



ПРАВИТЕЛЬСТВО АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 31 марта 2020 г. № 155-пп

г. Архангельск

О внесении изменений в постановление Правительства Архангельской области от 2 июня 2015 года № 200-пп

В соответствии с пунктом 1 статьи 21 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьей 6 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьей 2 Федерального закона от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пунктом «а» статьи 31.2 и статьей 40 Устава Архангельской области, пунктом 1 статьи 22 областного закона от 20 мая 2009 года № 19-3-ОЗ «О Правительстве Архангельской области и иных исполнительных органах государственной власти Архангельской области» Правительство Архангельской области **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемые изменения, которые вносятся в постановление Правительства Архангельской области от 2 июня 2015 года № 200-пп «Об утверждении Концепции организации местного самоуправления в Архангельской области на 2015 – 2020 годы».

2. Настоящее постановление вступает в силу со дня его официального опубликования.

**Первый заместитель Губернатора
Архангельской области –
председатель Правительства
Архангельской области**



А.В. Алсуфьев

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением Правительства
Архангельской области
от 31 марта 2020 г. № 155-пп

**ИЗМЕНЕНИЯ,
которые вносятся в постановление Правительства
Архангельской области от 2 июня 2015 года № 200-пп**

1. Наименование изложить в следующей редакции:

«О развитии местного самоуправления в Архангельской области».

2. Пункт 1 изложить в следующей редакции:

«1. Установить, что приоритетные направления развития местного самоуправления в Архангельской области определяются в соответствии:
с Концепцией организации местного самоуправления в Архангельской области;

с Концепцией создания и развития муниципальных округов Архангельской области.».

3. Дополнить пунктами 1¹ и 1² следующего содержания:

«1¹. Утвердить прилагаемые:

Концепцию организации местного самоуправления в Архангельской области;

Концепцию создания и развития муниципальных округов Архангельской области.

1². Установить, что в рамках реализации Концепции организации местного самоуправления в Архангельской области приоритетным для соответствующего муниципального района Архангельской области, на территории которого не осуществляется объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района Архангельской области, и наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа Архангельской области, является сохранение двухуровневой модели организации местного самоуправления с условием:

значительного укрупнения поселений, входящих в состав муниципального района Архангельской области, и определения решаемых поселениями, входящими в состав муниципального района Архангельской области, вопросов местного значения;

возложения на местную администрацию муниципального района Архангельской области исполнения полномочий администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района Архангельской области (за исключением Приморского и Котласского муниципальных районов Архангельской области, административные центры которых являются городскими округами).».

4. В пунктах 2 и 3 слово «Концепцией» заменить словами «концепциями, предусмотренными пунктом 1² настоящего постановления.».

5. В Концепции организации местного самоуправления в Архангельской области на 2015 – 2020 годы, утвержденной указанным постановлением:

1) в наименовании и по тексту слова «на 2015 – 2020 годы» исключить;

2) в последнем абзаце пункта 2 раздела «Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления» слова «(за исключением муниципальных образований “Приморский муниципальный район” и “Котласский муниципальный район”, административный центр которых является городским округом)» заменить словами «(за исключением Приморского и Котласского муниципальных районов Архангельской области, административные центры которых являются городскими округами)».

6. Дополнить Концепцией создания и развития муниципальных округов Архангельской области следующего содержания:

«УТВЕРЖДЕНА
постановлением Правительства
Архангельской области
от 2 июня 2015 г. № 200-пп

К О Н Ц Е П Ц И Я

создания и развития муниципальных округов Архангельской области

I. Основные положения

Настоящая Концепция создания и развития муниципальных округов Архангельской области (далее – муниципальный округ) разработана в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ), статьей 40 Устава Архангельской области и представляет собой систему взглядов, подходов, принципов и приоритетов работы по формированию в Архангельской области условий для создания и развития муниципальных округов как нового типа муниципальных образований.

Анализ территориальной организации местного самоуправления в Архангельской области, основные подходы и направления ее развития, изложенные в настоящей Концепции, последовательно развивают и дополняют положения Концепции организации местного самоуправления в Архангельской области на 2015 – 2020 годы, изначально утвержденной постановлением Правительства Архангельской области от 2 июня 2015 года № 200-пп (далее – Концепция на 2015 – 2020 годы).

Настоящая Концепция направлена на формирование в Архангельской области условий для создания и развития муниципальных округов в целях:

обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований Архангельской области (далее – муниципальные образования) и повышения качества жизни их жителей;

повышения эффективности муниципального управления в целях создания условий для обеспечения качественного решения органами местного самоуправления муниципальных образований (далее – органы местного самоуправления) вопросов местного значения;

сокращения уровня дифференциации в социально-экономическом состоянии (развитии) муниципальных образований.

Заложенные в настоящей Концепции подходы к дальнейшему совершенствованию территориальной организации местного самоуправления определяют видение новой системы территориальной организации местного самоуправления в Архангельской области на долгосрочную перспективу. Такие подходы к территориальной организации местного самоуправления обусловлены Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ) и предусмотренным в части 2 статьи 2 указанного федерального закона переходным периодом до 1 января 2025 года.

Настоящая Концепция определяет ключевые ориентиры для органов местного самоуправления, исполнительных органов государственной власти Архангельской области (далее – исполнительные органы) и иных государственных органов государственной власти Архангельской области, общественных объединений и иных организаций, действующих в сфере местного самоуправления, при переходе к организации такого типа муниципальных образований как муниципальные округа.

Создание муниципальных округов осуществляется на основе инициативы органов местного самоуправления и с учетом мнения населения соответствующих территорий.

II. Анализ развития территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации и Архангельской области в 2007 – 2019 годах

Действующая система местного самоуправления в Архангельской области сформировалась в ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, концепция которого предусматривала переход к введению на сельской территории двухуровневой системы местного самоуправления – сельских (городских) поселений, объединенных в муниципальные районы.

Основным критерием создания сельского поселения изначальная концепция Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (пункт 11 части 1 статьи 11) предусматривала пешеходную доступность до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав. Именно этот подход был заложен в основу определения статуса и границ муниципальных образований

при разработке и принятии областного закона от 23 сентября 2004 года № 258-внеоч.-ОЗ «О статусе и границах территорий муниципальных образований в Архангельской области».

Уже в ходе начала реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ было скорректировано его содержание и критерий пешеходной доступности не стал являться обязательным в связи с тем, что Федеральным законом от 28 декабря 2004 года № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в пункт 11 части 1 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ включено словосочетание «как правило».

Такое изменение концепции Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ позволило еще до его вступления в силу с 1 января 2006 года и окончания переходного периода при установлении статуса и границ территорий муниципальных образований сократить количество вновь создаваемых сельских поселений на территориях муниципальных районов.

В Архангельской области такие решения приняты применительно к Няндомскому муниципальному району (создано три поселения), Котласскому муниципальному району (создано четыре поселения, областным законом от 2 марта 2005 года № 3-2-ОЗ количество сельских поселений уменьшено на два поселения), Виноградовскому муниципальному району (областным законом от 3 марта 2005 года № 15-2-ОЗ количество сельских поселений уменьшено на пять), Каргопольскому муниципальному району (областным законом от 26 апреля 2005 года № 23-3-ОЗ количество сельских поселений уменьшено на шесть), Онежскому муниципальному району (областным законом от 26 апреля 2005 года № 24-3-ОЗ количество сельских поселений уменьшено на девять).

Отсутствие реальной способности осуществлять местное самоуправление на территориях небольших городских и сельских поселений вследствие отсутствия необходимых для этого ресурсов (кадровых, финансовых, имущественных и иных) и изменение концепции Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ вызвало процесс укрупнения городских и сельских поселений.

Основной целью укрупнения муниципальных образований являлось повышение эффективности муниципального управления, оптимизация местных бюджетов, укрупнение кадрового потенциала и привлечение квалифицированных кадров.

Взвешенный подход к укрупнению поселений дает возможность добиться относительного «выравнивания» территорий с точки зрения их бюджетной обеспеченности. При рассмотрении возможности объединения одним из критериев для вновь образуемых поселений считается повышение доли собственных доходов в общем объеме доходов вновь образуемого поселения.

Сокращение количества сельских поселений положительным образом сказывается на управляемости и мобильности местной власти, позволяет в дальнейшем сэкономить организационные и финансовые ресурсы на проведение выборов.

При укрупнении муниципальных образований сокращаются расходы на управление и средства местного бюджета высвобождаются для решения проблем муниципального образования, его дальнейшего развития. Укрупнение поселений позволяет уменьшить численность муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления. При этом в каждом вновь образованном поселении штат сотрудников местной администрации, наоборот, несколько увеличится, что позволит эффективнее распределить увеличивающиеся обязанности и нагрузку между муниципальными служащими и иными работниками местной администрации.

Практика реализации реформы местного самоуправления показала, что в маленьких поселениях наиболее актуальны проблемы реальной способности органов местного самоуправления решать вопросы местного значения. Как правило, на территории таких поселений нет своих собственных производств, ресурсной базы, а значит, нет и налогооблагаемой базы. При этом в штате местной администрации сельского поселения состоит по 5 – 6 муниципальных служащих, а также глава муниципального образования и депутаты представительного органа муниципального образования. В результате в некоторых сельских поселениях удельный вес расходов на содержание управленческого аппарата достигает 70 – 90 процентов местного бюджета.

Начиная с 2007 года в субъектах Российской Федерации начался процесс совершенствования территориальной организации местного самоуправления, основную тенденцию которого составляло укрупнение поселений.

Это объясняется тем, что муниципальные образования, особенно небольшие, поселенческого уровня, столкнулись со сложностями при исполнении своих полномочий. По данным Министерства регионального развития Российской Федерации, уже в 2007 году в России зафиксировано 79 случаев преобразования муниципальных образований, причем 70 из них – путем объединения.

В течение 2007 и 2008 годов укрупнение сельских поселений прошло в Кировской, Вологодской, Нижегородской, Пензенской, Тамбовской областях, Республике Мордовия, Республике Башкортостан, Республике Татарстан.

В течение 2009 года такие процессы проходили в Республике Башкортостан, Нижегородской и Псковской областях.

В последующие годы и до настоящего времени процесс укрупнения городских и сельских поселений охватил практически все субъекты Российской Федерации.

С начала реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (за основу взяты данные на 15 октября 2005 года) количество поселений в Российской Федерации к 1 января 2019 года сократилось на 3313, или на 15,1 процента к общему числу поселений, в том числе:

на 337 городских поселений, или на 18,5 процента;

на 2976 сельских поселений, или на 14,8 процента.

Указанные процессы не являются уникальными исключительно для Российской Федерации. Существенное сокращение местных сообществ (муниципальных образований) стало характерной чертой муниципального

развития в значительном числе государств мира. Например, в Дании число муниципалитетов постепенно сократилось с 1365 до 96, в Норвегии за полвека произошло почти двукратное сокращение – с 700 до 420, в Швеции – с 1500 до 290. В Бельгии доля муниципалитетов с населением менее 1 тыс. человек составляет меньше двух десятых процента, в Эстонии – их только 24 из 254.

На территории Архангельской области укрупнение поселений началось в 2012 году в Шенкурском муниципальном районе.

Укрупнение поселений состоялось в Шенкурском (с 1 января 2013 года – с 12 до 9 поселений), Верхнетоемском (с 1 января 2015 года – с 9 до 8 поселений), Холмогорском (с 1 апреля 2015 года – с 18 до 17 поселений и с 1 января 2016 года – с 17 до 13 поселений), Приморском (с 1 января 2016 года – с 19 до 10 поселений), Вельском (с 1 января 2017 года – с 22 до 21 поселения), Мезенском (с 1 января 2017 года – с 14 до 12 поселений), Плесецком (с 1 января 2017 года – с 17 до 15 поселений, с 1 января 2018 года – с 15 до 14 поселений), Пинежском (с 1 января 2017 года – с 15 до 14 поселений) и Виноградовском (с 1 января 2020 года – с 9 до 8 поселений) муниципальных районах Архангельской области.

Всего процессами объединения затронуто 46 сельских поселений. Общее количество сельских поселений по сравнению с их численностью на 1 января 2006 года сократилось на 26, или на 12,8 процента от общего числа поселений в Архангельской области.

В отдельных субъектах Российской Федерации, входящих в состав Северо-Западного федерального округа, процесс укрупнения поселений носил существенный характер. Например, в Новгородской области упразднено 76 сельских поселений, или 43 процента к числу сельских поселений (на 1 января 2006 года – 177 сельских поселений, в настоящее время – 101 сельское поселение), в Псковской области упразднено 100 сельских поселений, или 54 процента к числу сельских поселений (на 1 января 2006 года – 185 сельских поселений, в настоящее время – 85 сельских поселений), в Вологодской области упразднено 163 сельских поселения, или 50,8 процента к числу сельских поселений (на 1 января 2006 года – 321 сельское поселение, в настоящее время – 158 сельских поселений).

При этом территориальная организация местного самоуправления в субъектах Российской Федерации Северо-Западного федерального округа не является однородной. К примеру, в Мурманской области образовано 40 муниципальных образований: 12 городских округов, пять муниципальных районов, в том числе 13 городских поселений и 10 сельских поселений.

Влияние на укрупнение сельских поселений и определение их статуса в системе местного самоуправления оказал Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ), который перераспределил значительную

часть вопросов местного значения от сельских поселений к муниципальным районам, в состав которых входят такие сельские поселения.

Областным законом от 20 июня 2014 года № 157-9-ОЗ (в редакции областного закона от 26 сентября 2014 года № 177-10-ОЗ) был определен переходный период, в который за сельскими поселениями до 31 декабря 2015 года закреплены вопросы местного значения, предусмотренные пунктами 4 – 8, 11, 13, 13.1, 15, 18, 20, 22 – 24, 26, 27, 31, 32, 33.1 – 34, 36 – 38 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. С 1 января 2016 года перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящих в их состав сельских поселений осуществляется исключительно на основании соглашений органов местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения.

В рамках реализации Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ состоялась ревизия перераспределенных полномочий, сформирована нормативная правовая основа их реализации на уровне муниципальных районов, проведены организационно-штатные мероприятия и разграничено муниципальное имущество между сельскими поселениями и муниципальными районами.

Важным итогом такой работы стало то, что специалисты местных администраций муниципальных районов за прошедшее после окончания переходного периода время (с 1 января 2016 года) приобрели опыт исполнения перераспределенных от сельских поселений полномочий.

В настоящее время в полном объеме осуществляют переданные полномочия Каргопольский, Няндомский, Онежский и Плесецкий муниципальные районы Архангельской области.

В отдельных муниципальных районах осуществляется централизация полномочий по исполнению местных бюджетов и ведению бухгалтерского учета и отчетности от местных администраций сельских поселений к местным администрациям муниципальных районов. Вместе с тем потенциал создания централизованных бухгалтерий поселений на районном уровне на базе финансовых органов муниципальных районов (с передачей полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов) не реализован в значительном числе муниципальных районов.

Во многих муниципальных районах создана централизованная сеть учреждений культуры, то есть на основании заключенных соглашений органам местного самоуправления муниципальных районов от сельских поселений переданы полномочия по созданию условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры, что создает оптимальные условия для реализации «майских» указов Президента Российской Федерации, национальных и региональных проектов в сфере культуры.

При передаче указанных полномочий муниципальным районам объем остающихся полномочий сельских поселений незначителен (пункты 1 – 3, 9, 10, 14, 17, 19, 20, 21, 28, 30, 33 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ).

Отдельные из указанных полномочий в значительной степени обусловлены наличием статуса самого муниципального образования как публичного образования (например, бюджет, местные налоги и сборы, муниципальная собственность, архивные фонды) (пункты 1 – 3, 17 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ).

Ряд полномочий фактически дублирует вопросы местного значения муниципальных районов, которые ими осуществляются (сфера услуг связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, физическая культура и спорт, развитие сельскохозяйственного производства, развитие малого и среднего предпринимательства, работа с детьми и молодежью) (пункты 10, 14, 28 и 30 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ). В указанных сферах жизнедеятельности в структуре местных администраций созданы отраслевые (функциональные) органы, которые могут осуществлять такие полномочия в полном объеме.

На исполнение отдельных из указанных полномочий в значительной степени не хватает бюджетных средств (например, первичные меры пожарной безопасности, охрана общественного порядка, условия для деятельности народных дружин) (пункты 9 и 33 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) и их качественное исполнение может быть обеспечено исключительно за счет финансовой поддержки областного бюджета и бюджетов муниципальных районов.

В целях локальной настройки системы исполнения полномочий по решению вопросов местного значения рядом муниципальных районов ежегодно заключаются соглашения о передаче отдельных полномочий сельским поселениям в тех случаях, когда исполнение конкретного полномочия сельским поселением является оптимальным. Наиболее часто соглашения заключаются в отношении полномочий по организации дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов сельского поселения, а также по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения.

В рамках идеологии, заложенной Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ, была разработана и принята Концепция на 2015 – 2020 годы, которая в качестве направления предусматривала совершенствование территориальной организации местного самоуправления путем укрупнения поселений. До принятия Концепция на 2015 – 2020 годы прошла широкое обсуждение в муниципальном сообществе.

Вместе с тем потенциал для продолжения в Архангельской области процессов объединения поселений в рамках Концепции на 2015 – 2020 годы в настоящее время не исчерпан. Среди муниципальных районов с наибольшим числом поселений в Архангельской области – Вельский муниципальный район (21 поселение), Устьянский муниципальный район (16 поселений), Пинежский муниципальный район (14 поселений), Плесецкий муниципальный район (14 поселений), Холмогорский муниципальный район (13 поселений), Мезенский муниципальный район (12 поселений).

По данным Управления Федеральной службы государственной статистики по Архангельской области и Ненецкому автономному округу о численности населения в городских и сельских поселениях, на 1 января 2019 года в Архангельской области имеется 7 поселений с численностью 100 – 200 человек, 7 поселений – с численностью 200 – 300 человек, 11 поселений – с численностью 300 – 400 человек, 15 поселений – с численностью 400 – 500 человек, 5 поселений – с численностью 500 – 600 человек, 9 поселений – с численностью 600 – 700 человек, 11 поселений – с численностью 700 – 800 человек, 14 поселений – с численностью 800 – 900 человек, 5 поселений – с численностью 900 – 1000 человек. Общее число поселений с численностью до 1000 человек – 84.

Несмотря на процесс укрупнения поселений в Архангельской области, по сравнению с концом 2009 года численность поселений с численностью населения до 1000 жителей увеличилась с 67 до 84 поселений.

Еще одним направлением совершенствования организации местного самоуправления, заложенным в Концепции на 2015 – 2020 годы, является возложение на местную администрацию муниципального района исполнения полномочий местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района. В этом случае в поселении местная администрация не образуется, а глава поселения входит в состав представительного органа поселения и исполняет полномочия его председателя. Такая модель организации местного самоуправления введена с 1 января 2011 года Федеральным законом от 29 ноября 2010 года № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В Архангельской области применение такой модели организации местного самоуправления началось в 2012 году. До принятия Концепции на 2015 – 2020 годы такая модель введена в Шенкурском (с июня 2012 года), Онежском (с ноября 2012 года) и Няндомском (с февраля 2015 года) муниципальных районах.

В рамках реализации Концепции на 2015 – 2020 годы такая модель введена в Верхнетоемском, Вилегодском, Каргопольском и Мезенском муниципальных районах.

В результате в настоящее время такая модель применяется в семи муниципальных районах.

Концепция на 2015 – 2020 годы предусматривает возложение на местную администрацию муниципального района исполнения полномочий местных администраций поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов, в каждом муниципальном районе (за исключением Приморского и Котласского муниципальных районов).

Указанное положение Концепции на 2015 – 2020 годы не реализовано, так как данная модель организации местного самоуправления не применяется в 10 муниципальных районах: Вельском, Виноградовском, Коношском, Красноборском, Ленском, Лешуконском, Пинежском, Плесецком, Устьянском и Холмогорском.

В настоящее время в Архангельской области насчитывается 203 муниципальных образования, из них – 7 городских округов, 19 муниципальных районов, 20 городских поселений и 157 сельских поселений.

В рамках реализации Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ и введенных в соответствии с ним положений главы I областного закона от 23 сентября 2004 года № 259-внеоч.-ОЗ «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления» состоялся переход к новой модели избрания глав муниципальных образований, предусматривающей замещение должности главы муниципального образования путем избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. По состоянию на 1 января 2020 года такая модель введена во всех муниципальных образованиях, за исключением восемь сельских поселений.

«Конкурсная» модель избрания высших должностных лиц муниципальных образований обеспечивает координацию действий и взаимную ответственность разных уровней управления развитием территории, а в конечном счете создает единство системы публичной власти и повышает эффективность взаимодействия между государственными и муниципальными органами власти, что является приоритетом, который обозначен Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в его Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 года. Данная модель представляется наиболее приемлемой и рекомендуется к использованию в последующий период развития системы местного самоуправления в Архангельской области.

III. Предпосылки и обоснование необходимости совершенствования территориальной организации местного самоуправления в Архангельской области

Отсутствие реальной способности осуществлять местное самоуправление на территориях небольших городских и сельских поселений, миграционные процессы (прежде всего, миграция сельского населения в крупные городские населенные пункты) привели к более серьезному изменению территориальной организации местного самоуправления.

Новый этап укрупнения муниципальных образований был ознаменован реализацией следующих моделей преобразований муниципальных образований в субъектах Российской Федерации:

присоединение городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района, к близлежащему городскому округу с упразднением муниципального района, городских и сельских поселений, входящих в муниципальный район. Наиболее существенные преобразования проведены в Московской области (упразднено 36 муниципальных районов) и Пермском крае (упразднено шесть муниципальных районов). «Точечные» преобразования проводились в Брянской (упразднен один муниципальный район), Кировской (упразднено три муниципальных района) и Ярославской (упразднен один муниципальный район) областях;

объединение городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (с их упразднением), и наделение вновь образованного муниципального образования статусом городского округа. Наиболее существенные преобразования проведены в Ставропольском (упразднено 10 муниципальных районов) и Пермском (упразднено 12 муниципальных районов) краях, Белгородской (упразднено шесть муниципальных районов) и Калининградской (упразднено 13 муниципальных районов) областях. «Точечные» преобразования проводились в Тверской (упразднено три муниципальных района), Нижегородской (упразднен один муниципальный район) и Кировской областях (упразднен один муниципальный район).

По состоянию на конец 2019 года полностью упразднены все муниципальные районы и входившие в их состав сельские и городские поселения с преобразованием их в городские округа в Калининградской (22 городских округа), Магаданской (девять городских округов), Московской (64 городских округа) и Сахалинской (18 городских округов) областях.

С начала реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ на 1 января 2019 года количество муниципальных районов в Российской Федерации уменьшилось на 100, или на 5,5 процента, а количество городских округов увеличилось на 99, или на 18,8 процента.

Обе указанные модели укрупнения муниципальных образований не согласовывались с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, закрепляющим требования к городским округам, формам и процедуре преобразования муниципальных образований.

Первым этапом законодательного оформления нового этапа укрупнения муниципальных образований стало вступление в силу Федерального закона от 3 апреля 2017 года № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым предусматривалась возможность объединения всех поселений, входящих в муниципальный район, с городским округом с последующей утратой муниципальным районом статуса муниципального образования.

Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ окончательно законодательно закрепил эволюцию подходов к территориальной организации местного самоуправления путем создания новой модели организации местного самоуправления – муниципального округа.

Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ в полной мере согласуется с международными обязательствами Российской Федерации в сфере местного самоуправления. Так, Европейская хартия местного самоуправления под местным самоуправлением понимает право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Муниципальные округа образуются вследствие объединения в одно муниципальное образование всех поселений, входящих в состав муниципального района.

Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ в качестве цели (гарантии) обеспечения доступности муниципальной власти для населения предусматривает, что в структуре местной администрации муниципального округа, как правило, образуется территориальный орган, на который возлагается осуществление части функций местной администрации на соответствующих территориях (часть 4 статьи 2).

Перечень вопросов местного значения муниципального округа соотнесен с перечнем вопросов местного значения городского округа в полном объеме. Эта одноуровневая модель управления предоставляет возможности для консолидации кадровых ресурсов, упрощения муниципального устройства, сосредоточения имеющихся ресурсов на решении приоритетных задач развития территории.

Указанные возможности в условиях дефицита профессиональных кадров в муниципальных образованиях и одновременно возрастающего объема задач, связанных, прежде всего, с реализацией национальных проектов, развитием законодательства и усложнением процессов управления, позволяют поставить вопросы преобразования территориальной организации местного самоуправления в Архангельской области и изменения подходов к формированию системы муниципальной службы.

Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ позволяет решить задачу формирования единой системы управления территорией исходя из интересов ее населения и сократить многочисленный документооборот между муниципальным районом и входящими в его состав сельскими и городскими поселениями.

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» вносятся поправки в часть 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации, исключая, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. В новой редакции части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации предлагается предусмотреть, что 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.

При преобразовании городских и сельских поселений, муниципальных районов в «единый» муниципальный округ на территориях бывших поселений утрачивается необходимость формировать отдельные органы местного самоуправления, в том числе местные администрации, обладающие правами юридического лица, систему муниципальных правовых актов, учреждать (определять) источники их официального опубликования, обеспечивать

ведение официального сайта муниципального образования, формировать местные бюджеты, вести бюджетный (бухгалтерский) учет и отчетность, самостоятельно формировать и осуществлять закупки для муниципальных нужд и т.д., обусловленных наличием статуса самостоятельного публичного образования – муниципального образования.

В действующей системе муниципального управления каждое из городских и сельских поселений, входящее в состав муниципального района, призвано выполнять огромный объем обеспечивающих и вспомогательных полномочий, обусловленных наличием статуса самостоятельного публичного образования – муниципального образования. Осуществление таких полномочий лишь косвенно обеспечивает решение вопросов местного значения и, как правило, непосредственно не влияет на решение реальных потребностей населения муниципальных образований.

Норматив формирования расходов на содержание органов местного самоуправления значительного числа городских и сельских поселений превышает 60 – 70 процентов, а для отдельных составляет 90 процентов (постановление Правительства Архангельской области от 3 марта 2016 года № 70-пп «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области»). Так, указанный норматив в размере 90 процентов установлен для 17 поселений, в размере 80 – 90 процентов – для 26 поселений, в размере 70 – 80 процентов – для 25 поселений, в размере 60 – 70 процентов – для 30 поселений, в размере 50 – 60 процентов – для 33 поселений.

Выполнение значительного числа требований федерального законодательства в полном объеме (например, обеспечение защиты персональных данных, организация кадрового делопроизводства, обеспечение доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления, организация мониторинга качества финансового менеджмента, внутреннего финансового аудита, внутреннего муниципального финансового контроля, ведомственного контроля в сфере закупок, в сфере муниципальной службы и противодействия коррупции и т.д.) в настоящее время не обеспечивается местными администрациями городских и сельских поселений.

Также не могут быть эффективно внедрены в условиях поселений современные подходы и методы управления (проектное управление, электронный бюджет, антимонопольный комплаенс, оценка регулирующего воздействия, совершенствование контрольно-надзорной деятельности, предоставление муниципальных услуг в электронном виде и т.д.).

Неисполнение требований законодательства влечет увеличение числа применяемых к местным администрациям поселений мер прокурорского реагирования, случаев привлечения к административной и иной ответственности, а также иных мер, принимаемых контрольно-надзорными и судебными органами.

Низким является качество нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления, прежде всего городских и сельских поселений, на что постоянно обращает внимание прокуратура Архангельской области.

В 2019 году прокурорами выявлено 888 (в 2018 году – 1061) незаконных муниципальных правовых актов (в том числе 91 (в 2018 году – 31) устав муниципальных образований), противоречащих федеральному и областному законодательству, на которые принесено 854 (в 2018 году – 915) протеста, 24 представления, направлено 2 (в 2018 году – 2) заявления в суд. На предмет соответствия федеральному и областному законодательству, наличия коррупциогенных факторов прокурорами городов и районов в Архангельской области в 2019 году проверено 9434 (в 2018 году – 8283) проекта муниципальных правовых актов, по результатам изучения которых подготовлено 604 (в 2018 году – 481) отрицательных заключения, в том числе с указанием на нарушения федерального или областного законодательства – 536 (в 2018 году – 426) актов. Основная часть замечаний приходится на проекты административных регламентов или изменений в них. В частности, замечания связаны с отсутствием в регламентах требований к обеспечению доступности мест оказания муниципальных услуг для инвалидов, истребования с заявителей документов, которые могут быть истребованы в порядке межведомственного взаимодействия, отсутствия сроков осуществления отдельных действий и т.д. При этом разумная необходимость в таком объеме ежегодно принимаемых муниципальных правовых актов, которые также подлежат официальному опубликованию, исходя из количества муниципальных образований в Архангельской области отсутствует.

Ежегодный анализ данных о количестве коррупционных преступлений и иных правонарушений, совершенных на территории Архангельской области, свидетельствует о существенных коррупционных рисках в деятельности органов местного самоуправления. Так, по данным Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Архангельской области и Ненецкому автономному округу, за 2018 год по направленным в суд уголовным делам привлечены в качестве обвиняемых 39 лиц, в том числе пять должностных лиц органов местного самоуправления, по 26 эпизодам преступной деятельности, в том числе один глава муниципального образования по 16 преступлениям и один депутат представительного органа муниципального образования по одному преступлению; четыре должностных лица муниципальных учреждений и предприятий – по 22 эпизодам преступной деятельности. В субъектном составе лиц, привлеченных судом к уголовной ответственности, в том числе:

лица, замещающие муниципальные должности (депутаты представительных органов муниципального образования, главы муниципальных образований), – 4;

муниципальные служащие – 4;

руководители и работники муниципальных организаций муниципальных образований Архангельской области (муниципальные учреждения, муниципальные унитарные предприятия) – 23.

Среди выявленных коррупционных преступлений и иных правонарушений зафиксированы хищения бюджетных средств путем фиктивного трудоустройства, подписания актов невыполненных работ и т.д.

С каждым годом в силу ограниченности ресурсов, интенсивного развития законодательных требований на федеральном уровне с одновременным расширением мер ответственности за их неисполнение на должностных лиц местного самоуправления осуществление таких обеспечивающих и вспомогательных полномочий не может быть обеспечено местными администрациями городских и сельских поселений в полном объеме.

Увеличение выделения средств местных бюджетов на осуществление таких обеспечивающих и вспомогательных полномочий еще больше сокращает ресурсы для исполнения вопросов местного значения поселений и увеличивает неэффективные бюджетные расходы.

В настоящее время штатная численность муниципальных служащих значительного числа сельских поселений составляет от одного до трех человек. Возможность реального выполнения всего объема обеспечивающих и вспомогательных полномочий, предусмотренных федеральным законодательством, не нарушая его требования, вызывает обоснованное сомнение, что влечет существенные риски для системы муниципального управления.

Выполнение обеспечивающих и вспомогательных полномочий составляет значительную часть управленческой деятельности местных администраций и представительных органов городских и сельских поселений, что снижает в целом эффективность муниципального и государственного управления.

Вследствие перераспределения значительного числа полномочий по решению вопросов местного значения от сельских поселений к муниципальным районам местные администрации испытывают реальную потребность в дополнительной штатной численности для решения таких полномочий. Такая потребность возникает как для выполнения текущих функций муниципального управления, так и для внедрения новых форм и методов управления (проектное управление, антимонопольный комплаенс, оценка регулирующего воздействия, совершенствование контрольно-надзорной деятельности, предоставление муниципальных услуг в электронном виде и т.д.).

Возможность увеличения штатной численности местных администраций муниципальных районов также отсутствует. Архангельская область по численности муниципальных служащих в целом, по соотношению численности муниципальных служащих к государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации, а также по численности муниципальных служащих на 1000 человек населения субъекта Российской Федерации занимает одну из самых высоких позиций среди субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа.

По данным Федеральной службы государственной статистики на 1 января 2019 года:

в Республике Коми – 1600 муниципальных служащих, 1609 государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, соотношение числа муниципальных служащих к государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации – 0,99, численность муниципальных служащих на 1000 человек – 1,94;

в Республике Карелия – 1191 муниципальный служащий, 1001 государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации, соотношение числа муниципальных служащих к государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации – 1,19, численность муниципальных служащих на 1000 человек – 2,03;

в Вологодской области – 2529 муниципальных служащих, 1799 государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, соотношение числа муниципальных служащих к государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации – 1,4, численность муниципальных служащих на 1000 человек – 2,27;

в Мурманской области – 1633 муниципальных служащих, 872 государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, соотношение числа муниципальных служащих к государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации – 1,87, численность муниципальных служащих на 1000 человек – 2,21;

в Новгородской области – 1557 муниципальных служащих, 685 государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, соотношение числа муниципальных служащих к государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации – 1,8, численность муниципальных служащих на 1000 человек – 2,55;

в Псковской области – 1798 муниципальных служащих, 936 государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, соотношение числа муниципальных служащих к государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации – 1,8, численность муниципальных служащих на 1000 человек – 2,66;

в Калининградской области – 2087 муниципальных служащих, 857 государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, соотношение числа муниципальных служащих к государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации – 2,43, численность муниципальных служащих на 1000 человек – 2,21;

в Архангельской области – 3786 муниципальных служащих, 1072 государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, соотношение числа муниципальных служащих к государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации – 3,53, численность муниципальных служащих на 1000 человек – 3,43.

По количеству муниципальных служащих Архангельская область занимает второе место в Северо-Западном федеральном округе после Ленинградской области.

Главы городских и сельских поселений и муниципальные служащие местных администраций городских и сельских поселений, желающие продолжить профессиональную служебную деятельность, должны усилить кадровый потенциал местных администраций «единых» муниципальных округов, сосредоточившись на решении конкретных полномочий по решению вопросов местного значения (например, организация благоустройства, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства,

муниципального земельного контроля и т.д.), а не значительного числа обеспечивающих и вспомогательных полномочий в рамках местных администраций городских и сельских поселений.

Значительное число субъектов публичного управления (20 городских и 157 сельских поселений) снижает эффективность государственного управления в Архангельской области в условиях стоящих задач и реализуемых национальных и региональных проектов. Формирование эффективной системы коммуникаций, обучения при наличии такого количества субъектов публичного управления затруднительно.

Учитывая, что во второй половине 2021 года предстоит избрать депутатов и глав представительных органов поселений на очередной пятилетний срок полномочий (до 2026 года), действующая организация системы местного самоуправления должна учитывать дальнейшее уменьшение кадровых и иных ресурсов поселений, существующие миграционные процессы, а также объективно оценивать возможность выполнять в полном объеме усиливающиеся требования законодательства и организации управления. Таким образом, задачей настоящей Концепции является создание условий для формирования в Архангельской области территориальной организации местного самоуправления, которая может эффективно решать задачи по социально-экономическому развитию.

В настоящее время многие поселения испытывают реальные сложности с избранием представительными органами муниципальных образований глав муниципальных образований на альтернативной основе, когда конкурс не может состояться по несколько раз подряд в связи с отсутствием кандидатов на должность главы муниципального образования (например, в поселениях Верхнетоемского, Вилегодского, Виноградовского, Онежского, Пинежского, Шенкурского и Устьянского муниципальных районов) и формированием местных администраций. К примеру, только в 2019 году в сельском поселении «Афанасьевское» Верхнетоемского муниципального района конкурс на должность главы муниципального образования назначался 15 раз, сельском поселении «Пучужское» Верхнетоемского муниципального района – 9 раз, сельском поселении «Кицкое» Виноградовского муниципального района – 8 раз, сельском поселении «Череновское» Устьянского муниципального района – 3 раза, сельском поселении «Сийское» Пинежского муниципального района – 3 раза, сельском поселении «Подюжское» Пинежского муниципального района – 3 раза, сельском поселении «Койнасское» Лешуконского муниципального района – 2 раза, сельском поселении «Нименьгское» Пинежского муниципального района – 2 раза. Такие же ситуации имели место в 2016 – 2018 годах.

Последовательная реализация требований Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон «О противодействии коррупции») по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов при исполнении должностных (служебных) обязанностей (осуществлении полномочий) еще больше осложнит данную работу.

В деятельности местных администраций городских и сельских поселений должно быть обеспечено выполнение требований по надлежащему, объективному и беспристрастному исполнению должностных (служебных) обязанностей (осуществлению полномочий) при отсутствии у должностных лиц местной администрации личной заинтересованности (прямой или косвенной) (статьи 10 и 11, часть 4.1 статьи 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции»).

Тем самым должно быть исключено исполнение главами и иными должностными лицами местных администраций городских и сельских поселений должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий) в отношении себя и (или) состоящих с ними в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми должностное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

При этом непринятие должностным лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является, влечет увольнение (освобождение от должности) лица, замещающего муниципальную должность, в связи с утратой доверия, а также увольнение с муниципальной службы в связи с утратой доверия (статья 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», статья 27.1 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Национальный план противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 года № 378 (преамбула, пункты 9 и 14), в качестве одной из основных задач ставит повышение эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов, в том числе в отношении лиц, замещающих должности муниципальной службы, и лиц, замещающих муниципальные должности. Приоритетность этого направления антикоррупционной работы сохранится в последующие годы.

Уже первичная реализация в Архангельской области требований Федерального закона «О противодействии коррупции» по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов свидетельствует о существенном числе примеров возникновения конфликта интересов у глав муниципальных образований в следующих случаях:

родство и свойство главы муниципального образования с муниципальными служащими и работниками местных администраций;

родство и свойство главы муниципального образования с руководителями и работниками подведомственных муниципальных организаций (муниципальных унитарных предприятий, муниципальных учреждений и организаций, акции (доли участия в уставном капитале) которых находятся в муниципальной собственности);

реализация исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий в отношении родственников и свойственников главы муниципального образования;

заключение главой муниципального образования муниципальных контрактов с родственниками и собственниками.

Сложности в формировании местных администраций городских и сельских поселений также обусловлены необходимостью подбора муниципальных служащих, соответствующих установленным квалификационным требованиям.

Например, постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 года № 608 «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации и к руководителю финансового органа местной администрации» (далее – постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 года № 608) к руководителю финансового органа местной администрации городского или сельского поселения предъявляются следующие квалификационные требования:

а) наличие высшего профессионального образования по направлению подготовки «экономика» или по специальности «экономика и управление», удостоверенного дипломом государственного образца, либо наличие ученых степеней кандидата или доктора экономических наук, либо наличие образования, полученного по основной образовательной программе высшего профессионального образования в объеме не менее трех лет обучения по указанному направлению, при условии продолжения обучения по этому направлению в высшем учебном заведении, имеющем государственную аккредитацию, либо наличие среднего профессионального образования по специальности «экономика и управление», удостоверенного дипломом государственного образца;

б) наличие опыта профессиональной деятельности в органах государственной власти Российской Федерации либо в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в органах местного самоуправления или организациях, деятельность которых связана с экономикой, управлением, осуществлением финансово-кредитных операций, организацией бюджетного процесса бюджетов всех уровней, налогообложением, банковским делом, бухгалтерским учетом, анализом, аудитом и статистикой, – не менее одного года.

Выполнение постановления Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 года № 608 приведет к невозможности подобрать муниципального служащего, выполняющего функции финансового органа местной администрации поселения. При этом в местной администрации также должны осуществляться:

внутренний финансовый аудит на основе функциональной независимости; мониторинг качества финансового менеджмента;

внутренний муниципальный финансовый контроль на основе принципа независимости (уполномоченные должностные лица при выполнении возложенных на них задач должны быть независимы от объектов муниципального финансового контроля и связанных с ними физических лиц в административном, финансовом и функциональном отношении).

Не меньшие сложности связаны с формированием представительных органов поселений, включая проведение выборов депутатов представительных органов поселений на альтернативной основе, а также с обеспечением проведения их сессий на регулярной основе (не реже одного раза в три месяца).

В Архангельской области уже имел место случай роспуска представительного органа поселения областным законом в связи с непроведением правомочного заседания в течение трех месяцев подряд (областной закон от 8 июня 2018 года № 644-44-ОЗ «О роспуске совета депутатов муниципального образования «Пиринемское» Пинежского муниципального района Архангельской области»). По состоянию на 1 марта 2020 года еще одно дело, связанное с непроведением правомочного заседания представительного органа поселения в течение трех месяцев подряд, рассматривается в судебном порядке.

В Архангельской области в рамках реализации Федерального закона от 3 апреля 2017 года № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» главы муниципальных образований и депутаты представительных органов, прежде всего сельских и городских поселений, испытывают трудности с представлением сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Например, по состоянию на 31 декабря 2018 года количество лиц, замещающих муниципальные должности, обязанных представлять сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в 2019 году, составило 2176 человек, из них представили сведения о доходах 2152 человека, в том числе:

главы муниципальных образований – 192 человека;

депутаты представительных органов муниципальных образований – 1960 человек.

Указанными лицами представлены сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей в количестве 2853 справок. В 2019 году сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера не представили 24 из 1984 депутатов (в 2018 году – 46 из 2055 депутатов, в 2017 году – 86 из 2084 депутатов, в 2016 году – 266 из 2116 депутатов), или 1,21 процента (в 2018 году – 2,24 процента, в 2017 году – 4,12 процента, в 2016 году – 12,57 процента) от общего количества депутатов представительных органов муниципальных образований.

Качество и полнота представляемых сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера являются низкими, что подтверждают результаты проводимых по инициативе органов прокуратуры проверок полноты и достоверности сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. В 2018 – 2019 годах окончено 313 таких проверок, по состоянию на 1 марта 2020 года в 2020 году начато (включая подготовленные проекты распоряжений Губернатора Архангельской области) еще 45 проверок.

При этом в Архангельской области не внедрен полный анализ сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, замещающими муниципальные должности. В то время как Методические рекомендации по вопросам организации антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих, подготовленные Минтрудом России, предусматривают, что в соответствии с пунктом 1 статьи 10 Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» орган субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений обязан осуществлять анализ поступающих в соответствии с данным федеральным законом и Федеральным законом «О противодействии коррупции» сведений о доходах лица, замещающего муниципальную должность.

Без изменения системы местного самоуправления в сельских поселениях после выборов новых составов представительных органов сельских поселений необходимо будет реализовать областной закон от 9 октября 2017 года № 552-37-ОЗ «О внесении изменения в статью 1.2 областного закона «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления». Так, в случае если глава сельского поселения избирается представительным органом сельского поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса по отбору кандидатур на должность главы сельского поселения, необходимо из состава представительного органа сельского поселения избрать его председателя.

В рамках действующей системы местного самоуправления также невозможно решить задачи повышения оплаты труда и расширения иных социальных гарантий лицам, замещающим муниципальные должности, и муниципальным служащим, так как городские и сельские поселения не имеют ресурсов для решения таких задач.

Вследствие этого нововведения Федерального закона от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ имеют актуальное значение для организации местного самоуправления в Архангельской области.

В рамках реализации Федерального закона от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ на 20 марта 2020 года решения о создании муниципальных округов приняты в Пермском крае (создано 16 муниципальных округов, а также 18 городских округов подлежат преобразованию в муниципальные округа), Ставропольском крае (создано 16 муниципальных округов), Кемеровской области (создано 13 муниципальных округов), Кировской области (создано шесть муниципальных округов), Приморском крае (создано шесть муниципальных округов), Тверской области (создано четыре муниципальных округа), Красноярском крае (создано три муниципальных округа). В Калининградской области 12 городских округов преобразованы в муниципальные округа. В Курганской области проекты законов о создании двух муниципальных округов приняты

в первом чтении. В целом процесс преобразования муниципальных районов в муниципальные округа происходит более чем в 20 субъектах Российской Федерации (например, Республика Северная Осетия – Алания, Удмуртская Республика, Алтайский, Забайкальский и Приморский края, Курганская, Нижегородская область (рассматривается вопрос о создании 11 муниципальных округов), Ямало-Ненецкий автономный округ).

Изложенные обстоятельства требуют формирования системных ориентиров в сфере территориальной организации местного самоуправления для органов государственной власти Архангельской области и органов местного самоуправления.

IV. Цель, основные задачи и принципы Концепции создания и развития муниципальных округов Архангельской области

Настоящая Концепция направлена на формирование в Архангельской области оптимальной модели организации местного самоуправления в целях эффективного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований.

Руководствуясь настоящей Концепцией, планируется решить следующие задачи:

1) совершенствование территориальной организации местного самоуправления в Архангельской области;

2) формирование оптимальной структуры органов местного самоуправления (местных администраций «единых» муниципальных округов), обеспечивающей доступность муниципальной власти для населения муниципального образования, эффективную систему обратной связи с жителями территории и эффективное решение вопросов местного значения;

3) усиление кадрового состава местных администраций «единых» муниципальных округов;

4) создание условий для постепенного повышения оплаты труда и усиления иных социальных гарантий лицам, замещающим муниципальные должности, и муниципальным служащим, унификация подходов к оплате труда муниципальных служащих и работников органов местного самоуправления в различных муниципальных образованиях, тем самым повышая престиж муниципальной службы и привлекая граждан на муниципальную службу;

5) создание условий для повышения профессиональной компетенции муниципальных служащих и работников органов местного самоуправления;

6) обеспечение плановости в социально-экономическом развитии территорий муниципальных округов;

7) формирование и развитие профессиональных взаимосвязей между специалистами исполнительных органов и отраслевых (функциональных) органов местных администраций муниципальных округов;

8) повышение эффективности расходования средств местных бюджетов муниципальных образований, выделяемых на содержание органов местного самоуправления;

9) минимизация рисков привлечения к ответственности, применения мер прокурорского реагирования в связи с невозможностью выполнения в полном объеме требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством Архангельской области, к организации муниципального управления.

Реализация настоящей Концепции основывается на следующих принципах:

1) единство целей, направлений, задач и механизмов реализации государственной политики в сфере местного самоуправления;

2) преемственность государственной политики в сфере местного самоуправления;

3) учет мнения населения при решении вопросов, непосредственно затрагивающих интересы населения соответствующих территорий, в соответствии с частью 3.1-1 статьи 13 и статьей 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ;

4) совместное определение органами государственной власти Архангельской области и органами местного самоуправления моделей организации местного самоуправления в Архангельской области, обеспечивающих функционирование единой системы управления Архангельской областью;

5) учет сложившегося распределения полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления муниципального района и входящими в его состав поселениями, а также особенностей территории муниципального образования при преобразовании муниципального образования;

6) законодательное закрепление дополнительных форм государственной поддержки социально-экономического развития территорий муниципальных округов со стороны органов государственной власти Архангельской области;

7) обеспечение постоянного присутствия представителя органов местного самоуправления на территории упраздненного в результате процессов объединения поселения при преобразовании муниципальных образований;

8) сохранение и развитие кадрового потенциала территории;

9) общий порядок избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального округа из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса;

10) определение порядка формирования представительного органа муниципального округа:

а) посредством прямых выборов с применением смешанной избирательной системы:

часть состава депутатов представительного органа муниципального округа избирается по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, образуемым на основе средней нормы представительства избирателей на одномандатный и (или) многомандатный избирательный округ (мажоритарная избирательная система);

часть состава депутатов представительного органа муниципального округа избирается по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями (пропорциональная избирательная система);

б) депутаты представительного органа муниципального округа избираются по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, образуемым на основе средней нормы представительства избирателей на одномандатный и (или) многомандатный избирательный округ (мажоритарная избирательная система).

При принятии областного закона о создании муниципального округа предлагается сохранять вид избирательной системы, применяемой при избрании депутатов представительного округа муниципального района на момент преобразования. Численность депутатов представительного органа вновь образованного муниципального округа предлагается определять на основании согласованного предложения Собрания депутатов муниципального района и администрации муниципального района;

11) создание муниципального округа возможно только в границах соответствующего муниципального района или городского округа.

В рамках реализации Федерального закона от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ с учетом установленного переходного периода (до 1 января 2025 года) городской округ Архангельской области «Северодвинск» подлежит преобразованию в муниципальный округ, что связано с установлением требования, что в состав территории городского округа входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых проживает не менее двух третей населения городского округа, при этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа. На территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации (пункт 3.3 части 1 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ). Настоящая Концепция не применяется в целях подготовки и осуществления преобразования городского округа Архангельской области «Северодвинск» в муниципальный округ.

V. Механизм и этапы реализации Концепции создания и развития муниципальных округов Архангельской области

Для достижения цели и задач настоящей Концепции ее реализация на территориях муниципальных образований должна проходить в несколько этапов.

1. Анализ сложившихся на территориях муниципальных районов систем управления с учетом качества исполнения полномочий по решению вопросов местного значения, сложившегося их распределения между

органами местного самоуправления, кадрового потенциала территории и мнения общественности о работе органов местного самоуправления.

В рамках данной работы необходимо организовать информирование, а также обсуждение с жителями, муниципальными служащими и работниками местных администраций поселений, депутатами представительных органов поселений задач и механизмов создания муниципальных округов в Архангельской области.

В частности, при организации информирования следует исходить из того, что создание муниципальных округов не преследует цели сокращения глав поселений и муниципальных служащих местных администраций поселений, а предусматривает перепрофилирование их деятельности в рамках деятельности местных администраций «единых» муниципальных округов. Упразднение сельских поселений не влечет отмену (прекращение) предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям населения, предусмотренным законодательством Российской Федерации и законодательством Архангельской области, так как их предоставление связано со статусом соответствующего населенного пункта (сельский населенный пункт, рабочий поселок), который не меняется в связи с созданием муниципальных округов в Архангельской области.

Также в соответствии с областным законом от 23 сентября 2009 года № 65-5-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Архангельской области» создание муниципального округа не влечет упразднение соответствующего района Архангельской области как административно-территориальной единицы Архангельской области. При этом перечень районов Архангельской области как административно-территориальных единиц определен подпунктом «а» пункта 2 статьи 4 Устава Архангельской области.

2. На основе инициативы органов местного самоуправления и с учетом мнения населения, высказанного на публичных слушаниях в преобразуемых муниципальных образованиях, а также с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений и муниципального района, преобразование муниципального района и входящих в его состав поселений в муниципальный округ.

В соответствии с частью 3.1-1 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в данном случае отдельно принимаемым областным законом осуществляется объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, и наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа.

При разработке проектов конкретных областных законов о создании муниципальных округов предлагается использовать опыт преобразования муниципальных образований в Архангельской области (укрупнения сельских поселений).

3. Подготовка эффективной структуры управления территорией муниципального округа с учетом:

создания на территориях действующих городских и сельских поселений территориальных органов (обособленных рабочих мест) местной администрации муниципального округа, определения состава их полномочий и правового

статуса (с наделением правами юридического лица либо без наделения правами юридического лица);

усиления отраслевой специализации органов управления (отраслевых (функциональных) органов) местной администрации муниципального округа; создания условий по применению современных подходов и методов управления (проектное управление, электронный бюджет, антимонопольный комплаенс, совершенствование контрольно-надзорной деятельности и т.д.).

4. Расширение действующих форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, формирование и развитие механизмов «обратной связи» органов местного самоуправления с жителями муниципального образования, включая:

развитие территориального общественного самоуправления;

развитие института старост населенных пунктов, включая введение материальных гарантий осуществления их деятельности, и расширение составов общественных советов (избрание старостами сельских населенных пунктов и включение в состав общественных советов депутатов представительных органов упраздненных сельских и городских поселений);

внедрение и развитие практики поддержки проектов инициативного бюджетирования;

определение порядка публичных отчетов глав муниципальных округов и иных должностных лиц местных администраций муниципальных округов в ходе регулярных встреч с населением, в том числе на территориях упраздненных городских и сельских поселений.

5. Подготовка и принятие законодательных и иных нормативных правовых актов Архангельской области:

1) закрепляющих дополнительные формы государственной поддержки социально-экономического развития территорий муниципальных округов со стороны органов государственной власти Архангельской области.

В рамках данной работы планируется подготовить изменения в следующие областные законы (разработка проекта областного закона «О внесении изменений в отдельные областные законы в целях государственной поддержки создания и развития муниципальных округов Архангельской области»):

от 23 сентября 2004 года № 259-внеоч.-ОЗ «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления»;

от 20 сентября 2005 года № 84-5-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области отдельными государственными полномочиями»;

от 27 сентября 2006 года № 222-12-ОЗ «О правовом регулировании муниципальной службы в Архангельской области»;

от 22 октября 2009 года № 78-6-ОЗ «О реализации полномочий Архангельской области в сфере регулирования межбюджетных отношений»;

от 24 сентября 2010 года № 203-15-ОЗ «О предоставлении из областного бюджета субсидий бюджетам муниципальных районов Архангельской области на софинансирование расходов по созданию условий для обеспечения

поселений услугами торговли и бюджетам городских округов Архангельской области на софинансирование расходов по созданию условий для обеспечения жителей городских округов Архангельской области услугами торговли»;

от 24 октября 2011 года № 350-25-ОЗ «О дорожном фонде Архангельской области»;

2) создающих условия для организации и деятельности муниципальных округов (разработка проекта областного закона «О внесении изменений в отдельные областные законы в связи с созданием муниципальных округов Архангельской области»).

В рамках данной работы планируется подготовить изменения в следующие областные законы:

от 3 июня 2003 года № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях»;

от 23 сентября 2004 года № 259-внеоч.-ОЗ «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления»;

от 2 марта 2005 года № 4-2-ОЗ «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»;

от 20 сентября 2005 года № 84-5-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области отдельными государственными полномочиями»;

от 27 сентября 2006 года № 222-12-ОЗ «О правовом регулировании муниципальной службы в Архангельской области»;

от 8 ноября 2006 года № 268-13-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления в Архангельской области»;

от 29 октября 2008 года № 578-30-ОЗ «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Архангельской области»;

от 2 июля 2013 года № 712-41-ОЗ «Об образовании в Архангельской области».

Подготовку изменений в иные отраслевые областные законы и другие нормативные правовые акты Архангельской области, касающиеся закрепления вопросов местного значения муниципальных округов, планируется осуществлять по мере создания муниципальных округов в Архангельской области.

6. Подготовка планов мероприятий по социально-экономическому развитию муниципального округа на период до 1 января 2025 года с указанием источников финансирования предложенных мероприятий и порядком их реализации (в том числе через включение их в государственные программы Архангельской области и в областную адресную инвестиционную программу), их общественное обсуждение, рассмотрение и утверждение на заседании Правительства Архангельской области.

7. Разработка алгоритма, дорожных карт и необходимых модельных правовых актов для осуществления процедуры преобразования муниципальных образований.

8. Осуществление процедуры преобразования муниципальных образований с оказанием необходимой организационной, правовой

и методической помощи исполнительными органами преобразуемым муниципальным образованиям.

9. Реализация утвержденных планов мероприятий по социально-экономическому развитию муниципального округа.

Учитывая, что во второй половине 2021 года предстоит избрать депутатов и глав представительных органов значительного числа городских и сельских поселений на очередной пятилетний срок полномочий (до 2026 года), приоритетной задачей является решение вопроса создания муниципальных округов до 1 июня 2021 года в отношении муниципальных районов, выборы депутатов и глав представительных органов поселений которых предстоит провести в 2021 году.

VI. Формы государственной поддержки муниципальных округов

В Бюджетный кодекс Российской Федерации планируется внесение изменений, предусматривающих включение муниципальных округов в бюджетное законодательство. При этом в соответствии с разъяснениями Министерства финансов Российской Федерации исходя из статьи 2 Федерального закона от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ муниципальные округа участвуют в бюджетных правоотношениях наравне с городскими округами. Учитывая это, предлагается включить их в бюджетную систему с 2021 года с установлением перечня полномочий, доходных источников и подходов к выравниванию бюджетной обеспеченности по аналогии с городским округом.

В интересах достижения цели и выполнения задач настоящей Концепции органы государственной власти Архангельской области осуществляют следующие формы поддержки муниципальных образований, принявших решение о преобразовании в муниципальные округа и реализующих направления настоящей Концепции.

1. Правительство Архангельской области разрабатывает и утверждает план мероприятий по социально-экономическому развитию конкретного муниципального округа.

План мероприятий по социально-экономическому развитию конкретного муниципального округа (далее – план) утверждается распоряжением Правительства Архангельской области.

Мероприятия по социально-экономическому развитию муниципального округа, предусмотренные планом, финансируются за счет средств областного бюджета и реализуются посредством включения данных мероприятий в государственные программы Архангельской области, утверждаемые постановлениями Правительства Архангельской области, и в областную адресную инвестиционную программу, предусмотренную областным законом об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

Мероприятия по социально-экономическому развитию муниципального округа Архангельской области, предусмотренные планом, финансируются также за счет средств местного бюджета муниципального округа Архангельской области, внебюджетных источников.

2. Меры государственной поддержки создания и развития муниципальных округов предоставляются на основе принципов приоритетности финансового обеспечения мероприятий, проводимых органами государственной власти Архангельской области в муниципальных округах, и приоритетности софинансирования за счет средств областного бюджета мероприятий, проводимых органами местного самоуправления муниципальных округов, перед аналогичными мероприятиями, проводимыми органами государственной власти Архангельской области в муниципальных районах Архангельской области и органами местного самоуправления муниципальных районов, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации.

3. Финансовое обеспечение мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов депутатов представительных органов вновь образованных муниципальных округов Архангельской области, осуществляется за счет средств областного бюджета в соответствии с областным законом об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период и в порядке, установленном постановлением Правительства Архангельской области.

4. Учет при формировании межбюджетных отношений в Архангельской области затрат на обеспечение повышения оплаты труда лицам, замещающим муниципальные должности, и муниципальным служащим муниципальных округов по сравнению с условиями, действовавшими для лиц, замещавших муниципальные должности, и муниципальных служащих соответствующих муниципальных районов.

5. Приоритетное софинансирование за счет средств областного бюджета муниципальных программ развития институтов гражданского общества в муниципальных округах, предусматривающих поддержку:

проектов развития территориального общественного самоуправления;
целевых проектов некоммерческих организаций;

организации деятельности старост сельских населенных пунктов Архангельской области.

6. Расчет и предоставление местным бюджетам муниципальных округов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности за счет средств областного бюджета в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

7. Установление норматива отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты муниципальных округов в размере, установленном для местных бюджетов городских округов Архангельской области в соответствии с областным законом от 22 октября 2009 года № 78-6-ОЗ «О реализации полномочий Архангельской области в сфере регулирования межбюджетных отношений».

8. Компенсация в течение трех лет выпадающих доходов местных бюджетов муниципальных округов в случае, если объем дополнительных поступлений от налога на доходы физических лиц в местный бюджет муниципального округа в связи с увеличением размера норматива отчислений от этого налога меньше совокупного объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, рассчитанного в сопоставимых условиях для поселений соответствующего муниципального района.

9. Предоставление из областного бюджета субсидий местным бюджетам муниципальных образований Архангельской области на выплату выходных пособий муниципальным служащим и другим работникам органов местного самоуправления муниципальных районов Архангельской области и поселений Архангельской области, входящих в состав муниципальных районов Архангельской области, уволенным в связи с ликвидацией таких органов вследствие создания муниципальных округов Архангельской области, на сохранение за ними среднего месячного заработка на период трудоустройства, но не свыше шести месяцев со дня увольнения (с зачетом выходных пособий), на условиях и в порядке, предусмотренных областным законом и постановлением Правительства Архангельской области.

10. Предоставление меры социальной поддержки в виде денежной компенсации отдельным категориям лиц, замещавшим муниципальные должности, в случае досрочного прекращения полномочий в связи с созданием муниципальных округов на условиях и в порядке, предусмотренных областным законом и постановлением Правительства Архангельской области.

11. Установление размера субсидий местным бюджетам муниципальных округов из дорожного фонда Архангельской области на софинансирование дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения, капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов, осуществляемой за счет бюджетных ассигнований муниципальных дорожных фондов, исходя из 40 процентов прогнозируемых на соответствующий финансовый год объемов транспортного налога с физических лиц, исчисляемого к уплате на территориях соответствующих муниципальных округов Архангельской области, в соответствии с областным законом от 24 октября 2011 года № 350-25-ОЗ «О дорожном фонде Архангельской области».

12. Формирование подходов к установлению нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных округов, учитывающих переходный период преобразования муниципальных образований (постановление Правительства Архангельской области от 3 марта 2016 года № 70-пп «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области»).

13. Финансовое обеспечение за счет средств областного бюджета мероприятий, проводимых в муниципальных округах, предусмотренных программой развития муниципальной службы в Архангельской области, утверждаемой постановлением Правительства Архангельской области.

В целях усиления отраслевой специализации муниципальных служащих и работников органов местного самоуправления и развития профессиональных взаимосвязей между специалистами исполнительных органов и отраслевых (функциональных) органов местных администраций муниципальных округов настоящая Концепция предполагает:

1. Формирование в соответствии со статьей 35 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской

Федерации» программы развития муниципальной службы муниципальных округов, включающей систему профильных курсов повышения квалификации и профессиональной подготовки специалистов органов местного самоуправления муниципальных округов.

2. Формирование отраслевыми исполнительными органами системы методического обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

3. Разработка инструментария по исполняемым органами местного самоуправления функциям управления.

Указанные формы государственной поддержки муниципальных округов планируется также закрепить в областных законах путем разработки и принятия областного закона «О внесении изменений в отдельные областные законы в связи с созданием муниципальных округов Архангельской области».

VII. Инструменты реализации Концепции создания и развития муниципальных округов Архангельской области

Инструментами реализации настоящей Концепции являются:

государственная программа Архангельской области «Совершенствование государственного управления и местного самоуправления, развитие институтов гражданского общества в Архангельской области», утвержденная постановлением Правительства Архангельской области от 10 октября 2019 года № 548-пп;

утвержденные Правительством Архангельской области планы мероприятий по социально-экономическому развитию конкретного муниципального округа;

иные государственные программы Архангельской области и областная адресная инвестиционная программа;

областные законы, принятие которых предусмотрено разделом VI настоящей Концепции.

Реализация настоящей Концепции осуществляется администрацией Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области и заинтересованными исполнительными органами в пределах их компетенции совместно с органами местного самоуправления на основе плана реализации настоящей Концепции, утверждаемого распоряжением администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области.

VIII. Ожидаемый результат реализации Концепции создания и развития муниципальных округов Архангельской области

Ожидаемым результатом реализации настоящей Концепции является выполнение поставленной цели и задач через формирование оптимальных моделей управления социально-экономическим развитием муниципальных образований.».

