

УТВЕРЖДЕН
решением Президиума Совета
муниципальных образований
Московской области
от 12 марта 2020 года № 4

**Доклад Совета муниципальных образований Московской области
о развитии местного самоуправления на территории
Московской области в 2019 году**

Введение

2019 год в Московской области ознаменовался завершением реформы территориальной организации местного самоуправления посредством преобразования муниципальных районов и поселений в их составе в городские округа, начавшейся еще в 2014 году.

Московская область – один из первых регионов, где системно и последовательно начали проходить такие преобразования. Укрупнение муниципалитетов позволяет повысить эффективность и оперативность управления территориями, сэкономить и консолидировать финансовые, кадровые и иные ресурсы муниципальных образований. При этом удалось сохранить умеренную децентрализацию власти, что особенно актуально в виду предлагаемой поправки в Конституцию РФ, согласно которой органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему органов публичной власти, – поправки, о которой президент впервые заявил в своем Послании Федеральному Собранию 15 января 2020 года.

Единство публично власти в Московской области обусловлено активной поддержкой развития местного самоуправления со стороны органов государственной власти Московской области, в первую очередь, – Губернатора Московской области, Главного управления территориальной политики Московской области, Московской областной Думы.

Отношения органов местного самоуправления и органов государственной власти выстроены таким образом, при котором область в случае необходимости

помогает муниципальным образованиям в решении сложных вопросов. Это позволило выработать ключевые подходы к совершенствованию местного самоуправления, эффективно решать актуальные проблемы, консолидировать усилия, направленные на укрепление социально-экономической стабильности в Подмосковье.

Территориальная организация местного самоуправления

В отчетном периоде завершен начавшийся в 2014 году процесс преобразования муниципальных районов (вместе с поселениями в его составе). В частности, в городские округа были преобразованы 8 муниципальных районов (Одинцовский, Сергиево-Посадский, Воскресенский, Раменский, Пушкинский, Волоколамский, Лотошинский и Ленинский), а также объединены между собой городские округа Ликино-Дулево и Орехово-Зуево.

В настоящее время на территории Московской области насчитывается 64 муниципальных образования – все городские округа.

Пятилетний опыт Московской области по укрупнению муниципальных образований показал, что такая территориальная организация местного самоуправления имеет ряд положительных эффектов, в частности:

- единый бюджет и единую программу социально-экономического развития территории;
- существенную экономию средств за счёт оптимизации структуры управления;
- упорядочение муниципальной нормативной правовой базы и повышение ее качества;
- у городских округов появляются дополнительные возможности для участия в федеральных и областных программах на условиях софинансирования;
- упразднение «двойных» административных барьеров и повышение инвестиционной привлекательности территории;
- упразднение конфликтов между муниципальным районом и поселениями в их составе в связи с разграничением муниципального имущества и полномочий.

Следует отметить, что реформа территориальной организации местного самоуправления завершилась до принятия изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), которыми введено понятие «муниципальный округ» и уточнено понятие «городской округ». Согласно этим изменениям, городским округом является лишь то муниципальное образование, не менее двух третей населения которого проживает в городах и иных городских населенных пунктах. Все прочие городские округа получили наименование «муниципальный округ». До 1 января 2025 года законом установлен переходный период, в течение которого муниципалитеты должны привести свои уставы в соответствие с новыми требованиями. Таким образом, в течение ближайших пяти лет городские округа Московской области, в которых не проживает преимущественно городское население, а это, как правило, бывшие муниципальные районы, станут муниципальными округами.

Правовое обеспечение местного самоуправления

В 2019 году в Московской области продолжилось совершенствование правовой базы, необходимой для обеспечения надлежащей организации местного самоуправления в регионе.

Так, Московской областной Думой принято 38 законов Московской области, касающихся территориальной реорганизации местного самоуправления (9), установления или уточнения границ муниципальных образований (14), полномочий и порядка формирования органов местного самоуправления (5), местных референдумов и муниципальных выборов (6), вопросов муниципальной службы (4).

Плановую законодательную деятельность вел также Совет муниципальных образований Московской области (право законодательной инициативы Совета в Московской областной Думе закреплено пп. д.1 п.7 ст.42 Устава Московской области).

За отчетный период Советом муниципальных образований Московской области в рамках реализации права законодательной инициативы были разработаны 3 законопроекта (1 проект законодательной инициативы Московской областной Думы по внесению изменений в федеральное законодательство и 2 проекта законодательных инициатив Московской областной Думы по внесению изменений в законодательство Московской области).

1) Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был разработан в целях оптимизации порядка официального опубликования муниципальных правовых актов.

В настоящее время официальным опубликованием муниципального правового акта считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании муниципального образования. Таким образом, независимо от того, когда был опубликован (размещен) полный текст муниципального правового акта в сетевом издании, датой его официального опубликования будет считаться день выхода первой публикации его полного текста в периодическом печатном издании.

Вместе с тем, на федеральном и региональном уровнях опубликование нормативного правового акта в сетевом издании носит не вспомогательный, а альтернативный характер. В случае первого размещения (опубликования) полного текста федерального или регионального правового акта в официальном сетевом издании датой его официального опубликования считается день такого размещения (опубликования). В связи с этим законопроектом предлагалось закрепить аналогичный порядок официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов или соглашений, заключенных между органами местного самоуправления.

Вместе с тем, параллельно с прохождением в Московской областной Думе необходимых согласований, в Государственную Думу ФС РФ был внесен аналогичный законопроект, в связи с чем необходимость в принятии законодательной инициативы отпала.

2) Проект закона Московской области «О внесении изменений в Закон Московской области «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области» был разработан в целях защиты прав многодетных семей в случае, если предоставление им земельного участка не представляется возможным.

Бесплатное предоставление земельных участков многодетным семьям – одна из форм государственной поддержки для семей такой категории. Однако не все муниципальные образования Московской области могут в настоящее время реализовать гарантированное законодательством право на получение бесплатного земельного участка. Это связано с отсутствием на территориях городских округов и ряда муниципальных районов свободных земельных участков для предоставления многодетным семьям.

В связи с этим законопроектом предлагалось предусмотреть выплату денежной компенсации многодетным семьям взамен бесплатного предоставления земельного участка – в случае, когда такой участок по объективным причинам не может быть предоставлен.

В настоящее время законопроект проходит необходимые согласования в органах государственной власти Московской области.

3) Проект закона Московской области «О внесении изменений в Закон Московской области «О гарантиях осуществления полномочий депутатами Советов депутатов муниципальных образований Московской области, членами выборных органов местного самоуправления и выборными должностными лицами местного самоуправления муниципальных образований Московской области» был разработан в целях закрепление правового статуса и гарантий лица, замещающего должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования Московской области.

В соответствии с Законом Московской области «О муниципальных должностях в контрольно-счетных органах муниципальных образований Московской области» должность председателя контрольно-счетного органа

муниципального образования Московской области относится к муниципальным должностям.

Однако с учетом норм действующего законодательства на уровне Московской области не закреплены дополнительные гарантии для председателя контрольно-счетного органа муниципального образования Московской области, в отличие от других должностных лиц, замещающих муниципальные должности.

В связи с этим законопроектом предлагается распространить положения Закона Московской области «О гарантиях осуществления полномочий депутатами Советов депутатов муниципальных образований Московской области, членами выборных органов местного самоуправления и выборными должностными лицами местного самоуправления муниципальных образований Московской области» и на председателей контрольно-счетных органов.

На законопроект получены отрицательные заключения профильных органов государственной власти Московской области, он рекомендован к отклонению.

Законодательство о порядке формирования, полномочиях органов местного самоуправления

Закон Московской области № 217/2019-ОЗ «О наименованиях органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области» принят в связи с изменением территориальной организации местного самоуправления в Московской области, согласно которой территория Московской области состоит из 64 городских округов.

В соответствии с установленным порядком формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области в структуре администрации городских округов должность руководителя администрации муниципального образования, назначаемого по контракту, более не предусмотрена.

Закон Московской области № 276/2019-ОЗ «О сроке полномочий представительных органов городских округов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав городских округов Московской области»

также принят в целях приведения законодательства Московской области в соответствие с территориальной организацией местного самоуправления в Московской области.

Законом установлен срок полномочий представительных органов и глав городских округов Московской области – пять лет, определен порядок избрания главы городского округа – советом депутатов городского округа из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

Законодательство о местном референдуме и муниципальных выборах

Закон Московской области № 191/2019-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» разработан в целях приведения положений Закона Московской области № 46/2013-ОЗ «О муниципальных выборах в Московской области» в соответствие с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Вносится уточнение о том, что документ о государственной регистрации избирательного объединения, содержащий наименование избирательного объединения, может быть выдан не только федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций в сфере регистрации общественных объединений, но также его территориальным органом.

Вносятся уточнения в части указания в избирательном бюллетене полных, а не сокращенных наименований политических партий.

Также устанавливается, что членами избирательных комиссий с правом решающего голоса не могут быть лица, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о выборах до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Закон Московской области № 231/2019-ОЗ «О внесении изменения в Закон Московской области «О местном референдуме в Московской области» разработан Комитетом в целях приведения положений Закона Московской области № 148/2003-ОЗ «О местном референдуме в Московской области» в соответствие с Федеральным законом № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Устанавливается, что членами комиссий референдума с правом решающего голоса не могут быть лица, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о выборах до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

В целях расширения возможности принятия решения о проведении контрольного (ручного) подсчета голосов на участках референдума, на которых применялись технические средства подсчета голосов, Законом устанавливается возможность принятия такого решения избирательной комиссией муниципального образования, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или на основании вышеуказанного Федерального закона.

Законодательство о муниципальной службе

Закон Московской области № 17/2019-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области «О муниципальной службе в Московской области» принят по инициативе прокурора Московской области в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в целях приведения Закона Московской области № 137/2007-ОЗ «О муниципальной службе в Московской области» в соответствие с федеральным законодательством и обеспечения законности в данной сфере правоотношений.

В действовавшей редакции Закона Московской области № 137/2007-ОЗ «О муниципальной службе в Московской области» порядок и

сроки привлечения муниципального служащего за совершения коррупционных правонарушений не были предусмотрены, что зачастую способствовало нарушению муниципальными служащими законодательства о противодействии коррупции.

Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 304-ФЗ скорректированы нормы Трудового кодекса Российской Федерации о сроке давности применения дисциплинарного взыскания. Теперь и в законе Московской области единый срок давности для применения санкций при нарушении антикоррупционных запретов и ограничений – не позднее трех лет со дня совершения коррупционного правонарушения.

В соответствии с требованиями Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне», «Типового положения о мобилизационной подготовке органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», утвержденного Указом Президента Российской Федерации 14 июля 2011 года, «Инструкции по обеспечению режима секретности в Российской Федерации» утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 05.01.2004 № 3-1 необходимо: создать отдельные режимно-секретные и мобилизационные подразделения на правах самостоятельных структурных подразделений с подчинением руководителю организации; исключить включение режимно-секретных и мобилизационных подразделений в состав других структурных подразделений, а также возложение на них не свойственных функций.

В Закон Московской области № 137/2007-ОЗ «О муниципальной службе в Московской области» внесен ряд изменений в целях реализации задач федерального законодательства по созданию отдельных режимно-секретных и мобилизационных подразделений на правах самостоятельных структурных подразделений с подчинением руководителю организации; исключению включения режимно-секретных и мобилизационных подразделений в состав других структурных подразделений, а также возложения на них не свойственных функций.

Закон Московской области № 265/2019-ОЗ «О внесении изменений в некоторые законы Московской области по вопросам противодействия коррупции» принят по инициативе Губернатора Московской области в целях приведения законодательства Московской области в соответствие с Федеральным законом от 26 июля 2019 года № 228-ФЗ «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 131 Федерального закона «О противодействии коррупции».

В Законах Московской области № 31/2009-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Московской области», № 189/2017-ОЗ «О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей в Московской области, и лицами, замещающими муниципальные должности в Московской области, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», № 190/2017-ОЗ «О порядке проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей, должности руководителя администрации муниципального образования по контракту, лицами, замещающими муниципальные должности, и лицом, замещающим должность руководителя администрации муниципального образования по контракту, в Московской области» вносятся изменения в части:

установления порядка сообщения лицами, замещающими муниципальные должности в Московской области, о возникновении личной заинтересованности;

наделения комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Московской области полномочием по рассмотрению вопросов, касающиеся соблюдения ограничений, запретов, исполнения обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации, и урегулирования конфликтов интересов в отношении глав муниципальных образований Московской области;

введения альтернативных мер ответственности лиц, замещающих муниципальные должности в Московской области, за предоставление заведомо

недостовверных или неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Местное самоуправление и гражданское общество

Местное самоуправление имеет двойственную природу – это не только институт публичной власти, но и институт гражданского общества. Такая характеристика определяет весь путь развития местного самоуправления: от того, насколько общество ментально и культурно готово участвовать в осуществлении местного самоуправления, прямо зависит эффективность этого института публичной власти.

В этой связи одной из наиболее перспективных форм осуществления местного самоуправления, наиболее близкой для гражданского общества, является территориальная организация местного самоуправления (ТОС).

Вместе с тем, в настоящее время в Московской области ТОС развивается невысокими темпами, и Подмосковье довольно сильно отстает от лидеров (в частности, от Волгоградской, Тульской, Архангельской областей и др.).

Результаты мониторинга позволяют сделать вывод о том, что уровень развития территориального общественного самоуправления в Московской области уступает другим регионам.

В муниципальных образованиях Московской области до 2017 года количество ТОСов сокращалось. Так, если в начале 2000-х годов насчитывалось около 400 ТОСов, то к концу 2017 года существовало только 130 ТОСов. Указанную тенденцию удалось преодолеть только в 2018 году, в котором в Московской области было создано 37 ТОСов. В настоящее время из 157 ТОСов только 12 имеют статус юридического лица.

Лидерами по количеству ТОСов являются городские округа Коломенский (23), Балашиха (20) и Мытищи (18), Котельники (17). Вместе с тем, в 31 городском округе (Бронницы, Власиха, Волоколамский, Воскресенск, Дзержинский, Дмитровский, Домодедово, Дубна, Жуковский, Звездный городок, Ивантеевка, Истра, Клин, Красноармейск, Краснознаменск, Лосино-Петровский,

Лотошинский, Лыткарино, Можайский, Молодежный, Орехово-Зуевский, Протвино, Пущино, Реутов, Рошаль, Рузский, Серпухов, Талдомский, Фрязино, Электрогорск, Электросталь) в настоящее время территориальных общественных самоуправлений нет.

Следует отметить, что во всех муниципальных образованиях сформирована нормативная правовая база для осуществления территориального общественного самоуправления. В уставах всех муниципальных образований предусмотрено территориальное общественное самоуправление – как одна из форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, приняты положения о территориальном общественном самоуправлении и о порядке установления границ территориального общественного самоуправления.

При этом только в двух городских округах – Долгопрудном и Мытищах – утверждены муниципальные правовые акты, предусматривающие оказание материальной поддержки деятельности ТОСов.

Главное управление территориальной политики Московской области провело опрос населения по оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Московской области с применением информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий.

По итогам опроса наиболее популярными руководителями жители назвали глав городских округов Восход (73% от числа удовлетворенных), Молодежный (69%), Электрогорск (61%), Шаховская (60%), Серпухов (57%), Мытищи (56%). Самыми неэффективными признаны главы городских округов Фрязино (14% от числа удовлетворенных), Пущино (23%), Звенигород (25%), Волоколамского и Пушкинского муниципальных районов (27% и 29% соответственно).

В среднем по Московской области доля удовлетворенности населения работой главы муниципального образования составила 41%, деятельностью местной администрации и Совета депутатов – 38% и 27% соответственно.

В течение I–III кварталов 2019 года представители Совета в составе Комиссии проводили мониторинг правоприменения Закона Московской области

№ 187/2017-ОЗ «О поддержке территориального общественного самоуправления в Московской области». По результатам мониторинга отмечено существенное положительное влияние применения этого закона на развитие территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях Московской области.

19 апреля 2019 года в Доме Правительства Московской области состоялось общее собрание учредителей Ассоциации развития территориального общественного самоуправления Московской области.

В рамках мероприятия был принят устав Ассоциации, избраны руководящие органы, в том числе состав Правления, председатель Правления и директор Ассоциации. В состав Правления вошли руководители ТОСов из городских округов Балашиха, Мытищи, Долгопрудный, Коломенского городского округа, а также представители Московской областной Думы, Общественной палаты РФ, Московского областного регионального отделения Всероссийского совета местного самоуправления.

Председателем Ассоциации развития территориального общественного самоуправления был избран председатель Совета муниципальных образований Московской области Алексей Спасский, его заместителем – председатель Совета МОРО ВСМС, глава городского округа Мытищи Виктор Азаров, директором Ассоциации – исполнительный директор Совета муниципальных образований Московской области Олег Иванов.

Деятельность Совета

В настоящее время членами Совета являются 64 муниципальных образования Московской области из 64.

В 2019 году Совет продолжил активное сотрудничество с федеральными и, областными органами власти, общественными объединениями и некоммерческими организациями.

В 2019 году в работе Президиума Совета принимала участие заместитель председателя Правительства Московской области – руководитель Главного

управления территориальной политики Московской области М.Н. Нагорная. Председатель Комитета по местному самоуправлению Московской областной Думы А.А. Наумов является постоянным представителем Московской областной Думы в Совете, а представители Совета на постоянной основе участвуют в заседаниях Комитета.

Значение института представительства на таком уровне для повышения эффективности взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления Московской области очень велико.

В 2019 году представители Совета приняли участие в 116 мероприятиях (заседаниях, семинарах, совещаниях, круглых столах, форумах, конференциях и т.д.), в том числе:

- в 18 заседаниях Комитета по местному самоуправлению Московской областной Думы;
- в 4 заседаниях Комиссии по проведению административной реформы в Московской области;
- в 4 заседаниях Комитета Общероссийского конгресса муниципальных образований;
- в 2 заседаниях Совета Торгово-промышленной палаты Московской области;
- в 6 заседаниях Общественного Совета при Минприроды РФ и других.

В 2019 году Советом были заключены следующие соглашения о сотрудничестве (взаимодействии):

1) Соглашение о сотрудничестве с Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Московской области. Официально пролонгировано прежнее аналогичное соглашение, действовавшее более 10 лет.

2) Соглашение о сотрудничестве с Общероссийской общественной организацией «Лига здоровья нации». Соглашение заключено в целях совместной реализации программы «Здоровый муниципалитет», направленной на формирование здорового образа жизни, создание условий для активного

долголетия, снижения факторов риска заболеваний и повышения продолжительности жизни на территории муниципальных образований Московской области.

14 марта в Московской областной Думе состоялась церемония награждения победителей ежегодного конкурса «Лучший специалист в сфере местного самоуправления Московской области» - 2018.

Конкурс проходил под эгидой Совета муниципальных образований Московской области уже в одиннадцатый раз. В нем приняли участие сотрудники администраций муниципальных образований Подмосковья, а также депутаты и руководители органов территориального общественного самоуправления.

В 2018 году на конкурс было подано порядка 50 заявок из разных муниципальных образований Подмосковья. Особенно выделился городской округ Клин – в финал конкурса вышли сразу 3 представителя администрации и каждый из них занял первое место в своей номинации.

Работы победителей конкурса вошли в одноименный сборник, который был передан во все муниципалитеты, а также направлен в профильные министерства и ведомства Московской области в целях распространения передового опыта муниципального управления.

Заключение

В 2020 году муниципальные образования продолжают реализацию ключевых положений приоритетных национальных проектов, указов Президента Российской Федерации и поручений Губернатора Московской области, касающихся укрепления экономики, оптимизации бюджетных расходов, выполнения социальных обязательств перед жителями Подмосковья.

Ключевой задачей для органов местного самоуправления в современных условиях станет формирование благоприятного инвестиционного климата для тех предпринимателей, которые создают рабочие места и внедряют новые технологии.

Другой важной задачей в 2020 году станет оптимизация бюджетных расходов. За счет грамотного распределения бюджетных средств могут быть получены дополнительные ресурсы для реализации важнейших социальных программ.

Обобщая итоги развития местного самоуправления в Московской области в 2019 году, следует отметить, что была проведена значительная работа, связанная с административной оптимизацией территорий муниципальных образований, совершенствованием процесса разграничения полномочий, развитием территориального общественного самоуправления, муниципальной правовой базы, распространением лучших практик муниципального управления, стимулированием инвестиционной активности, развитием промышленности, внедрением инновационных решений, цифровизацией управленческих процессов.