

ДОКЛАД

о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год

Настоящий доклад подготовлен в Министерстве юстиции Российской Федерации в рамках ежегодного мониторинга развития системы местного самоуправления, организованного в соответствии с государственной программой Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2019 г. № 445 (контрольное событие 4.1 – ежегодный доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации с учетом результатов ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за отчетный финансовый год и ежегодного мониторинга ключевых показателей социально-экономического развития муниципальных образований).

Для подготовки доклада использовались обобщенные данные, подготовленные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации представленные в Минюст России специально для целей мониторинга. При этом фактические данные запрашивались Минюстом России по состоянию на 1 января 2021 года, сведения о событиях и процессах – за 2020 год, информация о ходе реализации расходных полномочий – за 2020 финансовый год. Для проверки, уточнения и дополнения полученных сведений использовались официальная статистическая информация, тексты законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований, сведения из федеральных регистров нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов, государственных реестров муниципальных образований и уставов муниципальных образований, информация из иных открытых источников.

1. Развитие законодательства о местном самоуправлении и муниципальное нормотворчество

В 2020 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 **12 раз** (*федеральные законы от 24 апреля 2020 г. № 148-ФЗ, от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ, от 13 июля 2020 г. № 194-ФЗ, от 20 июля 2020 г. № 236-ФЗ, от 20 июля 2020 г. № 241-ФЗ, от 9 ноября 2020 г. № 363-ФЗ, от 9 ноября 2020 г. № 370-ФЗ, от 8 декабря 2020 г. № 411-ФЗ,*

от 22 декабря 2020 г. № 445-ФЗ, от 22 декабря 2020 г. № 458-ФЗ, от 29 декабря 2020 г. № 464-ФЗ, от 30 декабря 2020 г. № 518-ФЗ).

При этом наиболее значительные изменения в законодательстве о местном самоуправлении затронули механизмы участия граждан в местном самоуправлении. Так, Федеральным законом от 20 июля 2020 г. № 236-ФЗ в законодательство о местном самоуправлении включены положения об инициативных проектах (мероприятиях, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования), определен порядок выдвижения инициативных проектов жителями, а также их рассмотрения органами местного самоуправления, в том числе в порядке конкурсного отбора. Федеральным законом от 9 ноября 2020 г. № 370-ФЗ определен порядок проведения схода граждан на части территории населенного пункта.

Несколькими законами предусматривается уточнение перечней вопросов местного значения, а также прав органов местного самоуправления. Так, Федеральным законом от 30 декабря 2020 г. № 518-ФЗ в перечни вопросов местного значения поселений, а также муниципальных и городских округов включены вопросы принятия решений и проведения мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости. Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 445-ФЗ скорректированы вопросы местного значения поселений, муниципальных районов, муниципальных и городских округов по организации выполнения и участия в выполнении комплексных кадастровых работ и утверждению карты-плана территории. Федеральным законом от 20 июля 2020 г. № 241-ФЗ к правам органов местного самоуправления поселения, муниципального района, муниципального и городского округа отнесено предоставление жилого помещения участковому уполномоченному полиции и членам его семьи, а Федеральным законом от 29 декабря 2020 г. № 464-ФЗ – осуществление мероприятий по оказанию помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

Прочие изменения, внесенные в Федеральный закон № 131-ФЗ и связанные с ним положения других законодательных актов, затронули лишь отдельные аспекты организации и осуществления местного самоуправления. Так, Федеральным законом от 24 апреля 2020 г. № 148-ФЗ затрагивались вопросы предоставления гарантий сохранения места работы депутатам представительных органов муниципальных образований, Федеральным законом от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ – сроки назначения муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях, Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 194-ФЗ – особенности организации местного самоуправления в Арктической зоне, Федеральным законом № 363-ФЗ – вопросы оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов в период действия режимов чрезвычайной ситуации, Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 411-ФЗ – порядок

опубликования уведомлений о государственной регистрации уставов муниципальных образований и внесенных в них изменений, Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 458-ФЗ – вопросы формирования смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов как части местных бюджетов.

Наиболее заметные изменения в региональном нормотворчестве в сфере местного самоуправления в 2020 году были связаны с территориальными преобразованиями и уточнениями описаний границ муниципалитетов. Полный пересмотр закона, регулирующего реализацию общих принципов организации местного самоуправления на региональном уровне, был осуществлен в 2020 году в одном субъекте Российской Федерации – Забайкальском крае; кроме того, в начале 2020 году вступили в силу новый закон Московской области, регулирующий порядок формирования органов местного самоуправления. Остальные изменения носили в основном «точечный» характер и были связаны с корректировкой параметров, ранее включенных в законы субъектов Российской Федерации и касающихся вопросов перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, порядка избрания глав муниципальных образований и их места в системе органов местного самоуправления, а также с реализацией отдельных механизмов участия населения в осуществлении местного самоуправления – института сельских старост и инициативного бюджетирования.

2. Территориальная организация местного самоуправления

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ в Российской Федерации могут существовать муниципальные образования 8 видов: муниципальные районы, городские и сельские поселения, муниципальные округа (с 2019 года), городские округа, городские округа с внутригородским делением (с 2014 года), внутригородские районы (с 2014 года), внутригородские территории (внутригородские муниципальные образования) в городах федерального значения. Общее число муниципалитетов подвержено изменениям в связи с преобразованиями, происходящими в ряде субъектов Российской Федерации.

По состоянию на **1 января 2020 года** в Российской Федерации в соответствии с действовавшими на указанную дату законами субъектов Российской Федерации насчитывалось **20 819 муниципальных образований**, в том числе:

- 1 667 муниципальных районов;
- 1 392 городских поселения;
- 16 800 сельских поселения;
- 39 муниципальных округов;
- 632 городских округа;

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

19 внутригородских районов в городских округах;

267 внутригородских муниципальных образований в границах городов федерального значения (Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя).

По состоянию на **1 января 2021 года** в Российской Федерации насчитывалось **20 184 муниципальных образования**, в т.ч. 1 593 муниципальных района, 1 327 городских и 16 235 сельских поселений, 113 муниципальных и 627 городских округов (количество городских округов с делением, внутригородских районов в городских округах и внутригородских муниципальных образований в 2020 году не менялось).

Таблица 1. Изменение количества муниципальных образований в разбивке по видам в 2020 году

Количество муниципальных образований, в т.ч.	по состоянию	
	на 1 января 2020 г.	на 1 января 2021 г.
муниципальных районов	1 667	1 593 (-74)
городских поселений	1 392	1 327 (-65)
сельских поселений	16 800	16 235 (-565)
муниципальных округов	39	113 (+74)
городских округов	632	627 (-5)
городских округов с делением	3	3 (без изменений)
внутригородских районов	19	19 (без изменений)
внутригородских территорий	267	267 (без изменений)
ВСЕГО	20 819	20 184 (-635)

Информация о количестве муниципальных образований в разрезе федеральных округов и субъектов Российской Федерации приводится в приложении.

Наименьшее число муниципальных образований расположено в Магаданской области (9), городе Севастополе (10) и Сахалинской области (18), наибольшее – в Республике Татарстан (956), Республике Башкортостан (895) и Республике Дагестан (761). Среднее число муниципалитетов в регионе, сохраняющее многолетнюю тенденцию к снижению, составляло 245 в начале и 237,5 к концу 2020 года.

Муниципальный район – сложносоставное муниципальное образование, состоящие из городских и сельских поселений и образующее двухуровневую систему местного самоуправления. В начале 2020 года муниципальные районы существовали в 78 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, разделенных между внутригородскими муниципальными образованиями, а также Калининградской, Магаданской, Московской и Сахалинской областей, состоящих только из городских округов). В 2020 году, преобразовав 16 муниципальных районов в муниципальные округа, на полностью

одноуровневую систему территориальной организации местного самоуправления перешел Ставропольский край, после чего число оставшихся субъектов Российской Федерации с муниципальными районами составило 77. Во всех субъектах Российской Федерации, в которых есть муниципальные районы, существуют и сельские поселения, а в большинстве из них – также городские поселения. Исключение составляют Республика Алтай, Республика Ингушетия, Пермский край, Оренбургская и Тюменская области, в которых есть муниципальные районы и сельские поселения, но нет городских поселений.

Число муниципальных районов в субъекте Российской Федерации составляет от 1 (Заполярный район Ненецкого автономного округа) до 59 (в Алтайском крае), их среднее число в расчете на каждый субъект Российской Федерации (в котором они в принципе существуют) составляет около 21 муниципального района.

Муниципальные районы насчитывают от 2 – 3 до нескольких десятков поселений. Единственным муниципальным районом, не имеющим поселений, является Северо-Енисейский район Красноярского края, существующий в соответствии с Федеральным конституционным законом от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа». Согласно Федеральному закону № 87-ФЗ преобразования, результатом которых стало бы образование муниципального района с единственным поселением, не допускаются. Ранее существовавший Алеутский муниципальный район Камчатского края, располагавшийся на Командорских островах и состоявший из единственного Никольского сельского поселения, в апреле – мае 2020 года был преобразован в муниципальный округ.

Как правило, муниципальный район состоит из городских и сельских поселений или только из сельских поселений. Муниципальные районы, состоящие только из городских поселений (например, Еманжелинский и Коркинский районы Челябинской области) представляют собой крайне редкое явление. Среднестатистический муниципальный район насчитывает 1 городское и 10 сельских поселений, а максимально зафиксированное число поселений в муниципальном районе составляет 42 (Хасавюртовский район Республики Дагестан).

Муниципальные округа, предусмотренные как отдельный вид муниципального образования Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ, к началу 2020 года существовали в 5 субъектах Российской Федерации (Пермском крае, Приморском крае, Кемеровской области – Кузбассе, Кировской области, Тверской области), к концу 2020 года – уже в 17 субъектах Российской Федерации, к числу которых добавились Забайкальский, Камчатский, Красноярский и Ставропольский края, Амурская, Архангельская,

Брянская, Курганская, Мурманская, Нижегородская и Новгородская области, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Городские округа существуют в 82 субъектах Российской Федерации (во всех, кроме городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя). По одному городскому округу существует в 7 субъектах Российской Федерации – Республике Калмыкия (г. Элиста), Республике Северная Осетия – Алания (г. Владикавказ), Ленинградской области (г. Сосновый Бор), Новгородской области (г. Великий Новгород), Омской области (г. Омск), Еврейской автономной области (г. Биробиджан), Ненецком автономном округе (г. Нарьян-Мар), максимальное их число (68 городских округов) – в Свердловской области. Только из городских округов к началу 2020 года состояли 4 субъекта Российской Федерации (Калининградская, Магаданская, Московская, Сахалинская области). Среднее число городских округов в субъекте Российской Федерации (без учета городов федерального значения, в которых городских округов нет) составляет около 7,5.

38 городских округов в пределах 22 субъектов Российской Федерации (Республики Башкортостан, Алтайского, Забайкальского, Камчатского, Красноярского, Пермского и Приморского краев, Амурской, Архангельской, Астраханской, Владимирской, Кировской, Московской, Мурманской, Нижегородской, Оренбургской, Пензенской, Саратовской, Свердловской, Тверской, Томской и Челябинской областей) обладают статусом закрытых административно-территориальных образований (далее – ЗАТО). 12 городских округов в пределах 5 субъектов Российской Федерации – города Дубна, Жуковский, Королев, Протвино, Пущино, Реутов, Фрязино и Черноголовка в Московской области, город Бийск в Алтайском крае, город Обнинск в Калужской области, город Мичуринск в Тамбовской области и поселок Кольцово в Новосибирской области, а также одно внутригородское муниципальное образование в г. Москве (округ Троицк) обладают статусом наукоградов.

3 городских округа с внутригородским делением (Махачкала, Самара и Челябинск) являются административными центрами и крупнейшими городами своих субъектов Российской Федерации – Республики Дагестан, Самарской и Челябинской областей, и содержат в общей сложности 19 внутригородских районов. При этом город Челябинск (7 внутригородских районов) получил статус городского округа с внутригородским делением в 2014 году, город Махачкала (3 внутригородских района) и город Самара (9 внутригородских районов) в 2016 году, с тех пор количество городских округов с внутригородским делением остается неизменным, а новые проекты их образования не рассматриваются.

В городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе образовано в общей сложности 267 внутригородских муниципальных образований, в том числе 146 муниципалитетов в Москве

(из них 19 – бывшие поселения и 2 – бывшие городские округа Троицк и Щербинка Московской области, вошедшие в состав города Москвы в 2012 году), 111 муниципалитетов в Санкт-Петербурге (9 из них были образованы на основе городов и 21 – на основе поселков), 10 муниципалитетов в Севастополе (из них 4 были образованы на основе административных районов города, 1 – на территории города Инкерман, еще 5 – на пригородных территориях с поселками и сельскими населенными пунктами). Общее число внутригородских муниципальных образований и территориальная организация местного самоуправления в городах федерального значения остаются неизменным с 2014 года.

В течение 2020 года (с учетом вступивших в силу в этот период законов субъектов Российской Федерации) законами 24 субъектов Российской Федерации было произведено 102 преобразования муниципальных образований.

Объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с созданием новых муниципальных округов, в 2020 году осуществлялись 71 раз в 16 субъектах Российской Федерации, в том числе 16 раз в Ставропольском крае, 11 раз в Нижегородской области, 8 раз в Кировской области, 5 раз в Приморском крае (Лазовский, Октябрьский, Тернейский, Ханкайский, Хорольский районы), 5 раз в Тверской области (Западнодвинский, Краснохолмский, Пеновский, Сандовский, Селижаровский районы), 4 раза в Пермском крае (Карагайский, Куендинский, Сивинский, Частинский районы), 4 раза в Новгородской области (Волотовский, Маревский, Солецкий и Хвойнинский районы), 3 раза в Красноярском крае (Пировский, Тюхтетский, Шарыповский районы), 3 раза в Курганской области (Лебяжьевский, Макушинский, Шумихинский районы), 3 раза в Ямало-Ненецком автономном округе (Надымский, Пуровский, Тазовский районы), 2 раза в Забайкальском крае (Каларский и Приаргунский районы), 2 раза в Амурской области (Белогорский и Ромненский районы), 2 раза в Архангельской области (Вилегодский и Каргопольский районы) по 1 разу – в Брянской области (Жуковский район), Кемеровской области (Тисульский район) и Мурманской области (Печенгский район). Также в муниципальный округ был преобразован Алеутский муниципальный район Камчатского края, состоявший из единственного сельского поселения.

Объединения уже существовавших городских округов со всеми поселениями прилегающих муниципальных районов в 2020 году осуществлялось 2 раза – в Пермском крае (городской округ Кунгур и Кунгурский муниципальный район) и в Брянской области (городской округ Стародуб и Стародубский муниципальный район).

Объединения городских округов в 2020 году осуществлялись в Московской области 3 раза при объединении Коломенского городского округа с городским округом Озеры, Пушкинского городского округа с городскими

округами Ивантеевка и Красноармейск и городского округа Шатура с городским округом Рошаль.

Единственный случай разделения одного городского округа на два имел место в Краснодарском крае, где из состава городского округа город-курорт Сочи был выделен городской округ Сириус, в границах которого впоследствии в соответствии с Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ было создано публично-правовое образование нового типа – Федеральная территория Сириус.

Случай присоединения поселений к городскому округу имел место в Саратовской области, в соответствии с законом которой муниципальные образования (сельские поселения) Багаевское и Красный Текстильщик были объединены с городским округом Саратов.

Единственное в 2020 году объединение двух городских поселений (Сортавальского и Хелюльского) было осуществлено в Республике Карелия. Также единичным в 2020 году оказался случай объединения Атяшевского городского и Шейн-Майданского сельского поселения в Республики Мордовия.

Ставшие за время действия Федерального закона № 131-ФЗ традиционными объединения сельских поселений проводились в 2020 году 21 раз в пределах 5 субъектов Российской Федерации, в том числе 16 раз в Республике Мордовии, 2 раза в Курганской области, по 1 разу в Амурской, Новосибирской и Омской областях, и затронули в общей сложности 51 сельское поселение.

Динамика изменений, произведенных в 2020 году, подтверждает ранее выявленные тенденции по уменьшению общего числа муниципальных образований (–635), в первую очередь сельских поселений (–565), в несколько меньшей степени – городских поселений (–65) и муниципальных районов (–74). Также отмечено незначительное снижение числа городских округов (–5), в дальнейшем возможно значительное снижение их численности ввиду частичного замещения муниципальными округами, число которых, наоборот, увеличивается (+74).

Изменения границ муниципальных образований, в отличие от преобразований, не влияют на общую численность муниципальных образований. В 2020 году изменения границ между муниципалитетами осуществлялись в Республике Татарстан, Республике Северная Осетия – Алания, Чеченской Республике, Ставропольском крае, Калужской, Ленинградской, Мурманской, Рязанской и Самарской областях. Чаще всего такие изменения связаны с расширением территорий городских округов (Казани, Калуги, Кисловодска и др.) за счет прилегающих к ним сельских территорий. В ряде случаев (например, при изменении границ между городским округом Тольятти и сельским поселением Подстепки Ставропольского муниципального района в Саратовской области в целях правового обеспечения функционирования особой экономической зоны

Тольятти) изменения границ муниципалитетов осуществлялись путем внесения изменений в ранее принятые законы об утверждении границ муниципалитетов. В свою очередь, принятие в 2020 гг. в ряде субъектов Российской Федерации значительного числа актов, изменяющих или переутверждающих описания границ между муниципальными образованиями, было связано не столько с изменениями, сколько с уточнением прохождения этих границ с применением более совершенных методов их описания, в том числе в связи с необходимостью реализации заключенных между субъектами Российской Федерации соглашений о прохождении границ между ними.

Муниципалитеты всех видов характеризуются такими показателями как площадь территории, число расположенных на этой территории населенных пунктов и проживающих в них жителей, плотность населения, соотношение численности городского и сельского поселения, особенностями географического положения (приграничное или эксклавное положение, наличие выхода к открытому морю), а также особенностями действующих на их территориях правовых режимов (районы Крайнего Севера, особые экономические зоны, территории опережающего экономического развития, инновационные центры, свободные порты, территории традиционного природопользования и др.).

Наименьшая документально зафиксированная площадь поселения составляет 0,23 кв. км. (Ярыш-Мардинское сельское поселение в Чеченской Республике), наибольшая – 336,4 тыс. кв. км. (сельское поселение Хатанга Красноярского края). 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).

Наименьшая документально зафиксированная численность жителей муниципалитета – 15 человек (сельское поселение Оскоба в Красноярском крае), еще 2 формально существующих поселения (пос. Крутоборка в Республике Коми и пос. Кунерма в Иркутской области) постоянного населения не имеют. Муниципальным образованием с наибольшей численностью жителей является городской округ Новосибирск, насчитывающий 1,6 млн. жителей.

Таблица 2. Муниципальные образования с наименьшей и наибольшей численностью населения
(по видам)

Вид муниципального образования	с наименьшим числом жителей	с наибольшим числом жителей
Муниципальный район	Тунгиро-Олекминский муниципальный район Забайкальского края – 1,3 тыс. жителей	Всеволожский муниципальный район Ленинградской области – 438,6 тыс. жителей
Городское поселение	Городское поселение поселок Эсе-Хая Республики Саха (Якутия) – 185 жителей	Городское поселение Энгельс Саратовской области – 265,3 тыс. жителей

Сельское поселение	Поселок Оскоба Эвенкийского района Красноярского края – 15 жителей	Каневское сельское поселение Краснодарского края – 45,9 тыс. жителей
Муниципальный округ	Алеутский муниципальный округ Камчатского края – 676 жителей	Шпаковский муниципальный округ Ставропольского края – 149,0 тыс. жителей
Городской округ	Городской округ Островной Мурманской области – 1 731 жителей	Городской округ Новосибирск – 1 626 тыс. жителей
Городской округ с внутригородским делением	Городской округ Махачкала – 735,6 тыс. жителей	Городской округ Челябинск – 1 197 тыс. жителей
Внутригородской район	Самарский район города Самары – 30,4 тыс. жителей	Промышленный район города Самары – 272,5 тыс. жителей
Внутригородское муниципальное образование в городе федерального значения	Муниципальное образование поселок Серово (Санкт-Петербург) – 281 житель	Муниципальный округ Марьино (Москва) – 254,1 тыс. жителей
Муниципальное образование – административный центр субъекта Российской Федерации	Город Магас Республики Ингушетия – 12,2 тыс. жителей	Город Новосибирск – 1 613 тыс. жителей

Законодательство не связывает статус муниципалитета с численностью его жителей напрямую, однако исходя из сложившейся практики следует отметить, что для большинства сельских поселений характерна численность до 5 – 10 тысяч жителей, для городских поселений – до 25 – 30 тысяч жителей, для муниципальных районов и округов – от 10 до 100 тысяч жителей. Города, достигшие численности жителей 30 – 50 тысяч жителей, как правило, обладают свойствами центров межрайонного притяжения, самодостаточной инфраструктурой, и тяготеют к статусу городских либо муниципальных округов. Поселения, насчитывающие несколько десятков тысяч жителей, но сохраняющие статус сельских, существуют в Краснодарском крае и некоторых других субъектах Российской Федерации, а городские поселения, насчитывающие 100 и более тысяч жителей, но остающиеся в составе муниципальных районов – только в Татарстане (городские поселения Альметьевск, Зеленодольск и Нижнекамск) и в Саратовской области (городские поселения Балаково и Энгельс).

Особенности организации местного самоуправления и осуществления отдельных полномочий по решению вопросов местного значения установлены в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и иными федеральными законами для отдельных муниципалитетов и территорий, в том числе:

для районов Крайнего Севера и приравненных к нему местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), перечень которых утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 г. № 402 – статьей 82¹ Федерального закона № 131-ФЗ;

для муниципальных образований Арктической зоны Российской Федерации – Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации»;

для приграничных территорий (около 720 муниципалитетов по оценкам субъектов Российской Федерации) – Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе»;

для инновационного центра «Сколково» (часть муниципального образования «Кунцево» в городе Москве) – Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»;

для инновационных научно-технологических центров – Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

для свободного порта Владивосток (38 муниципальных образований в пределах 5 субъектов Российской Федерации – Камчатского, Приморского, Хабаровского краев, Сахалинской области и Чукотского автономного округа) – Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»;

для территорий опережающего социально-экономического развития (около 170 муниципалитетов по оценкам субъектов Российской Федерации), а также для муниципалитетов с монопрофильной экономикой (моногородов), перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р – Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»;

для особых экономических зон (около 360 муниципалитетов по оценкам субъектов Российской Федерации) – Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;

для исторических поселений (44 населенных пункта, утвержденных уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и 103 – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации) – Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры)» и другими законами;

для территорий традиционного природопользования (около 350 муниципалитетов по оценкам субъектов Российской Федерации) – Федеральным законом от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

3. Полномочия органов местного самоуправления и их перераспределение

Информация об осуществлении органами местного самоуправления полномочий, закрепленных за ними в соответствии с действующим законодательством, представлена с учетом основанного на положениях Федерального закона № 131-ФЗ деления этих полномочий на несколько

основных категорий (вопросы местного значения, права органов местного самоуправления, делегированные государственные полномочия), а также предусмотренных законодательством механизмов регулирования и настройки системы разграничения полномочий на региональном и местном уровне, таких как закрепление законом субъекта Российской Федерации за сельскими поселениями полномочий по решению вопросов местного значения, делегирование муниципалитетам отдельных государственных полномочий, перераспределение полномочий, а также взаимную передачу полномочий между муниципальными районами и поселениями по заключаемым между ними соглашениям.

Следует отметить что система распределения расходных полномочий между уровнями публичной власти, как правило, остается более-менее стабильной в течение финансового года, а решения, предполагающие передачу того или иного полномочия с одного уровня публичной власти на другой посреди финансового года являются скорее исключением из общего правила. В связи с этим информация о численности муниципалитетов (в абсолютных значениях), участвующих в осуществлении расходных полномочий (а также о субъектах Российской Федерации, применяющих различные механизмы регулирования этих полномочий) приводится по состоянию на начало 2020 финансового года.

В свою очередь при расчете процентных показателей, определяющих долю муниципалитетов, участвующих в осуществлении того или иного полномочия или группы полномочий, в качестве базового значения (100 процентов) принимается количество муниципальных образований, в которых принят или должен быть принят местный бюджет на соответствующий год (далее – муниципальные образования – участники бюджетного процесса). По результатам обобщения данных, полученных от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в 2020 финансовом году в Российской Федерации насчитывалось 20 874 муниципальных образования – участника бюджетного процесса, в том числе 1 680 муниципальных районов, 1 399 городских и 16 849 сельских поселений, 25 муниципальных округов, 632 городских округа, 3 городских округа с внутригородским делением, 19 внутригородских районов, 267 внутригородских территорий в городах федерального значения. При этом расхождения между числом муниципалитетов – участников бюджетного процесса и общим числом муниципалитетов в отдельных субъектах Российской Федерации связаны с недавними территориальными преобразованиями и незавершенностью процессов формирования новых органов местного самоуправления и адаптации бюджетного устройства и бюджетного процесса к осуществленным территориальным изменениям.

Перечень вопросов местного значения муниципальных районов, установленный частью 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ, составляет

39 вопросов и в 2020 году существенно не менялся. Аналогичный перечень вопросов местного значения, установленный частью 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ для муниципальных и городских округов, насчитывает 44 вопроса (вопрос предоставления жилого помещения участковому уполномоченному, действовавший до 2017 года, но формально не исключенный из законов, при подсчетах здесь и далее не учитывался).

Перечень вопросов местного значения городских поселений, установленный частью 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, насчитывает 39 вопросов местного значения. 14 из этих вопросов местного значения, установленных пунктами 1 – 3, 9, 10, 12, 14, 17, 19 (за исключением вопросов, связанных с городскими лесами), 20 (в части решения вопроса сноса самовольных построек и их приведения в соответствие с установленными требованиями), 21, 28, 30, 33 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ согласно пункту 3 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ частично или полностью включены в базовый перечень вопросов местного значения сельских поселений.

Остальные вопросы местного значения городских поселений, предусмотренные пунктами 4 – 8, 11, 13, 13¹, 15, 18, 19 (в части вопросов, связанных с городскими лесами), 20 (кроме вопроса сноса самовольных построек и их приведения в соответствие с установленными требованиями), 22, 24, 26, 31 – 33, 34, 37 – 39 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ (всего 27 вопросов), не включенные в базовый перечень вопросов местного значения сельских поселений, на территории сельских поселений решаются органами местного самоуправления муниципальных районов, если только эти вопросы дополнительно не отнесены к вопросам местного значения сельских поселений законами субъектов Российской Федерации. В то же время предусмотренные пунктом 23 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы гражданской и территориальной обороны, а также защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природных и техногенных ситуаций, не могут быть отнесены к вопросам местного значения сельских поселений.

Законы субъектов Российской Федерации, закрепляющие за сельскими поселениями дополнительные, сверх базового перечня, вопросы местного значения, к началу 2020 финансового года действовали в 61 субъекте Российской Федерации и затрагивали около 13,1 тысяч сельских поселений (77,7 процентов сельских поселений – участников бюджетного процесса). При этом за сельскими поселениями дополнительно закреплялись от 3 вопросов местного значения в Республике Карелия, Брянской и Кемеровской областях до 26 вопросов местного значения Тверской и Самарской областях, а также в Ханты-Мансийском округе – Югре (в среднем – около 15 вопросов местного значения).

Чаще всего за сельскими поселениями полностью или частично закрепляются вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест

захоронения (пункт 15 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ) – (в 58 субъектах Российской Федерации на начало 2020 финансового года), а также вопрос организации массового отдыха и обеспечения свободного доступа граждан к водным объектам и береговым полосам (в 57 субъектах Российской Федерации). Реже всего за сельскими поселениями закрепляются вопросы контроля за выполнением теплоснабжающими организациями мероприятий по строительству, реконструкции и модернизации объектов теплоснабжения (пункт 4.1 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ) – в 10 субъектах Российской Федерации, а также участия в выполнении комплексных кадастровых работ (пункт 39 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ) – в 15 субъектах Российской Федерации в 2019 году.

В большинстве субъектов Российской Федерации, закрепивших за сельскими поселениями дополнительные вопросы местного значения, один и тот же объем полномочий закреплен за всеми сельскими поселениями. Дифференцированный подход к сельским поселениям при закреплении вопросов местного значения к началу 2020 финансового года применялся лишь в 5 субъектах Российской Федерации – в Иркутской и Ростовской областях (отдельные перечни поселений по каждому вопросу местного значения), в Ленинградской области (полномочия по водоснабжению и водоотведению закреплены в разных объемах за поселениями двух групп муниципальных районов), в Тюменской области (дополнительные вопросы местного значения закреплены лишь за поселениями Тюменского муниципального района) и в Ямало-Ненецком автономном округе (дополнительные вопросы местного значения закреплены за поселениями Шурышкарского муниципального района закреплены в меньшем объеме, чем в поселениях других районов округа)..

В течение 2020 года вопросы местного значения сельских поселений изменялись лишь в 8 субъектах Российской Федерации (Камчатский край, Иркутская, Костромская, Ленинградская, Самарская, Свердловская, Томская и Тульская области), причем такие изменения не были глобальными и обычно предусматривали введение, корректировку или исключение одного из дополнительных вопросов. Наиболее заметными стали изменения в Томской области, которая ввела дифференцированные перечни для Томского района и для остальных муниципальных районов и стала шестым субъектом Российской Федерации, применяющим дифференцированные перечни вопросов местного значения сельских поселений.

Сохраняет значение также предусмотренный частью 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ механизм передачи отдельных полномочий по решению вопросов местного значения от поселений к муниципальным районам и от муниципальных районов к поселениям по заключаемым между органами местного самоуправления соглашениям. Централизованный учет таких соглашений не ведется, однако, по данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, представленных в рамках мониторинга, к

началу 2020 финансового года действовало в общей сложности около 33,5 тысячи таких соглашений, заключенных органами местного самоуправления муниципальных районов с органами местного самоуправления городских поселений (2,5 тысяч) и сельских поселений (31,0 тысяч), при этом количество действующих соглашений имеет тенденцию к снижению ввиду преобразований части муниципальных районов в муниципальные округа.

К началу 2020 финансового года в соглашениях о передаче части полномочий от поселений к муниципальным районам участвовало 1266 муниципальных районов (75,4 процента муниципальных районов – участников бюджетного процесса) и 13,5 тысяч поселений (73,8 процента) в пределах 76 субъектов Российской Федерации. В то же время в соглашениях о передаче части полномочий от муниципальных районов к поселениям к началу 2020 финансового года участвовало 814 муниципальных районов (48,5 процентов) и 7,4 тысячи поселений (40,5 процентов) в пределах 68 субъектов Российской Федерации.

Относительно редкой практикой является передача органам местного самоуправления муниципального района всех полномочий по решению вопросов местного значения поселения (включая полномочия по составлению, утверждению и исполнению местного бюджета). В 2020 финансовом году отмечен 71 такой случай в пределах 15 субъектов Российской Федерации (Калужской, Нижегородской, Самарской областей и др.).

Механизм закрепления полномочий за внутригородскими районами (в городских округах с внутригородским делением) также включает базовый перечень из 13 вопросов местного значения, закрепленный частью 1 статьи 16² Федерального закона № 131-ФЗ, с правом субъектов Российской Федерации, в которых есть городские округа с внутригородским делением, видоизменять этот перечень, закрепляя за городскими округами с внутригородским делением дополнительные вопросы местного значения либо устанавливая режим разграничения полномочий между городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами. При этом регулирование разграничения полномочий между органами местного самоуправления городских округов с внутригородским делением и внутригородскими районами в 2020 году и предшествующие ему годы оставалось весьма стабильным.

Так, Законом Челябинской области от 12 марта 2015 г. № 138-ЗО (с последующими изменениями) за внутригородскими муниципальными образованиями города Челябинска закреплены 11 вопросов местного значения. Еще 21 вопрос местного значения в соответствии с Законом Челябинской области от 18 декабря 2014 года № 97-ЗО (с последующими изменениями) закреплен за Челябинским городским округом и входящим в его состав внутригородскими районами на условиях разграничения полномочий.

Законом Самарской области от 6 июля 2015 г. № 74-ГД (с последующими изменениями) к началу 2020 финансового года 3 вопроса местного значения

(создание условий для развития традиционного народного художественного творчества, создание и охрана особо охраняемых природных территорий местного значения и курортов, осуществление муниципального лесного контроля) закреплены за внутригородскими районами города Самары, еще по 15 вопросам осуществлено разграничение конкретных полномочий между городским округом Самарой и внутригородскими районами (остальные вопросы местного значения городского округа оставлены за городским округом Самарой).

Законом Республики Дагестан от 8 февраля 2016 г. № 9 (с последующими изменениями) за внутригородскими районами города Махачкалы закреплены 3 вопроса местного значения (предоставление помещения для работы участкового уполномоченного полиции, организация мероприятий по охране окружающей среды, обеспечение безопасности людей на водных объектах) и еще 13 вопросов – на условиях разграничения полномочий между городским округом Махачкалой и внутригородскими районами.

Перечни вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе в соответствии с частью 3 статьи 79 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливаются законами указанных субъектов Российской Федерации. При этом в городе Москве действует «базовый» перечень из 24 вопросов местного значения для основной группы из 125 муниципальных образований, а также адаптированные перечни для 2 бывших городских округов (Троицка и Щербинки) и 19 бывших поселений Московской области, присоединенных к городу Москве в 2012 году. В городе Санкт-Петербурге действует «базовый» перечень, составлявший 43 вопроса местного значения к началу 2020 года и впоследствии дополненный 44-м вопросом, а также специальные перечни для 4 групп муниципалитетов, поименованных в законе. В городе Севастополе принят единый унифицированный перечень из 12 вопросов местного значения, действующий на территории всех 10 муниципальных образований.

Общий для муниципальных образований всех видов (за исключением внутригородских территорий в городах федерального значения) перечень «производных» полномочий по решению вопросов местного значения, установленный частью 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, к началу 2020 года состоял из 14 позиций. Эти полномочия носят характер институциональных (принятие устава муниципального образования, установление официальных символов, обеспечение проведения муниципальных выборов), вспомогательных (создание муниципальных предприятий и учреждений, установление тарифов на их услуги, организация подготовки кадров для муниципальной службы и др.). Кроме того, в соответствии с частью 1.1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ специальными (отраслевыми) федеральными законами закрепляются конкретные полномочия по решению

вопросов местного значения, установленных статьями 14, 15, 16 и 16² Федерального закона № 131-ФЗ.

Помимо полномочий по решению вопросов местного значения за органами местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ закреплён ряд прав (вопросов, в решении которых они имеют право принимать участие). При этом к началу 2020 года за органами местного самоуправления поселений был закреплён перечень прав из 15 позиций (часть 1 статьи 14¹ Федерального закона № 131-ФЗ), за органами местного самоуправления муниципальных районов – перечень из 14 позиций (часть 1 статьи 15¹ Федерального закона № 131-ФЗ), за органами местного самоуправления муниципальных и городских округов – перечень из 18 позиций (часть 1 статьи 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ). В 2020 году в эти перечни были добавлены ещё по 2 позиции – предоставление жилого помещения участковому уполномоченному и членам его семьи (Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 226-ФЗ), а также оказание помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения (Федеральный закон от 29 декабря 2020 г. № 464-ФЗ). Перечень прав органов местного самоуправления внутригородских районов (часть 1¹ статьи 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ) состоит из 6 позиций.

Согласно Основам законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (с учётом изменений, внесённых в 2019 году) право совершать отдельные нотариальные действия предоставлено должностным лицам местного самоуправления поселений, в которых нет нотариуса; должностным лицам местного самоуправления муниципальных районов – в населённых пунктах, в которых нет нотариуса, в пределах межселенных территорий; должностным лицам муниципальных и городских округов – в населённых пунктах, не являющихся административными центрами муниципальных и городских округов, в которых нет нотариуса. По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в 2020 году нотариальные действия совершались должностными лицами 7,5 тысяч муниципальных образований (в том числе 3 муниципальных районов, 251 городского и 7276 сельских поселений, 1 муниципального и 8 городских округов) в пределах 66 субъектов Российской Федерации.

Частью 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации предусматривается возможность наделения органов местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи муниципалитетам необходимых для осуществления этих полномочий материальных и финансовых средств. Согласно статье 19 Федерального закона № 131-ФЗ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (федеральными государственными полномочиями и полномочиями субъекта Российской Федерации)

осуществляется путем принятия федерального закона и/или закона субъекта Российской Федерации, в который должны быть включены положения о методике расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам, а также ряд других обязательных положений.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является широко распространенной практикой, которая так или иначе охватывает все 85 субъектов Российской Федерации. При этом адресатами делегированных полномочий в том или ином объеме являются около 96 процентов муниципалитетов, а также все без исключения муниципальные районы, муниципальные и городские округа.

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

полномочия Российской Федерации, делегированные напрямую органам местного самоуправления;

полномочия Российской Федерации, делегированные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а ими – органам местного самоуправления (субделегирование);

«собственные» полномочия субъектов Российской Федерации (в том числе в рамках предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), делегированные органам местного самоуправления.

Федеральным государственным полномочием, делегированным напрямую органам местного самоуправления, является осуществление должностными лицами местного самоуправления воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты (первичного воинского учета) в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Адресатами этого полномочия являются органы местного самоуправления городских и сельских поселений, а также муниципальных и городских округов, в которых нет военных комиссариатов. В 2020 году в осуществлении первичного воинского учета участвовали должностные лица 17,1 тысяч муниципалитетов пределах 83 из 85 субъектов Российской Федерации (кроме городов Санкт-Петербурга и Севастополя), в том числе 875 городских и 16 014 сельских поселений, 8 муниципальных и 202 городских округов, 12 муниципальных районов с межселенными территориями (в Камчатском крае и Чукотском автономном округе) и 21 внутригородского муниципального образования (в городе Москве). При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации транслируют муниципалитетам субвенции, выделяемые на эти цели из федерального бюджета, а в некоторых субъектах Российской Федерации в

распределении этих субвенций между поселениями участвуют органы местного самоуправления муниципальных районов.

По аналогичной схеме обеспечивается субвенциями из федерального бюджета осуществление органами местного самоуправления полномочий по составлению списков кандидатов в присяжные заседатели раз в 4 года, закрепленное статьей 4 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 113-ФЗ). Статья 5¹ Федерального закона № 113-ФЗ позволяет субъектам Российской Федерации – городам федерального значения наделять полномочиями по составлению списков присяжных заседателей исполнительно-распорядительные органы внутригородских муниципальных образований, однако на практике органы государственной власти городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя такой возможностью не пользуются и осуществляют полномочия по формированию списков присяжных заседателей самостоятельно.

Частью 7 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), а также положениями 14 специальных (отраслевых) федеральных законов предусматривается возможность дальнейшей передачи органам местного самоуправления 28 федеральных государственных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации (субделегирования). К полномочиям, допускающим возможность субделегирования, отнесена государственная регистрация актов гражданского состояния, предоставление некоторых социальных гарантий и компенсаций отдельным группам граждан, а также отдельные полномочия по обеспечению Всероссийской переписи населения и Всероссийской сельскохозяйственной переписи.

В 2020 году в реализации субделегированных полномочий приняло участие 3,1 тысячи муниципалитетов (15,1 процента муниципалитетов – участников бюджетного процесса).

В соответствии с Федеральным законом от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ предусмотрены 3 формы организации деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния – создание системы органов записи актов гражданского состояния в субъектах Российской Федерации, возложение соответствующих функций на многофункциональные центры, а также наделение органов местного самоуправления соответствующими полномочиями. В 2020 году финансово в осуществлении данного полномочия участвовали органы местного самоуправления 1 612 муниципалитетов (7,6 процентов от числа муниципалитетов – участников бюджетного процесса), в том числе 628 муниципальных районов, 93 городских и 652 сельских

поселений, 12 муниципальных и 226 городских округов, 1 городского округа с внутригородским делением) в пределах 39 субъектов Российской Федерации. При этом сохраняется многолетняя тенденция уменьшению числа муниципалитетов, участвующих в реализации данного полномочия: с 2020 года эти полномочия перестали осуществляться органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Дагестан, в течение 2020 года – отдельными муниципалитетами Республики Саха (Якутия), Амурской, Белгородской, Тверской и Ульяновской областей.

Возможность передачи (субделегирования) органам местного самоуправления отдельных полномочий по предоставлению некоторым категориям граждан (имеющим детей, военнослужащим, ветеранам, инвалидам, пострадавшим в результате радиационных катастроф и ядерных испытаний, донорам крови и др.) материальных гарантий и компенсаций (включая обеспечение жилыми помещениями или предоставление выплат на их приобретение, мер поддержки при оплате коммунальных услуг, единовременных и периодических выплат) предусмотрена 11 федеральными законами (Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и др.) и реализуется в 39 субъектах Российской Федерации, при этом в осуществлении соответствующих федеральных государственных полномочий участвуют органы местного самоуправления 1,6 тысяч муниципальных образований, что составило 7,7 процентов от числа муниципалитетов – участников бюджетного процесса в 2020 бюджетном году. Значительное распространение получила практика передачи муниципалитетам полномочий по обеспечению жилищных прав военнослужащих (21 субъект Российской Федерации), а также по предоставлению социальных гарантий ветеранам и инвалидам (по 20 субъектов Российской Федерации).

В 70 субъектах Российской Федерации к концу 2020 годов были приняты законы, предусматривающие передачу органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий по материально-техническому обеспечению Всероссийской переписи населения (включая предоставление помещений для работы, транспорта и средств связи), однако из-за неблагоприятной эпидемиологической обстановки, вызванной пандемией «COVID-19», проведение переписи отложено на 2021 год. Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» допускается также делегирование

муниципалитетам аналогичных полномочий при проведении Всероссийской сельскохозяйственной переписи, однако в соответствии с календарем указанной переписи ее проведение в 2020 году не предполагалось.

В соответствии с пунктом 6 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ 94 из 115 полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, закрепленных в пункте 2 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ, могут в соответствии со статьей 17 Федерального закона № 131-ФЗ и законами субъектов Российской Федерации передаваться для осуществления органам местного самоуправления с передачей им необходимых материальных и финансовых ресурсов. При этом субъекты Российской Федерации не ограничены в определении объема передаваемых полномочий, а также перечня и видовой принадлежности муниципалитетов, органам местного самоуправления которых передаются эти полномочия.

Полномочие, установленное пунктом 64 части 2 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ (ведение регистра муниципальных правовых актов) может передаваться муниципальным районам в части сбора от поселений информации, необходимой для его ведения. 19 «собственных» полномочий субъектов Российской Федерации, указанные в подпунктах 1, 2, 4, 6, 13, 22, 23, 32 – 36, 38 – 40, 42, 48, 52, 58 части 2 статьи 26³ Федерального закона № 131-ФЗ, не могут передаваться органам местного самоуправления.

В 2020 году в реализации «собственных» полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, делегированных органам местного самоуправления, приняли участие 9,5 тысяч муниципальных образований, что составило 45,3 процента муниципалитетов – участников бюджетного процесса в 2020 году. Практика наделения органов местного самоуправления такими полномочиями имеется во всех 85 субъектах Российской Федерации.

Практически повсеместное распространение получила практика наделения органов местного самоуправления полномочиями субъектов Российской Федерации в административно-деликтной сфере. Так, 82 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением Республики Калмыкия, Тюменской области и города Москвы) полномочия по созданию и организации деятельности административных комиссий, а также определению должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях переданы органам местного самоуправления. В 2020 году в осуществлении этих полномочий приняло около 8,4 тысяч муниципальных образований, что составляет 40,4 процента муниципалитетов – участников бюджетного процесса, при этом чаще всего административные комиссии создаются в границах муниципальных районов и городских округов.

Более 70 субъектов Российской Федерации передали муниципалитетам те или иные полномочия, связанные с оказанием социальной помощи отдельным

категориям граждан (в части, отнесенной к «собственным» полномочиям субъектов Российской Федерации и не обеспеченной субвенциями из федерального бюджета), такие, как выплата на первого ребенка, компенсацию части родительской платы, предоставление субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг, дополнительные гарантии детям-сиротам, социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов и т.п. К началу 2020 года в 63 субъектах Российской Федерации на органы местного самоуправления были частично или полностью возложены полномочия по опеке и попечительству. В 38 субъектах Российской Федерации муниципальным районам были переданы полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности входящих в их состав поселений. В ряде субъектов Российской Федерации предусмотрено передача муниципалитетам отдельных полномочий в сферах здравоохранения, образования, отдыха и оздоровления детей, охраны труда, дорожной деятельности, организации транспортного обслуживания населения, тарифного регулирования и в ряде других сфер.

Несмотря на сохранение в целом по России большого объема делегированных государственных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления, в отдельных субъектах Российской Федерации принимались акты о частичном либо полном прекращении осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Так, законы о прекращении осуществления органами местного самоуправления полномочий по государственной регистрации записи актов гражданского состояния были приняты в Республике Дагестан (с 2020 года) и в Тверской области (с 2021 года), полномочий по социальной поддержке детей-сирот – в Республике Саха (Якутия) и Орловской области, о социальной поддержке многодетных семей – в Удмуртской Республике, по оказанию материальной помощи неработающим пенсионерам – в Пензенской области и др., при этом прекращение делегирования отдельного государственного полномочия органам местного самоуправления, как правило, не означает отказ от осуществления этого полномочия в принципе.

В некоторых федеральных законах за органами местного самоуправления закреплены отдельные полномочия, не соотносимые с вопросами местного значения, но в то же время не переданные органам местного самоуправления в порядке, установленном статьей 17 Федерального закона № 131-ФЗ (с обязательным обеспечением местных бюджетов субвенциями на их осуществление). Стремясь к более последовательному разграничению полномочий между уровнями публичной власти, а также руководствуясь принципами самостоятельности и финансовой самостоятельности муниципалитетов, законодатель стремится минимизировать объем таких полномочий органов местного самоуправления.

Механизм перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации (далее – перераспределение полномочий) введен в законодательство в 2014 году Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ). Перераспределение полномочий осуществляется законами субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктом 6¹ статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ, частью 1² статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ и отраслевыми федеральными законами. При этом федеральный закон не допускает отнесение к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий, имманентно присущих муниципалитетам (принятие и изменение устава муниципального образования, утверждение и исполнение местного бюджета, управление муниципальной собственностью и др.). В отличие от делегирования полномочий, сопровождаемого межбюджетными трансфертами, механизм перераспределения полномочий не предполагает перераспределения бюджетных потоков, а финансовое обеспечение перераспределенных полномочий осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Законы о перераспределении полномочий к началу 2020 года действовали в 52 субъектах Российской Федерации, при этом в 6 субъектах Российской Федерации (Республике Башкортостан, Республике Ингушетия, Красноярском крае, Мурманской, Томской и Челябинской областях) механизм перераспределения полномочий в 2020 году применялся впервые; в 2020 году этот механизм был реализован в 53-м субъекте Российской Федерации – Чеченской Республике. По состоянию на начало 2020 финансового года перераспределение полномочий затронуло 4 231 муниципальное образование (20,3 процента от числа муниципалитетов, участников бюджетного процесса), в том числе 544 муниципальных районов, 547 городских и 2 769 сельских поселений, 15 муниципальных и 354 городских округа, 2 городских округа с внутригородским делением. Общее число действующих законов, предусматривающих перераспределение полномочий (за исключением законов о внесении изменений и дополнений в ранее принятые законы) составило 96 к началу и 97 к концу 2020 года.

Механизм перераспределения полномочий, несмотря на некоторую тенденцию к экспансии, используется субъектами весьма выборочно как по охвату территорий, к которым он применяется, так и по набору изымаемых у муниципалитетов полномочий. Так, в 19 из 53 субъектов Российской Федерации, в которых в 2020 году действовало перераспределение полномочий, соответствующий правовой режим распространялся лишь на единичные муниципалитеты (как правило – административные центры

субъектов Российской Федерации), на ограниченные локации (областной центр и примыкающие к ним муниципалитеты в Удмуртской Республике, Забайкальском крае, Иркутской, Тюменской и Челябинской областях, приграничные районы в Псковской области, 3 расположенных на Курильских островах городских округа в Сахалинской области, зона свободного порта Владивосток в Приморском крае и др.) либо на группы муниципалитетов (например, городские поселения в Республике Татарстан, группы перечисленных в законах муниципальных районов в Красноярском крае, поселений в Хабаровском крае, Вологодской и Новосибирской областях). В некоторых субъектах Российской Федерации (например, в Республике Башкортостан и Ульяновской области) перераспределение одних и тех же полномочий вводилось в разных группах муниципалитетов одновременно.

Масштабные проекты, предусматривающие перераспределение значительного объема полномочий, относящихся к разным сферам государственного управления, действуют в Волгоградской, Липецкой, Московской, Новгородской, Орловской и Тюменской областях, а также в Приморском крае и Ненецком автономном округе. При этом в Московской и Орловской областях, а также в Ненецком автономном округе у всех муниципалитетов одного вида в пределах одного субъекта Российской Федерации изымался один и тот же объем полномочий. В прочих субъектах Российской Федерации применены дифференцированные подходы, учитывающие оценку субъектом Российской Федерации целесообразности объединения ресурсов для эффективного решения отдельных вопросов в ограниченных локациях, а также способности муниципалитетов к самостоятельному осуществлению закрепленных за ними полномочий.

Законами ряда субъектов Российской Федерации частично или полностью перераспределены и отнесены к ведению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочия в области градостроительства и землепользования (30 субъектов Российской Федерации), территориального планирования (23 субъекта Российской Федерации), электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения (19 субъектов Российской Федерации), наружной рекламы (11 субъектов Российской Федерации), транспортного обслуживания населения, перевозок пассажиров и багажа (8 субъектов Российской Федерации), муниципального жилищного контроля и других полномочий в жилищной сфере (5 субъектов Российской Федерации), дорожной деятельности (5 субъектов Российской Федерации), торговли, общественного питания и бытового обслуживания (3 субъекта Российской Федерации), сферы ритуальных услуг (3 субъекта Российской Федерации).

Особо следует отметить нормы перераспределения полномочий органов местного самоуправления по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Данное полномочие, не отнесенное к вопросам местного значения, в соответствии со

статьей 3³ Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» осуществляется (с оговоренными в законе исключениями) органами местного самоуправления городских поселений и городских округов – в отношении земельных участков, расположенных в границах их территорий, и органами местного самоуправления муниципальных районов – в отношении земельных участков, расположенных в сельских поселениях и на межселенных территориях (сельские поселения с 2016 года этими полномочиями не обладают).

Законы, предусматривающие перераспределение того или иного объема полномочий по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в 2020 году действовали в 28 субъектах Российской Федерации. Часть этих законов действует только на территории административных центров субъектов Российской Федерации (Барнаула, Великого Новгорода, Волгограда, Воронежа, Екатеринбурга, Кемерово, Курска, Кызыла, Тулы, Ульяновска, Элисты, Якутска), другая часть – на территории групп муниципалитетов (в Республике Татарстан, Забайкальском крае, Иркутской, Липецкой, Новосибирской, Псковской, Тюменской областях), третья – на всей территории соответствующих субъектов Российской Федерации (Республики Ингушетии, Республики Карелия, Удмуртской Республики, Белгородской, Московской, Мурманской и Нижегородской областей, Ненецкого автономного округа, Еврейской автономной области). В нескольких субъектах Российской Федерации (в Республике Коми, Орловской и Самарской областях) перераспределение данного полномочия применяется лишь в части, касающейся участков, используемых для размещения наружной рекламы.

6,9 тысяч муниципалитетов (33,3 процента от числа муниципалитетов – участников бюджетного процесса или на 1,1 тысячи больше, чем в 2019 году) обозначены органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации как участвовавшие в реализации 12 национальных проектов (программ), в том числе опосредованно – путем участия в региональных проектах, направленных на реализацию национальных проектов (программ), определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в 2020 году.

При этом финансовое обеспечение реализации национальных программ (проектов) на местном уровне муниципалитетов предполагает сочетание как финансирования необходимых мероприятий из местных бюджетов (в той части, в которой цели национальных программ (проектов) соотносятся с вопросами местного значения), так и механизмов софинансирования из бюджетов более высокого уровня. Наибольшая вовлеченность органов местного самоуправления (3,3 тысячи муниципалитетов) отмечена в связи с реализацией национальных национального проекта «Жилье и городская среда», на втором

месте – «Демография» (3,0 тысячи муниципалитетов), на третьем – «Образование» (2,0 тысячи муниципалитетов),

Финансирование расходных обязательств муниципалитетов, связанных с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, переданных органам местного самоуправления (делегированных) государственных полномочий и иных полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления в соответствии с законодательством, осуществляется за счет средств местных бюджетов, формируемых за счет местных налогов и сборов, а также за счет межбюджетных трансфертов (включая субвенции, выделяемых на осуществление переданных полномочий). Почти во всех муниципалитетах местные бюджеты принимаются своевременно в сроки, установленные бюджетным законодательством.

Размеры доходной части местных бюджетов варьируются от нескольких сотен тысяч рублей в малочисленных поселениях до нескольких десятков миллиардов в городских округах – центрах агломераций («городах-миллионниках»), а также городских округах – центрах промышленно-добывающих регионов. Так, доходная часть бюджета городского округа Новосибирск за 2020 год составила 49 млрд рублей, бюджета городского округа Екатеринбург – 47 млрд рублей, бюджета городского округа Сургут – 30 млрд рублей. Вместе с тем доходная часть бюджетов 12,1 тысячи муниципалитетов (что составляет около 58 процентов от числа муниципалитетов – участников бюджетного процесса) в 2020 финансовом году не превысила 10 млн рублей, а у 295 муниципалитетов составила не более 1 млн рублей.

4. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления

Основными формами непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления являются местный референдум и муниципальные выборы.

На муниципальных выборах избираются депутаты представительных органов поселений (за исключением поселений, в которых полномочия представительных органов осуществляются сходами граждан, о которых речь пойдет ниже), городских и муниципальных округов, внутригородских районов в городских округах с делением и внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения. Выборы депутатов представительных органов муниципальных районов, а также прямые выборы глав муниципальных образований проводятся опционально (в случае, если такой способ формирования представительных органов муниципальных районов и избрания глав муниципальных образований предусмотрен законами и уставами муниципальных образований). Избрание на муниципальных выборах каких-либо иных органов и должностных лиц местного самоуправления, а также членов выборных органов местного самоуправления в

принципе допускается федеральным законодательством, однако в настоящее время в Российской Федерации не практикуется.

Муниципальные выборы проводятся с определенной периодичностью, зависящей от установленного в соответствии с законодательством и уставами муниципальных образований срока полномочий соответствующих органов и должностных лиц местного самоуправления, как правило – раз в 5 лет (исключение составляют муниципалитеты Республики Ингушетия с четырехлетним сроком полномочий представительных органов), обычно в единый день голосования. Повторные выборы и повторное голосование, досрочные выборы, дополнительные выборы в целях замещения вакантных мандатов, а также выборы новых составов вновь образованных (преобразованных) муниципальных образований могут проводиться и вне дня голосования.

В 2020 году было проведено около 9,3 тыс. избирательных кампаний по выборам в органы местного самоуправления (включая основные, повторные, дополнительные и досрочные выборы депутатов представительных органов и глав муниципальных образований) в 83 субъектах Российской Федерации (во всех, кроме Кабардино-Балкарской Республики и г. Санкт-Петербурга). Большая часть избирательных кампаний (около 9,0 тысяч) пришлась на единый день голосования 13 сентября 2020 г. При этом около 7,5 тысяч избирательных кампаний пришлись на выборы новых составов депутатов представительных органов муниципальных образований по мажоритарным избирательным системам с одномандатными и многомандатными избирательными округами; 688 кампаний – на дополнительные выборы для замещения вакантных депутатских мандатов, оставленных выбывшими (досрочно сложившими полномочия) депутатами и 89 кампаний – на повторные выборы депутатов, не избранных на основных выборах. 20 раз проводились выборы депутатов представительных органов по пропорциональной системе (в 5 муниципальных и 3 внутригородских районах, а также в одном из сельсоветов Республики Дагестан; в г. Сунжа Республики Ингушетия; в 6 муниципальных районах Республики Калмыкия; в г. Гудермесе Чеченской Республики; в г. Электросталь Московской области), 129 раз – по смешанной пропорционально-мажоритарной системе (в том числе в 14 городских округах – административных центрах субъектов Российской Федерации Воронеже, Иваново, Ижевске, Казани, Калуге, Краснодаре, Орле, Оренбурге, Ростове-на-Дону, Смоленске, Сыктывкаре, Тамбове, Томске, Чебоксарах).

962 раза в 2020 году жителями муниципалитетов избирались главы муниципальных образований 39 субъектов Российской Федерации, в том числе, 32 раза в муниципальных районах (в Костромской области – 9 раз, в Иркутской области – 8 раз, в Забайкальском крае – 5 раз, в Республике Саха (Якутия) – 4 раза, в Хабаровском крае и Псковской области – по 3 раза), 1 раз в муниципальном округе (Каларский муниципальный округ Забайкальского края), 9 раз в городских округах (в городе Черногорске Республики Хакасия, городе Белогорске Амурской области, городах Ангарск, Свирск, Усть-Кут и

Черемхово Иркутской области, городах Буй и Волгореченск Костромской области, рабочем поселке Кольцово Новгородской области), 920 раз – в городских и сельских поселениях (в 5 поселениях Республики Дагестан и одном из поселений Краснодарского края для определения победителя проводилось повторное голосование).

Местные референдумы о введении самообложения в 2020 году проводились 21 раз в 3 субъектах Российской Федерации (15 раз – в поселениях Кировской области, 5 раз – в поселениях Республики Татарстан, 1 раз – в одном из поселений Алтайского края), по иным вопросам местные референдумы в 2020 году не проводились. Активность местных сообществ по проведению местных референдумов по сравнению с 2019 годом снизилась более чем в 5 раз ввиду эпидемиологической обстановки, не располагающей к публичным мероприятиям. Голосование по вопросу об изменении границ между муниципалитетами (не являющееся референдумом) проводилось один раз – на части территории Энгенойского сельского поселения Ножай-Юртовского муниципального района Чеченской Республики. Голосования по отзыву депутатов выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в 2019 году и первой половине 2020 года не проводились и не инициировались.

Одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются сходы граждан. В малочисленных поселениях с численностью жителей, обладающих активным избирательным правом, не более 100 человек, полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются (при численности жителей, обладающих избирательным правом, до 300 человек – могут осуществляться, если это предусмотрено уставом муниципального образования) сходом граждан. Такая форма осуществления местного самоуправления в 2020 году существовала в 70 поселениях, в том числе в городском поселении Иннополис Верхнеуслонского района Республики Татарстан и в 69 сельских поселениях в пределах 16 субъектов Российской Федерации.

13 таких сельских поселений существует в Республике Саха (Якутия), по 11 сельских – в Чеченской Республике, по 10 сельских поселений – в Красноярском и Хабаровском краях, по 5 сельских поселений – в Республике Тыва и Калужской области, по 3 сельских поселения – в Республике Северная Осетия – Алания, Забайкальском крае, по 2 сельских поселения – в Иркутской и Новосибирской областях, по одному сельскому поселению – в Республике Ингушетия, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Коми, Алтайском и Приморском краях. В течение 2019 – 2020 гг. в число таких поселений вошли 2 сельских поселения Калужской области (Авдеевка и Нестеры), покинули этот список село Ухул в Республике Дагестан (в котором был создан представительный орган) и Новочернореченский сельсовет в Красноярском крае (который был объединен с более крупным поселением).

По обобщенным данным, полученным от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, публичные слушания (в том числе по

вопросам, обязательным для вынесения на публичные слушания в соответствии с действующим законодательством) в 2020 году проводились в общей сложности более 63 тысяч раз, общественные обсуждения – более 15 тысячи раз, собрания граждан более 33 тысячи раз, конференции (собрания делегатов) – более 3,8 тысяч раз. Опросы граждан (результаты которых, в отличие от результатов местных референдумов, не являются обязательными) в 2020 году проводились более 1,2 тысячи раз, а их результаты учитывались при выработке органами местного самоуправления (а в некоторых случаях и органами государственной власти) соответствующих решений. Более 200 раз органами местного самоуправления рассматривались гражданские правотворческие инициативы, примерно в половине случаев результатом такого рассмотрения стало принятие соответствующих муниципальных правовых актов.

Из необязательных (факультативных) форм участия граждан в решении вопросов местного значения получило наибольшее распространение территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС). В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ уставы ТОСов регистрируются органами местного самоуправления после их принятия на собраниях и конференциях граждан в границах, установленных представительными органами местного самоуправления, при этом централизованный учет ТОСов в масштабе Российской Федерации или отдельных ее субъектов отсутствует. По примерным оценкам, произведенным в процессе обобщения данных, полученных из субъектов Российской Федерации, в целом по Российской Федерации по состоянию на конец 2020 года насчитывается около 35 тысяч ТОСов, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления, в границах 6,5 тысяч муниципальных образований. При этом около 2,7 тысяч ТОСов (7 процентов от общего их числа) имеют статус юридических лиц.

Другим факультативным институтом местного самоуправления, ориентированным на небольшие локации, является институт сельских старост, введенный в Федеральный закон № 131-ФЗ в 2018 году. По данным органов государственной власти субъектов Российской Федерации сельские старосты назначены более чем в 29 тысячах населенных пунктах, расположенных в пределах 6,6 тысячи муниципалитетов, а еще в 2,5 тысячах муниципалитетов создана необходимая правовая база для их назначения. Институт старост как посреднический механизм между органами местного самоуправления и населением оказался востребованным в субъектах Российской Федерации, в которых прямые коммуникации между населением и органами местного самоуправления затруднены в силу увеличенных размеров муниципалитетов, охватывающих большое число населенных пунктов.

5. Органы и должностные лица местного самоуправления

Система организации местного самоуправления и ее основные составляющие части (порядок формирования представительных органов муниципальных образований, способы избрания глав муниципальных

образований и их место в системе органов местного самоуправления) устанавливается и формируется в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований в рамках, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ и иными федеральными законами. Соответственно, информация по вопросам организации местного самоуправления в рамках данного раздела приводится по состоянию на 1 января 2021 года (дата, указанная органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в запросе о предоставлении информации) в нескольких ракурсах: в контексте действующего федерального законодательства; с точки зрения положений законов субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы организации местного самоуправления; в соответствии с уставами муниципальных образований (прежде всего в той их части, в которой нормы законов оставляют муниципалитетам свободу усмотрения); по фактическому положению (которое далеко не во всех аспектах детерминировано положениями норм права, и, кроме того, может «в моменте» отличаться от установленных норм в силу естественной динамики процессов и отложенного действия недавно принятых изменений).

Основной массив норм федерального законодательства, составляющих правовую основу организации местного самоуправления и предопределивших значимую роль законодательства субъекта Российской Федерации в регулировании организационных аспектов местного самоуправления, в целом сложился к середине 2010-х годов и в дальнейшем подвергался лишь точечной коррекции. В то же время законы субъектов Российской Федерации, касающиеся вопросов организации местного самоуправления, развивались не только в русле федерального регулирования, заданного Федеральным законом № 136-ФЗ и более поздними изменениями в Федеральном законе № 131-ФЗ (см. например, Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), но также под сильным влиянием правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5¹ статьи 35, частей 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1¹ 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).

При этом со времени наиболее масштабных изменений правового регулирования вопросов организации местного самоуправления как на

федеральном, так и на региональном уровне в 2014 – 2015 гг. прошел полный электоральный цикл, и соответствующие положения законов субъектов Российской Федерации были реализованы как минимум по одному разу практически во всех муниципалитетах.

Исходя из положений статей 34 и 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительные органы должны формироваться во всех муниципальных образованиях, за исключением малочисленных поселений (по состоянию на 1 января 2021 года – 1 городское и 69 сельских), в которых предусмотрено осуществление полномочий представительных органов сходами граждан.

С учетом того, что по состоянию на 1 января 2021 года в Российской Федерации насчитывается 20 184 муниципальных образования (в том числе 1 593 муниципальных района, 1 327 городских и 16 235 сельских поселений, 113 муниципальных и 627 городских округов, 3 городских округа с делением, 19 внутригородских районов, 267 внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения), в динамике момента предполагалось формирование 20 114 представительных органов муниципальных образований (в том числе 1 326 представительных органов городских поселений, 16 166 представительных органов сельских поселений и 2 622 представительных органа муниципальных образований иных видов соответственно количеству самих муниципалитетов).

Фактически по состоянию на 1 января 2021 года в Российской Федерации действовали 20 191 действующий состав представительных органов муниципальных образований, в том числе:

- 1 603 состава – представительные органы муниципальных районов;
- 1 339 составов – представительные органы городских поселений;
- 16 227 составов – представительные органы сельских поселений;
- 103 состава – представительные органы муниципальных округов;
- 630 составов – представительные органы городских округов;
- 3 состава – представительные органы городских округов с внутригородским делением;
- 19 составов – представительные органы внутригородских районов;
- 267 составов – представительные органы внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

Некоторое расхождение между числами подлежащих формированию и фактически действующих составов представительных органов муниципальных образований объясняется, помимо случаев осуществления полномочий представительных органов малочисленных поселений сходами граждан, также случаями досрочного прекращения полномочий ранее действовавших составов (ропуска, самороспуска) представительных органов муниципальных образований, установления в судебном порядке неправомочности ранее избранных (сформированных) составов представительных органов муниципальных образований, а также незавершенностью процессов преобразования муниципальных образований и формирования органов

местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях. При этом в соответствии с законами субъектов Российской Федерации в рамках «переходного периода» впредь до формирования новых органов местного самоуправления могут продолжать действовать представительные органы (а также иные органы и должностные лица) формально уже не существующих муниципальных образований.

Представительные органы муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением могут в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, а также уставами самих муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением могут формироваться одним из двух способов – путем направления в него депутатов-представителей соответственно от поселений и внутригородских округов в соответствии с равной для всех поселений (внутригородских районов) или иной, заранее установленной нормой (далее также – делегирование, система делегирования), либо на муниципальных выборах (далее также – прямые выборы, система прямых выборов). При применении в муниципальном районе системы делегирования в представительный орган муниципального района направляются главы входящих в его состав поселений (в соответствии с Постановлением № 30-П – за исключением глав поселений, избранных по конкурсу и не имеющих прямого мандата от населения), а также депутаты поселений в соответствии с равной и единой для всех поселений или неравной, установленной с учетом численности жителей поселений, нормой представительства, а в представительный орган городского округа с внутригородским делением – только депутаты внутригородских районов согласно установленной равной или неравной норме представительства.

Система прямых выборов депутатов представительных органов муниципальных районов предусмотрена (по состоянию на начало 2020 года) как единственно возможная законами 36 субъектов Российской Федерации (Республики Адыгея, Республики Алтай, Республики Башкортостан, Республики Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Саха (Якутия), Республики Северная Осетия – Алания, Республики Тыва, Республики Хакасия, Чеченской Республики, Чувашской Республики – Чувашии; Забайкальского, Краснодарского, Красноярского, Пермского, Приморского и Хабаровского краев; Брянской, Владимирской, Иркутской, Кемеровской, Кировской, Курганской, Курской, Омской, Оренбургской, Пензенской, Псковской, Свердловской, Смоленской, Томской, Челябинской областей; Еврейской автономной области; Ненецкого, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов).

К этой же группе следует отнести Республику Коми и Удмуртскую Республику, в которых применение системы прямых выборов в муниципальных районах поставлено в зависимость от выполнения формальных условий (критериев), которым заведомо удовлетворяют все муниципальные районы (наделение органов местного самоуправления муниципальных районов

отдельными государственными полномочиями, расположение в этих муниципальных районах судов или территориальных органов исполнительной власти, а в Республике Коми – также возложение на муниципальные районы отдельных публичных функций и задач государственного значения), а также Тверскую область, в которой система прямых выборов предусмотрена для всех муниципальных районов, в которых доля субвенций из других бюджетов превышает 20 процентов доходов бюджетов муниципальных районов (фактически, с учетом объема делегированных государственных полномочий, эта доля намного больше).

Повсеместное применение системы делегирования при формировании представительных органов муниципальных районов предусмотрено законами 20 субъектов Российской Федерации – Республики Дагестан, Республики Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Карелия, Республики Крым, Белгородской, Волгоградской, Вологодской, Костромской, Ленинградской, Липецкой, Новгородской, Орловской, Ростовской, Рязанской, Самарской, Тамбовской, Тульской, Ульяновской, Ярославской областей (21-й субъект Российской Федерации – Ставропольский край – выбыл из этой группы в 2020 году после преобразования 16 муниципальных районов в муниципальные округа).

К этой же группе можно отнести еще 2 субъекта Российской Федерации – Республику Татарстан и Нижегородскую область, в которых применение системы делегирования при формировании представительных органов муниципальных районов поставлено в зависимость от выполнения условий (критериев), которым заведомо удовлетворяют все муниципальные районы (наделение органов местного самоуправления муниципальных районов отдельными государственными полномочиями, а в Нижегородской области – также расположение в границах муниципального района территориальных органов исполнительной власти, опасных производственных и военных объектов).

Законами 12 субъектов Российской Федерации (Республики Бурятия, Республики Марий Эл, Республики Мордовия, Амурской, Архангельской, Астраханской, Воронежской, Ивановской, Новосибирской, Саратовской, Тюменской областей, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры) допускается применение обеих систем в соответствии с уставами самих муниципальных районов. При этом уставами муниципальных районов Республики Марий Эл и Ивановской области предусмотрена система делегирования, уставами муниципальных районов Амурской и Архангельской областей – система прямых выборов, в остальных субъектах Российской Федерации применяются обе системы.

Еще в 4 субъектах Российской Федерации (Алтайском и Камчатском краях, Калужской и Мурманской областях) к муниципальным районам применены дифференцированные подходы. Так, в Калужской области предусмотрено применение системы делегирования для 6 муниципальных

районов, прямо поименованных в законе (Кировский, Людиновский, Козельский, Медынский, Тарусский, Ферзиковский районы) и системы прямых выборов для остальных 18 муниципальных районов. В Мурманской области предусмотрено применение системы делегирования для 3 муниципальных районов (Кандалакшский, Терский и Ловозерский районы) и системы прямых выборов для одного (Кольского) муниципального района. В Камчатском крае предусмотрено применение системы прямых выборов в муниципальных районах, состоящих из двух поселений (этим условиям удовлетворяют Быстринский и Мильковский районы) и системы делегирования в остальных муниципальных районах. В Алтайском крае предусмотрено применение системы прямых выборов в муниципальных районах, более половины населения каждого из которых проживает в одном поселении (13 из 59 муниципальных районов) и любой из двух систем на выбор для остальных муниципальных районов (при этом система делегирования предусмотрена уставами 9 муниципальных районов края).

Исходя из обобщения положений законов субъектов Российской Федерации (по состоянию на 1 января 2021 года) в 704 из 1 593 муниципальных районов в пределах 23 субъектов Российской Федерации представительные органы подлежат избранию на выборах в силу прямых указаний в законах и еще в 76 районах в пределах 5 субъектов Российской Федерации ввиду соответствия критериям, установленным этими законами. В 438 муниципальных районах в пределах 23 субъектов Российской Федерации представительные органы подлежат формированию путем делегирования в силу прямых указаний в законе и еще 77 составов в пределах 3 субъектов Российской Федерации ввиду соответствия критериям, установленным этими законами. Остальные 298 муниципальных районов имеют возможность выбрать один из двух способов формирования представительных органов.

Согласно положениям уставов муниципальных районов 959 составов представительных органов муниципальных районов в 54 субъектах Российской Федерации подлежат избранию на муниципальных выборах, 634 состава в пределах 37 субъектов Российской Федерации – формированию по системе делегирования.

Из 1603 составов представительных органов муниципальных районов, фактически действовавших по состоянию на 1 января 2021 года в 77 субъектах Российской Федерации, 969 составов в 53 субъектах Российской Федерации избраны на муниципальных выборах, а 634 состава в 38 субъектах Российской Федерации сформированы по системе делегирования.

Законами большинства субъектов Российской Федерации, предусматривающих применение системы делегирования (либо возможность ее применения) в муниципальных районах, установлена равная норма представительства для всех поселений независимо от численности их жителей. Возможность применения неравной нормы представительства (в зависимости от численности жителей каждого поселений) прямо предусматривается либо

допускается в законами Республики Дагестан, Алтайского края, Костромской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Самарской, Саратовской и Ярославской областей и не исключается законом Астраханской и Волгоградской областей (а также законами Удмуртской Республики, Архангельской и Тверской областей, в которых система делегирования фактически не применяется).

При формировании представительных органов городских округов с внутригородским делением в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ может применяться как система делегирования, так и система прямых выборов. Отличие системы делегирования в городских округах с внутригородским делением от системы делегирования в муниципальных районах в том, что при ее применении в представительные органы городских округов с внутригородским делением направляются только депутаты, но не главы внутригородских районов.

В соответствии с законами Республики Дагестан и Челябинской области при формировании представительных органов городских округов с внутригородским делением Махачкалы (45 депутатов) и Челябинска (49 депутатов) предусматривается система делегирования с равной нормой представительства внутригородских районов, составляющей по 15 депутатов от каждого из 3 районов Махачкалы и по 7 депутатов от каждого из 7 районов Челябинска.

Законом Самарской области предусмотрена система делегирования с неравной нормой представительства, составляющей от 2 депутатов (для Ленинского и Самарского районов) до 8 депутатов (для Промышленного района) применяемая при формировании представительного органа городского округа Самары, состоящего из 37 депутатов.

Представительные органы поселений, муниципальных и городских округов (кроме городских округов с делением), внутригородских районов (в городских округах с делением), внутригородских муниципальных образований (в городах федерального значения) избираются только на муниципальных выборах. На прямых выборах сформированы 19 554 из 20 191 (96,8 процентов) действующих представительных органов муниципальных образований всех видов (включая представительные органы муниципальных районов, избранные на прямых выборах).

Законодательством субъектов Российской Федерации о выборах (а иногда – также уставами муниципальных образований) устанавливаются избирательные системы по выборам депутатов представительных органов – пропорциональная (со списками кандидатов), мажоритарная (с одномандатными или многомандатными избирательными округами), либо смешанная пропорционально-мажоритарная. Мажоритарная избирательная система повсеместно или почти повсеместно распространена в сельских поселениях, муниципальных округах и внутригородских муниципальных образованиях (в городах федерального значения). В то же время смешанная

пропорционально-мажоритарная система активно применяется в муниципальных районах, городских округах и внутригородских районах (образованных в городских округах с внутригородским делением) и является преобладающей в городских округах – административных центрах субъектов Российской Федерации.

В 19 554 действующих представительных органах, избранных на прямых выборах, состоят 203,3 тысячи действующих депутатов, в том числе:

19,6 тысяч – депутаты представительных органов муниципальных районов;

17,3 тысячи – депутаты представительных органов городских поселений;

147,0 тысячи – депутаты представительных органов сельских поселений;

1,8 тысячи – депутаты представительных органов муниципальных округов;

13,8 тысяч – депутаты городских округов, в т.ч. 2,5 тысячи – депутаты городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации);

0,45 тысячи – депутаты внутригородских районов;

3,3 тысячи – депутаты внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения.

Среднее число действующих депутатов на один состав представительного органа муниципального образования, сформированного путем прямых выборов, насчитывает около 10,5 депутатов. При этом средняя численность представительного органа сельского поселения насчитывает 9 депутатов; городского поселения – 13 депутатов; внутригородского муниципального образования в городе федерального значения – 12,5 депутатов; муниципального округа – 17 депутатов; муниципального района – 20 депутатов; городского округа – 22 депутата; внутригородского района – 24 депутатов; городского округа – административного центра субъекта Российской Федерации – 32 депутата.

Из 203,3 тысяч действующих депутатов, избранных на прямых выборах, 108,5 тысяч – мужчины и 94,8 тысяч депутатов – женщины. 29,0 тысячи избранных депутатов находятся в возрасте до 35 лет; 159,6 тысяч депутатов – в возрасте от 36 до 65 лет; 14,7 тысяч депутатов – в возрасте старше 65 лет; 97,6 тысяч депутатов имеют высшее образование.

В 637 представительных органах, избранных по системе делегирования (из которых 634 – представительные органы муниципальных районов и 3 – представительные органы городских округов с внутригородским делением) состоят 15,0 тысяч делегированных депутатов. При этом 13,4 тысячи делегированных депутатов представительных органов муниципальных районов (вошедших в состав представительных органов муниципальных районов как главы поселений либо делегированные в представительные органы муниципальных районов отдельными решениями представительных органов поселений) представляют сельские поселения, еще 1,4 тысячи – городские

поселения. Еще 130 депутатов были направлены в представительные органы городских округов с внутригородским делением голосованием в представительных органах внутригородских районов. Средняя численность депутатов представительного органа муниципального района, сформированного по системе делегирования, составляет 23,5 депутатов, а представительного органа городского округа с внутригородским делением – 43 депутата.

Из 15,0 тысяч действующих делегированных депутатов 9,8 тысяч – мужчины и 5,2 тысячи – женщины. 1,4 тысячи делегированных депутатов находятся в возрасте до 35 лет; 12,8 тысяч депутатов – в возрасте от 36 до 65 лет; 0,8 тысяч депутатов – в возрасте старше 65 лет. 10,8 тысяч делегированных депутатов имеют высшее образование.

Депутаты представительных органов муниципальных образований, как правило, работают на непостоянной основе; на постоянной основе в соответствии с частью 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ могут работать не более одной десятой от установленной численности депутатов. Фактически на постоянной основе работают около 6,3 тыс. депутатов, избранных на муниципальных выборах, и около 870 избранных депутатов.

Общее число замещенных депутатских мандатов в действующих представительных органах муниципальных образований всех видов составляет 218,3 тысячи; еще 6,6 тысяч депутатских мандатов вакантны (как правило, в связи со случаями досрочного прекращения полномочий ранее избранных депутатов). Общая численность депутатского корпуса (с учетом около 10,1 тысячи депутатов, совмещающих статус избранных депутатов в поселениях или внутригородских районах со статусом делегированных депутатов в муниципальных районах или городских округах с внутригородским делением) составляет 217,2 тысячи человек.

В течение 2020 года полномочия представительных органов муниципальных образований досрочно прекращались 569 раз, в том числе 549 раз – в связи с упразднением или преобразованием муниципальных образований, 10 раз (по 3 случая в муниципалитетах Амурской и Волгоградской областей, 2 случая в городе Севастополе, по одному в Республике Хакасия и Новгородской области) – в связи с судебными решениями о неправомерности составов, 8 раз (по 3 раза в муниципалитетах Республики Коми, по одному разу – в муниципалитетах Республики Башкортостан, Хабаровского края, Волгоградской и Новгородской областей, Чукотского автономного округа) – в связи самороспуском, 2 раза (в Сийском сельском поселении Архангельской области и Северо-Эвенском городском округе Магаданской области) – в связи с роспуском.

В соответствии со статьями 34 и 36 Федерального закона № 131-ФЗ (с учетом изменений и дополнений) главы муниципальных образований должны избираться и действовать во всех муниципальных образованиях без каких-либо исключений. Соответственно, динамика момента по состоянию

на 1 января 2021 года (без учета принятых, но не вступивших в силу или уже начатых, но не завершенных территориальных преобразований) предполагала избрание 20 184 глав муниципальных образований, в том числе глав 1 593 муниципальных районов, 1 327 городских и 16 235 сельских поселений, 113 муниципальных и 627 городских округов, 3 городских округов с делением, 19 внутригородских районов, 267 внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения.

Фактически по состоянию на 1 января 2021 года в Российской Федерации насчитывалось 19 941 действующий глава муниципальных образований, занимающих свои должности в 20 037 муниципальных образованиях (о 96 случаях совмещения главами своих статусов в двух муниципальных образованиях одновременно речь пойдет ниже), из них 1 584 человека занимали должности глав муниципальных районов, 1 327 – глав городских поселений, 16 126 – глав сельских поселений, 99 – глав муниципальных округов, 614 – глав городских округов, 3 – глав городских округов с внутригородским делением, 19 – глав внутригородских районов, 265 – глав внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения.

Некоторое расхождение между числами формально существующих муниципальных образований и действующих глав муниципальных образований объясняется, помимо случаев совмещения главами должностей в двух муниципалитетах, также случаями досрочного прекращения полномочий ранее избранных глав муниципальных образований и наличием на момент сбора информации соответствующих вакантных должностей, а также (как и в описанных выше случаях с представительными органами муниципальных образований) незавершенностью процессов преобразования муниципальных образований и формирования органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях (в контексте которых главы формально уже не существующих муниципалитетов могут продолжать осуществлять свои полномочия, а главы вновь образованных муниципалитетов оставаться неизбранными). При этом главы муниципальных образований, по каким-либо причинам отсутствующие на рабочем месте, а также временно отстраненные от исполнения должностных обязанностей в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, при сборе и обобщении информации для целей настоящего доклада учитывались как действующие главы муниципалитетов. В свою очередь, должностные лица категории «временно исполняющие обязанности» при сборе информации не учитывались как действующие главы.

Статьей 36 указанного Федерального закона предусмотрены три основных способа избрания глав муниципальных образований:

избрание на муниципальных выборах (далее также – на выборах);

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

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

Частями 2 и 3 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ определяются возможные сочетания способов избрания глав муниципальных образований и их места (положения, статуса) в системе организации местного самоуправления. При этом главы муниципальных образований могут в соответствии с вышеуказанными положениями Федерального закона № 131-ФЗ, а также законами субъектов Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований исполнять полномочия председателей представительных органов муниципальных образований (далее также – главы-председатели) или возглавлять местные администрации (далее также – главы-администраторы).

Главы муниципальных образований, избранные по конкурсу, возглавляют местные администрации. Главы, муниципальных образований, избираемые на выборах или из депутатов, могут либо возглавлять местные администрации, либо исполнять обязанности председателей представительных органов (в таких случаях местные администрации возглавляются специально назначаемыми должностными лицами – главами местных администраций).

В случае, когда в соответствии с частью 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ уставами муниципального района и поселения – административного центра муниципального района предусмотрено возложение полномочий администрации поселения – административного центра муниципального района на администрацию муниципального района, в указанном поселении местная администрация не образуется, а глава указанного поселения исполняет полномочия председателя представительного органа поселения. Такой глава поселения может избираться на муниципальных выборах либо из депутатов. Избрание глав таких поселений по конкурсу невозможно ввиду отсутствия администрации поселения, которую должен был бы возглавить глава поселения в случае его избрания по конкурсу в соответствии с пунктом 5 части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ.

Главы сельских поселений и внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения (за исключением глав, избранных по конкурсу) могут совмещать функции председателей представительных органов и глав местных администраций (далее также – главы-совместители), если это предусмотрено уставами муниципальных образований (вне зависимости от наличия соответствующих положений в законах субъектов Российской Федерации).

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 избираются на сходах граждан и возглавляют местные администрации.

Главы ЗАТО в соответствии со статьей 4 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» должны избираться по конкурсу. При этом в конкурсные комиссии должны включаться не только представители самого муниципалитета и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, но также представители федерального органа исполнительной власти либо государственной корпорации, по роду деятельности которых созданы ЗАТО.

Способ избрания главы каждого конкретного муниципального образования и его место в системе органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования с учетом положений Федерального закона № 131-ФЗ, а также принятых в соответствии с ним законов субъекта Российской Федерации. При этом объем регулятивных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, реализуемой путем принятия законов субъектов Российской Федерации, а также свобода усмотрения муниципалитетов при определении способов избрания глав и их места в системе местного самоуправления в муниципальных образованиях разного вида неодинаковы и зависят от вида муниципального образования и других обстоятельств, характеризующих его.

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

для муниципальных районов, городских округов (городских округов с внутригородским делением) и внутригородских районов, а также для муниципальных образований, которым в соответствии с федеральными законами придан особый статус, может быть установлен как альтернативный, так и единственно возможный (безальтернативный) способ избрания главы муниципального образования, а также его место в системе органов местного самоуправления;

для городских поселений, сопоставимых по степени концентрации задач и функций государственного значения 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 и его место в системе органов местного самоуправления; во всяком случае, сельские поселения не могут быть лишены возможности закрепить в своих уставах положения о прямых выборах глав муниципальных образований.

В соответствии с законами 28 субъектов Российской Федерации (Республики Адыгея, Республики Алтай, Республики Дагестан, Республики

Ингушетия, Республики Коми, Республики Мордовии; Камчатского, Краснодарского, Красноярского и Приморского краев; Архангельской, Волгоградской, Ивановской, Кировской, Курганской, Липецкой, Новгородской, Новосибирской, Омской, Самарской, Саратовской, Смоленской, Тамбовской, Томской, Челябинской, Ярославской областей; Еврейской автономной области; Ямало-Ненецкого автономного округа) главы муниципальных районов избираются по конкурсу.

К этой же группе можно отнести еще 7 субъектов Российской Федерации (Алтайский и Пермский края; Кемеровскую, Нижегородскую, Оренбургскую, Свердловскую и Тверскую области), в которых применение конкурсной системы в муниципальных районах формально поставлено в зависимость от выполнения условий (критериев), как минимум одному-двум из которых удовлетворяют все муниципальные районы (наделение органов местного самоуправления в том или ином объеме делегированными государственными полномочиями, расположение на территориях муниципальных районов судов, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и др.).

Законами 17 субъектов Российской Федерации (Республики Башкортостан, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Крым, Республики Северная Осетия – Алания, Чеченской Республики; Белгородской, Брянской, Владимирской, Вологодской, Калужской, Ленинградской, Пензенской, Ростовской, Рязанской, Тульской, Ульяновской областей, Ненецкого автономного округа) установлено, что главы муниципальных районов избираются депутатами представительных органов из своего состава и исполняют обязанности председателей представительных органов. К этой же группе примыкает и Республика Татарстан, в которой применение данной системы в муниципальных районах формально поставлено в зависимость от ряда условий (критериев), под которые подпадают все муниципальные районы республики.

В соответствии с законами 6 субъектов Российской Федерации (Республики Саха (Якутия), Республики Хакасии, Хабаровского края, Иркутской и Псковской областей, Чукотского автономного округа) главы муниципальных районов избираются на муниципальных выборах и возглавляют местные администрации.

Законами еще 4 субъектов Российской Федерации (Республики Тыва, Амурской, Астраханской и Воронежской областей) муниципальным районам предоставлено право самостоятельно в рамках возможностей, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ определять порядок избрания глав муниципальных районов и их место в системе органов местного самоуправления, закрепляя соответствующие положения в уставах муниципальных районов. При этом главы всех муниципальных районов в Республике Тыва согласно уставам этих муниципальных районов избираются из депутатов и являются главами-председателями. В то же время в муниципальных районах Амурской, Астраханской и Воронежской областей в

разных сочетаниях применяются системы с главами-администраторами, избираемыми на выборах, главами-председателями, избираемыми из депутатов, и конкурсная система.

Законами 11 субъектов Российской Федерации (Республики Бурятия, Республики Калмыкия, Республики Карелия, Республики Марий Эл, Удмуртской Республики, Чувашской Республики – Чувашии; Забайкальского края; Костромской, Курской, Тюменской областей; Ханты-Мансийского автономного округа – Югры) муниципальным районам предоставлена возможность определения способа избрания глав и (или) их места в системе органов местного самоуправления в рамках двух или нескольких вариантов, закрепленных в законах субъектов Российской Федерации. Еще в 3 субъектах Российской Федерации (Кабардино-Балкарской Республике, Мурманской и Орловской областях) законы субъектов Российской Федерации определяют порядок избрания глав муниципальных районов (из депутатов), однако оставляют муниципальным районам возможность самостоятельно определить место глав в системе органов местного самоуправления.

Согласно положениям уставов 1593 муниципальных районов 873 главы должны избираться по конкурсу; 506 глав – избираться из депутатов и стать главами-председателями, 193 главы – избираться на выборах и возглавить местные администрации, 21 глава – избираться из депутатов и возглавить местные администрации. Фактически по состоянию на 1 января 2021 года действовали 1584 главы муниципальных районов, при этом 855 из них были избраны по конкурсу, 508 глав-председателей были избраны из депутатов, 185 глав-администраторов были избраны на муниципальных выборах, 36 глав-администраторов были избраны из депутатов.

Нормы региональных законов, касающиеся способа избрания глав городских округов (а также глав муниципальных округов в тех субъектах Российской Федерации где муниципальные округа уже образованы или где их образование предполагается), и их место в системе органов местного самоуправления, имеют значительное сходство с аналогичными нормами, установленными для муниципальных районов.

Законами 9 из 17 субъектов Российской Федерации, в которых существуют муниципальные округа (Красноярского, Приморского и Ставропольского краев, Архангельской, Кировской, Курганской, Мурманской, Новгородской областей и Ямало-Ненецкого автономного округа) для всех существующих в пределах этих областей муниципальных округов установлен единственный способ избрания их глав – по конкурсу. Еще в 4 субъектах Российской Федерации (Пермском крае, Кемеровской области – Кузбассе, Нижегородской и Тверской областях) применение конкурсной системы к муниципальным округам формально поставлено в зависимость от условий, которым удовлетворяют все муниципальные округа. В Брянской области (видимо, по аналогии с нормами для муниципальных районов и городских

округов) предусмотрено избрание глав-председателей муниципальных округов из депутатов.

В Забайкальском крае и Амурской области определение порядка избрания глав муниципальных округов и их место в системе органов местного самоуправления оставлено на усмотрение самих муниципальных округов, а в законодательстве Камчатского края нет общей нормы, определяющей порядок избрания глав муниципальных округов и их места в системе органов местного самоуправления. При этом нормами временного характера предписано избрание первого главы Каларского района Забайкальского края на выборах (в статусе главы-администратора), а также избрание первых глав Приаргунского района Забайкальского края, Алеутского района Камчатского края, Белогорского и Ромненского района Амурской области по конкурсу с последующим закреплением порядка избрания глав указанных муниципальных районов и их мест в системе органов местного самоуправления в уставах указанных муниципальных районов. Фактически из 99 действующих по состоянию на 1 января 2021 года глав муниципальных округов 1 глава-администратор (в Каларском районе Забайкальского края) избран на выборах, 2 главы-председателя (в Жуковском и Стародубском районах Брянской области) избраны из депутатов, остальные 96 глав избраны по конкурсу.

В соответствии с законами 31 субъекта Российской Федерации (Республики Адыгея, Республики Алтай, Республики Дагестан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Мордовия, Камчатского, Краснодарского, Красноярского, Приморского и Ставропольского краев, Архангельской, Астраханской, Волгоградской, Ивановской, Курской, Курганской, Липецкой, Магаданской, Московской, Новгородской, Омской, Самарской, Саратовской, Смоленской, Тамбовской, Ульяновской и Челябинской областей, Еврейской автономной области, Ненецкого и Ямало-Ненецкого автономных округов) главы городских округов избираются по конкурсу. К этой же группе можно отнести еще 8 субъектов Российской Федерации (Алтайский и Пермский края, Кемеровскую, Нижегородскую, Оренбургскую, Тверскую, Сахалинскую и Свердловскую области), в которых применение конкурсной системы поставлено в зависимость от выполнения формальных условий (критериев), которым удовлетворяют все городские округа.

Законами 13 субъектов Российской Федерации (Карачаево-Черкесской Республики, Республики Крым, Республики Северная Осетия – Алания, Чеченской Республики, Чувашской Республики, Белгородской, Брянской, Вологодской, Калужской, Псковской, Ростовской, Тамбовской, Тульской областей) установлено, что главы городских округов избираются депутатами представительных органов из своего состава и исполняют обязанности председателей представительных органов муниципальных образований. К этой же группе можно отнести еще 3 субъекта Российской Федерации – Республику Татарстан, в которой применение этой же системы в городских округах Казань

и Набережные Челны обусловлено их соответствием группе критериев, и с некоторой долей условности – также Республику Башкортостан и Пензенскую область, в которых «вынужденными» исключениями из установленного региональными законами общего правила об избрании глав городских округов из депутатов являются ЗАТО Межгорье (в Башкортостане) и ЗАТО Заречный (в Пензенской области), главы которых избираются по конкурсу.

В соответствии с законами 4 субъектов Российской Федерации (Республики Саха (Якутия), Республики Хакасии, Хабаровского края и Чукотского автономного округа) главы городских округов избираются на муниципальных выборах и возглавляют местные администрации.

Законами еще 3 субъектов Российской Федерации (Республики Тыва, Амурской и Воронежской областей) муниципальным районам предоставлено право самостоятельно определять порядок избрания глав городских округов и их место в системе органов местного самоуправления в рамках возможностей, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

Еще в 20 субъектах Российской Федерации предусматривается более сложное регулирование, закрепляющее за городскими округами возможность выбора одного из двух-трех способов избрания глав (Республика Калмыкия, Республика Карелия, Удмуртская Республика, Республика Марий Эл, Костромская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра), либо предоставляющее органам местного самоуправления городских округов право определить место глав муниципальных образований в системе органов местного самоуправления при заранее определенном способе их избрания (Кабардино-Балкарская Республика, Ленинградская и Орловская области), либо предусматривающее дифференцированное регулирование для разных городских округов (Республика Бурятия; Забайкальский край; Владимирская, Иркутская, Калининградская, Кировская, Мурманская, Новосибирская, Томская, Тюменская, Ярославская области). Дифференцированное регулирование чаще всего применяется по отношению к ЗАТО (в силу приведенных выше положений федерального закона), а также к городским округам – административным центрам субъектов Российской Федерации, и лишь в некоторых случаях (например, в Кировской, Костромской, Мурманской, Новосибирской, Ярославской областях) – к другим городским округам.

Исходя из положений уставов 622 городских округов (без учета принятых, но еще не вступивших в силу отложенных изменений, направленных на приведение этих уставов в соответствие с новыми законами субъектов Российской Федерации) 459 глав подлежат избранию по конкурсу, 117 глав должны избираться из депутатов и становиться главами-председателями, 42 главы должны избираться на выборах и становиться главами-администраторами, 4 главы (в городах Ливны и Мценск Орловской области, городском округе Сосновый Бор Ленинградской области и Ковдорском городском округе Мурманской области) должны избираться из депутатов и становиться главами-администраторами. Фактически действуют 614 глав

городских округов, из них 446 глав избраны по конкурсу; 119 глав-председателей избраны из депутатов; 45 глав-администраторов избраны на выборах; 20 глав-председателей избраны из депутатов; 4 главы-администратора избраны из депутатов.

Уставы 46 из 77 городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации предусматривают конкурсную систему, уставы 24 городских округов – избрание глав-председателей из депутатов, уставы 7 городских округов (Абакана, Анадыря, Новосибирска, Томска, Улан-Удэ, Хабаровска, Якутска) – избрание глав-администраторов на выборах. Из 76 фактически действующих глав городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации (с учетом 77-й незамещенной должности главы города Тамбова) 44 главы избраны по конкурсу, 25 – главы-председатели, избранные из депутатов, 8 глав (главы городов Абакана, Анадыря, Новосибирска, Томска, Улан-Удэ, Хабаровска, Якутска) избраны на муниципальных выборах и возглавляют городские администрации.

Способы избрания глав муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением (Махачкалы, Самары и Челябинска) и образованных в их составе внутригородских районов, а также их место в системе органов местного самоуправления определены законами тех субъектов Российской Федерации, в соответствии с которыми они образованы – Республики Дагестан, Самарской и Челябинской областей. Главы городских округов с внутригородским делением Махачкалы, Самары и Челябинска, а также главы в общей сложности 19 внутригородских районов в указанных городских округах должны избираться и фактически избраны по конкурсу. Избрание новых глав внутригородских районов в Самаре завершило процесс перехода всех городских округов с внутригородским делением на конкурсную систему.

Более гибкое правовое регулирование (в том числе в контексте упомянутого выше Постановления № 30-П) применяется законодателем при определении способов избрания и статуса в системе органов местного самоуправления городских и особенно сельских поселений.

Так, предусмотренные постановлением № 30-П критерии определения состава городских поселений, сопоставимых по характеру осуществляемых публично-правовых функций с городскими округами, в соответствии с которыми для отдельных городских поселений может устанавливаться определенный порядок избрания глав, не связанный с муниципальными выборами (из депутатов или по конкурсу) закреплены законами 19 субъектов Российской Федерации (Республики Башкортостан, Республики Коми, Республики Татарстан, Удмуртской Республики; Краснодарского края; Архангельской, Волгоградской, Вологодской, Калужской, Ленинградской, Мурманской, Нижегородской, Пензенской, Ростовской, Смоленской, Тверской, Томской, Челябинской, Ярославской областей).

В качестве таких критериев, в частности, предусмотрены расположение в городском поселении административного центра муниципального района (в Республике Башкортостан, Республике Коми, Республике Татарстан, Удмуртской Республике, Краснодарском крае, Архангельской, Вологодской, Мурманской, Нижегородской, Ростовской, Тверской, Томской и Ярославской областях); отсечка по численности населения (от 3 тысяч жителей в Нижегородской области, от 8 тысяч жителей в Калужской области и от 20 тысяч жителей в Пензенской области); расположение в поселении федеральных судов, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также государственных предприятий и учреждений (в Республике Коми, Удмуртской Республике, Архангельской, Волгоградской и Смоленской областях); пограничных зон и территорий с ограниченным посещением иностранных граждан (в Мурманской области), расположение поселений рядом с административными границами субъектов Российской Федерации (в Нижегородской области); возложение на органы местного самоуправления в том или ином объеме отдельных государственных полномочий (в Республике Коми, Республике Татарстан, Архангельской, Ростовской и Смоленской областях), а также иных публичных функций, имеющих государственное значение (в Республике Коми и Архангельской области). Списки городских поселений, соответствующих таким критериям, содержатся непосредственно в законах Архангельской, Ростовской и Челябинской областей. При этом в некоторых субъектах Российской Федерации (включая Республику Башкортостан, Республику Коми, Республику Татарстан, Нижегородскую область и некоторые другие субъектах Российской Федерации) эти критерии сформулированы таким образом, что под них попадают все или почти все городские поселения.

В Республике Башкортостан, Республике Коми, Республике Татарстан, а также в Вологодской, Калужской, Нижегородской, Пензенской и Ростовской областях главы городских поселений, подпадающих под действие критериев, установленных в соответствии с Постановлением № 30-П, избираются из депутатов и исполняют обязанности председателей представительных органов муниципальных образований. В Ленинградской и Мурманской областях главы таких городских поселений также избираются из депутатов, однако сами поселения вправе определить их место в системе органов местного самоуправления (кроме случаев, когда полномочия администраций поселений – административных центров муниципальных районов в соответствии с частью 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ возложены на администрации муниципальных районов; главы таких поселений исполняют обязанности председателей представительных органов поселений).

В Краснодарском крае, Архангельской, Волгоградской, Тверской, Смоленской, Челябинской и Ярославской областях главы городских поселений, подпадающих под действие указанных критериев (за исключением поселений –

административных центров муниципальных районов, полномочия которых возложены администрациям муниципальных районов), должны избираться по конкурсу и возглавлять местные администрации, в Удмуртской Республике – избираться по конкурсу или из депутатов и возглавлять местные администрации, в Томской области – избираться на выборах или по конкурсу и возглавлять местные администрации.

Для городских поселений – административных центров муниципальных районов, полномочия которых переданы администрациям муниципальных районов, законами некоторых субъектов Российской Федерации установлено, что главы таких поселений избираются на выборах или из депутатов (Республика Бурятия, Республика Мордовия, Республика Северная Осетия – Алания, Красноярский край, Ивановская, Самарская, Саратовская и Смоленская области) или только из депутатов (Камчатский и Приморский края, Архангельская, Волгоградская, Новгородская, Омская, Тверская, Тульская, Челябинская, Ярославская области, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа) и исполняют полномочия председателей представительных органов муниципальных образований.

Для городских поселений, не подпадающих под критерии, установленные Постановлением № 30-П и в которых не применяется схема возложения полномочий администрации поселений – административных центров муниципальных районов на администрации муниципальных районов, законами субъектов Российской Федерации, как правило, либо не устанавливаются способы избрания глав муниципальных образований и их место в системе органов местного самоуправления (и в этом случае органы местного самоуправления вправе урегулировать соответствующие вопросы самостоятельно в рамках возможностей, предоставляемых Федеральным законом № 131-ФЗ), либо предусматривается вариативное регулирование.

Так, в Республике Башкортостан, Республике Бурятия, Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Коми, Республике Мордовия, Республике Татарстан, Республике Хакасия, Чеченской Республике, Приморском крае, Белгородской, Владимирской, Вологодской, Калужской, Ленинградской, Мурманской, Пензенской, Ростовской, Самарской, Саратовской, Тамбовской, Ульяновской, Ярославской областях главы таких поселений могут избираться на выборах или из депутатов (не предусматривается избрание по конкурсу). В Республике Адыгея, Республике Калмыкия, Красноярском крае, Волгоградской, Курганской, Свердловской, Томской областях главы таких поселений могут избираться на выборах или по конкурсу (не предусматривается избрание из депутатов). Законами Республики Саха (Якутия), Краснодарского края, Иркутской и Новгородской областей, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов предусматривается избрание глав таких городских поселений только на выборах. Законами Карачаево-Черкесской Республики, а также Калужской и Пензенской областей при сохранении вариативности способов избрания глав

городских поселений императивно закреплен их статус глав-председателей, а законодательством Томской области – статус глав-администраторов.

В соответствии с уставами 1327 городских поселений 691 глава-председатель должен избираться из депутатов, 330 глав – избираться по конкурсу, 293 главы-администратора должны – избираться на выборах, 10 глав-администраторов избираться из депутатов, 2 главы-председателя избираться на выборах, 1 глава (в городе Иннополисе) – избираться на сходе граждан. Из 1327 действующих глав городских поселений 677 глав-председателей избраны из депутатов, 328 глав избрано по конкурсу, 20 глав-администраторов избраны из депутатов, 2 главы-председателя избраны на выборах, 1 глава (в городе Иннополисе) избран на сходе граждан.

Правовое регулирование способов избрания глав сельских поселений и их места в системе органов местного самоуправления на уровне субъектов Российской Федерации во многом сходно с вариативным регулированием, закрепленным для глав городских поселений, не подпадающих под критерии, установленные в соответствии с Постановлением № 30-П. Императивное регулирование порядка избрания и статуса глав в целом нетипично для сельских поселений и установлено лишь для нескольких их групп (например, для сельских поселений – районных центров в Краснодарском крае, а также для сельских поселений с численностью населения более 8 тысяч жителей в Калужской области).

Особенностью правового регулирования способа избрания и статуса глав именно сельских поселений является возможность закрепления в уставах сельских поселений (независимо от наличия или отсутствия соответствующих положений в законах субъектов Российской Федерации), главы которых избираются на выборах или из депутатов (но не по конкурсу) положения о совмещении такими главами полномочий председателей представительных органов сельских поселений и глав местных администраций. Запретить такое совмещение органы государственной власти субъектов Российской Федерации не могут, а положения, предусматривающие обязательность такого совмещения, в законах субъектов Российской Федерации не встречаются. В то же время законами Кировской и Томской областей установлено, что включение в уставы сельских поселений положений об избрании глав этих поселений на выборах означает их наделение статусом глав-совместителей.

В соответствии с уставами 16235 сельских поселений 5570 глав должны избираться по конкурсу и становиться главами-администраторами; 4064 главы должны избираться из депутатов и становиться главами-совместителями; 2644 главы должны избираться на выборах и становиться главами-совместителями; 2536 глав должны избираться депутатами из своего состава и становиться главами-председателями; 1328 глав должны избираться на выборах и становиться главами-администраторами; 69 глав должны избираться на сходах и становиться главами-администраторами; 11 глав должны избираться по конкурсу и становиться главами-совместителями; 10 глав должны избираться

из депутатов и становятся главами-администраторами; 3 главы должны избираться на выборах и становятся главами-председателями. Из 16126 действующих глав сельских поселений 5218 глав избраны по конкурсу и возглавляют местные администрации; 4098 глав избраны из депутатов и являются главами-совместителями; 2580 глав избраны на выборах и являются главами-совместителями; 2562 главы избраны из депутатов и являются главами-председателями; 1523 главы избраны на выборах и возглавляют местные администрации; 66 глав избраны на сходах и возглавляют местные администрации; 16 глав избраны из депутатов и возглавляют местные администрации.

Возможное сочетание конкурсного способа избрания глав сельских поселений со статусом глав-совместителей определено как недопустимое Федеральным законом от 30 октября 2018 г. № 384-ФЗ в контексте одной из правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении № 30-П (в связи с тем, что главы муниципалитетов, избираемые по конкурсной системе, не имеют действующего мандата, полученного непосредственно от населения, и не могут осуществлять функции представителей населения в представительных органах муниципальных образований) и в 2019 – 2020 гг. было исключено из уставов почти всех сельских поселений, в которых оно ранее содержалось.

Порядок избрания глав внутригородских муниципальных образований в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе определяется законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения и уставами указанных внутригородских муниципальных образований. При этом Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» предусматривает возможность избрания глав 145 из 146 муниципальных образований на выборах или из депутатов (по усмотрению самих муниципалитетов), а главы муниципального образования Троицк – по конкурсу. Закон Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» предусматривает избрание глав внутригородских муниципальных образований на выборах (глав-администраторов) либо из депутатов (глав-совместителей). Закон города Севастополя от 26 марта 2018 года № 407-ЗС «Об организации местного самоуправления в городе Севастополе» предусматривает избрание глав внутригородских муниципальных образований только из депутатов.

Уставами 169 из 267 внутригородских муниципальных образований предусмотрено избрание глав-председателей из депутатов. Уставами еще 97 муниципальных образований предусмотрено избрание глав-совместителей из депутатов. Уставом 1 внутригородского муниципального образования (г. Троицка) предусмотрено избрание главы по конкурсу. Фактически из 262 избранных глав внутригородских муниципальных образований 169 глав исполняют полномочия председателей представительных органов

муниципальных образований, еще 95 глав совмещает эти полномочия с полномочиями главы местной администрации. При этом в муниципальном образовании Троицк, как уже было отмечено выше, глава, избранный по конкурсу, возглавляет местную администрацию.

Таблица 3. Порядок избрания глав муниципальных образований и их место в системе органов местного самоуправления в соответствии с уставами муниципальных образований

Муниципальные образования, в соответствии с уставами которых их главы (в т.ч. по видам муниципалитетов)	должны избираться и исполнять полномочия								
	на выборах			из депутатов			по конкурсу		на сходах
	глав местных администраций	председателей представительных органов	совмещать обе функции	глав местных администраций	председателей представительных органов	совмещать обе функции	глав местных администраций	совмещать обе функции	глав местных администраций
муниципальных районов	193	–	–	21	506	–	873	–	–
городских поселений	293	2	–	10	691	–	330	–	1
сельских поселений	1328	3	2644	10	2536	4064	5570	11	69
муниципальных округов	–	–	–	–	2	–	85	–	–
городских округов	42	–	–	4	117	–	459	–	–
<i>в т.ч. административных центров субъектов РФ</i>	7	–	–	–	24	–	49	–	–
городских округов с делением	–	–	–	–	–	–	3	–	–
внутригородских районов	–	–	–	–	–	–	19	–	–
внутригородских территорий	–	–	–	–	169	97	1	–	–
ВСЕГО	1856	5	2644	45	4021	4161	7340	11	70

Значимые изменения, касающиеся порядка избрания глав муниципальных образований и их места в системе местного самоуправления, были внесены в законы Республики Карелия, Республики Калмыкия, Астраханской, Ленинградской и Орловской областей; в Забайкальском крае принят новый закон, регулирующий вопросы формирования органов местного самоуправления. В законодательство Московской области внесены изменения, связанные с преобразованием всех муниципальных районов в городские округа, и еще в законы ряда субъектов Российской Федерации – в связи с состоявшимся либо планируемым созданием муниципальных образований нового вида – муниципальных округов. При этом следует отметить, что принятие новых или изменение положений действующих законов субъектов Российской Федерации, определяющих порядок избрания глав муниципальных образований и (или) их места в системе органов местного самоуправления, а также внесение соответствующих изменений в уставы муниципальных образований не приводит ни к досрочному прекращению полномочий ранее действующих глав, ни к автоматическому изменению их статуса. Соответствующие положения будут применяться к новым главам муниципальных образований, которые будут избраны после истечения сроков полномочий действующих глав муниципальных образований или досрочного

прекращения их полномочий по основаниям, установленным законодательством.

Приведенные данные в целом показывают сохраняющееся многообразие способов и форм организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

В некоторых субъектах сложились повсеместно используемые или преобладающие модели организации местного самоуправления – система «главы-председатели из депутатов» в Республике Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Крым, Республике Марий Эл, Республике Татарстан, Республике Тыва, Чеченской Республике, Белгородской, Вологодской, Ростовской и Тульской областях (в большинстве из них – в сочетании с формированием представительных органов муниципальных районов способом делегирования), выборная система в Республике Саха (Якутия), Республике Хакасия и Чукотском автономном округе, конкурсная система в Республике Адыгея, Пермском и Ставропольском краях, Республике Ингушетия, Липецкой, Магаданской и Сахалинской областях. В остальных субъектах Российской Федерации разные системы формирования применяются в тех или иных сочетаниях.

Текущую ситуацию в целом по стране можно охарактеризовать как соперничество трех основных систем, образуемых сочетаниями способов избрания глав муниципальных образований и их места в системе органов местного самоуправления: выборной системы (с главами-администраторами, избираемыми на выборах); «двуглавой» системы (с главами-председателями, избираемыми из депутатов, и отдельно назначаемыми главами администраций), а также конкурсной системы, обозначившей тенденцию к экспансии и постепенному замещению других систем, особенно в крупных муниципалитетах.

При этом муниципальные районы, городские округа и муниципалитеты «новых форматов» (городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы, муниципальные округа) в целом тяготеют к конкурсной системе, городские поселения и внутригородские муниципальные образования в городах федерального значения – к системе «глава-председатель из депутатов», сельские поселения – к системам, позволяющим главам муниципалитетов совмещать статус председателей представительных органов и глав местных администраций.

Также следует отметить сохраняющуюся в течение многих лет корреляцию между способом избрания главы «на выборах» и его статусом «главы-администратора» (или «главы-совместителя» в сельском поселении), а также между способом избрания главы «из депутатов» и его статусом «главы-председателя» (или «главы-совместителя» в сельском поселении). «Инвертированные» системы широкого распространения не получили и точно применяются лишь в нескольких десятках муниципалитетов в масштабах всей страны. Так, система с «главой-председателем, избираемым на

выборах» встречается в 7 субъектах Российской Федерации (Республике Карелия, Красноярском и Приморском краях, Астраханской, Костромской, Магаданской и Челябинской областях), а система «глава-администратор, избираемый из депутатов» – в 8 субъектах Российской Федерации (Республике Алтай, Республике Северная Осетия – Алания, Удмуртской Республике, Алтайском крае, Мурманской, Ленинградской, Орловской и Тверской областях).

Немаловажной характеристикой состояния местного самоуправления является сменяемость и плановая ротация должностных лиц местного самоуправления. При этом по имеющимся сведениям около 10,1 из 20,0 тысяч глав муниципалитетов занимают свои должности впервые, около 5,7 тысяч – второй срок подряд, около 4,0 тысяч – третий и последующий сроки подряд, около 240 человек – новый срок после перерыва.

Большинство действующих глав муниципальных образований замещают свои должности на постоянной (оплачиваемой) основе. На непостоянной основе работают около 3,6 тысяч глав муниципальных образований, почти всегда это главы-председатели, избранные из депутатов, и значительно реже – главы-председатели, избранные на выборах (ни главы-администраторы, ни главы-совместители работать на непостоянной основе не могут в силу ограничений, установленных в законе). Практика замещения главами муниципалитетов своих должностей на непостоянной основе получила значительное распространение в городских поселениях и муниципальных районах, несколько меньшее распространение – во внутригородских муниципальных образованиях и сельских поселениях, малое распространение – в городских и муниципальных округах. В то же время в Республике Марий Эл, Чеченской Республике, а также в Белгородской, Владимирской, Калужской, Пензенской, Ростовской, Тульской и Ульяновской областях осуществление главами муниципальных образований своих полномочий на непостоянной основе является общераспространенной практикой и охватывает от 87 до 99 процентов муниципалитетов. Обращают на себя внимание также случаи осуществления своих полномочий на непостоянной основе главами городских округов – столиц и административных центров субъектов Российской Федерации (Брянска, Нальчика, Уфы).

Несмотря на установленное Федеральным законом № 131-ФЗ ограничение возможностей совмещения одним и тем же лицом статусов должностного лица в двух или нескольких муниципалитетах, такое совмещение может иметь место в случаях, если оно является результатом применения процедур, установленных законодательством. В частности, сочетание системы делегирования при формировании представительных органов муниципальных районов с установленным способом избрания главы муниципального района «из депутатов» позволяет главам поселений, делегированным в состав представительного органа муниципального района согласно занимаемым ими должностям, претендовать на избрание на должность главы района, не

отказываясь при этом от должности главы поселения. При этом как минимум в одном из возглавляемых муниципальных образований (как правило, в муниципальном районе) такой глава осуществляет свои полномочия на непостоянной основе в статусе главы-председателя. Такое совмещение реализовано в 96 муниципальных районах (главы которых одновременно замещают аналогичные должности в 58 городских и 38 сельских поселениях).

Кроме того, органами государственной власти субъектов Российской Федерации представлена информация об основных социально-демографических характеристиках 19941 главы муниципального образования, возглавляющего (с учетом упомянутых случаев совмещения статусов) 20037 муниципальных образований. 13,2 тысячи из них мужчины и 6,8 тысяч – женщины; 1,5 тысяч – в возрасте от 18 до 35 лет, 17,6 тысяч – в возрасте от 36 до 65 лет, около 850 человек – старше 65 лет. 14,7 тысяч из них имеют высшее образование, в том числе 2,3 тысячи – экономическое, 1,9 тысяч – юридическое и 1,6 тысяч – по специальности «Государственное и муниципальное управление».

По данным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, досрочное прекращение полномочий глав муниципальных образований в 2020 году имело место 1137 раз, причем 522 случая были связаны с территориальными преобразованиями, 521 случай – с добровольной отставкой, 71 случай – со смертью действующих глав, 9 случаев – с удалением в отставку, 9 случаев – с вступлением в силу обвинительного приговора, 8 случаев – досрочное прекращение полномочий по иным основаниям.

В соответствии с частью 1 статьи 34 и частью 1 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ в структуре органов местного самоуправления создается исполнительно-распорядительный орган – местная администрация.

При этом часть 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ, как было отмечено выше, допускает возложение полномочий администрации городского или сельского поселения – административного центра муниципального района на администрацию муниципального района (и в этом случае администрация такого поселения не создается, а если она была создана ранее – подлежит ликвидации) в случае, если соответствующие положения одновременно включены в устав муниципального района и в устав «центрального» поселения. Такая возможность реализована в 247 городских и 65 сельских поселениях, являющихся административными центрами 312 муниципальных районов в пределах 42 субъектов Российской Федерации. При этом в течение 2020 года общее число муниципальных районов, в которых реализуется такая модель управления, оставалось стабильным под влиянием двух разнонаправленных факторов. С одной стороны эта модель была реализована в ряде новых муниципальных районах (в том числе в Липецкой области, где ранее она не применялась), с другой – часть муниципальных районов, практикующих такой формат организации местного самоуправления, были преобразованы в муниципальные округа.

Несколько поселений, являющихся административными центрами одноименных муниципальных районов (например, городское поселение Людиново и сельское поселение Ульяново в Калужской 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 соглашениям (см. раздел 3), что фактически означает добровольный отказ таких поселений от принадлежащей им правовой и политической субъектности.

В соответствии с частью 2 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ главой местной администрации является либо глава муниципального образования (глава-администратор либо глава-совместитель), либо (в случае, если глава муниципального образования является главой-председателем) – должностное лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса (глава администрации, иногда также именуемый в специальной литературе «сити-менеджером»).

Назначение глав местных администраций предусматривается уставами 3714 муниципальных образований, в том числе 506 муниципальных районов, 446 городских и 2474 сельских поселений, 2 муниципальных и 117 городских округов (в том числе 24 городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации), 169 внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения. Фактически по состоянию на 1 января 2021 года действуют 3618 главы местных администрации, в том числе 528 – в муниципальных районах, 438 – в городских и 2379 – в сельских поселениях, 1 – в муниципальном округе, 120 – в городских округах (в том числе 27 – в административных центрах субъектов Российской Федерации), 148 – во внутригородских муниципальных образованиях.

При этом следует отметить, что главы муниципальных образований, возглавляющих местные администрации и главы местных администраций, назначаемых по конкурсу, имеют похожий социально-демографический профиль. 3,6 тысячи из них мужчины и 1,1 тысяча – женщины; около 300 человек – в возрасте от 18 до 35 лет, 3,2 тысячи – в возрасте от 36 до 65 лет, около 60 человек – старше 65 лет. 3,0 тысячи из них имеют высшее образование, из них около 560 – экономическое, около 500 – юридическое, около 350 – по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Случаи досрочного прекращения полномочий глав местных администраций в 2020 году имели место 217 раз (из них 165 раз – в связи с добровольной отставкой или по соглашению сторон, 33 раза – в связи со смертью, 17 раз – в связи с преобразованиями, 2 раза – вследствие иных причины).

По обобщенным сведениям субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, не менее 11,5 тысяч обособленных отраслевых (функциональных) и 2,4 тысяч территориальных органов местных

администраций действуют в рамках структур местных администраций соответственно 2,8 тысяч и около 800 муниципальных образований.

В 5,4 тысячах муниципальных образований контрольно-счетных органов муниципальных образований; в остальных муниципальных образованиях их полномочия переданы контрольно-счетным органам муниципальных образований другого уровня либо субъектов Российской Федерации в соответствии с частями 11 и 12 статьи 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Фактически контрольно-счетные органы муниципальных образований действуют примерно в 4,7 тысяч муниципальных образований, что составляет примерно 23 процента от общей численности муниципалитетов. Свои контрольно-счетные органы имеются у большинства городских округов (включая административные центры субъектов Российской Федерации) и муниципальных районов. В то же время в большинстве городских и сельских поселениях контрольно-счетные органы не создаются, а их функции передаются контрольно-счетным органам муниципальных районов. В общей сложности эти органы насчитывают около 10,6 тысяч председателей, заместителей председателей, секретарей, аудиторов, из которых около половины работает на штатной основе.

Деятельность органов местного самоуправления обеспечивают около 293,3 тысяч муниципальных служащих, выполняющих свои служебные функции на условиях как полной, так и неполной занятости. Из них 118,5 тысяч служащих работают в органах местного самоуправления городских округов, в том числе 51,4 тысячи в городских округах – административных центрах субъектов Российской Федерации; 100,7 тысяч – в органах местного самоуправления муниципальных районов; 45,3 тысячи – в органах местного самоуправления сельских поселений; 10,5 тысячи – в органах местного самоуправления муниципальных округов; 10,2 тысячи – в органах местного самоуправления городских поселений; 3,9 тысячи – в органах местного самоуправления внутригородских муниципальных образований; 2,9 тысячи – в органах местного самоуправления городских округов с внутригородским делением; 1,1 тысяча – в органах местного самоуправления внутригородских районов.

При этом следует отметить, что существенного сокращения численности муниципальных служащих вследствие территориальных преобразований в 2020 году не произошло. По всей видимости, кадровый потенциал преобразованных муниципальных образований был в значительной степени востребован органами местного самоуправления новых, укрупненных муниципалитетов.

Средняя численность муниципальных служащих в субъекте Российской Федерации составляет 3450 служащих, в городском округе с внутригородским делением – 970 служащих (1350 вместе со служащими внутригородских районов), в городском округе – административном центре субъекта Российской Федерации –

Федерации – 642 служащих, в городском округе – 189 служащих, в муниципальном округе – 93 служащих, в муниципальном районе – 63 служащих (с учетом служащих поселений – 98 служащих), во внутригородском районе – 60 служащих, во внутригородском муниципальном образовании – 15 служащих, в городском поселении – 8 служащих, в сельском поселении – 3 служащих.

Около 275,6 тысяч муниципальных служащих работают в местных администрациях (а также в их отраслевых и территориальных органах); 7,6 тысяч – в аппаратах представительных органов муниципальных образований; 4,1 тысячи – в аппаратах контрольно-счетных органов муниципальных образований; 5,8 тысяч – в иных органах местного самоуправления. 69,3 тысячи служащих – мужчины и 224,0 тысячи – женщины. 85,0 тысяч служащих находятся в возрасте от 18 до 35 лет; 206,0 тысяч – в возрасте от 36 до 65 лет; 2,3 тысячи – в старше 65 лет. 247,6 тысяч муниципальных служащих имеют высшее образование. 11,3 тысяч рабочих мест закреплены в соответствии с трудовым законодательством за временно отсутствующими муниципальными служащими.

По разным оценкам, от 5,5 до 7,5 тысяч должностных и иных лиц, работающих в органах местного самоуправления на постоянной основе, не имеют статуса муниципальных служащих (а также статуса выборных должностных лиц или депутатов), в том числе работающих на постоянной основе членов избирательных комиссий, председателей и аудиторов контрольно-счетных органов, уполномоченных по правам человека (омбудсменов). Известны также случаи оформления в качестве работников органов местного самоуправления лиц, де-факто осуществляющих служебные функции, связанные с решением вопросов местного значения, осуществлением делегированных государственных полномочий и обеспечением деятельности органов местного самоуправления (бухгалтеров, завхозов, инженеров, землеустроителей, делопроизводителей, секретарей, системных администраторов, юрисконсультов). 98,6 тысяч человек составляет обеспечивающий (технический, обслуживающий) персонал органов местного самоуправления (водители, гардеробщики, повара, сторожа, уборщицы и т.п.).

Общая численность людей, постоянно участвующих в деятельности органов местного самоуправления может быть приблизительно оценена в 450 – 500 тысяч человек.

**Приложение. Число муниципальных образований
в разрезе по федеральным округам и субъектам Российской Федерации
(по состоянию на 1 января 2020 г. и на 1 января 2021 г.)**

Федеральные округа, субъекты Российской Федерации	Число муниципальных образований (по состоянию на 01.01.2020 и на 01.01.2021)		в том числе (по видам):							
			муниципальных районов	городских поселений	сельских поселений	муниципальных округов	городских округов	городских округов с делением	внутригородских районов	внутригородских территорий
Центральный федеральный округ	на 01.01.2020	4 017	359	346	3 017	4	145	-	-	146
	на 01.01.2021	3 968	352	339	2 980	11	140	-	-	146
Белгородская область		212	13	16	174	-	9	-	-	-
Брянская область	на 01.01.2020	252	26	30	190	-	6	-	-	-
	на 01.01.2021	236	24	29	179	2	5	-	-	-
Владимирская область		127	16	26	80	-	5	-	-	-
Воронежская область		478	31	28	416	-	3	-	-	-
Ивановская область		143	21	24	92	-	6	-	-	-
Калужская область		304	24	26	252	-	2	-	-	-
Костромская область		157	23	12	116	-	6	-	-	-
Курская область		347	28	27	287	-	5	-	-	-
Липецкая область		312	18	6	286	-	2	-	-	-
Московская область	на 01.01.2020	64	-	-	64	-	-	-	-	-
	на 01.01.2021	60	-	-	60	-	-	-	-	-
Орловская область		267	24	17	223	-	3	-	-	-
Рязанская область		290	25	29	232	-	4	-	-	-
Смоленская область		183	25	23	133	-	2	-	-	-
Тамбовская область		274	23	13	231	-	7	-	-	-
Тверская область	на 01.01.2020	262	27	36	184	4	11	-	-	-
	на 01.01.2021	233	22	30	161	9		-	-	-
Тульская область		103	19	23	54	-	7	-	-	-
Ярославская область		96	16	10	67	-	3	-	-	-
г. Москва		146	-	-	-	-	-	-	-	146
Северо-Западный федеральный округ	на 01.01.2020	1 390	143	201	879	-	56	-	-	111
	на 01.01.2021	1 351	136	194	847	-		-	-	
Республика Карелия	на 01.01.2020	125	16	22	85	-	2	-	-	-
	на 01.01.2021	124		21						
Республика Коми		178	14	14	144	-	6	-	-	-
Архангельская область	на 01.01.2020	203	19	20	157	-	7	-	-	-
	на 01.01.2021	191	17	19	146	2				
Вологодская область		207	26	21	158	-	2	-	-	-
Калининградская область		22	-	-	-	-	22	-	-	-

Ленинградская область		205	17	66	121	–	1	–	–	–
Мурманская область	на 01.01.2020	40	5	13	10	–	12	–	–	–
	на 01.01.2021	36	4	10	9	1				
Новгородская область	на 01.01.2020	142	21	19	101	–	1	–	–	–
	на 01.01.2021	120	17	17	81	4				
Псковская область		136	124	25	85	–	2	–	–	–
г. Санкт-Петербург		111	–	–	–	–	–	–	–	111
Ненецкий автономный округ		21	1	1	18	–	1	–	–	–
Южный федеральный округ	на 01.01.2020	1 971	157	96	1 667	–	41	–	–	10
	на 01.01.2021	1 972					42			
Республика Адыгея		60	7	3	48	–	2	–	–	–
Республика Калмыкия		127	13	2	111	–	1	–	–	–
Республика Крым		279	14	4	250	–	11	–	–	–
Краснодарский край	на 01.01.2020	425	37	30	352	–	7	–	–	–
	на 01.01.2021	426			351		8			
Астраханская область		141	11	11	117	–	2	–	–	–
Волгоградская область		466	32	29	399	–	6	–	–	–
Ростовская область		463	43	17	391	–	12	–	–	–
г. Севастополь		10	–	–	–	–	–	–	–	10
Северо-Кавказский федеральный округ	на 01.01.2020	1 584	104	30	1 407	–	39	1	3	–
	на 01.01.2021	1 416	88	28	1 241	16				
Республика Дагестан		761	41	7	700	–	9	1	3	–
Республика Ингушетия		45	4	–	36	–	5	–	–	–
Кабардино-Балкарская Республика		132	10	7	112	–	3	–	–	–
Карачаево-Черкесская Республика		100	10	5	83	–	2	–	–	–
Республика Северная Осетия – Алания		111	8	5	97	–	1	–	–	–
Чеченская Республика		234	15	4	213	–	2	–	–	–
Ставропольский край	на 01.01.2020	201	16	2	166	–	17	–	–	–
	на 01.01.2021	33	–	–	–	16				
Приволжский федеральный округ	на 01.01.2020	5 415	398	296	4 588	19	104	1	9	–
	на 01.01.2021	5 214	374	267	4417	43	103			
Республика Башкортостан		895	54	14	818	–	9	–	–	–
Республика Марий Эл		138	14	16	105	–	3	–	–	–
Республика Мордовия	на 01.01.2020	295	22	16	256	–	1	–	–	–
	на 01.01.2021	272			233					
Республика Татарстан		965	43	39	872	–	2	–	–	–
Удмуртская Республика		333	25	1	302	–	5	–	–	–
Чувашская Республика – Чувашия		317	21	7	284	–	5	–	–	–
Пермский край	на 01.01.2020	111	7	–	65	13	26	–	–	–
	на 01.01.2021	69	2		24	18	25			
Кировская область	на 01.01.2020	338	33	46	247	6	6	–	–	–
	на 01.01.2021	294	25	34	215	14				

Нижегородская область	на 01.01.2020	368	37	51	265	–	15	–	–	–
	на 01.01.2021	278	26	34	192	11				
Оренбургская область		487	29	–	445	–	13	–	–	–
Пензенская область		318	27	24	264	–	3	–	–	–
Самарская область		342	27	12	284	–	9	1	9	–
Саратовская область	на 01.01.2020	350	38	39	269	–	4	–	–	–
	на 01.01.2021	348	38	39	267					
Ульяновская область		167	21	31	112	–	3	–	–	–
Уральский федеральный округ	на 01.01.2020	1 265	92	77	978	–	110	1	7	–
	на 01.01.2021	1 193	86	69	914	6				
Курганская область	на 01.01.2020	393	24	13	354	–	2	–	–	–
	на 01.01.2021	343	21	10	307	3				
Свердловская область		94	5	5	16	68	–	–	–	–
Тюменская область		299	20	–	273	6	–	–	–	–
Челябинская область		319	27	27	242	–	15	1	7	–
Ханты-Мансийской автономный округ – Югра		105	9	26	57	–	13	–	–	–
Ямало-Ненецкий автономный округ	на 01.01.2020	55	7	6	36	–	6	–	–	–
	на 01.01.2021	33	4	1	19					
Сибирский федеральный округ	на 01.01.2020	3 216	253	164	2 715	13	71	–	–	–
	на 01.01.2021	3 175	249	161	2 677	17				
Республика Алтай		102	10	–	91	–	1	–	–	–
Республика Тыва		143	17	4	120	–	2	–	–	–
Республика Хакасия		99	8	4	82	–	5	–	–	–
Алтайский край		717	59	7	641	–	10	–	–	–
Красноярский край	на 01.01.2020	569	44	26	482	–	17	–	–	–
	на 01.01.2021	544	41		457	3				
Иркутская область		454	32	58	354	–	10	–	–	–
Кемеровская область – Кузбасс	на 01.01.2020	84	5	10	40	13	16	–	–	–
	на 01.01.2021	71	4	7	30	14				
Новосибирская область	на 01.01.2020	490	30	26	429	–	5	–	–	–
	на 01.01.2021	488			427					
Омская область	на 01.01.2020	423	32	26	364	–	1	–	–	–
	на 01.01.2021	422			363					
Томская область		135	16	3	112	–	4	–	–	–
Дальневосточный федеральный округ	на 01.01.2020	1 961	161	182	1 549	3	66	–	–	–
	на 01.01.2021	1 895	151	173	1 492	13				
Республика Бурятия		286	21	16	247	–	2	–	–	–
Республика Саха (Якутия)		445	34	48	361	–	2	–	–	–
Забайкальский край	на 01.01.2020	410	31	42	333	–	4	–	–	–
	на 01.01.2021	392	29	39	318	2				
Камчатский край	на 01.01.2020	65	11	4	47	–	3	–	–	–
	на 01.01.2021	64	10		46	1				

Приморский край	<i>на 01.01.2020</i>	148	19	22	92	3	12	-	-	-
	<i>на 01.01.2021</i>	124	14	16	74	8				
Хабаровский край		232	17	22	191	-	2	-	-	-
Амурская область	<i>на 01.01.2020</i>	285	20	15	241	-	9	-	-	-
	<i>на 01.01.2021</i>	262			218	2				
Магаданская область		9	-	-	-	-	9	-	-	-
Сахалинская область		18	-	-	-	-	18	-	-	-
Еврейская автономная область		33	5	10	17	-	1	-	-	-
Чукотский автономный округ		30	3	3	20	-	4	-	-	-
Всего по Российской Федерации	<i>на 01.01.2020</i>	20 819	1 667	1 392	16 800	39	632	3	19	267
	<i>на 01.01.2021</i>	20 184	1 593	1 327	16 235	113	627			