



Ассоциация  
«Совет муниципальных образований  
Ярославской области»  
Департамент региональной политики  
и взаимодействия с органами местного самоуправления  
Ярославской области

**ДОКЛАД  
О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
И О РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ  
В ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ**

Ярославль, 2020

## Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. Территориальная организация местного самоуправления.....	5
1.1. Общее количество муниципальных образований, из них количество муниципальных образований по их видам.....	5
1.2. Основные тенденции территориальной организации местного самоуправления: ожидаемые и полученные эффекты, выявленные проблемы.....	8
1.3. Выводы и предложения по разделу.....	11
2. Межмуниципальное сотрудничество.....	13
2.1. Совет муниципальных образований Ярославской области.....	14
2.2. Агломерации.....	18
2.3. Иные виды межмуниципального сотрудничества по совместному решению вопросов местного значения.....	20
2.4. Выводы и предложения по разделу.....	20
3. Организационные модели местного самоуправления.....	22
3.1. Основные организационные модели местного самоуправления, применяемые в Ярославской области.....	22
3.2. Оценка целесообразности применения указанных выше моделей.....	26
3.3. Случаи и основания отставки (сложения полномочий) выборных должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований, депутатов представительных органов местного самоуправления) в 2019 году.....	27
3.4. Выводы и предложения по разделу.....	28
4. Участие органов местного самоуправления в реализации Указа Президента РФ № 204 от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».....	29
5. Основы финансовой и экономической самостоятельности местного самоуправления.....	31
5.1. Особенности регулирования бюджетной обеспеченности муниципальных образований в субъекте РФ.....	31
5.2. Меры стимулирования эффективности деятельности местного самоуправления, применяемые в субъекте РФ (в т.ч. направленные на укрепление доходной части местных бюджетов и повышение эффективности муниципальных расходов).....	31
5.3. Оценка состояния и перспектив для развития малого и среднего бизнеса, кооперации и въездного туризма:.....	32
6. Полномочия органов местного самоуправления.....	35
6.1. Особенности наделения органов местного самоуправления сельских поселений вопросами местного значения.....	35
6.2. Практика перераспределения полномочий и основные полученные эффекты.....	36
6.3. Практика делегирования отдельных государственных полномочий муниципальным образованиям и основные полученные эффекты.....	40

6.4. Практика передачи полномочий иному уровню власти на договорной основе и основные полученные эффекты. ....	40
6.5. Выводы и предложения по разделу .....	41
7. Профессиональные кадры местного самоуправления .....	42
8. Контрольно-надзорная и контрольная деятельность на местном уровне.....	48
9. Участие населения в развитии территорий муниципальных образований.....	49
9.1. Территориальное общественное самоуправление .....	49
9.2. Сельские старосты .....	51
9.3. Инициативное (народное) бюджетирование .....	53
10. Рекомендации по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления в Ярославской области .....	57

## **ВВЕДЕНИЕ**

Доклад о состоянии местного самоуправления и о развитии муниципальных образований в Ярославской области (далее - Доклад) подготовлен Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ярославской области» (далее - Совет муниципальных образований) при участии муниципальных образований Ярославской области и департамента региональной политики и взаимодействия с органами местного самоуправления Ярославской области.

Подготовка Доклада осуществляется в соответствии Законом Ярославской области от 21 мая 2013 года № 18-з «О взаимодействии органов государственной власти Ярославской области с Советом муниципальных образований Ярославской области».

Доклад направляется в Общероссийский Конгресс муниципальных образований (далее - ОКМО) в рамках подготовки доклада «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления» по итогам 2019 года.

Указанная деятельность осуществляется в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 31.01.2000 № 162-р. Кроме того, решением Общего Собрания Конгресса № 4 от 21.04.2017 подготовка ежегодного доклада Правительству РФ утверждена в числе ключевых проектов Конгресса.

Доклад характеризует состояние местного самоуправления и развитие муниципальных образований в Ярославской области в 2019 году.

При подготовке доклада использовалась информация органов исполнительной власти Ярославской области, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, данные ежегодного мониторинга состояния местного самоуправления, собираемые и обобщаемые министерством юстиции Российской Федерации, а также данные органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области.

## **1. Территориальная организация местного самоуправления**

### **1.1. Общее количество муниципальных образований, из них количество муниципальных образований по их видам.**

В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации (далее также – Конституции) в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление.

Статья 131 Конституции определяет основы территориальной организации местного самоуправления: местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом. Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом. Изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий, в порядке, установленном федеральным законом.

В развитие основополагающих положений Конституции было принято два федеральных закона, устанавливающих общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации от 28.08.1995 № 154-ФЗ и, ныне действующий, от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

Первым региональным законом в Ярославской области, устанавливающим территории и наименования муниципальных образований стал Закон Ярославской области от 30.11.1995 № 20-з «О муниципальных образованиях Ярославской области». В соответствии с ним были установлены территории и наименования 19 муниципальных образований: 17 муниципальных округов (в административных границах соответствующих районов) и 2 городов: Ярославль и Переславль-Залесский (в административных границах соответствующих городов).

С принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также – Федерального закона № 131-ФЗ) потребовалось изменить территориальную организацию местного самоуправления в регионе.

Законом Ярославской области от 21 декабря 2004 г. № 65-з «О наименованиях, границах и статусе муниципальных образований Ярославской области» по состоянию на 1 января 2006 года на территории области было образовано 112 муниципальных образований: 3 городских округа, 17 муниципальных районов, 12 городских и 80 сельских поселений. По сути, указанным законом была введена так называемая «двухуровневая»

система территориальной организации местного самоуправления и применительно к Ярославской области были введены новые типы муниципальных образований – городские и сельские поселения.

После процессов объединения ряда поселений, прошедших в 2008 - 2009 годах до 2018 года на территории области было образовано 100 муниципальных образований области, в том числе 3 городских округа, 17 муниципальных районов, 10 городских и 70 сельских поселений.

Законом области от 13.06.2018 № 22-з «Об объединении Нагорьевского, Пригородного и Рязанцевского сельских поселений, входящих в состав Переславского муниципального района, с городским округом город Переславль-Залесский и внесении изменений в Закон Ярославской области «О наименованиях, границах и статусе муниципальных образований Ярославской

Рисунок 1 Муниципальные образования Ярославской области на 1 января 2020 года



области» произошло объединение Нагорьевского, Пригородного и Рязанцевского сельских поселений, входящих в состав Переславского муниципального района, с городским округом город Переславль-Залесский и в настоящее время на территории Ярославской области образовано 96 муниципальных образований: 3 городских округа, 16 муниципальных районов, 10 городских и 67 сельских поселений.

Анализ состава муниципальных образований области показывает, что 3 сельских поселения, имеют численность жителей от 501 до 1000 человек, 47 сельских поселений, имеют численность жителей от 1000 до 3999 человек, 9 сельских поселений, имеют численность жителей от 4000 до 6999 человек, и 8 сельских поселений, имеют численность жителей от 9000 до 14999 человек.

Таким образом, 50 сельских поселений или 75% от общего числа сельских поселений области, имеют численность жителей менее 4000 человек. В малочисленных поселениях наиболее актуальны проблемы реальной способности органов местного самоуправления решать ключевые вопросы местного значения. В структуре бюджетов таких муниципальных образований существенную долю занимают расходы на содержание органов местного самоуправления.

По сравнению с Российской Федерацией в Ярославской области несколько меньше доля муниципальных районов - 16 (21 - по РФ), городских поселений - 10 (18 - по РФ), городских округов – 3 (7,5 - по РФ) и существенно меньше доля сельских поселений – 67 (211 - по РФ). Такое соотношение сельских поселений по сравнению со средними значениями по Российской Федерации обусловлено тем, что сельские поселения были

образованы, как правило, в административных границах нескольких сельских округов (в советской системе административно-территориального деления именуемых сельскими советами).

На территории 16 муниципальных районов расположено более 5700 населенных пунктов, при этом наименьшее значение в Брейтовском муниципальном районе – 166, и наибольшее - в Рыбинском муниципальном районе – 596, 9 муниципальных районов имеют в своем составе более 300 населенных пунктов.

Подавляющее большинство городских поселений – 9 из 10 состоят из одного населенного пункта. Только в городском поселении Любим 18 населенных пунктов, территория которого включает территории города Любим и Любимского сельского округа.

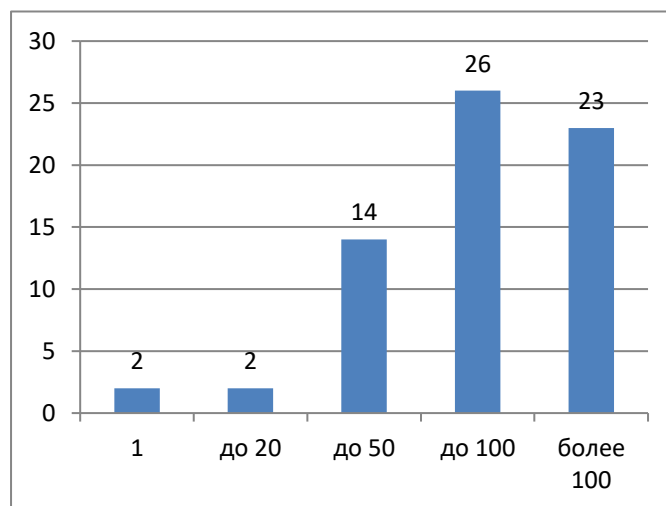
Из трех городских округов Ярославль и Рыбинск состоят из одного населенного пункта каждый, при этом в данных муниципальных образованиях проживает свыше 795 тысяч жителей области, (609828 и 186575 жителей соответственно) в границы городского округа Переславль-Залесский включено 311 населенных пунктов.

При этом весьма специфическая картина имеет место в сельских поселениях. Только 2 сельских поселения состоят из одного населенного пункта, в 2 сельских поселениях до 20 населенных пунктов, в 14 сельских поселениях до 50 населенных пунктов, в 26 сельских поселениях до 100 населенных пунктов, в 23 сельских поселениях больше 100 населенных пунктов. Это обусловлено тем, что сельских поселения были образованы, как отмечалось выше, в административных границах нескольких сельских округов. В них проживает 405701 житель области.

Распределение населенных пунктов по муниципальным образованиям области практически отражает картину расселения жителей региона.

Данные о численности населения муниципальных образований, количестве населенных пунктов в их составе в сопоставлении с данными о видах муниципалитетов свидетельствуют о достаточно дифференцированном состоянии территориальной организации местного самоуправления в Ярославской области.

*Рисунок 2 Сельские поселения и населенные пункты*



## 1.2. Основные тенденции территориальной организации местного самоуправления: ожидаемые и полученные эффекты, выявленные проблемы.

По состоянию на 1 марта 2019 г. в Российской Федерации по уточненным данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации насчитывается 21 408 муниципальных образований, в том числе:

1 728 муниципальных районов;

1 472 городских поселения;

17 304 сельских поселений;

615 городских округов;

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

19 внутригородских районов в городских округах;

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

**Таблица 1. Количество муниципальных образований в разрезе по федеральным округам**  
(по уточненным данным субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2019 г.)

Федеральные округа	Количество муниципальных образований, единиц	в том числе:						
		муниципальных районов	городских поселений	сельских поселений	городских округов	городских округов с делением	внутригородских районов	внутригородских территорий
Центральный	4 168	372	378	3 133	139	-	-	146
Северо-Западный	1 406	143	201	895	56	-	-	111
Южный	1 981	157	96	1 677	41	-	-	10
Северо-Кавказский	1 588	104	30	1 411	39	1	3	-
Приволжский	5 673	430	323	4 817	93	1	9	-
Уральский	1 271	92	77	984	110	1	7	-
Сибирский	3 349	266	182	2 830	71	-	-	-
Дальневосточный	1 972	164	185	1 557	66	-	-	-
<b>ВСЕГО</b>	<b>21 408</b>	<b>1 728</b>	<b>1 472</b>	<b>17 304</b>	<b>615</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>267</b>

Наименьшая численность муниципальных образований отмечена в Магаданской области (9), городе Севастополе (10), Сахалинской области (18) и Ненецком автономном округе (21), наибольшая – в Республике Татарстан (955), Республике Башкортостан (895) и Республике Дагестан (761). Наибольшая численность муниципальных районов – в Алтайском крае (59), городских поселений – в Ленинградской области (65), городских округов – в Свердловской области (68), внутригородских муниципальных образований – в Москве (146).

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



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

Среднестатистический муниципальный район в Российской Федерации насчитывает 10 поселений (1 городское и 10 сельских). 110 муниципальных районов в пределах 21 субъекта Российской Федерации включают в себя помимо поселений также межселенные территории.

Наименьшая документально зафиксированная численность жителей муниципального образования составляет 10 человек в сельском поселении Оскоба Эвенкийского района Красноярского края (еще несколько формально существующих сельских поселений постоянного населения не имеют), наибольшая – 1,6 млн жителей в городском округе Новосибирске.

В течение 2018 – 2019 годов (с учетом вступивших в силу в этот период законов субъектов Российской Федерации) в Российской Федерации было осуществлено более 300 случаев изменений территориальной организации местного самоуправления, большинство из которых – объединения сельских поселений, которые приняли массовый характер в Республике Мордовия, Курганской, Саратовской и Смоленской областях, и еще в нескольких регионах осуществлялось эпизодически.

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

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

В Пермском крае, Костромской и Московской области имели место единичные случаи присоединения муниципальных районов к уже существовавшим городским округам (иными словами – «поглощение» муниципального района городским округом) в Пермском крае (Соликамский и Усольский районы), в Костромской области (Мантуровский район), в Московской области (Серпуховской район). К этой же категории преобразований формально можно отнести объединение в единый городской

округ поселений Одинцовского муниципального района и городского округа Звенигород в начале 2019 г.

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

В результате произведенных преобразований Калининградская область стала третьим субъектом Российской Федерации (после Магаданской и Сахалинской областей), состоящим только из городских округов. По результатам изменений, произведенных в Московской области в 2015 – 2019 гг., почти вся ее территория (за исключением Ленинского района) также оказалась поделена между городскими округами (завершающие преобразования проводились в марте – апреле 2019 г.), аналогичные преобразования охватили в совокупности примерно половину территории Пермского края.

**Таблица 2. Изменение количества муниципальных образований в Российской Федерации разбивке по видам в 2018 году и в начале 2019 года**

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

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

В Ярославской области, как и по Российской Федерации в целом, сформировались такие долговременные тенденции как: процесс урбанизации (сокращение количества и доли сельских жителей) и эффект сжатия заселенного пространства (население концентрируется в крупных населенных пунктах).

По данным Ярославльстата Ярославская область относится к регионам с явной урбанизацией населения – 1027720 человек (81,6%) проживает в городской местности. Основная часть населения области сосредоточена в городских округах (853911 тыс. человек). Численность сельских жителей составляет 243892 человек (18,4%).

Как отмечалось выше Законом области от 13.06.2018 № 22-з «Об объединении Нагорьевского, Пригородного и Рязанцевского сельских поселений, входящих в состав Переславского муниципального района, с городским округом город Переславль-Залесский и внесении изменений в Закон Ярославской области «О наименованиях, границах и статусе муниципальных образований Ярославской области» произошло объединение Нагорьевского, Пригородного и Рязанцевского сельских поселений, входящих в состав Переславского муниципального района, с городским округом город Переславль-Залесский. Таким образом, Ярославская область наряду с Пермским краем, Костромской и Московской областями вошла в число субъектов РФ, где имели место случаи присоединения муниципальных районов к уже существовавшим городским округам, и в настоящее время на территории Ярославской области образовано 96 муниципальных образований: 3 городских округа, 16 муниципальных районов, 10 городских и 67 сельских поселений.

В 2019 году изменений территориальной организации местного самоуправления в Ярославской области не осуществлялось. В вопросах территориальной организации местного самоуправления в Ярославской области, как и в Российской Федерации, отмечается постепенный процесс сокращения количества муниципальных образований, в первую очередь сельских поселений.

### **1.3. Выводы и предложения по разделу.**

Складывающаяся экономическая ситуация, инфраструктурные и демографические изменения будут требовать оптимизации сложившейся территориальной организации местного самоуправления.

Как отмечалось выше, в силу финансовых и кадровых проблем малочисленные муниципалитеты (в первую очередь сельские поселения) не могут в полной мере обеспечить эффективное решение вопросов местного значения.

Большинство проведенных в Российской Федерации преобразований связано с малочисленностью населения и низкой бюджетной обеспеченностью. В ряде поселений расходы на содержание органов местного самоуправления сопоставимы с собственными доходами.

Существенное влияние на изменение территориальной организации местного самоуправления должен оказать принятый Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ, которым вводится новый (восьмой по счету) вид муниципального образования – муниципальный округ (единое, целостное муниципальное образование, которое, однако, в отличие от городского округа, не должно обязательно находиться на компактной урбанизированной территории), а также предусматривается проведение схода граждан в несколько этапов.

Создание муниципальных округов, а реализация соответствующих положений в полном объеме (включая преобразование в муниципальные округа ранее образованных городских округов, не отвечающих критериям городского округа площади городской территории, а также по плотности населения, и уровню его урбанизации) должно быть завершено до конца 2024 года.

При совершенствовании территориальной организации местного самоуправления целесообразно руководствоваться следующими принципами:

1. Учет численности населения муниципального образования и географического положения муниципальных образований.
2. Оптимизация системы управления и бюджетных расходов (экономия бюджетных средств, появление возможности успешной реализации крупных экономических и социальных проектов).
3. Учет наличия (отсутствия) инфраструктуры (объектов), позволяющих обеспечить экономическую жизнеспособность муниципального образования.

## 2. Межмуниципальное сотрудничество

Межмуниципальное сотрудничество является одним из механизмов, позволяющих повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления. Такое сотрудничество осуществляется на основе взаимодействия муниципальных образований в различных формах, это заключение межмуниципальных соглашений, участие в межмуниципальных ассоциациях, создание совместных координационных органов, обмен опытом и в других формах.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Практика показывает, что межмуниципальное сотрудничество в большинстве случаев осуществляется в рамках региональных Советов муниципальных образований и взаимодействия с Общероссийским конгрессом муниципальных образований, и основано на членстве в указанных организациях.

По данным Минюста России в субъектах Российской Федерации создано и действует более 21 тыс. муниципальных образований. Во всех 85 субъектах созданы организации межмуниципального сотрудничества – советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации. В указанных советах состоит подавляющее большинство (более 18 тыс.) муниципальных образований страны.

С учетом особенностей территориальной и организационной основы муниципальных образований на добровольной основе могут быть образованы иные объединения муниципальных образований. Организация и деятельность указанных объединений осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям.

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

По данным Минюста РФ 764 муниципальных образования в ходе сбора информации сообщили об участии в иных межмуниципальных некоммерческих организациях, 264 – в межмуниципальных хозяйственных

обществах. 591 муниципальное образование указало на наличие двусторонних договоров о межмуниципальном сотрудничестве с другими муниципальными образованиями в пределах того же самого либо других субъектов Российской Федерации (большое число таких договоров заключено муниципальными образованиями Республики Крым). 354 муниципальных образования сообщили о наличии договоров о внешнеэкономическом сотрудничестве с муниципалитетами и административно-территориальными образованиями других стран (включая договоры с городами-побратимами и соглашения о приграничном сотрудничестве).

## **2.1. Совет муниципальных образований Ярославской области**

Совет муниципальных образований Ярославской области создан в июне 2006 года, как некоммерческая организация, учреждённая муниципальными образованиями Ярославской области.

Главными целями Совета являются: обеспечение защиты прав муниципальных образований, являющихся членами Совета, и представление их общих интересов, обеспечение координации деятельности членов Совета по развитию правовой, организационной, финансово-экономической и территориальной основ местного самоуправления в субъекте Российской Федерации, организация взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований, являющихся членами Совета, по решению социальных, экономических и иных проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления в Ярославской области, между собой и с органами государственной власти.

Высшим органом управления является Общее собрание (съезд), который собирается не реже одного раза в три года, а коллективным руководящим и постоянно действующим органом Совета - Правление.

Деятельность Совета основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности. Совет:

- осуществляет свою деятельность на территории Ярославской области;
- осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, законодательством Ярославской области, Уставом и учредительным договором;
- имеет в собственности обособленное имущество, самостоятельный баланс, расчетные и другие счета в кредитных учреждениях, в том числе в иностранной валюте, печать с полным наименованием на русском языке, штампы и бланки со своим наименованием и другие реквизиты, утверждаемые и регистрируемые в установленном законом порядке;
- может от своего имени заключать договоры, приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права и нести обязанности, быть истцом и ответчиком в судах общей юрисдикции, арбитражных и третейских судах;

Полное официальное наименование: Ассоциация «Совет муниципальных образований Ярославской области». Сокращенное наименование: СМО Ярославской области. Место нахождения Совета: 150000, Ярославская область, г. Ярославль, Советская пл., д. 3.

Совет, в соответствии с Уставом, Соглашениями с Ярославской областной Думой, Правительством Ярославской области осуществляет следующие виды деятельности:

- принимает участие в выработке принципиальных подходов к решению общих вопросов организации местного самоуправления в Ярославской области, содействует их реализации;

- участвует в установленном законодательством порядке в разработке правовых актов в сфере местного самоуправления органов государственной власти Ярославской области;

- оказывает организационную, методическую и правовую помощь руководителям органов местного самоуправления Ярославской области;

- участвует в разрешении споров между муниципальными образованиями;

- содействует в разработке и реализации региональных, муниципальных и межмуниципальных программ, проектов и мероприятий;

- разрабатывает и проводит мероприятия по повышению гражданской активности жителей области;

- участвует в создании и развитии системы подготовки и переподготовки кадров для муниципальной службы, депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления;

- участвует в проведении и самостоятельное проведение исследовательских работ и социологических исследований (опросов) по вопросам организации местного самоуправления, в том числе с привлечением специалистов и научных организаций;

- взаимодействует с общественными организациями (объединениями), осуществляет международные контакты и связи по вопросам местного самоуправления.

Совет муниципальных образований принимает активное участие в работе Общероссийского Конгресса муниципальных образований, советах по местному самоуправлению при Президенте РФ, при Совете Федерации, при Председателе Государственной Думы.

При решении проблем органов местного самоуправления Совет муниципальных образований осуществляет активное взаимодействие с органами государственной власти Ярославской области. Такое взаимодействие осуществляется в рамках Закона Ярославской области от 21 мая 2013 года № 18-з «О взаимодействии органов государственной власти Ярославской области с Советом муниципальных образований Ярославской области».

Совет муниципальных образований в 2019 году в рамках взаимодействия с департаментом региональной политики и взаимодействия с органами местного самоуправления Ярославской области по реализации

ведомственной целевой программы «Организация межмуниципального сотрудничества органов местного самоуправления Ярославской области» на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» продолжал активно развивать межмуниципальное и межрегиональное сотрудничество.

Целью межмуниципального сотрудничества являлась координация деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований для более эффективного осуществления местного самоуправления, а именно:

- а) обмена опытом в области организации и осуществления местного самоуправления;
- б) организации работы по пропаганде и разъяснению законодательной базы местного самоуправления;
- в) осуществления совместной издательской и научной деятельности;
- г) координации практической деятельности;
- д) выражения и защиты общих интересов муниципальных образований;
- е) организации взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований по правовым, организационным, финансово-экономическим, территориальным вопросам местного самоуправления;
- ж) оказании методологической, юридической, организационной и консультационной помощи муниципальным образованиям:
  - в разработке уставов и программ деятельности муниципалитетов;
  - в подготовке к разграничению предметов ведения, источников финансирования, объектов муниципальной собственности;
  - в формировании работоспособности структур по реализации возможностей местного самоуправления;
  - в организации муниципальной информационной службы в становлении средств массовой информации в муниципальных образованиях;
  - в анализе деятельности муниципалитетов и консультировании по вопросам местного самоуправления.

Традиционно активно осуществлялось взаимодействие с Правительством области и Ярославской областной Думой по вопросам законотворческой деятельности. Важнейшие законопроекты в сфере местного самоуправления проходят через Совет и принимаются с учетом его позиции.

При непосредственном участии Совета был подготовлен Закон Ярославской области от 20 декабря 2018 года № 84-з «Об отдельных вопросах статуса старост сельских населенных пунктов в Ярославской области», Закон Ярославской области от 03.07.2019 № 40-з «О внесении изменений в статью 2 Закона Ярославской области «О вопросах местного значения сельских поселений на территории Ярославской области» (в части дополнения вопросов местного значения сельских поселений вопросом по организации дорожного движения).

Также мнение Совета муниципальных образований учитывалось при подготовке и рассмотрении указов Губернатора области и проектов постановлений Правительства области, в том числе о губернаторском



проекте «Решаем вместе!», нормативам формирования расходов на оплату труда и содержание органов местного самоуправления.

В 2019 году Совет принял участие в конкурсных процедурах на получение субсидий на сопровождение губернаторского проекта «Решаем вместе!», обеспечивал деятельность Проектного офиса.

Традиционно активно взаимодействовал с управлением государственной службы и кадровой политики Правительства Ярославской области в рамках проекта: «Лаборатория наставников: межрегиональный эксперимент». 11-12 апреля 2019 года в городе Воронеже параллельно с мероприятиями «Наставничество без границ», проводимыми Правительством Воронежской области делегация Ярославской области посетила муниципальные образования Воронежской области для знакомства с лучшими муниципальными практиками. 29 августа 2019 года гражданские и муниципальные служащие – перспективные управленцы приняли участие в тренинге по развитию личностного потенциала, а 30 августа, при поддержке администрации Ростовского муниципального района участвовали в семинаре–лекториуме: «Опыт начинающего наставника «История управления: территория первых».

По направлению работы «Межмуниципальное сотрудничество», в июне 2019 года делегация Ярославской области приняла участие в конференции, организованной Общероссийским Конгрессом муниципальных образований на тему «Международное муниципальное сотрудничество в современных реалиях».

В сентябре 2019 года Совет муниципальных образований во второй раз принял участие в организации межрегионального семинара по инициативному бюджетированию - «Правовое регулирование и практики инициативного (партисипаторного) бюджетирования: мировой и российский опыт», в котором приняли участие более ста человек из 30 регионов России. Участники обсудили особенности и пути развития инициативного бюджетирования в регионах России и за рубежом, поделились опытом реализации проектов с участием населения на местах.

31 октября 2019 года в г. Кирилово-Белозерске Вологодской области было подготовлено совместное с Советом муниципальных образований Вологодской области совещание представителей органов местного самоуправления Вологодской области, Ярославской области, представителей Ассоциации «Совет муниципальных образований Вологодской области» по актуальным вопросам деятельности муниципальных образований. Обсуждались вопросы, связанные с пенсионным обеспечением выборных должностных лиц, оплатой труда муниципальных служащих, участием муниципальных образований во Всероссийском конкурсе лучших муниципальных практик и др. вопросы.

В 2019 году Совет принимал участие в межрегиональном форуме ТОС, проходившей в городе Шуе Ивановской области. Активисты органов ТОС, представители органов государственной власти и муниципальных образований Ярославской, Ивановской, Костромской, Владимирской

областей обсуждали лучшие практики организации ТОС. В августе 2019 года делегация ТОС Ярославского региона посетила г. Южа Ивановской области с целью ознакомления с практиками местного самоуправления и деятельностью ТОС. В рамках проведения межрегиональной встречи представители ТОС четырех регионов приняли участие в заседании «круглого стола», посвященного вопросам проектной деятельности ТОС.

Совет принимал участие в организации и подготовке конкурсной документации для регионального и федерального этапа конкурса «Лучшая муниципальная практика».

В 2019 году Совет осуществлял сбор информации и аналитических данных для подготовки доклада Общероссийского Конгресса муниципальных образований Правительству РФ о состоянии местного самоуправления в Ярославской области. Ежегодный доклад Правительству – мероприятие, в подготовке к которому участвуют все субъекты РФ. В докладе предоставлена информация о состоянии местного самоуправления в России, перспективах его развития, а также предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления.

Советом муниципальных образований Ярославской области было инициировано создание рабочей группы из руководителей финансовых органов муниципальных образований, которая провела анализ средней заработной платы работников органов местного самоуправления области и муниципальных учреждений социальной сферы за 2018 год. По итогам деятельности рабочей группы была подготовлена информация Правительству Ярославской области.

## **2.2. Агломерации.**

Создание агломераций – одна из форм развития межмуниципального сотрудничества. Под агломерацией понимается компактное скопление населённых пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединённых в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, социальными, транспортными, трудовыми и культурно-бытовыми связями, объектами инфраструктуры, общим использованием межселенных территорий и ресурсов.

В целях развития сети автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения Ярославской области постановлением Правительства Ярославской области от 11.04.2019 № 283-п утверждена региональная программа «Комплексное развитие транспортной инфраструктуры объединенной дорожной сети Ярославской области и городской агломерации «Ярославская» на 2019 – 2024 годы (далее – Программа).

В соответствии с Программой, под термином «городская агломерация «Ярославская» понимается образуемая городским округом г. Ярославлем – «ядром агломерации» и муниципальными образованиями – «спутниками»

многокомпонентная система с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями, наличием «маятниковой» трудовой миграции населения.

Определение границ городской агломерации «Ярославская» осуществлялось исходя из «маятниковой» трудовой миграции, осуществляемой гражданами в пределах одних суток (таким образом, в городскую агломерацию включены муниципальные образования – «спутники», значительная часть населения которых, постоянно проживая в данном муниципальном образовании, работает в городском округе – «ядре агломерации», при этом перемещение данных граждан осуществляется ежедневно).

Территория агломерации «Ярославская» была определена при реализации в 2017-2018 годах приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги».

В нее вошли:

городской округ город Ярославль,

Кузнечихинское сельское поселение Ярославского муниципального района,

Заволжское сельское поселение Ярославского муниципального района,

Карабихское сельское поселение Ярославского муниципального района,

Туношенское сельское поселение Ярославского муниципального района,

Ивняковское сельское поселение Ярославского муниципального района,

Некрасовское сельское поселение Ярославского муниципального района,

городское поселение Лесная Поляна Ярославского муниципального района,

городское поселение Тутаев Тутаевского муниципального района,

Константиновское сельское поселение Тутаевского муниципального района.

При формировании национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» на период 2019-2024 годы состав Ярославской агломерации не менялся.

Основная задача Программы – приведение объединенной дорожной сети и автомобильных дорог городской агломерации «Ярославская» в нормативное транспортно-эксплуатационное состояние.

Для решения поставленных задач в отношении автомобильных дорог (улиц) местного значения бюджетам муниципальных образований, входящих в границы городской агломерации «Ярославская», предоставляется субсидия на комплексное развитие транспортной инфраструктуры городской агломерации «Ярославская».

### **2.3. Иные виды межмуниципального сотрудничества по совместному решению вопросов местного значения.**

К иным видам межмуниципального сотрудничества можно отнести заключение различных договоров о сотрудничестве по обмену опытом, соглашениям о взаимодействии, проведение круглых столов и деловых встреч.

В рамках развития межмуниципального сотрудничества Советом муниципальных образований Ярославской области заключены Соглашения о сотрудничестве с Советами муниципальных образований Воронежской, Ивановской, Костромской, Ленинградской, Московской и Тульской областей.

Представители муниципальных образований Ярославской области принимают участие в различных ассоциациях и союзах, общероссийских конкурсах, межмуниципальных, межрегиональных мероприятиях в сфере местного самоуправления.

В частности, город Ярославль участвует в ряде организаций межмуниципального сотрудничества: Союз городов Центра и Северо-Запада России, Союз российских городов, Межрегиональная Ассоциация субъектов РФ, шефствующих над кораблями и частями Северного Флота, Ассоциация «Межрегиональная Ассамблея столиц и крупных городов (МАГ)», Международная Ассоциация «Породненные города», Союз по развитию и взаимодействию городов Золотого кольца.

### **2.4. Выводы и предложения по разделу.**

Решение большинства вопросов местного значения возможно только при наличии в распоряжении органов местного самоуправления достаточных для этого финансовых и материальных ресурсов, за счет которых можно было бы организовать на территории муниципальных образований предоставление населению соответствующих публичных услуг.

Вместе с тем, значительная часть муниципальных образований в настоящее время не обладает достаточными средствами и материальными ресурсами, необходимыми для разработки и реализации планов и программ социально-экономического развития, направленных на комплексное решение всех вопросов местного значения, для осуществления капитальных вложений и бюджетных инвестиций в развитие экономики соответствующих территорий. В связи с тем, что размер финансовых ресурсов, необходимых для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, не соответствует уровню их реальных потребностей, муниципальным образованиям необходимо искать более гибкие и эффективные механизмы решения стоящих перед ними задач по удовлетворению потребностей населения, проживающего на их территории.

Учитывая изложенное, представляется, что одним из механизмов, позволяющих оптимизировать механизм решения вопросов местного значения, а также повысить эффективность деятельности органов местного

самоуправления, может стать объединение различных видов ресурсов на основе межмуниципального сотрудничества – создание хозяйственных и некоммерческих межмуниципальных организаций.

### **3. Организационные модели местного самоуправления**

#### **3.1. Основные организационные модели местного самоуправления, применяемые в Ярославской области**

В соответствии с частью 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Статья 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что структуру органов местного самоуправления составляют:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- контрольно-счётный орган муниципального образования;
- иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования и местная администрация являются обязательными в структуре органов местного самоуправления.

Наименования трех обязательных органов местного самоуправления устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций, а иных органов местного самоуправления, создание которых зависит от усмотрения муниципальных образований,— в уставе муниципального образования.

Закон Ярославской области от 16 октября 2014 г. № 59-з «О сроках полномочий и порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» (статья 4<sup>1</sup>) установил в Ярославской области следующие наименования органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области:

- 1) представительного органа муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, - Муниципальный Совет;
- 2) представительного органа муниципального района, формируемого в порядке делегирования, - Собрание Представителей;
- 3) главы муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, либо избираемого представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляющего местную администрацию, - Глава;
- 4) главы муниципального образования, избираемого представительным органом данного муниципального образования и исполняющего полномочия

председателя представительного органа, - Председатель представительного органа;

5) местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) - Администрация.

Таким образом, по наименованию представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования можно определить, каким образом он избирается, и какая организационная модель местного самоуправления используется в соответствующем муниципальном образовании.

В то же время, для ряда муниципальных образований законодатель сделал исключение, чтобы сохранить ранее принятые наименования органов местного самоуправления:

для представительного органа муниципального образования:

1) в Даниловском муниципальном районе - Земское Собрание;

2) в Мышкинском и Пошехонском муниципальных районах - Собрание Депутатов;

3) в Некрасовском, Ростовском, Угличском муниципальных районах, городском округе город Переславль-Залесский - Дума;

4) в Рыбинском, Тутаевском, Ярославском муниципальных районах - Муниципальный Совет;

5) в городском округе город Ярославль - Муниципалитет.

Наименование местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) в городском округе город Ярославль - Мэрия.

Наименование должности главы городского округа город Ярославль - Мэр.

При воспроизведении в муниципальных правовых актах, иных официальных документах, издаваемых органами местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области, наименований органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области в соответствии с правилами русского языка допускается использование как строчных, так и прописных букв.

Возможно, в перспективе при изменении регионального законодательства будет целесообразно рассмотреть вопрос дальнейшей унификации наименований органов местного самоуправления.

За период действия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» менялось правовое регулирование подходов к формированию органов местного самоуправления. Позиция федерального законодателя получила также разъяснение в постановлении Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П.

В соответствии с федеральным законодательством Закон Ярославской области от 16 октября 2014 г. № 59-з «О сроках полномочий и порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» (далее также – Закон области № 59-з)

устанавливает следующие приоритеты региональной политики в сфере регулирования деятельности местного самоуправления в Ярославской области:

- формирование представительных органов муниципальных районов области из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов поселений;

- избрание глав муниципальных районов, городских поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов, а также главы городского округа, являющегося административным центром Ярославской области, представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, для руководства местной администрацией.

С учетом истечения сроков полномочий ранее избранных органов местного самоуправления в настоящее время осуществляется постепенный переход к формированию органов местного самоуправления в соответствии с вышеуказанными приоритетами.

По состоянию на 31 декабря 2019 года в 80 муниципальных образованиях области представительные органы сформированы на муниципальных выборах, в 16 муниципальных районах - из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава.

Численный состав представительного органа определяется уставами муниципальных образований в пределах, определенных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**Таблица 3. Численный состав представительных органов муниципальных образований Ярославской области**

*в соответствии с уставами муниципальных образований по состоянию на 31 декабря 2019 года*

Показатель	Всего	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
Действующие представительные органы с установленной численностью депутатов:	96	16	10	67	3
до 10 депутатов	60	0	0	60	0
11-20 депутатов	30	13	10	7	0
21-50 депутатов	6	3	0	0	3

Численность депутатов представительного органа также зависит от порядка его формирования, данные по численности депутатов по типам муниципальных образований приведены в таблице 4.



**Таблица 4. Численность депутатов представительных органов  
муниципальных образований Ярославской области**

*(по уточненным данным органов местного самоуправления по состоянию на 31 декабря 2019 г.)*

Показатель	Всего	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
Общее количество мандатов	1205	280	140	701	84
Общее число замещенных депутатских мандатов	1175	277	135	681	82
Вакантно	30	3	5	25	2
Депутаты, работающие на постоянной основе	9	2	2	1	4
Депутаты, работающие на непостоянной основе	1166	275	133	680	78
Действующие депутаты, которые были избраны на муниципальных выборах	898	0	135	681	82
Действующие депутаты муниципальных районов, избранные методом делегирования, в т.ч.:	277	277	-	-	-
- главы городских и сельских поселений	63	63	-	-	-
- депутаты от городских поселений	50	50	-	-	-
- депутаты от сельских поселений	164	164	-	-	-

В таблице 5 представлен анализ состава депутатского корпуса по основным социально-демографическим характеристикам в Российской Федерации и Ярославской области. Из таблицы, в частности можно сделать вывод, что в Ярославской области показатель наличия высшего образования несколько выше среднероссийского.

**Таблица 5. Депутаты представительных органов муниципальных образований по социально-демографическим характеристикам (на 01.03.2019)**  
*(в абсолютных числах, тыс. чел. и в процентах от общего числа)*

Депутаты представительных органов	ВСЕГО, тыс. чел.	мужчины		женщины		18 – 35 лет		36 – 65 лет		старше 65 лет		с высшим образованием	
		тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%
муниципальных районов (избранные)	19,3	12,8	67	6,5	33	1,8	9	16,0	83	1,5	8	14,9	77
Ярославская область	0,032	0,017	53	0,015	47	0,002	6	0,028	88	0,002	6	0,026	81
городских поселений	18,7	10,7	57	8,1	43	2,2	12	15,3	82	1,2	6	12,6	67
Ярославская область	0,128	0,076	59	0,052	41	0,019	15	0,103	80	0,06	5	0,101	79
сельских поселений	155,7	77,7	50	78,0	50	19,9	13	127,7	82	8,0	5	67,2	43
Ярославская область	0,636	0,244	38	0,392	62	0,066	10	0,527	83	0,043	7	0,369	58
городских округов	13,3	9,6	72	3,7	28	1,6	12	10,6	80	1,1	8	11,2	84
Ярославская область	0,083	0,064	77	0,019	23	0,01	12	0,066	80	0,007	8	0,076	92
муниципальных районов (делегированные)	15,9	10,5	66	5,4	34	1,4	9	13,6	85	0,9	6	9,6	60
Ярославская область	0,235	0,131	56	0,104	44	0,015	6	0,207	88	0,013	6	0,174	74

По состоянию на 31 декабря 2019 года в 68 муниципальных образованиях области главы избраны на муниципальных выборах. 15 глав муниципальных районов, 2 главы городских округов и 8 глав городских поселений избраны из числа кандидатов, представленных конкурсными комиссиями. В 2 сельских поселениях и 1 муниципальном районе местную администрацию возглавляет глава администрации, назначаемый по контракту, при этом главой муниципального образования также является председатель Муниципального совета, избирающийся из числа депутатов. В Тутаевском муниципальном районе и городском поселении Тутаев с 2018 года функционирует единая администрация, таким образом, главой города также является Председатель Муниципального Совета.

Применительно к главам муниципальных образований переход на новый порядок избрания завершится к концу 2020 года.

**Таблица 6. Способы избрания глав муниципальных образований Ярославской области в соответствии с Законом области №59-з и уставами муниципальных образований (по состоянию на 31 декабря 2019 г.)**

Количество глав муниципальных образований, <i>единиц</i>	подлежащих избранию				ВСЕГО
	на муниципальных выборах	из состава депутатов	по конкурсу	на сходах	
глав муниципальных районов	-		16	-	16
глав городских поселений	1		9	-	10
глав сельских поселений	66	1	-	-	67
глав городских округов	1	-	2	-	3

### 3.2. Оценка целесообразности применения указанных выше моделей.

Необходимо отметить, что за сравнительно небольшой период времени происходил неоднократный пересмотр порядка формирования органов местного самоуправления и только к концу 2020 года в Ярославской области он приобретет завершённый вид.

Существующая система формирования органов местного самоуправления является сбалансированной, отражает правовую позицию Конституционного Суда РФ и не вызывает нареканий со стороны населения. По этой причине целесообразно прекратить масштабные преобразования применительно к порядку формирования органов местного самоуправления. Как показывает практика формирования органов местного самоуправления на примере регионов России в целом и Ярославской области, в частности, организационные модели муниципального управления могут быть различны, но эффективность работы органов местного самоуправления зависит не от моделей, а от профессионального и ответственного отношения к своей деятельности каждого главы муниципального образования, представительного органа местного самоуправления, местной администрации и каждого муниципального служащего.

### **3.3. Случаи и основания отставки (сложения полномочий) выборных должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований, депутатов представительных органов местного самоуправления) в 2019 году.**

В соответствии с частью 6 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 2.1) удаления в отставку;
- 3) отрешения от должности;
- 4) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 5) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 6) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 7) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 8) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- 9) отзыва избирателями;
- 10) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
- 11) преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с частями 3, 3.1-1, 3.2, 3.3, 4 - 6.2, 7 - 7.2 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также в случае упразднения муниципального образования;
- 12) утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- 13) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ

муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

В 2019 году, как и в предыдущий год, имели место два случая досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований (отставка по собственному желанию): главы Борисоглебского сельского поселения Борисоглебского муниципального района и главы сельского поселения Красный Профинтерн Некрасовского муниципального района. Среди депутатского корпуса имели место единичные случаи досрочного прекращения полномочий депутатов по собственному желанию.

### **3.4. Выводы и предложения по разделу.**

В настоящее время в Ярославской области сформирована необходимая нормативная правовая база, регулирующая местное самоуправление, в частности, приняты законы области о наименованиях, границах и статусе муниципальных образований, об описании границ муниципальных образований, о муниципальной службе. Во всех муниципальных образованиях приняты уставы, которые прошли государственную регистрацию и внесены в государственный реестр уставов муниципальных образований Российской Федерации.

Делегированный способ формирования районных представительных органов показал ряд преимуществ. При таком способе:

Во-первых, обеспечивается равное представительство всех поселений, входящих в состав района. Это особо важно для районов, где более 50% населения проживает на территории административного центра района, так как при прямых выборах основную часть депутатского корпуса, как правило, составляют представители поселения - административного центра района в силу значительной численности его населения.

Во-вторых, районный представительный орган всегда остается в правомочном составе, так как вместо депутата досрочно сложившего полномочия, в его состав оперативно избирается другой депутат от поселения.

Все муниципальные образования области получили возможность решать вопросы местного значения, закреплённые за ними федеральным законодательством.

#### **4. Участие органов местного самоуправления в реализации Указа Президента РФ № 204 от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»**

В целях исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» Правительством Ярославской области разработаны и утверждены 49 региональных проектов, направленных на достижение целей 11 национальных проектов (кроме нацпроекта Наука)

С целью реализации данного Указа на территории Ярославской области приняты следующие нормативно-правовые акты:

- постановление Правительства области от 28.09.2018 № 717-п «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации в Ярославской области Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204»;

- распоряжение Губернатора области от 01.10.2018 № 414-р «О реализации национальных проектов (программ) в Ярославской области».

Органы местного самоуправления за отчетный период принимали участие в разработке «дорожной карты» реализации Указа, в частности, разработке новых государственных программ Ярославской области (внесении изменений в существующие программы), синхронизируемые с федеральными проектами, планировали наличие бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств бюджетов муниципальных образований, вытекающих из мероприятий национальных проектов, федеральных, определенных в Указе и подлежащих реализации в рамках полномочий органов местного самоуправления на территории Ярославской области, прорабатывали вопросы обеспечения мониторинга и контроля реализации проектов, формировали проект сводного отчета в реализации проектов, прорабатывали организацию прохождения обучения проектному управлению основных участников проектной деятельности, принимали участие в создании раздела на официальном сайте муниципального образования с информацией о реализации Указа.

В рамках реализации Указа Президента РФ № 204 от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» представители органов местного самоуправления включены в состав региональных ведомственных проектных комитетов – совещательно-консультационных органов при заместителе Председателя Правительства области, ответственном за организацию проектной деятельности в органах исполнительной власти Ярославской области, образуемых в целях экспертного рассмотрения региональных проектов.

В состав членов региональных ведомственных комитетов по реализации национальных проектов на территории Ярославской области включены представители органов местного самоуправления:

г. Ярославль – «Образование», «Культура», «Безопасные и качественные автомобильные дороги»;

г. Рыбинск - «Образование», «Культура»;

Даниловский муниципальный район – «Культура»;

Тутаевский муниципальный район - «Безопасные и качественные автомобильные дороги»;

Ярославский муниципальный район - «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры».

В функции региональных ведомственных проектных комитетов входит:

- рассмотрение паспортов и запросов на изменение паспортов региональных проектов, направленных на достижение результатов ведомственных, федеральных и национальных проектов;

- заслушивание руководителей региональных проектов и руководителей органов исполнительной власти области, являющихся участниками региональных проектов, по вопросам реализации региональных проектов;

- рассмотрение ежеквартальных и ежегодных отчетов по региональным проектам;

- принятие решения о необходимости проведения контрольных мероприятий по оценке фактических параметров региональных проектов, определению их отклонений от плановых параметров, анализу отклонений и выявлению причин их возникновения с привлечением при необходимости органов исполнительной власти области, экспертного сообщества и организаций.

Заседания региональных ведомственных проектных комитетов проводятся в очной или заочной форме не реже одного раза в квартал. Решения регионального ведомственного проектного комитета являются обязательными для реализации.

Главы муниципальных образований области ежегодно принимают участие в расширенном заседании регионального проектного комитета под председательством Губернатора Ярославской области с целью обсуждения результатов проделанной работы по реализации на территории Ярославской области Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», а также обсуждения планов на следующий год.

## **5. Основы финансовой и экономической самостоятельности местного самоуправления**

### **5.1. Особенности регулирования бюджетной обеспеченности муниципальных образований в субъекте РФ.**

Законом Ярославской области от 07.10.2008 № 41-з «О единых нормативах отчислений в местные бюджеты» установлены следующие нормативы отчислений от региональных налоговых доходов в бюджеты муниципальных районов и городских округов:

- от налога на доходы физических лиц - 15 процентов;
- от налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых (в бюджеты муниципальных районов) - 100 процентов;
- от налога на добычу прочих полезных ископаемых (в бюджеты муниципальных районов) – 60 процентов.

Дополнительные доходы местных бюджетов в 2019 году в результате передачи нормативов отчислений от федеральных налогов в соответствии с вышеуказанным законом составили – 3834,3 млн.руб., в том числе:

- в бюджеты городских округов – 3017,5 млн.руб.;
- в бюджеты муниципальных районов – 816,8 млн.руб.

Доля доходов по переданным нормативам отчислений от федеральных налогов в сумме налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов составляет составила 29% (в собственных доходах – 16%).

Практика передачи на местный уровень дополнительных нормативов отчислений от иных федеральных и региональных налогов на территории области отсутствует.

### **5.2. Меры стимулирования эффективности деятельности местного самоуправления, применяемые в субъекте РФ (в т.ч. направленные на укрепление доходной части местных бюджетов и повышение эффективности муниципальных расходов).**

В качестве меры, направленной на укрепление доходной части местных бюджетов, на территории области постановлением Правительства области от 24.09.2008 №512-п «О формировании нормативов расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований области и оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих Ярославской области» утверждена методика формирования дополнительного норматива расходов на содержание органов местного самоуправления муниципального образования области по результатам выполнения планового задания по поступлению земельного налога и налога на имущество физических лиц в бюджеты муниципальных образований области. По итогам 2018 года дополнительный норматив установлен для 47 муниципальных образований области. Общая сумма

дополнительных расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований области на 2019 год составила 37,3 млн.руб.

В целях стимулирования эффективности деятельности органов местного самоуправления выделяются гранты на поощрение городских округов и муниципальных районов области, достигших наилучших значений показателей по отдельным направлениям развития муниципальных образований области («Рейтинг-76»). В сфере финансов муниципальные образования области оцениваются по следующим показателям:

- 1) темп роста налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований в сопоставимых условиях;
- 2) доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета в общем объеме собственных доходов муниципального образования;
- 3) уровень муниципального долга.

На основании итогов рейтингования муниципальные образования области в соответствии с Методикой распределения иного межбюджетного трансферта на реализацию мероприятий по поощрению достижения наилучших значений показателей по отдельным направлениям развития муниципальных образований Ярославской области и правилами его предоставления, утвержденными постановлением Правительства области от 13.02.2018 № 73-п «Об утверждении основного мероприятия государственной программы Ярославской области «Местное самоуправление в Ярославской области» на 2015 - 2021 годы», получают гранты, направляемые на развитие территорий. Объем межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий по поощрению достижения наилучших значений показателей по отдельным направлениям развития муниципальных образований области в 2019 году составил 50,0 млн.руб.

### **5.3. Оценка состояния и перспектив для развития малого и среднего бизнеса, кооперации и въездного туризма:**

В целях выполнения показателей Национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в августе 2019 года муниципальными образованиями области утверждены «дорожные карты» по достижению установленных значений показателей.

В рамках «дорожных карт» реализуются мероприятия: по легализации выявленных неформальных занятых граждан на территории муниципального образования в рамках деятельности комиссий по снижению неформальной занятости, по оказанию консультационной, информационной и имущественной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, по популяризации предпринимательства, а также реализация мер по включению ошибочно исключенных предприятий и



индивидуальных предпринимателей в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – реестр МСП).

По данным УФНС России в Ярославской области за период с августа по декабрь 2019 года численность работников в сфере малого и среднего предпринимательства увеличилась на 2,7 тыс. человек, а количество субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, увеличилось на 611 единиц.

В 2019 году в рамках областной целевой программы «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства Ярославской области» на 2019-2021 годы и реализации мероприятий программы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в целях их ускоренного развития в моногородах, монопрофильному муниципальному образованию - городскому поселению Гаврилов-Ям была предоставлена субсидия из средств федерального и областного бюджетов в размере 6 млн. руб. для поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность в сфере социального предпринимательства.

В целях поддержки предпринимательства на муниципальном уровне на территории региона в рамках мониторинга деятельности органов местного самоуправления Ярославской области «Рейтинг-76» в 2020 году будет включен показатель «доля государственных и муниципальных контрактов с субъектами малого бизнеса в общей стоимости государственных и муниципальных контрактов». Конкуренция между муниципальными образованиями по данному показателю окажет положительное воздействие на развитие предпринимательства.

Информация о количестве субъектов малого и среднего предпринимательства по данным единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства по состоянию на 10.01.2020 в разрезе муниципальных образований представлена в таблице:

**Таблица 7. Количество субъектов малого и среднего предпринимательства по данным единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства (по состоянию на 31.12.2019)**

Территории	на 10.01.2020				
	микро ЮЛ	малые ЮЛ	средние ЮЛ	ИП	ВСЕГО
г. Ярославль	15423	1107	77	13222	29829
г. Рыбинск	2970	262	17	3529	6778
г. Переславль-Залесский	508	62	5	1154	1729
Большесельский	58	4	1	187	250
Борисоглебский	68	8	1	203	280
Брейтовский	49	10	1	95	155
Гаврилов-Ямский	186	31	2	423	642
Даниловский	129	18	2	452	601
Любимский	35	6	2	164	207
Мышкинский	60	9	0	156	225

Некоузский	38	13	1	165	217
Некрасовский	185	19	2	349	555
Первомайский	53	9	1	161	224
Переславский	140	20	2	430	592
Пошехонский	54	17	0	161	232
Ростовский	543	52	10	1222	1827
Рыбинский	249	26	4	398	677
Тутаевский	535	43	1	999	1578
Угличский	466	67	10	931	1474
Ярославский	878	88	11	1399	2376
ИТОГО:	22630	1871	150	25800	50451

## **6. Полномочия органов местного самоуправления**

Базовый перечень вопросов местного значения, установленный статьями 14, 15, 16 и 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ в 2018 – 2019 гг., составил 39 вопросов местного значения для городских поселений, 13 – для сельских поселений (оставшиеся 26 вопросов местного значения на территории сельских поселений решаются органами местного самоуправления муниципальных районов), 39 – для муниципальных районов, 44 – для городских округов, 13 – для внутригородских районов. В 2019 г. значительных изменений в перечни вопросов местного значения не вносилось (были уточнены лишь отдельные формулировки), количество вопросов местного значения не менялось.

Законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа предусмотренных частью 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ вопросов местного значения городских поселений (за исключением вопроса местного значения, предусмотренного пунктом 23 части 1 статьи 14 - организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера).

### **6.1. Особенности наделения органов местного самоуправления сельских поселений вопросами местного значения**

В Ярославской области принят Закон области от 30.06.2014 № 36-з «О вопросах местного значения сельских поселений на территории Ярославской области».

Закон разрабатывался при непосредственном участии Совета муниципальных образований и органов местного самоуправления.

За период его действия в него вносились изменения, направленные на приведение в соответствие с изменяющимся федеральным законодательством формулировок вопросов местного значения.

Наряду с вопросами местного значения сельского поселения, отнесенными к вопросам местного значения сельского поселения в соответствии с частью 3 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к ним также относятся следующие вопросы:

1) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области

использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

3) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;

4) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

5) участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов;

6) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

7) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

8) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;

9) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования;

10) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

11) до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности.

Таким образом, в Ярославской области в дополнение к 13 вопросам местного значения, отнесенным к ведению органов местного самоуправления сельских поселений за последними дополнительно закреплено еще 11 вопросов местного значения.

## **6.2. Практика перераспределения полномочий и основные полученные эффекты.**

В соответствии с частью 1.2 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, предусмотренных пунктами 1, 2, 7, 8 части 1 статьи 17 и частью 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ.

В Ярославской области приняты следующие Законы о перераспределении полномочий:

1. Закон Ярославской области от 29.12.2016 № 104-з «О перераспределении между органами местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области и органами государственной власти Ярославской области полномочий в сфере водоснабжения и водоотведения».

Указанным Законом к полномочиям органов государственной власти Ярославской области относятся следующие полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области в сфере водоснабжения и водоотведения, отнесенные Федеральным законом от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных образований:

1) организация водоснабжения населения с использованием централизованных систем водоснабжения, за исключением принятия мер по организации водоснабжения населения и (или) водоотведения в случае невозможности исполнения организациями, осуществляющими горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, своих обязательств либо в случае отказа указанных организаций от исполнения своих обязательств;

2) определение для централизованной системы холодного водоснабжения и (или) водоотведения поселения, городского округа гарантирующей организации;

3) согласование вывода объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения в ремонт и из эксплуатации;

4) утверждение схем водоснабжения и водоотведения поселений, городских округов;

5) утверждение технических заданий на разработку инвестиционных программ;

7) принятие решений о порядке и сроках прекращения горячего водоснабжения с использованием открытых систем теплоснабжения (горячего водоснабжения) и об организации перевода абонентов, объекты капитального строительства которых подключены (технологически присоединены) к таким системам, на иную систему горячего водоснабжения в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»;

8) внесение изменений в техническое задание на разработку или корректировку инвестиционной программы в сфере холодного, горячего водоснабжения и водоотведения;

9) установление нормативов состава сточных вод.

2. Закон Ярославской области от 25.12.2017 № 60-з «О перераспределении между органами местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области и органами государственной власти Ярославской области полномочий в области градостроительной деятельности».

Указанным Законом к полномочиям органов государственной власти Ярославской области относятся установленные Градостроительным кодексом Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления поселений, городских округов Ярославской области по выдаче разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции следующих объектов капитального строительства, расположенных на территории соответствующих муниципальных образований Ярославской области:

1) объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит экспертизе в соответствии со статьей 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

2) отдельно стоящих объектов капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров и которые не предназначены для проживания граждан и осуществления производственной деятельности;

3) отдельно стоящих объектов капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров, которые предназначены для осуществления производственной деятельности и для которых не требуется установление санитарно-защитных зон или для которых в пределах границ земельных участков, на которых расположены такие объекты, установлены санитарно-защитные зоны или требуется установление таких зон.

3. Закон Ярославской области от 28.12.2017 № 69-з «О перераспределении между органами местного самоуправления

муниципальных образований Ярославской области и органами государственной власти Ярославской области полномочий в сфере рекламы».

Указанным Законом к полномочиям органов государственной власти Ярославской области относятся следующие полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Ярославской области в сфере рекламы, отнесенные Федеральным законом от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов:

1) утверждение схемы размещения рекламных конструкций на земельных участках независимо от форм собственности, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в собственности Ярославской области или муниципальной собственности;

2) выдача и аннулирование разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций;

3) выдача предписаний о демонтаже рекламных конструкций, установленных и (или) эксплуатируемых без разрешений, срок действия которых не истек;

4) определение типов и видов рекламных конструкций, допустимых и недопустимых к установке на территории соответствующего муниципального образования Ярославской области или части его территории, в том числе требований к таким рекламным конструкциям, с учетом необходимости сохранения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки поселений или городских округов;

5) обращение в суд с иском о признании недействительными разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций в случае несоответствия установки рекламной конструкции в данном месте схеме размещения рекламных конструкций (в случае, если место установки рекламной конструкции определяется схемой размещения рекламных конструкций) или в случае нарушения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки поселения или городского округа;

6) проведение торгов на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, за исключением случаев размещения рекламных конструкций на земельных участках, зданиях или ином недвижимом имуществе, находящемся в муниципальной собственности;

7) выплата компенсаций владельцам рекламных конструкций в случае внесения изменения в схему размещения рекламных конструкций, в результате которого место размещения ранее установленной рекламной конструкции перестало соответствовать указанной схеме и разрешение на установку и эксплуатацию такой рекламной конструкции было признано недействительным по основанию, предусмотренному пунктом 3 части 20 статьи 19 Федерального закона от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе»;

8) демонтаж рекламных конструкций на территориях муниципальных районов и городских округов Ярославской области в случаях, указанных в частях 21<sup>2</sup> и 21<sup>3</sup> статьи 19 Федерального закона от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе», их хранение и в необходимых случаях уничтожение с

правом требовать возмещения понесенных в связи с этим необходимых расходов.

Законы разрабатывались при участии Совета муниципальных образований и органов местного самоуправления.

### **6.3. Практика делегирования отдельных государственных полномочий муниципальным образованиям и основные полученные эффекты.**

В соответствии с частью 2 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Необходимо отметить, что в Ярославской области принято два базовых региональных закона:

1. Закон Ярославской области от 24.11.2008 № 56-з «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации».

2. Закон Ярославской области от 16.12.2009 № 70-з «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ярославской области».

Такой подход позволяет сформировать комплексные нормативные правовые акты о наделении государственными полномочиями.

В приложении приведен перечень законов области о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

### **6.4. Практика передачи полномочий иному уровню власти на договорной основе и основные полученные эффекты.**

Несмотря на закрепление законами субъектов РФ за сельскими поселениями дополнительных полномочий по решению вопросов местного значения сохраняет актуальность договорной механизм передачи отдельных полномочий по решению некоторых вопросов местного значения по соглашениям между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящими в их состав поселениями. Данный механизм так или иначе востребован более чем двумя третями муниципалитетов в РФ. Так, по сведениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в 2018 году 787 муниципальных районов передали часть полномочий по решению своих вопросов местного значения 239 городским и 8,3 тыс. сельским поселениям; в 2019 году соответственно 760



муниципальных районов передали часть своих полномочий 255 городским и 7,8 тыс. сельских поселений.

В свою очередь, в 2018 году органы местного самоуправления 1 066 городских и 14,0 тыс. сельских поселений передали часть своих полномочий 1 331 муниципальному району. В 2019 году 980 городских и 12,3 тыс. сельских поселений передали свои полномочия 1 215 муниципальным районам. При этом около 1,3 тыс. поселений в 2018 году и примерно столько же в 2019 году частично или полностью передали муниципальным районам свои полномочия по 11 и более вопросам местного значения, 61 поселение в 2018 году и 43 поселения в 2019 году – все полномочия по решению вопросов местного значения.

В Ярославской области с принятием Закона области от 30.06.2014 № 36-з «О вопросах местного значения сельских поселений на территории Ярославской области» существенно уменьшилось количество заключенных соглашений о передаче полномочий, при этом договорная практика является актуальной, так как в каждом муниципальном районе существует своя специфика. По итогам проведенного в 2019 году анализа 63 поселения в Ярославской области передало на основании соглашения муниципальным районам отдельные полномочия по решению вопросов местного значения, из них 9 - городских поселений и 54 - сельских. Полномочия по решению от 1 до 10 вопросов местного значения переданы 7 городскими и 53 сельскими поселениями. При этом муниципальные районы также передают поселениям осуществление отдельных полномочий по решению вопросов местного значения, как правило, в сфере дорожной деятельности в отношении в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района.

## **6.5. Выводы и предложения по разделу**

В Ярославской области сформирована нормативно-правовая база в сфере регулирования полномочий органов местного самоуправления. Законодательно утвержден единый для всех сельских поселений области дополнительный перечень вопросов местного значения (11 вопросов местного значения), приняты два базовых региональных закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также ряд законов о перераспределении полномочий. Данные законы разрабатываются при непосредственном участии Совета муниципальных образований и органов местного самоуправления.

## 7. Профессиональные кадры местного самоуправления

Основу эффективности института местного самоуправления, его способность к адаптации и развитию составляет сформированный кадровый состав муниципальных служащих.

В настоящее время формирование структуры кадров муниципальной службы Ярославской области осуществляется на основе Федерального Закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и принятого в соответствии с ним Закона Ярославской области от 27.06.2007 № 46-з «О муниципальной службе в Ярославской области».

Законом Ярославской области от 27.06.2007 № 46-з «О реестре должностей муниципальной службы в Ярославской области» утвержден реестр должностей муниципальной службы, который представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей.

По состоянию на 31.12.2019 года в 96 муниципальных образованиях области работал 3761 муниципальный служащий.

**Таблица 8. Муниципальные служащие по социально-демографическим характеристикам**  
(по данным органов местного самоуправления на 31.12.2019)

	всего	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения	городские округа
Муниципальные служащие:	3761	1583	115	493	1570
по полу:	3761	1583	115	493	1570
мужчины	1496	692	42	165	597
женщины	2265	891	73	328	973
по возрасту:	3761	1583	115	493	1570
от 18 до 35 лет	1488	579	46	198	665
от 36 до 65 лет	2256	995	69	291	901
старше 65 лет	17	9	0	4	4
с высшим образованием	2334	790	58	241	1245
с ученой степенью	24	4	0	3	17

Наибольшее количество муниципальных служащих работают в органах местного самоуправления городских округов (1570 человек или 42 % от общего количества служащих) и муниципальных районов (1583 человека - 42 %), 493 человека или 13% - в сельских поселениях и только 115 человек или 3% - в городских поселениях.

В настоящее время муниципальные кадры по социально-демографическому составу имеют следующий состав:

60 % женщин и 40 % сотрудников мужчин.

по возрасту: от 18 до 35 лет –40%; от 36 до 65 лет - 60%.

С высшим образованием работает только 62% муниципальных служащих. При этом 79% муниципальных служащих (от числа работающих в соответствующем типе муниципального образования) с высшим образованием работает в городских округах, 50% - в муниципальных районах, 50% - в городских поселениях и 49% - в сельских поселениях.

Образовательный состав муниципальных служащих определяется типовыми квалификационными требованиями к уровню профессионального образования для замещения должностей муниципальной службы, установленными федеральным и областным законодательством.

На муниципальных служащих области распространяются льготы и гарантии, установленные действующим трудовым законодательством, а также гарантии для муниципальных служащих, определённых федеральным и областным законодательством, муниципальными правовыми актами.

Законом области от 08.05.2014 № 13-з «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Ярославской области» определены единые для всех муниципалитетов организационные, материальные и социальные условия, в целях беспрепятственной и эффективной реализации депутатами, членами выборных органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области, выборными должностными лицами местного самоуправления Ярославской области своих полномочий, а также защиты указанных лиц при исполнении (прекращении) ими своих полномочий.

Органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области в соответствии с уставом соответствующего муниципального образования обеспечивают должностным лицам условия для беспрепятственного осуществления полномочий, необходимые условия работы, а также возмещение расходов, связанных с осуществлением полномочий.

Органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области в соответствии с федеральными законами, уставом соответствующего муниципального образования вправе предоставлять должностным лицам, исполняющим свои полномочия на постоянной основе, помимо гарантий, указанных в предыдущем абзаце, следующие гарантии:

- 1) оплата труда;
- 2) ежегодный оплачиваемый отпуск;
- 3) пенсионное обеспечение;
- 4) досрочное назначение пенсии за выслугу лет до приобретения права на страховую пенсию по старости (инвалидности);
- 5) страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности;
- 6) компенсационная выплата в случае досрочного прекращения полномочий должностного лица.

Распоряжением Губернатора области от 04.02.2019 № 16-р «Об утверждении приоритетных направлений профессионального развития государственных гражданских и муниципальных служащих на 2019 год»

были утверждены приоритетные направления профессионального развития муниципальных служащих на 2019 год.

В соответствии с данными направлениями профессионального развития муниципальных служащих управлением государственной службы и кадровой политики Правительства области в рамках Корпоративного университета Правительства области были организованы учебные мероприятия с привлечением наставников из числа сотрудников органов государственной власти Ярославской области, подведомственных учреждений и привлеченных экспертов.

По итогам 2019 года обучение в Корпоративном университете Правительства области фактически прошли 1 441 муниципальных служащий (плановый показатель – 970 человек). Проведено 30 учебных мероприятий по 20 ключевым направлениям профессионального развития муниципальных служащих. Обучение проходило в следующих формах: информационно-методические семинары, семинары-тренинги, семинары-практикумы, в том числе в формате видео-конференц-связи.

Помимо очных мероприятий обучение муниципальных служащих проходило в формате электронных курсов на информационном портале Правительства области WebTutor. Более 800 муниципальных служащих осваивали материалы и проходили тестирования по таким электронным курсам, как «Деловой русский язык. Учебное пособие для подготовки и оформления проектов служебных документов» (174 человека), «Основы правовых знаний» (136 человек), «Государственные и муниципальные услуги» (507 человек).

В последние несколько лет актуальной является проблема низкого уровня оплаты труда работников органов местного самоуправления Ярославской области.

С целью оценки сложившейся ситуации Советом муниципальных образований Ярославской области в 2018 году был проведен анализ средней заработной платы работников органов местного самоуправления области и муниципальных учреждений социальной сферы.

Оплата труда в органах местного самоуправления регламентирована Законом Ярославской области от 27.06.2007 № 46-з «О муниципальной службе в Ярославской области» и постановлением Правительства Ярославской области от 24.09.2008 г. № 512-п «О формировании нормативов расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований области и оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих Ярославской области».

В соответствии с частью 2 статьи 9 Закона № 46-з органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размеры должностного оклада, оклада за классный чин, а также размеры ежемесячных и иных дополнительных выплат, предусмотренных настоящим Законом, и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными нормативными правовыми актами,

издаваемыми представительными органами муниципальных образований Ярославской области в соответствии с федеральными законами и законами Ярославской области.

Частью 3 вышеуказанной статьи определено, что муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года не имеют права превышать нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления, установленные Правительством Ярославской области.

Предельные размеры должностных окладов муниципальных служащих последний раз пересматривались в 2012 году. В то же время, в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» по ряду категорий работников бюджетной сферы заработная плата ежегодно увеличивалась.

Ниже представлены основные результаты проведенного Советом муниципальных образований анализа:

**Таблица 8. Средняя заработная плата  
в органах местного самоуправления и учреждениях социальной сферы  
(по состоянию на 01.01.2019)**

Должности		СЗП по отчету, тыс.руб.	СЗП реальная*, тыс.руб.
<b>Всего, в т.ч.:</b>		<b>34,23</b>	<b>32,92</b>
Работники ОМСУ муниципального района/городского округа		35,65	34,31
Глава, мэр		94,49	90,78
<i>Должности муниципальной службы, в т.ч.:</i>		<i>35,91</i>	<i>34,58</i>
1	Высшие	71,06	67,90
2	Главные	56,21	54,00
3	Ведущие	41,25	39,77
4	Старшие	29,00	27,91
5	Младшие	21,43	21,11
Должности, не являющиеся должностями муниципальной службы		25,77	24,51
Работники ОМСУ городского поселения		33,88	31,65
Глава		62,59	62,88
<i>Должности муниципальной службы, в т.ч.:</i>		<i>31,83</i>	<i>29,34</i>
1	Высшие	49,04	44,83
2	Главные	40,01	37,73
3	Ведущие	32,59	29,19

4	Старшие	21,61	20,18
5	Младшие	15,28	14,77
Должности, не являющиеся должностями муниципальной службы		26,72	25,68
Работники ОМСУ сельского поселения		27,04	26,05
Глава		55,40	54,53
<i>Должности муниципальной службы, в т.ч.:</i>		25,17	24,05
1	Высшие	39,31	37,85
2	Главные	30,19	28,79
3	Ведущие	26,63	24,97
4	Старшие	22,08	21,11
5	Младшие	16,11	15,47
Должности, не являющиеся должностями муниципальной службы		15,78	15,61
работники бюджетных учреждений		29,55	
Руководитель дошкольной образовательной организации		48,27	
Педагогические работники ДОО		27,92	
Руководитель общеобразовательной организации		57,50	
Педагогические работники ОО		29,54	
Руководитель УДОД		46,84	
Педагогические работники УДОД		30,37	
Руководитель учреждения культуры		41,63	
Работники отрасли культуры		25,70	
Руководитель учреждения СОН		50,95	
Социальные работники		29,62	

\* при расчете данного показателя не учитываются компенсационные выплаты за неиспользованный отпуск, выплаты материальной помощи в исключительных случаях (трудная жизненная ситуация, рождение ребенка, вступление в брак и т.п.) и иные выплаты, носящие ситуационный характер

Из результата проведенного анализа следует, что средняя заработная плата всех работников ОМСУ за 2018 год составила 34,2 тыс.руб. Объективность полученного результата подтверждается данными государственной статистики, в соответствии с которой средняя заработная плата муниципальных служащих в Ярославской области за 2018 год составила 34,1 тыс.руб. По данному показателю Ярославская область находится на десятом месте в ЦФО из 18 регионов. Средняя заработная плата по региону имеет значение 37,3 тыс.руб. (без субъектов малого предпринимательства), таким образом средняя зарплата в ОМСУ составляет 91% от средней зарплаты по региону.

Некогда существовавший престиж муниципальной службы, престиж работы в органах местного самоуправления становится пережитком прошлого.

Таким образом, учитывая уровень ответственности и уровень нагрузки, который ложится на сотрудников ОМСУ, в последнее время все острее стоит проблема подбора кадров. Причем, эта проблема актуальная как для младшей и старшей группы должностей, так и для ведущей, главной и высшей. Потенциальные соискатели все чаще выбирают работу с меньшим уровнем

ответственности и объемом работы за те же или большие деньги, но в учреждениях социальной сферы или коммерческом секторе экономики.

Возвращаясь к выводу об относительной самостоятельности органов местного самоуправления в определении размера и условий оплаты труда возникает вопрос, почему же органы местного самоуправления до сих пор не обеспечили достойный уровень заработной платы своим сотрудникам. Ответ кроется в недостаточности средств местных бюджетов.

Вопрос повышения оплаты труда в органах местного самоуправления является актуальным и требует решения в ближайшей перспективе и может быть решен только путем финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

## **8. Контрольно-надзорная и контрольная деятельность на местном уровне**

В последние годы на различных уровнях публичной власти идет активный поиск новых подходов и принципов взаимодействия контрольно-надзорных органов с муниципалитетами.

В деятельности Совета муниципальных образований Ярославской области вопросы совершенствования взаимодействия органов местного самоуправления и контрольно-надзорных органов являются также приоритетными.

В настоящее время в муниципалитетах реализуются различные формы сотрудничества с контрольно-надзорными органами в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений действующего законодательства. Стало практикой взаимодействие муниципалитетов и надзорных органов в области нормотворческой деятельности, обмена имеющейся информацией. Надзорные органы оказывают методическую помощь муниципалитетам, участвуют в принятии совместных решений по устранению выявленных нарушений.

Работа контрольно-надзорных органов по отношению к муниципалитетам осуществляется в соответствии с административными регламентами, планами проведения проверок, учитывается социально-экономическая обстановка в муниципальных образованиях, а также возможные негативные последствия исполнения заявленных требований и другое.

Проводимые проверки и ответы на запросы в органы местного самоуправления представляют собой серьезную административную нагрузку.

Общее число проверок и запросов в 2019 году по данным органов местного самоуправления значительно возросло, при этом число мер прокурорского реагирования и поданных прокурорами заявлений в суд и исполнительных производств в отношении органов местного самоуправления возросло незначительно.

Достаточно высокой остается сумма задолженности муниципальных образований по судебным решениям.

Как показывает практика, контролирующими органами зачастую в качестве мер реагирования сразу налагаются штрафные санкции, даже при наличии возможности принять предупредительные меры.

В целях повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами целесообразно продолжать практику совместных совещаний со специалистами органов местного самоуправления по вопросам соблюдения законодательства, недопущения его нарушения и способов устранения выявленных нарушений.



## 9. Участие населения в развитии территорий муниципальных образований

### 9.1. Территориальное общественное самоуправление

На территории Ярославской области имеются 107 организаций территориального общественного самоуправления (ТОС), из которых только 1 имеет статус юридического лица.

На территории муниципальных образований области созданы следующие ассоциации, оказывающие поддержку деятельности ТОС:

- в городе Ярославль в ноябре 2017 года зарегистрирована некоммерческая организация «Ассоциация развития и поддержки общественного самоуправления города Ярославля», главным направлением которой является объединение и помощь в организации деятельности ТОС на территории города;

- в городе Рыбинск имеется Фонд содействия развитию территориального общественного самоуправления и социально ориентированных некоммерческих организаций;

- в городе Углич поддержку оказывает ресурсный центр НКО Угличского района и автономная некоммерческая организация «Содействие развитию ТОС города Углич»

- в городе Тутаев развитие территориального общественного самоуправления поддерживает отделение ресурсного центра ЯРОО «Центр социального партнерства».

Город Ярославль имеет на своей территории 56 организаций ТОС, которые оказывают помощь жителям города в решении вопросов ЖКХ; осуществление контроля за работой управляющих компаний, поддерживают проведение общественно-значимых мероприятий и проектов. Мэрия города проводит для членов ТОС собрания и семинары различной направленности, оказывает методологическую и консультационную поддержку, финансовую поддержку через программы территориальных администраций мэрии города Ярославля. Кроме того, председатели уличных комитетов города получают компенсацию за оплату коммунальных услуг.

Город Рыбинск насчитывает на своей территории 30 ТОС, занимающихся привлечением жителей к решению вопросов местного значения (благоустройства, организации культурно-массового отдыха, охраны общественного порядка и т.п.). Поддержку деятельности оказывает администрация города в виде выплаты муниципального поощрения председателям комитетов ТОС, членам КТОС, председателям СМКД, ТСЖ, ЖСК в размере от 200 до 2200 рублей ежемесячно.

На территории городского поселения Данилов создано 5 территорий общественного самоуправления, на каждой из которых образованы Советы территорий, состоящих из 10 Управляющих.

ТОС города Данилов осуществляют следующие виды деятельности:

- информационная работа с населением;

-привлечение актива к обследованию и ведению похозяйственного учёта;

- привлечение председателей ТОС к учёту поголовья птицы, свиней, пчелосемей, КРС;

- организация населения для проведения работ по благоустройству дворовых территорий, мест общественного пользования, парков;

-помощь в организации заключения договоров по вывозу ТБО;

-организация досуга населения на закреплённых территориях;

- организация спортивных мероприятий;

-помощь в организации предвыборных компаний; профилактическая работа с населением (пожарная безопасность, угроза терроризма и т.д.).

При поддержке председателей ТОС созданы Советы МКД, выбраны председатели квартальных и уличных комитетов.

В соответствии с муниципальной программой «Развитие территориального и общественного самоуправления городского поселения Данилов» на 2016-2018 годы и Положением по деятельности ТОС администрацией городского поселения оказывается поддержка в виде возмещения коммунальных затрат в размере 8000 рублей ежегодно каждому председателю комитета ТОС, возможность участия в городских и районных и областных конкурсах, ежегодная организация туристических поездок для активистов ТОС, обучение, семинары.

В Ростовском районе в сельском поселении Петровское создан 1 ТОС, занимающийся благоустройством и отслеживанием санитарного состояния в населенных пунктах.

На территории Тутаевского муниципального района созданы 2 ТОС:

- ТОС «Левобережье», Устав зарегистрирован в администрации городского поселения Тутаев 14.12.2010 г., деятельность ведется с 2004 года;

-ТОС «Возрождение», Устав зарегистрирован в администрации городского поселения Тутаев 22.12.2017г.

Направление деятельности:

-оказание содействия в работе советов МКД, действующих на территории ТОС;

-осуществление общественного контроля соблюдения действующего законодательства в целях обеспечения интересов населения в границах ТОС;

- привлечение граждан к участию в общественных мероприятиях по благоустройству;

-содействие органам местного самоуправления в организации и проведении социально-значимых мероприятий на территории ТОС;

-организация культурно-массовых, спортивных и иных мероприятий, субботников; проведение информационно-разъяснительной работы с населением, ведение приема населения по вопросам, касающимся деятельности ТОС.

Имущественная и неимущественная поддержка оказывается в рамках разрабатываемой программы «Поддержка гражданских инициатив, СОНКО и ТОС Тутаевского муниципального района» на 2017 – 2020 годы:

предоставление помещения для проведения заседаний Совета ТОС, собраний и конференций (безвозмездно), методическая, организационная (помощь в распространении информации, подготовка и печать документов); гранты на реализацию проектов физических лиц - лидеров ТОС.

В городе Пошехонье Пошехонского МР созданы в 2005 году 2 ТОСа без регистрации юридического лица. Деятельность направлена на поддержку населения в сфере решения вопросов ЖКХ.

В городском поселении Углич насчитывается 11 ТОС.

В рамках целевой программы «Я, мой дом, мой город» администрацией городского поселения Углич оказывается финансовая поддержка, софинансирование участия в конкурсах на получение грантов и субсидий. Кроме того, имеется субсидия из бюджета Угличского муниципального района по муниципальной программе «Поддержка НКО» (бюджет муниципального района – 71,81 тыс. рублей; бюджет городского поселения – 1990,4 тыс. рублей; благотворительные взносы – 5 тыс. рублей). Администрацией района оказывается ежемесячно методическая помощь, информационная поддержка от муниципального периодического издания «Угличская газета» (ежеквартально); интернет порталов: «goroduglich.ru» (предоставление страницы для размещения информации), «uglich.ru», «uglich-online.ru», организационная поддержка от администрации городского поселения Углич, управления культуры Угличского муниципального района, МАУ Дворец культуры Угличского муниципального района, ресурсного центра СО НКО УМР, МУКП «Зеленхозстрой»; МЦ «Солнечный»; образовательных учреждений города (на базе которых проходят конференции).

Администрация городского поселения Углич предоставляет на безвозмездной основе недвижимое (4 помещения) и движимое имущество (столы, стулья, компьютерная и орг. техника, телефонные аппараты и т.п. на общую сумму - 202,33 тыс. рублей, транспорт для деятельности комитетов ТОС.

Имеется субсидия на проект «Жилищное просвещение граждан «Школа домового актива»» в размере 197 тыс. рублей.

Создание ТОС на территории муниципальных образований Ярославской области закреплено уставами муниципальных образований.

Кроме того, администрациями муниципальных образований принято 55 муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих создание и деятельность ТОС.

## **9.2. Сельские старосты**

В соответствии с Федеральным законом от 18.04.2018 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления» были внесены изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», которыми были

урегулированы вопросы организации и деятельности старост сельских населенных пунктов.

Законом Ярославской области от 20 декабря 2018 года № 84-з «Об отдельных вопросах статуса старост сельских населенных пунктов в Ярославской области» определяются полномочия и права старосты сельского населенного пункта, входящего в состав поселения, городского округа Ярославской области, а также гарантии деятельности и иные вопросы статуса старосты сельского населенного пункта, которые могут устанавливаться уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Староста сельского населенного пункта для решения возложенных на него задач осуществляет полномочия и права, предусмотренные Федеральным законом. Наряду с осуществлением полномочий и прав, предусмотренных Федеральным законом, староста сельского населенного пункта для решения возложенных на него задач также:

вправе присутствовать на заседаниях представительного органа муниципального образования;

вправе получать консультации специалистов органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования по вопросам, связанным с их деятельностью;

пользуется правом первоочередного приема должностными лицами местного самоуправления соответствующего муниципального образования;

проводит личные приемы жителей соответствующего сельского населенного пункта, направляет по их результатам предложения в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования;

оказывает помощь (организационную, информационную) жителям соответствующего сельского населенного пункта при их обращениях в органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования;

информирует население, проживающее в соответствующем населенном пункте, о своей деятельности не реже одного раза в год в порядке, установленном муниципальными правовыми актами соответствующего муниципального образования.

Старосте сельского населенного пункта могут устанавливаться гарантии по возмещению следующих расходов, связанных с осуществлением его деятельности:

использование общественного транспорта, личных транспортных средств;

использование средств связи;

приобретение канцелярских товаров.

Порядок и предельный размер возмещения старосте сельского населенного пункта расходов, связанных с осуществлением его деятельности, устанавливаются представительным органом соответствующего муниципального образования.

Возмещение расходов производится на основании письменного заявления старосты сельского населенного пункта, а также документов, подтверждающих понесенные расходы.

Гражданину Российской Федерации, назначенному на должность старосты сельского населенного пункта, вручается удостоверение, которым он пользуется в течение срока своих полномочий.

Оформление и выдача удостоверения старосты сельского населенного пункта производится органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

Образец и описание удостоверения старосты сельского населенного пункта утверждаются указом Губернатора Ярославской области.

К настоящему времени по данным органов местного самоуправления на территории муниципальных образований действуют 943 старосты.

В связи с изменениями законодательства муниципальная правовая база по вопросам статуса сельских старост будет совершенствоваться.

### **9.3. Инициативное (народное) бюджетирование**

В качестве региональной практики инициативного бюджетирования в Ярославской области выступает губернаторский проект «Решаем вместе!».

Губернаторский проект «Решаем вместе!» в 2019 году, как и в предыдущие два года, включал три направления:

- Городская среда (благоустройство дворовых и общественных территорий)
- Культура (проведение ремонтных работ в муниципальных учреждениях культуры)
- Поддержка местных инициатив (решение проблем по вопросам местного значения).

Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» Правительству Российской Федерации при разработке национального проекта в сфере жилья и городской среды предписано исходить из того, что в 2024 году необходимо обеспечить, в частности, создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 процентов, а также кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды на 30 процентов, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза.

Первое из направлений губернаторского проекта «Решаем вместе!» - городская среда – ориентировано на реализацию соответствующего национального проекта, разработанного в соответствии с Указом Президента РФ № 204.

Целью губернаторского проекта является активизация участия жителей Ярославской области в решении проблем местного значения и формировании комфортных условий их проживания.

Основными задачами проекта:

- решение социально значимых проблем местного значения;
- повышение эффективности расходования бюджетных средств;
- усиление взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области и жителей Ярославской области;
- рост уровня информационной открытости деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области;
- повышение качества решения вопросов местного значения органами местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области;
- усиление контроля со стороны населения за исполнением полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области;
- рост удовлетворенности населения качеством работы органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области.

Проект реализуется на принципах конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования; равной доступности для жителей Ярославской области проектов инициативного бюджетирования; открытости и гласности процесса реализации проектов инициативного бюджетирования.

К реализации в 2019 году было запланировано 495 проектов, отобранных и поддержанных жителями области. Это 321 проект по направлению «Поддержка местных инициатив», 166 проектов по направлению «Городская среда» и 8 проектов по направлению «Культура». На эти цели из бюджетов всех уровней было выделено более 700 миллионов рублей. Практически все отобранные проекты были реализованы.

Механизм отбора проектов инициативного бюджетирования предусматривает учет мнения жителей Ярославской области, выражаемого посредством решения жителей Ярославской области, принятого на одном из следующих мероприятий:

- собрание жителей Ярославской области;
- встреча депутата Ярославской областной Думы с избирателями;
- общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме;
- голосование жителей по общественным территориям муниципального образования, подлежащим в первоочередном порядке благоустройству, проводимое согласно порядку, установленному правовым актом органа местного самоуправления;
- собрание и конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления;

На 2020 год в губернаторский проект «Решаем вместе!» в пилотном режиме включено новое направление – школьное инициативное

бюджетирование - и введена новая для региона форма выявления мнения жителей - голосование обучающихся общеобразовательной организации, проводимое в установленном решением органа ученического самоуправления общеобразовательной организации порядке.

Для его реализации выбрано 5 пилотных школ: три школы в г.Ярославле и две – в г. Рыбинске. На реализацию данного направления из средств областного бюджета выделено пять миллионов рублей, по одному миллиону на каждую школу-участницу пилотного года реализации. Особенность данного направления в том, что проекты подготовлены школьниками 9 – 11 классов, были представлены ими на общешкольном собрании в виде публичной защиты. Проекты-победители определены по итогам рейтингового голосования школьников, которое прошло в конце ноября 2019 года. Работы по проектам-победителям должны быть выполнены до начала следующего учебного года – 1 сентября 2020 года.

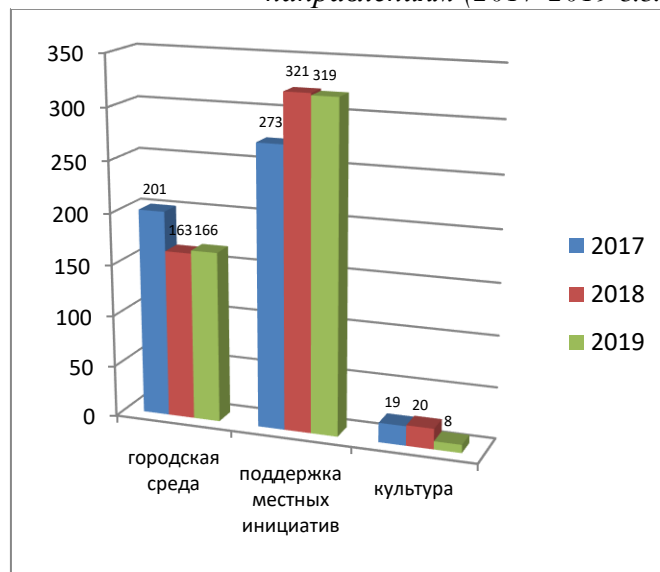
Основным инструментом, который применяется при реализации проекта, являются очные собрания. На таких собраниях жители предлагают проекты к реализации, высказываются в поддержку того или иного проекта, принимают решение по трудовому или финансовому участию в его реализации, выбирают из своего состава инициативную группу, которая участвует в контроле качества проводимых работ, их приемке, представляя интересы жителей. Важно отметить, что Указом Губернатора области от 20.02.2017 № 50 «О губернаторском проекте «Решаем вместе!» утверждена форма акта приемки проекта инициативного бюджетирования (или другими словами общественной приемки работ), подписание которого членами инициативной группы жителей является обязательным для приёмки и оплаты выполненных работ. Таким образом, каждый проект проходит обязательный общественный контроль.

За три года реализации губернаторского проекта «Решаем вместе!» более 720 тысяч человек приняли участие в обсуждениях проектов, которых на сегодняшний день в Ярославской области реализовано 1 490.

К контролю хода реализации проекта на всех этапах его реализации привлекаются члены общественных организаций, региональной и муниципальных Общественных палат.

Представители Общественной палаты области входят в состав межведомственной комиссии по реализации губернаторского проекта «Решаем вместе!» под руководством Губернатора области, к полномочиям которой отнесено утверждение результатов конкурсного отбора проектов.

Рисунок 3. Реализованные проекты по направлениям (2017-2019 г.г.)



Все проекты, отобранные к реализации, размещены на интерактивной карте на официальном сайте «Решаем вместе!» по адресу: <http://reshaem.vmeste76.ru/>, что позволяет жителям следить за ходом выполнения работ. Комментарии и замечания жителей дают возможность органам местного самоуправления оперативно выявлять проблемы и корректировать работу подрядных организаций.

Через форму обратной связи на сайте «Решаем вместе!» за 2019 год было получено около 300 обращений по которым была проведена необходимая работа со стороны сотрудников проектного офиса губернаторского проекта «Решаем вместе!».

По итогам реализации проекта в 2019 году можно отметить, что среди основных факторов, влияющих на качество выполнения работ и, как следствие, на отношение жителей проекту, как и в предыдущие годы, является качество подготовки проектно-сметной документации и выбор подрядных организаций.

С учетом социальной значимости реализуемых проектов они находятся под постоянным вниманием и контролем общественности и в случае некачественного выполнения работ именно общественники первыми подают соответствующие сигналы.

Как отметил Президент России В.В. Путин на заседании Совета по развитию местного самоуправления, состоявшемся 30 января 2020 года в г.Красногорске: «именно на местах «фокусируется» абсолютное большинство национальных проектов, причём роль местного самоуправления в их реализации возрастёт многократно, если будут прочные, действенные контакты между муниципалитетами и гражданским обществом».

Губернаторский проект «Решаем вместе!» отвечает этой задаче - благоустройство городской среды входит в состав национального проекта «Жильё и городская среда». Востребованность проекта среди жителей не вызывает сомнений,

В 2020 году губернаторский проект «Решаем вместе!» дополнился новым направлением – школьное инициативное бюджетирование. Это направление реализуется в пилотном режиме на базе 5 школ области, по итогам его реализации будут выработаны предложения для дальнейшей работы.

Кроме того, Президентом на вышеуказанном заседании Совета по развитию местного самоуправления отмечено, что «нужно повышать роль так называемого живого или инициативного бюджетирования. В этой связи считаю возможным и необходимым в ближайшие три года довести как минимум до пяти процентов долю расходов муниципалитетов, определяемых с прямым учетом мнения граждан». Таким образом, поставленные задачи в перспективе потребуют расширение направлений проекта и увеличение объемов его финансирования.



## **10. Рекомендации по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления в Ярославской области**

1. Складывающаяся экономическая ситуация, инфраструктурные и демографические изменения будут требовать оптимизации сложившейся территориальной организации местного самоуправления.

Как отмечалось выше, в силу финансовых и кадровых проблем малочисленные муниципалитеты (в первую очередь сельские поселения) не могут в полной мере обеспечить эффективное решение вопросов местного значения.

Большинство проведенных в Российской Федерации преобразований связано с малочисленностью населения и низкой бюджетной обеспеченностью. В ряде поселений расходы на содержание органов местного самоуправления сопоставимы с собственными доходами.

Существенное влияние на изменение территориальной организации местного самоуправления должен оказать принятый Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ, которым вводится новый (восьмой по счету) вид муниципального образования – муниципальный округ (единое, целостное муниципальное образование, которое, однако, в отличие от городского округа, не должно обязательно находиться на компактной урбанизированной территории), а также предусматривается проведение схода граждан в несколько этапов.

Реализация соответствующих положений в полном объеме (включая преобразование в муниципальные округа ранее образованных городских округов, не отвечающих критериям городского округа площади городской территории, а также по плотности населения, и уровню его урбанизации) должна быть завершена до конца 2024 года.

2. Решение большинства вопросов местного значения возможно только при наличии в распоряжении органов местного самоуправления достаточных для этого финансовых и материальных ресурсов, за счет которых можно было бы организовать на территории муниципальных образований предоставление населению соответствующих публичных услуг. Одним из механизмов, позволяющих оптимизировать механизм решения вопросов местного значения, а также повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления, может стать объединение различных видов ресурсов на основе межмуниципального сотрудничества – создание хозяйственных и некоммерческих межмуниципальных организаций.

3. Необходимо отметить, что за сравнительно небольшой период времени происходил неоднократный пересмотр порядка формирования органов местного самоуправления и только к концу 2020 года в Ярославской области он приобрел заверченный вид.

Существующая система формирования органов местного самоуправления является сбалансированной, отражает правовую позицию Конституционного Суда РФ и не вызывает нареканий со стороны населения.

4. В рамках реализации Указа Президента РФ № 204 от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» представители органов местного самоуправления включены в состав региональных ведомственных проектных комитетов – совещательно-консультационных органов при заместителе Председателя Правительства области, ответственном за организацию проектной деятельности в органах исполнительной власти Ярославской области, образуемых в целях экспертного рассмотрения региональных проектов.

Главы муниципальных образований области ежегодно принимают участие в расширенном заседании регионального проектного комитета под председательством Губернатора Ярославской области с целью обсуждения результатов проделанной работы по реализации на территории Ярославской области Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», а также обсуждения планов на следующий год.

5. В Ярославской области сформирована нормативно-правовая база в сфере регулирования полномочий органов местного самоуправления. Законодательно утвержден единый для всех сельских поселений области дополнительный перечень вопросов местного значения (11 вопросов местного значения), приняты два базовых региональных закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также ряд законов о перераспределении полномочий. Данные законы разрабатываются при непосредственном участии Совета муниципальных образований и органов местного самоуправления.

6. Вопрос повышения оплаты труда в органах местного самоуправления является актуальным и требует решения в ближайшей перспективе и может быть решен только путем финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

7. В целях повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами целесообразно продолжать практику совместных совещаний со специалистами органов местного самоуправления по вопросам соблюдения законодательства, недопущения его нарушения и способов устранения выявленных нарушений.

8. Что касается задач, стоящих перед Советом муниципальных образований Ярославской области на 2020 год – это:

1) консолидация муниципалитетов для решения региональных и муниципальных задач в соответствии с решениями Президиума Конгресса муниципальных образований;

2) проведение обучающих семинаров в сфере комплексного развития сельских и городских территорий;

3) продвижение концепции цифровой трансформации деятельности органов местного самоуправления;

4) содействие муниципальным образованиям региона в подготовке конкурсной документации на региональный и федеральный конкурсы «Лучшая муниципальная практика»;

5) координация работы по развитию территориального общественного самоуправления и института сельских старост;

6) реализации кадровых проектов в сфере местного самоуправления;

7) оказание информационной, консультационной помощи муниципальным образованиям Ярославской области.

Также важно продолжить практику межмуниципального и межрегионального сотрудничества, проводить совместные мероприятия для глав муниципальных образований, в ходе которых они могут обмениваться опытом, общаться, совместно решать актуальные вопросы местного самоуправления.



Законы Ярославской области о наделении органов местного самоуправления полномочиями Ярославской области и полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации

№	Закон Ярославской области	Содержание передаваемого полномочия	Орган исполнительной власти Ярославской области
1	Закон Ярославской области от 26.11.2015 № 95-з «О внесении изменений в законодательные акты Ярославской области в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»	организация предоставления социальных услуг в соответствии с Законом Ярославской области «Социальный кодекс Ярославской области» в части подтверждения права граждан на получение персонифицированной электронной транспортной карты	департамент труда и социальной поддержки населения Ярославской области
2	Закон Ярославской области от 24.02.2016 № 2-з «О внесении изменений в Закон Ярославской области «Социальный кодекс Ярославской области» и Закон Ярославской области «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Ярославской области»	предоставление компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг неработающим гражданам пожилого возраста, являющимся собственниками жилых помещений в многоквартирных домах	департамент труда и социальной поддержки населения Ярославской области
3	Закон Ярославской области от 09.06.2016 № 29-з «О внесении изменений в статью 3 <sup>7</sup> Закона Ярославской области «О временных мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей» и Закон Ярославской области «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Ярославской области»	назначение и осуществление мер социальной поддержки в сфере организации отдыха детей и их оздоровления в соответствии с Законом Ярославской области «О временных мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей» в части частичной оплаты стоимости путевки в организации отдыха детей и их оздоровления	Правительство Ярославской области (управление по социальной и демографической политике)
4	Закон Ярославской области	назначение и выплата в соответствии с Законом Ярославской	департамент

	от 22.12.2016 № 88-з «О внесении изменений в Закон Ярославской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации» и Закон Ярославской области «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Ярославской области»	области от 09.11.2007 № 85-з «О порядке и условиях предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда Ярославской области» детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, являющимся собственниками, нанимателями жилых помещений, на время пребывания под надзором в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нахождения на воспитании в семье компенсации расходов в размере 100 процентов оплаты за жилое помещение и коммунальные услуги	образования Ярославской области
5	Закон Ярославской области от 30.11.2017 № 52-з «О внесении изменений в Закон Ярославской области «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Ярославской области»	государственные полномочия в сфере социальной поддержки населения в части организационных мероприятий по: 1) присвоению званий «Ветеран труда» и «Ветеран труда Ярославской области»; 2) выдаче удостоверений гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие чернобыльской катастрофы, аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне; 3) выдаче удостоверений многодетной семьи; 4) выдаче удостоверений инвалида Отечественной войны, инвалида о праве на льготы, ветерана Великой Отечественной войны, ветерана боевых действий, члена семьи погибшего (умершего) инвалида войны, участника Великой Отечественной войны и ветерана боевых действий, о праве на меры социальной поддержки, установленные для бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны; 5) выплате инвалидам (в том числе детям-инвалидам), имеющим транспортные средства в соответствии с медицинскими показаниями, или их законным представителям компенсации уплаченной ими страховой премии по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств;	департамент труда и социальной поддержки населения Ярославской области

		<p>б) постановке на учет инвалидов для обеспечения средствами реабилитации с целью формирования доступной среды жизнедеятельности;</p> <p>7) реализации индивидуальной программы реабилитации или абилитации инвалида и индивидуальной программы реабилитации или абилитации ребенка-инвалида в части мероприятий по социальной реабилитации или абилитации и проверке наличия приобретенного для ребенка-инвалида товара, предназначенного для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов, на приобретение которого направляются средства (часть средств) материнского (семейного) капитала</p>	
6	Закон Ярославской области от 06.03.2018 № 9-з «О внесении изменений в Закон Ярославской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации»	назначение и осуществление ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка	департамент труда и социальной поддержки населения Ярославской области
7	Закон Ярославской области от 20.12.2019 № 78-з «О внесении изменений в Закон Ярославской области «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Ярославской области»	полномочия в области обращения с животными (в части осуществления мероприятий по возврату животных без владельцев на прежние места их обитания)	департамент ветеринарии Ярославской области

Кроме того, законами Ярославской области от 26.11.2015 № 95-з, от 22.12.2016 № 88-з, от 05.10.2017 № 40-з, от 25.12.2017 № 59-з, от 20.06.2018 № 30-з, от 20.12.2018 № 82-з, от 20.12.2018 № 83-з, от 14.05.2019 № 26-з, от 14.05.2019 № 29-з, от 20.12.2019 № 77-з, от 20.12.2019 № 78-з в законы Ярославской области от 24.11.2008 № 56-з «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации» и от 16.12.2009 № 70-з «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Ярославской области» вносились изменения в целях приведения их в соответствие требованиям федерального законодательства.