**АССОЦИАЦИЯ «СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ»**

**КОНЦЕПЦИЯ**

ПОДХОДОВ К ИЗМЕНЕНИЮ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

2013 – 2017 гг.

*Автор – Головин Валерий Александрович – заместитель исполнительного*

*директора Ассоциации «Совет муниципальных образований*

*Волгоградской области»*

**СОДЕРЖАНИЕ:**

1. **ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ В РФ…………………………………………3 – 7 стр.**
2. **РОССИЙСКИЙ ОПЫТ ПРОВЕДЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ.**

**МНЕНИЕ ЭКСПЕРТНОГО СООБЩЕСТВА………………………………………………………………………………………………………… 8−19 стр.**

1. **ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И РЕФОРМА САМОУПРАВЛЕНИЯ .…………………………………………. 19−22 стр.**
2. **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КАМПАНИИ ОРГАНОВ МСУ НА ТЕРРИТОРИИ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

**В 2013 – 2017 гг. И ИХ ВОЗМОЖНАЯ СОВМЕСТИМОСТЬ С ПРОЦЕССАМИ ОПТИМИЗАЦИИ………………………..23−28 стр.**

1. **АНАЛИЗ ПРЕДЛОЖЕНИЙ (ПОЗИЦИЙ) ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ**

**ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ОПТИМИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ**

**ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ …………………………………………………………………………………………29−39 стр.**

* 1. **ВОЗМОЖНОЕ ИЗМЕНЕНИЕ КОЛИЧЕСТВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПОСЛЕ**

**ПРОВЕДЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ ……………………………………………………………………………………………………………….40 – 41 стр.**

1. **ОБОСНОВАНИЕ ПРОБЛЕМЫ, ПОДХОДЫ К ПРОВЕДЕНИЮ ОПТИМИЗАЦИИ МСУ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

**АССОЦИАЦИИ «СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ»………………….......42−51 стр.**

1. **ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ.**

**Федеральный закон от 06 октября 2003 года №131 – ФЗ**

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

**Глава 2. Принципы территориальной организации местного самоуправления**

**Статья 10.** **Территории муниципальных образований**

1. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в [городских](#sub_20103), [сельских поселениях](#sub_20102), [муниципальных районах](#sub_20105), [городских округах](#sub_20106) и на [внутригородских территориях городов федерального значения](#sub_20107).

1.1. ***Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения***, муниципального района, городского округа, внутригородской территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга ***осуществляется законами субъектов Российской Федерации***.

2. Границы территорий [муниципальных образований](#sub_20108) устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными [статьями 11 - 13](#sub_11) настоящего Федерального закона.

**Статья 11.** **Границы муниципальных образований**

1. Границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются в соответствии со следующими требованиями:

1) территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями. Территории с низкой плотностью сельского населения, за исключением территорий, указанных в [пункте 3](#sub_110103) настоящей части, могут не включаться в состав территорий поселений;

2) территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения и (или) на территориях упраздняемых поселений [межселенные территории](#sub_20109) входят в состав муниципальных районов;

3) ***территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения***;

4) в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;

5) в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями);

6) ***в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3000 человек каждый)***;

6.1) законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие и изменяющие границы поселений, должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений;

7) ***сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения***;

8) ***в соответствии с законами субъекта Российской Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек***;

10) административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района;

11) ***границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района - с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав***. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях;

12) ***территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения***;

13) ***территория поселения не может входить в состав территории другого поселения***;

14) территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;

15) границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения [вопросов местного значения межпоселенческого характера](#sub_20111) органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

16) территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

1.1. Разделение населенных пунктов, влекущее несоответствие границ и (или) статуса муниципальных образований, существующих на день такого разделения, положениям настоящей статьи, должно осуществляться одновременно с изменением границ и (или) преобразованием таких муниципальных образований в соответствии с положениями [пункта 5 части 1](#sub_110105) настоящей статьи.

**Статья 12.** **Изменение границ муниципального образования**

***1. Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом***. Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. ***Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта Российской Федерации об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.***

2. Изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного [частью 3 статьи 24](#sub_2403) настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном [статьей 25.1](#sub_251) настоящего Федерального закона, с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

2.1. Изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов, осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов.

3. Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного [частью 3 статьи 24](#sub_2403) настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном [статьей 25.1](#sub_251) настоящего Федерального закона, с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

4. Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

5***. Уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50 процентов относительно минимальной численности населения, установленной*** [***пунктом 6 части 1 статьи 11***](#sub_110106) ***настоящего Федерального закона, после установления законами субъектов Российской Федерации границ поселений в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений***.

**Статья 13.** **Преобразование муниципальных образований**

1. Преобразованием [муниципальных образований](#sub_20108) является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса [городского поселения](#sub_20103) в связи с наделением его статусом [городского округа](#sub_20106) либо лишением его статуса городского округа.

2. Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном [федеральным законом](#sub_2204) и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

***3. Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений.***

3.1. ***Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования***.

Объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром.

5. Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного [частью 3 статьи 24](#sub_2403) настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном [статьей 25.1](garantF1://12092463.251) настоящего Федерального закона.

6. Разделение [муниципального района](#sub_20105) осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

8. Преобразование муниципальных образований влечет создание вновь образованных муниципальных образований в случаях, предусмотренных [частями 3](#sub_1303), [4](#sub_1304), [5](#sub_1305), [6](#sub_1306) настоящей статьи.

**Статья 13.1**. **Упразднение поселений**

1. ***Упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории***.

2. Упразднение поселений осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации или федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом. Инициатива населения об упразднении поселения оформляется решением об упразднении поселения, принятым на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об упразднении поселения оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

3. ***Упразднение поселений осуществляется с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района***. Закон субъекта Российской Федерации об упразднении поселения не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

**Статья 13.2.** **Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях**

1. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом. В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения такая инициатива оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о создании на межселенной территории вновь образованного муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

2. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется с согласия населения муниципального района, выраженного представительным органом данного муниципального района. Закон субъекта Российской Федерации о создании на межселенной территории вновь образованного поселения не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления муниципального района, в период кампании местного референдума. В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения такая инициатива оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.

**2.РОССИЙСКИЙ ОПЫТ ПРОВЕДЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ.**

**МНЕНИЕ ЭКСПЕРТНОГО СОБЩЕСТВА.**

1. ***Принципы и критерии территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации.***

Вопросы правовых основ определения территорий и границ муниципальных образований стали одной из наиболее широко обсуждаемых тем экспертного сообщества в рамках проводимой сегодня российской реформы местного самоуправления (как на этапе их разработки, так и на этапе внедрения).

Несмотря на формально жесткое и унифицированное регулирование, можно констатировать: в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ч.1 ст. 11) оказались закреплены достаточно простые и, как оказалось на практике, довольно гибкие (или размытые) критерии муниципально - территориального деления, например*:*

• ***для сельских поселений*** – пешеходная доступность до административного центра и обратно в течение рабочего дня жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав; численность населения носит здесь факультативный характер – поселение, как правило, состоит из одного сельского населенного пункта или поселка с численностью жителей более 1000 человек (для территорий с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) нескольких населенных пунктов поселка с численностью жителей более 1000 человек (для территорий с высокой плотностью населения – более 3000 человек);

• ***для муниципальных районов*** – транспортная доступность до административного центра и обратно в течение рабочего дня жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав (исключение законом субъектов Российской Федерации могут устанавливаться для территорий с низкой плотностью населения, а также для отдаленных и труднодоступных местностей); дополнительным критерием обозначена необходимость создания условий для решения органами местного самоуправления района вопросов местного значения межпоселенческого характера, а также осуществления ими отдельных государственных полномочий;

• ***для городских поселений*** – определение территории города (поселка) – являющегося «центром» (ядром) урбанизации, а также территорий, предназначенных для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры в соответствии с генеральным планом;

• ***для городских округов*** – определение территории города (поселка), обладающего сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктурой, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления округа всех вопросов местного значения и осуществления переданных им отдельных государственных полномочий, а также территории перспективного развития городского населенного пункта, обозначенными в генеральном плане;

• ***для межселенных территорий*** – низкая плотность населения (в границах муниципального района или субъекта федерации – более чем в три раза ниже средней плотности сельского поселения в России), фиксируемая Постановлением Правительства Российской Федерации не чаще одного раза в пять лет.

Таким образом, ***в основу муниципально-территориального деления были положены «географические»*** (пешеходная, транспортная доступность, текущие и перспективные границы населенных пунктов), ***а не экономические*** (наличие финансов и имущества, достаточного для оказания муниципальных услуг) ***или организационные*** (работоспособность системы управления, прежде всего, дееспособность органов местного самоуправления) принципы. Можно сказать, что экономическими и организационными критериями было отчасти «подкреплено» формирование территорий городских поселений и округов (наличие инфраструктуры) и, в какой-то мере, муниципальных районов (наличие условий для осуществления полномочий), однако данные критерии и здесь имеют характер дополнительных. ***Базовым же критерием и здесь остаются границы географических объектов и расстояния от них***.

«Демографические» критерии (пороговые значения численности жителей населенных пунктов или муниципальных образований, плотность населения, перспективы изменения расселения) были использованы только применительно к сельским поселениям и межселенным территориям с приданием им факультативного статуса (межселенные территории могут создаваться, а при «нарезке» сельских поселения, как правило, учитывается численность жителей входящих в них населенных пунктов).

***В качестве ключевых управленческих проблем***, связанных с реализацией подобного подхода, ***экспертами называются следующие***:

• ***новое муниципально-территориальное устройство не соотнесено со стратегией территориального развития страны***, оно недостаточно учитывает динамические сдвиги в системе расселения (процессы субурбанизации-дезурбанизации-реурбанизации, обезлюживание многих сельских территорий вкупе со стягиванием населения не только в города, но и в крупные села, появление и развитие урбанизированных «точек роста») и не стимулирует формирование более экономически обоснованной демографической и инфраструктурной карты;

• ***определение границ муниципальных образований исходя из формальных критериев и по «инерционному» сценарию привело к появлению многочисленных экономически несостоятельных муниципалитетов***, имеющих крайней дефицит необходимого имущества и финансовых средств, причем часто не имеющих перспектив их «наращивания» в обозримой перспективе; одновременно многие ресурсно обеспеченные (в том числе – потенциально) муниципальные образования оказались искусственно ограниченными (включенными в качестве поселений в состав муниципальных районов, лишенными зоны перспективного развития);

• ***оказались недоучтенными вопросы организационной состоятельности муниципальных образований*** (наличие живой активности местного сообщества, его интереса к реализации местного самоуправления в обозначенных или иных территориальных рамках, возможности формирования эффективных органов местного самоуправления, их кадрового обеспечения);

• ***в законодательстве соотношение административно-территориального и муниципально - территориального устройства были проведены недостаточно четко***, что вызвало «путаницу» в головах и решениях органов власти, а также противоречивую судебную практику.

**Реализация на практике: сложившаяся «нарезка» муниципальных границ.**

Сложившаяся сетка муниципальных образований сегодня подвергается определенной критике со стороны экспертов и практиков местного самоуправления. Они отмечают, что ***многие поселения и районы оказались, по сути, нежизнеспособными ввиду недостатка финансовых, имущественных и кадровых ресурсов***.

На практике, как отмечают участники экспертных групп, в большинстве регионов исследования муниципально-территориальное деление воспроизводило территориальное устройство, существующее еще с советских времен. Это позволило в известной мере учесть сложившиеся управленческие традиции, однако, во многих случаях сделало новое муниципально-территориальное устройство неадекватным тенденциям современного развития.

Эксперты отмечают, что заложенные в Федеральном законе № 131-ФЗ критерии разграничения территорий муниципальных образований, в конечном счете, оказались довольно условными. Попытки их жесткого применения на практике не могли не вызывать очевидные вопросы.

***Какую расчетную скорость движения пешехода или транспортного средства принять за основу?***

***По каким видам транспорта определяется доступность административного центра?***

***Как учесть дифференциацию качества дорожного полотна и его развитие?***

***От каких исходных и к каким конечным точкам вести маршрут***?

На все эти и многие другие вопросы закон или его толкование не позволяет дать определенных ответов. В то же время, наличие в законе даже общих ориентиров территориального деления создает определенные гарантии осуществления местного самоуправления через возможность судебной защиты.

**Дальнейшее совершенствование территориальной организации местного самоуправления: общие рамки**

Для понимания рамок дальнейших действий по коррекции муниципально-территориального устройства экспертное сообщество сходится в одном, что следует принять во внимание ряд важных моментов:

***Во-первых, определение нынешних границ муниципальных образований прошло по всей стране в 2003-2005 годах. Сегодня «централизованный» этап этого процесса можно считать завершенным, а системную ломку существующих границ в краткосрочной перспективе – организационно необоснованной и юридически невозможной***. Отныне любые предложения по коррекции муниципально правового устройства должны «плясать» от уже сложившейся его «карты». Это относится и к законодательному регулированию территориальных основ местного самоуправления. Следовательно, реализация экономического подхода здесь имеет смысл, но целесообразно на уровне создания финансовых, материальных и организационных стимулов для добровольного принятия муниципальными образованиями решений об изменении их статуса и территориальных рамок.

***Во-вторых***, ***применение экономических (мнение КСП Волгоградской области о градации поселений региона на экономически неэффективные – авт.) и организационных критериев для определения территориальных рамок осуществления местного самоуправления имеет конституционные ограничения, что признано Конституционным Судом России*** при рассмотрении «Курского дела». По смыслу его постановления, невозможно введение дополнительных условий, ограничивающих вопреки волеизъявлению населения выбор территории, на которой осуществляется местное самоуправление. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П.

***В-третьих***, ***в экспертном сообществе отсутствует консенсус по вопросу о том, каким образом путем совершенствования муниципально-территориального устройства можно оптимизировать системы расселения и размещения инфраструктурных объектов.*** ***К настоящему моменту еще не утверждены Концепция долгосрочного развития России до 2020 года и Стратегия регионального развития страны, которые могли бы лечь здесь в основу целеполагания.*** Разработка же методов «координации» территориального развития и «нарезки» муниципальных образований требует отдельный длительной проработки, прикладных научных исследований и широкого обсуждения.

К примеру, ***сегодня нет единого мнение о том, можно ли решить проблему отставания в развитии экономически слабых муниципальных образований путем объединения их с более сильными соседями*** – одни эксперты отмечают, что это позволяет получить эффект экономии на масштабе и «подтянуть» качество управление и бюджетных услуг на территориях-«аутсайдерах», другие – что центр экономической активности в этом случае еще больше перемещается на территорию административного «ядра» вновь образуемого муниципального образования.

По мнению многих экспертов, существующий механизм определения целесообразности изменения границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, через выявление мнения населения (в сочетании с правовой регламентацией на должном качественном уровне) позволяет вполне адекватно реагировать на экономические и организационные вызовы. По этому вопросу складывается разнообразная практика, в рамках которой известно достаточно случаев голосования как «за», так и «против» подобных изменений.

Так, инициативы Администрации Челябинской области по ликвидации 67, а Администрации Амурской области – 23 финансово неблагополучных поселений не увенчались успехом – объединение состоялось в этих регионах только в 1-м и 2-х случаях соответственно. В то же время, в Кировской области была реализована программа объединения поселений, приведшая к сокращению их списка на 33 поселения. Всего в 2007 году в России зафиксировано 79 случаев преобразования муниципальных образований, причем 70 из них – путем объединения. В 2008 году заметным стал провал голосования за объединение в единый городской округ Чебоксар и Новочебоксарска в Республике Чувашия. Можно предположить, что результаты волеизъявления населения по вопросу изменения территорий осуществления местного самоуправления хоть и зависят от качества информационной кампании той или другой стороны, однако служат вполне приемлемым способом индикации потребностей местных сообществ.

По мнению экспертов, нынешняя эластичность принципов формирования территорий муниципальных образований сегодня также идет на пользу– именно она позволяет все же обеспечить определенные подвижки в муниципально- территориальном устройстве в тех случаях, когда их экономическая и организационная обоснованность признана населением соответствующих территорий. Тем не менее, правовые рамки подобных изменений требуют определенного совершенствования – необходимо в одних случаях законодательно предусмотреть саму их возможность, а в других – четко регламентировать процедуры.

С учетом вышеизложенного, ***российским экспертным сообществом в настоящее время предлагается отказаться от коренных изменений критериев определения границ муниципальных образований***. ***Более оправданным видится расширение возможностей для совершенствования муниципально - территориального деления на добровольной (самоорганизационной) основе в условиях более четкой правовой регламентации самого процесса изменений, минимизирующей злоупотребления со стороны субъектов, заинтересованных в проведении или сдерживании таких изменений.***

**Возможности изменения статуса и границ муниципальных образований.**

Динамика муниципально-территориального устройства (необходимость целенаправленного стимулирования которой обозначается экспертами, в частности, экономистами) выражается преимущественно в двух формах: 1) изменение границ существующих муниципальных образований – этот механизм характеризуется, с одной стороны, относительно подробной правовой регламентацией, а с другой – пока незначительной востребованностью в сочетании с относительно ограниченной «конфликтностью» на практике; 2) изменения перечня существующих муниципальных образований – создание новых, преобразование или упразднение существующих муниципальных образований. Здесь налицо и пробелы в праве, и повышенная «конфликтность» происходящих изменений, и громкие публичные скандалы.

Исходя из этого, представляется, что ***правовое регулирование изменения границ муниципальных образований может быть сохранено в нынешнем виде***.

***Сложность правового регулирования здесь заключается в том, что законодательно закрепленные процедуры изменений территориальной организации местного самоуправления «находятся под давлением диаметрально противоположных, конфликтных требований***. С одной стороны, эти процедуры должны обеспечивать возможность динамичных сдвигов в территориальной структуре в соответствии с эволюцией системы расселения в целях формирования наиболее благоприятных условий для решения вопросов местного значения, и поэтому они должны быть достаточно простыми и оперативными.

***С другой стороны, эти процедуры должны обеспечивать защиту интересов местного самоуправления от воздействия, основанного на властных и политических мотивах, тем самым должны предусматривать реальный учет позиции местного сообщества, что значительно усложняет механизмы трансформации и увеличивает вероятность отрицательного результата***»

**Правовые формы изменения списка существующих муниципальных образований**

|  |  |
| --- | --- |
| **Предусмотренные в законе формы** | **Не предусмотренные в законе формы** |
| Создание муниципального образования | 1) Создание поселения на межселенной территории |
| Преобразование муниципальных образований путем их объединения | |
| 1) объединение поселений в границах одного муниципального района  2) объединение городского округа и поселения  3) объединение муниципальных районов | 1) объединение поселений различных муниципальных районов  2) объединение городских округов  3) объединение муниципального района и всех поселений в его границах в единый городской округ |
| Преобразование муниципального образований путем его разделения | |
| 1) разделение поселения на два и более поселений  2) разделение муниципального района на два и более муниципальных районов | 1) разделение городского округа на муниципальный район и входящие в него поселения (т.е. преобразование городского округа в муниципальный район)  2) разделение городского округа на два и более городских округов |
| Изменение статуса муниципального образования | |
| 1) преобразование городского поселения в городской округ  2) преобразование городского округа в городское поселение | 1) преобразование сельского поселения в городское  2) преобразование городского поселения в сельское |
| Упразднение муниципального образования | |
| 1) Упразднение поселения |  |

**Преобразование муниципального района в городской округ.**

Из обозначенных в таблице «отсутствующих» форм по мнению некоторых экспертов наиболее остро на практике обозначились проблемы невозможности в правовом поле преобразования городского округа в муниципальный район или муниципального района (с поселениями на его территории) в городской округ. В результате муниципальной реформы в целом ряде субъектов Российской Федерации – Свердловской, Сахалинской, Калининградской, Московской, Волгоградской областях – территории многих городских округов оказалась сформированы в границах прежних муниципальных образований – районов. Данный факт вызвал весьма критичную реакцию экспертного сообщества, указывающую здесь на признаки злоупотребления правом, ***поскольку территория вновь образованных городских округов далеко не всегда носила действительно урбанизированный характер***. ***Фактически, налицо случаи искусственной «подгонки» района под признаки города с прилегающей зоной его перспективного развития. На практике это означало сохранение одно-уровневой системы местного самоуправления в сельской местности, т.е. отказ от реализации концептуальных предложений Федерального закона № 131-ФЗ.***

Наибольший публичный резонанс получила попытка объединения в единый городской округ Одинцовского муниципального района и всех поселений, существующих в его территориальных границах. В Белгородской области в 2007 году прошло объединение Губкинского и Старооскольского районов и существовавших в их границах поселений соответственно в городские округа Губкин и Старый Оскол. Здесь на первом этапе были разработаны генеральные планы городских поселений Губкин и Старый Оскол, предусматривающие функциональное зонирование территории района. Затем на территории всех поселений соответствующих районов были проведены референдумы с вопросом о необходимости объединения поселений в городской округ. Голосование везде свидетельствовало о высокой поддержке объединительных процессов. В октябре 2012 года завершились подобные преобразования в Волгоградской области, когда на месте двух муниципальных образований Михайловский район и г. Михайловка появилось одно - городской округ г. Михайловка.

Оценивая и «одинцовский», «белгородские» и «михайловские» прецеденты, стоит отметить, что процедура объединений здесь не укладывалась в существующие правовые рамки, хотя бы потому, что законодательством не предусмотрен механизм такой формы объединения муниципальных образований. Однако нужно иметь в виду, что ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ называет объединение муниципальных образований в качестве одной из форм их преобразования, не ограничивая перечень видов муниципальных образований, которые могут объединяться. Буквальное толкование закона приводит к мысли о допустимости объединения муниципальных образований не только в случаях, когда процедура преобразования (объединение поселений, объединение районов) четко регламентирована законом. Как представляется, в данном случае имеет место пробел в праве. Его проявление приводит не только к прецедентам преобразования района в городской округ вне правового поля, но и к столь же сомнительным ограничениям для подобных изменений, когда они назрели.

Так, по мнению некоторых экспертов, не имеют успеха ввиду правовых ограничений, попытки объединения муниципального района и входящих в его состав поселений применительно к территориям, где в административном центре проживает абсолютное большинство жителей муниципального района, а все входящие в район поселения (кроме «центрального») все больше становятся зоной рекреации, субурбанизации и перспективного развития города.

Экспертами предлагается разрешить указанное противоречие путем закрепление порядка преобразования муниципального района и

всех поселений, находящихся на его территории. Обоснованность такого преобразования предполагает введение четких и простых критериев определения ситуаций, в которых объединение возможно, и простраивание процедуры преобразований.

***По мнению российского экспертного сообщества, необходимо законодательно закрепить следующие обязательные условия, при которых возможно преобразование района в городской округ***:

• в одном из населенных пунктов муниципального района, имеющем статус города, проживает по данным государственной статистики на 1 января года, в котором инициируются процедура объединения муниципальных образований, более 1/2 жителей муниципального района в целом;

• в утвержденном генеральном плане городского поселения, «ядро» которого составляет этот город, содержится обоснованное предложение об изменении границ данного городского поселения;

• территория городского поселения составляет не менее половины (вариант – 1/3 части) территории всего муниципального района.

Процедура объединения должна предусматривать получение согласия населения, которое можно организовать по стандартной для норм Федерального закона № 131-ФЗ модели: голосование за объединение населения каждого из объединяемых поселений, а также представительного органа муниципального района. Вновь образованный городской округ выступает в данном случае правопреемником всех объединяемых поселений и муниципального района.

Подобная схема и создает гарантии от неоправданного умаления возможностей граждан на участие в местном самоуправлении, и, одновременно, открывает дорогу для адекватной процессам «расползания городов» и градостроительного планирования эволюции территориальной организации местного самоуправления.

**Порядок реализации изменений муниципально-территориального устройства.**

Помимо оптимизации перечня форм преобразования муниципальных образований ***серьезной проблемой федерального правового регулирования*** сегодня на взгляд экспертного сообщества ***является определение порядка «запуска» работы вновь создаваемых муниципальных образований***. В настоящее время, регламентация переходного периода осуществляется только законами субъектов федерации о преобразовании муниципальных образований. Однако такой подход не может быть признан удовлетворительным как в связи с возможностью субъективной мотивации региональных властей, так и ввиду необходимости «увязки» процесса преобразования с действиями федеральных органов власти и отношениями, урегулированных федеральным законодательством (яркий пример здесь отношения по перечислению в местный налоговых доходов).

Для разрешения обозначенного проблемного узла экспертами ***предлагается установить в Федеральном законе № 131-ФЗ общих норм, регулирующих порядок функционирования преобразуемых муниципальных образований в переходный период***.

**Как представляется, они должны предусматривать*:***

***• момент преобразования муниципальных образований (соотнесенный с началом бюджетного года);***

***• регламентацию сроков формирования органов местного самоуправления, предшествующих моменту преобразования;***

***• принципы определения структуры органов местного самоуправления вновь образуемых муниципальных образований;***

***• распределение полномочий между органами вновь создаваемых и упраздняемых муниципальных образований (в том числе, по принятию нового устава, бюджета);***

***• порядок правопреемства в части муниципальных финансов и имущества.***

**Проблемы совершенствования территориальной организации местного самоуправления в сельской местности**

При обсуждении приоритетности уровней местного самоуправления в сельской местности большинство экспертов отдают предпочтение поселению. Отмечается, что органы поселений ближе к жителям, к ним всегда можно обратиться, не тратя время на поездки в район. Однако безресурсность этого уровня самоуправления существенно ограничивает его возможности. Как считает большое количество экспертов, что полномочия территориальных уровней местного самоуправления и их эффективность определяется, в первую очередь, степенью их финансовой самостоятельности. Соответственно, чем выше самостоятельность территориального уровня местного самоуправления, тем с большей вероятностью респонденты готовы поверить в успешность и эффективность его деятельности.

**Сельские и городские поселения. Статус и автономия поселений**.

Наделение городских исельских поселений статусом самостоятельных муниципальных образований для большинства регионов, где проводилосьисследование, стало нововведением последних лет. Экспертные исследования показывают, что абсолютное большинство представителей региональных и муниципальных властей воспринимают самостоятельность поселений как данность и нормальную практику. Показательно, что количество сторонников возврата к дореформенной системе (район – единое муниципальное образование) практически не зависит от того, существовали ли поселения раньше и когда им передавался полный объем полномочий, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

Вполне закономерно, что представители самих поселений за лишение их самостоятельности не выступают. Такого рода позиция характерна для части представителей районов и, реже, региональной власти. Обычно это сторонники единой вертикали власти. Представительство их ощутимо только в регионах с традиционалистским менталитетом (Дагестан, Курская область, сельская глубинка Саратовской и Нижегородской областей, Приморского и, отчасти, Краснодарского краев). В большинстве же регионов (особенно в либеральных – Карелии, Ярославской области, на юге Красноярского края) требование самостоятельности поселений стало сегодня уже консенсусным для региональных и местных элит.

Главным аргументом противников самостоятельности поселений являются ссылки на экономическую неэффективность поселений (прежде всего, сельских). Высказывается мнение, что в условиях депопуляции развивать территорию главы сельских поселений все равно не смогут, а затраты на содержание избыточного административного аппарата съедают и без того скудные финансовые средства. Отмечается также дефицит квалифицированных кадров в поселениях, а также потребность в специфическом управлении отдельными территориями.

**Территориальная нарезка поселений**.

К существующей сети поселений большая часть экспертных групп склонна относиться критически. Такой подход характерен как для регионов, где сохранилась старая нарезка границ (поселения в границах сельсоветов и поссоветов), так для тех регионов, где произошло существенное укрупнение муниципалитетов низового уровня.

В первой группе регионов (Нижегородская, Курская области, Красноярский край) склонны считать, что территории сельсоветов сегодня организованы без учета экономических ресурсов для муниципального развития (границы сельсоветов чертились по границам территорий колхозов, а сегодня, после их разрушения, во многих поселениях просто не оказалось серьезных хозяйствующих субъектов), ни существующую систему расселения.

Однако и в регионах, где в ходе реформы произошло существенное укрупнение поселений, оно чаще всего признается недостаточным (Ярославская, Томская, Новгородская области, Приморский край). По мнению некоторых экспертов, реализованный здесь подход оказался недостаточно радикальным. ***Сегодня имеется экономическая целесообразность в формировании территориально более крупных поселений, концентрации имеющихся у них финансовых возможностей, оптимизации штатной численности с усилением специализации между сотрудниками***.

Однако предусмотренные в законе процедуры объединения поселений оказываются слишком жесткими. Необходимость оптимизации существующей сети поселений отмечается как представителями районов, так и значительной части поселений (прежде всего, городских). Высказываются мнения о целесообразности укрупнения сельских поселений, а также упразднения некоторых из них. В то же время, многие главы сельских поселений высказывается категорически против этого.

**Объединение рассматривается экспертами как основной вариант оптимизации муниципально-территориального устройства**. При укрупнении поселений предполагается присоединять, как правило, экономически слабые поселения к сильным, имеющим точки роста. Существует понимание, что для всех объединяемых точек роста не хватит. Но, многие эксперты считают, что укрупнение путем объединения нескольких поселений, во-первых, малоэффективно, т.к. из двух рядом расположенных бедных поселений вряд ли можно создать более богатое, во-вторых, **сама процедура объединения технически и политически сложна**.

Эксперты - сторонники объединения отмечают, что препятствием для такого объединения на их взгляд являются корыстные интересы глав мелких сельских поселений, которые заинтересованы сохранить насиженные места, и приводят одно интересное высказывание одного из жителей такого поселения***– «Если ты начинаешь говорить о том, что надо сократить*** ***администрацию, то задеваешь интересы десятка – двух людей в деревне, а это такой личностный конфликт. Я для себя на этот*** ***вопрос ответил: пока люди сами не платят из своего кармана за местную власть, то они ее не олицетворяют с собой».***

**Проблема статуса муниципальных районов: оценка ситуации**

В ходе подготовки Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ и его реализации экспертами отмечается очевидный отход от первоначальной концепции: "поселения для населения, районы – для поселений". Сама конструкция районного звена самоуправления в законе (наличие самостоятельных доходных источников, возможность прямой выборности населением районных органов и передачи поселениями району своих полномочий, участие районов в выравнивании уровня бюджетной обеспеченности поселений) создавала для него потенциал самостоятельной и сильной управленческой инстанции. Последующие изменения законодательства – возможность распределения земельных участков, собственность на которые не разграничена; сохранение в собственности районов значительной части имущества в связи с появлением у них вопросов местного значения, по сути, дублирующих вопросы поселений – привело к сосредоточению на районном уровне еще большей власти, подкрепленной экономическими.

Проведенные экспертные исследования показывают, что сегодня именно районы обладают на местах ключевыми властными рычагами. Однако их главной функцией все более становится исполнение многочисленных переданных им государственных полномочий, в то время как применительно к вопросам местного значения (за рамками систем образования, здравоохранения) они остаются скорее инстанцией, только координирующей «живую работу» поселений.

На практике получается, что районные органы «завязаны» на решение государственных задач, но не являются органами государственной власти; районы пользуются статусом муниципальных образований, но слабо задействованы как в непосредственном обеспечении жизнедеятельности жителей, так и в прямой организационной и методической помощи поселенческому уровню самоуправления. ***Перспективы развития района в качестве самостоятельного территориального уровня местного самоуправления по стране в целом – сомнительны***.

Двухуровневая система местного самоуправления вызывает критику и в ракурсе межмуниципального сотрудничества. Собственно районами функционал межпоселенческой кооперации (и координации, но не выстраивания вертикали) пока выполняется в недостаточной степени. В то же время, самосуществование района становится определенным барьером на пути добровольного объединения усилий поселений – такие попытки воспринимаются как дублирование районных органов и часто по этой причине остаются нереализованными.

**Нынешний статус и положение муниципального района признается оптимальным только в регионах, отличающихся достаточно высоким уровнем консенсуса властных элит** (Томская, Саратовская, Курская области, Свердловская область, где муниципальные районы занимают меньшую часть территории, по сравнению с городскими округами). Здесь эксперты отмечают необходимость более четкого распределения полномочий между районами и поселениями, законодательного прописывания механизмов их взаимодействия, однако считают правильным сохранение нынешней двухуровневой системы. Во всех остальных регионах эксперты настаивают на существенной корректировке статуса и механизмов функционирования районов. Хотя единого представления о том, что дальше делать с уровнями местного самоуправления обсуждение на экспертных группах, как правило, не выявляет.

**Статус муниципальных районов: выбор оптимального варианта**

Учитывая представленную выше проблематизацию, можно рассмотреть 4 возможных варианта реагирования федерального законодателя.

**Первый вариант***.* **Сохранение «статус-кво».**

Как видим, этот вариант приемлем для небольшого числа территорий и вряд ли адекватен сложившейся ситуации.

**Второй вариант**. ***Полноценная реализация модели «районы для поселений», т.е. возврат к первоначальным идеям муниципальной реформы***. Сторонники этой модели считают необходимым придать району формат межпоселенческого методического центра, а также наделить относительно узким функционалом по решению тех вопросов местного значения, с которыми поселения не справляются – вообще или пока. Можно предположить, что при гипотетической привлекательности этой модели, ее внедрение в обозримом будущем нереалистично. У нее, по сути, нет социальной базы – даже среди глав поселений ее адепты в явном меньшинстве.

**Третий вариант**. ***«Точечные» изменения в законодательстве: возврат поселениям права распоряжаться неразграниченными землями, минимизации функционала районов в сфере финансовой поддержки поселений, более четкое разграничение полномочий (а стало быть, и имущества, и расходных обязательств)***. Такой подход наименее болезненный и позволяет добиться тактических улучшений, однако он не снимает ключевого противоречия. Ввиду высокой легитимности руководства районов в глазах населения и государственной власти, наличия у него серьезных экономических ресурсов (чаще всего, превышающих поселенческие), учитывая ментальные особенности и инерцию системы, неразвитые механизмы правовой защиты, практика «силового давления» на поселения районов, в основном, сохранится.

**Четвертый вариант***.* **Лишение районов статуса муниципальных образований и переход к модели административного района на территории всей страны.** При этом функционал органов местного самоуправления районов будет замещен отчасти территориальными органами власти субъектов РФ, а в части вопросов местного значения – поселениями. В условиях почти повсеместной встроенности районных администраций в систему региональной власти, такое решение означает, с одной стороны, честное признание подлинной роли районов. С другой стороны, лишение их самостоятельного бюджета, собственного имущества, вкупе с переходом части полномочий на поселенческий уровень ведет к устранению дисбаланса в системе «район-поселение», усилению позиций поселенческого уровня.

И хотя возможность давления на муниципалитеты со стороны территориальных органов региональной власти и в этом случае не исключена, одноуровневая система вносит здесь, очевидно, большую ясность и институциональную чистоту. Примечательно, что одноуровневая (в поселениях) система местного самоуправления привлекательна для регионов с различными ментальными характеристиками и политическими режимами. Однако полную поддержку рассматриваемая модель имеет только в регионах с довольно вертикальными режимами – вероятно, это фиксирует уже фактически сложившуюся встроенность районных властей в региональную систему власти и желание приблизить законодательную форму к реально сложившемуся содержанию.

Главной проблемой данного варианта действий является наличие многочисленных сообществ из числа представителей региональных и муниципальных властей, для который подобные действия окажутся слишком жесткими. Как видим, подобная модель пользуется поддержкой во многих, но далеко не во всех регионах. Решение о единообразном переходе к этой модели (как, в свое время, решение о быстром создании поселений на территории всей страны и о единовременной передаче им установленных законом полномочий) наверняка не учтет местную специфику различных территорий, вызовет широкую оппозицию, потребует разработки гибкой системы адаптации предлагаемой схемы к региональным особенностям. Все это способно заблокировать либо чрезмерно затормозить осуществление подобных планов.

Наконец, **пятый вариант**. ***Закрепление факультативности районного «этажа» местного самоуправления***. ***По мере укрепления поселений, перетока к ним преобладающей управленческой нагрузки по решению вопросов местного значения территориям может быть предоставлено право выбора между одноуровневой и двухуровневой системами местного самоуправления в сельской зоне.***

***Последний, третий, вариант и представляется оптимальным****.*

Следует отметить, что большинство экспертов склоняются к варианту о введении вариативности в выборе формата организации местной власти на уровне района. Позитивное отношение вызывало высказанное модераторами предложение о том, что субъекту РФ должно быть предоставлено право гибкого выбора модели организации местного самоуправления (одноуровневой, двух-уровневой и т.п.) из числа моделей, которые могут быть предусмотрены в федеральном законе.

**Предложения экспертного сообщества по решению проблемы статуса районов.**

***Суть предложений – предоставить в среднесрочной перспективе (3-5 лет) возможность законами субъектов Российской Федерации осуществлять переход к осуществлению местного самоуправления только на уровне поселений и городских округов***. Переход к одноуровневой системе местного самоуправления предполагает передачу решения всех вопросов местного значения непосредственно поселениям. Однако отдельные вопросы, ныне относящиеся к ведению районов, целесообразно в этом случае передать субъектам Федерации.

В качестве альтернативы этому может быть предусмотрена возможность сохранения второго этажа муниципальных образований в формате «районы для поселений». При этом законодательно все вопросы местного значения и доходные источники местных бюджетов должны быть закреплены за поселениями, а районам полномочия могут с необходимыми финансовыми средствами передаваться поселениями только в той части, в которой сами поселения с ними справиться не в состоянии.

***Право выбора системы местного самоуправления целесообразно предоставить субъектам Федерации: возможность прямого самоопределения поселений района выглядит более демократичной по форме, однако на практике подобный шаг может быть блокирован районной властью, а в случае реализации способен запутать систему организации публичной власти в регионе***.

Представляется, что третий вариант может быть относительно приемлемым не только для поселений, но и для органов власти субъектов РФ, которым он предоставляет хоть и ограниченный, но выбор. Осуществление подобного сценария, следовательно, более реалистично ввиду относительно низкого прогнозируемого сопротивления региональной и районной номенклатуры.

**3. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И РЕФОРМА САМОУПРАВЛЕНИЯ.**

В зарубежной экспертной литературе различаются несколько типов децентрализации: ***административная* децентрализация**, при которой местная власть подотчетнацентральной власти; ***политическая* децентрализация**, при которой местная власть теоретически независима от государства, наделена полномочиями и ответственностью; ***бюджетная* децентрализация** связана с передачей ресурсов, необходимых для осуществления переданной власти и ответственности;наконец, ***рыночная* децентрализация**, которая обеспечивает передачу функцийгосударственных институтов частному сектору (компании, НКО), включаяпланирование и администрирование.

В рамках общей тенденции в каждой стране имеются свои причины, формы и результаты децентрализации, как уникальны в каждой стране природа, генезис и эволюция отношений между центральной и местной властью и отразившиеся в них базовые общественные ценности, например, гражданского общества в Британии, государственности в Германии, гражданственности во Франции. Однако анализ реформирования государственного управления в разное время и в разных обстоятельствах позволил выделить три основные модели децентрализации, появившиеся и реализованные в разных странах: «деволюция» в Англии, «деконцентрация» во Франции и «делегирование» в Германии.

Понятие **«деволюция»** возникло в ходе событий, связанных с борьбой за независимость Ирландии в конце XIX в., и подразумевало передачу широкого спектра полномочий местным правительствам для управления внутренними делами. Сегодня он используется в более широком смысле, особенно за пределами Великобритании, – для обозначения передачи права принимать решения в некоторых сферах публичной политики субнациональным уровням. Таким образом, деволюция ближе к политическому типу децентрализации, поскольку допускает возможность нижних уровней вырабатывать, пусть в ограниченной сфере, собственные политические решения.

Административная децентрализация предполагает подотчетность местной власти высшим ее уровням. Административная децентрализация чаще ассоциируется с деконцентрацией или делегированием Деконцентрация предполагает наличие системы административной ответственности в области управления подведомственными территориями, созданной по поручению центральной власти.

Таким образом, в строгом понимании ***децентрализация – это существование в местном масштабе выборной власти, отличной от административной власти государства, осуществление в рамках закона ее собственных полномочий и обязанностей, для чего она имеет статус самоуправления под контролем государства. И в этом смысле децентрализация неотделима от идеи местного самоуправления и демократических принципов.***

**ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ПОЛЬШЕ: ЕЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ**

**Положительные аспекты децентрализации для развития регионов**

**Тезис 1**. Децентрализация в Польше укрепила институ­циональный потенциал муниципалитетов. Потенциал муници­палитетов определяется как способность конкурировать за внешние ресурсы: финансовый капитал (прежде всего - зарубежные инвести­ции); человеческий капитал (в том числе - привлечение студентов, выпускников вузов и так называемого креативного класса). Динами­ку развития определяют в основном возможности конкурировать за редкие ресурсы, в том числе возможности абсорбции внешних де­нежных потоков. Потенциал муниципалитетов состоит их двух клю­чевых элементов: а) способности привлечения внешних инвесторов; б) способности получения внешних средств на развитие (из госбюд­жета или средств ЕС). Города и регионы в Польше пользовались и пользуются значительными суммами из бюджета ЕС (67 млрд евро планировалось в 2007-2013 гг. и примерно 72-75 млрд евро - в 2014- 2020 гг.), в основном, благодаря учреждению в локальных структу­рах организационных единиц, отвечающих за абсорбцию и получе­ние внешних средств. Аналогично выглядит вопрос привлечения внешних инвесторов - в условиях децентрализации, когда территория обеспечена собственными прогнозируемыми доходами, она вправе принимать стратегические решения, брать на себя риски создания специальных экономических зон, иных институциональных сред, об­служивающих инвесторов.

Децентрализация и реформа самоуправления сопровождались также определенной децентрализацией задач, связанной с передачей части компетенции, принадлежащих ранее центральной правительственной администрации, муниципалитетам. Это сопровождалось в том числе переходом опытных и квалифицированных чиновников, работавших в государственных структурах, в новообразованные муниципальные структуры и институты.

Тезис 2. Децентрализация ускорила темп общественно--экономического развития в некоторых регионах Польши. Эта ситуация в большей степени касается богатых регионов, пользующихся так называемой «рентой по местоположению». В результате, благодаря синергетическому эффекту (де- централизация, относительно высокий предыдущий уровень развития и «рента по местоположению»), часть воеводств стала раз- I даться быстрее среднего темпа по стране.

Тезис 3. Децентрализация открыла возможность для разработки стратегий развития регионов, городов, повятов и гмин снизу. Благодаря этому стратегическое планирование в муниципалитетах стало более индивидуализированным и отвечающим характеру городов, а тем самым контекстуальным - не навязанным извне (сверху). В связи с вышеуказанным вырос уровень экономической и общественной рациональности решений, принимаемых муниципалитетами (необходимость pa­ционального расчета доходов и расходов). Но, с другой стороны индивидуализация и восходящий характер стратегии локального развития (формируется снизу) привел к росту общественного участия и вовлеченности жителей городов и регионов в решение их проблем. В Польше существует общее мнение, что общественная мобилизация в муниципалитетах в таких масштабах IX была бы невозможна без децентрализации. Децентрализация вызвала положительное явление конкуренции городов и регионов между собой, что, несомненно, оптимизирует процессы управления в городах, для которых важно их положительное внешнее восприятие, имидж, благодаря которому они могут привлечь новых жителей, студентов, предпринимателей и т. д. Одним из лучших примеров воздействия децентрализации на стимулирование изменений в городах является конкурс на звание Европейской столицы культуры -2016 (победил г. Вроцлав), благодаря которому приведена в движение огромная энергия обще­ства и который создал / переопределил потенциал культуры в городах, претендующих на это звание.

**Тезис 4.** Децентрализация власти способствует форми­рованию креативного класса в городах и мегаполисах. Это связано с микрообщественным и идущим снизу характером по­ведения людей, создающих креативные сообщества, - они не в состоянии развиваться в условиях централизации власти и полно­мочий единиц самоуправления.

Согласно новым концепциям развития регионов и городов, одним из ключевых факторов перехода от традиционного пути разви­тия к современным траекториям развития считается потенциал креативности жителей и институтов. Талантливые жители горо­дов становятся в данной концепции ключевым ресурсом, благода­ря которому (при соответствующей поддержке институтов бизнес-среды, неправительственных организаций и муниципалитетов) мо­жет происходить динамическое развитие локальной / региональной экономики, базирующейся на знаниях, инвестициях в технологии культуру, науку и искусство. В результате возрастает добавлен­ная ценность, происходящая из так называемой креативной про­мышленности, абсорбирующей талант, артистические способнос­ти и широко понимаемый инновационный потенциал личности для производства уникальных и конкурентоспособных товаров и услуг. Их продажа на глобальном рынке возрастала в период 1996-2005 гг на 6,4 % ежегодно, достигая в 2005 г. стоимости 425 млрд долла­ров, что составляло больше 3 % общего экспорта товаров и ус­луг. К креативной промышленности, согласно классификации Кон­ференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), относится: культурное наследие (фестивали, музеи, библиотеки и т. п.), искусство, СМИ (электронные и печатные), функциональные услуги (проектирование и дизайн, компьютерные игры, архитектура, реклама и т. п.). Креативная промышленность и креативная экономика становятся двигателем развития так называемых креативных городов, также благодаря концентрации в них творческой работы и привлечению заграничных инвесторов интересным культурным предложением. Согласно отчету ЮНКТАД и ПРООН по вопросу креативной экономики, главными факторами ее развития являются: технология, спрос на креативные товары и услуги, а также туризм. В условиях Польши децентрализация, связанная с реформой самоуправления 1999 г., вызвала освобождение творческой энергии креативного класса в больших городах спустя несколько лет после ре­формы, в случае средних городов этот процесс растянут на 7-10 лет (в зависимости от установок стратегии этих городов и существую- : раньше креативного потенциала).

**II. Негативные аспекты децентрализации для развития регионов**

Тезис 1. Для большинства слабо развитых регионов в Польше (находящихся прежде всего в Восточной Польше) децентрализация означает рост разрыва по отношению к наиболее успешным польским регионам и к среднему по стране уровню. Сам факт децентрализации, конечно, не вызвал непосредственного сокращения экономического потенциала более бедных регионов, но из-за менее эффективных институтов, более низкого кадрового и компетентностного капитала, а также эффекта привлечения хорошо образованных людей городскими и регионами с лучшей возможностью трудоустройства и развития, децентрализация вызывала стагнацию экономически слабых регионов. То есть процессы, протекавшие там и ранее, усилились после децентрализации. Регионы, лишенные частично помощи правительства (финансовый механизм выравнивания оказался менее эффективным, чем ожидалось), после проведения децентрализа­ции стали развиваться хуже. На указанные выше процессы наложились еще их общественно-экономическая отсталость истори­ческого характера и плохая «рента по местоположению».

**III. Выводы**

Децентрализация управления должна сопровождаться дополнительной институционально-финансовой поддержкой менее развитых либо проходящих экономическую реструктуризацию (например, связанную с переходом от традиционного сельского хозяйства и промышленности к новым отраслям) регионов.

Положительные эффекты децентрализации значительно превышают ее негативные последствия, причем положительные видны в среднесрочной перспективе (5-7 лет).

**БОЛГАРИЯ. АДМИНИСТРАТИВНО – ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО**

*Болгария является единым государством с местным самоуправлением. В ней не допускаются автономные территориальные образования. Система административно-территориального деления Болгарии состоит из двух уровней: высшего (9 областей, включая город Софию) и низшего (255 общин).*

*В соответствии со ст. 7 Закона о местном самоуправлении и местной администрации, область имеет административное предназначение и в ней не создаются выборные органы местного самоуправления.*

***Область*** *является административно-территориальной единицей для проведения региональной политики по осуществлению государственного управления на местах и обеспечения соответствия национальных и местных интересов. Управление осуществляет областной управляющий, которому помогает областная администрация. Областного управляющего назначает Совет министров. Областной управляющий обеспечивает проведение государственной политики, отвечает за защиту национальных интересов, законность и общественный порядок и осуществляет административный контроль. В Софии областной управляющий не назначается.*

***Община*** *является основной административно-территориальной единицей, в которой осуществляется местное самоуправление. Она является юридическим лицом, имеет право на свою собственность, самостоятельный бюджет. Органом местного самоуправления в общине является общинный совет, который избирается населением соответствующей общины сроком на четыре года.*

*Общинный совет включает советников в числе, зависящем от количества жителей, проживающих в конкретной территориальной единице. Например, в общинах с числом жителей до 1000 человек совет состоит из 9 членов, а с населением более 100 тыс. человек – из 65 членов.*  ***Общинный совет занимается проблемами местного значения, в том числе определяет политику развития общины, решает вопросы, связанные с экономикой, охраной окружающей среды, здравоохранением, социальной, образовательной культурой и коммунально-бытовой деятельностью, общинной собственностью, безопасностью движения и общественным порядком и т. д. В законодательстве компетенция общинного совета определяется как остаточная: общинный совет решает вопросы местного значения, которые не являются исключительной компетенцией других органов, а в случаях, определенных законом, также исполняет функции, возложенные на него центральными государственными органами.***

*Общинный совет наделен правом оспаривать в судебном порядке акты и действия, нарушающие их права. Общинный совет тайным голосованием из своего состава избирает председателя. Избранным считается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов (от состава совета). Органом исполнительной власти в общине является кмет (мэр). Он выбирается населением или общинным советом сроком на четыре года. По предложению кмета, общинный совет может также избрать заместителей кмета. Кметом и заместителем кмета могут быть избраны лица, имеющие не менее среднего образования. Столичная большая община является специфической административно-территориальной единицей, в рамках которой самоуправление ее населения сочетается с проведением государственной политики развития столицы. Структура столичной общины определяется отдельным законом. Столичный общинный совет состоит из 101 советника.   
Административно-территориальные единицы могут образовывать на добровольной основе союзы для решения проблем и задач, представляющих общий интерес.*

4. **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КАМПАНИИ ОРГАНОВ МСУ НА ТЕРРИТОРИИ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ В 2013 – 2017 И ИХ ВОЗМОЖНАЯ СОВМЕСТИМОСТЬ С ПРОЦЕССАМИ ОПТИМИЗАЦИИ.**

2013 год:

ИЗБИРАЮТСЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МСУ

**ГЛАВЫ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ** – 1 (г. Волжский).

**ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ** – 4 (Дубовский, Даниловский, Камышинский, Новониколаевский муниципальные районы).

**ГЛАВЫ ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ** – 4 (г. Дубовка, Петров Вал, Новый Рогачик, г. Новониколаевск).

**ГЛАВЫ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ** – 109 (Дубовского, Городищенского, Камышинского, Клетского, Котовского, Нехаевского, Новониколаевского, Ольховского, Старополтавского, Урюпинского муниципальных районов).

2013 год:

ИЗБИРАЮТСЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МСУ

**ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ** – 3 (Волгоград, Волжский, Камышин).

**МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ** – 3 (Камышинский, Котовский, Новониколаевский).

**ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ** – 2 (Петров Вал, Новониколаевкое городские поселения).

**СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ** – 82 (Дубовского, Камышинского, Клетского, Новониколаевского, Ольховского, Старополтавского, Урюпинского муниципальных районов).

2014 год:

ИЗБИРАЮТСЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МСУ

**ГЛАВЫ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ** – 2 – (г. Урюпинск, Фролово).

**ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ** – 22 (Быковский, Городищенский, Даниловка, Еланский), Калачевский, Киквидзенского, Клетский, Котельниковский, Кумылженский, Ленинский), Нехаевский, Октябрьский,Ольховский, Палласовский, Серафимовичский, Среднеахтубинский, Старополтавский, Суровикинский, Фроловский, Чернышковский,Иловлинский, Николаевский).

**ГЛАВЫ ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ** – 20 (Быковский, Елань, Жирновский, Калач, Котельниково, Ленинск, Новоаннинск, Октябрьский, Палласовка, Светлоярский, Серафимович, Среднеахтубинский, Суровикино, Чернышковский, Иловля, Николаевск).

**ГЛАВЫ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ** – 260 1(Алексеевский), 14 (Быковский), 10 (Даниловский), 3 (Дубовский), 15 (Еланский), 11 (Жирновский), 12 (Калачевский), 9 (Киквидзенский), 8 (Кумылженский), 9 (Ленинский), 11 (Новоаннинский), 14 (Октябрьский), 4 (Ольховский), 13 (Палласовский), 7 (Руднянский), 10 (Светлоярский), 14 (Серафимовичский), 9 (Среднеахтубинский), 9 (Суровикинский), 21 (Урюпинский), 9 (Фроловский), 10 (Чернышковский), 12 (Иловлинский), 12 (Николаевский).

2014 год:

ИЗБИРАЮТСЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МСУ

**ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ** – 1 (г. Фролово).

**МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ** – 25 (Быковский, Даниловский, Еланский, Жирновский, Калачевский, Киквидзенского, Клетский, Котельниковский, Кумылженский, Ленинский, Нехаевский, Октябрьский, Ольховский, Палласовский, Руднянский, Светлоярский, Серафимовичский,Среднеахтубинская, Старополтавский, Суровикинский, Урюпинский, Фроловский, Чернышковский, Иловлинский), Николаевский).

**ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ** – 21 (Быковское,Городище, Ерзовка, Дубовка, Елань, Жирновский, Калач, Ленинская, Новоаннинский, Октябрьский, Палласовка, Светлоярский, Серафимович, Среднеахтубинский), Суровикино, Чернышковский, Иловля).

**СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ** – 282 15 (Алексеевский), 12 (Быковский), 16 (Городищенский), 12 (Даниловский), 6 (Дубовский), 14 (Еланский), 10 (Жирновский), 11 (Калачевский), 11 (Киквидзенский), 15 (Котельниковский), 8 (Котовский), 11 (Ленинский), 13 (Нехаевского), 13 (Новоаннинский), 3 (Ольховский), 14 (Палласовский), 8 (Руднянский), 9 (Светлоярский), 14 (Серафимовичский), 10 (Среднеахтубинский), 10 (Суровикинский), 23 (Урюпинский), 11 (Фроловский), 13 (Иловлинский).

**2015 год:**

**ИЗБИРАЮТСЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МСУ**

**МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ – 1 (Котовский), 1 (Урюпинский).**

**СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ – 21 1 (Алексеевский), 1 (Даниловский), 2 (Дубовский), 1 (Жирновский), 13 (Котельниковский), 1 (Нехаевский), 1 (Руднянский), 1 (Фроловский).**

**2015 год:**

**ИЗБИРАЮТСЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МСУ**

**МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ – 1 (Новоаннинский).**

**ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ – 1 (Котово), 1 (Николаевск).**

**СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ – 23 2 (Дубовский), 9 (Кумылженский), 12 (Николаевский).**

**2016 год**

**ИЗБИРАЮТСЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МСУ**

**ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ** – 1 (Новоаннинский).

**ГЛАВЫ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ** – 14 1 (Даниловский), 1 (Дубовский), 1 (Жирновский), 1(Камышинский),2 (Кумылженский), 1 (Ленинский), 1 (Руднянский), 1 (Светлоярский), 2 (Среднеахтубинский), 1 (Старополтавский), 1 (Фроловский), 1 (Иловлинский).

**2016 год**

**ИЗБИРАЮТСЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МСУ**

**МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ** – 1 (Алексеевская).

**2017 год**

**ИЗБИРАЮТСЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МСУ**

**ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ** – 1 (Светлоярский).

**ГЛАВЫ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ** – 10 1(Быковский), 1 (Городищенский),1 (Еланский), 2 (Киквидзенский), 1 (Котельниковский), 1 (Ленинский), 1(Новоаннинский), 1 (Палласовский), 1 (Чернышковский).

**2017 год**

**ИЗБИРАЮТСЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МСУ**

**ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ** – 1 (Михайловка).

**СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ** – 1 (Ленинский).

1. **ПРЕДЛОЖЕНИЯ (ПОЗИЦИЯ) ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ОПТИМИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ.**

**ТАБЛИЦА ПРЕДЛОЖЕНИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

***по совершенствованию территориальной организации МСУ на территории Волгоградской области***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№**  **пп** | **Городской округ, муниципальный район** | **Предложения (позиция) муниципального образования по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления** | **Примечания** |
| 1. | Котовский муниципальный район | В Котовском районе имеется 8 сельских поселений, в состав которых входит 25 населенных пункта, это считается оптимальным вариантом.  23.10.2012 года проведено совещание с главами городских и сельских поселений. Принято единогласное решение о **невозможности слияния** и укрупнения имеющихся сельских поселений.  Вместе с тем вопрос о необходимости слияния администраций Котовского района с администрацией Городского поселения г. Котово является насущным и находит поддержку среди жителей района. | Решение данного вопроса в настоящее время **находится в стадии разработки**,  просим Вас оказать юридическую помощь в его реализации. |
| 2. | Жирновский муниципальный район | Жирновский муниципальный район включает в себя 15 муниципальных образований - 4 городских и 11 сельских поселений.  Анализ территориально положений поселений района, их финансового состояния социальной и транспортной инфраструктуры показал, что в настоящее время **возможно укрупнение поселений и доведение их числа с 15 до 6** путем присоединения депрессивных поселений, имеющих невысокую налоговую базу и небольшие перспективы развития, к более стабильным и динамично развивающимся поселениям, Укрупнение поселений позволит более эффективно использовать финансовые ресурсы, а также повысит качество управления территориями за счет возможности подбора более квалифицированных управленческих кадров. | Для проведения укрупнения потребуются как значительные затраты труда на проведение организационных мероприятий так и немалые финансовые ресурсы, необходимые на проведение организационных мероприятий. Это средства необходимые на перерегистрацию  муниципальных учреждений, движимого и недвижимого имущества из собственности ликвидируемых муниципальных образований в собственность поселений к которым они будут присоединены. |
| 3. | Суровикинский муниципальный район | Администрация Суровикинского муниципального района считает, что объединение муниципальных образований Суровикинского муниципального района в настоящее время **нецелесообразно.** | В течение последних лет в муниципальных образованиях Суровикинского муниципального района проводится оптимизация  количества муниципальных служащих, В настоящее время на 1000 жителей приходится 0,004 муниципальных служащих, что менее среднеобластных показателей в 1,5 раз. |
| 4. | Котельниковский муниципальный район | Учитывая необходимость проведения процесса оптимизации территориальной организации местного самоуправления администрацией Котельниковского муниципального района проводится работа, направленная на снижение содержания расходов муниципальных образований района.  **Считаем целесообразным** проводить в дальнейшем мероприятия **по снижению расходов аппаратов органов местного самоуправления** Котельниковского муниципального района. | **Позиция администрации заключается в снижении расходов аппарата органов МСУ.** |
| 5. | Ольховский муниципальный район | Ответ, представленный администрацией Ольховского муниципального района позволяет говорить о **неготовности в перспективе проводить процесс оптимизации территориальной организации МСУ** на территории района по различным причинам: при объединении сельских поселений экономии бюджетных средств не будет; останутся безработными 40 человек, сократятся доходы около 4 млн.; освободившиеся здания некому будет содержать и охранять, большие расходы на проведение новых выборов. | **Позиция администрации расплывчата.** |
| 6. | Руднянский муниципальный район | По информации администрации района **возможно включить в перечень территориальной оптимизации Козловское сельское поселение** (среднегодовая численность проживающего населения 473 чел) путем присоединения его к Лемешкинскому сельскому поселению (среднегодовая численность проживающего населения 1467 чел.), при условии принятия на региональном уровне нормативного правового акта, гарантирующего сохранение финансирования, предполагаемого ранее для обеих поселений, на протяжении 3 – 5 лет. | **Оптимизацию провести за счет объединения двух сельских поселений** |
| 7. | Камышинский муниципальный район | Возможное объединение Гусельского и Чухонастовского поселений с другими поселениями, несмотря на относительно небольшое число жителей, осуществлять нецелесообразно исходя из их удаленности от ближайших поселений, а также возможного ухудшения социально-бытовых условий населения и обеспечения безопасных условий проживания.  Учитывая необходимость экономии бюджетных средств и оптимизации расходов на содержание управленческого аппарата **считаем возможным и необходимым рекомендовать** вышеуказанным поселениям **сократить численность работников Администрации до 3-4 человек.** | **Оптимизацию провести за счет сокращения численности работников администраций поселений до 3 -4 человек.** |
| 8. | Палласовский муниципальный район | Рабочая группа администрации района предлагает рассмотреть вопрос **о возможном объединении** Эльтонского (численность поселения в настоящее время составляет 3 418 человек) и Венгеловского (503 человека) сельских поселений в одно поселение и Приозерного (769 человек) со Степновским (1 263 человека) сельским поселением в другое. В случае указанного объединения экономия бюджетных средств составит 4 млн. рублей в год, в том числе и на содержание аппаратов управления. | **Оптимизацию провести за счет объединения 4 поселений (меньший к большему).** |
| 9. | Еланский муниципальный район | Администрация района считает, что в рамках проводимой оптимизации в эту категорию **попадают 3 поселения с низкой плотностью населения**: 1)-Алявское сельское поселение, численность населения-270 человек;  2) Ивановское сельское поселение, -252 человека;  3). Родинское сельское поселение-286 человек.  В случае принятия решения об укрупнении поселений Еланского муниципального района необходимо законодательно предусмотреть в областном бюджете средства на строительство дорожного покрытия между этими поселениями. Необходимо также обеспечить отдельной  строкой финансирование данных территорий в полном объеме поступавших межбюджетных трансфертов до объединения, в течение последующих 3-х лет. | **Оптимизацию провести за счет укрупнения 3-х поселений.** |
| 10. | Даниловский муниципальный район | 1) Образовать на территории района одно муниципальное образование – Даниловский муниципальный район (со всеми вытекающими последствиями - один бюджет, все полномочия в районе);  2) В сельских и городских поселениях образовать территориальные органы власти Администрации Даниловского муниципального района. | **Оптимизация по «Михайловской схеме».** |
| 11. | Клетский муниципальный район | На рабочем совещании с главами муниципальных образований Клетского муниципального района 06.11.2012 года выработана **единая позиция органов МСУ о нецелесообразности осуществления процесса оптимизации** территориальной организации МСУ на территории Клетского муниципального района. | **Решение о нецелесообразности проведения оптимизации.** |
| 12. | Нехаевский муниципальный район | Учитывая значительную разбросанность населенных пунктов района, а так же удаленность от районного центра (до 60 километров), данная структура организации местного самоуправления наиболее полноценно удовлетворяет требованиям Закона №131-ФЗ «О деятельности органов местного самоуправления». Единственной мерой по оптимизации территории на данный момент может послужить **слияние полномочий районной администрации и администрации Нехаевского сельского поселения являющегося административным центром Нехаевского муниципального района.** | **Слияние полномочий районной администрации и администрации Нехаевского сельского поселения являющегося административным центром Нехаевского муниципального района.** |
| 13. | Городищенский муниципальный район | Администрация Городищенского муниципального района предлагает в рамках оптимизации осуществить изменение границ Краснопахаревского, Царицынского и Россошинского поселений Городищенского района Волгоградской области. | **Некоторое изменение границ поселений** |
| 14. | Чернышковский муниципальный район | Администрация района (рабочая группа администрации) считает, что оптимизация (реформирование) органов местного самоуправления может заключаться в изменении принципа начисления дотаций и субвенций из областного бюджета на многочисленные полномочия, возложенные на органы МСУ поселений и муниципальных районов. | **Позиция района по проведению оптимизации МСУ отрицательная.** |
| 15. | Октябрьский муниципальный район | С учетом внесения изменений в статьи 11 – 13 в 131 – ФЗ, возможно рассмотрение вопроса об объединении таких муниципальных образований как Ивановское с Громославским или Васильевским поселениями. | **Позиция района по проведению оптимизации расплывчатая и конкретно не определенная.** |
| 16. | Урюпинский муниципальный район | Выработаны оптимальные предложения с учетом исторически сложившихся условий, территориального расположения, автобусного сообщения, социальных и экономических показателей, расстояние по дороге с твердым между населенными пунктами одного сельского поселения не более 30 км.  **Предлагается объединить**: 1) Беспаловское с\п; Вихлянцевское с\п; Забурдяевское. 2) Искринское с\п; Лощиновское с\п; Верхнебезымяновское с\п. 3) Добринское с\п; Бесплемяновское с\п. 4) Россошинское с\п, Верхнесоинское с\п. 5) Вишняковское с\п, Большинское с\п, 6) Ольшанское с\п, Креповское с\п. | **В результате оптимизации в состав Урюпинского муниципального района войдет 17 сельских поселений.** |
| 17. | Фроловский муниципальный район | Считаем целесообразно **провести объединение Дудаченского и**  **Лычакского сельских поселений - общая численность вновь образованного сельского поселения составит 1315 жителей, Писаревское сельское поселение присоединить к Терновскому сельскому поселению (число жителей 2374 человек)**. Таким образом, число сельских поселений на территории Фроловского муниципального района уменьшится до 9.  Оптимизацию органов местного самоуправления совместить с выборами в органы местного самоуправления в сентябре 2014 года, что даст возможность провести разъяснительную работу с жителями Фроловского муниципального района, перенять положительный опыт работы и избежать ошибок на примере уже реформированных ОМСУ Волгоградской области. | **Принято решение Думы: За счет объединения Дудаченского и Лычакского с\п Терновскомим с\п территория муниципального района уменьшится до 9 поселений.** |
| 18. | Калачевский муниципальный район | В Калачевском муниципальном районе административно – территориальное деление может измениться следующим образом: 1) Объединяются в одно поселение Голубинское с\п и Пятиизбянское с\п; 2) Объединяются в одно поселение Ильевское с\п и Мариновское с\п; 3) Объединяются в одно поселениие Советское с\п, Приморское с\п, Бузиновское с\п; 4) Объединяются в одно поселение Ляпичевское с\п и Крепнское с\п; 5) Объединяются в одно поселение Береславское с\п и Зарянское с\п | **Внятная, четкая позиция и понимание процессов оптимизации руководством района.**  **В результате проведенной оптимизации Калачевский муниципальный район будет состоять из 7 поселений.** |
| 19. | Новоаннинский муниципальный район | На территории района находятся 13 сельских поселений и 1 городское поселение. Самым малочисленным сельским поселением Новоаннинского муниципального района является Полевое, в состав, которого входят четыре хутора с общим населением-556 человек. В остальных сельских поселениях численность составляет более одной тысячи человек. | **Районная комиссия считает нецелесообразным**  **проведение оптимизации** в виде слияния поселений на территории Новоаннинского муниципального района. |
| 20. | Светлоярский муниципальный район | В настоящее время администрацией муниципального района проводятся расчеты по экономическому обоснованию вариантов оптимизации территориальной организации местного самоуправления на территории района. | **Позиция района не ясна.** |
| 21. | Ленинский муниципальный район | На совещании у главы Ленинского муниципального района с участием председателя районной Думы, глав городских и сельских поселений было принято решение **о нецелесообразности оптимизации территориальной организации местного самоуправления в Ленинском муниципальном районе**. | **Оптимизация МСУ в Ленинском муниципальном районе нецелесообразна.** |
| 22. | Алексеевский муниципальный район | Администрация муниципального района считает возможным рассмотреть **вариант ликвидации администрации Алексеевского сельского поселения** с возложением ее полномочий на администрацию Алексеевского муниципального района. | **Ликвидация только администрации райцентра.** |
| 23. | Кумылженский муниципальный район | Администрация муниципального района считает нецелесообразным в ближайшее время реорганизовывать существующую структуру МСУ. В перспективе возможно объединение администрации муниципального района с администрацией сельского поселения – центра района. Однако в действующем законодательстве **нет четкого механизма подобного объединения.** | **Оптимизация МСУ в настоящее время в Кумылженском районе нецелесообразна.** |
| 24. | Серафимовичский муниципальный район | В администрации создана рабочая комиссия: предварительно объединение поселений произойдет по следующей схеме:   1. Клетско – Почтовое с\п 1331 чел. + Отрожинское с\п 679 чел.+ Теркинское с\п 1210 чел.= 3220 чел.; 2. Зимняцкое с\п 2502 чел. + Трясиновское с\п 1034 чел.= 3536 чел.; 3. Усть –Хоперское с\п 1420 чел.+Крутовское с\п 715 чел.+ Буерак – Поповское с\п 1011 чел.=3146 чел.; 4. Большовское с\п 1634 чел. + Среднецаринское 908 чел. + Горбатовское с\п 503 чел. =3045 чел.; 5. Городское поселение г. Серафимович 9311 чел. + Бобровское с\п 805 чел.= 10116 чел.; 6. Пронинское с\п 1428 чел. + Песчановское с\п 809 чел.= 2237 чел. | **Концепция оптимизация МСУ в районе определена.** |
| 25. | Николаевский муниципальный район | В настоящее время администрацией района рассматривается вариант объединения Комсомольского (площадь 101,063 кв.км., население 918 чел) и Ленинского (площадь 120,067 кв.км., население 1590 чел.) поселений с включением в состав вновь образованного поселения (п.Пионер население 239 чел) и соответственно выводом его из состава Левчуновского сельского поселения.  **В результате таких преобразований численность сельских поселений в районе составит 9 муниципальных образований**. | **В результате проведения оптимизации МСУ в районе из 12 муниципальных образований останется 9.** |
| 26. | Киквидзенский муниципальный район | Оптимизация сельских поселений в Киквидзенском муниципальном районе крайне не желательна. | **Оптимизация сельских поселений в Киквидзенском муниципальном районе крайне не желательна.** |
| 27. | Новониколаевский муниципальный район | По мнению депутатов районной Думы и районной администрации вопросы оптимизации МСУ лежат в плоскости сокращения бюджетных средств как районной администрации, так и управленческого аппарата в поселениях. | **Оптимизация МСУ в районе не целесообразна.** |
| 28. | Дубовский муниципальный район | Ввиду сложности и дискуссионности многих вопросов по оптимизации территориальных организаций местного самоуправления, конкретных предложений не имеем. Инициативу по дальнейшему развитию и совершенствованию системы местного самоуправления поддерживаем. | **К проведению оптимизации в районе пока не готовы.** |
| 29. | Иловлинский муниципальный район | Планируется проведение мероприятий по преобразованию администрации Иловлинского муниципального района, на которую будет возложено исполнение полномочий местной администрации Иловлинского городского поселения.  Объединение сельских поселений считаем нецелесообразным, в связи с тем, что Иловлинский муниципальный район один из районов с огромной площадью по протяженности и отдаленности друг от друга населенных пунктов (общая территория района составляет 4155 кв. километров, плотность населения 8,45 человек на 1 кв. километр).  Три поселения Трёхостровское, Сиротинское и Новогригорьевское находятся за рекой Дон, имеют три переправы, друг с другом не соединены дорогой с асфальтовым покрытием. Целесообразно эти поселения не объединять. | **Объединение администрации Иловлинского муниципального района и Иловлинского городского поселения. Объединение сельских поселений считаем нецелесообразным.** |
| 30. | Быковский муниципальный район | Оптимизацию в районе можно достичь, пересмотрев расходы на программные услуги, содержание имущества, ГСМ, капитальный ремонт, услуги на трудовые соглашения, покупка основных средств, штатной численности.  В целях экономии средств в районе ведутся работы по переводу учреждений на газовое отопление, устанавливаются приборы учета на все виды коммунальных услуг. **Регулярно осуществляется анализ показателей и факторов, влияющих на неэффективное расходование бюджетных средств.** | **Процесс оптимизации территориальной организации на территории района не целесообразен** |
| 31. | Старополтавский муниципальный район | Оптимизация МСУ в районе предполагает сокращение численности управленческого аппарата сельских поселений до 3 – 4 чел. Передать часть полномочий сельский поселений на районный уровень без увеличения штатной численности в районной администрации. | **Оптимизация МСУ за счет сокращения численности работников поселений и передача части полномочий поселений району.** |
| 32. | Среднеахтубинский муниципальный район | Учитывая геополитическое положение, наличие общих границ, численность населения и прочие факторы предполагается провести реорганизацию сельских поселений следующим образом:  Объединить 3 поселения степной части района в одно. Таким образом, из 10 сельских поселений останется 6 поселений; наименьшая численность жителей в поселении – 3778 человек, наибольшее – 6163 человека. | **Объединение 3 поселений.** |
| 33. | Городской округ г. Волжский | Согласно Закону Волгоградской области № Ю6-ОД от 10.10.2012 года «О внесении изменения в статью 1 Закона Волгоградской области от 25 марта 2005 года № Ю32-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Волжского Волгоградской области» в состав городского округа город Волжский входит населенный пункт **город Волжский, иные территориальные образования отсутствуют**.  В этой связи, осуществление процесса оптимизации территориальной организации местного самоуправления на территории городского округа - город Волжский **не представляется возможным.** | **Осуществление процесса оптимизации территориальной организации местного самоуправления на территории городского округа - город Волжский не представляется возможным**. |
| 34. | Городской округ г. Фролово | Процесс присоединения Фроловского муниципального района к городскому округу г. Фролово продиктован как экономической, так и административной целесообразностью.  Целью присоединения Фроловского муниципального района к городскому округу г. Фролово является создание нового крупного муниципального образования с эффективной структурой административного управления и сильной экономикой, основанной на реализации конкурентных преимуществ объединенных территорий: наличие промышленного производства, развитой инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры на территории городского округа г. Фролово и наличие свободных земель и залежей полезных ископаемых на территории Фроловского муниципального района (нефть, природный газ, строительный песок, глина, мел, 5 месторождений известняка, большие подземные запасы пресной воды высокого качества).  Соединение финансовых ресурсов городского округа и муниципального района позволит оптимизировать финансовые потоки и обеспечит участие объединенного муниципального образования на условиях софинансирования в реализации федеральных и областных целевых программ и инвестиционных проектов.  Оптимизация территориальной организации местного самоуправления путем присоединения Фроловского муниципального района к городскому округу г. Фролово позволит создать новую модель управления муниципальным образованием, основанную не на территориальном, а ведомственном принципе. Упразднение администраций сельских поселений, создание крупных Главных распорядителей бюджетных средств по отраслевому принципу, имеющих финансовый, имущественный и кадровый потенциал, позволит не только реализовать комплекс мер по сокращению неэффективных расходов на содержание органов местного самоуправления (ожидаемая экономия составит не менее 30,0 млн. руб. в год), но и позволит реализовать принципы административной реформы, основанной на внедрении управления по результатам, оптимального и эффективного использования финансовых средств, выделяемых из бюджетов всех уровней, повышении качества государственных и муниципальных услуг, оказываемых населению. | **Предложение о присоединении Фроловского муниципального района к городскому округу город Фролово** |
| 35. | Городской округ г. Михайловка | На данном этапе процессы дальнейшей оптимизации МСУ приостановлены. | **На данном этапе процессы дальнейшей оптимизации**  **МСУ приостановлены.** |
| 36. | Городской округ г. Камышин | Изменение территориальной организации крупного города с развитой инфраструктурой **считаем экономически неоправданной.** |  |

**5.1. Возможное изменение количества муниципальных образований после проведения оптимизации**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№**  **пп** | **Городской округ, муниципальный район** | **Количество муниципальных образований после проведения оптимизации** | **Количество муниципальных образований после проведения оптимизации** |
| 1. | Котовский муниципальный район | **1 городское и 8 сельских поселений** | **1 городское поселение и 8 сельских поселений** |
| 2. | Жирновский муниципальный район | **4 городских и 11 сельских поселений** | **4 городских и 11 сельских поселений.** |
| 3. | Суровикинский муниципальный район | **1 городских и 10 сельских поселений** | **1 городских и 10 сельских поселений** |
| 4. | Котельниковский муниципальный район | **1 городское и 15 сельских поселений** | **1 городское и 15 сельских поселений** |
| 5. | Ольховский муниципальный район | **13 сельских поселений** | **13 сельских поселений** |
| 6. | Руднянский муниципальный район | **1 городское и 9 сельских поселений** | **1 городское и 7 сельских поселений** |
| 7. | Камышинский муниципальный район | **1 городское и 18 сельских поселений** | **1 городское и 17 сельских поселений** |
| 8. | Палласовский муниципальный район | **1 городское и 14 сельских поселений** | **1 городское и 12 сельских поселений** |
| 9. | Еланский муниципальный район | **1 городское и 16 сельских поселений** | **1 городское и 13 сельских поселений** |
| 10. | Даниловский муниципальный район | **1 городское и 11 сельских поселений** | **1 муниципальное образование (муниципальный район)** |
| 11. | Клетский муниципальный район | **10 сельских поселений** | **10 сельских поселений** |
| 12. | Нехаевский муниципальный район | **13 сельских поселений** | **12 сельских поселений** |
| 13. | Городищенский муниципальный район | **3 городских и 15 сельских поселений** | **3 городских и 15 сельских поселений** |
| 14. | Чернышковский муниципальный район | **1 городское и 11 сельских поселений** | **1 городское и 11 сельских поселений** |
| 15. | Октябрьский муниципальный район | **1 городское и 15 сельских поселений** | **1 городское и 14 сельских поселений** |
| 16. | Урюпинский муниципальный район | **25 сельских поселений** | **17 сельских поселений** |
| 17. | Фроловский муниципальный район | **11 сельских поселений** | **9 сельских поселений** |
| 18. | Калачевский муниципальный район | **1 городское и 12 сельских поселений** | **1 городское и 7 сельских поселений** |
| 19. | Новоаннинский муниципальный район | **1 городское и 13 сельских поселений** | **1 городское и 13 сельских поселений** |
| 20. | Светлоярский муниципальный район | **1 городское и 9 сельских поселений** | **1 городское и 9 сельских поселений** |
| 21. | Ленинский муниципальный район | **1 городское и 12 сельских поселений** | **1 городское и 12 сельских поселений** |
| 22. | Алексеевский муниципальный район | **15 сельских поселений** | **14 сельских поселений** |
| 23. | Кумылженский муниципальный район | **9 сельских поселений** | **9 сельских поселений** |
| 24. | Серафимовичский муниципальный район | **1 городское и 14 сельских поселений** | **1 городское и 5 сельских поселений** |
| 25. | Николаевский муниципальный район | **1 городское и 12 сельских поселений** | **1 городское и 9 сельских поселений** |
| 26. | Киквидзенский муниципальный район | **11 сельских поселений** | **11 сельских поселений** |
| 27. | Новониколаевский муниципальный район | **1 городское и 10 сельских поселений** | **1 городское и 10 сельских поселений** |
| 28. | Дубовский муниципальный район | **1 городское и 13 сельских поселений** | **1 городское и 13 сельских поселений** |
| 29. | Иловлинский муниципальный район | **1 городское и 13 сельских поселений** | **13 сельских поселений** |
| 30. | Быковский муниципальный район | **1 городское и 13 сельских поселений** | **1 городское и 13 сельских поселений** |
| 31. | Старополтавский муниципальный район | **18 сельских поселений** | **18 сельских поселений** |
| 32. | Среднеахтубинский муниципальный район | **2 городских и 10 сельских поселений** | **2 городских и 6 сельских поселений** |
| 33. | Городской округ г. Волгоград | **1 городской округ** | **1 городской округ** |
| 33. | Городской округ г. Волжский | **1 городской округ** | **1 городской округ** |
| 34. | Городской округ г. Фролово | **1 городской округ** | **1 городской округ** |
| 35. | Городской округ г. Михайловка | **1 городской округ** | **1 городской округ** |
| 36. | Городской округ г. Камышин | **1 городской округ** | **1 городской округ** |
| 37. | Городской округ Урюпинск | **1 городской округ** | **1 городской округ** |
| 38. | **ИТОГО:** | **6 городских округов, 29 городских и 409 сельских поселений.** | **6 городских округов, 27 городских и 356 сельских поселений, 1 муниципальный район (- 2 городских и – 53 сельских поселения).** |

1. **ОБОСНОВАНИЕ ПРОБЛЕМЫ, ПОДХОДЫ К ПРОВЕДЕНИЮ ОПТИМИЗАЦИИ МСУ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

**АССОЦИАЦИИ «СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ»**

**ОБОСНОВАНИЕ ПРОБЛЕМЫ:**

Оптимизация территориальной организации органов местного самоуправления, которую предполагается провести на территории Волгоградской области в виде укрупнения (соединения) поселений, будет, на наш взгляд, противоречить ст. 11 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Так, пунктом 11 части I настоящего Закона оговорено, что границы поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, устанавливаются для жителей, входящих в его состав, с учетом пешеходной доступности до административного центра и обратно в течение одного рабочего дня.

Как нам представляется, у жителей сел и деревень нашей области в достаточно высокой степени сохранено восприятие общины: единства территории и расселенных по ней жителей. Конституцией Российской Федерации предусматривается осуществление местного самоуправления с учетом исторических, культурных и иных местных традиций. Там, где такой подход игнорируется, получается, что поселения растягиваются на сотни километров и имеют в своем составе более 10 населенных пунктов.

В периферийных муниципальных образованиях, которые не станут центром объединенного поселения, без власти на местах, может резко усилиться общая экономическая деградация. Объединение поселений на наш взгляд неизбежно приведет к дальнейшему сокращению числа населенных в них пунктов. Чем больше расстояние от гражданина до места принятия решений на местном уровне, тем менее перспективно это место для проживания.

Кроме того, нет никаких данных для уверенности в том, что в случае объединения поселений, сумма дотаций возрастет. Очевидно другое: экономия на зарплате работников, должности которых планируется сократить после объединения муниципальных образований, будет катастрофически мала по сравнению с необходимыми нуждами на развитие этих «оптимизированных» территорий. Если одно муниципальное образование не может справиться с возложенными на него полномочиями, содержать дополнительно 2 – 3 поселения у него вряд ли получится. На наш взгляд, будет потеряна оперативность управления и значительно увеличатся транспортные расходы населения и органов самоуправления.

Путь механического укрупнения методом «технико – бухгалтерского» подхода к объединению сельских и городских поселений является, на наш взгляд, иллюзией решения проблем местного самоуправления на территории нашего региона и, главное, способом форсированного ухудшения качества оказываемых гражданам государственных и муниципальных услуг, путем к понижению уровня и качества жизни.

В конечном результате при проведении любой муниципальной реформы простому гражданину должно быть ясно – для чего она проводится? Какие конкретные задачи будут решаться муниципальной властью для того, чтобы каждая семья каждого населенного пункта ощутила реальные результаты повышения качества жизни.

**ПОДХОДЫ К ПРОВЕДЕНИЮ ОПТИМИЗАЦИИ МСУ НА ТЕРРИТОРИИ РЕГИОНА:**

1. **Общий итог изучения возможных подходов представительных и исполнительных органов МСУ городских округов и муниципальных районов по изменению территориальной организации местного самоуправления:**

**I группа** – **«В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ НЕ ЦЕЛЕСООБРАЗНО ЗАНИМАТЬСЯ ПРОЦЕССАМИ ОПТИМИЗАЦИИ МСУ**» - *Котовский*, *Суровикинский, Котельниковский, Ольховский, Клетский, Чернышковский, Новоаннинский, Светлоярский, Ленинский, Кумылженский, Киквидзенский, Новониколаевский, Быковский, Дубовский, г. Волжский, г. Камышин, Волгоград (47,2%).*

**II группа** – **«ОПТИМИЗАЦИЯ ВОЗМОЖНА ПРИ ОБЪЕДИНЕНИИ НЕСКОЛЬКИХ ПОСЕЛЕНИЙ»** - *Жирновский*, *Руднянский*, *Палласовский*, *Еланский, Нехаевский, Городищенский, Октябрьский, Урюпинский, Фроловский, Калачевский, Алексеевский, Серафимовичский, Николаевский, Иловлинский, Среднеахтубинский муниципальные районы*( 41,6% )

**III группа** – **«ОПТИМИЗАЦИЯ ПО «МИХАЙЛОВСКОМУ ПРИНЦИПУ»** - *Даниловский муниципальный район*, *предложение* ***г. Фролово*** *+ Фроловский район 5,6(%)*

**IV группа** – **«ОПТИМИЗАЦИЯ ПО ПРИНЦИПУ СОКРАЩЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО АППАРАТА В ПОСЕЛЕНИЯХ , С ПЕРЕДАЧЕЙ ЧАСТИ ПОЛНОМОЧИЙ В РАЙОННЫЕ АДМИНИСТРАЦИИ»** - *Камышинский*, *Старополтавский муниципальные районы(5,6%).*

1. **Взаимосвязь избирательных процессов и возможностью проведения оптимизации МСУ по выделенным группам:**

**2013 год**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **I группа** – **«В настоящее время не целесообразно заниматься процессами оптимизации МСУ»** | **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС** | |
| **Исполнительные органы МСУ** | **Представительные органы МСУ** |
| *Котовский* | **да** | **да** |
| *Суровикинский* | **нет** | **нет** |
| *Котельниковский* | **нет** | **нет** |
| *Ольховский* | **да** | **да** |
| *Клетский* | **да** | **да** |
| *Чернышковский* | **нет** | **нет** |
| *Новоаннинский* | **нет** | **нет** |
| *Светлоярский* | **нет** | **нет** |
| *Ленинский* | **нет** | **нет** |
| *Кумылженский* | **нет** | **нет** |
| *Киквидзенский* | **нет** | **нет** |
| *Новониколаевский* | **да** | **да** |
| *Быковский* | **нет** | **нет** |
| *Дубовский* | **да** | **да** |
| *г. Волжский* | **да** | **да** |
| *г. Камышин* | **нет** | **да** |
| *Волгоград* | **да** | **да** |

**2013 год**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **II группа** – **«Оптимизация возможна при объединении нескольких поселений»** | **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС** | |
| **ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МСУ** | **ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МСУ** |
| *Жирновский* | **нет** | **нет** |
| *Руднянский* | **нет** | **нет** |
| *Палласовский* | **нет** | **нет** |
| *Еланский* | **нет** | **нет** |
| *Нехаевский* | **да** | **нет** |
| *Городищенский* | **да** | **нет** |
| *Октябрьский* | **нет** | **нет** |
| *Урюпинский* | **да** | **да** |
| *Фроловский* | **нет** | **нет** |
| *Калачевский* | **нет** | **нет** |
| *Алексеевский* | **нет** | **нет** |
| *Серафимовичский* | **нет** | **нет** |
| *Николаевский* | **нет** | **нет** |
| *Иловлинский* | **нет** | **нет** |
| *Среднеахтубинский* | **нет** | **нет** |

**2013 год**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **III группа «Оптимизация по «михайловской схеме»** | **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС** | |
| **Исполнительные органы МСУ** | **Представительные органы МСУ** |
| *Даниловский* | **да** | **нет** |
| *г. Фролово* | **нет** | **нет** |

**2013 год**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **IV группа «Оптимизация по принципу сокращения управленческого аппарата в поселениях, с передачей полномочий в районные администрации»** | **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС** | |
| **Исполнительные органы МСУ** | **Представительные органы МСУ** |
| *Камышинский* | **да** | **да** |
| *Старополтавский* | **да** | **да** |

**РЕАЛЬНОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ МСУ НА ТЕРРИТОРИИ ОБЛАСТИ В 2013:**

1. **ГРУППА I – Котовский, Ольховский, Клетский, Новониколаевский, Дубовский муниципальные районы – выборы есть, оптимизация районами не предполагается.**
2. **ГРУППА II – Нехаевский, Городишенский (исполнительные органы МСУ), Урюпинский муниципальные районы (исполнительные и представительные органы МСУ).Выборы есть. Возможна оптимизация методом слияния некоторых поселений.**
3. **ГРУППА III – Даниловский муниципальный район (исполнительный орган МСУ). Выборы главы муниципального района. Возможно принятие решения об оптимизации МСУ при соблюдении правовых норм.**
4. **ГРУППА IV. – Камышинский, Старополтавский муниципальные районы – оптимизация по данной группе возможна по всем параметрам.**

**2014 год**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **I группа** – **«В настоящее время не целесообразно заниматься процессами оптимизации МСУ»** | **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС** | |
| **Исполнительные органы МСУ** | **Представительные органы МСУ** |
| *Суровикинский* | **да** | **да** |
| *Котельниковский* | **да** | **да** |
| *Ольховский* | **да** | **да** |
| *Клетский* | **да** | **да** |
| *Чернышковский* | **да** | **да** |
| *Новоаннинский* | **нет** | **да** |
| *Светлоярский* | **нет** | **да** |
| *Ленинский* | **да** | **да** |
| *Кумылженский* | **да** | **да** |
| *Киквидзенский* | **да** | **да** |
| *Быковский* | **да** | **да** |
| *Дубовский* | **да** | **да** |

**2014 год**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **II группа** – **«Оптимизация возможна при объединении нескольких поселений»** | **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС** | |
| **ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МСУ** | **ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МСУ** |
| *Жирновский* | **да** | **да** |
| *Руднянский* | **да** | **да** |
| *Палласовский* | **да** | **да** |
| *Еланский* | **да** | **да** |
| *Нехаевский* | **да** | **да** |
| *Городищенский* | **да** | **да** |
| *Октябрьский* | **да** | **да** |
| *Урюпинский* | **да** | **да** |
| *Фроловский* | **да** | **да** |
| *Калачевский* | **да** | **да** |
| *Алексеевский* | **да** | **да** |
| *Серафимовичский* | **да** | **да** |
| *Николаевский* | **да** | **да** |
| *Иловлинский* | **да** | **да** |
| *Среднеахтубинский* | **да** | **да** |

**2014 год**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **III группа «Оптимизация по «михайловской схеме»** | **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС** | |
| **Исполнительные органы МСУ** | **Представительные органы МСУ** |
| *Даниловский* | **Да (поселения)** | **Да (районная, поселения)** |
| *г. Фролово* | **да** | **да** |

**2014 год**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **IV группа «Оптимизация по принципу сокращения управленческого аппарата в поселениях, с передачей полномочий в районные администрации»** | **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС** | |
| **Исполнительные органы МСУ** | **Представительные органы МСУ** |
| *Камышинский* | **да** | **да** |

**РЕАЛЬНОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ МСУ НА ТЕРРИТОРИИ ОБЛАСТИ В 2014:**

1. **ГРУППА I – *Суровикинский* , *Котельниковский,*  *Ольховский* , *Клетский* , *Чернышковский* , *Новоаннинский* , *Светлоярский* , *Ленинский* , *Кумылженский* , *Киквидзенский* , *Быковский* , *Дубовский* муниципальные районы – выборы есть, оптимизация районами не предполагается.**
2. **ГРУППА II – *Жирновский , Руднянский , Палласовский , Еланский , Нехаевский, Городишенский, Октябрьский, Урюпинский , Фроловский , Калачевский , Алексеевский , Серафимовичский , Николаевский , Иловлинский , Среднеахтубинский*. Выборы есть. Возможна оптимизация методом слияния некоторых поселений.**
3. **ГРУППА III – *Даниловский муниципальный район* (исполнительный органы поселений и представительного органа района и поселений). Возможно принятие решения об оптимизации МСУ при соблюдении правовых норм.**
4. **ГРУППА IV. – *Камышинский муниципальный район* – оптимизация по данной группе возможна по всем параметрам.**

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ АССОЦИАЦИИ СМО:**

Перед проведением территориальной и другой оптимизации органов местного самоуправления на наш взгляд, необходимо внести соответствующие изменения в законодательство Российской Федерации и Волгоградской области, разработать Концепцию ее проведения на территории региона, в которой предусмотреть весь процесс ее реализации:

● Считаем целесообразным **РЕКОМЕНДОВАТЬ** *министерству по делам территориальных образований Волгоградской области* (Давыдову А.Е.) разработать Концепцию (ее основные положения) по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления на территории Волгоградской области на 2013 – 2017 гг.

●**РЕКОМЕНДУЕМ** - Правительству Волгоградской области процесс оптимизации по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления на территории Волгоградской области **провести в 3 этапа**:

**I – этап (до 01 июля 2013 года)**: провести анализ функционирования (по всем параметрам) новой системы управления территориальной организации местного самоуправления городского округа г. Михайловка. Полученные результаты обсудить на заседании комиссии и на заседаниях соответствующих Палат Ассоциации СМО. Выработать соответствующие параметры по дальнейшему совершенствованию процедуры оптимизации МСУ для муниципальных образований региона, с учетом специфики их предложений.

**II – этап (с 01 июля по 31 декабря 2013 года**) – проведение «пилотных проектов» на базе 2-х муниципальных районов:

конечно, 1) идеальный вариант – **Новониколаевский муниципальный район** (избираются глава, районная Дума, сельские Думы, главы сельских поселений), но предложения района по оптимизации МСУ лежат только в плоскости только сокращения бюджетных средств на содержание аппарата управления муниципальных образований.

2) **Даниловский район** – избирается глава района и существует «радикальный проект» оптимизации МСУ.

**III – этап (с 2014 по 2017 г.г.)** – до начала этого этапа, уже сложится определенный опыт проведения оптимизации, появятся оптимальные схемы управления МСУ на территории муниципальных образований. Очевидно, что к этому времени появится какая - то ясность с новыми подходами в межбюджетных отношениях «оптимизированных» органов МСУ.

● **В случае реализации предложений органов МСУ** результатом первого этапа оптимизации количество муниципальных образований может быть следующее:

|  |  |
| --- | --- |
| **В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ:**  6 городских округов, 29 городских и 409 сельских поселений. | **МОЖЕТ СТАТЬ:**  6 городских округов, 27 городских и 356 сельских поселений, 1 муниципальный район (**МИНУС - 2 городских и МИНУС 53 сельских поселения**). |

**ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОПТИМИЗАЦИИ ОРГАНОВ МСУ, КОТОРЫЕ НЕОБХОДИМО РЕШАТЬ**:

●В случае ликвидации (объединение) органов местного самоуправления необходимо предусмотреть проведение мероприятий по трудоустройству сокращаемых муниципальных служащих и технического персонала;

●Денежные средства, высвобождаемые в результате сокращения органов местного самоуправления целесообразно направить в бюджет вновь образованного, объединенного органа МСУ;

●В связи с территориальным увеличением объединенного поселения необходимо предусмотреть увеличение расходов на транспорт (ГСМ, запасные части и др.);

●В поселениях, в которых ликвидируются органы местного самоуправления, в целях приближения местной власти к населению, необходимо предусмотреть нахождение уполномоченного лица или нескольких лиц, из числа работников вновь образованных органов местного самоуправления, оказывающих услуги по выдаче справок, ведению соответствующих книг, журналов, оказанию нотариальных услуг населению и др.;

●При рассмотрении вопроса об объединении поселений, в целях предотвращения возможного социального социального взрыва и сопутствующего оттока населения из поселений, необходимо учитывать удаление социально значимых объектов от населения (школы, административные здания, больницы, магазины и др.);

● Объединяемые поселения должны иметь непосредственные границы друг с другом. Принцип целостности территорий не должен быть нарушен;

●Численность постоянно проживающего населения во вновь образуемом поселении должна быть приближена к 3000 человек;

● На территории вновь образуемого поселения, как правило, должны находиться объекты социальной инфраструктуры, то есть образовательные учреждения, учреждения культуры, социального обслуживания, медицинские, спортивные учреждения, а также – почтовые отделения;

● Обязательно должно иметь место транспортное сообщение между административным центром «нового» поселения и «старого» поселения, и с административным центром района.

●В связи с существующим реальным «кадровым голодом» высококвалифицированных специалистов в поселениях при передаче части полномочий поселений на районный уровень в первую очередь передать следующие: формирование, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета, организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения, создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры, обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, подготовка документов по разработке Правил землепользования и застройки поселения, разработка местных нормативов градостроительного проектирования для утверждения органами местного самоуправления сельского поселения, подготовка на основании документов территориального планирования поселения документации по планировке территории.

В некоторых муниципальных районах (на основе их предложений), возможно, согласиться с несколько иным процессом оптимизации, который может осуществляться по следующему пути:

● Сокращение штатов администраций сельских поселений муниципального района с оставлением в органах местного самоуправления поселений до 3 – 4-х человек. Количество лиц оставленных может изменяться в зависимости от количества населения в том или ином муниципальном образовании (сельском поселении). Одновременно с действиями по сокращению аппаратов сельских администраций произвести посредством заключения соглашений передачу большинства вопросов местного значения поселений (ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») на районный уровень.

Действия по сокращению штатов в администрациях сельских поселений на наш взгляд, позволит достичь уменьшения расходов бюджетных средств на содержание аппаратов органов местного самоуправления соответствующего уровня, при этом экономия бюджетных средств на содержание аппарата после сокращения может составить не менее 30%.

● В свою очередь, передача части полномочий сельских поселений на районный уровень позволит снизить нагрузку на оставшихся сотрудников администраций сельских поселений. Более того, при исполнении переданных полномочий не увеличивается штатная численность муниципальных служащих администраций муниципальных районов, которые планируют пойти по этому варианту оптимизации органов МСУ.

**Считать основными принципами проведения оптимизации МСУ на территории Волгоградской области**:

1) Неукоснительное соблюдение требований текущего законодательства Российской Федерации;

2) Принцип согласованности проводимых реформ между местной властью и гражданским обществом, сохранение культурно – исторических традиций национальностей проживающих на территории муниципальных образований региона.

***Концепцию подготовил Головин Валерий Александрович – заместитель исполнительного директора Ассоциации СМО***