

**Информационно-аналитические материалы**  
**о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации**  
*(данные за 2016 г. – начало 2017 г.)*

Настоящие информационно-аналитические материалы (третья редакция) подготовлены в соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 20 января 2015 г. № ДК-П16-207. При подготовке указанных материалов использовались обобщенные данные, подготовленные и представленные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации специально для целей указанного мониторинга (фактические данные запрашивались по состоянию на 1 марта 2017 г.) при содействии территориальных органов Минюста России, данные федеральных регистров нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов, государственных реестров муниципальных образований и уставов муниципальных образований, тексты законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований.

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

В 2016 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 7 раз (*федеральные законы от 15 февраля 2016 г. № 17-ФЗ, от 2 июня 2016 г. № 171-ФЗ, от 23 июня 2016 г. № 197-ФЗ, от 3 июля 2016 г. № 298-ФЗ, от 28 декабря 2016 г. № 465-ФЗ, от 28 декабря 2016 г. № 494-ФЗ, от 28 февраля 2017 г. № 501-ФЗ*), еще 2 раза – в апреле 2017 года (*федеральные законы от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ и от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ*). Изменения, внесенные в Федеральный закон № 131-ФЗ, в основном были связаны с устранением пробелов и неточностей, выявленных в ходе его реализации, и носили локальный характер.

Наиболее заметной новацией в 2016 году стало дополнительное регулирование условий и процедур проведения конкурсов на замещение должностей глав муниципальных образований (*Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*) и изменение правил обсуждения и внесения изменений в уставы муниципальных образований (*Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»*), в начале 2017 года – изменение условий образования городских округов (*Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон*

*«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).*

В субъектах Российской Федерации нормотворчество в сфере местного самоуправления было связано преимущественно с корректировкой параметров, ранее включенных в законы субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ), таких как перераспределение полномочий, дополнительное закрепление вопросов местного значения за сельскими поселениями, определение порядка формирования представительных органов муниципальных районов, а также порядка избрания глав муниципальных образований и их места в системе органов местного самоуправления.

Значительный объем нормотворческой работы выполнен органами государственной власти субъектов Российской Федерации в 2016 году в связи с реализацией Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Постановление № 30-П) в части предоставления органам местного самоуправления поселения большей свободы усмотрений при определении системы организации местного самоуправления. По состоянию на начало 2017 г. лишь несколько субъектов Российской Федерации (республики Адыгея и Ингушетия, Чеченская Республика, Калужская область) не завершили работу по приведению своего законодательства в соответствие с вышеуказанным Постановлением.

В 2015 – 2016 гг. территориальными органами Минюста России был выявлен 31 нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, противоречащий федеральному законодательству. В результате принятых мер в 28 из них указанные акты приведены в соответствие с федеральным законодательством. Наиболее известный случай связан с попыткой нескольких субъектов Российской Федерации (Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия, Московская и Самарская области) осуществить перераспределение закрепленных за органами местного самоуправления городских и сельских поселений полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (что допускается Федеральным законом № 136-ФЗ), с последующим наделением указанными полномочиями органов местного самоуправления муниципальных районов под видом делегирования отдельных государственных полномочий.

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

На 1 января 2017 г. на территории Российской Федерации зарегистрировано и внесено в государственный реестр уставов муниципальных образований 319 261 устав муниципального образования и муниципальный правовой акт о внесении в них изменений (60 172 устава, 259 089 муниципальных актов), из которых 185 982 являются действующими, 9 615 не вступили в силу, 123 662 отменены или признаны утратившими силу.

Таблица 1. Информации о регистрации уставов муниципальных образований  
(по состоянию на 1 января 2017 г.)

Федеральный округ	Количество зарегистрированных уставов и муниципальных правовых актов, единиц	из них:			
		действующие	не действующие в части	не вступившие в силу	недействующие
Центральный	57 000	39 012	0	1 183	16 805
Северо-Западный	16 354	10 682	0	323	5 349
Южный	26 810	7 493	0	1 535	17 782
Северо-Кавказский	20 511	5 903	0	385	14 223
Приволжский	78 113	44 611	0	2 736	30 766
Уральский	26 096	23 044	0	785	2 267
Сибирский	59 000	31 964	2	1 010	26 024
Дальневосточный	35 377	23 273	0	1 658	10 446
<b>ВСЕГО</b>	<b>319 261</b>	<b>185 982</b>	<b>2</b>	<b>9 615</b>	<b>123 662</b>

Количество поступивших на государственную регистрацию уставов и муниципальных правовых актов о внесении в них изменений за 2016 год уменьшилось на 20% по сравнению с 2015 годом. Так, в 2016 году в территориальные органы Минюста России поступило на государственную регистрацию 30 869 уставов и муниципальных правовых актов (в аналогичном периоде 2015 года – 38 816). Зарегистрировано в 2016 году 27 912 уставов и муниципальных правовых актов (в 2015 году – 34 229), что на 18% меньше в сравнении с 2015 годом, отказано в государственной регистрации 1 310 уставов и муниципальным актам (в 2015 году – 2 379).

Таблица 2. Сравнительный анализ регистрационных действий территориальных органов Минюста России за 2015 и 2016 гг.

Федеральный округ	Количество уставов и муниципальных правовых актов, единиц									
	поступивших на государственную регистрацию*		зарегистрированных		в государственной регистрации которым отказано		возвращенных с государственной регистрации без рассмотрения		находящихся на государственной регистрации на конец отчетного периода	
	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.
Центральный	7 208	5 176	6 362	4 665	457	251	299	144	90	116
Северо-Западный	2 632	1 778	1 799	1 285	511	236	241	175	81	82

<b>Южный</b>	3 437	2 768	2 651	2 227	223	175	454	310	109	56
<b>Северо-Кавказский</b>	3 024	1 823	2 707	1 677	18	13	254	61	45	72
<b>Приволжский</b>	9 069	7 332	8 263	6 767	292	219	369	205	145	141
<b>Уральский</b>	2 742	2 221	2 479	2 047	80	60	79	67	104	47
<b>Сибирский</b>	6 876	6 313	6 132	5 731	74	52	584	486	86	44
<b>Дальневосточный</b>	5 232	4 312	3 836	3 513	724	304	478	447	194	48
<b>ВСЕГО</b>	40 220	31 723	34 229	27 912	2 379	1 310	2 758	1 895	854	606

\*Данный параметр включает количество уставов и муниципальных актов, поступивших на государственную регистрацию в отчетном периоде, а также находившихся на государственной регистрации на начало отчетного периода.

### 3. Территориальная организация местного самоуправления

По состоянию на 1 мая 2017 г. в Российской Федерации по уточненным данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации насчитывается 22 136 муниципальных образований, в том числе:

1 765 муниципальных районов;

1 555 городских поселений;

17 944 сельских поселения;

583 городских округа;

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

19 внутригородских районов в городских округах;

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

**Таблица 3. Количество муниципальных образований в разрезе по федеральным округам**  
(по уточненным данным субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 мая 2017 г.)

Федеральные округа	Количество муниципальных образований, единиц	в том числе:						
		муниципальных районов	городских поселений	сельских поселений	городских округов	городских округов с делением	внутригородских районов	внутригородских территорий
<b>Центральный</b>	<b>4 611</b>	395	441	3 509	120	-	-	146
<b>Северо-Западный</b>	<b>1 432</b>	146	206	916	53	-	-	111
<b>Южный</b>	<b>1 994</b>	157	96	1 690	41	-	-	10
<b>Северо-Кавказский</b>	<b>1 615</b>	105	31	1 436	39	1	3	-
<b>Приволжский</b>	<b>5 793</b>	439	334	4 926	84	1	9	-
<b>Уральский</b>	<b>1 349</b>	93	77	1 062	109	1	7	-
<b>Сибирский</b>	<b>4 065</b>	318	243	3 427	77	-	-	-
<b>Дальневосточный</b>	<b>1 277</b>	112	127	978	60	-	-	-
<b>ВСЕГО</b>	<b>22 136</b>	1 765	1 555	17 944	583	3	19	267

Наименьшая численность муниципальных образований отмечена в Магаданской области (9), городе Севастополе (10), Сахалинской области (19) и Ненецком автономном округе (21), наибольшая – в Республике Татарстан (955), Республике Башкортостан (895) и Республике Дагестан (761). Наибольшая численность муниципальных районов – в Алтайском крае (59), городских поселений – в Московской области (80), городских округов – в Свердловской области (68), внутригородских муниципальных образований – в Москве (146).

Средняя численность – 260 муниципальных образований в расчете на субъект Российской Федерации с учетом городов федерального значения и 267 муниципальных образований на субъект Российской Федерации без учета городов федерального значения, из них 22 муниципальных района, 19 городских и 221 сельское поселение, 7 городских округов.

Муниципальные районы насчитывают от 1 поселения (Алеутский район Камчатского края) до 42 поселений (Хасавюртовский район Республики Дагестан), исключением является Северо-Енисейский район Красноярского края, который поселений не имеет. Среднестатистический муниципальный район насчитывает 11 поселений (1 городское и 10 сельских). 114 муниципальных районов в пределах 21 субъекта Российской Федерации включают в себя помимо поселений также межселенные территории.

40 городских округов обладают статусом ЗАТО (поселок Локомотивный Челябинской области в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 сентября 2016 г. № 493 «Об упразднении закрытого административно-территориального образования – поселка Локомотивный Челябинской области» с 1 января 2017 г. утратил этот статус), 12 городских округов и одно внутригородское муниципальное образование в г. Москве (бывший городской округ Троицк) – статусом наукограда.

Наименьшая документально зафиксированная численность жителей муниципального образования составляет 6 человек в сельском поселении Ком в Республике Коми, наибольшая – 1 млн 584 тыс. жителей в городском округе Новосибирске.

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

Вид муниципального образования	с наименьшим числом жителей	с наибольшим числом жителей
Муниципальный район	Алеутский район Камчатского края – 683 жителя	Одинцовский район Московской области – 321,3 тыс. жителей
Городское поселение	Кунерминское городское поселение Казачинско-Ленского района Иркутской области – 30 жителей	Город Энгельс Саратовской области – 263,3 тыс. жителей
Сельское поселение	Сельское поселение Ком Койгородского района Республики Коми – 6 жителей	Каневское сельское поселение Краснодарского края – 46,2 тыс. жителей
Городской округ	Городской округ Славный Тульской области – 1 865 жителей	Город Новосибирск – 1 584 тыс. жителей
Городской округ с внутригородским делением	Город Махачкала – 578,0 тыс. жителей	Город Челябинск – 1 192 тыс. жителей
Внутригородской район	Самарский район города Самары – 30,9 тыс. жителей	Промышленный район города Самары – 279,2 тыс. жителей

Внутригородское муниципальное образование в городе федерального значения	Муниципальное образование поселок Серово (Санкт-Петербург) – 272 жителя	Муниципальный округ Марьино (Москва) – 252,4 тыс. жителей
Муниципальное образование – административный центр субъекта Российской Федерации	Город Магас Республики Ингушетия – 6 880 жителей	Город Новосибирск – 1 584 тыс. жителей

Как правило, сельское поселение насчитывает несколько сотен или тысяч жителей, городское поселение – несколько тысяч или десятков тысяч жителей, муниципальный район – несколько десятков тысяч жителей, городской округ – несколько десятков или сотен тысяч жителей. Медианная численность жителей составляет 21,5 тыс. жителей для муниципального района, 7,9 тыс. жителей для городского поселения, 1,1 тыс. жителей для сельского поселения и 47,0 тыс. жителей для городского округа.

Площадь городских округов составляет от 1 кв км (поселок Горный Забайкальского края) до 91,8 тыс. кв км (Среднеканский городской округ Магаданской области), муниципальных районов – от 33 кв км (Светлогорский муниципальный район Калининградской области) до 880 тыс кв км. (Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район Красноярского края). Площадь 86 процентов муниципальных районов и 93 процентов городских округов находится в пределах 10 тысяч квадратных километров, что соответствует квадрату со стороной 100 километров и при наличии автомобильных дорог или иных путей сообщения позволяет обеспечить жителям транспортную доступность до административных центров и обратно в течение рабочего дня. В то же время площадь 27 процентов от общего числа городских округов превышает тысячу квадратных километров. Это примерно соответствует площади города Москвы до присоединения новых территорий в 2012 г., что ставит под сомнение перспективы развития городской инфраструктуры на территориях таких округов в обозримом будущем. Также следует отметить, что площадь более 60 процентов сельских поселений насчитывает более 100 квадратных километров, что соответствует квадрату со стороной 10 километров.

В течение 2016 года (с учетом вступивших в силу в этот период законов субъектов Российской Федерации) было осуществлено 97 изменений территориальной организации местного самоуправления, в том числе 51 случай изменения границ муниципальных образований в пределах субъекта Российской Федерации, 45 случаев преобразования муниципальных образований и 1 случай упразднения поселения (Аксарайский сельсовет Красноярского района Астраханской области). 38 из 45 преобразований – объединение сельских поселений, проводившихся в Республике Коми, Удмуртской Республике, Алтайском и Хабаровском краях, Архангельской, Астраханской, Вологодской, Липецкой и Саратовской областях; один случай объединения городского поселения с сельским имел место в Кировской области. Три случая изменения статуса муниципального образования без изменения его границ имели место в 2016 году: преобразование Заневского сельского поселения в городское в Ленинградской области, городского поселения Кубачи в Республике Дагестан в сельское и преобразование городского

поселения Сунжа (ранее известного как станица Орджоникидзевская) в Республике Ингушетия в городской округ.

Комбинированные преобразования, связанные с объединением всех поселений, входящих в состав муниципального района в одно городское поселение с наделением его статусом городского округа, были произведены в конце 2016 года в Багратионовском, Неманском и Полесском муниципальных районах Калининградской области (изменения вступили в силу с 1 января 2017 г.).

В начале 2017 года масштабные изменения территориальной организации местного самоуправления, связанные с образованием большого числа городских округов, были произведены в Московской области и Ставропольском крае, менее значительные – в Сахалинской и Тверской областях, «точечные» (связанные с объединением двух или нескольких поселений) – в Вологодской, Ивановской, Костромской, Нижегородской и Пензенской областях.

В Московской области в ходе «первой волны» преобразований в декабре 2016 г. – январе 2017 г. были образованы городские округа на территориях Зарайского, Красногорского, Луховицкого, Люберецкого, Рузского и Павлово-Посадского муниципальных районов, в ходе «второй волны» в марте-апреле 2017 г. – на территории Истринского и Шатурского муниципальных районов, а также на объединенной территории городского округа Коломна и Коломенского муниципального района (указанное преобразование обозначено как объединение поселений с городским округом).

В Сахалинской области в декабре 2016 г. – январе 2017 г. объединены Углегорское городское поселение, Шахтерское городское поселение и Бошняковское сельское поселение Углегорского муниципального района с образованием нового Углегорского городского округа. Таким образом, Сахалинская область стала вторым после Магаданской области субъектом Российской Федерации, вся территория которого распределена между городскими округами.

В Тверской области в марте – апреле 2017 г. образован новый городской округ на территории Осташковского муниципального района, а также объединено несколько сельских поселений.

В Ставропольском крае с 1 мая 2017 г. вступили в силу принятые в 2016 – 2017 гг. законы об образовании новых городских округов на территориях Благодарненского, Изобильненского, Ипатовского, Кировского, Нефтекумского, Новоалександровского, Петровского и Советского муниципальных районов. Кроме того, с 1 июня 2017 г. вступает в силу закон Ставропольского края об образовании нового городского округа на объединенной территории городского округа Георгиевск и Георгиевского муниципального района.

Укрупнение муниципальных образований и создание новых городских округов (прежде всего в Московской области) вызвало значительный общественный резонанс и стало предметом дискуссий в экспертном сообществе.

**Таблица 5. Изменение количества муниципальных образований в разбивке по видам в 2016 году и первой половине 2017 года**

Количество муниципальных образований, в т.ч.	по состоянию				
	на 1 января 2016 г.	на 1 января 2017 г.	на 1 марта 2017 г.	на 1 мая 2017 г.	на 1 июля 2017 г. (прогноз)
<b>муниципальных районов</b>	1 787	1 784	1 777	1 765	1 764
<b>городских поселений</b>	1 590	1 586	1 572	1 555	1 555
<b>сельских поселений</b>	18 174	18 105	18 080	17 944	17 923
<b>городских округов</b>	561	565	572	583	583
<b>городских округов с делением</b>	3	3	3	3	3
<b>внутригородских районов</b>	19	19	19	19	19
<b>внутригородских муниципальных образований</b>	267	267	267	267	267
<b>ВСЕГО</b>	<b>22 401</b>	<b>22 329</b>	<b>22 290</b>	<b>22 136</b>	<b>22 119</b>

Динамика изменений, произведенных в 2016 году и начале 2017 года и затронувших в общей сложности 36 из 85 субъектов Российской Федерации, подтверждает ранее выявленные тенденции по уменьшению численности муниципальных образований (-72 в 2016 г., -193 за 4 месяца 2017 г.), и прежде всего – сельских поселений (-69 в 2016 г., -161 за 4 месяца 2017 г.), а также по увеличению количества городских округов (+4 в 2016 г., +18 за 4 месяца 2017 г.). Вместе с тем необходимо отметить, что данные преобразования в масштабах Российской Федерации не носят массового характера и ошутимо затрагивают территории лишь нескольких субъектов Российской Федерации.

После завершения процедур принятия органами местного самоуправления и государственной регистрации преобразованных (вновь образованных) муниципальных образований в территориальных органах Минюста России указанные муниципальные образования включаются в государственный реестр муниципальных образований. По состоянию на 1 марта 2017 г. в указанный реестр включено 22 291 муниципальное образование, включая 1790 муниципальных районов, 1 571 городское поселение, 18 077 сельских поселений, 564 городских округа, 3 городских округа с внутригородским делением, 19 внутригородских районов в городских округах, 267 внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения. Расхождение между данными реестра и данными, представленными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, носит технологический характер и в 5 случаях связано с неурегулированностью статуса сельских поселений так называемого «Бежтинского участка» в Цунтинском районе Республики Дагестан, в остальных случаях – с незавершенностью процедур принятия и государственной регистрации уставов вновь образованных (преобразованных) муниципальных образований.

#### **4. Полномочия органов местного самоуправления и их перераспределение**

Базовый перечень вопросов местного значения, установленный статьями 14, 15, 16 и 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ (с изменениями, внесенными Федеральным законом № 136-ФЗ и другими федеральными законами), в 2016 году составил 39 вопросов местного значения для городских поселений, 13 – для сельских поселений (оставшиеся 26 вопросов местного значения на территории сельских поселений решаются органами местного самоуправления муниципальных районов), 40 – для муниципальных районов, 44 – для городских округов, 13 – для внутригородских районов.

Изменения в перечни вопросов местного значения в 2016 – 2017 гг. не вносились, однако с 1 января 2017 г. вопрос местного значения городского поселения, муниципального района и городского округа, сформулированный как «до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности» (пункт 33.2 части 1 статьи 14, пункт 8.2 части 1 статьи 15, пункт 9.2 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ) утратил силу в связи с истечением срока его действия, определенного законодателем.

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

Расширенные перечни вопросов местного значения сельских поселений действуют в 60 субъектах Российской Федерации. Почти во всех субъектах Российской Федерации, принявших такие законы, за всеми сельскими поселениями закреплён один и тот же объём полномочий. Исключения составили Иркутская и Тюменская области, а также Ямало-Ненецкий автономный округ, которые применили дифференцированный подход к поселениям разных муниципальных районов. В 2016 году дополнительные вопросы местного значения были закреплены за 14,0 тыс. поселений, а в 2017 г. – за 14,1 тыс., что составило соответственно 77% и 78% от общего их числа. При этом на 6,2 тыс. поселений в 2016 году и 6,7 тыс. поселений в 2017 году было возложено более 10 дополнительных вопросов местного значения, а на 3,8 тыс. поселений в 2016 году и 3,1 тыс. поселений в 2017 году – все вопросы местного значения поселений (за исключением вопросов, закрепление которых за сельскими поселениями не допускается федеральным законом).

Кроме того, сохраняет значение договорной механизм передачи отдельных полномочий по решению некоторых вопросов местного значения по соглашениям между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящих в их состав поселений. Данный механизм так или иначе востребован более чем двумя третями муниципалитетов. Так, по сведениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в 2016 году 762 муниципальных района передали

часть своих полномочий по решению своих вопросов местного значения 199 городским и 6,8 тыс. сельским поселениям; в 2017 году соответственно 752 муниципальных района передали часть своих полномочий 209 городским и 7,0 тыс. сельским поселениям.

В свою очередь, в 2016 году органы местного самоуправления 1 129 городских и 13,2 тыс. сельских поселений передали часть своих полномочий 1 361 муниципальному району; в 2017 г. 1 085 городских и 12,7 тыс. сельских поселений передали свои полномочия 1 348 муниципальных районам. При этом около 5,0 тыс. поселений в 2016 году и около 5,1 тыс. поселений в 2017 году частично или полностью передали муниципальным районам свои полномочия в бюджетно-финансовой сфере, более 4,5 тыс. поселений в 2016 году и более 4,2 тыс. поселений в 2017 году – полномочия в сфере градостроительства, территориального планирования, землепользования и застройки, более 600 поселений в 2016 году и более 500 поселений в 2017 году – полномочия по благоустройству территорий, более 900 поселений в 2016 году и более 1000 поселений в 2017 году – полномочия по решению 11 и более вопросов местного значения.

Законами Республики Дагестан, Самарской и Челябинской областей определены полномочия городских округов с внутригородским делением Махачкалы, Самары и Челябинска и входящих в их состав внутригородских районов. При этом за внутригородскими районами полностью закреплены 3 вопроса местного значения в городском округе Махачкала, 4 вопроса – в городском округе Самаре и 11 вопросов – в городском округе Челябинске. Кроме того, за городскими округами Махачкалой, Самарой и Челябинском закреплены соответственно 13, 15 и 20 вопросов местного значения на условиях разграничения отдельных полномочий по их решению с внутригородскими районами, входящими в их состав.

Законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (с передачей полномочий по решению вопросов местного значения от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации), принимаемые в рамках реализации регулятивных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предоставленных им Федеральным законом № 136-ФЗ, в 2016 году действовали в 38 субъектах Российской Федерации и затрагивали 5,2 тыс. муниципальных образований; в 2017 году такие законы действуют в 42 субъектах Российской Федерации и затрагивают 4,4 тыс. муниципальных образований (с 2017 года вступили в силу законы о перераспределении полномочий в Республике Коми, Республике Северная Осетия – Алания, Белгородской, Калининградской и Тверской областях, утратил силу в Республике Мордовия).

Некоторое снижение числа муниципальных образований, затронутых законами о перераспределении полномочий, связано с принятием Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым полностью утратили полномочия по распоряжению

(предоставлению) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, все сельские поселения (в том числе те, у которых эти полномочия ранее были изъяты при перераспределении полномочий). При этом соответствующие полномочия в 2016 – 2017 гг. частично или полностью изымались у муниципальных образований законами 30 субъектов Российской Федерации. В ряде регионов они затронули лишь административные центры субъектов Российской Федерации (города Архангельск, Белгород, Барнаул, Волгоград, Воронеж, Екатеринбург, Курск, Кызыл, Липецк, Тула, Элиста, Якутск), в некоторых регионах – определенную группу муниципальных образований (Приморский край, Иркутская, Тюменская и Псковская области). Несколько реже объектом перераспределения становятся полномочия органов местного самоуправления в сферах архитектуры, градостроительства и территориального планирования (включая полномочия по утверждению генеральных планов, правил землепользования и застройки, выдаче разрешений на строительство и т.д.), электро-, газо- и водоснабжению территорий, природопользования, дорожной деятельности и транспортного обслуживания населения.

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

Принципиально иная ситуация сложилась с механизмом наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (делегирование полномочий) с предоставлением органам местного самоуправления субвенций на их осуществление, предусмотренным Конституцией Российской Федерации и статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ. Законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями приняты в 84 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением города федерального значения Севастополя). Адресатом делегированных государственных полномочий являются органы государственной власти всех без исключения муниципальных районов и городских округов, около 75 процентов городских и 90 процентов сельских поселений, а в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге – всех внутригородских муниципальных образований. Нередкой

является ситуация осуществления органами местного самоуправления нескольких десятков делегированных государственных полномочий.

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

- полномочия Российской Федерации, делегированные напрямую органам местного самоуправления;

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

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

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

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

## **5. Гражданская активность местных сообществ**

Одной из форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением является местный референдум. По имеющимся сведениям, в 2016 году было проведено 1 555 местных референдумов в 10 субъектах Российской Федерации.

Федерации. Кроме того, 19 местных референдумов назначено на первую половину 2017 года.

В подавляющем большинстве случаев местные референдумы были связаны с введением механизма самообложения (единственным известным исключением стал референдум в городском поселении Ногинске Московской области об организации работы наземного электрического транспорта – городского трамвая, признанный не состоявшимся из-за недостаточной активности граждан). В 2016 году референдумы по самообложению проводились 1 554 раза, из них 1 429 раз в Республике Татарстан, 122 раза в Кировской области, 13 раз в Пермском крае, 10 раз в муниципальных образованиях еще 7 субъектов Российской Федерации. При этом рекордные показатели принадлежат Республике Татарстан, в которой в 2016 году в 796 муниципальных образованиях (из которых 15 городских поселений и 781 сельское) в рамках самообложения было собрано более 160 миллионов рублей. Подобная активность граждан поощряется путем софинансирования местных инициатив из республиканского бюджета.

Кроме того, в 6 субъектах Российской Федерации (республики Дагестан и Ингушетия, Архангельская, Ленинградская, Московская и Мурманская области) проводились голосования об изменении статуса муниципальных образований, в большинстве случаев окончившиеся одобрением предлагаемых изменений. При этом следует отметить, что большинство осуществленных в 2016 г. – начале 2017 г. преобразований муниципальных образований проводились на основе мнений, выраженных представительными органами муниципальных образований, затрагиваемых преобразованиями.

Весьма редкой формой непосредственного решения гражданами вопросов местного значения остаются сходы граждан, периодически проводимые в малочисленных поселениях, как правило, насчитывающих не более 100 жителей (в нескольких случаях – от 100 до 300 жителей), обладающих активным избирательным правом, и исполнявшие полномочия представительных органов муниципальных образований. Такая форма осуществления местного самоуправления предусмотрена уставами 1 городского поселения (г. Иннополис Верхнеуслонского района Республики Татарстан, в котором на начало 2016 года насчитывалось 96 постоянно проживающих граждан) и 83 сельских поселений в 21 субъекте Российской Федерации. Больше всего таких поселений в Красноярском крае – 14 поселений, Республике Саха (Якутия) – 13 поселений, Чеченской Республике – 11 поселений, Хабаровском крае – 10 поселений. При этом во многих таких поселениях численность населения имеет устойчивую тенденцию к сокращению, а некоторые из них фактически покинуты населением, вследствие чего перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации стоит вопрос об их упразднении.

В то же время общераспространенными формами гражданской активности являются собрания граждан (в 2016 году проводились 85,9 тысяч раз, за первые 2 месяца 2017 года – 11,6 тысяч раз) и публичные слушания (95,6 тысяч раз в 2016 году, 7,4 тысяч раз за первые 2 месяца 2017 года). При этом необходимо отметить, что при решении ряда вопросов местного значения (принятие и изменение

уставов муниципальных образований, утверждение и изменение местных бюджетов, вопросы территориального планирования, изменение территориальной организации местного самоуправления и т.п.) проведение публичных слушаний является обязательным. Несколько реже проводятся опросы граждан – 5,1 тыс. в 2016 году, 0,7 тыс. за первые 2 месяца 2017 года, а также конференции (собрания делегатов) – 5,5 тыс. в 2016 году, 1,2 тыс. за первые 2 месяца 2017 года.

Из необязательных (факультативных) форм участия граждан в решении вопросов местного значения получили распространение территориальное общественное самоуправление (ТОС), прямо предусмотренное Федеральным законом № 131-ФЗ, а также институт сельских старост, предусмотренный законодательством ряда субъектов Российской Федерации.

По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях более 4,8 тысяч муниципальных образований, представляющих 76 субъектов Российской Федерации, созданы 27,6 тысяч территориальных общественных самоуправлений, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления, из них около 2,5 тысяч зарегистрированы также в качестве некоммерческих организаций. При этом ТОС охватывают как городские, так и сельские территории: около 15,5 тыс. ТОС создано на территориях городских поселений, городских округов и городов федерального значения, около 12,1 тыс. ТОС – на территориях сельских поселений. Более 400 муниципальных образований сотрудничают с 2,5 тыс. ТОС на основе соглашений, предусматривающих использование ими бюджетных средств для участия в осуществлении мероприятий по благоустройству территорий, а также по решению иных вопросов местного значения.

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

Сельские старосты назначены (избраны) и действуют в 24,1 тыс. сельских населенных пунктах, охватывающих около 4,3 тыс. муниципальных образований (из которых 3,8 тыс. – сельские поселения) в пределах 42 субъектов Российской Федерации. Данный институт получил наибольшее распространение в Удмуртской и Чувашской республиках, Владимирской, Вологодской, Ленинградской, Тверской, Тульской и Нижегородской областях, причём в Тверской области (7,1 тыс.) и Удмуртской Республике (2,1 тыс.) они действуют в большинстве сельских населенных пунктов. Данный институт в целом востребован в субъектах Российской Федерации, где сельские поселения представляют собой достаточно крупные

территориальные образования, охватывающие большое число находящихся на существенном удалении друг от друга населенных пунктов, в которых прямые коммуникации между населением и органами местного самоуправления затруднены в силу указанных обстоятельств. При этом в субъектах Российской Федерации с достаточно компактными поселениями (в частности, в регионах Южного и Северо-Кавказского федерального округа) институт сельских старост развития не получил.

## **6. Система организации местного самоуправления**

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

Порядок формирования представительных органов муниципальных районов (прямые выборы или «система делегирования» – формирование представительного органа из числа глав и депутатов поселений исходя из их равного представительства или по заранее установленной квоте) определяется законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними уставами муниципальных районов.

Повсеместное применение системы прямых выборов применительно к представительным органам муниципальных районов предусмотрено законами 38 субъектов Российской Федерации (из 80 субъектов Российской Федерации, в которых образованы муниципальные районы); еще в 2 субъектах Российской Федерации (Республике Коми и Тверской области) применение системы прямых выборов поставлено в зависимость от критериев, под которые подпадают все муниципальные районы.

Повсеместное применение системы делегирования предусмотрено законами в 23 субъектах Российской Федерации (республики Дагестан и Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, республики Карелия и Крым, Ставропольский край, Белгородская, Волгоградская, Вологодская, Костромская, Липецкая, Ленинградская, Московская, Нижегородская, Новгородская, Орловская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Тамбовская, Тульская, Ульяновская, Ярославская области). Еще в одном субъекте Российской Федерации (Республике Татарстан) применение системы делегирования поставлено в зависимость от критериев, под которые подпадают все муниципальные районы.

В 3 субъектах Российской Федерации (Камчатский край, Калужская и Мурманская область) система прямых выборов и система делегирования применены к разным, указанным в законах субъектов Российской Федерации, муниципальным районам. В 12 субъектах Российской Федерации (республики Бурятия, Марий Эл и Мордовия, Амурская, Астраханская, Воронежская, Ивановская, Курская, Саратовская, Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра) законами субъектов Российской Федерации допускается применение обеих систем в соответствии с уставами самих муниципальных районов.

В соответствии с законами субъектов Российской Федерации из 1 777 представительных органов муниципальных районов, подлежащих формированию, 893 должны быть избраны на муниципальных выборах, 589 – сформированы по системе делегирования, 295 – сформированы одним из вышеуказанных способов в соответствии с уставами муниципальных районов. С учетом положений как законов субъектов Российской Федерации, так и уставов муниципальных образований в 1074 муниципальных районах представительные органы должны формироваться путем прямых выборов, в 703 – по системе делегирования.

**Таблица 6. Порядок формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением (по состоянию на 1 марта 2017 г.)**

Представительные органы муниципальных образований, в т.ч.:	подлежащие формированию в соответствии с законами субъектов Российской Федерации				
	на муниципальных выборах	методом делегирования	в порядке, установленном уставами муниципальных образований	в том числе	
				на муниципальных выборах	методом делегирования
<b>муниципальных районов</b>	893	589	295	181	114
<b>городских округов с делением</b>	-	-	3	-	3

По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 марта 2017 г. из 1778 сформированных и действующих представительных органов муниципальных районов 1168 были избраны на муниципальных выборах, 610 – методом делегирования. Отличия показателей, фиксирующих фактическое положение дел, от установленных положений обусловлены случаями изменения порядка формирования представительных органов муниципальных образований (что, как правило не влечет досрочного прекращения полномочий ранее сформированных составов), роспуска (самороспуска) представительных органов муниципальных образований, а также происходящими в ряде субъектов Российской Федерации процессами преобразования муниципальных образований.

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

В городских и сельских поселениях (за исключением 84 малочисленных поселений, в которых функции представительного органа осуществляются сходом граждан), в городских округах (кроме округов с внутригородским делением), во внутригородских районах (в городских округах с внутригородским делением) и во внутригородских муниципальных образованиях (в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе) представительные органы избираются на муниципальных выборах.

На момент сбора информации (1 марта 2017 г.) представительные органы были сформированы и действовали в 22 200 муниципальных образованиях, из них:

- 21 587 составов избраны на муниципальных выборах (из них 20 508 избраны по мажоритарной избирательной системе с одномандатными либо многомандатными избирательными округами, 1 079 – по пропорциональной либо смешанной пропорционально-мажоритарной избирательной системе);

- 613 составов избрано по системе делегирования (в 610 муниципальных районах и 3 городских округах с внутригородским делением).

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

- избрание на муниципальных выборах (далее – «муниципальные выборы»);
- избрание депутатами представительного органа муниципального образования из своего состава (далее – «из состава депутатов»);
- избрание депутатами представительного органа муниципальных образований из числа претендентов, представленных конкурсной комиссией (далее – «конкурсная система» или «по конкурсу»).

В главы малочисленных поселений, в которых представительный орган не формируется, а его полномочия осуществляются сходом граждан, в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ также должны избираться на сходах (до принятия Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ главы таких поселений избирались на муниципальных выборах).

При этом исходя из положений вышеназванных федеральных законов, а также с учетом правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении № 30-П, вопросы определения порядка избрания глав муниципальных образований должны регулироваться законами субъектов Российской Федерации с учетом следующих требований:

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

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

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

Повсеместное применение конкурсной системы применительно к главам муниципальных районов и городских округов предусмотрено законами 28 субъектов Российской Федерации (республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Мордовия, Алтайский, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Пермский, Приморский и Ставропольский края, Архангельская, Волгоградская, Ивановская, Липецкая, Магаданская, Московская, Омская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская, Тверская и Челябинская области, Еврейская автономная область.

Повсеместное избрание глав муниципальных районов и городских округов депутатами представительных органов предусмотрено законами 19 субъектов Российской Федерации (республики Алтай и Башкортостан, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики, республики Крым, Северная Осетия – Алания, Татарстан и Тыва, Удмуртская и Чеченская республики, Белгородская, Брянская, Вологодская, Калужская, Ленинградская, Ростовская, Рязанская, Тульская и Ульяновская области.

При этом в Тверской области и в Республике Татарстан применение вышеуказанных систем формально обусловлено критериями, под которые подпадают все городские округа и муниципальные районы данных субъектов Российской Федерации.

Повсеместное применение системы прямых выборов глав муниципальных районов и городских округов предусмотрено законами 3 республик – Бурятии, Саха – Якутии и Хакасии.

К системе прямых выборов также тяготеет Томская область, в которой она применяется во всех муниципальных районах и городских округах за единственным «вынужденным» исключением ЗАТО Северск. Как известно, главы ЗАТО избираются по конкурсу в соответствии со статьей 4 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании» (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 297-ФЗ). В Мурманской области избираемые по конкурсу главы 5 ЗАТО также представляют собой исключение из общего правила об избрании глав городских округов и

муниципальных районов представительными органами указанных муниципальных образований из своего состава.

В остальных субъектах Российской Федерации (за исключением 3 городов федерального значения, в которых нет ни муниципальных районов, ни городских округов) законами субъектов Российской Федерации закрепляются 2 – 3 способа избрания глав муниципальных районов и городских округов. При этом в 7 субъектах Российской Федерации (Иркутская, Курганская, Нижегородская, Пензенская, Томская, Ярославская области и Чукотском автономном округе) закреплена одна общая система с единственным обозначенным в законе исключением. В 4 субъектах Российской Федерации (Республика Карелия, Хабаровский край, Новгородская область, Еврейская автономная область) одна система установлена для муниципальных районов, другая – для городских округов, в прочих регионах применяются иные сочетания.

В соответствии с законами субъектов Российской Федерации из 1 777 глав муниципальных районов и 572 глав городских округов, подлежащих избранию, 142 главы муниципальных районов и 35 глав городских округов должны быть избраны на прямых выборах, главы 509 муниципальных районов и 123 городских округов – из состава депутатов, главы 892 муниципальных районов и 369 городских округов – по конкурсу, главы 234 муниципальных районов и 45 городских округов – одним из вышеуказанных способов в соответствии с уставами данных муниципальных образований. С учетом положений как законов субъектов Российской Федерации, так и уставов муниципальных образований в 236 муниципальных районах и 50 городских округах главы должны избираться на муниципальных выборах, в 605 муниципальных районах и 132 городских округах – из состава депутатов, в 936 муниципальных районах и 390 городских округах – по конкурсу.

По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 марта 2017 г. из 1 749 избранных и действующих глав муниципальных районов и 558 глав городских округов соответственно 446 и 157 глав были избраны на муниципальных выборах, 762 и 205 глав – из состава депутатов, 541 и 196 глав – по конкурсу. Отличия показателей, фиксирующих фактическое положение дел, от установленных положений обусловлено изменениями положений законов и уставов муниципальных образований (не влекущих досрочного прекращения полномочий ранее избранных глав), случаями досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований, а также происходящими в некоторых субъектах Российской Федерации процессами преобразования муниципальных образований.

В регулировании законами субъекта Российской Федерации выборов глав городских поселений исходя из позиции Конституционного Суда Российской Федерации могут быть применены следующие подходы:

- закрепление системы прямых выборов для всех городских поселений;
- закрепление системы с отличным от прямых выборов способом избрания (из депутатов или по конкурсу) глав городских поселений, сопоставимых с городскими округами, одновременно с закреплением формальных критериев,

соответствие городского поселения которым будет являться основанием для применения такой системы;

- закрепление нескольких способов избрания главы городского поселения, одним из которых являются прямые выборы с тем, чтобы органы местного самоуправления поселения определили способ избрания главы в уставе поселения.

В 48 субъектах Российской Федерации (с учетом изменений в законодательстве Республики Тыва с апреля 2017 г. – в 49 субъектах Российской Федерации) для всех городских поселений предусмотрена возможность выбора из двух или трех способов избрания главы городского поселения, одним из которых являются муниципальные выборы.

В 14 субъектах Российской Федерации для всех либо части городских поселений, подпадающих под закрепленные в них критерии, установлен безальтернативный способ избрания главы, отличный от прямых выборов – из депутатов (республики Башкортостан и Коми, Татарстан, Удмуртская Республика, Вологодская, Ленинградская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Омская, Пензенская и Ростовская области, Ямало-Ненецкий автономный округ) либо по конкурсу (Пермский край). Ещё в 7 субъектах Российской Федерации (Республика Бурятия, Волгоградская, Смоленская, Тверская, Челябинская, Ярославская области) к городским поселениям применяются обе системы.

Соответствующие критерии могут быть связаны, в частности, с численностью жителей, административным статусом поселения (как правило статусом административного центра муниципального района), осуществлением администрацией муниципального района функций администрации поселения, осуществлением органами местного самоуправления поселения определенных делегированных государственных полномочий, расположением территориальных органов исполнительной власти, федеральных судов, мировых судей, государственных предприятий и учреждений, воинских частей и т.п., финансово-экономическими показателями (доля субвенций в доходах местных бюджетов), особенностями статуса самого поселения или территории, на которой оно расположено – «моногорода», приграничные территории и т.п. В некоторых субъектах Российской Федерации (Республика Татарстан, Нижегородская область и др.) критерии сформулированы таким образом, что под них подпадают все находящиеся на их территориях городские поселения.

В 3 субъектах Российской Федерации – Республике Саха (Якутия), Иркутской области, Чукотском автономном округе – главы городских поселений подлежат избранию на прямых выборах.

В 5 субъектах Российской Федерации – Республике Адыгея, Республике Тыва, Краснодарском крае, Чеченской Республике, Калужской области по состоянию на 1 марта 2017 г. изменения в законы, вытекающие из Постановления № 30-П и касающиеся городских поселений, внесены не были (в законодательство Республики Тыва соответствующие изменения внесены в марте 2017 г.). Еще в 9 субъектах Российской Федерации – республиках Алтай и Ингушетия, Магаданской, Оренбургской, Сахалинской и Тюменской областях, а также в городах федерального

значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе) городские поселения отсутствуют.

В соответствии с законами субъектов Российской Федерации из 1 572 глав городских поселений, подлежащих избранию, главы 138 поселений должны быть избраны на муниципальных выборах, главы 261 поселения – из состава депутатов, главы 129 поселений – по конкурсу, глава 1 поселения (Иннополис) – на сходе граждан, главы 1 043 поселений – одним из вышеуказанных способов в соответствии с уставами муниципальных районов. С учетом положений как законов субъектов Российской Федерации, так и уставов муниципальных образований в 439 поселениях главы должны избираться на муниципальных выборах, в 750 поселениях – из состава депутатов, в 382 поселениях – по конкурсу.

По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 марта 2017 г. из 1 553 избранных и действующих глав поселений соответственно 612 были избраны на муниципальных выборах, 748 – из состава депутатов, 192 – по конкурсу, 1 (глава городского поселения Иннополис) – на сходе граждан.

Законами 2 субъектов Российской Федерации (Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов) система прямых выборов установлена как единственно возможная для всех сельских поселений, в 3 субъектах Российской Федерации (Краснодарском крае, Иркутской и Новгородской областях) – для большинства сельских поселений, в 1 субъекте Российской Федерации (Республике Саха – Якутия) – для части сельских поселений. В то же время в Республике Ингушетия, Чеченской Республике, Калужской области и до недавнего времени в Республике Тыва для всех сельских поселений был установлен иной, помимо муниципальных выборов, способ замещения должности глав муниципальных образований – из состава депутатов (за исключением поселений, в которых функции представительного органа осуществляются сходом граждан). Избрание глав сельских поселений на сходе граждан, как было отмечено выше, предусматривается в 21 субъекте Российской Федерации.

В большинстве субъектов Российской Федерации для всех сельских поселений (с некоторыми исключениями, касающимися сельских поселений со сходами граждан, и иногда также сельских поселений – административных центров субъектов Российской Федерации) законами установлена возможность применения двух или трех способов избрания глав поселений с тем, чтобы конкретный способ избрания главы для каждого поселения был установлен его уставом. Исходя из уставов сельских поселений в 8 субъектах Российской Федерации система прямых выборов является единственной и еще в 17 субъектах Российской Федерации – преобладающей (охватывающей более двух третей сельских поселений); в 21 субъекте Российской Федерации система с избранием главы поселения из состава депутатов представительных органов является единственной и еще в 8 субъектах – преобладающей; «конкурсная» система является единственной в 6 субъектах Российской Федерации и еще в 13 – преобладающей. При этом следует отметить, что преобладающие практики сформировались в большинстве субъектов Российской Федерации в 2014 – 2016 гг., когда способы избрания глав всех

муниципальных образований (не исключая сельских поселений) должны были определяться законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с законами субъектов Российской Федерации, действующими по состоянию на 1 марта 2017 г., избранию тем или иным способом подлежат главы 18080 сельских поселений. Уставами муниципальных образований определен порядок избрания глав 18076 сельских поселений, из которых 4 793 должны избираться на муниципальных выборах, 7 296 – из состава депутатов, 5 954 – по конкурсу, 83 – на сходах граждан. Фактически из 17 949 глав сельских поселений 6 504 главы избраны на муниципальных выборах, 7 662 главы – из состава депутатов, 3 718 – по конкурсу, 65 – на сходах граждан.

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

Порядок избрания глав внутригородских муниципальных образований в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе определяется законами указанных субъектов Российской Федерации и уставами указанных муниципальных образований. В 145 из 146 внутригородских муниципальных образований города Москвы и 111 муниципальных образованиях города Санкт-Петербурга предусматривается возможность избрания глав муниципальных образований на муниципальных выборах или из состава депутатов; уставами всех вышеуказанных муниципальных образований предусмотрено избрание глав из состава депутатов. Исключением в границах города Москвы является бывший городской округ Троицк, глава которого избирается по конкурсу. В 10 муниципальных образованиях города Севастополя способ, предусматривающий избрание главы муниципального образования из состава депутатов предусмотрен как единственно возможный. Фактически по состоянию на 1 марта 2017 г. 261 глава внутригородского муниципального образования избран из состава депутатов и 1 глава по конкурсу.

**Таблица 7. Способы избрания глав муниципальных образований, установленные законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований\* (по состоянию на 1 марта 2017 г.)**

Количество глав муниципальных образований, в т.ч.	подлежащих избранию				ВСЕГО
	на муниципальных выборах	из состава депутатов	по конкурсу	на сходах	
глав муниципальных районов	236	605	936	-	1 777
глав городских поселений	439	750	382	1	1 572
глав сельских поселений**	4 793	7 296	5 954	83	18 076
глав городских округов	50	132	390	-	572
глав городских округов с делением	-	0	3	-	3

<i>в т.ч. глав муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации***</i>	8	36	36	-	80
<b>глав внутригородских районов</b>	-	9	10	-	19
<b>глав муниципальных образований</b>	-	266	1	-	267

\* Способ избрания глав муниципальных образований определяется исходя из положений законов субъектов Российской Федерации применительно к муниципальным районам, городским округам (городским округам с внутригородским делением), городским поселениям, внутригородским районам и внутригородским муниципальным образованиям в городах федерального значения, а также применительно к вновь образованным сельским поселениям, в которых еще не приняты и (или) не зарегистрированы уставы, и исходя из положений уставов муниципальных образований применительно к сельским поселениям а также к иным муниципальным образованиям, для которых законом субъектов Российской Федерации не определен способ избрания главы муниципального образования либо предусмотрено несколько возможных способов его избрания

\*\* Без учета глав 5 сельских поселений так называемого «Бежтинского участка» Цунтинского района Республики Дагестан, способ избрания глав которых не определен ни законами Республики Дагестан, ни их действующими уставами, принятыми и зарегистрированными в установленном порядке

\*\*\* 77 муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации являются городскими округами, еще 3 – городскими округами с внутригородским делением; они не являются видом муниципальных образований, сведения по ним не учитываются отдельно при общем суммировании

Фактически (по состоянию на 1 марта 2017 г.) главы муниципальных образований избраны в 22 093 муниципальных образованиях, из них:

- на муниципальных выборах – 7 719 глав (34,9%);
- из состава депутатов – в 9 647 глав (43,7%);
- по конкурсу – 4 661 глава (21,1%);
- на сходах – 66 глав (0,3%).

**Таблица 8. Действующие главы муниципальных образований по способу избрания (по состоянию на 1 марта 2017 г.)**

Количество глав муниципальных образований, в т.ч.	избранных				ВСЕГО
	на муниципальных выборах	из состава депутатов	по конкурсу	на сходах	
<b>глав муниципальных районов</b>	446	762	541	-	1 749
<b>глав городских поселений</b>	612	748	192	1	1 553
<b>глав сельских поселений</b>	6 504	7 662	3 718	65	17 949
<b>глав городских округов</b>	157	205	196	-	558
<b>глав городских округов с делением</b>	-	0	3	-	3
<i>в т.ч. глав муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации</i>	17	39	22	-	78
<b>глав внутригородских районов</b>	-	9	10	-	19
<b>глав внутригородских муниципальных образований</b>	-	261	1	-	262

<b>ВСЕГО</b>	7 719	9 647	4 661	66	22 093
--------------	-------	-------	-------	----	--------

При этом главы 53 муниципальных районов одновременно возглавляют одно из входящих в его состав городских поселений, а главы 58 муниципальных районов – одно из сельских поселений. Такая практика имеет место в 19 субъектах Российской Федерации в тех случаях, когда в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных районов представительный орган муниципального района формируется методом делегирования, а глава указанного муниципального района избирается из состава депутатов и существует в 19 субъектах Российской Федерации. С учетом указанного совмещения статусов всего в Российской Федерации насчитывается 21 982 главы, возглавляющих 22 093 муниципальных образования.

Из 80 глав муниципальных образований – административных центров и столиц субъектов Российской Федерации (существующих во всех субъектах Российской Федерации, кроме Московской и Ленинградской областей, а также городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) 33 главы в соответствии с законами субъектов Российской Федерации подлежат избранию из состава депутатов, еще 33 главы – по конкурсу, 7 глав (в Абакане, Екатеринбурге, Кемерово, Новосибирске, Томске, Хабаровске, Якутске) – на муниципальных выборах, еще 7 глав (в Благовещенске, Воронеже, Йошкар-Оле, Орле, Тюмени, Улан-Удэ, Ханты-Мансийске) – в порядке, установленном уставами муниципальных образований. Фактически из 78 действующих глав муниципальных образований – административных центров субъектов Российской Федерации 17 избраны на муниципальных выборах, 39 из состава депутатов, 22 по конкурсу (в городах Курске и Тамбове должности глав муниципальных образований по состоянию на 1 марта 2017 г. были никем не замещены).

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

Главы муниципальных образований, избранные по конкурсу или на сходе граждан (в поселениях, в которых сходом граждан также осуществляются полномочия представительного органа) главы муниципальных образований возглавляют местную администрацию. В отношении глав муниципальных образований, избираемых на муниципальных выборах или из состава депутатов, подобных ограничений и предписаний относительно их места в системе органов местного самоуправления федеральным законодательством не предусмотрено. В то же время главы городских и сельских поселений – административных центров муниципальных районов, в которых местная администрация не формируется в связи с осуществлением ее полномочий администрацией муниципального района, возглавляют представительный орган поселения.

Уставом муниципального образования, наделенного статусом сельского поселения либо внутригородского муниципального образования в городе

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

В соответствии с законами субъектов Российской Федерации главы 472 муниципальных районов, 301 городского поселения, 107 городских округов и 9 внутригородских районов в г. Самаре должны исполнять обязанности председателя представительного органа муниципального образования. Главы 1 153 муниципальных районов, 385 городских поселений, 430 городских округов, 3 городских округов с внутригородским делением Махачкалы, Самары и Челябинска, главы 10 внутригородских районов в г. Махачкале и г. Челябинске, а также глава внутригородского муниципального образования «городской округ Троицк» в городе Москве должны возглавлять местные администрации. Главы 152 муниципальных районов, 886 городских поселений, 35 городских округов и 266 внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения должны исполнять те или иные полномочия в соответствии с уставами муниципальных образований.

Фактически из 22 093 глав муниципальных образований 4 734 главы (в 729 муниципальных районах, 759 городских и 2 846 сельских поселениях, 220 городских округах, 9 внутригородских районах и 170 внутригородских муниципальных образованиях в городах федерального значения) возглавляют представительные органы муниципальных образований.

5 907 глав муниципальных образований в 1020 муниципальных районах, 794 городском и 3 742 сельском поселении, 337 городских округах, 3 городских округах с внутригородским делением, 10 внутригородских районах и 1 внутригородском муниципальном образовании в городе федерального значения возглавляют местные администрации.

11 452 главы муниципальных образований в 11 361 сельском поселении и 91 внутригородском муниципальном образовании в городах федерального значения совмещают функции председателей представительных органов муниципальных образований и глав местных администраций.

**Таблица 9. Сочетание способов избрания действующих глав муниципальных образований и их места в системе органов местного самоуправления**

Главы муниципальных образований	избранные			
	на выборах	из депутатов	по конкурсу	на сходах
председательствующие в представительных органах	63	4 671	-	-
возглавляющие местные администрации	2 887	67	2 887	66
совмещающие указанные обязанности	4 769	4 909	1 774	-

Относительно сочетаний способов избрания глав муниципальных образований и осуществляемых ими полномочий из 22 093 избранных глав муниципальных образований:

- 4 909 глав избраны из состава депутатов и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;
- 4 769 глав избраны на муниципальных выборах и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;
- 4 671 глава избран из состава депутатов и исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования;
- 2 887 глав избраны на муниципальных выборах и возглавляют местные администрации;
- 2 887 глав избраны по конкурсу и возглавляют местные администрации;
- 1 774 главы избраны по конкурсу и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;
- 67 глав избраны из состава депутатов и возглавляют местные администрации;
- 66 глав избраны на сходах граждан и возглавляют местные администрации;
- 63 главы избраны на муниципальных выборах и исполняют обязанности представительных органов муниципальных образований.

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

В свою очередь, практика совмещения главами сельских поселений, избранными по конкурсу, функций председателей представительных органов муниципальных образований и глав местных администраций, существующая в 13 субъектах Российской Федерации (республики Бурятия, Дагестан, Красноярский, Ставропольский и Хабаровский края, Архангельская, Кемеровская, Курганская, Липецкая, Новосибирская, Омская, Оренбургская и Челябинская области), неоднозначно оценивается Верховным Судом Российской Федерации и другими судами общей юрисдикции.

В 210 городских и 61 сельском поселении, являющихся административными центрами 271 муниципального района, в соответствии с уставами указанных поселений и муниципальных районов местные администрации не формируются, их полномочия осуществляются администрациями муниципальных районов, а главы поселений осуществляют полномочия председателей представительных органов. Подобная практика применяется в 41 субъекте Российской Федерации, при этом

в 22 субъектах Российской Федерации применяется в 1 – 2 муниципальных районах, в 6 субъектах Российской Федерации – в 3 – 5 муниципальных районах, а в 13 субъектах Российской Федерации (Республика Тыва, Архангельская, Брянская, Владимирская, Ивановская, Ленинградская, Новгородская, Орловская, Саратовская, Смоленская, Тульская, Тюменская, Ульяновская области) – более чем в 5 муниципальных районах. Значительное распространение такая практика получила в Центральном, Северо-Западном федеральных и Уральском федеральных округах, где она применяется соответственно в 122 из 399, в 45 из 146 и в 21 из 93 муниципальных районов.

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об основах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований» в муниципальных образованиях образованы и действуют контрольно-счетные органы, входящие в структуру органов местного самоуправления. При этом в 1,0 тыс. городских поселений и 11,3 тыс. сельских поселений контрольно-счетных органы не образованы, их полномочия на основании подписанных соглашений переданы муниципальным районам.

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

На момент предоставления информации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (1 марта 2017 г.) из 242,5 тыс. депутатских мандатов, существовавших в составе 22 200 представительных органов муниципальных образований, были замещены 235,8 тыс. мандатов, еще около 6,7 тыс. мандатов оставались вакантными. Из 226,8 тыс. мандатов в 21 587 составах, избранных на муниципальных выборах, замещено действующими депутатами около 220,2 тыс. мандатов. При этом в 1 079 составах, избранных по пропорциональной или смешанной (пропорционально-мажоритарной) системе, было избрано по спискам, выдвинутым избирательными объединениями, около 10,7 тыс. депутатов. В свою очередь, в 613 составах представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением, сформированных по системе делегирования, было направлено 15,6 тыс. депутатов от поселений (из которых 1 530 депутатов представляют городские поселения, остальные – сельские) и 135 депутатов от внутригородских районов.

С учетом совмещения «делегированными» депутатами депутатских статусов в поселении и муниципальном районе либо в городском округе с внутригородским делением 11,6 тысячами депутатов, общая численность депутатского корпуса насчитывает 224,2 тыс. человек.

Из 220,2 тыс. депутатов, избранных на муниципальных выборах, 119,0 тыс. (54%) – мужчины, 101,1 тыс. (46%) – женщины; 29,1 тыс. (13%) в возрасте от 18 до 35 лет, 94,1 тыс. (43%) в возрасте от 36 до 50 лет, 96,8 тыс. (44%) в возрасте старше 50 лет. 125,1 тыс. избранных депутатов (57%) имеют высшее образование, из них 15,3 тыс. – высшее экономическое, 9,5 тыс. – высшее юридическое, 4,2 тыс. –

высшее по специальности «Государственное и муниципальное управление», 5,7 тыс. – два и более высших образования, 1,3 тыс. – ученую степень.

Из 15,6 тыс. депутатов, избранных по системе делегирования, 10,7 тыс. (69%) – мужчины и 4,9 тыс. (31%) – женщины; 1,5 тыс. (10%) в возрасте от 18 до 35 лет, 6,8 тыс. (44%) в возрасте от 36 до 50 лет, 7,2 тыс. (46%) в возрасте старше 50 лет. 12,2 тыс. (78%) делегированных депутатов имеют высшее образование, из них 1,8 тыс. – высшее экономическое, 1,1 тыс. – высшее юридическое, 0,6 тыс. – по специальности «Государственное и муниципальное управление», 0,6 тыс. – два и более высших образования, 0,1 тыс. – ученую степень.

**Таблица 11. Депутаты представительных органов муниципальных образований по социально-демографическим характеристикам**

(в абсолютных числах, тыс. чел. и в процентах от общего числа)

Депутаты представительных органов	ВСЕГО	мужчины		женщины		18 – 35 лет		36 – 50 лет		старше 50 лет		с высшим образованием	
		тыс.чел	%	тыс.чел	%	тыс.чел	%	тыс.чел	%	тыс.чел	%	тыс.чел	%
муниципальных районов (избранные)	20,8	13,9	67	6,9	33	1,9	9	8,1	39	10,9	52	16,7	80
городских поселений	20,1	11,6	58	8,5	42	2,6	13	8,1	43	8,9	44	15,0	75
сельских поселений	163,1	82,5	51	80,7	49	22,6	14	71,2	44	69,3	43	78,8	48
городских округов	12,3	8,8	72	3,4	28	1,5	12	5,2	42	5,6	46	11,1	91
внутригородских районов	0,53	0,37	71	0,16	29	0,10	19	0,25	48	0,17	33	0,50	94
внутригородских территорий	3,3	1,8	55	1,5	45	0,39	12	1,0	30	1,9	58	3,0	92
муниципальных районов (делегированные)	15,5	10,6	68	4,9	32	1,5	9	6,8	44	7,1	46	12,1	78
городских округов с делением (делегированные)	0,13	0,11	85	0,02	15	0,02	17	0,06	47	0,05	36	0,13	98

Депутаты представительных органов муниципальных образований, как правило, работают на непостоянной основе; на постоянной основе могут работать не более одной десятой от установленного числа депутатов. Всего 7,9 тыс. депутатов (3,6%), избранных на муниципальных выборах, и около 440 депутатов (2,8%), избранных методом делегирования, работают на постоянной основе. При этом вплотную приближаются к достижению 10-процентного предела городские округа – административные центры субъектов Российской Федерации (7,6%) и внутригородские муниципальные образования в городах федерального значения (8,6%).

Главы муниципальных образований избраны и действуют в 22 290 муниципальных образованиях, включая 1 749 муниципальных районов, 1 553 городских и 17 948 сельских поселений, 55 городских округов, 3 городских округа с

внутригородским делением, 19 внутригородских районов, 262 внутригородских муниципальных образования. С учетом совмещения главами 53 городских и 58 сельских поселений также должностей глав муниципальных районов всего 22 891 человек возглавляют 22 990 муниципальных образований.

Большинство глав муниципальных образований работают на постоянной основе; на непостоянной основе работают 473 главы муниципальных районов (27%), 561 глава городского поселения (36%), 3 067 глав сельских поселений (17%), 64 главы городского округа (11%), 9 глав внутригородских районов (47%), 48 глав внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения (18%) и 6 глав муниципальных образований – административных центров субъектов Российской Федерации (8%).

Из 21 981 главы муниципальных образований (111 из которых совмещают функции глав двух муниципальных образований одновременно) 15 195 мужчин и 6 786 женщин; 1 653 человека в возрасте до 35 лет, 8 772 человека в возрасте от 35 до 50 лет и 11 556 человек старше 50 лет. 17 309 глав имеет высшее образование, из них 2 577 – высшее экономическое, 1 711 – высшее юридическое, 1 419 – по специальности «Государственное и муниципальное управление», 1 204 – два и более высших образования, 232 – ученую степень.

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

Главы муниципальных образований	ВСЕГО	мужчины		женщины		18 – 35 лет		36 – 50 лет		старше 50 лет		с высшим образованием	
		тыс.чел.	%	тыс.чел.	%	тыс.чел.	%	тыс.чел.	%	тыс.чел.	%	тыс.чел.	%
муниципальных районов	1 749	1582	88	206	11	50	3	654	37	1045	60	1702	97
городских поселений	1 553	1214	78	339	22	79	5	654	42	820	53	1424	92
сельских поселений	17 948	11851	66	6097	34	1498	8	7190	40	9260	55	13 456.	75
городских округов	558	486	87	72	12	16	3	236	42	306	55	556	99,6
городских округов с делением	3	3	100	0	0	0	0	1	33	2	66	3	100
<i>в т.ч. городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации</i>	78	71	91	7	9	2	3	30	38	46	59	77	99
внутригородских районов	19	17	89	2	11	0	0	13	68	6	32	19	100
внутригородских территорий	262	176	67	86	33	14	5	69	26	179	68	255	97

В муниципальных образованиях, главы которых исполняют обязанности председателей представительных органов (но не возглавляют местные администрации), главы местных администраций назначаются по конкурсу (при этом в 210 городских и 61 сельских поселениях, являющихся административными центрами муниципальных районов, местные администрации поселений не

формируются, а главы администраций не назначаются). Из 4 444 назначенных глав администраций 718 работают в муниципальных районах, 527 – в городских поселениях, 2807 – в сельских поселениях, 215 – в городских округах, 12 – во внутригородских районах, 165 во внутригородских территориях городов федерального значения. Среди них 3 189 мужчин и 1 255 женщин; 385 человек в возрасте до 35 лет, 1 917 – от 35 до 50 лет, 2 144 человека – старше 50 лет. 4145 человек имеют высшее образование, из них 679 – высшее экономическое, 549 – высшее юридическое, 411 – по специальности «Государственное и муниципальное управление», 444 – два и более высших образования, 67 – ученую степень.

**Таблица 13. Главы местных администраций, назначенные по контракту, по социально-демографическим характеристикам**  
(в абсолютных числах и в процентах от общего числа)

Главы местных администраций	ВСЕГО	мужчины		женщины		18 – 35 лет		36 – 50 лет		старше 50 лет		с высшим образованием	
		тыс.чел.	%	тыс.чел.	%	тыс.чел.	%	тыс.чел.	%	тыс.чел.	%	тыс.чел.	%
муниципальных районов	718	644	90	74	10	29	4	300	42	389	54	715	99,6
городских поселений	527	410	78	117	22	57	11	253	48	217	41	524	99,4
сельских поселений	2807	1826	65	981	35	273	10	1188	42	1346	48	2514	90
городских округов	215	196	91	19	9	5	2	102	47	108	50	215	100
<i>в т.ч. административных центров субъектов Российской Федерации</i>	39	39	100	0	0	1	3	19	49	19	49	40	100
внутригородских районов	12	10	83	2	17	0	0	9	75	3	22	12	100
внутригородских территорий городов федерального значения	165	103	62	62	38	19	12	65	39	81	49	165	100

Деятельность органов местного самоуправления по сведениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2017 г. обеспечивают около 308,6 тыс. муниципальных служащих, из которых 292,3 тыс. работают в местных администрациях, 8,2 тыс. в аппаратах представительных органов и 8,1 тыс. в иных органах местного самоуправления, а также 108,0 тыс. работников органов местного самоуправления, не являющихся муниципальными служащими. В 4,9 тыс. муниципальных образованиях действуют муниципальные программы подготовки (повышения квалификации) муниципальных служащих, при этом 56,2 тыс. муниципальных служащих прошли переподготовку или повышение квалификации в 2016 году, еще 4,8 тыс. проходят или прошли ее в начале 2017 года. Кроме того, около 1 900 граждан проходит целевое обучение по договорам с органами местного самоуправления.

115,1 тыс. (37,2%) муниципальных служащих работают в органах местного самоуправления муниципальных районов, 111,9 тыс. служащих (36,3%) – в городских округах, 59,9 тыс. служащих (19,4%) в сельских поселениях, 13,9 тыс. служащих (4,6%) – в городских поселениях, 3,8 тыс. служащих (1,2%) – во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения, 2,9 тыс. служащих (0,9%) – в городских округах с делением, 1,1 тыс. служащих (0,4%) – во внутригородских районах. При этом 54,7 тыс. служащих (17,8%) работает в органах местного самоуправления муниципальных образований – административных центров субъектов Российской Федерации.

В среднем на каждое муниципальное образование приходится по 14 служащих, причем на муниципальный район – 65 служащих, на городское поселение – 9 служащих, на сельское поселение – 3 служащих, на городской округ – 196 служащих, на городской округ с делением – 956 служащих, на внутригородской район – 58 служащих, на внутригородское муниципальное образование в городе федерального значения – 14 служащих, на муниципальное образование – административный центр субъекта Российской Федерации – 684 служащих.

По социально-демографическому составу 75% муниципальных служащих – женщины, 32% – лица не старше 35 лет и 6% – не старше 25 лет; 90% – лица с высшим образованием, причем 29% с высшим экономическим образованием, 15% с высшим юридическим образованием, 7% обучались по специальности «Государственное и муниципальное управление», 6% имеют два или более высших образования, 0,5% – ученую степень.

**Таблица 14. Муниципальные служащие по социально-демографическим характеристикам**  
(в абсолютных числах, тыс. чел. и в процентах от общего числа)

Муниципальные служащие	ВСЕГО	мужчины		женщины		18 – 35 лет		36 – 50 лет		старше 50 лет		с высшим образованием	
		тыс.чел.	%	тыс.чел.	%	тыс.чел.	%	тыс.чел.	%	тыс.чел.	%	тыс.чел.	%
муниципальных районов	115,1	29,5	26	85,6	74	36,0	31	50,7	44	28,3	25	113,6	99
городских поселений	13,9	3,7	26	10,2	74	4,7	34	6,1	44	3,1	22	12,1	87
сельских поселений	59,9	14,8	25	45,1	75	16,6	28	26,4	44	16,8	28	42,6	70
городских округов	111,9	26,7	24	85,1	76	40,0	36	47,0	42	24,9	22	107,7	96
городских округов с делением	2,9	0,66	23	2,2	77	0,41	27	1,4	51	0,64	22	2,8	99
<i>в т.ч. городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации</i>	<i>54,7</i>	<i>13,8</i>	<i>25</i>	<i>40,9</i>	<i>75</i>	<i>21,2</i>	<i>39</i>	<i>21,4</i>	<i>39</i>	<i>12,1</i>	<i>22</i>	<i>53,1</i>	<i>97</i>
внутригородских районов	1,1	0,36	33	0,73	67	0,4	37	0,39	35	0,3	27	1,1	98
внутригородских территорий городов федерального значения	3,8	0,96	25	2,8	75	1,2	32	1,6	42	1,0	26	3,6	95

ВСЕГО	308,6	76,7	25	231,9	75	99,8	32	133,7	43	75,1	24	277,5	90
-------	-------	------	----	-------	----	------	----	-------	----	------	----	-------	----

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

В 2016 году отмечен 131 случай досрочного прекращения полномочий представительных органов муниципальных образований, из которых 72 связаны с преобразованиями муниципальных образований, 14 – с самороспуском, 11 – с судебными решениями о неправомотности составов, 6 – с роспуском в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, в 28 случаях – по иным основаниям.

За тот же период досрочно прекращены полномочия 912 глав муниципальных образований, из них в 769 муниципальных образованиях (в том числе в 10 муниципальных образованиях – административных центрах субъектов Российской Федерации) в связи с отставкой по собственному желанию, в 51 случае в связи со смертью должностных лиц, в 8 случаях в связи с удалением в отставку представительным органом муниципального образования, в 29 случаях – в связи с вступлением в силу обвинительных приговоров, в 42 случаях – в связи с упразднением или преобразованием муниципального образования, в 13 случаях – по иным основаниям. В 76 случаях досрочно прекращались полномочия глав местных администраций, в том числе 46 раз – в связи с добровольной отставкой, 3 раза – в связи со смертью, 26 раз – в связи с преобразованием муниципального образования, 1 раз – по иным основаниям.

В 3 случаях решения о досрочном прекращении полномочий были отменены в судебном порядке, 2 главы муниципального образования и 1 глава местной администрации восстановлены в должности.

**Таблица 15. Количество случаев досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления в 2016 году**

Досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления*	представительных органов муниципальных образований (роспуск, самороспуск, неправомотность состава)	глав муниципальных образований (удаление в отставку или обвинительный приговор)	глав местных администраций (досрочное расторжение контракта по суду, отрешение от должности, обвинительный приговор)
муниципальных районов	6	7	-
городских поселений	10	4	-
сельских поселений	14	25	-
городских округов	1	1	-
<i>в т.ч. административных центров субъектов Российской Федерации</i>	-	-	-
внутригородских территорий в городах федерального значения	-	-	-
<b>ВСЕГО</b>	<b>31</b>	<b>37</b>	<b>-</b>

\* За исключением случаев досрочного прекращения полномочий должностных лиц местного самоуправления в связи

с добровольной отставкой (расторжением контракта по собственной инициативе или по соглашению сторон), а также досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления в связи с изменениями территориальной организации местного самоуправления

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

По сведениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, статусом юридического лица обладают 44,8 тыс. органов местного самоуправления, из них 21,5 тыс. – местные администрации, 13,4 тыс. – представительные органы, 3,9 тыс. отраслевые и 0,7 тыс. – территориальные органы местных администраций, 2,5 тыс. – контрольно-счетные и 0,3 тыс. – иные органы местного самоуправления.

Около 5,9 тыс. муниципальных образований являются учредителями муниципальных унитарных предприятий, почти 11,9 тыс. – учредителями муниципальных учреждений (не считая органов местного самоуправления, наделенных статусом юридических лиц), всего в общей сложности ими создано около 11 тыс. муниципальных унитарных предприятий и около 125 тыс. муниципальных учреждений.

Во всех 85 субъектах Российской Федерации созданы организации межмуниципального сотрудничества – советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации. В указанных советах состоит подавляющее большинство (около 20,7 тыс.) муниципальных образований страны.

В то же время 478 муниципальных образований участвуют в иных межмуниципальных некоммерческих организациях, 314 – в межмуниципальных хозяйственных обществах. 675 муниципальных образований имеют двусторонние договоры о межмуниципальном сотрудничестве в пределах субъектов Российской Федерации, в которых они расположены, более 472 – с муниципальными образованиями других субъектов Российской Федерации (большое число таких договоров заключено муниципальными образованиями Республики Крым). 419 муниципальных образований имеют договоры о внешнеэкономическом сотрудничестве, включая договоры с «городами-побратимами» и соглашения о приграничном сотрудничестве.

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