



---

# ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД

2009 год

## **О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ПЕРМСКОМ КРАЕ**

---

---

---

ББК 66.3(2Рос),124  
УДК 351/354  
О 118

НО «Совет муниципальных образований Пермского края» благодарит  
Правительство Пермского края за финансовую и организационную поддержку  
в подготовке и издании «Ежегодного доклада • 2009 год •  
«О состоянии местного самоуправления и развития  
муниципальных образований в Пермском крае».

**О 118** О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае • Ежегодный доклад • 2009 год / Рук. проекта И. В. Марасанова. — Пермь: ООО «Типография «Астер», 2010. — 102 с.

В докладе представлены:

- результаты анализа ситуации развития местного самоуправления в Пермском крае в 2009 году;
- анализ реализации предложений Ежегодного доклада-2008;
- вопросы территориальной организации и моделей управления муниципальных образований;
- вопросы исполнения государственных полномочий;
- проблемы информационного обеспечения;
- другие вопросы реализации муниципальной реформы в Пермском крае.

Ежегодный доклад-2009, подготовленный Советом муниципальных образований, представляет интерес как для членов Совета, представителей всех муниципальных образований Пермского края, так и для федеральных и региональных органов представительной и исполнительной власти, специалистов ведомств всех уровней, работающих на территории Пермского края.

ББК 66.3(2Рос),124

---

Подписано в печать 26.02.2010 г.

Формат 60x90/8. Гарнитура NewtonС.

Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 20360.

Производство НП «Профессиональный интерес»

614000, г. Пермь, ул. Советская, 65а.

Отпечатано в ООО «Типография «Астер»

614041, г. Пермь, ул. Усольская, 15.

© НО «Совет муниципальных образований  
Пермского края», 2010

© НП «Профессиональный интерес», 2010

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Вступление .....</b>	<b>5</b>
<b>Глава 1. Анализ реализации предложений Ежегодного доклада-2008 .....</b>	<b>7</b>
1.1. Определение основных программных целей, задач и показателей в развитии муниципальных образований Пермского края .....	7
1.2. Создание единой модели государственного и муниципального управления .....	12
1.2.1. Основные принципы функционально-целевой модели управления .....	12
1.2.2. Реализация схемы «заказчик–подрядчик» в отношениях «регион–муниципалитет» .....	15
1.3. Создание Единого информационного портала муниципальных образований .....	19
<b>Глава 2. Основные тенденции и проблемы развития системы местного самоуправления в 2009 году .....</b>	<b>21</b>
2.1. Создание нормативно-правовой базы, способствующей развитию местного самоуправления .....	21
2.1.1. Основные тенденции изменений в российском законодательстве, касающиеся муниципальной реформы .....	21
2.1.2. Законотворческая деятельность в Пермском крае в области муниципальной реформы .....	22
2.1.3. Создание нормативно-правовой базы органов местного самоуправления в Пермском крае .....	24
2.1.4. Организация взаимодействия Законодательного собрания Пермского края и органов местного самоуправления в 2009 году .....	25
2.1.4.1. Работа Совета представительных органов .....	25
2.1.4.2. Работа ассоциаций представительных органов муниципальных образований .....	26
2.1.4.3. Работа Советов представительных органов в муниципальных районах Пермского края .....	27
2.1.4.4. Организация подготовки депутатского корпуса муниципальных образований .....	28
2.1.5. Создание молодежных парламентов в Пермском крае в 2009 году .....	29
2.1.5.1. Создание регионального Молодежного парламента .....	29
2.1.5.2. Создание молодежных парламентов в муниципальных образованиях Пермского края .....	31
2.2. Территориальная организация и характеристика местного самоуправления в Пермском крае .....	32
2.2.1. Статистические данные о муниципальных образованиях Пермского края .....	32
2.2.2. Вопросы объединения муниципальных образований Пермского края .....	33
2.2.2.1. Территориальное объединение и дотации на выравнивание .....	33
2.2.2.2. Территориальное объединение и целевые межбюджетные трансферты .....	34
2.2.2.3. Территориальные объединения и содержание муниципального управленческого аппарата .....	35
2.2.2.4. Влияние территориальных изменений на повышение качества управления муниципальными образованиями .....	37
2.2.2.4.1. Муниципальная статистика: основные проблемы и тенденции .....	37
2.2.2.4.2. Территориальные изменения и информационное обеспечение .....	40
2.3. Модели управления органами местного самоуправления .....	42
2.3.1. Социальный портрет современных муниципальных управленцев .....	42
2.3.2. Функционально-целевая модель муниципального управления .....	43
2.3.3. Модель управления «Сити-менеджер»: возможности и риски .....	46
2.3.4. Разнообразие управленческих структур сельских поселений .....	51
2.3.5. Проблемы подготовки кадров для совершенствования муниципального управления .....	52
2.3.6. Системы подведения итогов деятельности муниципальных образований .....	54
2.3.6.1. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Пермского края согласно Указу Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 .....	54
2.3.6.2. Конкурс муниципальных районов и городских округов Пермского края по достижению наиболее результативных значений показателей социально-экономического развития .....	55
2.3.6.3. Муниципальные конкурсы эффективности деятельности поселенческих органов местного самоуправления .....	56
2.3.6.4. Конкурс Совета муниципальных образований Пермского края .....	57
2.4. Решение вопросов местного значения .....	58
2.4.1. Некоторые социальные аспекты решения вопросов местного значения .....	58
2.4.2. Формирование доходной части бюджета муниципальных образований .....	60
2.4.2.1. Общие подходы в формировании доходной части муниципальных бюджетов .....	60
2.4.2.2. Анализ формирования доходной части муниципальных бюджетов (налоги) .....	61
2.4.2.3. Анализ формирования доходной части муниципальных бюджетов (неналоговые доходы) .....	63
2.4.3. Основные тенденции регионального фонда финансовой поддержки поселений .....	64
2.4.4. Развитие районных фондов финансовой поддержки поселений. Основные тенденции .....	65
2.4.5. Совершенствование решения вопросов местного значения: участие в снижении социальной напряженности в условиях мирового финансового кризиса .....	67
2.5. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления .....	70

2.5.1. Основные организационные формы участия населения в местном самоуправлении.....	70
2.5.2. Муниципальные выборы 2009 года: практика организации, основные выводы.....	71
2.5.3. Участие политических партий в муниципальных выборах в Пермском крае.....	72
2.5.4. Новые механизмы отстранения от должности высших выборных лиц местного самоуправления.....	76
2.5.5. Участие населения в местном самоуправлении: основные формы, практика их реализации, результативность и перспективы.....	76
2.5.6. Гражданская экспертиза деятельности органов местного самоуправления.....	78
2.6. Вопросы, возникшие в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.....	80
2.6.1. Решение вопросов по поводу муниципального имущества.....	80
2.6.2. Организация взаимодействия с налоговыми органами.....	81
2.6.3. Вопросы пожарной безопасности.....	82
2.6.4. Решение проблем 94-ФЗ (взаимодействие с территориальным управлением ФАС).....	84
2.7. Проблемы информационного обеспечения реформы местного самоуправления.....	86
2.7.1. Основные каналы обеспечения населению доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления.....	86
2.7.2. Роль официального сайта муниципального образования в обеспечении населению доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления.....	87
2.7.2.1. Социальный портрет активных пользователей Интернета.....	87
2.7.2.2. Интернет-пространство в муниципальных образованиях.....	90
2.7.3. Проблемы традиционных местных средств массовой информации.....	91
2.7.4. Практика ведения официального сайта муниципального образования на примере анализа сайтов городов Соликамска, Перми и Саскатуна (Канада).....	92
2.7.4.1. Высшее должностное лицо.....	93
2.7.4.2. Депутатский корпус.....	93
2.7.4.3. Организация обратной связи.....	93
2.8. Межмуниципальное сотрудничество.....	94
2.8.1. Международное сотрудничество муниципальных образований Пермского края.....	94
2.8.1.1. Развитие движения городов-побратимов.....	94
2.8.1.2. Международный семинар «Экологическое образование для устойчивого развития».....	94
2.8.2. Совет глав городских округов и муниципальных районов при губернаторе Пермского края.....	95
2.8.3. Деятельность Совета муниципальных образований Пермского края в 2009 году.....	95
2.8.4. Взаимодействие с Общероссийским конгрессом муниципальных образований в 2009 году.....	97
2.8.5. О деятельности ассоциаций глав городских округов и муниципальных районов в 2009 году.....	98
2.8.6. Деятельность Ассоциации городских поселений.....	99
<b>Заключение.....</b>	<b>100</b>

## Приложения (на CD-диске)

Приложение 0.1. Состав муниципальных образований Пермского края
Приложение 1.3. Сайты МО на портале Правительства Пермского края
Приложение 2.1.1. Федеральный закон № 131-ФЗ (ред от 27.12.2009 г.)
Приложение 2.1.2. Федеральный закон от 07.05.2009 г. № 90-ФЗ
Приложение 2.1.3. Федеральный закон от 23.11.2009 г. № 261-ФЗ
Приложение 2.1.4. Федеральный закон от 28.11.2009 г. № 283-ФЗ
Приложение 2.1.5. Федеральный закон от 27.12.2009 г. № 365-ФЗ
Приложение 2.1.6. Сводный перечень нормативных правовых актов муниципальных районов и поселений
Приложение 2.1.7. Молодежный парламент
Приложение 2.2.1. Плотность населения
Приложение 2.2.2. Соотношение межбюджетных трансфертов и собственных налоговых поступлений в бюджетах городских округов и муниципальных районов в 2009 году
Приложение 2.2.3. Доля расходов на содержание представительных и исполнительных органов власти за 9 месяцев 2009 года
Приложение 2.2.4. Федеральный закон № 8-ФЗ
Приложение 2.3. Система управления Юсьвинского сельского поселения
Приложение 2.4.1. Налоги ОМСУ на душу населения
Приложение 2.4.2. Неналоговые доходы на душу населения
Приложение 2.4.3. Распределение РегФФПП на 2007–2012 годы
Приложение 2.4.4. Объемы межбюджетных трансфертов в консолидированном бюджете за вычетом субсидий и субвенций
Приложение 2.6. Брошюра «Управление земельными ресурсами»



## ВСТУПЛЕНИЕ

В чем заключается смысл словосочетания «местное самоуправление»? В первую очередь эти слова побуждают думать о самостоятельной организации, деятельность которой связана с особенностью места, пониманием задач и способов их решения. И деятельность эта осуществляется самостоятельно, а не в силу каких-либо указаний, полученных из расположенного где-то управленческого центра. Обсуждая законодательство о местном самоуправлении, принято оперировать понятиями «органы местной власти» и обобщенным «население». В действительности на каждой территории существуют различные зарегистрированные и незарегистрированные социальные группы, бизнес-структуры, региональные и федеральные организации. Задача организовать взаимодействие между ними для решения общих дел стоит перед любым органом местной власти. Действующий от 6 октября 2003 года Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (*далее — 131-ФЗ*) обеспечивает некий общий для всех, а потому минимальный стандарт жизнеобеспечения.

Чтобы понять очень непростую природу местного самоуправления в современной России, предлагается использовать **десять основных подходов** в Ежегодном докладе за 2009 год «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае» (*далее — Ежегодный доклад-2009*):

**1. Нормативный (базовый).** Его значение определяется тем, что через подготовку, принятие необходимых законодательных актов происходит практическое внедрение местного самоуправления.

**2. Модельный.** В рамках данного подхода формируются различные модели местного самоуправления. Они могут принимать вид соответствующих нормативно-правовых актов, а могут функционировать и несколько обособленно, в виде проектных решений различного масштаба или уровня.

**3. Гражданский.** Он подразумевает поиск такой системы общественных отношений, которая позволяет всем жителям или социальным группам влиять на властные решения, определяющие их жизнедеятельность. Ограничение этих возможностей ведет к нарушению гражданских свобод и местного самоуправления.

**4. Политический.** Вопросы, связанные с местным самоуправлением, являются политическим процессом, в котором участвуют различные группы. Анализ развития их взаимоотношений, достигнутый результат позволяет складывать реальную картину местного самоуправления.

**5. Исторический.** Подход, который позволяет включить события текущего времени в более широкий контекст. Он позволяет расширить понимание возникающих проблем, а также использовать для разработки современных проектов решения прошлых времен.

**6. Географический.** Это «объективные» закономерности пространственной организации систем расселения и хозяйствования.

**7. Экономический.** Подход, в рамках которого в первую очередь анализируется экономический потенциал муниципального образования и связанные с ним возможности развития.

**8. Социологический.** Подразумевает понимание норм и форм самоорганизации людей как важнейшая составляющая управленческой практики и исследований. Без учета этого подхода управленческие решения могут «повиснуть в воздухе» или потребовать чрезмерных ресурсов, а исследования не смогут адекватно описать происходящие процессы.

**9. Профессиональный.** Включает в себя анализ формирования и развития управленческой практики местного самоуправления. Муниципальные управленцы при решении постоянно возникающих вопросов накапливают богатейший управленческий опыт, который необходимо анализировать. Целенаправленная работа в этом направлении — обязательное условие выращивания профессионального муниципального управления.



**10. Государственный.** Это подход, который отвечает на вопрос, какой быть современной российской государственности. В его рамках неверно противопоставлять местное самоуправление, как демократический институт, государству, как синониму авторитарного и централизующего начала. Для огромной России неверен и тезис, что сильная власть не нуждается в местном самоуправлении. Можно считать неточным и подход к местному самоуправлению как к власти подзаконной, но самостоятельной в отведенной ей законом нише. Местное самоуправление — это составная часть российской государственности и может пониматься, анализироваться и создаваться только в таком контексте.

«...Вопрос местного самоуправления — часть вопроса о характере российской государственности, а это вопрос не того рода, который решается чисто «менеджеральным» усилием: вот, организуем анализ ситуации, сформулируем проблемы, наметим пути решения, мобилизуем ресурсы... Вопрос о государстве (и местном самоуправлении как его составной части) — это принципиальный политический вопрос, ответ на который складывается как равнодействующая многих разных усилий и действий. И соответственно, это вопрос смысловой и ценностный — вопрос о том, какие смысловые и ценностные установки и ориентиры хотят и готовы принять люди, составляющие современное российское общество и государство. И вопрос местного самоуправления. Как и вопрос характера государственности — это не вопрос теории или модели, по которой мы сможем — наконец-то — скроить «правильное положение дел. Это вопрос реальной практики государственного и общественного строительства, оформляемой всегда в конкретных исторических и общественных условиях».

**А. Е. Балабанов,**  
заведующий кафедрой государственного  
и муниципального управления  
Академии социального управления

Местное самоуправление — это не вопрос о том, как реализовать нормы закона об основах местного самоуправления или как построить ту или иную модель, которая будет соответствовать нашим представлениям о демократии в развитых странах. И тем более это не вопрос, как организовать вертикаль власти, доведя ее до каждого поселения, улицы или садового участка. Местное самоуправление — это вопрос организации на территории нормального взаимодействия различных субъектов, каждый из которых с учетом местных традиций решает свои проблемы и отстаивает интересы. Поэтому ключевым содержанием Ежегодного доклада-2009 является анализ формата отношений этих субъектов: взаимодействий, диалога и принятых решений. ■

#### СПРАВКА

В Ежегодном докладе за 2008 год «Развитие местного самоуправления в Пермском крае. Итоги переходного периода» (далее — *Ежегодный доклад-2008*) Советом муниципальных образований (далее — *Совет МО*) было предложено разделить городские округа и муниципальные районы на **три группы (Приложение 0.1):**

**1) городские округа (далее — ГО)** — 6 муниципальных образований, для которых характерна высокая плотность населения (проживает более 50% жителей Пермского края), которые имеют особые полномочия, предусмотренные 131-ФЗ, промышленный характер экономики;

**2) муниципальные районы городского типа (далее — МРГТ)** — 14 муниципальных районов, на территории которых проживает 14% населения Пермского края (плотность населения неравномерна: более 70% проживает в городских поселениях), промышленно-аграрный характер экономики;

**3) муниципальные районы сельского типа (далее — МРСТ)** — 28 муниципальных районов с низкой плотностью населения, в них проживает 26% жителей Пермского края (в городских поселениях — менее 70% населения районов), аграрный характер экономики.

**Все аналитические таблицы Ежегодного доклада-2009 приводятся согласно данной структуре.**





## ГЛАВА 1. АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДЛОЖЕНИЙ ЕЖЕГОДНОГО ДОКЛАДА–2008

В заключении Ежегодного доклада–2008 был сформулирован ряд предложений, которые, по мнению Совета МО Пермского края, региональным органам власти необходимо учесть при совершенствовании моделей управления муниципальными образованиями. В 2009 году Правительство и Законодательное Собрание Пермского края проделали большую работу по разработке «Программы социально-экономического развития Пермского края на 2010–2012 годы и на период до 2017 года» (далее — *Программа*), в которой даны ответы на многие вопросы, волнующие муниципальное сообщество.

### 1.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПРОГРАММНЫХ ЦЕЛЕЙ, ЗАДАЧ И ПОКАЗАТЕЛЕЙ В РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПЕРМСКОГО КРАЯ

Главной целью развития муниципальных образований Пермского края, как и всего региона, определено повышение качества жизни населения. Для этого считается необходимым «выявить ключевые преимущества Пермского края на основе его социально-экономического положения, сформулировать общественные договоренности о стратегических целях и задачах развития и способах их достижения, установить целевые показатели развития и перечень приоритетных проектов до 2012 года».

Стратегическими и тактическими документами, которые определяют задачи, являются:

- Послание Президента РФ Федеральному Собранию;
- Программа социально-экономического развития Пермского края на 2010–2012 годы и на период до 2017 года;
- послание губернатора Законодательному Собранию Пермского края;
- Устав Пермского края;
- Указ губернатора Пермского края № 55 «О целях, задачах и целевых показателях деятельности Правительства Пермского края»;
- приоритетные направления деятельности Правительства Пермского края на год;

«России нужна всесторонняя модернизация, я об этом за последнее время немало сказал. Нам необходимо радикально изменить экономический и технологический уклад, преодолеть отсталость, чтобы страна получила эффективную экономику и стала конкурентоспособнее, а ее граждане стали богаче. Нам нужна экономика, основанная на интеллектуальных достижениях, то есть так называемая умная экономика, — но умная экономика может быть создана только умными людьми. Поэтому наше общество усложняется, оно неоднородное, многомерное, составляющие его группы ведут разный образ жизни, имеют разные вкусы и взгляды, в том числе и политические взгляды. Таким обществом не нужно пытаться командовать — с ним нужно сотрудничать.

Наша задача — добиться того, чтобы принципы политического управления были адекватны многомерности, идеологическому и культурному многообразию общества. Политика должна становиться более умной, более гибкой, более современной, а на практике мы, к сожалению, зачастую сталкиваемся с иными подходами, когда усложняющимися социальными процессами пытаются управлять при помощи примитивного, я бы даже сказал тупого администрирования».

Из выступления Президента РФ Д. А. Медведева  
на заседании Государственного совета РФ  
22 января 2009 года

• законы Пермского края, регулирующие бюджетный процесс.

Кроме того, в основу создания Программы положены принципы нового государственного менеджмента, согласно которому управление в частном и государственном секторе имеет скорее больше общего, чем отличного, несмотря даже на то, что деятельность властных структур невозможно оценить с помощью одного критерия, каким в бизнесе является прибыль. Управление регионом или муниципалитетом значительно сложнее, однако это не означает, что оно не должно быть предпринимательским, настроенным на достижение конкретного результата в четко обозначенные сроки. Для этого новый государственный менеджмент предлагает властным институтам заимствовать технологии управления, разработанные для частных компаний, и создавать конкурентную среду внутри государственного и муниципального сектора.

Основным управленческим подходом, реализуемым в Пермском крае, является тезис о глобальной конкуренции, в которую включены не только хозяйствующие субъекты, но и регионы. Речь идет о конкуренции не столько за «федеральный ресурс», сколько за бизнес, способный платить налоги и создавать рабочие места, и за людей, которые трудятся, получают заработную плату, тратят ее в регионе, создавая тем самым условия для развития бизнеса<sup>1</sup>.

Эти подходы вполне сопоставимы с позициями классиков нового государственного менеджмента Д. Осборна (Osborne) и Т. Гэблера (Gaebler). Согласно американским экспертам, государство, действующее в духе нового государственного менеджмента, выполняет следующие функции<sup>2</sup>:

1) развивает конкуренцию между поставщиками общественных услуг (как между организациями государственного сектора, так и между организациями государственного сектора и частными компаниями);

2) расширяет права граждан, передавая функции контроля от бюрократических структур на уровень местного самоуправления;

3) оценивает работу учреждений не по затратам (выполнению бюджета), а по результатам;

4) руководствуется в процессе осуществления деятельности прежде всего целями (миссией), а не инструкциями;

5) превращает налогоплательщиков в потребителей государственных и муниципальных услуг, предоставляя им более широкий выбор, в частности в сфере образования, повышения квалификации, решения жилищно-коммунальных вопросов и т. д.;

6) приватизирует, где это возможно, деятельность государственных агентств, т. е. передает государ-

ственные функции частным организациям, обычно по контракту;

7) уделяет больше внимания «зарабатыванию» денег, в отличие от традиционного их растрачивания;

8) децентрализует управление, руководствуясь принципом кооперации;

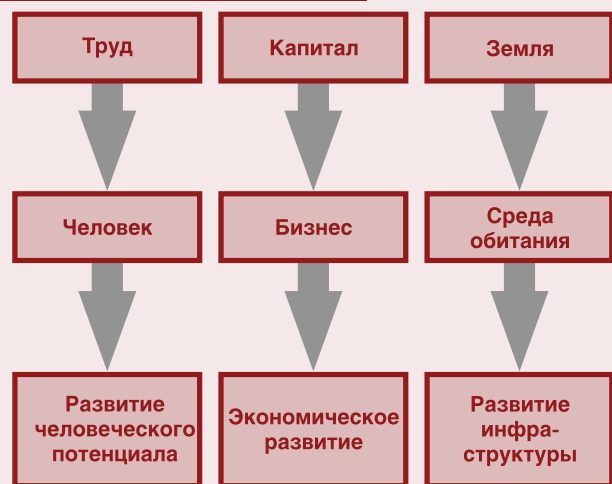
9) предпочитает рыночные механизмы управления, а не бюрократические;

10) ориентируется не столько на оказание услуг, сколько на стимулирование решения возникающих в обществе проблем всеми секторами — государственным, муниципальным, частным и некоммерческим.

Разработка и развитие новых подходов в региональном и муниципальном управлении, по мнению губернатора Пермского края О. А. Чиркунова, является одним из основных условий изменения позиций региона в России: «В существующей системе развития общества Пермь никогда не догонит Москву, Петербург или даже Екатеринбург, которые геополитически более правильно расположены, обладают несопоставимыми с нами накопленными инвестициями<sup>3</sup>. Исторический шанс Пермского края заключается в том, чтобы возглавить процесс перемен в региональных государственных институтах».

При рассмотрении Пермского края как аналога корпорации, которая работает в строго определенном историческом отрезке и конкретных социально-экономических условиях, сформулированы цели, которые дополнены основными показателями, оценивающими их достижение.

### Основные цели развития региона



<sup>1</sup> Пермский край — территория конкурентного развития: Учеб.-метод. пособие / Под научн. ред. Т. В. Букиной, Е. Л. Зуевой. — 3-е изд., расш. и перераб. — Пермь: «Астер», 2008. — С. 8.

<sup>2</sup> Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. — Oxford, 1992. — P. 19–20.

<sup>3</sup> Там же.



## Цели 1-го и 2-го уровня

Цели 1-го уровня	Основные показатели целей 1-го уровня	Цели 2-го уровня
Развитие человеческого потенциала	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Темпы роста рождаемости;</li> <li>• темпы роста смертности;</li> <li>• сальдо миграции</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Уровень здоровья;</li> <li>• уровень образования;</li> <li>• уровень и качество жизни населения (структура общества и развитие социальных процессов внутри него, преобладающая мотивация людей)</li> </ul>
Экономическое развитие	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Среднесписочная численность работающих;</li> <li>• фонд оплаты труда в основных отраслях экономики;</li> <li>• производительность труда;</li> <li>• средний уровень заработной платы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Рост доходов населения</li> </ul>
Рациональное использование ресурсов и развитие инфраструктуры	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Управление ресурсами и развитие инфраструктуры;</li> <li>• прибыль от использования ресурсов;</li> <li>• темпы роста стоимости проживания человека на территории;</li> <li>• темпы роста издержек бизнеса</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Увеличение доходов от использования ресурсов (земельных, водных, лесных, недр)</li> </ul>
Развитие территорий	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Создание саморегулируемой системы муниципальных образований, обладающих ресурсами к самостоятельному развитию</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Рост самообеспеченности муниципальных образований;</li> <li>• снятие рисков будущих периодов;</li> <li>• инструменты повышения самообеспеченности муниципальных образований;</li> <li>• кадровая политика в муниципальных образованиях</li> </ul>
Управление государственной и муниципальной собственностью	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Повышение качества бюджетных услуг;</li> <li>• предоставление клиенту возможности выбора поставщика услуг;</li> <li>• формирование конкурентного поставщика бюджетной услуги</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Доля бюджетных услуг, размещаемых на рынке</li> </ul>

Таблица 2

## Цели 2-го уровня, механизмы их реализации и достигнутые результаты

Цели	Задачи	Механизмы реализации	Результаты
2.4.1. Рост самообеспеченности муниципальных образований (далее — МО)	2.4.1.1. Увеличение доходов МО, зачисляемых в консолидированный бюджет	2.4.1.1.1. Увеличение налоговых доходов	Увеличение доходов МО. Снижение текущих расходов МО. Положительная динамика изменения удельного показателя самообеспеченности.
		2.4.1.1.2. Увеличение неналоговых доходов	
	2.4.1.2. Снижение текущих расходов МО	2.4.1.2.1. Анализ расселения жителей по территории МО и оптимизация инфраструктуры (дороги, сеть бюджетных учреждений и пр.)	
		2.4.1.2.2. Снижение затрат на энергоресурсы	
		2.4.1.2.3. Подушевое финансирование в образовании и здравоохранении	
		2.4.1.2.4. Аутсорсинг (передача отдельных муниципальных функций бизнесу, НКО)	
		2.4.1.2.5. Реформирование бюджетных предприятий и учреждений	
2.4.1.2.6. Сокращение затрат на муниципальное управление			

## Цели 2-го уровня, механизмы их реализации и достигнутые результаты

Цели	Задачи	Механизмы реализации	Результаты
	2.4.1.3. Оптимизация численности и структуры населения МО	2.4.1.3.1. Устранение перекрестного субсидирования между поселениями в теплоснабжении, электрообеспечении и на транспорте 2.4.1.3.2. Увеличение доли работающего населения	
2.4.2 Снятие рисков будущих периодов	2.4.2.1. Анализ потенциальных рисков	2.4.2.1.1. Обеспечение функционирования Института кураторства	Увеличение доли бюджета развития в расходах МО. Снижение текущих расходов МО. Положительная динамика изменения удельного показателя самообеспеченности.
		2.4.2.1.2. Проведение выездных встреч с ОМСУ	
	2.4.2.2. Повышение эффективности инвестиционной деятельности МО	2.4.2.2.1. Определение стратегических направлений инвестирования	
		2.4.2.2.2. Экспертиза инвестиционных проектов	
2.4.3 Инструменты повышения самообеспеченности МО	2.4.3.1. Создание условий для конкурентного развития МО	2.4.3.1.1. Закрепление на постоянной основе отчислений и передача отдельных региональных налогов на уровень МО	Увеличение доли бюджета развития в расходах МО. Снижение текущих расходов МО. Положительная динамика изменения удельного показателя самообеспеченности.
		2.4.3.1.2. Распределение инвестиционных ресурсов по подушевому принципу	
		2.4.3.1.3. Изменение системы тарифного регулирования за потребленные ресурсы	
		2.4.3.1.4. Бюджетирование, ориентированное на результат	
		2.4.3.1.5. Объединение МО Пермского края	
		2.4.3.1.6. Стимулирование глав к повышению самообеспеченности МО	
	2.4.3.2. Разработка и реализация концепций и программ социально-экономического развития (МР, ГО, поселений)	2.4.3.2.1. Выбор органами МСУ концепций СЭР МО	
		2.4.3.2.2. Разработка программ СЭР МО	
	2.4.3.3. Совершенствование алгоритма взаимодействия ФЦБ «Развитие территорий» и ОМСУ по росту самообеспеченности МО		
	2.4.4 Кадровая политика в МО	2.4.4.1. Создание команды профессиональных управленцев и специалистов для ОМСУ	
2.4.4.2. Формирование конкурентоспособного кадрового потенциала на муниципальном уровне		2.4.4.2.1. Формирование кадрового резерва	
		2.4.4.2.2. Принятие программ развития муниципальной службы	
		2.4.4.2.3. Обучение (подготовка, переподготовка кадров, повышение квалификации)	
		2.4.4.2.4. Стажировка	

## Цели 2-го уровня, механизмы их реализации и достигнутые результаты

Цели	Задачи	Механизмы реализации	Результаты
		2.4.4.2.5. Проведение выездных семинаров, совещаний	
		2.4.4.2.6. Работа в территориях групп экспертов	
	2.4.4.3. Ротация глав МО и муниципальных служащих на основе оценки их профессиональных и деловых качеств	2.4.4.3.1. Определение эффективности деятельности глав	
		2.4.4.3.2. Занесение в послужные карты рейтингов глав	
		2.4.4.2.3. Публичное информирование населения о деятельности глав МО	
		2.4.4.3.4. Выработка рекомендаций	
		2.4.4.3.5. Кадровая политика на уровне поселений	

Несмотря на то что в августе 2009 года проект Программы был отклонен депутатами Законодательного Собрания, сформулированные управленческие

цели и механизмы их достижения активно обсуждались руководителями региональной и муниципальной власти (см. главу 2.3).

## ВЫВОД

Анализ проблем совершенствования муниципального управления достаточно полно совпадает с теми проблемами, которые стоят перед муниципальными образованиями Пермского края. В связи с этим можно считать, что вопросы, поставленные в Ежегодном докладе-2008, были учтены при разработке Программы. ■





## 1.2. СОЗДАНИЕ ЕДИНОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В 2009 году эти общие подходы, о которых говорилось выше, были сформулированы, широко обсуждались на самых различных уровнях. В результате предложены две основные модели управления:

1. Формирование представительных органов власти — выборы глав муниципальных образований из состава земских собраний (см. главу 2.5).
2. Организация деятельности исполнительных органов власти на основе функционально-целевой модели и под руководством сити-менеджеров (см. главу 2.3).

Если избрание высших должностных лиц из состава депутатов и назначение сити-менеджеров предусмотрены 131-ФЗ и ранее применялись в муниципальном управлении на территории Пермского края, то функционально-целевая модель управления является оригинальной разработкой губернатора и Правительства Пермского края и ее реализация на уровне региона началась в 2006 году.

### 1.2.1. Основные принципы функционально-целевой модели управления

В основе функционально-целевой модели управления Пермским краем (далее — ФЦМ), лежит система целей и целевых показателей, основными элементами которой являются функционально-целевые блоки (далее — ФЦБ).



Эта модель значительно отличается от той, что существовала в Пермской области и Коми-Пермяцком автономной округе. Можно выделить следующие ключевые характеристики ФЦМ, отличающие ее от традиционной модели управления регионом.

Во-первых, ФЦМ предполагает отказ от структу-

рирования исполнительных органов государственной власти по отраслевому принципу. По мнению членов управляющей команды, отраслевая система управления перестала отвечать требованиям времени еще в 1990-е годы, после ликвидации плановой экономики и монополии государственной собственности. Если



в период существования Советского Союза государство обладало значительными возможностями прямого и непосредственного управления экономикой, то с переходом к рыночным отношениям и установлением гарантий права частной собственности государство, в том числе и на региональном уровне, должно трансформировать свой управленческий аппарат.

Каждый из ФЦБ включает исполнительные органы государственной власти края в соответствии с тем или иным приоритетным направлением развития региона, имеет свою цель и несет ответственность за ее достижение.

Во-вторых, ФЦМ ориентирует государственные структуры на достижение конкретных результатов, выраженных в цифровых показателях. Концепция «управления по результатам» является одним из самых значимых элементов ФЦМ, согласующихся с логикой нового государственного менеджмента. Она предполагает, что изначально перед исполнительными органами государственной власти края ставятся цели, обеспеченные ресурсами для их достижения. К таким ресурсам относятся: кадровый, финансовый, организационный, материально-технический и др. При управлении по результатам каждый участник управленческого процесса должен скоординировать работу с другими членами команды. Результативное мышление предполагает, что руководитель и исполнитель совместно определяют результат, и потом последний сам выбирает пути и методы его достижения.

Внедрение этой концепции в деятельность исполнительных органов государственной власти Пермского края направлено на замену нормативно-функционального подхода (орган следует инструкциям и осуществляет только те функции, которые прописаны в нормативных правовых актах) проблемно-целевым (орган старается решить реально существующие социальные проблемы, а не механистически выполнять свои функции). Для того чтобы стимулировать руководителей и исполнителей добиваться поставленных целей, краевой закон «О денежном содержании государственных гражданских служащих Пермского края» позволяет установить зависимость оплаты труда отдельных категорий государственных гражданских служащих края от показателей эффективности и результативности их служебной деятельности.

Примечательно, что была принята система оценки результатов работы исполнительных органов государственной власти региона путем сравнения соответствующих показателей по Пермскому краю и субъектам РФ, находящимся примерно на том же уровне социально-экономического развития. Это так называемые «регионы-конкуренты»: Нижегородская, Самарская, Свердловская, Челябинская области, а также Республика Башкортостан.

В-третьих, в рамках ФЦМ взят курс на переход от сметного финансирования бюджетных учреждений

к финансированию по результатам. Сметное финансирование — это предоставление денежных средств из государственного бюджета для покрытия расходов согласно представленным сметам. Ассигнования выделяются на основе прогнозируемых объемов предоставления услуг. Естественно, такая система не создает стимулов к более рациональному использованию ресурсов и повышению качества оказываемых услуг населению. Чтобы изменить ситуацию, по мнению региональных властей, необходимо увязать получение денежных средств с конечными результатами работы их получателей.

С 2007 года на территории Пермского края реализуется региональный проект, предусматривающий переход от сметного финансирования учреждений здравоохранения к финансированию на основе тарифов за выполненные объемы работ с учетом конкретных показателей и конечных результатов деятельности. Финансирование по результатам повышает экономическую самостоятельность медицинских учреждений и позволяет использовать полученную экономию, в том числе и на материальное стимулирование персонала с учетом достигнутых результатов. Следовательно, оно создает предпосылки для разработки и внедрения механизмов заинтересованности медицинских работников в результатах лечения и способствует повышению качества и доступности медицинской помощи для населения Пермского края.

Более того, законом «О бюджетном процессе в Пермском крае», принятым в 2007 году, введена норма о формировании, учете, исполнении и контроле исполнительными органами государственной власти края управленческого бюджета. Она основывается на распределении бюджетных средств по функционально-целевым блокам, целям и задачам и представляется с проектом закона о бюджете в виде справочной информации. Бюджет Пермского края принимается сроком на 3 года, что позволяет осуществлять среднесрочное планирование. Создается предпосылка для установления связи между выделением ресурса и получением конечного результата, поскольку формат управленческого бюджета предполагает еще и формирование пообъектных перечней и списков. Другими словами, денежные средства закладываются не просто на абстрактные строки «образование» или «здравоохранение», а на конкретные объекты, способные оказать населению услуги определенного качества и стандарта.

Логика дальнейшей трансформации системы государственного управления регионом требовала определения основного «производственного центра», который бы взял на себя ответственность за достижение целей и целевых показателей. Таким центром стало Правительство Пермского края, высший исполнительный орган государственной власти региона<sup>1</sup>, образованный в июне 2006 года. Его организа-

<sup>1</sup> О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Пермского края от 7 сентября 2007 г. № 107-ПК // Законодательное Собрание Пермского края: сайт. 14.09.2007. URL: [http://parlament.perm.ru/upload/files/multi/107-ПК\\_zaks2.pdf](http://parlament.perm.ru/upload/files/multi/107-ПК_zaks2.pdf)

ционная структура сформирована в соответствии с ФЦМ.

Исполнительные органы государственной власти Пермского края сгруппированы по принципу наибольшего тяготения в пять функционально-целевых блоков:

- развитие человеческого потенциала;
- экономическое развитие;
- управление ресурсами и развитие инфраструктуры;
- управление государственными учреждениями;
- развитие территорий.

Кроме того, в структуре Правительства выделены блоки «Финансы» и «Безопасность».

Исполнительные органы государственной власти, входящие в состав функционально-целевого блока, представлены министерствами и агентствами. Кроме того, в рамках каждого блока образован ключевой департамент, к функциям которого относятся: выработка политики блока, обеспечение взаимодействия между исполнительными органами внутри блока, оперативный контроль, информационное обеспечение внутри ФЦБ. Кроме того, ключевые департаменты отвечают за отбор, экспертизу и контроль реализации проектов, направленных на достижение

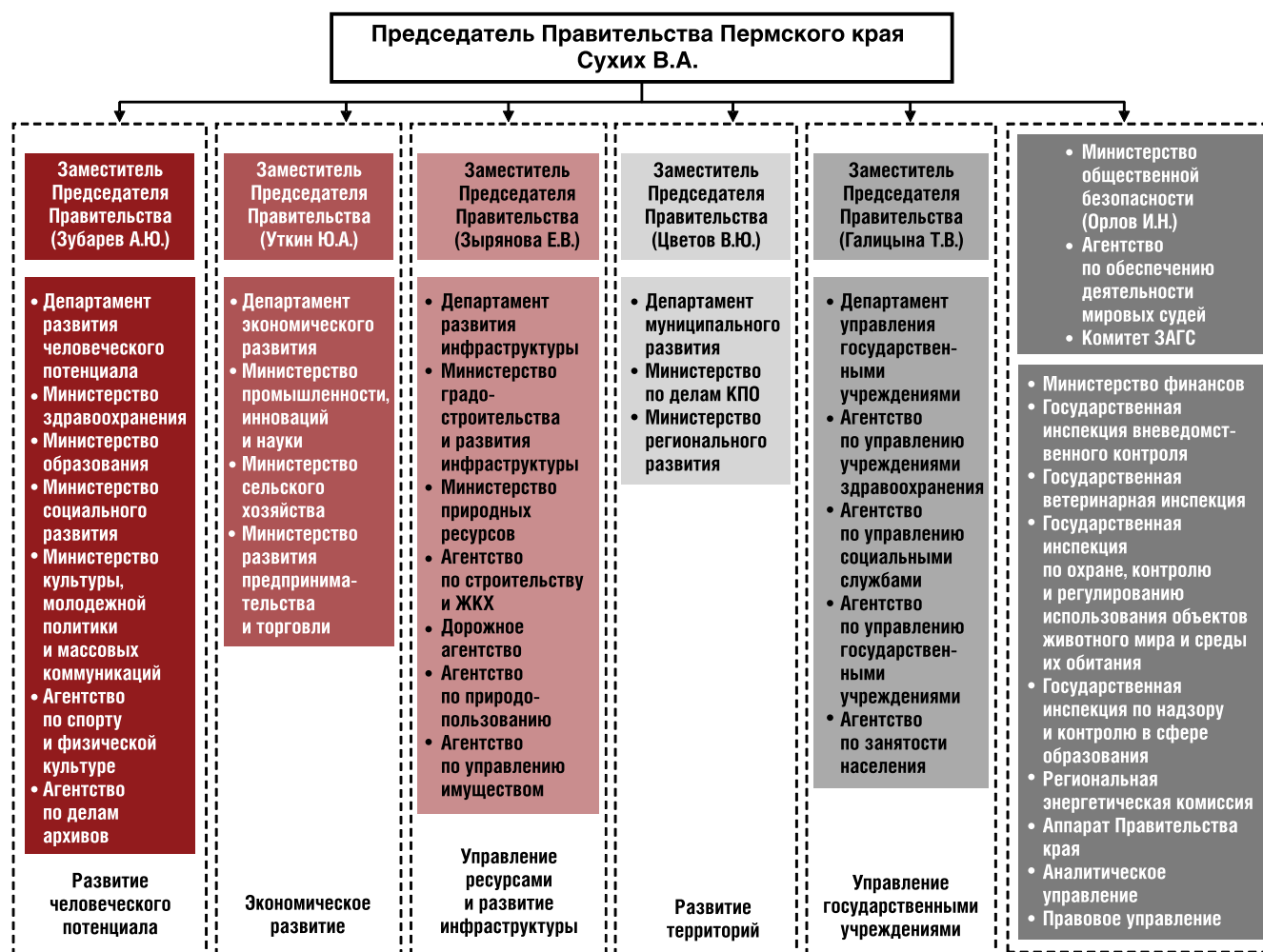
## ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

«В современной России существует рассогласованность в понимании перспектив развития местного самоуправления. Она вторгается и в сферу публичного управления, где преобладают не программные и стратегические, а тактические и оперативные краткосрочные решения («ручное управление») или лоббирование частных интересов. До тех пор пока это будет оставаться так, местное самоуправление, как система правовых и законодательных отношений, будет по-прежнему существовать, в первую очередь, в текстах законов, а не в реальных отношениях между людьми, а вопросы управления жизнедеятельностью и развитием территорий будут определяться результатами политического и бюджетного торга между различными участниками экономического процесса».

**А. Е. Балабанов,**  
заведующий кафедрой государственного  
и муниципального управления  
Академии социального управления

целей функционально-целевого блока. В случае если решение какой-либо задачи требует совместных усилий нескольких функционально-целевых блоков, их взаимодействие осуществляется путем заказа, который один ключевой департамент делает другому ключевому департаменту. ■

## СТРУКТУРА ПРАВИТЕЛЬСТВА ПЕРМСКОГО КРАЯ



## 1.2.2. Реализация схемы «заказчик–подрядчик» в отношениях «регион–муниципалитет»

Примером внедрения рыночных отношений в государственный сектор является политика региональных властей, направленная на разделение функций заказчика и подрядчика при оказании бюджетных услуг.

Функции заказчика выполняют отраслевые министерства, которые могут размещать заказ в существующей бюджетной сети в виде государственного задания и закупать необходимые услуги на рынке. Для обеспечения мотивации отраслевых министерств осуществлено разделение функций заказчика услуг и учредителя бюджетных учреждений, в роли которого выступают агентства или администрации муниципальных образований (подрядчики). В этих условиях в задачи отраслевого министерства входит формулировка заказа на бюджетные услуги и организация размещения той его части, которая закупается на рынке, а подрядчики отвечают за эффективное размещение той части заказа, которая поступает в бюджетную сеть. При этом конфликт интересов между заказчиками и подрядчиками рассматривается как стимул к оптимизации системы заказа услуг.

Вторым основополагающим принципом реализации данной управленческой схемы является ее проектный характер, который позволяет сформировать и разместить все отношения заказчика и подрядчика в строгие рамки проекта.

В 2008–2009 годах Правительство Пермского края активно работало с муниципальными образованиями по данной управленческой модели. В данном докладе рассмотрим только один пример: реализация проекта по созданию на территории Пермского края новых образовательных центров.

Министерство образования Пермского края, являясь заказчиком в рассматриваемых отношениях, определило основные параметры требуемого «продукта» (новые образовательные центры), содержащиеся в постановлении Правительства Пермского края от 3 августа 2007 г. № 176-п «О подпроекте «Новые

образовательные центры» (далее — *НОЦ*) краевого проекта «Новая школа». Министерство определило объемы финансирования, утвержденные распоряжением Правительства Пермского края от 17 августа 2007 г. № 122-рп «О распределении средств бюджета Пермского края на реализацию подпроекта «Новые образовательные центры» краевого проекта «Новая школа» и распоряжением Правительства Пермского края от 29 декабря 2008 г. № 157-рп «О внесении изменений в распоряжение Правительства Пермского края от 17 августа 2007 г. № 122-рп «О распределении средств бюджета Пермского края на реализацию подпроекта «Новые образовательные центры» краевого проекта «Новая школа».

Муниципалитеты, выступая в роли «подрядчиков», взяли на себя обязательства по созданию новых образовательных центров у себя в территориях на обозначенных условиях финансирования, подписав с Министерством образования Пермского края соглашения о взаимодействии по реализации подпроекта «Новые образовательные центры» приоритетного краевого проекта «Новая школа».

Проект «Новые образовательные центры» реализуется в 8 муниципальных территориях Пермского края, семь из которых выполнили свои обязательства в роли «подрядчика». Созданы (реконструированы) имущественные комплексы, в которых размещены новые образовательные центры, произошла комплектация кабинетов, лабораторий, мастерских современным оборудованием, разработаны и реализуются образовательные программы на основе индивидуальных образовательных планов старшеклассников, обучающихся в *НОЦ*. Реализация проекта «Новые образовательные центры» в контексте

### СХЕМА РЕАЛИЗАЦИИ ИДЕОЛОГИИ «ЗАКАЗЧИК–ПОДРЯДЧИК»



рассматриваемой схемы «заказчик—подрядчик» имеет примеры как успешного, высокоэффективного взаимодействия (НОЦ в г. Чусовом), так и менее эффективного сотрудничества, имеющего ряд рисков зон (НОЦ в г. Чайковском).

Новый образовательный центр в г. Чусовом открыт в январе 2009 года. За непродолжительный период своего существования он завоевал общественный авторитет и признание. Взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления в рамках заключенного соглашения о взаимодействии по реализации проекта НОЦ можно охарактеризовать как четкое, корректное, высокопрофессиональное.

Новый образовательный центр в г. Чусовом разместился в новом имущественном комплексе. Школа создавалась практически с «чистого листа», что стало немаловажной причиной получения наиболее ярких результатов по сравнению с другими территориями, участвующими в проекте. Хорошо проработан кадровый вопрос обеспечения деятельности НОЦ в Чусовом, обоснованно проведены процессы по реструктуризации сети образовательных учреждений в районе. Все эти причины в совокупности стали основанием для использования примера НОЦ в г. Чусовом («умной» школы) в докладе министра образования РФ как образца уникального инновационного решения субъекта Федерации, участвующего в комплексном проекте модернизации образования, обеспечивающего доступность качественного образования для учащихся старшей ступени.

Качество образования необходимо определять с разных позиций. Это, во-первых, качество условий осуществления образовательного процесса, позволяющего старшеклассникам заниматься в аудиториях, оборудованных современными техническими средствами, проводить научные эксперименты и создавать творческие работы. Во-вторых, это качественные решения по обеспечению образовательного процесса кадрами, в школе создана полноценная система тьюторского сопровождения образовательных маршрутов старшеклассников. В-третьих, это качество образовательной программы учреждения, позволяющей реализовать многовариативное конструирование индивидуальных образовательных планов учащихся. В этом году первый выпуск НОЦ г. Чусового будет проходить процедуру итоговой аттестации. Таким образом, появится возможность учесть и результаты ЕГЭ учащихся в общей оценке качества образования, предоставляемого в данном учреждении.

Реализация проекта в Чайковском муниципальном районе отличается от описанного выше примера Чусовского муниципального района. Проблематичность реализации проекта в Чайковском муниципальном районе можно отнести, в том числе, и к особенностям сложившихся отношений «заказчик—подрядчик».

Необходимо, в первую очередь, определить сферы ответственности в рассматриваемой схеме отношений «подрядчик — заказчик».

1. «Заказчиком» определяются основные условия

реализации проекта и требования к результату при обеспечении необходимого финансирования.

2. «Подрядчиком» выполняются данные условия для достижения запланированного результата, на что затрачивается предоставляемый «заказчиком» финансовый ресурс.

3. Определяются правила взаимодействия между сторонами. В данном случае они включают в себя научно-методическое сопровождение и контроль со стороны «заказчика»; подготовку управленческого и педагогического персонала для работы в НОЦ, отчетность и целевое использование средств со стороны «подрядчика».

Условия реализации проекта включают в себя следующий перечень:

- концентрация учащихся старшей ступени обучения на базе нового образовательного центра;
- формирование образовательной программы с предоставлением широкого круга возможностей для самоопределения подростков;
- ведение образовательного процесса в разнообразных формах, позволяющих максимально реализовать запросы старшеклассников.

Чайковским муниципальным образованием осуществляется ряд мероприятий для обеспечения данных условий:

1. В соответствии со своими полномочиями (ст. 34 Закона РФ от 10 июля 1992 г. «Об образовании» в ред. от 21 июля 2007 г., п. 11 ст. 15 № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») местными органами самоуправления был определен порядок реорганизации, ликвидации муниципальных образовательных учреждений (Положение, утвержденное решением Земского собрания № 253 от 25 апреля 2007 г.). Согласно имеющемуся порядку органы местного самоуправления вправе принимать решения в отношении муниципальных образовательных учреждений. Для реализации проекта «Новые образовательные центры» первоначально был отобран имущественный комплекс МОУ СОШ № 4. Впоследствии решение было изменено и объектом проекта стало выступать другое учреждение — МОУ СОШ № 3, не имевшее лицензии на ведение образовательной деятельности с 2004 года в связи с многочисленными замечаниями Роспотребнадзора и Госпотребнадзора.

Данная ситуация была отражена в нормативных документах Правительства по факту принятого решения органами местного самоуправления Чайковского муниципального образования (распоряжение Правительства Пермского края от 29 декабря 2008 г. № 157-рп).

*Примечание:* участие в проекте предполагает возможность как выхода из него, так и замены образовательного учреждения.

2. Для обеспечения доступности общего образования учащиеся МОУ СОШ № 3 было предложено продолжить обучение в близлежащих образовательных учреждениях г. Чайковского при соблюдении санитарно-эпидемиологических правил (СанПиН).



*Примечание:* отсутствие лицензии на ведение образовательной деятельности у МОУ СОШ № 3 делает ситуацию объективно обоснованной в части перевода учащихся для обучения в другие образовательные учреждения.

Однако при реализации проекта в Чайковском муниципальном районе сложилась ситуация длительного социального напряжения. Вопрос по формированию кадрового состава нового образовательного центра не был окончательно решен. Педагогический коллектив вместе с директором образовательного учреждения МОУ СОШ № 3 стал эпицентром негативного социального восприятия решений органов местного самоуправления, что вызвало череду жалоб и обращений в инстанции различного уровня.

Недостаточность информации или ее искажение для родительской общественности МОУ СОШ № 3, конфликтность отношений на уровне образовательного учреждения и органа управления образованием,

недостаточная последовательность в принятии решений при выборе имущественного комплекса, участвующего в проекте, придали ситуации с реализацией проекта «Новые образовательные центры» затяжной характер.

На данном этапе можно зафиксировать следующие характеристики сложившейся ситуации отношений «заказчик–подрядчик» в ходе реализации проекта в Чайковском муниципальном районе:

1. Обязательства двусторонних отношений «заказчик–подрядчик» выполнены в одностороннем порядке.

2. Существует риск получения некачественного результата при затраченном ресурсе.

3. Неудовлетворенность интересов ни одной из сторон отношений «заказчик–подрядчик».

В результате неисполнения своей миссии органами МСУ внедрение НОЦ «проявило» ряд проблем управления г. Чайковского (табл. 3).

Таблица 3

### Новые образовательные центры и проявившиеся проблемы городской среды

<b>НОЦ и городские диалоги</b>	<p><b>Анализ информационной среды «Истории с НОЦ» в Чайковском показал:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Информационные ресурсы органов власти (в т. ч. сайты) не отвечают требованиям:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– нет полной и актуальной информации;</li> <li>– отсутствуют коммуникационные площадки для обсуждения проблем;</li> <li>– не представлены все необходимые НПА;</li> <li>– сайты просто не работают.</li> </ul> </li> <li>• Публикации в СМИ не проблематизируют внедрение НОЦ как важную для всего местного сообщества новацию (общегородскую полезность создания НОЦ. Очень много ретрансляции «регионального (министерского) сигнала».</li> <li>• Можно исключать из обсуждения проблемы (конкурсный набор учителей в НОЦ) и группы людей (управленцы других ОУ, педагогический коллектив СОШ № 3).</li> <li>• СМИ отказались от социального модераторства проблемы, а также от роли ответственного социального информирования местного сообщества.</li> <li>• Нет реальных площадок для диалога всех заинтересованных групп и предъявления обществу результатов этого диалога. Кулуарность, непрозрачность, недосказанность.</li> </ul>
<b>НОЦ и городские конфликты</b>	<p><b>Механизмы внедрения НОЦ генерируют проявившиеся или потенциальные конфликты:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Непоследовательность действий органов управления образованием привела к конфликтам с родителями и педагогами СОШ № 3.</li> <li>• Недоучет разнообразия интересов педагогов может привести к группе конфликтов внутри педагогического сообщества.</li> <li>• НОЦ не всегда вписывается в систему существующих общественных конвенций, что ведет к «букету» разных конфликтов:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– размыванию ответственности за результат «разрыва» между ООШ и НОЦ;</li> <li>– отсутствию коммуникаций со школой в виде классного руководителя в НОЦ и т. п.</li> </ul> </li> <li>• Недоучтены мотивы старшеклассников, к примеру потеря ими статуса «самых старших» в ОУ и др.</li> </ul>
<b>НОЦ и городские маршруты</b>	<p><b>Не учтены проблемы с «городской топографией», возникающие в связи с НОЦ:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Новые маршруты для 600 старшеклассников, собираемых со всего города в одно место.</li> <li>• Новые маршруты для учащихся СОШ № 3 и др. «младших», живущих около НОЦ.</li> <li>• Никто не предупредил жителей микрорайона вокруг НОЦ, что теперь у них там «гнездо тинейджеров» и т. п.</li> </ul>

Анализируя ситуацию с НОЦ в Чайковском, можно сделать следующие выводы:

1. Новые образовательные центры, как проект, были созданы Министерством образования Пермского края. Его функция была в предложении муниципалитетам выступить в роли «подрядчиков» для реализации данного проекта с выполнением установленных

правил. Муниципалитеты, вступившие в проект, получили заказ на создание нового образовательного центра на своей территории. Достигнутые муниципалитетами результаты в разных территориях разнятся.

2. Можно констатировать связь между уровнем социальной напряженности в различных территориях

18 с конкретными решениями, принимаемыми на местах.

3. Отсутствие зафиксированных в соглашении между Министерством образования Пермского края и органами местного самоуправления муниципальных образований конкретных норм, позволяющих компенсировать затраченные ресурсы в случае недостижения или некачественного достижения результата — обеспечения функционирования нового образовательного центра — влечет за собой риск неэффективного расходования бюджетных средств.

4. Неустойчивость кадрового обеспечения реализации проекта создает почву для переноса конфликтов профессионального уровня в сферу общественных интересов, создавая риск манипуляции ими.

5. Реализация проекта «Новые образовательные центры» в Чайковском показала риски неготовности субъектов отношений «заказчик—подрядчик» к эффективному взаимодействию с принятием на себя ответственности по урегулированию вопросов, относящихся к компетенции сторон.

## Исполнение миссии местного самоуправления (МСУ) (как должно быть)



### ВЫВОД

Приведенный пример говорит о том, что реализация отношений «заказчик—подрядчик» является высокотехнологичной управленческой схемой, требующей соответствующего уровня подготовки персонала как в Правительстве Пермского края, так и в органах местной власти. Непродуманность действий может привести к социальной напряженности, которая крайне нежелательна местной власти. ■

*В тексте использованы таблицы из материалов экспертного заключения Центра гражданских инициатив (ГРАНИ) по состоянию на 01.07.2009 г.*





### 1.3. СОЗДАНИЕ ЕДИНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ПОРТАЛА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В ходе подготовки Ежегодного доклада за 2008 год стало очевидно, что необходимо создание Единого информационного портала МО Пермского края, был обозначен примерный список его сервисов. Подобный ресурс способен не только изменить качество коммуникаций и взаимодействия между МО, социальными группами, региональными и федеральными организациями и бизнес-структурами. Это обусловлено спецификой Интернета как канала передачи информации, который не имеет географических ограничений и общедоступен.

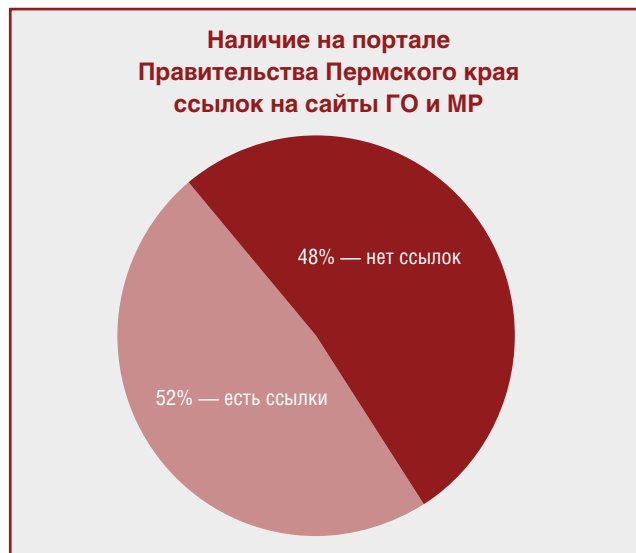
Например, интернет-аудитория Пермского регионального сервера [www.perm.ru](http://www.perm.ru) за один день 17 декабря 2009 года составила 6107 уникальных посетителей, 19 362 просмотра. География посетителей ресурса за месяц распределилась следующим образом:

- по странам: Россия — 73%, другие страны — 27%;
- по городам и регионам России (в порядке убывания): Пермь, Екатеринбург, Москва, Санкт-Петербург, Уфа, Нижний Новгород, Казань, Киров, Красноярск и другие.

Под информационным порталом в Интернете принято понимать объект, веб-сайт, организованный как системное многоуровневое объединение различных ресурсов и сервисов, обновление которых происходит в реальном времени. Само слово «портал» (от лат. porta — вход) пришло в Интернет из архитектуры в значении «главный вход». Имеется в виду сайт, с которого человек может начать свою работу в Интернете.

Портал должен сочетать сервисы, контент (содержание, наполнение) и ссылки на другие ресурсы таким образом, чтобы соответствовать потребностям максимально большого числа пользователей — представителей различных социальных групп. Основная идея существования портала заключается в том, что, создав некую критическую массу сервисов, можно привлечь такое количество пользователей, которое будет «самопополняющимся», после чего посещаемость портала растет практически без дополнительных затрат.

Подавляющее большинство порталов построено вокруг поисковых машин и каталогов — системати-





зированных и рубрицированных подборок ссылок на интернет-ресурсы с описаниями. По каталогу можно перемещаться по «дереву» категорий, внутри каждой из которых сайты могут быть отсортированы самыми разными способами: по алфавиту, времени создания, посещаемости и авторитетности (цитируемости).

Информационный портал должен выполнять комплекс функций и иметь соответствующую им структуру. Его следует рассматривать как контейнер для набора информационных сервисов и служб и как точку входа в конкретное информационное поле. Единый информационный портал МО должен стать точкой входа в информационное пространство региона и обеспечить коммуникации и взаимодействие с различными группами пользователей этого ресурса: местными, региональными и федеральными организациями и бизнес-структурами.

Единый информационный портал МО позволяет создать подробный виртуальный портрет, своеобразный паспорт региона и его отдельных территорий, облегчить принятие управленческих решений, производить обмен информацией, а также учитывать общественное мнение.

На сегодняшний день Единое информационное пространство муниципальных образований Пермского края представлено на портале Правительства Пермского края [www.permkrai.ru](http://www.permkrai.ru) в разделе «Города и районы Пермского края». Здесь собрана следующая информация о территориях: фотография действующего главы МР (ГО), биография, краткая информация о МР (ГО), ссылка на официальный сайт (если таковой имеется).

По состоянию на конец ноября 2009 года все 6 городских округов Пермского края на портале представлены сайтами. Из 14 муниципальных районов городского типа сайтами представлены 11, что составляет 79%. Из 28 муниципальных районов сельского типа только 8 районов (29%) представлены сайтами, что составляет лишь треть от общего числа.

Муниципальные районы Пермского края, не имеющие собственных сайтов либо ссылок на портале Правительства Пермского края на свои сайты, фактически не использовали возможность превратить страничку муниципального образования на портале Правительства в полноценный информационный ресурс, обеспечивающий выход на широкую аудиторию. В интернет-пространстве эти муниципальные образования представлены в скудном виде, не дающем представления о развитии территорий и их потенциальных возможностях (*Приложение 1.3*).

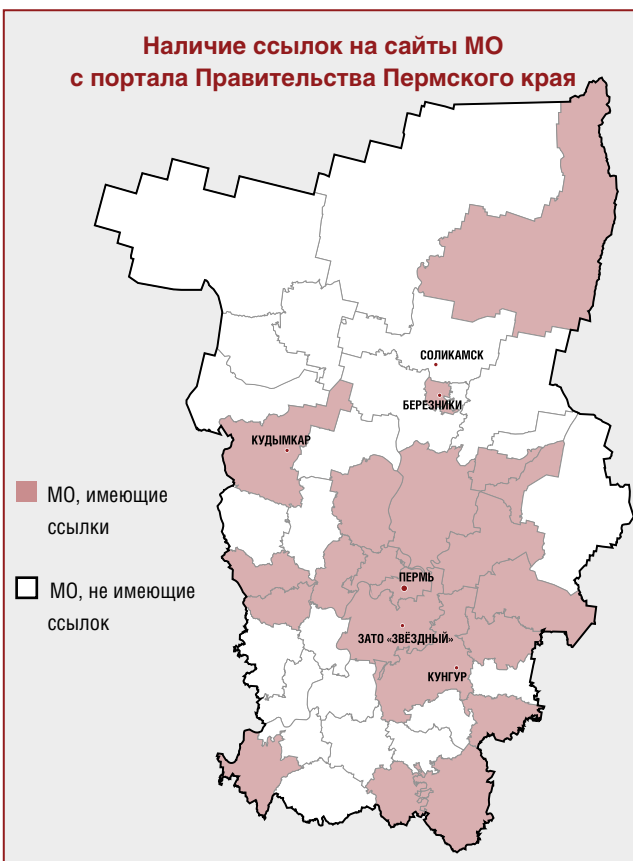
## ВЫВОД

На портале Правительства Пермского края, который можно рассматривать как основу для создания единого информационного портала муниципальных образований, сегодня присутствуют ссылки только на 52%, но практически невозможно выйти на сайты ГП и СП. Следовательно, представленный информационный ресурс не используется муниципальными образованиями в полной мере, ограничены его возможности по созданию условий для коммуникаций и взаимодействия между МО, социальными группами, региональными и федеральными организациями и бизнес-структурами. ■

В своем видеоблоге ([blog.kremlin.ru/theme/41](http://blog.kremlin.ru/theme/41)) Президент РФ Дмитрий Медведев говорит: «Развитие Интернета в нашей стране — штука абсолютно уникальная, потому что это зависит не только от интереса самих пользователей, но и от государства в большей степени, чем в других странах. Именно в силу размеров нашего государства...». А в своем выступлении 23 декабря 2009 года Президент РФ Дмитрий Медведев заявил, что чиновники, которые не будут заниматься этой темой, не годны к работе в современных условиях.



**Наличие ссылок на сайты МО с портала Правительства Пермского края**







## ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 2009 ГОДУ

### 2.1. СОЗДАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ, СПОСОБСТВУЮЩЕЙ РАЗВИТИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

#### 2.1.1. Основные тенденции изменений в российском законодательстве, касающиеся муниципальной реформы

В 2009 году в 131-ФЗ (*Приложение 2.1.1*) был внесен ряд существенных изменений, которые изменили порядок объединения муниципальных образований, расширили права муниципальных образований и другие. Однако наиболее серьезное влияние на реализацию муниципальной реформы оказывает круг полномочий и прав, закрепленных за МО. С 2004 года он претерпел весьма серьезные изменения.

Таблица 1

**Изменение полномочий МО, определенных 131-ФЗ (на 1 января 2010 года)**

Тип МО	Полномочия МО				Права МО			
	Номер статьи	Кол-во		Кол-во изменений	Номер статьи	Кол-во		Кол-во изменений
		2004 г.	2010 г.			2007 г.	2010 г.	
Городской округ	16	27	38	27	16.1	7	9	4
Муниципальный район	15	20	30	21	15.1	7	7	5
Городские сельские поселения	14	22	32	22	14.1	7	9	5

#### Комментарии к таблице 1:

1. С 2004 по 2009 годы произошло значительное расширение перечня вопросов местного значения: городских округов — на 40,7%, муниципальных районов — на 50%, городских и сельских поселений — на 45,5%. При этом анализ федерального законодательства показывает, что из числа первоначально закрепленных полномочий по вопросам местного значения органы местного самоуправления могут исполнять самостоятельно только треть (Л. Рагозина «Мониторинг реформы местного самоуправления: результаты

первого этапа внедрения». Аналитическая записка. «Институт экономики города», 2006). По остальным они в большей степени являются проводниками государственной политики и обладают полномочиями лишь в повышении их доступности и некоторого улучшения качества (образование, здравоохранение, содержание архивов, музеев и т. п.). Однако подобное расширение полномочий не подкрепляется реальным финансовым сопровождением.

2. Всего в статьи, которые определяют полномочия и права органов местного самоуправления, за

4 года внесено 84 поправки. Появились ст. 14.1, 15.1, 16.1, наделяющие МО правами, которые они исполняют при наличии собственных финансовых источников. При этом в 2009 году в ст. 14.1, 16.1 появилась поправка, разрешающая МО содержать муниципальные пожарные части.

В 2009 году продолжилось внесение изменений в 131-ФЗ:

- от 7.05.2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Приложение 2.1.2);
- от 23.11.2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Приложение 2.1.3);
- от 28.11.2009 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Приложение 2.1.4);
- от 27.12.2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» (Приложение 2.1.5). ■

«Как показало время, принятие 131-ФЗ в полном объеме было оправдано. Прежде всего, у органов местного самоуправления появилась возможность подготовки к исполнению требований, которые изложены в данном законе. Во-вторых, Совету МО удалось сформировать на уровне региона всю нормативно-правовую базу и апробировать ее. В-третьих, был выстроен действенный диалог между региональной и местной властью по решению проблем, связанных с практикой применения этого закона».

**Н. А. Девяткин,**  
Председатель Законодательного Собрания  
Пермского края,  
«В круге жизни», № 13–14, апрель-июнь 2009 г.



## 2.1.2. Законотворческая деятельность в Пермском крае в области муниципальной реформы

Таблица 2

Законодательные инициативы в Пермском крае в 2009 году

Субъект законодательной инициативы	Количество инициатив, рассмотренных в первом чтении в 2009 году
Губернатор	117
Законодательное Собрание	53
Правительство Пермского края	5
Контрольно-счетная палата	4
Избирательная комиссия	6
Органы местного самоуправления	11

Таблица 3

Законодательные инициативы органов местного самоуправления в 2009 году

Субъект законодательной инициативы		Тема поправки
Тип	Название	
Городское поселение	Полазна, Добрянский муниципальный район	О введении изменений в список административных правонарушений по благоустройству
Городской округ	Соликамск	Введение административных взысканий за неисполнение предписаний органов местного самоуправления
Городской округ	Пермь	Внесение изменений в Земельный кодекс РФ о порядке разработки схем расположения земельных участков на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующих территорий.

Субъект законодательной инициативы		Тема поправки
Тип	Название	
		О внесении изменений в ст. 30 ФЗ «О милиции» о выделении федеральных субвенций на региональный уровень для предоставления жилья милиционерам
		О внесении изменений в административный кодекс в части нарушений на общественном транспорте и передачи ряда дел от мировых судей административным комиссиям
Муниципальный район	Краснокамский	Внесение изменений в 86-ПК от 14 августа 2007 г. «О местном референдуме» об изменении статуса муниципальных образований
Муниципальный район	Гремячинский	О гарантиях выборных и высших должностных лиц органов местного самоуправления
Муниципальный район	Юсьвинский	Внесение изменений в Закон Пермского края «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2009–2012 годы» в части изменения выделения субсидий (2 инициативы)
Общественная организация	Совет муниципальных образований	Изменения в ст. 25 ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в части многоконтурных участков
		Ст. 38.1 Земельного кодекса РФ в части сроков опубликования решений по итогам земельных аукционов

В 2009 году со стороны региональной власти были уточнены или введены вновь условия передачи государственных полномочий на уровень муниципальных образований:

- предоставление мер социальной поддержки учащимся из многодетных семей и малоимущих семей;
- по образованию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- по обслуживанию получателей средств краевого бюджета;
- о попечительстве в отношении несовершеннолетних;
- о введении учета граждан, нуждающихся в жилье на условиях социального найма;
- о выплате компенсаций части родительской платы на содержание детей в дошкольных учреждениях;
- о передаче права выдачи свидетельств на выплаты по программе «Молодая семья»;
- по воспитанию и обучению детей-инвалидов на дому;
- по выплате вознаграждений за выполнение функций классных руководителей педагогическим работникам муниципальных образовательных учреждений;
- о регистрации актов гражданского состояния (городские округа, поселения);
- по поддержке развития сельского хозяйства;

Приняты изменения:

1. По межбюджетным отношениям «регион—муниципальное образование»:

- изменений условий налогового потенциала (май);
- изменение поступлений в краевой бюджет акцизов на ряд продуктов, а также арендной платы

(продажи) федеральной собственности, переданной региональным структурам (май);

- введение нового регионального проекта «Сельское жилье» (август);
- об увеличении ставки транспортного налога в 5 раз (октябрь);
- изменение в методике распределения межбюджетных трансфертов (октябрь).

2. По организационным основам МСУ:

- о пенсиях для государственных и муниципальных служащих;
- о реестре должностей муниципальных служащих;
- об изменении требований к муниципальной службе;
- о выборах депутатов представительных органов муниципальных образований;
- о голосовании по вопросам изменения границ муниципальных образований, преобразованию муниципальных образований в Пермском крае;
- об установлении наименования представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований, глав местных администраций на территории Пермского края;
- о возможности выборов должностных лиц по смешанной системе голосования;
- о Коми-Пермяцком округе. ■



### 2.1.3. Создание нормативно-правовой базы органов местного самоуправления в Пермском крае

В январе 2009 года Законодательное Собрание Пермского края выпустило сборник «Информационно-методических материалов для депутатов представительных органов местного самоуправления», в котором дан «Сводный перечень нормативно-правовых актов муниципальных районов и поселений» (*Приложение 2.1.6*).

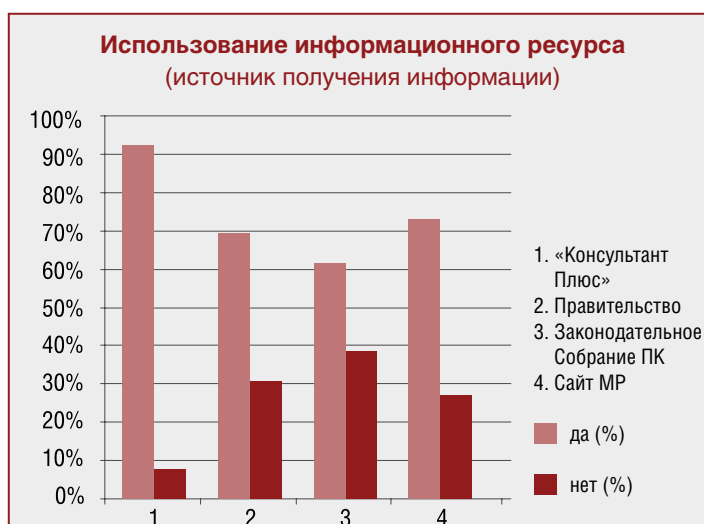
В феврале 2009 года Законодательным Собранием Пермского края принят закон «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов», который позволил приступить к реализации Постановления Правительства РФ от 10 сентября 2008 года «Положение о ведении федерального регистра муниципальных правовых актов». В администрации губернатора сформировано структурное подразделение, которому на 1 декабря 2009 года удалось зарегистрировать 10 925 правовых актов из 196 муниципальных образований Пермского края, принятых на местном референдуме (сходе) граждан, представительными органами или главами муниципальных образований, главами местных администраций, иными органами и должностными лицами местного самоуправления. К сожалению, сегодня доступ к данной информационной базе отсутствует.

Несомненным успехом в развитии нормативной базы стало самостоятельное размещение муниципальных правовых актов в системе «КонсультантПлюс», которая ведется ЗАО «ТелекомПлюс» начиная с 2001 года. Самым первым таким документом стало постановление администрации Осинского района от 24 марта 1992 года № 96 «Об образовании фонда социальной поддержки населения и его правления». Таким образом, в 2003 году Пермская область стала первым субъектом Российской Федерации, имеющим в своем распоряжении подобный информационный банк по нормотворчеству муниципальных образований. На 1 января 2010 года в данном информационном банке на основе договоров размещают информацию практически все муниципальные образования Пермского края, из которых со 157 заключены договоры о сотрудничестве. Ежедневно информационный банк пополняется 150 новыми документами и 50 новыми редакциями документов, которые создаются специалистами компании «ТелекомПлюс». Общий объем информационного банка «КонсультантПлюс» составляет 56 тысяч нормативных актов органов местного самоуправления. Социологический опрос Совета МО Пермского края, проведенный в ноябре 2009 года среди глав сельских поселений, подтвердил большой интерес муниципальных управленцев к данному информационному ресурсу. ■

Таблица 4

#### Краткий сводный перечень нормативно-правовых актов муниципальных районов и поселений

Виды нормативных документов	Плановое кол-во
Организационные основы МСУ	6103
Финансовые основы МСУ	5385
Экономические основы МСУ	8616
Градостроительство, благоустройство	8616
Общественный порядок и безопасность жизни	5385
Жилищный фонд	4667
ЖКХ	1436
Участие граждан в осуществлении местного самоуправления	2154
В области гражданской обороны	6103
В области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	4308
В области пожарной безопасности	1436
В области мобилизационной подготовки	718
В сфере организации муниципальной службы	3949
В области дорожной деятельности	7180
Социальные гарантии граждан	48
Иные вопросы, связанные с осуществлением МСУ	4308
<b>ИТОГО:</b>	<b>70 412</b>





### 2.1.4.1. Работа Совета представительных органов

В 2009 году продолжалась работа Законодательного Собрания Пермского края со своими коллегами из представительных органов местного самоуправления. В ее основе лежит деятельность Совета представительных органов при Законодательном Собрании Пермского края. Основная цель Совета сформулирована в Положении о данной организации: «...постоянно действующий совещательный орган, образованный для координации нормотворческой деятельности и иного взаимодействия Законодательного Собрания Пермского края с муниципальными образованиями Пермского края» (Положение о Совете представительных органов муниципальных образований Пермского края № 377 от 16 августа 2007 года). В его состав входят председатели городских дум и земских собраний городских округов и муниципальных районов. Работу организации возглавляет председатель Законодательного Собрания Н. А. Девяткин.

В 2009 году на восьми заседаниях Совета было рассмотрено 90 вопросов, принято 71 решение, среди них:

#### 1. Организационные основы МСУ:

- о нормативно-правовом обеспечении и организации контроля исполнения представительными органами муниципальных районов и городских округов нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований.

#### 2. Финансовые основы МСУ:

- о нормативно-правовом регулировании межбюджетных отношений в муниципальном районе.

#### 3. Экономические основы МСУ:

- об организации представительными органами муниципальных образований контроля по обеспечению органами местного самоуправления содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройству прилегающих к ним территорий.

#### 4. По вопросам градостроительства и благоустройства:

- о практике исполнения органами местного самоуправления норм Градостроительного кодекса Российской Федерации;

- о нормативно-правовом регулировании и практике органов местного самоуправления по реализации полномочий в области земельных отношений;

- о создании правовых условий, обеспечивающих исполнение органами местного самоуправления полномочий по организации мероприятий по охране окружающей среды.

#### 5. Общественный порядок и безопасность жизни:

- об осуществлении представительными органами муниципальных районов и городских округов нормативного правового регулирования в области водных отношений и исполнении органами местного самоуправления полномочий собственника водных объектов;

- о нормативно-правовом регулировании исполнения органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов полномочий по оказанию населению скорой и неотложной медицинской помощи;

#### 6. Жилищный фонд:

- о нормативно-правовом обеспечении и практике реализации полномочий органов местного са-

моуправления по предоставлению жилья отдельным категориям граждан.

#### 7. Жилищно-коммунальное хозяйство:

- об участии Пермского края в реализации федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и мерах, принимаемых Правительством Пермского края для предоставления Пермскому краю финансовой поддержки за счет средств фонда.

#### 8. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления:

- о нормативно-правовом регулировании и опыте развития территориального общественного самоуправления;

#### 9. В области пожарной безопасности:

- о нормативном правовом обеспечении и практике реализации органами местного самоуправления полномочий по обеспечению первичных мер пожарной безопасности.

#### 10. В сфере организации муниципальной службы:

- о разработке и принятии представительными органами муниципальных районов и городских округов Пермского края нормативных правовых актов, регулирующих вопросы муниципальной службы и кадровую политику в муниципальном образовании.

#### 11. В области дорожной деятельности:

- о совершенствовании механизма финансирования ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования местного значения.



В 2009 году Законодательное Собрание Пермского края обеспечивало организационно-методическое содействие деятельности краевой и территориальным ассоциациям представительных органов муниципальных районов и городских округов.

В 2009 году в Пермском крае действовали шесть территориальных ассоциаций представительных органов муниципальных образований. Из них наиболее активно работали ассоциации «Запад» и «Парма», которые самостоятельно (без совместных заседаний с комиссиями Совета) провели соответственно 6 и 3 заседания. Они были организованы в целях обеспечения взаимодействия представительных органов местного самоуправления муниципальных образований, входящих в состав ассоциаций, подготовки рекомендаций по развитию нормотворчества, содействия распространению положительного опыта организации и деятельности представительных органов.

В течение 2009 года эффективно работала Ассоциация председателей представительных органов муниципальных районов и городских округов Пермского края. При организационно-методическом сопровождении Законодательного Собрания проведено 5 пленарных заседаний Ассоциации и 2 заседания рабочей группы по подготовке положения о конкурсе на лучшую организацию работы представительных органов муниципальных районов и городских округов Пермского края и критериев оценки их деятельности. В ходе пленарных заседаний рассмотрены вопросы:

- о роли депутата поселения в повышении активности населения в решении вопросов местного значения муниципального образования (на основе проведенного анкетирования депутатов муниципальных образований первого и второго уровня);

- об оценке деятельности представительных органов муниципальных районов и городских округов;
- о проекте закона Пермского края «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае»;
- о критериях оценки эффективности деятельности представительных органов муниципальных районов и городских округов Пермского края;
- о практике закрепления в Уставе муниципального образования «Пермский муниципальный район» норм, регулирующих вопросы избрания главы муниципального образования из состава представительного органа и наделения его собственными полномочиями;
- об изменениях Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части расширения контрольных функций представительного органа муниципального образования;
- о проекте Положения о конкурсе на лучшую организацию работы представительных органов муниципальных районов и городских округов Пермского края и критериях оценки эффективности деятельности представительных органов муниципальных районов и городских округов Пермского края;
- о проекте закона Пермского края «О распространении действия Закона Пермской области «Об установлении наименований представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований, глав местных администраций

#### СПРАВКА

В рамках деятельности Совета представительных органов состоялось 28 заседаний постоянных комиссий, в том числе 12 выездных. Активно работали и создаваемые рабочие группы по конкретным проблемам. В качестве примера можно привести итоги деятельности рабочей группы, которая рассматривала вопросы в области дорожной деятельности. В ходе пяти заседаний были подготовлены следующие предложения:

- по перечню нормативных правовых актов представительных органов МСУ, обеспечивающих создание условий для предоставления транспортных услуг населению;
- по перечню критериев, определяющих отнесение транспортных маршрутов к категории социально значимых;
- по совершенствованию механизма финансирования ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования местного значения.

В заседаниях рабочей группы принимали участие специалисты исполнительных органов г. Перми, Ильинского, Кишертского, Краснокамского, Пермского, Чердынского муниципальных районов, управления транспорта и связи Министерства градостроительства и развития инфраструктуры, Министерства финансов Правительства Пермского края, Контрольно-счетной палаты Пермского края, исполнительный секретарь Совета муниципальных образований Пермского края, сотрудники аппарата и помощники депутатов Законодательного Собрания Пермского края, специалисты и научные работники дорожной сферы.

По итогам деятельности рабочей группы Совет представительных органов Пермского края в марте и декабре 2009 года принял следующие решения:

- 1) рекомендовать представительным органам МСУ руководствоваться:

в Пермской области» на территорию Пермского края и внесении в него изменений»;

- о моделях структуры представительных органов муниципальных образований, определенных действующим законодательством;

- о реализации в муниципальных районах и городских округах Пермского края проекта «Молодежный парламентаризм: кадры для будущего» в 2009 году;

- о предстоящих выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Пермского края в марте 2010 года и практике закрепления в уставах муниципальных образований норм, регулирующих данный процесс.

Активная работа Ассоциации в течение 2009 года подтвердила необходимость и потребность в неформальном общении председателей представительных органов муниципалитетов Пермского края. Заседа-

ния в основном проходили в форме дискуссий и свободного высказывания мнений по рассматриваемым вопросам.

Проведенный по инициативе Ассоциации анкетный опрос депутатов представительных органов поселений «О роли депутатов поселений в повышении активности населения в решении вопросов местного значения» показал, что 98,5% депутатов осознают необходимость участия населения в осуществлении местного самоуправления, но на данном этапе работы не хватает знаний, навыков и умений грамотно осуществлять местное самоуправление и привлекать к этому население. Всего в опросе приняли участие 1566 депутатов из 3054, что составляет 51,3%. Наибольшее количество опрошенных депутатов в ассоциациях «Парма» и «Запад» — 76,9% и 72,5% соответственно.

#### 2.1.4.3. Работа Советов представительных органов в муниципальных районах Пермского края

В ноябре 2005 года, понимая эффективность такой деятельности, Законодательное Собрание Пермского края рекомендовало депутатам земских собраний создать аналогичные советы в каждом муниципальном районе для работы с депутатами поселенческих советов и городских дум.

В 2009 году районные советы представительных органов функционировали в 29 муниципалитетах, особенно успешно в Пермском, Большесосновском, Чагинском, Березовском, Нытвенском, Еловском, Октябрьском и других МР. В перечисленных территориях советами сформированы планы мероприятий, активно работают комиссии, проводятся выездные заседания, слушаются отчеты,



обобщается лучший опыт муниципалитетов по правовому регулированию и исполнению закрепленных полномочий. При организационно-методическом содействии Законодательного Собрания в 2009 году подготовлены и проведены девять районных дней депутатов (Октябрьский, Осинский, Чайковский, Сивинский, Верещагинский, Кунгурский, Добрянский, Косинский, Юсьвинский МР) с участием председателя ЗС Пермского края Н. А. Девяткина.

- перечнем критериев, определяющих отнесение транспортных маршрутов к категории социально значимых;
- перечнем муниципальных НПА, обеспечивающих создание условий для предоставления транспортных услуг населению;

2) предложить Законодательному Собранию рассмотреть вопрос о целесообразности внесения дополнения в ст. 8 Закона Пермского края от 12 октября 2006 г. № 19-КЗ «Об основах организации транспортного обслуживания населения на территории Пермского края», предполагающего закрепление определения (понятия) социально значимого маршрута;

3) одобрить деятельность рабочей группы за 2008–2009 годы, связанную с подготовкой материалов по совершенствованию нормативно-правовой базы в области дорожной деятельности: совершенствованию механизма финансирования ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования местного значения с использованием расчетов, изложенных в инструкции «Минимально необходимые виды работ и расценки по содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения с гравийным и грунтовым покрытиями». Временные территориальные нормы, которые позволяют рассчитывать стоимость исполнения данного полномочия муниципальными образованиями региона.

Данные материалы легли в основу принятого Постановления Законодательного Собрания Пермского края от 22 октября 2009 г. № 1791, опираясь на которое Правительству Пермского края рекомендовано произвести пробные расчеты индекса бюджетных расходов муниципальных районов (городских округов), используемые для формирования репрезентативной системы расходов на исполнение полномочий по содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения, с учетом расчетов, произведенных по инициативе Совета Пермским краевым ГУП «Пермдорпроект».

#### 2.1.4.4. Организация подготовки депутатского корпуса муниципальных образований

Большое значение для повышения качества нормативно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления имеет сложившаяся система обучения депутатского корпуса. Мероприятия проводятся в рамках организуемых Законодательным Собранием семинаров с депутатами, председателями и руководителями аппаратов представительных органов, совместных семинаров глав муниципальных районов, городских округов и председателей представительных органов муниципальных образований.

Таблица 5

#### Семинары, организованные Законодательным Собранием для депутатов МО Пермского края

Участники семинаров	Количество семинаров / число участников	Место проведения
Главы городских округов и председатели представительных органов	2/192	Пермь
Депутаты представительных органов муниципальных образований	16/2208	Выездные
Председатели представительных органов городских округов и муниципальных образований	3/24	Выездные трехдневные семинары
Управляющие делами представительных органов муниципальных районов и городских округов	3/10	Выездные трехдневные семинары

Впервые в 2009 году состоялись семинары для глав городских округов, муниципальных районов и председателей представительных органов, в которых приняли участие губернатор, председатель Законодательного Собрания и председатель Правительства Пермского края. Основными темами семинаров были: «Роль органов местного самоуправления в обеспечении поступательного развития муниципального образования в новых социально-экономических условиях», «Самообеспеченность, как стратегическая цель развития муниципальных образований», «О моделях структуры органов местного самоуправления, обеспечивающих эффективное управление муниципальным образованием на современном этапе», а также выступления А. Г. Гричука, директора Центра современных технологий и муниципального управления УрАГС г. Екатеринбурга по вопросам межмуниципального сотрудничества и критериев повышения эффективности деятельности муниципальных образований.

В соответствии с концепцией межмуниципальных семинаров депутатов представительных органов местного самоуправления в 2009 году было проведено 16 семинаров. Впервые состоялся отдельный семинар для депутатов дум городских округов. Основными темами семинаров стали:

##### 1. Организационные основы МСУ:

- общие принципы организации местного самоуправления;
- формы деятельности депутатов представительного органа муниципального образования.

##### 2. Финансовые основы МСУ:

- формирование бюджета поселения:
  - бюджетный процесс;
  - бюджетная трехлетка;
  - принципы и подходы к формированию бюджета муниципального образования, ориентированного

на результат в изменившихся социально-экономических условиях;

– межбюджетные отношения:

- об основных направлениях бюджетной и налоговой политики в г. Перми в 2009 году и на среднесрочную перспективу;

- особенности бюджетного планирования в муниципальном образовании при изменившихся сценарных условиях формирования бюджетов и межбюджетных отношений в Пермском крае.

##### 3. Экономические основы МСУ:

- самообеспеченность как стратегическая цель развития муниципальных образований;

- развитие муниципалитетов: точки роста, реализация приоритетных региональных проектов.

##### 4. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления:

- об опыте развития территориального общественного самоуправления города Перми.

##### 5. Градостроительство, благоустройство:

- нормативное правовое регулирование установления размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности.

По итогам анкетного опроса, 82,3% участников семинаров оценили его положительно, 8,5% — удовлетворительно, 0,9% высказали неудовлетворенность, 8,2% затруднились дать оценку или оставили вопрос без ответа.

Председатели представительных органов власти во время трехдневных семинаров изучали следующие вопросы:

- Новые технологии документирования управленческой деятельности.

- Управленческие решения в органах местного самоуправления.



- Социально-экономическое проектирование как способ реализации инициативы населения в управлении муниципальным образованием.

- Бюджет, ориентированный на результат.
- Основы психологии управления.
- Навыки принятия управленческих решений руководителем.

По окончании семинара слушателям были выданы документы о повышении квалификации.

Управляющие делами представительных органов изучали следующие вопросы:

- Организация планирования деятельности представительного органа и его аппарата.
- Технология подготовки правового акта.
- Документационное обеспечение деятельности представительного органа местного самоуправления, его должностных лиц.
- Организация работы с обращениями граждан.
- Организация взаимодействия представительного органа муниципального образования с исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления, главой муниципального образования, местной администрацией.

В семинаре приняли участие управляющие делами и специалисты земских собраний и городских дум. По окончании семинара слушателям были выданы документы о повышении квалификации. ■



#### СПРАВКА

В 2009 году Законодательным Собранием Пермского края совместно с представительными органами муниципальных районов и городских округов начато создание системы автоматизации контроля над принятием представительными органами муниципальных районов (городских округов) нормативных правовых актов в развитие законов Российской Федерации, Пермского края, регламентирующих деятельность органов местного самоуправления, решений Совета представительных органов муниципальных образований Пермского края. Данная система обеспечивает в удаленном доступе (из муниципалитетов):

- 1) проведение анализа процессов формирования региональной системы нормативных правовых актов;

- 2) проведение мониторинга эффективности деятельности представительных органов местного самоуправления в части организации нормотворческого процесса в муниципальных образованиях по формированию единого правового пространства;

- 3) получение и систематизирование информации:

- о нормативных правовых актах, принимаемых органами местного самоуправления в развитие федеральных законов, законов Пермского края по вопросам местного самоуправления;

- об исполнении представительными органами местного самоуправления рекомендаций Совета представительных органов муниципальных образований Пермского края.

Формирование электронной базы нормативных правовых актов органов местного самоуправления, их увязка с федеральными и региональными законами, решениями Совета обеспечит возможность проведения на основе полученной информации анализа исполнения в муниципальных образованиях федерального и регионального законодательства, регулирующего деятельность органов местного самоуправления, его правоприменительной практики.

## 2.1.5. Создание молодежных парламентов в Пермском крае в 2009 году

2009-й стал годом создания системы молодежных парламентов и практически завершил семилетний период этой непростой деятельности.

### 2.1.5.1. Создание регионального Молодежного парламента

**Молодежный парламент** — это организационная форма, которая основана на историческом опыте работы государства с молодежью, лучших традициях формирования и развития социальных механизмов представительства законных интересов и прав молодых граждан в обществе, учета их мнения в вопросах его развития.

Первые молодежные парламенты возникали по инициативе небольших групп молодых людей. Чаще всего эта инициатива не находила поддержки у влас-

ти и оставалась на уровне идеи. Одним из первых является Молодежный парламент Республики Калмыкия.

Важным шагом в развитии молодежного парламентского движения стало создание в 2002 году Общественной молодежной палаты при Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Большое значение для участия молодежи в общественной жизни в Германии, Финляндии, Латвии, Литве, Эстонии, Польше, Финляндии и ряде других европейских стран имеет «Европейская хартия об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне». Однако уровень их участия в политической жизни различен. Например, в Германии молодежные парламенты не стали серьезными структурами, которые могли бы реально представлять интересы молодежи. В большинстве своем созданные при органах государственной власти, они приобрели форму клубов, где политически активные молодые люди учатся парламентской культуре, основам политической деятельности.

В июле 2007 года Законодательным Собранием Пермского края было утверждено «Положение о Молодежном парламенте при Законодательном Собрании Пермского края», основной целью которого является содействие развитию контактов молодежных общественных объединений с Законодательным Собранием, содействие формированию эффективных законодательных решений с непосредственным участием представителей молодежи Пермского края. Выборы в региональный молодежный парламент состоялись 5 апреля 2009 года, в результате которых были избраны 60 человек (30 — по одномандатным округам, 30 — от политических партий, представленных в Законодательном Собрании Пермского края).

15 мая 2009 года состоялось первое организационное заседание сформированного Молодежного парламента, где был утвержден временный регламент, избрана счетная комиссия, определены тематические направления деятельности комиссий парламента (*Приложение 2.1.7*).

В августе текущего года по инициативе Совета Молодежного парламента Законодательным Собранием было принято постановление о внесении изменений в Положение о Молодежном парламенте, в соответствии которым у молодежных парламентариев появилась возможность создавать объединения, в том числе и на партийной основе. В октябре 2009 года были зарегистрированы 3 таких объединения: «Единая Россия», «Справедливая Россия» и ЛДПР.

На сегодняшний день деятельность Молодежного парламента идет в соответствии с принятым регламентом по следующим направлениям:

- участие в подготовке регионального законодательства, затрагивающего интересы молодежи;
- обсуждаются предложения в программу «Обеспечение жильем молодых семей»;
- участие в подготовке проекта закона Пермского края «О государственной молодежной политике в Пермском крае»;
- подготовка законопроекта «О квотировании рабочих мест для граждан, испытывающих трудности в

### ИСТОРИЯ ВОПРОСА

В 2002 году Президент РФ В. В. Путин сказал «У нас функционировал и масштабно действовал Коммунистический Союз Молодежи — комсомол, пионерская организация. В школе всех принимали в октябрята и так далее, и, конечно, это было чрезмерно политизировано и забюрократизировано. Но какой-то смысл в этом был, потому что, в общем, до людей доносили наряду с этими идеями чисто политического характера много общечеловеческих и полезных вещей, воспитывали подрастающее поколение в духе преданности, любви к Родине, Отечеству, много чего было хорошего в этой системе...». Такая оценка комсомола из уст главы государства впервые прозвучала на всю страну. Кроме того, следует учитывать, что современные исследования показывают, что 74% населения выступают за заимствование советских форм работы с молодежью; 82% считают, что нужна государственная программа по работе с молодежью.

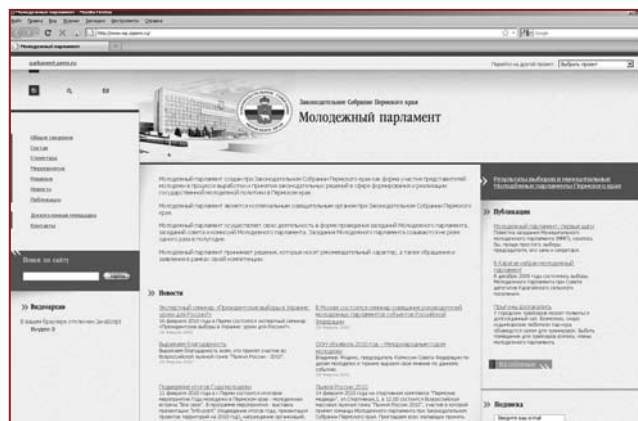
поиске работы», в котором предлагается обязать работодателей бронировать рабочие места (4% от численности работников) для трудоустройства несовершеннолетних и молодых специалистов, окончивших ВУЗы и ССУЗы;

- подготовлены и поддержаны членами рабочей группы поправки в проект закона «Об особенностях правового регулирования образования в Пермском крае» в части особого режима финансирования малокомплектных сельских школ;

- участие в работе комитетов и Законодательного Собрания, а также в работе «круглых столов», депутатских и публичных слушаниях;

- реализация проекта «Молодежный парламентаризм — кадры для будущего». Его основной задачей является создание в каждом регионе Приволжского федерального округа молодежных парламента в каждом муниципальном районе и городском округе. Инициатором данного проекта стала Ассоциация молодежных парламента Приволжского округа при поддержке полномочного представителя Президента России в Приволжском округе Г. А. Рапоты.

Региональный Молодежный парламент обладает своим сайтом ([www.mp.zspermu.ru](http://www.mp.zspermu.ru)).



В 2006 году Европейская хартия об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне» была адаптирована к российским условиям на Пленарном заседании Координационного совета по содействию созданию региональных советов и единого общероссийского объединения муниципальных образований в г. Санкт-Петербурге. В частности, в данном документе говорится: «Государственная молодежная политика, получившая импульс к становлению одновременно с муниципальным самоуправлением в России, является важнейшим из инструментов решения стратегических задач развития страны и вовлечения молодежи в полноценную жизнь общества. Местная, муниципальная власть и молодежь остро нуждаются в поддержке друг друга. Полезны друг для друга в деле создания условий, необходимых для гармоничной жизнедеятельности, развития благополучия городов, поселений России и граждан, их населяющих».

К началу 2009 года молодежные парламенты работали в 8 муниципальных образованиях. Особенно активна их деятельность была в Березниках, Соликамске. В 2009 году, в рамках реализации окружного проекта, эта работа получила более системный характер:

- были установлены сроки выборов муниципальных молодежных парламентов: 11 декабря 2009 года, 16 апреля и 24 сентября 2010 года;
- создан Приволжский окружной оргкомитет, который возглавил полномочный представитель Президента России в Приволжском федеральном округе Г. А. Рапота;
- создан региональный оргкомитет во главе с заместителем Законодательного Собрания Пермского края Е. Г. Вязниковым;
- определена система проведения выборов, которые должны проходить по единому муниципальному избирательному округу (вся территория района или городского округа — единый округ) по пропорциональному принципу. В этой случае молодые избиратели голосуют за списки кандидатов, выдвинутые молодежными объединениями. Последние не обязательно должны быть зарегистрированными в установленном порядке;
- проведение процедуры выборов и подсчет голосов осуществляет молодежная избирательная комиссия, которая формируется при территориальных избирательных комиссиях;
- формы прямого тайного голосования включают в себя: бумажные бюллетени, СМС и интернет-голосование.

## ВЫВОД

**Очевидно, что только ответственная и социально активная молодежь может стать гарантом гражданского общества и демократического государства в России. Только участвуя в процессе становления и самоопределения молодежи, через понимание молодежи как субъекта молодежной политики, возможно появление в России нового поколения граждан, ответственных за себя и свою страну. В этом плане развитие молодежного парламентаризма представляется как нельзя более своевременным. ■**

## СПРАВКА

Итоги I этапа выборов в муниципальные молодежные парламенты Пермского края.

В декабре 2009 года выборы в муниципальные молодежные парламенты состоялись в 20 территориях Пермского края:

- городах Соликамск и Кудымкар;
- Бардымском, Березовском, Гайнском, Гремячинском, Губахинском, Добрянском, Еловском, Кудымкарском, Лысьвенском, Нытвенском, Октябрьском, Осинском, Пермском, Сивинском, Соликамском, Уинском, Частинском, Юсьвинском муниципальных районах Пермского края.

Всего в выборах участвовало 23,3 тыс. человек в возрасте от 14 до 25 лет, что составляет 16,6% от общего числа молодых избирателей.

Избрано 336 молодых парламентариев, из них 157 учащихся школ, 49 студентов, 19 учащихся профессиональных училищ, 106 работающих, 5 временно безработных, 1 аспирант. Средний возраст членов муниципальных молодежных парламентов 17–18 лет, большинство составляет молодежь в возрасте от 14 до 17 лет (179 человек), от 18 до 22 лет — 98 человек, от 23 до 25 лет — 59 человек. По гендерному признаку мандаты распределились следующим образом: из 336 человек кресла молодых парламентариев займут 195 девушек и 141 юноша.

Количество объединений, прошедших в муниципальные молодежные парламенты, составило 170, из них 75 — советы школьного самоуправления, 4 — студенческие советы, 13 — молодежные советы профессиональных училищ, 10 объединений рабочей молодежи, 12 политических объединений и 56 объединений, сформированных общественными организациями.





## 2.2. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ И ХАРАКТЕРИСТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПЕРМСКОМ КРАЕ

### 2.2.1. Статистические данные о муниципальных образованиях Пермского края

На 1 января 2009 года, по данным Пермьстата, в состав Пермского края входили 6 городских округов, 42 муниципальных района, 32 городских и 279 сельских поселений, на территории которых находится 37 городов, 29 городских населенных пунктов, 3669 сельских населенных пунктов.

Наибольшее количество поселений — в Пермском районе (21 поселение), а наименьшее — в Губахинском и Юрлинском МР (по 3 поселения).

На территории 24 МР находятся ГП. Три ГП — в Александровском и Нытвенском МР, по два ГП —

в 10 МР, по одному — в 11 МР, ни одного ГП — в 18 МР.

Обратим внимание на распределение населения по типам МО.

Таблица 6

**Численность населения по типам МО**  
(данным Пермьстата на 1 января 2009 года)

Тип МО	Количество МО (% от общего числа)	Количество населения (% от общего количества)
Городские округа	1,7	50,1
Городские поселения	8,9	24,5
Сельские поселения	89,4	25,4

**Анализ таблицы 6 позволяет сделать следующие выводы:**

1. В ГО и ГП проживает 74,6%, а в СП только 25,4% населения.

Таким образом, в одном среднестатистическом СП Пермского края проживает в 94,2 раза меньше граждан, нежели в одном среднестатистическом городе.

2. Население по муниципальным образованиям распределено крайне неравномерно.

По состоянию на 1 января 2009 года неравномерность расселения жителей наблюдается и по каждому типу муниципальных образований.

1. *Городские округа.* Самый малочисленный ГО — ЗАТО «Звездный» — 9895 человек, самый крупный — г. Пермь — 985 806 человек. Разница составляет 99,6 раза.

2. *Городские поселения.* Самое маленькое ГП — Павловское (Очерский район) — 3278 человек, а самое крупное ГП — г. Чайковский (Чайковский район) — 82 550 человек. Разница составляет 25,2 раза.

3. *Сельские поселения.* Самое малочисленное СП — Крюковское (Еловский район) — 446 человек, самое многочисленное — Куединское (Куединский район) — 13 146 человек. Разница составляет 29,5 раза.

4. *Муниципальные районы.* Самый малонаселенный МР — Косинский — 7622 человека, самый многонаселенный — Чайковский — 108 654 человека. Разница составляет 14,3 раза.

Для характеристики МО Пермского края большое значение имеет такой показатель, как плотность населения.



**Анализ таблицы 7 позволяет сделать следующие выводы:**

1. Плотность населения неравномерно распределена по территории Пермского края и в основном сосредоточена в городах. Самая высокая плотность населения в Кунгурском ГО — 2102,35 чел./кв. км, Осинском ГП — 1868,67 чел./кв. км и Верещагинском ГП — 1340,35 чел./кв. км. При этом ГО Пермь по плотности населения находится только на 8-м месте.

2. В МР плотность населения в 57 раз ниже, чем в ГО. Самая низкая плотность в СП Красновишерского МР — 0,57 чел./кв. км, Чердынского МР — 0,93 чел./кв. км и Александровского МР — 0,96 чел./кв. км. (*Приложение 2.2.1*).

Административные центры МР, как правило, располагаются в населенных пунктах, являющихся центрами городских или сельских поселений. В 17 МР административный центр расположен в границах СП, а 25 МР — в границах ГП. Административные центры Кудымкарского, Кунгурского, Пермского, Соликамского МР находятся на территории ГО. Следовательно, в 90% муниципальных районов администрации разных типов МО находятся на одной территории, что порождает вопросы в ответственности за исполнение полномочий у населения.

Продолжается тенденция превращения поселков городского типа в сельские населенные пункты. В 2009 году изменили свой статус следующие населенные пункты: Орёл (Усольский район), Северо-Коспашский, Центрально-Коспашский и Южно-

**Плотность населения по типам МО**  
(на 1 января 2009 года)

Тип МО	Плотность населения (чел./кв. км)
Городские округа	807,8
Муниципальные районы	14,11
Городские поселения	791,52
Сельские поселения	6,46

Коспашский (Кизеловский район), что является следствием изменения их экономического развития и стремления компенсировать свои потери за счет получения дополнительных межбюджетных трансфертов.

### ВЫВОД

Приведенные статистические данные показывают, что исторически Пермский край является типичным старопромышленным регионом России, в котором основное население сосредоточено в городах или поселках городского типа. Однако в проекте «Программы социально-экономического развития Пермского края на 2009–2012 годы и на период до 2017 года» предполагается, что только при плотности населения свыше 50 чел./кв. км территория может рассчитывать на эффективное экономическое развитие. ■

## 2.2.2. Вопросы объединения муниципальных образований Пермского края

В вопросах территориального объединения муниципальных образований помимо существующих объективных социально-экономических факторов развития необходимо рассмотреть и роль межбюджетных отношений между субъектом и городскими округами (муниципальными районами).

### 2.2.2.1. Территориальное объединение и дотации на выравнивание

Учитывая социально-экономические тенденции развития муниципальных образований Пермского края, в 2009 году продолжилось обсуждение вопросов об объединении муниципальных образований или изменения их типа в целях повышения самообеспеченности. Кроме повышения самообеспеченности ОМСУ большую роль в развитии территорий играют дотации из регионального бюджета как механизм социального выравнивания. Рассмотрим сложившиеся тенденции (*диаграмма «Региональные дотации на выравнивание»*).

Размеры региональных дотаций на выравнивание обратно пропорциональны плотности населения и индексу качества жизни.



## Соотношение региональных дотаций и индексов качества жизни на душу населения (руб.)

Тип МО	Средняя плотность населения (чел./кв. км)	Средний размер дотации в 2009 году (тыс. руб.)	Средний размер дотации на душу населения (руб.)	Индекс качества жизни (2007 г.)
Городские округа	809,4	53 087,3	1470,5	0,81
Муниципальные районы городского типа	23,36	100 532,4	2027,1	0,43
Муниципальные районы сельского типа	8,5	138 968,6	5909,9	0,35

**Комментарии к таблице 8:**

1. Расчет среднего размера дотаций на выравнивание приводится в двух числах «среднее на все ГО»/«среднее на ГО, получающие дотации», аналогично рассчитан и показатель «Средний размер дотации на душу населения».

2. «Индекс качества жизни» рассчитан по методике проф. С. А. Айвазяна из Центрального экономико-математического института (ЦЭМИ РАН) и включает в себя следующие показатели:

- объем отгруженных товаров собственного производства;
- выполнение работ и услуг на душу населения;
- инвестиции в основной капитал на душу населения;
- уровень зарегистрированной безработицы;
- общая площадь жилых помещений, приходящаяся на одного жителя;
- число собственных легковых автомобилей на 1000 человек;
- выбросы загрязняющих атмосферу веществ, отходящих от стационарных источников;
- численность пострадавших от несчастных случаев на производстве с утратой трудоспособности на один рабочий день и более и со смертельным исходом;
- численность врачей на 10 000 человек;

- число детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях;
- число больничных коек на 10 000 человек;
- число зарегистрированных преступлений на 10 000 человек;
- коэффициенты естественного и миграционного прироста населения.

3. Индекс качества жизни — это показатель качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг. Приведенные в таблице данные показывают, что дотации выравнивания лишь создают некоторый запас прочности для развития муниципальных образований, но не влияют на их динамичное развитие.

4. Однако чем ниже плотность населения, тем ниже и индекс качества жизни, потому что повышение качества услуг зависит от расселения населения, расстояний между населенными пунктами.

**ВЫВОД**

**Следовательно, территориальное объединение муниципальных образований в условиях низкой плотности населения в Пермском крае не сможет повысить самообеспеченность муниципальных образований. Дотации, направляемые для социального выравнивания, не являются основой для динамичного развития территорий.**

## 2.2.2.2. Территориальное объединение и целевые межбюджетные трансферты

В бюджете городских округов и муниципальных районов значительную часть составляют различные субсидии и субвенции, которые обеспечивают исполнение государственных полномочий муниципальными образованиями. В доходной части консолидированных муниципальных бюджетов они значительно превосходят дотации.

Таблица 9

## Соотношение межбюджетных трансфертов и собственных налоговых поступлений в бюджетах ГО и МР в 2009 году

Тип МО	Межбюджетные трансферты (субсидии, субвенции)	Собственные доходы (налоговые, неналоговые поступления)
Городские округа	29,6%	42,58%
Муниципальные районы городского типа	41,24%	30,19%
Муниципальные районы сельского типа	43,48%	17,14%

### Комментарии к таблице 9:

1. Соотношения между объемами межбюджетных трансфертов и собственными доходами МО значительно различаются. Если в ГО собственные доходы в среднем превышают в 1,4 раза данные межбюджетные трансферты, то в МРГТ межбюджетные трансферты уже в 1,3 раза, а в МРСТ в 2,5 раза больше собственных доходов. Следовательно, чем более самообеспеченными являются МО, тем они более самостоятельны в решении вопросов местного значения (*Приложение 2.2.2*).

2. Чем больше доля межбюджетных трансфертов (особенно в области образования, здравоохранения), тем больше средств МО направляют на сопровождение данных обязательств из собственных доходов или дотаций. В качестве подтверждения этого тезиса можно привести данные по реализации приоритетных региональных проектов. С 2006 по 2008 год на проекты «Новая школа», «Качественное здравоохранение» было направлено 31%, а на «Муниципальные дороги», «Достойное жилье» и «Приведение

в нормативное состояние объектов социальной сферы» — 14% от общего объема финансовых средств. В результате одной из конфликтных зон взаимоотношений между районами и поселениями является недовольство последних в недостатке финансовых источников для качественного исполнения их полномочий.

3. Сложившаяся практика передачи государственных полномочий на уровень муниципальных районов все более превращает их в структуры, в первую очередь обслуживающие государственные полномочия.

### ВЫВОД

**Изменение типов муниципальных образований или их объединение в первую очередь на поселенческом уровне практически не вносит никаких изменений в эти отношения. Следовательно, вопрос стоит об анализе других расходных обязательств — исполнение содержания управленческого аппарата.**

#### 2.2.2.3. Территориальные объединения и содержание муниципального управленческого аппарата

Структура расходов консолидированных муниципальных бюджетов в 2009 году представлена на следующей диаграмме.



Проведение муниципальной реформы не предусматривало расширения численности чиновников,

работающих в местных органах власти. Однако на деле ситуация сложилась иным образом.

**Доля расходов на содержание представительных и исполнительных органов власти**  
(за 9 месяцев 2009 года)

Тип МО	Доля в собственных доходах	Доля в консолидированном бюджете
Городские округа	21,5%	7,2%
Муниципальные районы городского типа	38,3%	9,2%
Муниципальные районы сельского типа	82,7%	10,8%

**Комментарий к таблице 10:**

1. Общий объем средств, который тратится на содержание органов власти, в 2009 году составил весьма значительную сумму — свыше 4,6 млрд руб. При этом в Гайнском, Еловском, Кизеловском, Косинском, Кочевском, Кудымкарском, Юрлинском, Юсьвинском районах собственных доходов не хватает, чтобы содержать управленческий аппарат. Еще в 12 муниципальных районах и городских округах (ЗАТО «Звездный», Гремячинский, Березовский, Большесосновский, Ильинский, Карагайский, Кишертский, Октябрьский, Оханский, Сивинский, Суксунский, Чердынский районы) на эти цели уходит свыше половины собственных доходов (*Приложение 2.2.3*).

2. Однако процессы объединения сельских поселений начались не в этих МО, а в довольно благополучном Пермском районе, который тратит на содержание административных структур около 30% собственных доходов. В 2008 году объединение ряда поселений позволило сократить их число с 25 до 21.

Изучая данный вопрос, рабочая группа палаты сельских поселений провела выездное заседание в Култаевском СП Пермского МР, где были подробно рассмотрены все «за» и «против» объединения. По мнению главы Култаевского СП А. В. Щекалева, главный «плюс» вновь созданного муниципалитета — консолидированный бюджет: «Поселение стало экономически более защищенным, более богатым и, соответственно, самодостаточным. Если раньше бюджет каждой из объединенных территорий составлял 6 млн руб. и они едва сводили концы с концами, то сегодня бюджет поселения, возникшего в результате объединения, достигает почти 50 млн руб. Объединение позволяет сократить расходы на содержание аппарата администрации, участвовать в инвестиционных программах, привлекать средства из бюджетов разных уровней, а в конечном итоге — развивать территорию, улучшать качество жизни населения».

Положительные последствия объединения Култаевского и менее развитого Нижнемуллинского СП жители «слабой» территории уже почувствовали. Отсутствие хороших дорог, уличного освещения, систем водоснабжения и водоотведения, перебои с подачей электроэнергии — вот проблемы, решение которых сегодня сдвинулось с мертвой точки. Началась разработка проекта газификации 50 домов в Нижних Муллах. Появилось уличное освещение, отремонтированы дороги. Готовится план ремонта на будущий год.

Разрабатывается отдельная программа по решению проблем водоснабжения и водоотведения.

Глава Култаевского поселения не скрывает — проблемы были. Прежде всего, пришлось налаживать систему налоговых сборов, за счет которых пополняется бюджет территории. В Нижнемуллинском поселении уровень собираемости налогов не превышал 9% от учтенного имущества, в Култаевском — этот показатель был выше и составлял 25%. При нехватке квалифицированных кадров необходимо было выстроить грамотное управление в поселении. Для решения этой задачи на территории был восстановлен институт старост. Задача старосты — знать, какие проблемы существуют в каждом дворе, в каждом доме на вверенной ему территории, и информировать главу поселения.



В результате объединения увеличилась негативная статистика территории (пожары, кражи, грабежи). «Главный «минус» вновь созданного поселения, — считает глава Култаевского сельского поселения А. В. Щекалев, — снижение доступности главы для населения. На большой территории — больше проблем. Решить проблему удаленности власти от народа можно, если проводить прием граждан на выезде, но целесообразнее ввести официальную должность старосты и наделить его полномочиями».

**ВЫВОД**

**Следовательно, успех объединения муниципальных образований зависит от того, насколько самодостаточным является хотя бы одно из них. Однако появляется и другой риск — это удаленность власти от населения и поиск управленческих схем, не предусмотренных 131-ФЗ (например, старосты).**



#### 2.2.2.4. Влияние территориальных изменений на повышение качества управления муниципальными образованиями

Оптимизация управленческих расходов — это не только вопросы сокращения или снижения заработной платы специалистов. Это довольно сложный процесс перехода муниципальных образований к современным управленческим моделям и приемам работы. Предлагаемые модели управления будут более подробно рассмотрены в главе 2.3. В текущем разделе будут рассмотрены только вопросы информационного обмена.

##### 2.2.2.4.1. Муниципальная статистика: основные проблемы и тенденции

В Ежегодном докладе 2008 года Совет МО Пермского края обратил особое внимание на большое количество запросов, направляемых федеральными и региональными структурами в муниципальные образования края. Необходимо отметить, что в 2009 году объем запросов не уменьшился, что связано с мониторингом освоения дополнительно выделенных федеральных и региональных средств на проведение ряда мероприятий в условиях финансово-экономического кризиса, а также с увеличением запросов со стороны федеральных органов власти.

Одним из достижений 2009 года стало внедрение информационно-аналитической системы (далее — ИАС), первым этапом работы которой стал антикризисный мониторинг. Целью ИАС является сокращение запросов на бумажных носителях, исключение дублирующих показателей и своевременное и качественное обеспечение исполнительных органов государственной власти, муниципальных образований информацией о социально-экономических показателях.

В ноябре 2009 года секретариат Совета МО провел социологический опрос 10% глав сельских поселений. На вопрос о наиболее часто выполняемых работах аппаратом администраций были получены следующие данные: первое место — подготовка различных отчетных данных, и только на втором — осуществление своих прямых полномочий.



Рабочая группа палаты сельских поселений Совета МО провела анализ деятельности специалистов поселенческих администраций, которые вынуждены исполнять гораздо больше функций, чем предусматривает 131-ФЗ.

#### СПРАВКА

При проведении исследований была выявлена очень трудозатратная процедура — подготовка финансовой информации из программного комплекса АЦК в программный комплекс СКИФ. Ежегодно эта работа стоила муниципальным образованиям Пермского края около 3,9 млн рублей.

В марте текущего года Правление Совета муниципальных образований обратилось с письмом в адрес Министерства финансов Пермского края о необходимости исправления сложившейся ситуации.

В адрес секретариата Совета МО поступило письмо от 24 апреля 2009 г. № СЭД-39-06.2-12.2-52 «О закупке модуля «Передача отчетности в СКИФ», в котором сообщалось о централизованной закупке модуля «Передача отчетности в СКИФ» из программного комплекса «АЦК-финансы» для 40 муниципальных образований. В 2009 году этот модуль был установлен. Исключения составили муниципальные образования Коми-округа, которые находятся на обслуживании в Федеральном казначействе.

## Перечень дополнительных функций, исполняемых администрациями сельских поселений

№	Название функции	Правовой комментарий
1	Ведение регистрации и выписки граждан	<p>Согласно ст. 4 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» в населенных пунктах, где имеются территориальные подразделения федерального органа исполнительной власти, уполномоченные на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, эти подразделения ведут регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и жительства.</p> <p>В остальных населенных пунктах — местная администрация, которая, в соответствии с ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» правомочна исполнять данную функцию до 1 января 2011 года.</p> <p>В настоящее время органы местного самоуправления, осуществляющие регистрационный учет граждан, не получают субсидий на исполнение данного полномочия. В то же время, согласно п. 5 ст. 19 ФЗ, финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов</p>
2	Прием документов на оформление паспортов	<p>Согласно п. 3 ст. 14.1 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления поселений на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений, в случае отсутствия в поселении нотариуса, имеют право на совершение отдельных нотариальных действий, предусмотренных законодательством.</p> <p>По итогам мониторинга, проведенного Министерством регионального развития Пермского края с 3 по 18 сентября 2009 года, в Пермском крае за истекший период 2009 года главами администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления было совершено 22 798 нотариальных действий. При совершении нотариальных действий главами администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления возникли следующие проблемы: недостаточность финансовых средств для выездов в отдаленные сельские поселения; отсутствие теоретического и практического опыта у специалистов, совершающих нотариальные действия; трудности при определении размеров государственной пошлины; потребность в образцах нотариальных документов и методических рекомендаций по юридической технике оформления документов; недостаточная информированность в вопросе совершения нотариальных действий; недоверие к документам, нотариально заверенным органами местного самоуправления.</p> <p>Все эти вопросы можно было бы урегулировать при наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по совершению нотариальных действий в соответствии с действующим законодательством и определении уполномоченного органа, курирующего его исполнение</p>
3	Исполнение части нотариальных действий (составление завещаний, заверение подлинности подписей, доверенность, отказ, заявление)	<p>Ст. 14.1 №131-ФЗ. СП вправе исполнять данное полномочие при наличии собственных средств</p>
4	Оказание социальных услуг: посещение больных одиноко проживающих граждан, поиски детей или их родственников	Личная инициатива СП
5	Организация похорон одиноких людей, брошенных детьми или не имеющих детей, организация похорон людей без определенного места жительства	<p>П. 22 ст. 14 №131-ФЗ, Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ (ред. от 25 ноября 2009 г.) «О погребении и похоронном деле», Указ Президента РФ от 29 июня 1996 г. № 1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших»</p>

№	Название функции	Правовой комментарий
6	Выдача актов технического обследования состояния дома, квартиры	Акт утверждается в рамках положения о порядке проведения и финансирования капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов за счет средств бюджета СП
7	Проведение обмеров на местности, подготовка планов земельных участков для владельцев, пользователей, арендаторов и вынос границ в натуру	В СП должен быть принят НПА «Порядок предоставления участков в аренду и в постоянное (бессрочное) пользование» ст. 22 Земельного кодекса РФ
8	Осмотр земельных участков после рекультивации нарушенных земель	В СП должен быть принят НПА «Порядок осуществления земельного контроля за использованием и охраной земель» , п. 2 ст. 72 Земельного кодекса РФ
10	Работа комиссии по согласованию земельных участков и представлению протоколов в земельный отдел районной администрации	В СП должен быть принят НПА «Положение об управлении и распоряжении землями, находящимися в муниципальной собственности или ведении СП», ст. 11 Земельного кодекса РФ
11	Разнос извещений для сбора налогов	Личная инициатива СП, не предусмотренная действующим законодательством
12	Организация работы подготовки ВПН-2010 (установление адресата, изменение адресного хозяйства)	Федеральный закон от 25 января 2002 г. № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения»: ст. 5 п. 10. Органы местного самоуправления при подготовке и проведении Всероссийской переписи населения: 1) обеспечивают наличие в муниципальных образованиях указателей названий улиц, номеров домов и номеров квартир; 2) представляют по запросу федерального органа исполнительной власти, ответственного за проведение Всероссийской переписи населения, данные о количестве жилых помещений и иных помещений, находящихся в муниципальной собственности, и численности лиц, проживающих и зарегистрированных в жилых помещениях по месту жительства или пребывания, а также лиц, проживающих и зарегистрированных в указанных иных помещениях по месту пребывания; 3) оказывают содействие федеральному органу исполнительной власти, ответственному за проведение Всероссийской переписи населения, в привлечении граждан, проживающих на территориях соответствующих муниципальных образований, к сбору сведений о населении, а также органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении ими указанных в п. 5 настоящей статьи полномочий
13	Сверка списков избирателей для ТИКа	Осуществляется и оплачивается в рамках работы избирательной комиссии
14	Содержание пожарной техники, пожарных депо	П. 8.1 ст. 14.1 № 131-ФЗ, вправе осуществлять данное полномочие при наличии финансовых средств
15	Представление отчетности и различных справок	Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»
16	Представление статистической отчетности и иной информации в земельно-имущественный отдел района, прокуратуры, ЗАГСы, ФАС, Агентству по строительству и ЖКХ Пермского края, органам МВД	Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»
17	Подготовка документов для аренды земли	Должен быть принят НПА ОМС «Порядок предоставления участков в аренду и в постоянное (бессрочное) пользование», ст. 22 Земельного кодекса РФ. Полномочие ОМС

№	Название функции	Правовой комментарий
18	Подготовка документации для регистрации земли и имущества у граждан	Должен быть принят НПА ОМС «Порядок рассмотрения заявок по предоставлению земельных участков, находящихся в ведении поселения, гражданам для целей, не связанных со строительством», п. 1 ст. 34 Земельного кодекса РФ
19	Подготовка документов на субсидии молодым семьям	Собственные полномочия
20	Подготовка материалов для административных комиссий	Закон Пермской области от 14 ноября 2005 г. № 2625-582 «О наделении ОМС государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий». В законе утверждена методика расчета объема субвенций ОМС
21	Предоставление статической информации по вопросам развития культуры, антикризисных мероприятий, исполнение ФЦП «Пожарная безопасность», по оценке реформирования ЖКХ	Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»
22	Информация об информационном взаимодействии с районной администрацией, с прокуратурой	Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»

#### Комментарий к таблице 11:

1. Необходимо исключить функции дублирования между районной и поселенческой властью.

2. Анализ таблицы показывает, что исполнение ряда дополнительных функций администрациями СП зачастую вызван незнанием или неумением руководителей СП работать в правовом поле.

3. Реализация Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ в результате размытости формулировок о предоставлении информации создает условия для еще большей загруженности муниципальных об-

разований сбором различных статистических данных (*Приложение 2.2.4*).

#### ВЫВОД

**У каждого уровня власти должна быть своя четко очерченная зона ответственности, а также источник информации, позволяющий реально оценивать достигнутые результаты управленческих решений. Тогда у всех направлений работы органов власти будет измеримый результат, а у каждого результата — свой ответственный.**

#### 2.2.2.4.2. Территориальные изменения и информационное обеспечение

Современные информационные технологии позволяют преодолеть географические ограничения. Так, создать возможности для успешной конкурентной борьбы за трудовые и бизнес-ресурсы, проводить эффективную информационную политику, обращенную в первую очередь к молодежи и среднему поколению, позволяет официальный интернет-сайт муниципального образования. Учитывая особенности этого коммуникационного ресурса, можно создать и эффективно пользоваться достаточно экономным механизмом обратной связи. Все эти возможности приобретают для муниципальных районов Пермского края особое значение в условиях довольно низкой плотности населения.

Как уже говорилось в главе 1.3, только 25 ГО и МР имеют собственные интернет-сайты (по состоянию на конец ноября 2009 года), представленные на портале Правительства Пермского края. При этом формальное наличие сайта не говорит о его качестве.

Например, сайт Красновишерского района ([www.krasnovishersk.ulink.ru](http://www.krasnovishersk.ulink.ru)) не обновляется с 2008 года. Заявленные сервисы заполнены лишь на 10%.





Существующее муниципальное интернет-пространство является наглядной картиной по созданию реальных механизмов взаимодействия между районными и поселенческими органами власти. Например, по состоянию на конец ноября 2009 года из 11 сайтов МРГТ только на 3 содержится характеристика поселений, на 8 дается их полный перечень, а на 2 сайтах вообще отсутствует упоминание о поселениях. Только на сайте Чайковского района есть ссылка на сайт Чайковского ГП.

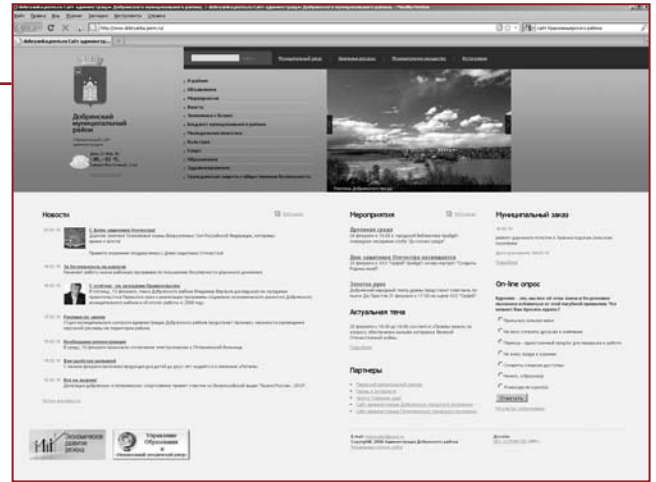
Однако в 6 из 32 ГП существуют свои официальные сайты.

Официальный сайт города Добрянки ([www.dobryanka.perm.ru](http://www.dobryanka.perm.ru)) не только четко представляет структуру администрации, но и само поселение. Сайт содержит информацию об истории города, промышленности и других областях деятельности, характеризующих поселение для внешней аудитории. Ресурс является участником конкурса «Золотой сайт».

Остальные 5 сайтов ГП Пермского края не обладают столь качественным содержанием. Они подробно представляют структуру администраций. Позиционирование территории представлено слабо, лишь в виде описания. Поскольку не приведен подробный анализ сильных и слабых сторон территории, исключается, в частности, возможность для внешней аудитории составить представление об инвестиционной привлекательности поселения.

Часть ГП имеют неофициальные сайты, так называемые городские порталы, которые служат проводниками для новостной информации, данных о погоде, достопримечательностях, работе и т. д. Эти ресурсы не содержат информации о структуре и деятельности ОМСУ и не входят в Единый информационный портал МО.

Например [www.gubaha.info](http://www.gubaha.info) довольно полно отражает портрет Губахинского городского поселения, представляя каждую из сфер деятельности, присутствующих на территории. За декабрь 2009 года на нем побывали свыше 5000 уникальных посетителей, а общее количество визитов превысило 50 тысяч. Следовательно, данный информационный ресурс может приносить реальную пользу поселению, однако на



нем отсутствует информация о городских органах власти, а существует лишь перечень районных служб и подразделений,

Из 8 сайтов МРСТ только 3 дают характеристики сельских и городских поселений, но ни на одном не присутствует ссылок на официальные сайты поселений.

## ВЫВОД

В современном мире невозможно представить ни одну успешно развивающуюся управленческую структуру без использования возможностей Интернет, который получает все большее распространение. Однако в Пермском крае этот ресурс используется крайне недостаточно и не способствуют совершенствованию муниципального управления. ■

## ОБЩИЙ ВЫВОД

Анализ, проведенный в данной главе, показывает, что территориальное объединение муниципальных образований или изменение их типа является объективным процессом, необходимым для совершенствования систем управления, отношения к бюджетному рублю. Подобные решения необходимо тщательно взвешивать, учитывая добрую волю жителей муниципальных образований.



## 2.3. МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 2.3.1. Социальный портрет современных муниципальных управленцев

В 2008 году в муниципалитетах России работали более 500 тысяч человек, в т. ч. около 340 тысяч муниципальных служащих. Для сравнения: в органах государственной власти всех субъектов Российской Федерации примерно около 1 млн человек, включая персонал территориальных органов власти. Всего же в стране порядка 3 млн чиновников. Получается, что муниципалы составляют 1/6 часть служащих и 1/3 чиновничества, работающих на региональном и местном уровне. Кроме того, к муниципальным управленцам в широком смысле этого слова можно отнести лиц, работающих в органах и организациях, составляющих политическую или административную инфраструктуру органов местного самоуправления: персонал муниципальных учреждений и предприятий, местные отделения политических партий, общественных объединений, ассоциаций, разные слои бюджетников. «В настоящее время муниципалы — это несколько сот тысяч социально активного населения. Есть основания считать, что это не совсем «статистические» тысячи, а социальная группа, которая в состоянии «вести себя» и, потенциально, оказывать влияние на ситуацию в стране» (Н. М. Миронов, советник государственной службы 3-го класса).

#### СПРАВКА

Статистические данные о руководителях органов местного самоуправления в Пермском крае.

Среди высших должностных лиц ОМСУ в 2009 году работало 266 мужчин и 91 женщина, средний возраст которых оставил 49,5 года.

Таблица 12

Характеристика глав МО по возрастному и гендерному признаку

Тип МО	Кол-во мужчин (чел.)	Кол-во женщин (чел.)	Средний возраст
Городские округа	6	0	50,83
Муниципальные районы городского типа	15	0	52,86
Муниципальные районы сельского типа	25	2	50,51
Городские поселения	26	4	48,66
Сельские поселения	194	85	49,32

Следует отметить, что современных российских муниципальных управленцев характеризуют и определенные качественные признаки:

- функциональная идентичность — принадлежность к местному самоуправлению как особому сегменту публично-властной структуры государства;
- объединение для взаимного спасения — осознание общих проблем и необходимости их решения сообща, которая усиливается ощущением недоста-

точного внимания к их решению со стороны региональных органов власти;

- объединение на основе взаимно признаваемых ценностей — чувства ответственности перед населением за решение всех вопросов жизнедеятельности территории, осознание себя в качестве власти, которая максимально приближена к населению и самостоятельна в пределах единой публичной власти в стране.

Следует также обратить внимание на то, что местное самоуправление воспринимается муниципалами как идея социальной ответственности местной власти и ее нацеленность на развитие общественной солидарности. При этом муниципалы скептически относятся к появлению на местном уровне радикальных партий, отдавая приоритет качеству управления, правильному устройству местных дел. Еще одной особенностью этого типа управленцев, по мнению российских экспертов, является их отрицательное отношение к включению муниципалитетов во властные вертикали, лишению их независимости и ресурсов или вмешательство региона в кадровые вопросы. Наиболее сильно эти черты проявляются у представителей городских округов и поселений. При этом главы поселений полагают, что самоуправление — это их уровень, к ним чаще обращается население, а районы — это переходный «слой», в сознании которого больше представления о выполнении государственных задач, нежели о решении вопросов жизнеобеспечения людей.

При этом, чем больше регион пытается ввести часть муниципалов в состав региональных элит или проводит политику включения муниципалов в публичный механизм региональной власти, тем сильнее это ведет к снижению активности муниципалов, вызывая у них чувство страха, неуверенности или протеста. Это может послужить основой для:

- появления установки о передаче политической ответственности «наверх» и отказ от социальной ответственности перед населением;
- расширения конфликта между районами и поселениями, в которых муниципальные управленцы чувствуют себя как люди, с которыми работают по остаточному принципу.

Почву для не менее серьезных управленческих конфликтов создают финансовая несамостоятельность и отсутствие эффективных механизмов правовой защиты местного самоуправления.

## ВЫВОД

Сегодня перед муниципальными управлениями стоит несколько вариантов развития событий: занять свое место в «альянсе» элит, уравнивая политическую систему и служить главным звеном между элитами и населением, одновременно развивая социальные связи и политическую культуру массового участия в местном самоуправлении. Либо постепенно превратиться в низовое чиновничество, являясь продолжением регионального уровня власти и обслуживая схемы перераспределения собственности и доступа к ресурсам. ■

## ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

«Очевидно, что любые попытки представителей местного самоуправления что-то доказать государственным чиновникам и региональным политикам логически не будут иметь успеха. Временные успехи возможны, но в целом это тупиковый путь. Единственный способ сохранения местного самоуправления как общественного института — стать нужным людям. Нужно доказать свою полезность и необходимость «своим жителям», а не «государству». Пока местная власть будет ориентироваться (и обслуживать) на интересы государства, государство будет постоянно сомневаться в нужности (для себя) этого уровня власти. Но как только местная власть сделает приоритетом местные потребности (т.е. интересы и потребности жителей), государство само начнет искать партнерства и политической поддержки у муниципалов».

С. В. Вобленко,

член-корреспондент

Международной академии информатизации при ООН



### 2.3.2. Функционально-целевая модель муниципального управления

Целью внедрения функционально-целевой модели (далее — ФЦМ) управления в муниципальных образованиях Пермского края является создание условий для проведения единой политики по всей «вертикали власти» в регионе, основанной на принципах прозрачности и сотрудничества, доведение федеральной и региональной идеологии (в т. ч. в области социально-экономического развития края) до уровня поселений края. Достижение намеченной цели осуществляется последовательным решением следующих задач:

- разработка на уровне региона типовой структуры администраций МР (ГО);
- разработка проектов структур администраций МР (ГО) муниципальными образованиями края;
- согласование проектов структур администраций МР (ГО) на региональном уровне;
- разработка и принятие нормативных документов на муниципальном уровне, необходимых для перехода на новую структуру;



- переход муниципальных образований Пермского края на новую структуру управления.

Однако ФЦМ стали внедрять не только городские округа и муниципальные районы, но и городские поселения. Рассмотрим пример ее формирования в Чусовском ГП (Чусовской МР).

Глава Чусовского ГП выбирается на прямых выборах и возглавляет представительный орган. Администрацией поселения руководит сити-менеджер, нанятый по контракту. В его прямом подчинении находится 4 заместителя, которые возглавляют функционально-целевые блоки.

В мае–июне 2009 года состоялись кустовые совещания, на которых губернатор Пермского края О. А. Чиркунов в режиме прямого диалога обсуждал с руководителями муниципальных образований принципы изменения управленческих моделей, опираясь на ФЦМ. В семинарах приняли участие все министры Правительства Пермского края. Состоялся очень заинтересованный разговор, который позволил начать работу по изменению структур управления администраций муниципальных образований. Сегодня данная модель управления проходит стадию опытного внедрения в 20 муниципалитетах региона.

Таблица 13

### Функционально-целевая модель Чусовского городского поселения

Полномочия ст. 14 № 131-ФЗ	Содержание статьи
<b>1. Функционально-целевой блок «Экономическое развитие» (5 человек)</b>	
10	Создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания
28	Содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства
<b>2. Функционально-целевой блок «Развитие инфраструктуры и ресурсов» (15 человек)</b>	
3	Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения
4	Организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом
5	Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации
6	Обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства
7	Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения
19	Организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения
18	Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора
20	Утверждение: генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения
21	Присвоение наименований улицам, площадям и иным территориям проживания граждан в населенных пунктах, установление нумерации домов, организация освещения улиц и установки указателей с наименованиями улиц и номерами домов
22	Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения



Полномочия ст. 14 № 131-ФЗ	Содержание статьи
31	Осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования
32	Осуществление муниципального лесного контроля и надзора
<b>3. Развитие человеческого потенциала (5 человек)</b>	
11	Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения
12	Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры
13	Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения
13.1	Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении
14	Обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения
15	Создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения
27	Создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения
30	Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении
33	Создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка
<b>Финансовый орган (11 человек)</b>	
1	Формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета
2	Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения
<b>Сервисный блок (9 человек)</b>	
7.1	Участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения
8	Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения
9	Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения
17	Формирование архивных фондов поселения
23	Организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера
24	Создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения
26	Осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья

## ВЫВОД

Внедрение ФЦМ на уровне муниципальных образований, несомненно, позволяет структурировать деятельность администраций, направить ее на достижение конкурентных результатов. ■

### 2.3.3. Модель управления «Сити-менеджер»: возможности и риски

Возможность управления муниципальными образованиями с помощью наемных и профессиональных муниципальных управленцев была заложена еще Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления». Однако до внедрения 131-ФЗ эта схема управления практически не применялась, только после выборов 2005 года она получила некоторое распространение.

Таблица 14

#### Использование управленческой модели «Сити-менеджер» в МО Пермского края

Тип МО	Общее количество МО (01.01.2010 г.)	Количество МО, где глава администрации является сити-менеджером		
		01.01.2006 г.	01.01.2009 г.	01.01.2010 г.
Городские округа	6	2	2	2
Муниципальные районы	42	2	2	2
Городские поселения	32	27	17	19
Сельские поселения	277	24	7	7

В 2009 году в Пермском крае со стороны региональных органов власти значительно возрос интерес к данной модели управления. В результате в уставы Пермского, Кизеловского, Гремячинского и Больше-сосновского районов в 2009 году внесены соответствующие изменения. При этом данные изменения напрямую связаны и с введением порядка избрания высшего должностного лица из состава представительного органа власти. В марте 2010 года на данную схему управления перейдут Гремячинский и Больше-сосновский район. Одним из главных аргументов

столь радикального изменения является стремление к сохранению устойчивости власти в первую очередь городских округов и муниципальных районов. Однако варианты реализации этой модели значительно разнятся.

Для сравнения подходов к реализации данной модели приводим сравнительный анализ взаимодействия представительных органов, высших должностных лиц двух муниципальных образований: городского округа Пермь и Пермского муниципального района, закрепленных уставами МО.

Таблица 15

#### Сравнение уставов МО, использующих управленческую модель «Сити-менеджер»

Городской округ. Пермь	Пермский муниципальный район
<b>Полномочия городской думы</b>	<b>Полномочия Земского собрания</b>
48) принимает решения об учреждении органов администрации города и утверждает положения о них; (п. 48 введен решением Пермской городской Думы от 13.09.2005 г. № 132 (ред. 22.11.2005 г.); в ред. решения Пермской городской Думы от 27.02.2007 г. № 34)	13) утверждение структуры администрации муниципального района по представлению главы администрации муниципального района; (пп. 13 в ред. решения Земского собра-

#### СПРАВКА

«Родиной» сити-менеджеров являются США. В 2010 году этой управленческой модели исполняется 100 лет. Ее разработал Ричард Чайлдз. В 1915 году она была включена в модельный городской устав Национальной гражданской лиги.

Причиной появления этой модели муниципального управления стало распространение коррупции в органах местного самоуправления. Основной причиной этого явления было признано участие политических партий в выборах мэров, которые диктовали свои условия руководителям муниципалитетов в обмен на обеспечение их избрания. Муниципальная политика превратилась в инструмент реализации интересов партийных боссов и их фаворитов, извлечения прибыли в интересах элитарных групп. Это было отрицательно воспринято представителями среднего класса, и в результате в начале XX века началось реформаторское движение по изменению системы муниципального управления. Одним из вариантов и стала модель с участием сити-менеджеров. Этический кодекс

Городской округ. Пермь	Пермский муниципальный район
<p><b>Полномочия городской думы</b></p> <p>49) согласовывает назначение кандидатуры на должность первого заместителя (первых заместителей) главы администрации города; (п. 49 введен решением Пермской городской Думы от 13.09.2005 г. № 132 (ред. 22.11.2005 г.); в ред. решений Пермской городской Думы от 27.02.2007 г. № 34, от 27.11.2007 г. № 290)</p> <p>50) определяет порядок проведения конкурса на замещение должности главы администрации города; (п. 50 введен решением Пермской городской Думы от 13.09.2005 г. № 132 (ред. 22.11.2005 г.); в ред. решения Пермской городской Думы от 27.02.2007 г. № 34)</p> <p>51) назначает членов конкурсной комиссии по отбору претендентов на замещение должности главы администрации города; (п. 51 введен решением Пермской городской Думы от 13.09.2005 г. № 132 (ред. 22.11.2005 г.); в ред. решения Пермской городской Думы от 27.02.2007 г. № 34)</p> <p>52) назначает на должность главы администрации города лицо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса; (п. 52 введен решением Пермской городской Думы от 13.09.2005 г. № 132 (ред. 22.11.2005 г.); в ред. решения Пермской городской Думы от 27.02.2007 г. № 34)</p> <p>53) утверждает условия контракта для главы администрации города в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения; (п. 53 введен решением Пермской городской Думы от 13.09.2005 г. № 132 (ред. 22.11.2005 г.); в ред. решения Пермской городской Думы от 27.02.2007 г. № 34)</p> <p>Статья 60.1. Взаимодействие главы администрации города и Думы (в ред. решения Пермской городской Думы от 27.02.2007 г. № 34) (введена решением Пермской городской Думы от 13.09.2005 г. № 132 (ред. 22.11.2005 г.))</p> <p>1. Дума и глава администрации города в своих взаимоотношениях исходят из единства целей деятельности и из интересов жителей города Перми. (в ред. решения Пермской городской Думы от 27.02.2007 г. № 34)</p> <p>2. Дума вправе: (в ред. решения Пермской городской Думы от 27.02.2007 г. № 34)</p> <p>1) обратиться к главе администрации города с предложением об отмене или изменении изданных им нормативных правовых актов, если они нарушают законодательство, настоящий Устав, решения</p>	<p><b>Полномочия Земского собрания</b></p> <p>ния Пермского муниципального района от 22.04.2009 г. № 787)</p> <p>14) учреждение функциональных органов администрации муниципального района (обладающих правом юридического лица), утверждение положений о них; (пп. 14 в ред. решения Земского собрания Пермского муниципального района от 21.08.2009 г. № 813)</p> <p>15) утверждение перечня должностей муниципальной службы муниципального района в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в Пермском крае; (пп. 15 в ред. решения Земского собрания Пермского муниципального района от 21.08.2009 г. № 813)</p> <p>16) согласование назначения и освобождения от должности заместителей главы администрации муниципального района; (пп. 16 в ред. решения Земского собрания Пермского муниципального района от 22.04.2009 г. № 787)</p> <p>24) заслушивание ежегодных отчетов главы муниципального района, главы администрации муниципального района о результатах их деятельности, деятельности администрации муниципального района и иных подведомственных главе муниципального района органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных Земским собранием. (пп. 24 введен решением Земского собрания Пермского муниципального района от 21.08.2009 г. № 813)</p>

сити-менеджера был принят Международной ассоциацией городских менеджеров в 1924 году (последняя редакция). Однако в 1993 году Международная ассоциация менеджеров городов и графств США была вынуждена созвать специальное совещание, связанное с серьезными проблемами, возникшими в отношениях с представительными органами власти. Главной причиной этой ситуации стало дальнейшее разобщение жителей муниципальных образований и нежелание депутатского корпуса идти на компромисс при решении частных вопросов.

Однако и в наши дни модель сити-менеджеров достаточно эффективно работает в США, Канаде, Ирландии, Норвегии, Швеции, Финляндии. Успех в основном зависит от того, насколько выборные лица и менеджеры работают сообща, опираясь на детально прописанную нормативную базу и в первую очередь Устав муниципального образования. Успех внедрения данной управленческой модели во многом зависит от того, насколько ясно и четко сформулированы ожидания друг друга, поддержания коммуникаций и формирования чувства общего видения и командной работы на благо местного сообщества.

Городской округ. Пермь	Пермский муниципальный район
<p><b>Полномочия городской думы</b></p> <p>Думы или права и свободы граждан; (в ред. решения Пермской городской Думы от 27.02.2007 г. № 34)</p> <p>2) заслушивать отчеты главы администрации города об исполнении бюджета города, планов и программ комплексного социально-экономического развития города, о состоянии дел в отдельных отраслях городского хозяйства; (в ред. решения Пермской городской Думы от 26.05.2009 г. № 129)</p> <p>3) получать от главы администрации города необходимые документы и материалы по исполнению своих нормативных правовых актов; 4) приглашать главу администрации города на заседания Думы. (в ред. решения Пермской городской Думы от 27.02.2007 г. № 34)</p> <p>3. Глава администрации города вправе:</p> <p>1) присутствовать и выступать по любым вопросам на заседаниях Думы, в том числе закрытых; (в ред. решения Пермской городской Думы от 27.02.2007 г. № 34)</p> <p>2) вносить предложения о созыве внеочередных заседаний Думы, вносить на ее рассмотрение вопросы, проекты нормативных правовых актов, давать заключения по проектам нормативных правовых актов, предлагать поправки к ним; (в ред. решения Пермской городской Думы от 27.02.2007 г. № 34)</p> <p>3) назначать своих уполномоченных в Думе при рассмотрении ею вопросов и проектов нормативных правовых актов. (в ред. решения Пермской городской Думы от 27.02.2007 г. № 34)</p> <p>2. Глава администрации города представляет Думе после назначения на должность заместителей главы администрации города, руководителя аппарата администрации города. (в ред. решений Пермской городской Думы от 13.09.2005 г. № 132 (ред. 22.11.2005 г.), от 27.02.2007 г. № 34, от 26.05.2009 г. № 129)</p>	<p><b>Полномочия Земского собрания</b></p>
<p><b>Председатель городской думы — глава города</b></p>	<p><b>Председатель Земского собрания — глава муниципального района</b></p>
<p>Заключает контракт с главой администрации</p>	<p>Закключает контракт с главой администрации</p> <p>16) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Пермского края;</p> <p>20) согласовывает постановления и распоряжения администрации муниципального района, принятие которых влечет расходование средств бюджета муниципального района, не регламентированных правовыми актами муниципального района;</p> <p>21) осуществляет текущий контроль за исполнением национальных и региональных проектов, муниципальных долгосрочных и ведомственных программ, а также за расходованием бюджетных средств по использованию администрацией своих полномочий;</p>



Городской округ. Пермь	Пермский муниципальный район
	22) осуществляет контроль за соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления настоящему Уставу и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам Земского собрания

Приведенные нормативные акты показывают, насколько неоднозначно представительные органы МО понимают саму модель «сити-менеджер». Если в городском округе Пермь в течение 4 лет идет реализация данной управленческой схемы по классическому варианту, то Пермский муниципальный район пошел по пути довольно жесткой регламентации деятельности сити-менеджера. Однако и в том и в другом

случае должности глав муниципальных образований и сити-менеджеров занимают высококвалифицированные управленцы. В ряде других муниципальных образований появление сити-менеджеров привело к серии очень серьезных конфликтов, расторжению контрактов, что подтверждает серьезные риски в реализации данной модели.

Таблица 16

### Возможности и риски модели сити-менеджеров

Возможности	Риски
<b>Возможность приглашения специалистов-менеджеров, находящихся в стороне от политики</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Прозрачность процедуры выборов;</li> <li>• наличие профессионального образования, опыта работы в администрациях на руководящих должностях;</li> <li>• неучастие в выборных кампаниях;</li> <li>• исполнение политики, выбранной представительным органом</li> </ul>	<p>Сити-менеджер помимо образования и опыта работы должен обладать лидерскими качествами и высокой политической культурой, которая позволяет ему понимать, что он является даже не вторым, а третьим лицом в структуре управления (после главы и депутатов). Задача убеждения депутатов — это его профессиональная обязанность. Кандидатов, способных соответствовать таким требованиям, чрезвычайно мало. Их круг еще более сужается, потому что конкурсы зачастую проводятся по принципу «чей человек», а также из-за низкой территориальной мобильности возможных кандидатов и нелюбви к «варягам», плохо знающим местные условия.</p> <p>Депутатский корпус должен уметь принимать стратегические документы развития, а также контролировать их исполнение, опираясь на эффективные оценки деятельности сити-менеджера. Депутаты должны обладать достаточной политической культурой, чтобы понимать, что сити-менеджер — это муниципальный служащий, а не главное должностное лицо муниципалитета, но при этом не участвовать в его текущей исполнительной деятельности. Однако конфигурация депутатского корпуса является зачастую случайной и обладает высокой степенью ротации, что отрицает предсказуемость и стабильность в краткосрочной перспективе для сити-менеджеров</p>
<b>Отбор кандидата депутатским корпусом, более подготовленным, чем население муниципального образования</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Население не в состоянии адекватно оценить кандидата;</li> <li>• депутаты — местная элита, поскольку прошли сито выборов, имеют более высокую политическую культуру, представление о муниципальном управлении</li> </ul>	<p>Если население не может правильно выбрать себе главу, то почему оно может правильно выбрать депутатов? Следовательно, депутаты не более элитарны, чем население. Они обладают более выраженными лидерскими качествами.</p> <p>Вновь избранные кандидаты должны иметь достаточное количество времени, чтобы разобраться в основных принципах муниципального управления и прийти к определенному консенсусу. В случае избрания депутатского корпуса, в котором представлены конфликтующие стороны, сити-менеджером может стать кандидат, максимально устраивающий всех — минимально дееспособный.</p> <p>Работа с депутатским корпусом, который в основном состоит из предпринимателей или бюджетников, позволяет более тщательно провести подготовительную работу в пользу конкретной кандидатуры</p>
<b>Повышение «управляемости»</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Безусловное исполнение прямых указаний представительного органа и губернатора;</li> </ul>	<p>Двойственность статуса сити-менеджера: большая доля самостоятельности местной администрации при решении вопросов местного значения и положение сити-менеджера как муниципального служащего, неизвестного широкому кругу населения.</p> <p>Отсутствие качественной нормативно-правовой базы, описывающей функционал, ответственность и оценки эффективности деятельности сити-менеджеров. Особую тревогу вызывают Уставы муниципальных образований</p>

Возможности	Риски
<ul style="list-style-type: none"> <li>• возможность прямой оценки деятельности со стороны работодателей;</li> <li>• простота процедуры отстранения от должности</li> </ul>	<p>Сити-менеджер неподконтролен населению. Его может предлагать губернатор, который тоже не контролируется населением.</p> <p>Подконтрольность депутатам может иметь три разных степени:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ничего не делать без согласования с ними. Итог: фактический развал экономики муниципалитета.</li> <li>• Самостоятельное исполнение полномочий, в первую очередь опираясь на региональное руководство. Итог: нарушение принципа разделения властей.</li> <li>• Возникновение двоевластия. В результате сити-менеджер должен уйти в отставку. Объективных оценок деятельности сити-менеджера по факту просто нет. Из-за слабости действующего законодательства отстранить его от должности до истечения срока контракта практически невозможно</li> </ul>
<b>Повышение ответственности</b>	
Страх быть отстраненным от должности	Существует перед лицом, реально назначающим на должность, а не перед депутатами, которые провели данное назначение номинально
<b>Снятие остроты конфликтов между муниципальным образованием и регионом</b>	
Сити-менеджер представляется губернатором	Усиление влияния региональной власти на развитие местного самоуправления. Итог: обострение конфликта «население–власть» (власть вообще)

Особо хочется обратить внимание на два момента:

1. В данной схеме не рассматривается конфликт между местной властью и населением, которое фактически отстранено от участия в решении одного из важнейших вопросов местного управления. Этот конфликт только усиливается в случае избрания главы муниципального образования из состава депутатов.

2. Неучастие сити-менеджеров в политических процессах является заблуждением, вытекающим из незнания функционала этих муниципальных служащих по следующим причинам:

- осмысленное управление муниципальным образованием возможно, если его стратегии разрабатываются или кандидатом в главы муниципального образования, или отдельными депутатами. В результате сити-менеджер вынужден становиться политиком, ответственным за их реализацию;
- сити-менеджер является политиком во взаимоотношениях с депутатами, органами региональной власти и населением.

## ВЫВОД

Модель управления органами местного самоуправления с участием сити-менеджеров является высокотехнологичной и требует для своего эффективного функционирования многих объективных условий (систему подготовки кадров, высокой правовой и политической культуры, тщательно проработанной нормативной базы). Поэтому ее введение должно быть тщательно подготовлено и требует взвешенных политических решений. ■

## ЭТИЧЕСКИЙ КОДЕКС СИТИ-МЕНЕДЖЕРА

### Основные положения:

1. Будь предан идеалам эффективного и отзывчивого местного самоуправления, осуществляемого ответственными выборными лицами и профессиональным менеджментом.
2. Будь конструктивным, креативным и надежным муниципальным служащим.
3. Будь верен высоким идеалам чести и честности.
4. Признавай основные функции местного самоуправления – служить интересам всех граждан.
5. Предлагай политические решения, предоставляя совету (представительному органу) полную информацию, необходимую для принятия решений и реализации политики.
6. Цени роль совета в выработке политики; принимай на себя ответственность за ее реализацию.
7. Уклоняйся от участия в избирательной политике.
8. Неуклонно улучшай профессиональную компетенцию — свою и своих сотрудников.
9. Информировуй граждан и принимай усилия по поощрению эффективной связи между ними и предоставлению публичных услуг.
10. Противостой любому вмешательству в свою компетенцию.
11. Решай кадровые вопросы на основе заслуг.
12. Не ищи личной выгоды.

**Однако практика этих заповедей знает немало нарушений.** Наиболее часто нарушаются следующие положения:

- пп. 2, 3, 9 — особенно при предоставлении финансовых отчетов;
- п. 4 — нарушаются интересы жителей;
- п. 7 — участие в избирательных кампаниях;
- п. 12 — нарушения, ведущие к конфликту интересов.

В 2009 году палатой сельских поселений был проведен первичный анализ созданных структур управления сельскими поселениями и начался сбор данных о фактическом исполнении возложенных функциональных обязанностей.

Первый результат был следующим: на структуры администраций сельских поселений влияли следующие факторы:

- отношения с районной администрацией;
- требования 131-ФЗ;
- местные управленческие традиции;
- схема расселения населения,
- административно-территориальное устройство поселений, с 2006 года структуры администраций сельских поселений развивались по мере изменения 131-ФЗ.

Проведенная работа Советом МО по анализу

структур поселенческих администраций показала их разнообразие, которое сложилось под влиянием увеличения передаваемых полномочий, взаимоотношений с районами и местных традиций (*Приложение 2.3*). Весьма разнообразны и функциональные обязанности сотрудников, которые выходят далеко за рамки исполнения 131-ФЗ. Обращает на себя внимание непропорционально большое количество полномочий, которые выполняет глава сельского поселения. В качестве примера приводятся данные по Юсьвинскому сельскому поселению (*Приложение 2.3*).

Таблица 17

**Функциональные обязанности муниципальных служащих Юсьвинского СП**

Виды функциональных обязанностей	Кол-во исполняемых функциональных обязанностей
Организационные основы МСУ	34
Финансовые основы МСУ	30
Экономические основы МСУ	23
Градостроительство, благоустройство	10
Общественный порядок и безопасность жизни	3
Жилищный фонд	1
ЖКХ	4
Участие граждан в осуществлении местного самоуправления	4
В области гражданской обороны	1
В области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	3
В области пожарной безопасности	2
В области мобилизационной подготовки	-
В сфере организации муниципальной службы	14
В области дорожной деятельности	1
Социальные гарантии граждан	2
Иные вопросы, связанные с осуществлением МСУ	13
<b>ИТОГО</b>	<b>145</b>

**Комментарии к таблице 17:**

1. За основу видов функциональных обязанностей муниципальных районов и поселений взяты подразделы «Сводного перечня правовых актов» (*Приложение 2.1.6*).

2. Столбец «Количество исполняемых функциональных обязанностей» заполнен на основе анализа должностных инструкций, представленных Юсьвин-

ским сельским поселением, глава которого является членом рабочей группы палаты сельских поселений Совета МО Пермского края.

3. В графу «Иные вопросы, связанные с осуществлением МСУ» внесены вопросы работы с молодежью, спорта и культуры, которые не отражены в Сводном перечне нормативных актов.

4. В функциональных обязанностях Юсьвинского

сельского поселения вообще отсутствует функция по мобилизационной подготовке. Практически не расписан функционал по работе с муниципальным жильем, в сфере общественной безопасности, дорожной деятельности и гражданской обороны.

5. Наиболее полно функциональные обязанности распределены в финансовой сфере, муниципальной службе, организационных вопросах, организации работы с землей.

6. Отдельно выделены обязанности по организации взаимодействия с налоговой инспекцией, правоохранительными органами, руководителями организаций, учреждений и частными предпринимателями, курирование деятельности общественных организаций, а также работниками бюджетной сферы, включая здравоохранение и образование.

7. В функциональные обязанности сотрудников входят, к примеру, и такие функции, как пропаганда основ земельного законодательства, проведение семинаров, методических объединений по обмену опытом в сфере культуры, спорта и работы с молодежью, обеспечение распечатки документов, составленных другими работниками администрации.

8. В состав Юсьвинского поселения входит 55 населенных пунктов, поэтому в администрации работают специалисты по работе с д. Мелюхино, Бажино, Харино, функционал которых не указан в таблице 17:

- ведение похозяйственного и статистического учета территорий;
- прием и рассмотрение заявлений, обращений и жалоб населения;
- организация содержания дорог общего пользования в населенных пунктах в границах территории;
- создание условий и организация мест массового

отдыха жителей населенного пункта;

- организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора в границах территорий;
- организация благоустройства и озеленения территорий, использование и охрана лесов, расположенных в границах населенных пунктов;
- организация освещения улиц и установка различных указателей;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- организация территориального общественного самоуправления граждан в границах территории;
- организация сходов граждан, конференций граждан (собрания делегатов) в границах территории;
- взаимодействие с предприятиями и организациями, расположенными на данной территории, по вопросам жизнеобеспечения населения;
- содействие в организации и создании условий для предпринимательской деятельности граждан и ведения личных подсобных хозяйств;
- доведение до жителей населенных пунктов в границах территории муниципальных правовых актов и иной официальной информации;
- содействие в организации и создании условий для работы различных общественных организаций, действующих на данной территории.

## ВЫВОД

**Создание наиболее оптимальной структуры управления на поселенческом уровне возможно в рамках функционально-целевой модели. Однако прежде чем приступить к данной работе, необходимо проведение качественных исследований, которые действительно могут привести к повышению качества управления сельскими поселениями. ■**

### 2.3.5. Проблемы подготовки кадров для совершенствования муниципального управления

В настоящее время Министерством регионального развития России по поручению Правительства РФ разрабатывается проект концепции реализации государственной политики подготовки кадров для органов местного самоуправления. В рамках подготовки данной концепции Министерством регионального развития Пермского края (*далее — Министерство*) были обобщены и проанализированы предложения всех органов местного самоуправления Пермского края.

Кадровая политика является одним из основных средств повышения эффективности функционирования системы органов местного самоуправления. Она реализуется путем формирования и эффективного использования кадрового состава, обладающего необходимыми качествами и способного ответить требованиям современного уровня развития общества.

Приоритетными направлениями кадровой политики в системе органов местного самоуправления являются:

- 1) формирование эффективной и оптимальной структуры органов местного самоуправления, способной реализовывать задачи, стоящие перед обществом;
- 2) повышение эффективности деятельности орга-

нов муниципальной власти и управления за счет роста профессионализма муниципальных служащих;

- 3) повышение престижа муниципальной службы;
- 4) совершенствование системы профессионального развития кадров органов местного самоуправления;
- 5) создание эффективных механизмов востребованности кадров в муниципальных органах власти и управления.

Остановимся наиболее подробно на направлении, затрагивающем организацию системы повышения квалификации кадров органов местного самоуправления. Система непрерывного профессионального образования кадров для органов местного самоуправления — это сеть образовательных учреждений,



реализующих образовательные программы разных уровней и звеньев. Эти программы обеспечиваются научно-исследовательской и методической работой образовательных учреждений в рамках своей деятельности.

Наиболее востребованы в 2009 году были курсы: «Муниципальное управление», «Кадровый учет и отчетность в бюджетных учреждениях», «Деятельность юридических служб администраций муниципальных образований и нормативно-правовое регулирование местного самоуправления».

Для организации эффективной работы в рамках повышения квалификации кадров в этих сценарных условиях необходимо затронуть следующие моменты:

- 1) продолжительность курсов повышения квалификации;
- 2) стоимость;
- 3) квалификация преподавателей.

Стоимость курсов повышения квалификации напрямую зависит от их продолжительности.

В настоящее время стоимость программ в пермских вузах при 72-часовой подготовке составляет от 7,5 тыс. рублей. Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» утверждены требования к повышению квалификации. В частности, впервые устанавливается, что повышение квалификации осуществляется от 18 до 72 часов с выдачей удостоверения государственного образца о проведении краткосрочного курса. В случае снижения часовой нагрузки уменьшается и плата за курс, что было бы вполне приемлемым для ОМС.

В настоящее время в Пермском крае образовательную деятельность в рамках предоставления услуг по повышению квалификации кадров органов местного самоуправления осуществляют:

1. Учебно-методический центр повышения квалификации государственных и муниципальных служащих (РИНО ПГУ).
2. Пермский институт муниципального управления (ВШПП).
3. ФГОУ ВПО «Уральская Академия государственной службы».
4. Центр повышения квалификации ГУ–ВШЭ.
5. ГОУ ДПО «Институт повышения квалификации РМЦПК».
6. ГОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет».

Следует отметить, что в 2009 году ни один вуз Пермского края не имел лицензии на право оказания образовательных услуг по программам от 18 часов с выдачей удостоверения государственного образца о проведении краткосрочного курса повышения квалификации, что могло бы решить вопрос о снижении себестоимости курсов и повысить доступность для дотационных поселений.

В связи с проведением антикризисных меропр-

ятий в бюджете Пермского края на 2010 год и плановый период 2011–2012 годов не предусмотрено средств на обучение и повышение квалификации кадров органов местного самоуправления. Это обучение проводится за счет средств местных бюджетов.

Совет МО считает необходимым создание Программы по подготовке кадров муниципальных служащих, депутатов и высших должностных лиц, а в рамках регионального закона «О полномочиях органов государственной власти Пермского края по взаимодействию с Советом муниципальных образований Пермского края» о передаче полномочий по его реализации Совету МО на основе аутсорсинга. Предлагается в проект Программы включить следующие базовые положения:

1. Программа должна носить долговременный характер и исполняться на основе аутсорсинга одним оператором (предлагается Совет МО), что позволяет проводить ее системно, отслеживая качество образовательных услуг. Исполнителями услуг могут являться различные учебные заведения, а также региональные и муниципальные учебно-методические центры.

2. Повышение эффективности работы регионального учебно-методического центра, на который затрачены немалые средства из федерального бюджета (в Пермском крае такой центр создан при ПГУ).

3. Считаем, что на сегодняшний день лучшим предложением по решению проблем с муниципальными кадрами является создание Межмуниципальных центров (МЦ). Межмуниципальные центры — это практико-ориентированные, приближенные к рабочим местам центры, обеспечивающие качественную подготовку, переподготовку и повышение квалификации выборных должностных лиц, руководителей, служащих и депутатов органов местного самоуправления с применением уже разработанного единого учебно-методического комплекса в части федерального законодательства и с помощью новейших методик обучения на базе современных информационных технологий.

При этом предлагается также:

- разработать комплекс мероприятий по анализу региональной специфики для разработки дополнительных модулей учебно-методического комплекса, отражающих особенности нормативной базы, социально-экономического развития и структуры управления региона (при активном участии регионального Совета МО);
- преподавательский состав для сети МЦ, обеспечивающий непосредственную подготовку и последующую поддержку (консультирование) специалистов ОМС, подбирать из числа квалифицированных преподавателей профильных вузов Пермского края, а также сотрудников исполнительных и представительных органов края и ОМС (при активном участии регионального Совета МО).

Таким образом, по нашему мнению, сеть МЦ позволит реализовать два основных принципа:

- приближение обучения к практической деятельности кадров ОМС путем учета региональной специфики: нормативной базы, структуры управления

и стратегии социально-экономического развития конкретного субъекта РФ — Пермского края;

- обеспечение кадров ОМСУ, прошедших обучение, последующей поддержкой и сопровождением.

С учетом существующей материальной базы предлагается создать МЦ: на севере — в г. Соликамске, на юге — в с. Барда, на востоке — в г. Чусовом, на западе — в с. Карагай, в центре — в г. Перми. В функционал МЦ может быть включена также и работа по кураторству территорий со стороны региональных

органов власти, проведение различных социологических исследований и мониторингов по внедрению современных методов муниципального управления. Содержание центров — региональное и муниципальное финансирование, а также средства от оказания образовательных и других видов услуг.

Финансовое сопровождение данной Программы может осуществляться на паритетных началах: 75% со стороны региона, 25% со стороны муниципальных образований. ■

### 2.3.6. Системы подведения итогов деятельности муниципальных образований

#### 2.3.6.1. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Пермского края согласно Указу Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607

В 2009 году в субъектах Российской Федерации впервые проведена оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Введение такой системы оценки — логическое продолжение работы, которая уже проводится по оценке органов власти субъектов Российской Федерации в рамках Указа Президента от 28 июня 2006 г. № 825. Основное внимание уделено показателям, которые преимущественно зависят от деятельности местных властей и характеризуют качество жизни населения (т. е. здравоохранение и образование, ЖКХ, доступность и качество жилья, управление муниципальным образованием, доходы населения, развитие малого предпринимательства, дорожное и сельское хозяйство), степень внедрения новых методов и принципов управления.

В общей сложности в оценке задействовано 65 показателей, включая два региональных показателя (или 132 при детализации). Перечень показателей утвержден Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Кроме того, Правительство РФ разработало перечень дополнительных показателей, форму доклада глав и необходимые методические материалы (утверждены распоряжением Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р).

На региональном уровне во исполнение федеральных нормативных правовых актов изданы:

- Указ губернатора Пермского края от 19 августа 2009 г. № 38 «О реализации Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (утверждены целевые показатели для анализа неэффективных расходов согласно требованиям федерального законодательства);

- Постановление Правительства Пермского края от 10 сентября 2009 г. № 612-п «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 (утверждены регламент подготовки сводного доклада об эффективности деятельности ОМСУ, перечень дополнительных показателей оценки: коэффициент обращения с твердыми бытовыми отходами; доля площади ГО, охваченной договорами на благоустройство; удельный вес улиц, проездов, набережных, обеспеченных уличным освещением) и перечень ответственных за представление значений показателей.

В целях создания единой информационной базы

подготовка докладов (вместе с пояснительной запиской) главами ведется через систему оперативного мониторинга на базе информационно-аналитической системы Пермского края.

Оценка эффективности деятельности ОМСУ проведена по трем группам муниципальных образований: отдельно по городским округам (кроме ЗАТО «Звездный», который в силу наличия особого статуса исключен из данной оценки), отдельно по муниципальным районам, поделенным на промышленно-аграрные и аграрные. Для проставления рейтингов и выявления лучших в группах использована методика мониторинга эффективности деятельности ОМСУ. Итоговый рейтинг эффективности рассчитан с использованием весовых коэффициентов по формуле, изложенной в регламенте подготовки сводного доклада Пермского края о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Пермского края.

За период 2007–2008 годов в МО края удалось добиться определенных результатов в области внедрения современных методов управления в сфере образования и здравоохранения. Так, практически завершен переход на одноканальное финансирование через систему обязательного медицинского страхования, проведена работа по оптимизации штатной численности работников, доля муниципальных общеобразовательных учреждений, переведенных на нормативное подушевое финансирование, составляет 100%.

В связи с введением отраслевой системы оплаты труда наблюдался рост заработной платы в отраслях. Так, заработная плата работников учреждений здра-

вохранения муниципальных районов (городских округов) увеличилась за 2007 год на 20,6%, за 2008 год — на 18,5%.

К сожалению, в большинстве муниципальных образований сохраняется отставание заработной платы работников муниципальных учреждений от заработной платы работников крупных и средних предприятий. Заработок бюджетников составляет от 50% (в крупных городах и территориях, где имеются крупные предприятия) до 80% заработка работников промышленных предприятий, отставание более чем на треть отмечено в 38% муниципалитетов.

Неплохие показатели демонстрируют муниципальные районы в сферах общего и дошкольного образования. Доля детей, получающих дошкольное образование и услуги по дополнительному образованию, довольно высока, потенциал роста незначителен. Так, доля детей в возрасте 5–7 лет, получающих дошкольные образовательные услуги, в городских округах составляет 95–100%, в муниципальных районах — 70–90%, при этом в ряде районов наблюдается рост показателя в 20–30%. В 28 муниципальных образованиях края (включая четыре городских округа) доля лиц, сдавших ЕГЭ, составила от 90 до 100%.

Вместе с тем, несмотря на идущие процессы оптимизации штатной численности учителей, реорганизации общеобразовательных учреждений, в 2008 году отмечены расходы, связанные с превышением численности учителей в 2008 году (в двух городских округах и 8 муниципальных районах сельского типа). В общей сложности такие расходы составили 220 млн рублей.

Говоря об инвестиционной привлекательности территорий края, необходимо отметить, что только в отношении администраций двух городских округов (Кудымкар и Соликамск) можно уверенно сказать, что они ведут работу по снижению административных барьеров в сфере градостроительства. Здесь отмечено снижение продолжительности периода от момента принятия решения о передаче участка под строительство до получения разрешения на строительство (с 395 до 80 и с 270 до 200 дней соответственно). Большинство земельных участков (до 80%) в муниципалитетах предоставляются для жилищного строительства, при этом в городских округах — для комплексного освоения.

За анализируемый двухлетний период наблюдает-

### 2.3.6.2. Конкурс муниципальных районов и городских округов Пермского края по достижению наиболее результативных значений показателей социально-экономического развития

Региональный Конкурс муниципальных образований (*далее — Конкурс*) проводится в соответствии с Положением о конкурсе муниципальных районов и городских округов Пермского края по достижению наиболее результативных значений показателей социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Пермского края. Это Положение утверждено постановлением Правительства Пермского края от 27 ноября 2008 г. № 664-п (в редакции постановлений Правительства края от 3 августа 2009 г. № 515-п, от 28 декабря 2009 г. № 998-п).

Целью проведения Конкурса являются:

- создание условий для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправле-

ния муниципальных районов и городских округов Пермского края;

- повышение личной заинтересованности глав

ся увеличение расходов бюджета на ЖКХ при одновременном увеличении и доли таких расходов (рост расходов на 43%, увеличение доли около 1 пункта). Резкого внедрения современных методов управления многоквартирными домами за анализируемый период добиться не удалось. Так, в большей части муниципалитетов доля многоквартирных домов, где выбран способ управления ТСЖ и ЖК, не превышает 10%. За анализируемый период улучшился уровень собираемости платежей за услуги ЖКХ.

Вследствие направления бюджетных средств на компенсацию предприятиям разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными для населения, а также на покрытие убытков предприятий ЖКХ, возникших в связи с применением регулируемых цен на жилищно-коммунальные услуги, у 20 муниципалитетов отмечены неэффективные расходы, доля которых в общем расходе бюджетов колеблется от 0,27 до 39,3%.

Средний по краю уровень обеспеченности населения жильем составил 20,6 кв. м на одного человека. В 36% муниципальных районов и городских округов отмечено превышение среднего показателя по краю от 1 до 13 пунктов, при этом большинство из указанных муниципальных образований являются промышленно-аграрными территориями. Темпы ввода жилья остались на прежнем уровне.

Увеличение доли собственных доходов местного бюджета является индикатором роста самостоятельности органов местного самоуправления. Так, в 2008 году по сравнению с 2007-м наблюдается увеличение доли таких доходов (за исключением безвозмездных поступлений, налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений и доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями) в общем объеме доходов в 21 муниципальном образовании края. Вместе с тем в 83% муниципальных образований доля собственных доходов местного бюджета составляет менее третьей части общего объема бюджета.

Отмечен рост расходов на содержание работников органов местного самоуправления в целом по краю на 25,3%. В этой связи в 2008 году имели место неэффективные расходы в сфере организации государственного и муниципального управления в размере 48,6 млн рублей.

муниципальных образований Пермского края в реализации региональных приоритетов социально-экономического развития на территории соответствующих муниципальных районов и городских округов Пермского края;

- достижение результатов в социально-экономическом развитии муниципальных районов и городских округов Пермского края и целевых показателей деятельности функционально-целевых блоков.

Участниками Конкурса являются муниципальные районы и городские округа Пермского края.

В 2009 году участники были разделены на две группы:

- 1) муниципальные районы преимущественно сельского типа (27 муниципальных образований);
- 2) муниципальные районы преимущественно городского типа и городские округа (21 муниципальное образование).

Подведение итогов Конкурса проводится в разрезе интегральных показателей функционально-целевых блоков Правительства Пермского края, достижение которых оценивается ежеквартально и ежегодно.

Таблица 18

**Итоги конкурса городских округов и муниципальных районов Пермского края за 2008–2009 годы**  
(Информация размещена на официальном сайте Правительства Пермского края)

Группы	Место	Подведение итогов конкурса за 2008 год		
Муниципальные районы сельского типа (1-я группа)	1-е	Ординский МР		
	2-е	Большесосновский МР		
	3-е	Юсьвинский МР		
Муниципальные районы городского типа и городские округа (2-я группа)	1-е	г. Кунгур		
	2-е	ЗАТО «Звездный»		
	3-е	Гремячинский МР		
Группы	Место	I квартал 2009 года	II квартал 2009 года	III квартал 2009 года
Муниципальные районы сельского типа (1-я группа)	1-е	Октябрьский МР	Пермский МР	Пермский МР
	2-е	Частинский МР	Березовский МР	Октябрьский МР
	3-е	Пермский МР	Верещагинский МР	Частинский МР
Муниципальные районы городского типа и городские округа (2-я группа)	1-е	Чайковский МР	Чернушинский МР	Чернушинский МР
	2-е	Добрянский МР	Осинский МР	Чайковский МР
	3-е	Нытвенский МР	Добрянский МР	Добрянский МР

Анализируя итоги Конкурса 2009 года, Министерство регионального развития предложило внести изменения в порядок его проведения на 2010 год:

- Изменены группы участников конкурса.
- Вводится группа с городскими округами, что дает дополнительный шанс побывать в лидерах муниципальным районам, которые объективно «слабее» городских округов:
  - первая группа: городские округа (6 муниципальных образований);

- вторая группа: муниципальные районы городского типа (15 муниципальных образований);

- третья группа: муниципальные районы сельского типа (27 муниципальных образований).

- Вводится дополнительный показатель «Коэффициент свободных остатков» с целью стимулирования в 2010 году к созданию муниципальными образованиями «подушки безопасности» в условиях финансового кризиса.

**2.3.6.3. Муниципальные конкурсы эффективности деятельности поселенческих органов местного самоуправления**

В апреле 2009 года Совет муниципальных образований Пермского края провел исследование, целью которого было изучение практики проведения конкурсов среди поселений. Было установлено, что из 42 муниципальных районов такие конкурсы проводятся только в Добрянском, Верещагинском, Карагайском, Кишертском, Кунгурском, Лысьвенском, Октябрьском, Осинском, Пермском, Соликамском, Уинском и Усольском муниципальных районах. Во всех районах приняты соответствующие Положения, которые утверждены решениями Земских собраний. В целом по всем районам было установлено 77 различных показателей. Наиболее часто встречающиеся приведены в таблице 19.



## Показатели муниципальных конкурсов

Конкурсные показатели	Значение
Коэффициент рождаемости в поселении, на 10 000 человек	9
Объем ввода жилья	8
Темп снижения (роста) уровня преступности	8
Коэффициент качества, планирования налоговых и неналоговых доходов бюджета	6
Коэффициент смертности в поселении, на 10 000 человек	6
Количество несовершеннолетних детей (темп роста/снижения), проживающих на территории поселения, состоящих на учете, находящихся в социально опасном положении	5
Коэффициент изменения удельных текущих расходов бюджетов муниципального района	4
Площадь земельных участков, предоставленных для жилищного строительства	4
Рост (снижение) собственных доходов бюджета поселения	4
Рост (снижение) доходов по налогу на имущество физических лиц в бюджете поселения	4
Темпы роста среднемесячной заработной платы	4
Удельный вес расходов на ЖКХ	4
Уровень кредиторской задолженности	4

Итоги по конкурсам в основном подводятся ежеквартально. В ряде районов за победу в соревновании установлены денежные вознаграждения, в других — только моральное поощрение.

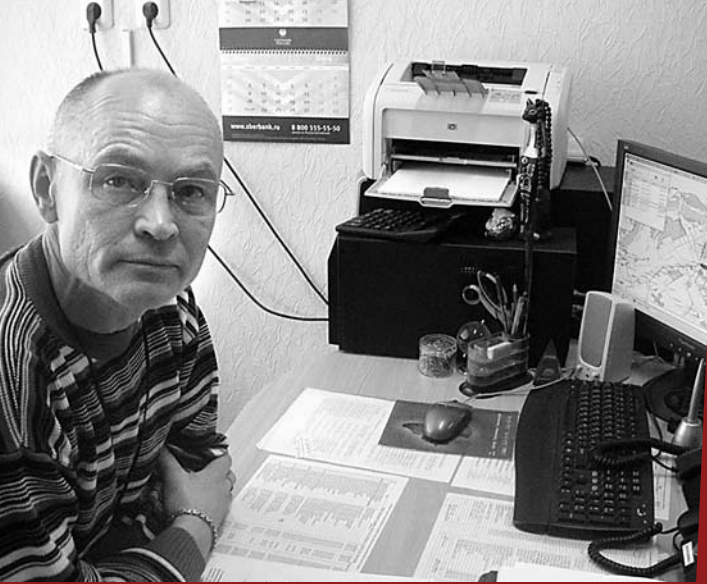
## 2.3.6.4. Конкурс Совета муниципальных образований Пермского края

В 2009 году Правление Совета муниципальных образований Пермского края приняло решение о проведении конкурса «Лучший муниципальный служащий», в основе которого лежало желание обобщить лучшую практику реализации реформы. Основой данного конкурса являлось описание осуществленных проектов по ряду номинаций. К сожалению, на конкурс поступила только одна заявка от городского округа Кунгур с темой проекта «Развитие внутреннего и въездного туризма на территории города Кунгура». В 2010 году Совет МО планирует продолжить данную работу и сделать этот конкурс действительной копилкой интересных дел, которые реализованы муниципальными образованиями Пермского края.

## ВЫВОД

2009-й стал годом поиска совершенствования систем управления муниципальными образованиями в ситуации довольно серьезных изменений действующего российского законодательства. Еще более остро обозначилась проблема нехватки квалифицированных кадров, которые могли бы эффективно реализовывать современные подходы в муниципальном образовании. ■





## 2.4. РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

### 2.4.1. Некоторые социальные аспекты решения вопросов местного значения

Развитие местного самоуправления в современной России сопровождается борьбой двух основных идей: финансовой автономии, призванной обеспечить его свободу и самостоятельность, и бюджетного выравнивания, предполагающего государственный патернализм и равные социальные права жителей различных территорий. Однако самоуправление предполагает самофинансирование. При «чистом» самоуправлении объем прав и социальных возможностей жителей различных территорий должны существенно отличаться и находиться в прямой зависимости от уровня развития территории, налогооблагаемой базы и т. д. Равенство же граждан в получении социальных услуг предполагает финансовое выравнивание муниципалитетов и отсутствие стимула к самоуправлению.

Основная проблема недостаточной бюджетной обеспеченности местного самоуправления кроется в экономической несостоятельности самого населения.

В 2005 году по методике ООН в Пермском крае был рассчитан индекс развития человеческого потенциала муниципальных образований, который подтверждает различный уровень развития муниципальных образований Пермского края. Он совершенно сопоставим с коэффициентом самообеспеченности муниципальных образований, рассчитанным по итогам 9 месяцев 2009 года.

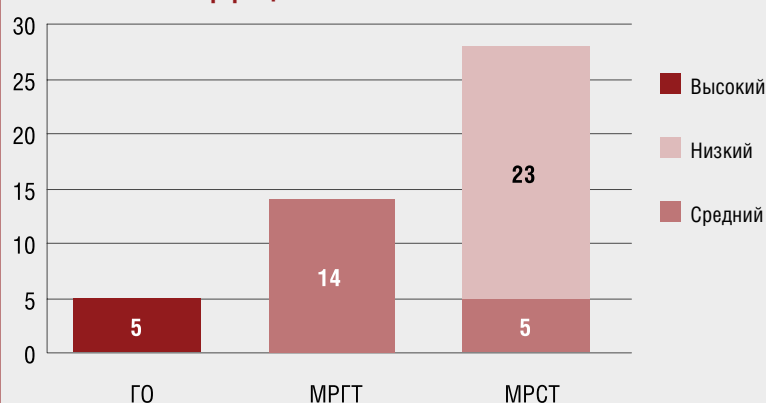
#### СПРАВКА

Европейская хартия местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания. В Германии государство дотирует местные бюджеты: на уборку мусора — до 90%, очистку сточных вод — 88%, уборку улиц — 71%, содержание кладбищ — 63%, высших народных школ — 25%, детских садов — 10%. Около одной пятой всех налоговых поступлений в ФРГ перераспределяется при помощи процедуры финансового выравнивания. При этом обязанность земель выравнивать финансовые возможности общин закреплена Конституцией страны.

Датский парламент законодательно закрепил максимально допустимую разницу между стоимостью услуг, предоставляемых муниципалитетами страны.

Норвежский политолог О. Офферда, характеризуя сложившуюся ситуацию, в монографии «Политика и проблемы организационного дизайна местного самоуправления», изданной в конце XX века, пишет: «На Западе очень широко распространен миф об автономии муниципальных единиц, об их самостоятельности и массовом участии населения в управлении. На самом деле по мере развития «государства благоденствия» местные правительства, безусловно, являются инструментом воплощения в жизнь политического курса центрального правительства».

Коэффициент самообеспеченности МО



### Примечание к диаграмме «Коэффициент самообеспеченности МО»:

1. Индекс развития человеческого потенциала (далее — ИРЧП) рассчитан по методике ООН на основе данных 2005 года и ряда показателей:

- индекс продолжительности жизни;
- показатель ВВП на душу населения;
- индекс образованности населения.

Он является простым и в то же время показательным критерием уровня развития человеческого капитала в конкретном муниципальном образовании. При этом значение ИРЧП выше 80 баллов — «высокое развитие», от 50 до 80 баллов — «среднее развитие» и ниже 50 баллов — «низкое развитие».

Индекс развития человеческого потенциала в Пермском крае был опубликован в 2008 году в книге «Регион в социально-экономическом пространстве России: анализ, динамика, механизмы управления». Авторы Е. Г. Анимица, П. И. Блусь, Е. Б. Дворянкина, Н. В. Новикова, В. А. Сухих и др.

### Комментарии к диаграмме «Индекс развития человеческого потенциала»:

1. Диаграмма построена на основе данных ИАС по состоянию на 1 ноября 2009 года, где отсутствует информация по ЗАТО «Звездный».

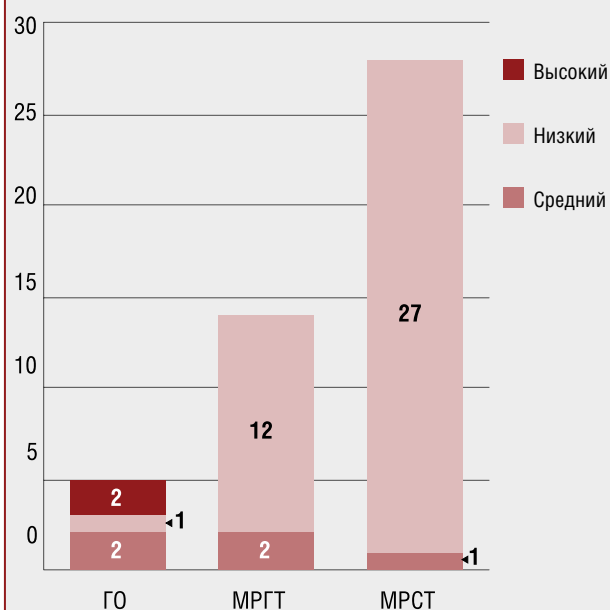
2. Введем следующую градацию оценки самообеспеченности муниципальных образований, которая по существующей методике Министерства регионального развития обратно пропорциональна Индексу развития человеческого потенциала:

- до 100 баллов — «высокая самообеспеченность»;
- от 100–180 баллов — «средняя самообеспеченность»;
- выше 180 баллов — «низкая самообеспеченность».

**Общий вывод по диаграммам:** за четыре года ситуация практически не изменилась: более самодостаточное население формирует и более самодостаточные бюджеты муниципальных образований.

При этом нужно обратить внимание на следующее заключение: чем менее самодостаточным является население, тем более оно желает, чтобы центральная государственная власть отвечала за решение местных дел. Передача этих полномочий местному самоуправлению воспринимается им как отказ государства от исполнения своих социальных гарантий. По весьма верному замечанию доктора политических наук М. Ю. Мартынова: «В условиях, когда не муниципальный бюджет зависит от населения, а население зависит от муниципального бюджета, оно никогда не было и не будет социальной опорой местного самоуправления. Реальные перспективы местного самоуправления можно связать только с социально-экономической самостоятельностью самого населения, а не наполняемостью бюджетов разного уровня, включая муниципальные».

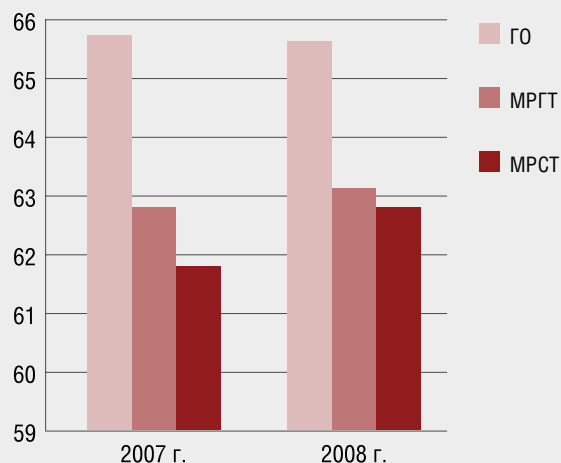
### Индекс развития человеческого потенциала



### СПРАВКА

Такой показатель, как средняя продолжительность жизни населения, тоже можно рассматривать как интегрированный показатель качества предоставляемых муниципальных услуг.

### Средняя продолжительность жизни



Он совершенно идентичен показателю «Индекс качества жизни» и подтверждает мысль о том, что влияние дотаций на жизнь муниципальных образований сводится лишь к поддержанию минимального уровня оказания муниципальных услуг, а не отражается на самообеспеченности муниципальных образований.



Реализуя в полной мере постулат, что Российская Федерация является социальным государством, принцип выравнивания финансовой обеспеченности муниципальных бюджетов стал базовым при проведении муниципальной реформы. Законодательство России определило источники доходов местных бюджетов, состав расходных обязательств муниципальных образований, порядок регулирования тарифов на коммунальные услуги и т. д. При этом местные бюджеты являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Однако демократическая организация местного самоуправления нужна государству как минимум для обеспечения социальной справедливости при распределении дотаций, экономного и рационального расходования ограниченных финансовых средств. ■

#### ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

«Реальная федеральная позиция — трактовать местное самоуправление как необходимое зло. Подписали Европейскую хартию местного самоуправления — деваться некуда. Но чем оно формальнее, фиктивнее, чем его меньше, тем лучше. Губернские позиции существенно различаются. На мой взгляд, есть два исключения из правил. Это Новосибирская губерния и губернатор В. Толоконский, который занимается эмансипацией местного самоуправления за счет замены субсидий на процент областного налога, чем чуточку расширяет поле свободы и инициативы. И Пермский край, и губернатор О. Чиркунов, где сходные вещи делаются в другой технологии. Но боюсь, что этим список исчерпывается».

**В. Л. Глазычев,**  
председатель комиссии Общественной палаты РФ  
по вопросам регионального развития

## 2.4.2. Формирование доходной части бюджета муниципальных образований

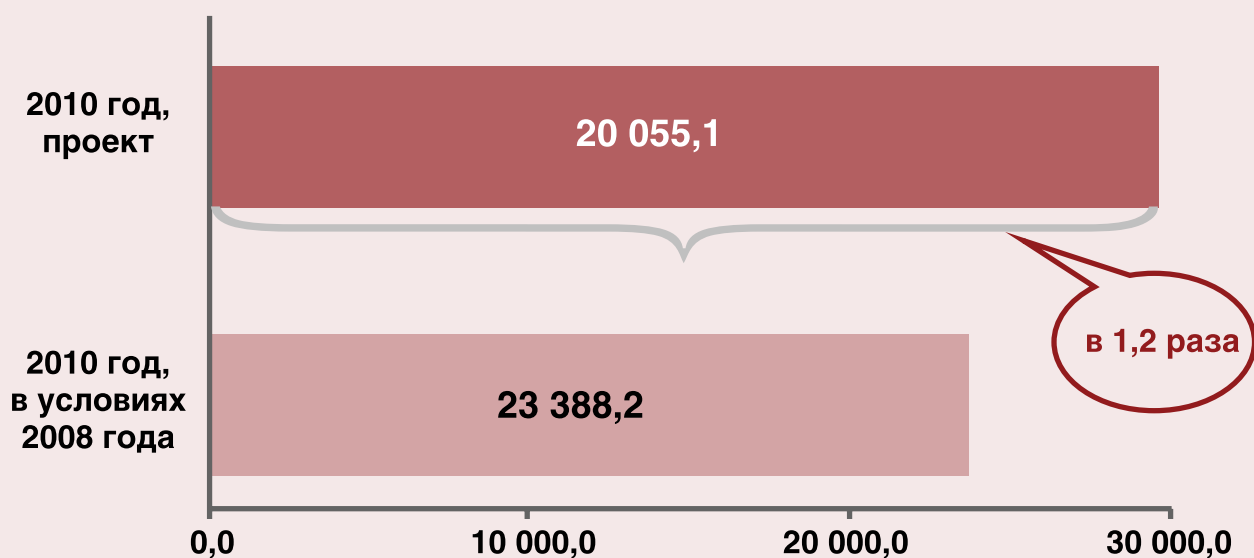
### 2.4.2.1. Общие подходы в формировании доходной части муниципальных бюджетов

Доходная часть любого муниципального образования состоит из следующих составляющих: налоговые и неналоговые поступления (собственные доходы), дотации из бюджетов верхнего уровня, субсидии и субвенции из бюджетов верхнего уровня, прочие поступления.

Главной особенностью 2009 года стала передача двух региональных налогов МО — это налога на имущество юридических лиц (70%) и транспортного налога (100%), а также установление 15% по НДФЛ,

поступающего в консолидированный бюджет Пермского края. Передача данных налогов позволила 3 городским округам — Перми, Березникам и Соликамску — стать самостоятельными.

## Увеличение объемов консолидированных бюджетов МР (ГО) при закреплении налогов (в сопоставимых условиях)





**СПРАВКА****Возможности  
среднесрочного  
планирования**

Сохранение процедуры среднесрочного бюджетного планирования, а именно формирование полноразмерного трехлетнего бюджета муниципального образования, является важной задачей бюджетного планирования. Это позволит учитывать при распределении бюджетных ресурсов среднесрочные приоритеты социально-экономического развития территории, обеспечит сбалансированность бюджета на среднесрочную перспективу, сохранит возможность заключения трехлетних муниципальных контрактов для получателей бюджетных средств.

**Управленческий бюджет  
муниципального образования (группы А, Б1 и Б2)**

В целом доходный потенциал муниципальных образований 2010 года увеличился по сравнению 2009 годом (с учетом сокращения бюджетов муниципалитетов в кризисных условиях) на 11%.

Второй важной тенденцией развития финансовой обеспеченности муниципальных образований является создание действительно управленческих бюджетов, работающих на результат, что является одним из условий внедрения функционально-целевой модели управления органами местного самоуправления.

Основными принципами являются:

- распределение бюджетного ресурса в соответствии с поставленными целями, задачами;
- создание механизма ответственности за достижение поставленных целей социально-экономического развития;
- среднесрочное планирование на основе сбалансированности бюджета муниципального образования.

**2.4.2.2. Анализ формирования доходной части муниципальных бюджетов (налоги)**

Структура налоговых поступлений в 2009 году изменилась в связи с появлением двух новых налогов.

**Комментарий к диаграмме «Структура налоговых поступлений в 2009 году»:**

По-прежнему самым значимым для МО остается НДФЛ, который составляет более половины всех местных налоговых поступлений. По 19% составляют налоги на имущество юридических лиц и земельный налог. Транспортный налог занимает лишь четвертое место и является весьма незначительным. Данная диаграмма позволяет сделать вывод, что только создание новых рабочих мест в хозяйствующих субъектах, зарегистрированных на территории муниципальных образований, является основой их благополучия.

Однако по местным налогам в зависимости от их типа существует значительная разница. В целях более объективной картины информация в таблицах № 20–23 рассчитана на душу населения (*Приложение 2.4.1*).



## Налоги на доходы физических лиц на душу населения (руб.)

Тип МО	в 2007 году	в 2008 году	в 2009 году
Городские округа	3830,82	5381,82	5785,43
Муниципальные районы городского типа	2308,78	2813,97	2860,57
Муниципальные районы сельского типа	2138,30	2204,94	1863,22
<b>В СРЕДНЕМ:</b>	<b>2879,56</b>	<b>3717,21</b>	<b>3832,94</b>

**Анализ таблицы 20** показывает, что увеличивается разрыв между городскими округами и МРСТ. При этом разница составляет в 2007 году — 1,79 раза, в 2008-м — 2,45 раза, а в 2009-м — 3,11 раза. Финансовый кризис по-разному повлиял на муниципальные образования. По ГО средний рост НДФЛ на душу населения составил 233,75 руб., максимального уровня он достиг в г. Кунгуре — 459,6 руб. на человека, а в ЗАТО «Звездном» по сравнению с 2008 годом стал меньше на 459,6 руб. Такая же неровная картина и по МРГТ. Если по сравнению с 2008 годом НДФЛ увеличился в Осинском районе на 621,36 руб. (лучший по-

казатель по Пермскому краю), то в Очерском районе уменьшился на 456,89 руб. на человека. Самая сложная ситуация сложилась в МРСТ. Даже в среднем их доходы от НДФЛ сократились на 386,15 руб. на человека. В этой группе рост НДФЛ намечился только в Оханском районе, а самое большое падение НДФЛ произошло в Кудымкарском районе — 914,26 руб. на человека (абсолютный рекорд по Пермскому краю).

Еще более серьезные различия в разрезе муниципальных образований наблюдаются по Земельному налогу.

Таблица 21

## Земельный налог на душу населения (руб.)

Тип МО	в 2007 году	в 2008 году	в 2009 году
Городские округа	1783,05	2272,55	2348,33
Муниципальные районы городского типа	341,10	576,58	610,30
Муниципальные районы сельского типа	48,47	140,21	151,12

**Проанализируем также таблицу 21** на предмет разрыва между богатыми городскими округами и бедными МРСТ.

В отличие от НДФЛ эта разница постепенно сокращается: в 2007 году она составляла 36,28 раза, в 2008-м — 16,21 раза, а в 2009-м — 15,54 раза. Однако абсолютная разница гораздо более значима и составляла в 2008 году 5998 раз (г. Пермь — 2699,25 руб. на

душу населения и 0,45 руб. — в ЗАТО «Звездном»), в 2009 году разница уже составила 328 раз (самый состоятельный г. Пермь — 2699,25 руб. на душу населения и 8,22 руб. — Чердынский район). Эта тенденция позволяет говорить о повышении роли земельного налога в бюджетах муниципальных образований, однако разница слишком существенна, чтобы говорить об одинаковом его влиянии на экономику районов.

Таблица 22

## Размер налога на имущество физических лиц на душу населения (руб.)

Тип МО	в 2007 году	в 2008 году	в 2009 году
Городские округа	61,00	72,65	74,65
Муниципальные районы городского типа	60,92	75,54	81,51
Муниципальные районы сельского типа	37,85	48,98	50,95

**Комментарии к таблице 22:**

Лидерами среди муниципальных образований по сборам налога на имущество физических лиц на душу населения являются Добрянский район (135,09 руб.), г. Пермь (135,09 руб.), Пермский район (129,83 руб.). Все эти МО входят в Пермскую агломерацию. Следом за ним идут Осинский район — 128,45 руб. и Чайковский район — 112,86 руб. Следу-

ет также выделить и Бардымский район — 94,88 руб., который по этому показателю немного уступает Соликамску и Березникам. Минимальные налоги этого типа собираются: среди ГО — в ЗАТО «Звездный» — 10,42 руб., среди МРГТ — в Красновишерском районе — 41,4 руб., среди МРСТ — в Косинском районе — 8,86 руб. Максимальная разница равна 16,72 раза.

Размер налогов транспортного и на имущество организаций на душу населения в 2009 году (руб.)

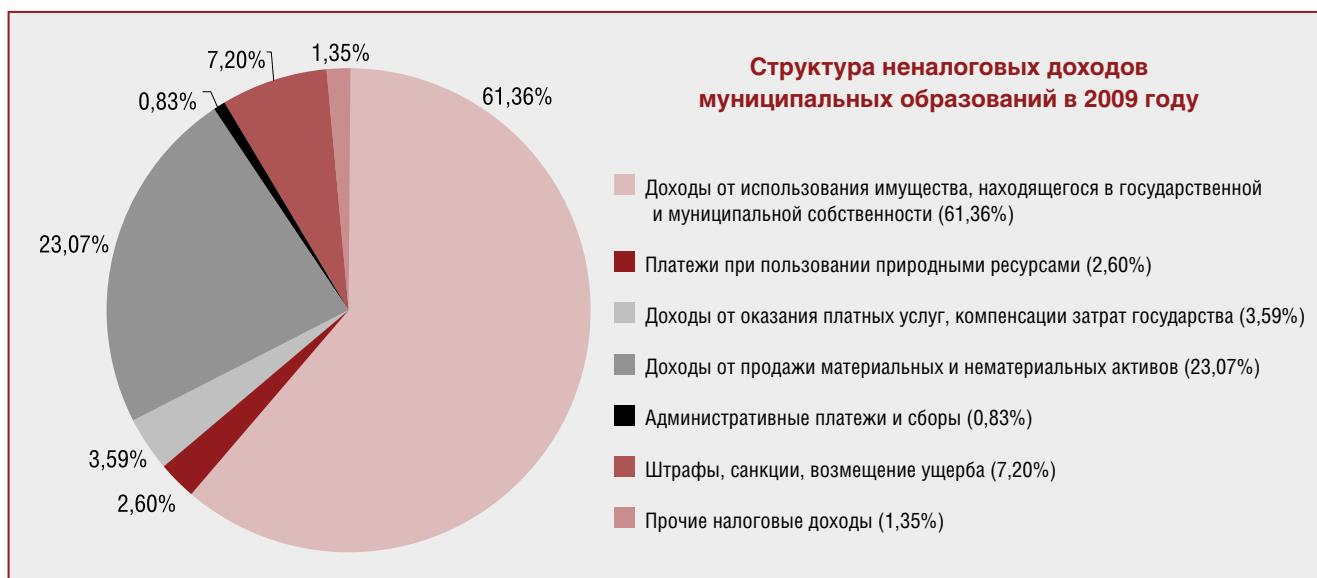
Тип МО	Транспортный налог	Налог на имущество организаций
Городские округа	368,64	1243,90
Муниципальные районы городского типа	337,77	1189,47
Муниципальные районы сельского типа	302,55	697,54

**Комментарии к таблице 23:**

Из приведенных данных видно, что транспортный налог довольно равномерно распределен среди всех типов МО. Однако лидерами являются Добрянский (595,36 руб.), Пермский (566,12 руб.), Горнозаводский районы (495,00 руб.). Минимальные размеры на душу населения приходятся среди ГО на ЗАТО «Звездный» — 274,89 руб., среди МРГТ — на Губахинский район — 208,44 руб., среди МРСТ — на Косинский район — 151,89 руб. Однако и в этом случае не наблюдается большой разброс цифр. Следовательно, по данному виду налога все муниципальные районы находятся в равном положении. Максимальная разница составляет 0,2 раза.

По налогу на доходы юридических лиц ситуация не может быть равномерной. Здесь явными лидерами являются МО, на территории которых происходит добыча или переработка полезных ископаемых: Усольский район — 5073,11 руб., Добрянский район — 3086,78 руб., Губахинский район — 2395,67 руб. Данный показатель среди ГО максимальным является в Соликамске — 2129,05 руб., а минимальный в ЗАТО «Звездный» — 426 руб. Среди МРГТ минимальный размер дохода от данного налога получает Гремячинский район, а среди МРСТ — Юсьвинский — 190,84 руб. Следовательно, по данному виду налога максимальная разница — 26 раз.

## 2.4.2.3. Анализ формирования доходной части муниципальных бюджетов (неналоговые доходы)



Как видно из диаграммы «Структура неналоговых доходов МО в 2009 году», наибольший доход приносит аренда муниципального имущества (61,36%) и

доходы от продажи материальных и нематериальных активов (23,07%).

Таблица 24

Неналоговые доходы на душу населения в 2009 году (руб.)

Тип МО	Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (аренда)	Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (продажа)
Городские округа	665,22	137,15
Муниципальные районы городского типа	710,52	180,03
Муниципальные районы сельского типа	365,94	267,04

**Комментарии к таблице 24:**

При анализе данных по неналоговым доходам обращает на себя внимание тот факт, что ГО не являются лидерами по данному показателю на душу населения (*Приложения 2.4.2*).

1. Среди лидеров по аренде муниципального имущества: Добрянский — 1949,86 руб., Ординский — 1359,91 руб., Губахинский район — 1359,91 руб. При этом ГО Березники получают арендной платы на душу населения 1069 руб., а Пермь — 1064,07 руб. Минимальные доходы от этого вида поступлений среди ГО имеет г. Кудымкар — 342,1 руб., среди МРГТ — Гремячинский район — 276,69 руб.,

среди МРСТ — Косинский район — 37,55 руб. Максимальная разница — 51,77 раза.

2. Лидерами по доходам от продажи муниципального имущества являются МРСТ, среди которых лидируют Оханский район — 1489,45 руб., Пермский — 1047,45 руб. на душу населения. ГО значительно отстают по этим показателям: Пермь — 410,4 руб., МРГТ — Чернушинский район — 541,37 руб. Минимальные виды доходов получают: среди ГО — ЗАТО «Звездный» — 3,89 руб., среди МРГТ — Красновишерский район — 32,13 руб., среди МРСТ — Еловский район — 7,01 руб. Максимальная разница — 382,9 раза. ■

### 2.4.3. Основные тенденции регионального фонда финансовой поддержки поселений

Нормативной базой для формирования регионального фонда финансовой поддержки поселений (*далее — РегФФПП*) являются:

- «О бюджетном процессе в Пермском крае» (Закон Пермского края);
- «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае» (Закон Пермского края 3-ЗПК на основе 63-ФЗ).

Необходимость формирования устойчивых в социально-экономическом отношении муниципальных образований поставила на повестку дня вопрос существенного повышения эффективности публичной власти между региональными и муниципальными органами власти. Успешное решение данного вопроса во многом определяется созданной системой межбюджетных отношений.

Согласно законам Пермского края данный фонд формируется из фиксированной суммы, составляющей 0,7% от консолидированного бюджета Пермского края. В результате РегФФПП был в достаточной степени постоянен (таблица 25).

Однако распределение данного фонда по различным типам муниципальных образований значительно изменилось. Согласно ст. 2 131-ФЗ к поселениям, на которые распространяется выдача данных дотаций, относятся и городские округа, которые являются городскими поселениями, не входящими в состав

муниципальных районов (таблица 26).

**Анализ таблицы 26** показывает, что чем выше уровень самообеспеченности муниципального образования, тем меньше на его развитие оказывают средства, поступающие из данного фонда. Это наглядно видно на примере городских округов.

Однако, если сравнивать общие размеры РегФФПП (регионального фонда финансовой поддержки поселений) и РФФПП (районных фондов финансовой поддержки поселений), то картина складывается иная (*диаграмма «Структура дотаций»*).

В 2009 году размер региональных дотаций в общем объеме стал составлять лишь 25% в доходной части поселенческих бюджетов. Однако это общая картина. По муниципальным районам картина складывается разнообразная. В целом, однако, наблюдается тенденция снижения объемов региональных дотаций из фонда развития поддержки поселений.

Таблица 25

**Размер РегФФПП**

Год	Размер фонда (тыс. рублей)
2007	305 594,0
2008	397 813,0
2009	301 214,0
2010	318 870,3
2011	339 560,5
2012	359 663,4

Таблица 26

**Сумма дотаций ГО из РегФФПП в соотношении с собственными доходами**

Муниципальные образования	2007 г. (%)	2008 г. (%)	2009 г. (%)
Пермь	0	0	0
Соликамск	0	3,67	2,75
Березники	0	3,74	1,54
Кунгур	5,46	5,46	4,17
Кудымкар	5,79	1,16	3,31
ЗАТО «Звездный»	16,52	5,48	3,71



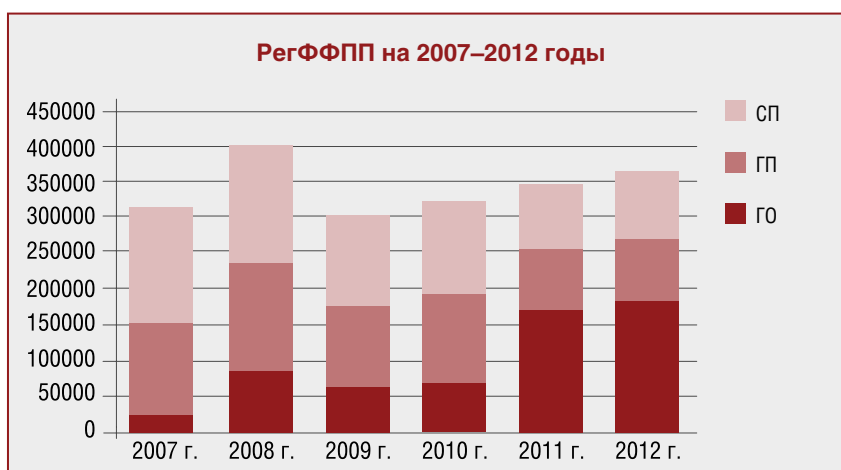
Доля РегФФПП в общем объеме межбюджетных трансфертов

Тип МО	2007 г. (%)	2008 г. (%)	2009 г. (%)
Городские поселения	60,92	75,54	81,51
Сельские поселения	37,85	48,98	50,95

Приведенные в таблице 27 данные показывают, что в 2007 году региональный фонд играл серьезную роль в дотациях сельских поселений. Однако с 2008 года его объемы для городских и сельских поселений стали снижаться за счет распределения данного фонда городским округам.

Из диаграммы «РегФФПП на 2007–2012 годы» видно, что в период с 2007 по 2009 год происходит постепенное снижение объема дотаций сельским

и городским поселениям. Основной причиной является рост дотаций городским округам. Однако планы в отношении сельских поселений на 2011–2012 годы снижают ее до смешной суммы: в 2011-м — до 88,2 млн руб., а в 2012-м — до 93,3 млн руб. Одновременно с этим доля городских округов с 2007 года возрастет к 2012 году в 8 раз и составит 180,4 млн руб. Подобное резкое изменение связано с тем, что в распределении фонда стала участвовать Пермь (*Приложение 2.4.3*).



## ОБЩИЙ ВЫВОД

Механизм подушевого распределения фонда поддержки поселений и его незначительная сумма в консолидированном бюджете Пермского края превращает его в декоративную приставку, которая не влияет существенно на развитие ни одного из типов поселений. Тенденцию выравнивания развития городских и сельских поселений за счет районных фондов предлагается рассмотреть в следующем параграфе данной главы.

### 2.4.4. Развитие районных фондов финансовой поддержки поселений. Основные тенденции

В основе формирования районных фондов финансовой поддержки поселений (*далее — РФФПП*) лежит следующая нормативная база:

- «О бюджетном процессе в Пермском крае» (Закон Пермского края);
- «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае» (Закон Пермского края 3-ЗПК на основе 63-ФЗ);
- Положения о порядке определения объемов РФФПП, утвержденные Земскими собраниями муниципальных районов.

Размер районного ФФПП определяется исходя из принципа вертикальной сбалансированности в обеспечении расходов поселения муниципального района на едином уровне. При определении размера фонда учитывается возможность обеспечения поселениями, входящими в состав МР, всех возложенных на них законодательством РФ расходных полномочий.

Межбюджетные отношения «район—городское (сельское) поселение» являются сегодня одним из самых острых вопросов. Совет муниципальных образований Пермского края в Ежегодном докладе-2008 рассматривал эту проблему, опираясь на информацию Контрольно-счетной палаты Пермского края, которая, проведя 10 проверок, сделала следующий вывод: «Сегодня не существует общепринятых

методик расчета этих обязательств. В результате происходит несбалансированность доходных и расходных частей поселенческих бюджетов, которые принимают их с недопустимым дефицитом».

1. Рассмотрим значения общих межбюджетных трансфертов (районный и региональный фонд финансовой поддержки поселений). Их объемы в консолидированном бюджете МО постепенно растут: в 2007 году они в среднем были 6%, а в 2009-м — 8%.

Данный процент =  $\text{РегФФПП} + \text{РФФПП} / \text{консолидированный доход бюджета МР за вычетом субсидий и субвенций}$  (Приложение 2.4.5).

Таблица А

Муниципальные районы	2007 год		2008 год		2009 год	
	На 1 чел.	Доля в бюджете	На 1 чел.	Доля в бюджете	На 1 чел.	Доля в бюджете
Муниципальные районы городского типа	510,7	3,34	727,1	5,29	654,3	5,07
Муниципальные районы сельского типа	1223,5	6,61	2462,7	9,07	1262,6	9,6

2. Если взять объемы только РФФПП, то их рост за три года был более динамичным и увеличился с 3 до 7%, по отношению к консолидированным бюджетам районов за вычетом субсидий и субвенций (Приложение 2.4.5).

Таблица Б

Муниципальные районы	2007 год		2008 год		2009 год	
	На 1 чел.	Доля в бюджете	На 1 чел.	Доля в бюджете	На 1 чел.	Доля в бюджете
Муниципальные районы городского типа	163,6	1,1	248,5	3,7	480,1	3,7
Муниципальные районы сельского типа	636,3	3,5	1970,3	7,8	1088,2	8,3

#### Комментарии к таблицам А и Б:

1. Снижение объемов дотаций на одного человека в 2009 году по сравнению с 2008-м вызвано тем, что рассчитаны плановые цифры.

2. Столь значительная разница между МРГТ и МРСТ вызвана в первую очередь тем, что доходность первых значительно выше, чем вторых. С достаточной степенью допустимости можно говорить, что чем богаче районный центр или другие городские поселения, тем меньше дотаций он получает из районного

бюджета (в среднем разница составляет между МРГТ и МРСТ — 2,5 раза), что подтверждается данными второй таблицы.

Следовательно, справедливы замечания городских поселений о недоступности для них транспортного налога, хотя большинство автовладельцев живет на их территориях и проблемы, создаваемые транспортом, также приходится решать в первую очередь ГП. Однако требуется более детальное изучение данной темы.

#### ВЫВОД

В 2009 году не удалось в полной мере исправить замечание Контрольно-счетной палаты, которое было приведено в начале главы. Поэтому Совету муниципальных образований необходимо продолжить работу по изучению данной темы, чтобы максимально сгладить почву для конфликтов между различными типами муниципальных образований и постараться добиться внятного понимания главами городских и сельских поселений механизмов формирования районных фондов финансовой поддержки поселений. ■



## 2.4.5. Совершенствование решения вопросов местного значения: участие в снижении социальной напряженности в условиях мирового финансового кризиса

В 2009 году на федеральном уровне разработаны основные направления антикризисных действий Правительства РФ. Правительством Пермского края также была утверждена «Программа дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда Пермского края в 2009 году» (Постановление от 20.01.2009 г. № 8-п) (далее — *Программа*). Ее главной целью стало принятие превентивных мер по снижению негативных социально-экономических последствий возможного увольнения работников и предупреждению роста безработицы.

Для реализации Программы ставились следующие задачи:

- повышение конкурентоспособности на рынке труда работников, находящихся под риском увольнения;
- стимулирование сохранения и создания рабочих мест;
- разделение территориальной трудовой мобильности населения края.

Основными мероприятиями реализации Программы стали:

1. Опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения (установление неполного рабочего времени, временная приостановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, мероприятия по высвобождению работников).

2. Организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировок в целях приобретения опыта работы для безработных граждан, граждан, ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения.

3. Содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан.

4. Оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, в том числе создаваемых в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов.

Для реализации мероприятий по организации общественных работ для безработных граждан, граждан ищущих работу, а также для работников, находящихся под угрозой массового увольнения, в каждом городском округе и муниципальном районе края были созданы межведомственные комиссии, которые осуществляли свою деятельность согласно схеме реализации Программы дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда Пермского края.

По данным Министерства социального развития Пермского края, на конец 2009 года реализация «Программы дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда Пермского края» имела следующие результаты. Трудоустроено на общественные работы, организованные органами местного самоуправления, — 45 118 человек, из которых в службы занятости направлены 58,6%. Из них:

- временно трудоустроены 3832 человека;
- прошли стажировку 651 человек.

### «БЕСЕДЫ У КАМИНА»

...На основе предшествующего опыта в реализации Федерального закона о чрезвычайной помощи (1933 г.) и Администрации гражданских работ (1933–1934 гг.) 8 апреля 1935 года принимается Закон об ассигновании на чрезвычайную помощь. Он предусматривал выделение средств на оплату труда и предпочтение проектам, которые позволят значительную часть затрат вернуть в виде доходов в государственную казну и предоставлять работу тем, кто получал до этого пособия по безработице. В 1935 году произошли определенные изменения в организации общественных работ. Пособия по безработице воспринимались как «подачка», что вызывало негативную моральную и психологическую реакцию.

Среди проектов общественных работ — строительство дорог, школ, аэродромов, мостов, стадионов, прокладка телефонных и силовых линий, ликвидация ущерба от стихийных бедствий. Бывшие безработные, пришедшие на общественные работы, имели возможность получить профессии автотехников, каменщиков, плотников, печатников и др. Поощрялось изобретательство.

«За три года нам пришлось произвести трудную переоценку ценностей, и картина изменилась. Мы теперь многое стали лучше понимать, и все больше людей сегодня мыслят категориями единого целого, а не отдельной, «своей» части — одного слоя населения, группы производителей одной сельскохозяйственной культуры, одной отрасли или одного вида деятельности. От такой перемены сильно выигрывают принципы демократии. Подавляющее большинство наших граждан научились разбираться в том, что слышат вокруг себя или читают в газетах, «отделять зерна от плевел». Они понимают, что созидательная перестройка Америки не может быть делом одного дня или одного года. Но знают, что эта перестройка идет — вопреки стараниям тех, кто ради собственной выгоды хочет сбить людей с толку. В целом моральное самочувствие американцев стало намного лучше — сегодня в них больше оптимизма, чем было в течение многих последних лет».

**Выдержки из выступления 28 апреля 1935 года.**

**«Беседы у камина» Президента США Франклин Рузвельта, который подвел первые итоги организации общественных работ в США в годы Великой депрессии**

## Схема реализации Программы дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда Пермского края



### МЕСТНЫЕ СМИ О ПРОБЛЕМАХ МОНОГОРОДОВ

В Пермском крае согласно российской классификации насчитывается 15 моногородов, ситуация в некоторых из них является тяжелой. Местная пресса постоянно обращается к данной проблеме. Это видно из фрагмента публикации в газете «Нива» (Пермский район, сентябрь 2009 года).

#### «Проблемы требуют поэтапного решения»

**Январь 2009 года.** Создана комиссия по стабилизации социально-экономического положения в Пермском районе. Среди первоочередных решались вопросы, связанные с ситуацией в поселке Юго-Камском. По решению комиссии Председатель Правительства Пермского края В. А. Сухих был проинформирован о сложившейся в поселении ситуации. Состоялась встреча главы Пермского муниципального района А. П. Кузнецова с заместителем председателя Правительства Пермского края Ю. А. Уткиным.

**Сентябрь 2009 года.** Подготовлен проект реструктуризации моногорода в условиях финансово-экономического кризиса для представления в Министерство регионального развития РФ. В этой программе определено несколько направлений развития и сохранения поселка Юго-Камского в сложившихся условиях. В первую очередь это оказание всемерной поддержки градообразующему предприятию — заводу. В том числе обеспечение условий для развития и технического перевооружения, помощь в реализации инвестиционных проектов, которые на заводе уже начаты, но не могут дальше реализовываться ввиду отсутствия денежных средств. Необходима реструктуризация накопленной задолженности перед кредитными организациями, отсрочка погашения кредитов либо изменение условий кредитования.

Кроме того, в программу включены разработки по развитию туризма на территории. Уже начата реализация первого этапа — строится горнолыжная база. В этом году частному инвестору для этой цели предоставлено более 20 га земли — склон, который уже спланирован. Залиты фундаменты для установки опор подъемника, к началу зимы подъемник должен быть смонтирован. Первый этап завершится вводом с эксплуатацию горнолыжной трассы.

На следующем этапе предстоит расширение спектра услуг, реконструкция зданий под гостиницу на 70 мест и т. д. Третий этап наиболее долгосрочный и предполагает использование площадей на берегу реки Камы. В том числе привлечение частных и государственных инвестиций для того, чтобы обустроить подходы к туристическо-



Наиболее успешно эта работа проведена в городе Перми (10 730 чел.) и следующих районах: Лысьвенском (3206 чел.), Чусовском (2573 чел.), Пермском (2503 чел.), Краснокамском (2148 чел.), Нытвенском (1777 чел.), Горнозаводском (1771 чел.), Кишертском (1718 чел.), Кудымкарском (1134 чел.), Чайковском (1108 чел.).

Важным мероприятием Программы стало направление работников, находящихся под угрозой увольнения, на опережающее обучение. Всего в 2009 году

этой услугой воспользовались 2798 человек, из них практически половина является жителями городских округов.

Еще одним мероприятием является реализация программы «Содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан». Количество участников мероприятия, получивших субсидию на открытие своего бизнеса, составило 1683 человека.

Таблица 28

**Результаты реализации программы «Содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан» в 2009 году**

Тип МО	Структура участников программы (%)	Количество участников программы на 10 000 чел. трудоспособного населения
Городские округа	21,71	5,87
Муниципальные районы городского типа	16,54	11,97
Муниципальные районы сельского типа	60,78	21,06

**Комментарии к таблице 28:**

Наиболее успешно эта работа проводилась объединенным Центром занятости населения Ординско-

го и Уинского районов (80,27%), Бардымского района (59,39%), Частинского (58,80%), Еловского (52,73%) и Косинского (52,73%) муниципальных районов.

**ВЫВОД**

**В 2009 году реализация Программы показала возможность эффективной и слаженной работы региональной и муниципальной власти, что позволило в значительной степени смягчить социальные последствия финансового кризиса. ■**

развлекательным площадкам, обеспечить газификацию и электроснабжение этих объектов, их благоустройство.

По скромным подсчетам, реализация всех трех этапов даст порядка 150 новых рабочих мест. Но самое главное — за счет привлечения туристов и роста денежного оборота внутри поселка увеличится доходная часть бюджета минимум на 2,5–3 млн рублей.

Этот проект предполагает комплексное развитие территории и представлен на форуме в Сочи. Он разработан совместно администрациями поселения, района и Министерством регионального развития Правительства Пермского края.

В Пермском районе безработных обеспечивают временной работой в рамках краевой «Программы дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда». Это позволяет в условиях кризиса обеспечить людей пусть небольшим — 4 тыс. рублей в месяц — но гарантированным заработком.

На 15 сентября 2009 года из 10,6 млн рублей, затраченных в районе на организацию общественных работ, около 3,5 млн рублей направлено на организацию работ в поселке Юго-Камском. Благодаря этому создано 445 рабочих мест. Жители Юго-Камского были временно трудоустроены в ООО «Дирекция Единого заказчика», ФГУП «Племзавод «Верхнемуллинский» и МУП МО «Пермский район «Ритуал».

1 сентября 2009 года подписан договор с ООО «НПО «Юго-Кама» на сумму почти 9,711 млн рублей, что позволит создать дополнительно 520 рабочих мест.

Кроме того, в Юго-Камском создан «Центр помощи и развития семьи «Возрождение». Он предоставил работу людям по уходу за ветеранами, пожилыми людьми и инвалидами. Эта работа получила одобрение и поддержку жителей Юго-Камского: первый договор был заключен в мае, на 3 месяца, а в сентябре сотрудничество продолжилось.

По словам главы Юго-Камского поселения А. А. Бояршинова, самым главным было определить места, фронт работ и организовать эти работы. «Решением проблемы для поселка в целом станет возобновление работы завода, когда у людей уже будет нормальная занятость в соответствии с заключенными трудовыми договорами. Несомненно, позитивно, что эта программа есть. На сегодняшний день человек, участвующий в ней, получает четыре тысячи рублей. В ситуации полного отсутствия возможности заработка это несомненный плюс».



## 2.5. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 2.5.1. Основные организационные формы участия населения в местном самоуправлении

Местное самоуправление осуществляется как населением непосредственно, так и путем образования органов власти, которые решают местные задачи в интересах местного сообщества. В 131-ФЗ предусмотрены три группы форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении:

- **Местные референдумы**, на которых граждане принимают решения, имеющие обязательный характер исполнения на территории муниципального образования. Референдумы могут проводиться по всем вопросам местного значения, но, учитывая сложность организации референдума, они имеют место в исключительных случаях. Например, 131-ФЗ прямо предусматривает необходимость проведения референдума по вопросам самообложения граждан.

В 2009 году на территории Пермского края референдумов не проводилось.

- **Публичные слушания, собрания, конференции, социологические опросы**, а также ряд других форм, предусмотренных законом, являются обязательными, но при этом окончательное решение принимает не население, а орган власти. В Пермском крае широко используется практика сельских сходов, которые проводятся в виде собраний с отчетами район-

#### СПРАВКА

В ноябре 2009 года Совет МО провел телефонный опрос среди муниципальных районов Пермского края о практике проведения сельских сходов и рассматриваемых на них вопросах.

**Очерский МР.** Было проведено 28 мероприятий, где главы поселений и районной администрации отчитывались перед гражданами. К проведению мероприятий привлекались как специалисты районного уровня, так и краевого. Основные вопросы: ЖКХ, газификация, бюджеты поселений, внесение изменений в Уставы.

**Осинский МР.** Районная администрация и главы поселений отчитываются 2 раза в год. В начале года по итогам прошедшего года и в середине года по итогам полугодия. Инициаторами выступают администрация района и поселения. Основные вопросы: освещение населенных пунктов, содержание кладбищ, ЖКХ, газификация.

**Красновишерский МР.** Проводятся собрания с участием граждан. Специалисты районной администрации выезжают 2–3 раза в месяц в разные населенные пункты района, где обсуждаются вопросы, оказываются консультативные услуги населению.

**Соликамский МР.** Проводятся собрания с участием граждан 1 раз в месяц по инициативе администрации района, обсуждаются самые актуальные и проблематичные вопросы.

**Березовский МР.** Сходы организуются практически ежемесячно по инициативе администрации района. Основные вопросы: газификация, ФАП, освещение населенных пунктов, очистка и содержание кладбищ.

**Уинский МР.** Как правило, собрания проводятся не менее 4 раз в год. Главы сельских поселений отчитываются перед гражданами в январе–феврале о проделанной работе, в апреле–мае собираются по вопросам благоустройства, осенью–зимой по пожарным вопросам. Основные вопросы: монетизация льгот, пенсии, пожарная безопасность, социальные вопросы, выборные дела. В собраниях участвуют специалисты районной администрации, приглашаются краевые специалисты из различных структур.

ных или сельских администраций. Сходы проходят в режиме живого диалога.

• **Голосование граждан** в ходе выборов представителей в органы местного самоуправления либо по отзыву этих представителей. Голосование граждан проводится также в целях получения согласия местного сообщества на изменение границ муниципального образования или его преобразование. В этих случаях граждане сами не решают вопросы местного значения, а выбирают своих представителей, которые должны будут в их интересах эти вопросы решать (или отзывают этих представителей), а также принимают решения о согласовании (или несогласовании) соответствующих территориальных изменений своего муниципального образования.

Например, в 2009 году в Юсьвинском сельском поселении Юсьвинского муниципального района произошло изменение внутрипоселенческих границ.

При этом был использован следующий порядок:

1. Изучение общественного мнения.
2. Решение Совета депутатов о назначении схода граждан.
3. Сход граждан (голосование). Подготовка проекта решения на заседание Совета депутатов.
4. Утверждение проекта решения Советом депутатов.
5. Направление законодательной инициативы Совета депутатов в Законодательное Собрание Пермского края.
6. Решение Законодательного Собрания Пермского края о внесении изменения в закон Коми-Пермяцкого автономного округа от 11 октября 2004 г. № 52 «Об административно-территориальном устройстве Коми-Пермяцкого автономного округа».
7. Внесение изменения в Устав Юсьвинского сельского поселения. ■

### 2.5.2. Муниципальные выборы 2009 года: практика организации, основные выводы

В 2009 году на территории Пермского края состоялось 30 выборов в органы местного самоуправления:

- высших должностных лиц муниципальных образований — 11;
- депутатов земских собраний и городских дум ГО и МР — 12;
- депутатов поселенческих советов — 7.

В 27 МО состоялись довыборы в представительные органы власти муниципальных образований.

Главным результатом выборов 2009 года стало завершение формирования поселенческих органов власти второго созыва. Интерес граждан к участию в местных выборах является довольно высоким.

Таблица 29

#### Участие граждан в муниципальных выборах в 2008–2009 годах

Тип МО	Средний процент явки на выборы (%)	
	Представительный орган	Высшее должностное лицо
Городские округа	21,9	59,5
Муниципальные районы городского типа	21,12	34
Муниципальные районы сельского типа	46,8	45,9
Городские поселения	24,34	35,51
Сельские поселения	44,02	47,17
<b>В СРЕДНЕМ</b>	<b>31,64</b>	<b>44,41</b>

**Анализ таблицы 29 показывает:**

1. В ГО, МРГТ и ГП выборы высшего должностного лица вызывают больший интерес, чем выборы депутатского корпуса.

2. В СП явка более равномерна. Это можно объяснить как более активным участием сельчан в выборных процессах вообще, так и большой близостью депутатов к своим избирателям.

В 2009 году сохранилась тенденция значительной ротации высших должностных лиц муниципальных образований. В апреле 2009 года Совет МО провел социологическое исследование, в котором приняли участие главы 5 городских округов и 33 муниципаль-

ных районов. Его данные были проанализированы К. Доткиной, аспирантом кафедры «Государственное управление и история» ПГТУ (г. Пермь). Основные выводы исследования:

1. При общей схожести ответов — мнения глав ГО, МРГТ и МРСТ несколько различаются.

2. Главы ГО основными причинами ротации называют:

- проблемы в сфере ЖКХ (плохая работа управляющих компаний по ремонту и строительству социального жилья, доступного для бюджетной сферы, малоимущих, молодых семей);
- сохранение или создание новых рабочих мест и задержки заработной платы;

- привлечение в города дополнительных финансовых ресурсов, обеспечивающих повышение качества инфраструктур;

- вопросы взаимодействия с руководителями градообразующих предприятий.

3. Главы МРГТ основными причинами ротации называют:

- проблему занятости населения, включающую в себя вопросы вынужденного закрытия или приостановки деятельности предприятий, сокращения численности работников, увеличения количества безработных, задолженности по зарплате;

- взаимопонимание и сотрудничество главы района с руководителями бизнес-структур;

- вопросы ЖКХ (рост тарифов на ЖКУ, снабжение водой, теплом, электроэнергией и т. д.).

- строительство нового жилья;

- упразднение территориальных управлений социальной защиты, закрытие социально значимых объектов;

- реформу в образовании, возможное снижение заработной платы работникам социальной сферы.

4. Главы МРСТ основными причинами ротации называют:

- уровень напряженности на рынке труда — увеличение безработицы, сокращение рабочих мест, особенно в бюджетной сфере;

- оптимизацию в сфере образования и здравоохранения, связанная с переходом на подушевое финансирование;

- передачу полномочий по социальному обеспечению жителей муниципального образования на региональный уровень;

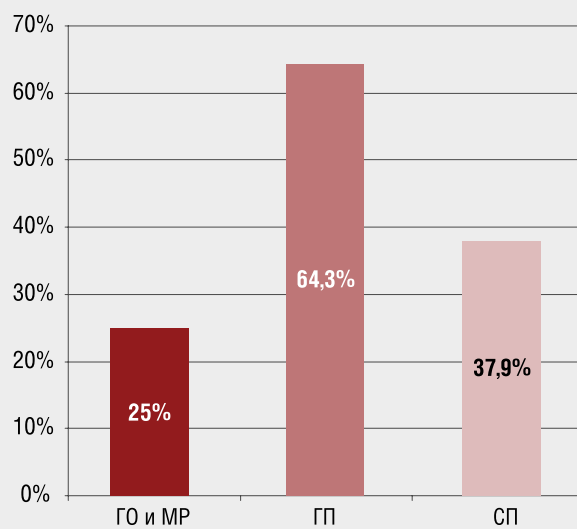
- недостаточно эффективную экономическую политику края в сфере сельского хозяйства;

- региональные программы, внедряемые на территориях, не учитывающие особенности проживания населения в сельской местности.

Помимо вышеназванных причин на итоги местных выборов влияют еще и следующие факторы:

1. Социально-экономическое положение и поли-

**Ротация глав муниципальных образований в 2008–2009 годы (избраны вновь)**



тическая ситуация на федеральном, региональном и местном уровнях.

2. Отсутствие согласованного взаимодействия краевых органов с муниципалитетами, а также проблема взаимоотношений главы муниципального района с главами поселений.

3. Отсутствие полной и достоверной информированности населения о проделанной работе главы в средствах массовой информации, а иногда негативная информационная политика региональных СМИ.

4. Отсутствие действенной обратной связи с населением.

5. Личные качества главы, его репутация в глазах населения, а также уровень доверия населения к органам власти любого уровня.

Особое место занимает социальная политика, проводимая региональными органами власти, которую население ассоциирует с самостоятельными действиями глав местного самоуправления. ■

### 2.5.3. Участие политических партий в муниципальных выборах в Пермском крае

Участие политических партий в местных выборах в 2009 году стало одним из самых обсуждаемых вопросов в местном сообществе. Принятием 9 ноября 2009 года Закона Пермского края «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае» № 525-ПК была узаконена возможность формирования представительных органов местной власти по смешанной системе. В ст. 13 «Виды избирательных систем» данного закона, в частности, говорится:

«1. Избирательные системы, применяемые при проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования, определяются уставом муниципального образования в соответствии с установленными настоящим Законом видами избирательных систем.

2. Депутаты представительного органа муниципального образования могут избираться:

1) по мажоритарной избирательной системе отно-

сительного большинства;

2) по смешанной избирательной системе, при которой депутаты представительного органа муниципального образования избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, и по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по одномандатным округам; отноше-



ние числа депутатов, избираемых по спискам, выдвинутым избирательными объединениями, и избираемых по мажоритарной системе, определяется уставом муниципального образования».

Этот нормативный акт значительно повышает роль и значение политических партий в формировании органов местного самоуправления. В марте 2010 года в Верещагинском муниципальном районе выборы в Земское собрание пройдут по смешанной избирательной системе.

В 2009 году на муниципальных выборах в органы местного самоуправления были избраны представители следующих политических партий и самовыдвиженцы:

Увеличение значения политических партий в жизни муниципальных образований однозначно предполагает прозрачность их деятельности и доступность информации для широкого круга избирателей. В декабре 2009 года Совет МО провел два специальных исследования:

1. Изучение сайтов региональных отделений всероссийских партий, работающих в Пермском крае.

2. Анкета о деятельности местных отделений всероссийских партий, на вопросы которой ответили руководители 6 городских округов и 41 муниципального района (отсутствует ответ Кизеловского района).

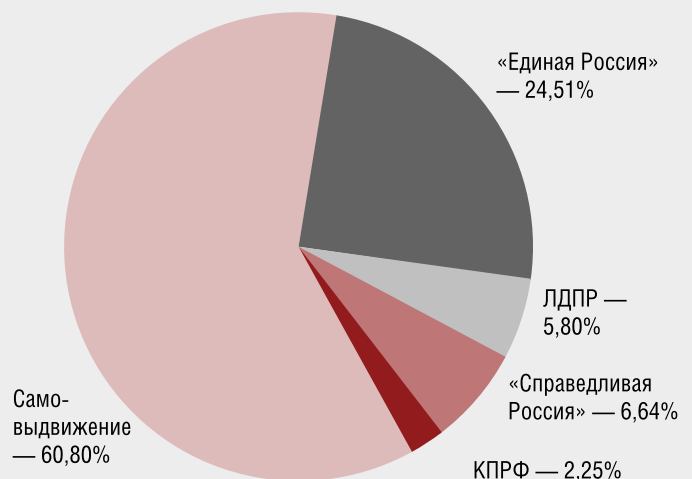
Сегодня в местных отделениях семи всероссийских партий, действующих на территории Пермского края, состоит свыше 20 тысяч человек, из которых более 66% приходится на долю «Единой России».

## ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

«Я был категорически против опускания — в наших условиях — партийной системы на муниципальный уровень. В конце концов, вода из крана должна течь независимо от партийной принадлежности. А монополярная партийная система, которая у нас, судя по всему, закрепилась надолго, естественно ведет к усилению бюрократизации и централизации, потому что, несмотря на возможность ошибок, персонализация придает чувство реальности, а «партийность» у обывателя не согласуется ни с чем, кроме как с центральной бюрократией. И это автоматически усугубляет отчуждение. Там, где нужно стремиться к консенсусу и консолидации, независимо от партийной принадлежности, вносится иное. Парк, мусор, вода, пожары — причем тут партия?»

**В. Л. Глазычев,**  
председатель комиссии по региональному развитию  
Общественной палаты Российской Федерации

**Участие членов региональных партий  
в муниципальных выборах 2009 года**



## СПРАВКА

**Политическая партия** — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Политическая партия должна отвечать следующим требованиям:

- иметь региональные отделения более чем в половине субъектов РФ, при этом в субъекте РФ может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;
- до 1 января 2010 года число ее членов в каждом регионе должно быть не менее 500 человек.

По данным Министерства юстиции по Пермскому краю, на территории региона зарегистрированы и осуществляют свою деятельность следующие политические партии:

- Всероссийская политическая партия «Единая Россия» (далее — «Единая Россия»);
- Политическая партия «Либерально-демократическая партия России» (далее — ЛДПР),
- Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации (далее — КПРФ);
- Всероссийская политическая партия «Правое дело» (далее — «Правое дело»);
- Российская объединенная партия «Яблоко» (далее — «Яблоко»);
- Политическая партия «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь» (далее — «Справедливая Россия»);
- Политическая партия «Патриоты России» (далее — «Патриоты России»).

## Местные отделения региональных отделений партий в муниципальных образованиях Пермского края

Название партии	Информация о местных отделениях в интернет-пространстве		Информация о местных отделениях в официальных источниках	
	Наличие сайта регионального отделения	Информация о местных отделениях	Министерство юстиции по Пермскому краю	Администрации ГО и МР
«Единая Россия»	есть	есть	54	53
«Справедливая Россия»	есть	нет	41	35
КПРФ	нет	нет	45	44
ЛДПР	есть	есть	41	31
«Яблоко»	есть	нет	16	3
«Патриоты России»	нет	нет	40	9
«Правое дело»	выхода на сайт нет	нет	информации нет	12

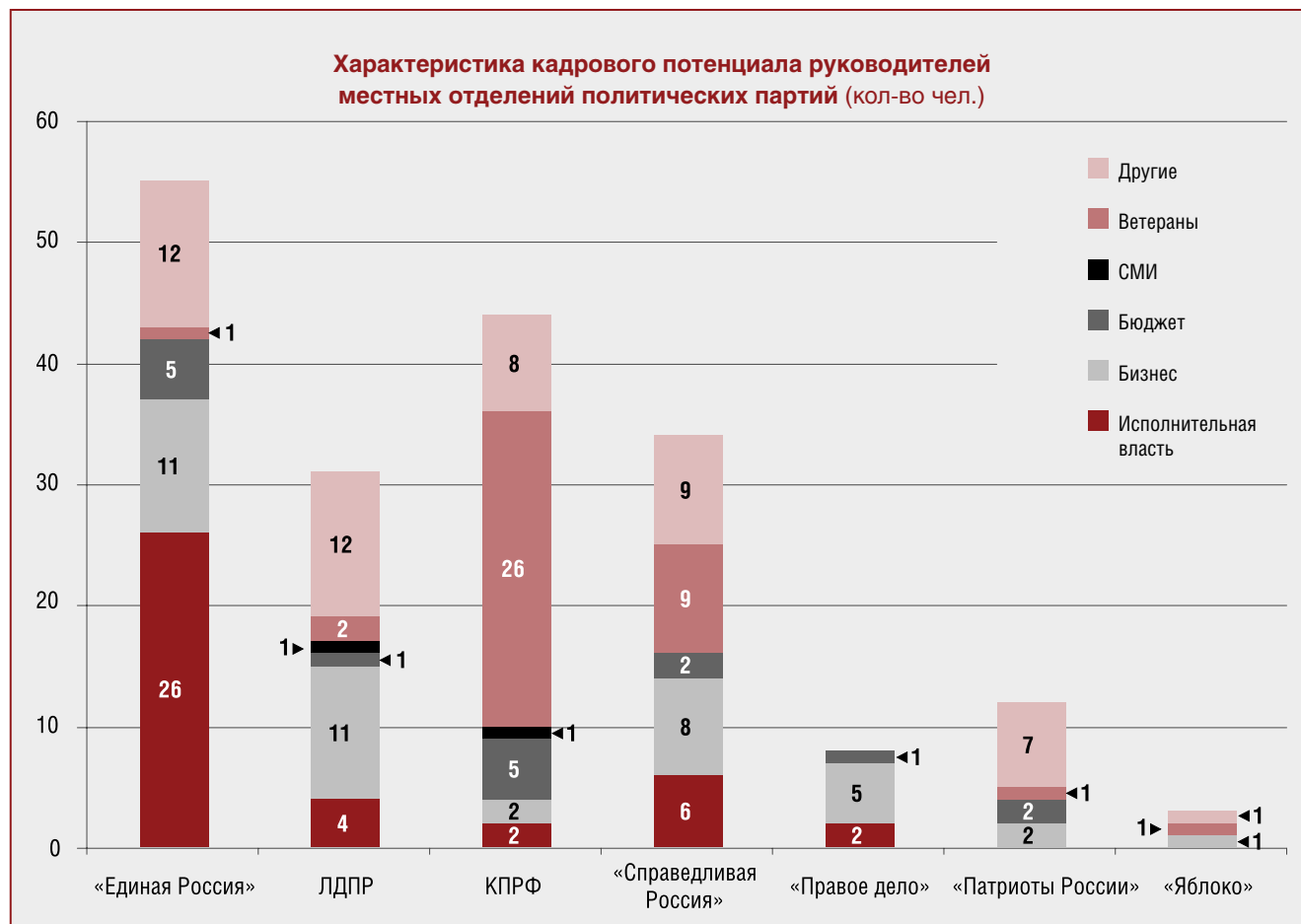
## Анализ таблицы 30 показывает:

1. Региональные отделения всероссийских партий являются весьма закрытыми организациями. За исключением партии «Единая Россия» и ЛДПР избиратели, обращаясь к их сайтам, не могут получить информацию о местных отделениях и их руководителях. В основном информация о деятельности местных отделений содержится в блоках «Новости».

2. На региональных сайтах отсутствует информация об участии региональных отделений в социально-экономическом развитии муниципальных

образований. Вот только один пример: 15 декабря 2009 года на официальном сайте регионального отделения партии «Справедливая Россия» административно-территориальное деление Пермского края имело следующий вид — 13 городских округов, 31 муниципальный район и Коми-Пермяцкий округ с 1 окружным центром и 6 районами.

3. Анализ «Информации о местных отделениях в официальных источниках» показывает, что по ряду региональных партий количество местных отделений явно завышено и не соответствует действитель-



ности (ЛДПР, «Яблоко», «Патриоты России») или деятельность местных отделений происходит только на бумаге. Поражает и уровень знаний региональных партийных функционеров о системе местного самоуправления в регионе. Не меньший интерес представляет и руководящий состав местных отделений всероссийских партий. Его характеристика представлена на графике. Информация получена в ходе опроса администраций 47 городских округов и муниципальных районов в декабре 2009 года.

**Анализ диаграммы «Характеристика кадрового потенциала руководителей местных отделений политических партий» дает повод сделать следующие выводы:**

1. Все руководители осуществляют свою деятельность на общественных началах.
2. Существуют диспропорции в кадровом потенциале руководителей местных партийных организаций: в «Единой России» — крен в сторону исполнительных органов власти, в КПРФ в основном

руководят ветераны, «Правое дело» представлено руководителями и сотрудниками ООО «Энергосбыт», генеральный директор которого возглавляет региональную организацию.

Подготовка и проведение местных выборов, в которых принимают деятельное участие местные отделения всех всероссийских партий, сегодня практически невозможны. Участие в них наиболее сильных партий «Единая Россия», «Справедливая Россия» и ряда других натывается на отсутствие опыта политической борьбы на муниципальном уровне, отсутствие местных политических программ, а главное — непонимание избирателями роли данной партии в социально-экономическом развитии территории.

В октябре 2009 года при выборах Земское собрание Пермского района состоялись практически первые муниципальные выборы, в которых приняли участие представители пяти региональных отделений политических партий.

Таблица 31

#### Результаты выборов в Земское собрание Пермского муниципального района 11 октября 2009 года

Название партии	Зарегистрировавшиеся кандидаты (29 августа 2009 года)	Депутаты Земского собрания (11 октября 2009 года)
«Единая Россия»	17	16
КПРФ	7	-
ЛДПР	12	-
«Справедливая Россия»	12	-
Самовыдвижение, из них: «Правое дело»	21 9	1 -
<b>ВСЕГО:</b>	<b>69</b>	<b>17</b>

Анализ таблицы 31 показывает, что на одно место в Земском собрании претендовало 4 человека. Абсолютную победу одержала партия «Единая Россия». Качественный состав партийных кандидатов:

- «Единую Россию» представляли 17 человек, из которых 6 были действующими депутатам Земского собрания, 2 — депутаты поселенческих советов, 15 — жители района и 2 — жители Перми. Список возглавляет председатель политсовета местного отделения, глава Пермского района А. П. Кузнецов. Средний возраст команды — 51 год.

- КПРФ выдвинула 6 кандидатов, среди которых 2 — жители Перми, 1 — из Кизела, 3 — из Пермского района. Средний возраст команды — 53 года.

- ЛДПР выдвинула 9 человек, среди которых 5 — жители Перми, 1 — из Соликамского района, 2 — из Лысьвы и 1 из Пермского района. Средний возраст

команды — 31 год.

- От «Справедливой России» 12 кандидатов, среди которых 8 — жители Перми и 3 — из Пермского района. Средний возраст команды — 40 лет.

- Региональное отделение партии «Правое дело» на момент проведения выборов не смогло выставить кандидатов по партийным спискам. Среди 9 кандидатов, которые шли как самовыдвиженцы, было 7 жителей города Перми и 2 — Пермского района. Средний возраст команды — 31 год.

Результат выборов не случаен. Практически ни одно партийное отделение, кроме партии «Единая Россия», не имело работоспособного местного отделения, своей политической программы, либо просто отсутствовало местное отделение, которое реально участвовало в жизни данного муниципального образования.

## ВЫВОД

Поддерживая кандидата на выборах, местному отделению любой политической партии необходимо заявлять об основных подходах в социально-экономическом развитии МО и в дальнейшем нести ответственность вместе с депутатами или главой, которые выбраны при их поддержке. Только так может формироваться партийная история, делающая партию понятной избирателям. ■

## 2.5.4. Новые механизмы отстранения от должности высших выборных лиц местного самоуправления

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 5 ноября 2008 года прозвучало предложение об усилении ответственности главы муниципального образования и главы местной администрации перед представительными органами муниципального образования. В мае 2009 года в 131-ФЗ (в редакции Федерального закона от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ) внесена статья 74 «Удаление главы муниципального образования в отставку» (*Приложение 2.1.2*).

В июле 2009 года губернатор Пермского края О. А. Чиркунов обратился в Чайковскую городскую думу с предложением рассмотреть вопрос об отставке главы городского поселения Ю. Г. Вострикова и восстановлении надлежащих действий местной власти по обеспечению жизнедеятельности города. Основной причиной стали обращения граждан города Чайковского в связи с критической ситуацией с горячим водоснабжением. Дума Чайковского городского поселения приняла 30 июля 2009 года решение № 148 «Об удалении главы Чайковского городского поселения в отставку» следующего содержания: «На основании обращения губернатора Пермского края с инициативой об удалении главы Чайковского городского поселения в отставку в соответствии со ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ) Дума городского поселения решает:

1. Удалить главу Чайковского городского поселения Вострикова Юрия Геннадьевича в отставку.
2. Опубликовать настоящее решение в «Вестнике местного самоуправления», приложении к газете «Огни Камы» не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

3. Контроль исполнения решения возложить на председателя Думы Чайковского городского поселения А. С. Фоминых».

На внеочередных выборах главы города Чайковского 20 декабря 2009 года победил И. Я. Андриив, начальник Южного территориального отдела Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия по Пермскому краю, за которого проголосовали 64,49% избирателей. ■

### ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

В. Суслов, первый заместитель руководителя Администрации Президента РФ: «Предлагается механизм реальной ответственности глав муниципалитетов перед населением, при этом требующий и четко обоснованных действий. Абсолютно публичный и демократичный по сути, достаточно сложный и поэтому исключающий возможность злоупотреблений и предвзятости. Уверен, что этот механизм поможет сделать российскую политическую систему более гибкой, открытой и чувствительной к мнениям различных социальных групп и обоснованной критике граждан».

Общероссийский журнал «РМП. Российская муниципальная практика», № 2–3, 2009 год

## 2.5.5. Участие населения в местном самоуправлении: основные формы, практика их реализации, результативность и перспективы

Принципиальная возможность людей оказывать влияние на власть для принятия решений в своих интересах, практическая реализация такого права, устойчивость и успешность практики «гражданского влияния» являются важнейшими составляющими развития местного самоуправления. Эта возможность закреплена Уставом Пермского края.

Несколько сотен некоммерческих организаций Прикамья представляют разные формы самоорганизации граждан и способствуют их самореализации, творчеству и удовлетворенности. В целом традиционный спектр НКО соответствует общероссийским тенденциям. Проведенные Советом муниципальных образований Пермского края в 2008 году выборочные исследования показали, что в 24 муниципальных районах Пермского края структура традиционных общественных организаций имеет следующий вид (диаграмма «Структура традиционных общественных организаций»).





Однако развитие местного самоуправления потребовало развития совершенно новых форм самоорганизации граждан, в первую очередь территориального общественного самоуправления. В настоящий момент ТОСы являются площадкой для низовой активности и общественных инициатив на уровне улиц, дворов, кварталов или небольших населенных пунктов (старосты). Кроме того в местном самоуправлении активное участие принимают советы директоров или предпринимателей, молодежные парламенты. Большое распространение имеют объединения организаций и людей по интересам: женские клубы, добровольные народные дружины, спортивные клубы, экологические объединения и садоводческие товарищества.

Проведенные в 2008 году Советом муниципальных образований выборочные исследования показали, что в 24 муниципальных районах Пермского края структура общественных организаций нового типа имеет следующий вид. К сожалению, ТОСы были названы только в 13 случаях.

В данном опросе не участвовал городской округ Пермь, который является признанным лидером в развитии данной формы самоорганизации граждан. Сегодня на территории города Перми работает 89 ТОСов, на территории которых проживает практически половина жителей Перми. Работа ТОСов регулируется Уставом г. Перми и «Положением о территориальном общественном самоуправлении в городе Перми» от 26 января 2008 года № 26. Основными направлениями деятельности ТОСов является благоустройство, сохранение и улучшение состояния жилищного фонда, помощь детям, ветеранам и людям с ограниченными возможностями, профилактика правонарушений, организация культурно-массовых и спортивных мероприятий, участие в общественном контроле и другие.

Для поддержки общественного самоуправления используются следующие формы:

- субсидии из городского бюджета (с 2006 по 2009 год они составили более 62 млн руб.);
- поддержка в рамках грантовых целевых программ (за 2008–2009 годы — свыше 8 млн руб.);
- проведение конкурсов социальных и культурных проектов (за 2009 год — 3 млн руб.);
- предоставление скидки по арендной плате;
- предоставление помещений в общественных центрах на бесплатной основе.

Сегодня во всех районах Перми работает 14 территориальных центров, которые включают в себя общественные приемные депутатов городской думы, НКО, ТОСы, помещения для участковых инспекторов, избирательных комиссий и клубов по интересам. На финансирование данного проекта в 2008 году из городского бюджета выделено свыше 40 млн руб.

#### СПРАВКА

Медленно внедряются современные методы управления многоквартирными домами — только 10% домов управляются товариществами собственников жилья и жилищными кооперативами. Наиболее успешно обстоят дела в Бардымском (26,7%), Суксунском (21,6%), Пермском районе (16,5%), г. Перми (15,5%), Лысьвенском (14,6%) и Чердынском районе (14%).

Структура общественных организаций нового типа



Для организации оперативной работы городских ТОС создан совещательный орган «Лига председателей ТОС», которая имеет право:

- проводить публичные слушания по общественно важным проблемам;
- проводить экспертизу и давать заключения по проектам нормативно-правовых актов органов городского самоуправления;
- направлять запросы, приглашать на свои заседания и заслушивать сообщения должностных лиц органов городского самоуправления.

Деятельность общественных организаций имеет глубокие традиции и в сельских поселениях. Например, в Карагайском сельском поселении (Карагайский муниципальный район, объединяет 34 населенных пункта, в которых проживает 8755 человек) в 2009 году была реализована целая программа повышения активности участия граждан в жизни своего населенного пункта. Она включала в себя несколько проектов. Большой общественный резонанс вызывал проект «Праздник улиц». Первые сходы граждан в 2009 году прошли на улицах, носящих имена земляков — Героев Советского Союза: ул. Ерофеевских, ул. Винокурова и ул. Победы, которые начались по инициативе депутата Карагайского сельского поселе-

ния Н. Г. Дурегинной. В результате победителем стала ул. Новоселовой. На Дне села она была награждена призом — 20 тоннами песчано-гравийной смеси.

В целом проведение данной программы позволило:

- провести 43 схода граждан, где присутствовало 345 чел.;
- создать 32 уличных комитета и 4 товарищества собственников жилья, объединяющих 11 многоквартирных домов;
- разместить адресные таблички на 41 улице населенных пунктов;
- с привлечением средств населения:
  - провести улучшение дорожного покрытия (15 тыс. руб.) на двух улицах п. Карагай;
  - провести капитальные ремонты в д. Сильново, д. Беклемышево и д. Заполье (75 тыс. руб.);
  - построить тротуары на четырех улицах п. Карагай (использование добровольного труда жителей);
- председатели уличных комитетов:
  - оформили 45 похозяйственных книг;
  - оказали содействие в полном сборе налогов и уплате коммунальных платежей;
  - организовали централизованный сбор и вывоз ТБО на 20 улицах.

## ВЫВОД

Согласно мнению американского социолога Э. Тоффлера, организации гражданского общества являются вторыми после бизнеса лидерами развития, тогда как государственные структуры в этой гонке являются явными аутсайдерами. От того, насколько развитой и разнообразной будет деятельность общественных организаций, напрямую зависит и развитие реального местного самоуправления, а не определенного только буквой закона. Именно эта деятельность способна создавать формы, отвечающие запросам и потребностям самоорганизации жизни людей. ■

## 2.5.6. Гражданская экспертиза деятельности органов местного самоуправления

С конца XX века в публичном пространстве Пермского края активно действовали различные правозащитные организации, что позволило добиться несомненных успехов в формировании устойчивых механизмов взаимодействия с органами власти.

В 2009 году продолжилась практика гражданского контроля над деятельностью органов власти и местного самоуправления, а также проведение независимых мониторингов и общественных экспертиз решений органов власти и их реализации, особенно в связи с региональными реформами в социальной и экономической сфере.

В 2007 году по инициативе Уполномоченного по правам человека в Пермском крае Т. И. Марголиной начался эксперимент по отработке механизмов проведения гражданского контроля государственных и муниципальных учреждений и органов исполнительной власти. Эта деятельность была подкреплена распоряжением губернатора Пермского края «Об эксперименте по повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества на территории Пермского края».

Совет муниципальных образований в 2009 году начал активно сотрудничать с Центром ГРАНИ по следующим вопросам:

### ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

«На короткой дистанции «отключение местного самоуправления» может казаться благом. Но как только вы перестаете штопать заплату, как только вы справляетесь с очевидными, постоянно присутствующими бедами, выясняется, что с людьми, сформированными в таких условиях, шаг развития невозможен. Что назвать развитием? Починка колодца, канализации, переселение из разрушенных домов — это еще не развитие, а ликвидация зияющих дыр. А что-то большее оказывается безумно затрудненным, потому что все стоят и ждут, что скажет начальство. Настоящий шаг развития с этими людьми, привыкшими только слушаться и просить у начальства милостыню, сделать оказывается невозможно».

**В. Л. Глазычев,**  
председатель комиссии по региональному развитию  
Общественной палаты Российской Федерации



- о некоторых проблемах применения функционально-целевой модели управления при реализации региональных проектов муниципальными образованиями, которые были обсуждены на заседаниях палат городских округов и муниципальных районов Совета муниципальных образований Пермского края в июне 2009 года;

- эффективность реализации 94-ФЗ и организация взаимодействия с Пермским территориальным управлением Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации. В ходе подготовки данного вопроса были проведены свыше 10 интервью с главами различных муниципальных образований, анкетирование специалистов органов местного самоуправления. Полученные результаты обсуждены на заседании палаты муниципальных районов Совета МО 29 октября 2009 года, на заседании Комитета по энергетической, транспортной и социальной инфраструктуре с участием заместителя начальника Аналитического управления Федеральной антимонопольной службы России М. А. Овчинникова, руководителя управления ФАС России по Перм-



скому краю Д. Н. Махонина 2 декабря 2009 года.

Главы муниципальных образований Пермского края признали проведение гражданских экспертиз чрезвычайно важным и актуальным ресурсом повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

## ВЫВОД

Успешное проведение муниципальной реформы возможно только при участии социально активных граждан — тех, кто может сам строить свою жизнь и поддерживает конструктивные изменения в обществе. Именно эти люди, привыкшие решать возникающие проблемы самостоятельно, осознают свою ответственность за принимаемые решения на выборах глав и депутатов городов, районов и сел. Необходимо и дальше способствовать развитию общественного контроля, создавать все условия для развития общественных организаций, способствующих эффективному развитию местного самоуправления. ■





## 2.6. ВОПРОСЫ, ВОЗНИКШИЕ В СВЯЗИ С НАДЕЛЕНИЕМ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

На территории Пермского края осуществляют свою деятельность свыше 50 различных территориальных органов федеральных структур. Некоторые из них имеют разветвленную структуру, другие действуют на территории объединенных муниципальных образований, а третьи, исполняя контролирующие функции, работают только в Перми.

Взаимоотношения между федеральными государственными структурами и органами местного самоуправления всегда вызывали и вызывают очень много вопросов. Федеральных структур много, а муниципалов, готовых выполнять все их требования, не очень. Учитывая еще и постоянно изменяющееся российское законодательство, причин для дополнительных вопросов более чем достаточно. Совет муниципальных образований в 2009 году провел несколько самостоятельных исследований, результаты которых и легли в основу данной главы.



### 2.6.1. Решение вопросов по поводу муниципального имущества

В начале 2009 года по просьбе палат городских и сельских поселений Совет МО провел комплексное исследование «Эффективность управления земельным комплексом муниципальных образований».

В результате анализа 200 поступивших вопросов во втором квартале 2009 года совместно с Агентством по управлению имуществом и Управлением Роснедвижимости Совет МО издал брошюру (*Приложение 2.6*). В июне–июле 2009 года состоялись кустовые семинары по вопросам совершенствования управления земельными ресурсами для специалистов муниципальных образований, занимающихся вопросами земли. В них приняли участие свыше 350 человек, выступили специалисты Агентства по управлению имуществом Пермского края по теме «Качественное совершенствование земельных отношений и управление земельными ресурсами в муниципальных образованиях Пермского края», а также специалисты территориальных отделов Управления Федеральной Регистрационной службы и Управления Роснедвижимости по Пермскому краю. Одновременно на за-

седаниях комитетов Совета МО по нормотворчеству и правовым вопросам (председатель А. В. Осокин, глава Суксунского района) и комплексному социально-экономическому развитию и безопасности среды обитания (председатель А. А. Зырянов, глава Кудымкарского района) обсуждались вопросы, требующие изменения федерального и регионального законодательства. Совместное заседание этих комитетов состоялось 29 апреля 2009 года с участием заместителя председателя Комитета по экономической политике и природопользованию Законодательного Собрания Пермского края В. А. Гребенюка, и.о. зам. руководителя Агентства по управлению имуществом Пермского края И. В. Курдюковой и начальника отдела регулирования земельных отношений этого Агентства Д. С. Бородулина. В результате серьезного и глубоко обсуждения руководители Комитетов предста-



вили в июне на Правлении Совета муниципальных образований 8 предложений по внесению изменений и дополнений в федеральное и 7 — в региональное законодательство.

Серьезная дискуссия среди членов Правления Совета развернулась по вопросу наделения городских и сельских поселений правом распоряжения земельными участками в границах поселений, государственная собственность на которые не разграничена. По инициативе председателя палаты муниципальных районов А. П. Кузнецова проведено специальное заседание палаты по вопросу обобщения опыта передачи этих полномочий на поселенческий уровень. Основным инструментом является заключение соглашений. Данный вопрос был одновременно рассмотрен палатой сельских поселений, которая приняла решение: «Рекомендовать при передаче полномочий по управлению земельными ресурсами с уровня муниципального района и подписывать Соглашение только после серьезного анализа кадрового потенциала и его компетенции, необходимых для качественного исполнения этих полномочий».

Весь перечень законодательных инициатив был повторно детально рассмотрен и проведена их экспертиза Агентством по управлению имуществом Пермского края, Управлением Роснедвижимости по Пермскому краю и юридическими отделами му-

ниципальных образований. После чего в Законодательное Собрание Пермского края передано 7 законодательных инициатив Совета МО.

Первый опыт работы в данном направлении дал положительные результаты: Законодательное Собрание приняло 3 законодательные инициативы. Все они касаются внесения изменений и дополнений в федеральное законодательство, в частности в Земельный кодекс РФ. Теперь идет процесс отслеживания их прохождения в Государственной Думе. ■



## 2.6.2. Организация взаимодействия с налоговыми органами

По инициативе ряда глав муниципальных образований Министерство регионального развития и Совет муниципальных образований Пермского края провели исследование по исполнению Постановления Правительства РФ от 12 августа 2004 года № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов». В первом квартале 2009 года Бюджетным комитетом Совета МО Пермского края было проведено детальное исследование состояния взаимодействия между муниципальными образованиями и налоговыми службами края, в результате которого можно сделать следующие выводы:

1. В Пермском крае существует определенная система получения информации о налоговых поступлениях в муниципальные образования Пермского края: из 48 муниципальных образований заключили Соглашения о взаимодействии с налоговыми службами 40, из них в 2003 году — 1, в 2006-м — 14, в 2007 году — 14, в 2008-м — 11. Муниципальные районы, в составе которых есть городские поселения, работают с налоговой инспекцией — 18 из 22, из муниципальных районов, в составе которых есть сельские поселения, — 32 из 42.

2. В электронном виде информацию из налоговых служб с помощью программного комплекса «Муниципальные образования», разработанного ФГУП «Главный научно-исследовательский вычислительный центр Федеральной налоговой службы» (ООО «ППП» — официальный представитель по Пермскому краю, генеральный директор М.В. Афанасьев), могут использовать 43 городских округа и муниципальных района.

3. В основном запрашивается информация по

местным налогам (89%) с ежеквартальной периодичностью. Подавляющее большинство муниципальных образований оценили качество информации как удовлетворительное (92%).

4. 55% респондентов удовлетворяет представление информации по общему объему налога в стоимостном выражении. По недоимке местных налогов всех интересует только информация в разрезе налогоплательщиков.



Среди основных проблем, которые значительно затрудняют сбор местных налогов — формирование налогооблагаемых баз. Приведем только один пример. Информация о земельных наделах в рамках требования ст. 396 (п. 12) Налогового кодекса РФ «Порядок исчисления налога и авансовых платежей по налогу» должна представляться с использованием программного комплекса ЗУМО. Однако только 15,2% городских округов, городских и сельских поселений работали с актуализированным комплексом. Остальные 85% работали или с устаревшими версиями программного продукта, или на бумажных носителях. Однако более сложной проблемой является невозможность получения информации о движении налогооблагаемых баз по земле и имуществу в местных отделениях регистрационных и кадастровых палат. У самих муниципальных образований нет реальных рычагов для сбора необходимой информации о движении земельных участков и другого имущества физических лиц.

Определенный дискомфорт в эффективное взаимодействие вносит и реализация Указа Президента РФ от 25 декабря 2008 года № 1847. Он предусматривает переименование Федеральной регистрационной службы в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, на которую возложены функции по организации единой системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделки с ним, а также инфраструктуры пространственных данных России.

При решении вопроса о предоставлении информации о недоимке в разрезе налогоплательщиков

#### СПРАВКА

В 2009 году Совет МО совместно ООО «Перм-регионпроект», официальным представителем ФГУП ГНИИВЦ ФНС, провел 5 выездных семинаров по изучению программных продуктов, необходимых для работы с налоговыми службами. Семинары проходили в компьютерных классах Перми, Чусового, Усоля, Барды и Ленинска (Кудымкарский район). В них приняли участие 111 специалистов финансовых управлений и отделов имущественных отношений, землеустроители, юристы из 43 городских округов и муниципальных районов Пермского края.

Советом МО совместно с УФНС по Пермскому краю было достигнуто соглашение о порядке предоставления данной информации финансовым управлениям городских округов и муниципальных районов. Главный инструмент — изменение условий соглашений о взаимодействии между муниципальными образованиями и Управлением Федеральной налоговой службы. Исполнение данного решения происходило в режиме постоянного мониторинга. В результате остrotу вопроса удалось снять.

В августе 2009 года Правление Совета рассмотрело предложение УФНС по Пермскому краю о проведении эксперимента по сбору налогов с участием администраций сельских и городских поселений. Анализ результата данной работы запланировано провести в начале 2010 года. ■

### 2.6.3. Вопросы пожарной безопасности

В июле 2009 года Совет МО провел специальное исследование состояния пожарной безопасности в сельских и городских поселениях Пермского края (реализация Федерального закона РФ от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», вступившего в силу с 1 мая 2009 г.).

По официальным данным подразделений Главного управления МЧС по Пермскому краю, от 280 до 508 тыс. жителей Прикамья не могут рассчитывать на своевременную помощь пожарных, поскольку они проживают за пределами нормативного времени прибытия подразделений пожарной охраны. Однако мониторинг, проведенный Советом МО, показал, что реальное положение дел несколько хуже. К незащищенным населенным пунктам можно отнести еще 162 в 6 муниципальных районах (*диаграмма «Численность населения Пермского края за нормативом прибытия пожарных подразделений (ПП)»*).

По официальным данным, за пределами нормативного времени прибытия пожарных подразделений в сельской местности находится 116 объектов образования, что составляет 6% от общего количества, 17 учреждений социальной сферы, или 12,5%.

В результате исследования выявлены основные проблемы:

1. Разграничение полномочий и ответственности по тушению пожаров между органами государствен-

**Численность населения Пермского края за нормативом прибытия пожарных подразделений**



ной власти Федерации, субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, понятие первичных мер пожарной безопасности.

2. Финансовое обеспечение деятельности муниципальной пожарной охраны.

3. Лицензирование деятельности муниципальной пожарной охраны.

В целях разрешения этих вопросов Совет МО воспользовался анализом федерального законодательства, который проведен Управлением аналитической и законотворческой деятельности Законодательного Собрания, и выводами, которые были сделаны исходя из этого анализа (Аналитические записки от 22 августа 2008 года №185, от 29 мая 2009 года №132):

1. Федеральный законодатель к настоящему времени достаточно четко разграничил вопросы и полномочия в сфере обеспечения пожарной безопасности, возложив ответственность за их реализацию на органы власти соответствующего уровня, а именно:

- по обеспечению первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов — на органы местного самоуправления поселений и городских округов;

- по организации тушения пожаров силами Государственной пожарной службы на государственные органы власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Другими словами, тушение пожаров относится к государственным полномочиям. Однако исследование Совета МО показало, что пожарные части, созданные муниципальными районами, сразу после принятия 131-ФЗ зачастую переданы на уровень сельских и городских поселений. При этом нарушены требования Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», который относит обеспечение пожарной безопасности к лицензируемым видам деятельности. В результате 222 подразделения муниципальной пожарной охраны численностью 920 человек и 211 единиц пожарных автомобилей находятся на муниципальном содержании. Сегодня в сельских поселениях используются пожарные автомобили, которые морально и физически устарели (срок эксплуатации более 30 лет). Некоторые машины эксплуатируются в аварийном состоянии. Из-за отсутствия правоустанавливающих документов (технических паспортов) машины не состоят на учете в ГИБДД. Характеризуя состояние муниципальных пожарных подразделений, следует отметить, что во многих МО пожарные депо размещены в приспособленных помещениях или зданиях, которые требуют капитального ремонта. К этому следует добавить, что многие муниципальные части юридически не оформлены, техника на балансе поселений не числится. В таких случаях все расходы, связанные с содержанием такой техники, можно расценить как нецелевое использование бюджетных средств. При этом эффективность работы муниципальных пожарных подразделений из-за крайне слабой технической оснащенности и отсутствия квалифицированных кадров довольно низка. Соответствующие федеральные службы требуют от поселений исполнения всех необ-



ходимых условий оказания данной государственной услуги. Однако содержание пожарных машин и депо является только правом, а не обязанностью городских округов, сельских и городских поселений (ст. 14.1, 16.1 № 131-ФЗ), при наличии собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

#### ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

На практике регулирующая роль федерального закона оказалась во многом подменена субъективным усмотрением контролирующих органов. Они предъявляют муниципальным органам требования, основанные, с одной стороны, на презумпции четкого соблюдения единой федеральной регламентации форм осуществления местного самоуправления, а с другой стороны — на собственном понимании размытых правовых норм, не исключающих двойного толкования.

**«Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг.»**

**Аналитический доклад**

**Института современного развития**

В соответствии со ст. 2 и 42 № 123-ФЗ к первичным средствам пожаротушения относятся только переносные или передвижные средства пожаротушения (огнетушители, пожарный инвентарь, пожарные краны и т. п.). Однако зачастую средств на обеспечение первичных мер пожарной безопасности в бюджете и не остается. При этом ориентировочная стоимость оборудования только одного пожарного водоема в соответствии с предъявляемыми требованиями оценивается в 58 тыс. руб., а в большинстве населенных пунктов требуется замена пожарных гидрантов, оборудование пирсов и проведение других мероприятий по первичным мерам пожарной безопасности.

Решение данной проблемы, по мнению Совета МО, возможно следующими способами:

1. Создание краевой целевой программы, основной целью которой должно являться максимально возможное развитие краевой государственной противопожарной службы. В программе необходимо принять решение по двум видам организации противопожарной службы на территориях, находящихся



вне зоны нормативного охвата подразделениями федеральной и краевой государственной противопожарной службы в Пермском крае:

- по передаче органами местного самоуправления имущества подразделений муниципальной пожарной охраны в собственность Пермского края с последующим созданием на их базе подразделений государственной пожарной службы или пожарных постов — филиалов существующих пожарных частей;
- по передаче государственных полномочий по организации тушения пожаров органам местного самоуправления на территориях, находящихся вне зоны нормативного охвата, с соответствующим финансовым и материальным обеспечением.

### **2.6.4. Решение проблем 94-ФЗ (взаимодействие с территориальным управлением ФАС)**

В Ежегодном докладе-2008 были отмечены проблемы реализации Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в части установления процедур разработки и применения требований (экономических стандартов) при размещении заказов. Совет МО принял участие в проведении федерального исследования «Мониторинг деятельности органов исполнительной власти» по деятельности территориальных управлений ФАС России (основной исполнитель данного государственного заказа — «Центр гражданского анализа и независимых исследований»).

Основные выводы данного исследования были обсуждены на расширенном заседании Комитета по энергетической, транспортной и социальной инфраструктуре с участием заместителя начальника Аналитического отдела ФАС России М. А. Овчинникова, и руководителя территориального управления ФАС России по Пермскому краю Д. Н. Махонина. Основные выводы:

1. Количество дел, рассматриваемых ТУ ФАС России (в среднем не более 7 в год), не является достаточным, чтобы реально влиять на качество конкурентной среды в данном вопросе.

2. Практически не существует действенного механизма по борьбе с фирмами-однодневками, которые позволяют в условиях действующего законодательства буквально торпедировать муниципальные и государственные заказы, выставяя заведомо низкие цены. Особенно болезненно это сказывается при выставлении на конкурсы строительных лотов. В условиях довольно сурового климата России и длительности конкурсных процедур это приводит к срыву выполнения работ или их выполнению с низким качеством. На заседании комитета Совета МО заместитель начальника аналитического управления ФАС России М. А. Овчинников признал, что сегодня реальных инструментов для решения этой проблемы ФАС России предложить не может.

3. Серьезной проблемой стал и сговор хозяйствующих субъектов при проведении конкурсных процедур, особенно на муниципальном уровне. По мнению председателей конкурсных комиссий Пермского края, принявших участие в заседании Комитета Совета МО, это явление приняло такой масштаб, что проведение конкурсов все более превращается в

2. С 1 мая 2009 года Федеральный закон № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» к социально значимым объектам с массовым пребыванием людей предъявляет требования по их соответствию новым государственным стандартам. Учитывая, что количество объектов, не соответствующих данным требованиям, достаточно велико, Правление Совета муниципальных образований приняло решение провести подробное исследование данного вопроса и подготовить информацию для Правительства Пермского края в I квартале 2010 года. Цель данного исследования — принятие реальных шагов для исправления сложившейся ситуации. ■

фарс. К сожалению, М. А. Овчинников констатировал тот факт, что сговор хозяйствующих субъектов относится к категории наиболее сложных дел, которые чрезвычайно трудно довести до принятия судебных решений. Единственный выход — введение электронных аукционов.

4. Третьим по важности вопросом является беспощинное обращение в ТУ ФАС хозяйствующих субъектов. Подготовка и обработка запрашиваемых материалов из ФАС, постоянные вызовы в центры регионов оборачиваются для всех участников процессов серьезными материальными затратами, а низкий процент выносимых решений, признающих нарушения, делает их еще и напрасными. В муниципалитетах участники конкурсов, как правило, не знакомы с тем, чем занимается УФАС, поэтому жалоб на действия или бездействие конкурсной комиссии не подают. Кроме того, среди жителей малых городов и небольших поселений существует страх обращения в любые судебные и надзорные органы, так как имеются опасения относительно серьезных издержек в связи с проверками.

5. В разных территориальных управлениях ФАС существуют различные трактовки антимонопольного законодательства, которые позволяют по аналогичным случаям принимать противоположные решения. Непоследовательность антимонопольных органов при принятии решений дезориентирует потребителей и органы местного самоуправления. Например, Пермское УФАС считает, что проектные работы — это отдельный вид услуг. Поэтому на торги должны выставляться проектирование и проведение работ. В соседних регионах этот вид работ не отделен от производства самих работ. Например, проектно-изыска-



тельские работы по прокладке газопровода начинают делать в апреле, когда сходит снег, геодезические работы ведутся в течение апреля—мая, в июне выполняются проектные работы, в июле—августе проходят конкурсные процедуры, в случае жалоб сентябрь—октябрь уходит на повторное проведение конкурсов и аукционов. В результате сами работы проходят фактически зимой, когда прокладка труб становится затруднительной. В одном из муниципальных образований из-за решений УФАС об аннулировании торгов их пришлось проводить 3 раза. В результате объект не был построен, бюджетные средства не освоены. Таким образом, деятельность УФАС в данном случае просто парализовала деятельность муниципального органа управления.

6. Для более качественного решения вопросов в ТУ ФАС предлагается активнее привлекать экспертов: «К сожалению, сотрудники ТУ ФАС могут проводить отмены или санкции, если есть процедурное нарушение (неправильно проведены торги, не оформлены протоколы), но по сути вопроса слаба экспертная база. Они не могут понять разницы между предметом торгов одних участников и других. В таких случаях могли бы выноситься решения о привлечении третьих экспертных лиц».

7. Довольно много вопросов возникло и к информации, размещенной на сайте ТУ ФАС по Пермскому краю. В частности, отсутствует практика размещения на сайтах ежегодных Аналитических докладов, нет возможности задать вопросы и получить ответы, размещение нормативных документов носит хаотичный характер. Все это позволяет говорить о закрытости организации и отсутствии спланированной информационной политики.

В ходе полевых исследований особое внимание респонденты обратили на отсутствие системы любых форм обучения представителей власти, бизнеса и общественности. Учитывая специфику Пермского края и загруженность сотрудников ТУ ФАС, необходимо переходить на интерактивные формы обучения. Вполне возможно, что именно центральный аппарат ФАС может и должен разработать типовой курс по проблемам реализации 94-ФЗ или антимонопольного законодательства, который можно адаптировать к региональным особенностям.

Общее мнение глав МО, которые принимали участие в социологическом исследовании, можно выразить следующими словами: «Если, предположим, выносились бы на общественное рассмотрение решения в отношении однородных дел, это уже был бы общественный резонанс. Но сейчас это все кулуарно и закрыто, может быть поэтому большинство не обращаются в ФАС. В прессе нет видимых результатов».

## ВЫВОД

Работа Совета МО Пермского края по проблемам взаимодействия с федеральными структурами в 2009 году показала большое количество проблем, закрытость федеральных структур и практически их неумение работать в конструктивном диалоге с муниципальными образованиями. ■



### ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

«Да, есть 94-й закон. Я считаю, что это — как спички. Ими просто надо уметь пользоваться. Можно с помощью спичек устроить пожар, а можно приготовить пищу. Поэтому когда из уст некоторых чиновников звучат заявления, что закон не дает им работать, это говорит об общем уровне этих чиновников. Все конкурсные процедуры в этом законе прописаны. Другой вопрос, что сегодня иногда при помощи того же 94-го закона происходит влияние администрации на бизнес, подстраивание под себя реальной экономики».

**С. Титов, Генеральный директор Пермской ДПМК**

«Некоторые говорят, что 94-й закон мешает формированию истинной стоимости объекта. Никким образом. Просто нужно правильно считать стоимость дороги. Лично у меня сегодня складывается такое впечатление, что люди, которые формируют стоимость объекта, не понимают ни рыночной ситуации, ни истинной стоимости тех или иных материалов».

**И. Балувев, главный инженер ОАО «Пермдорстрой»**





## 2.7. ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 2.7.1. Основные каналы обеспечения населению доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления

Деятельность органа местной власти по реализации 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», организация для решения общих задач взаимодействия между социальными группами, региональными и федеральными организациями и бизнес-структурами различного уровня формирует определенное муниципальное информационное пространство.

Возможные каналы распространения информации о деятельности органов местного самоуправления: федеральные, региональные и местные ТВ, радио, газеты и журналы существенно различаются по географическому и количественному охвату аудитории. Интернет-ресурсы не имеют географических ограничений, они доступны пользователю независимо от его местоположения.

Так, по данным аналитического отчета системы внешней статистики LiveInternet, информационный портал [properm.ru](http://properm.ru) за декабрь 2009 года посетили 308 173 уникальных пользователя сети, которые просмотрели 1 909 359 страниц.

Большая часть посетителей — из России (93,7%), среди которых (в порядке убывания) жители Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга, Челябинска, Ижевска, Уфы, Новосибирска, Казани, Нижнего Новгорода, Красноярска, Тюмени, Кирова и еще более 40 городов. Зарубежные посетители русскоязычного портала — жители Украины, Германии, Латвии, Беларуси, Казахстана, США, Израиля, Молдавии, Эстонии, Великобритании и других стран.

Возраст посетителей портала [properm.ru](http://properm.ru):

- 18–24 лет — 20,7%;
- 25–34 лет — 32,5%;
- старше 34 лет — 36,1%.

Место жительства посетителей:

- Пермь, Пермский край — 59%;
- регионы России (Москва, С.-Петербург) — 34,7%;
- зарубежные страны — 6,3%.

Имеют высшее образование — 61,4%.

Уровень дохода средний или высокий — 54,3%.

#### СПРАВКА

По данным Фонда «Общественное мнение» (далее — ФОМ):

- 56% россиян ежедневно обращаются к различным СМИ — телевидению, радио, газетам, сети Интернет, чтобы узнать новости политической и экономической жизни,
- 7% не интересуются новостями политики и экономики.

Рейтинг наиболее популярных тем:

- 1-е место — криминальная хроника вкпе с сообщениями о происшествиях (51%);
- 2-е место — международные отношения (48%);
- 3-е место — события в области культуры и искусства (46%);
- 4-е место — политические новости (43%).

Старшее поколение больше всего интересуется политическими новостями (51%), у молодежи политическая тематика находится по степени привлекательности на 6-м и 7-м местах, рядом с новостями светской жизни (35 и 34% соответственно).

В качестве основного канала получения информации о событиях в стране 90% россиян отмечают центральное телевидение, 30% называют источником новостей центральные газеты. Федеральные СМИ вряд ли можно отнести к средствам обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления. Частота упоминания отдельно взятого муниципалитета на федеральных телеканалах и радиостанциях, которые доступны максимально ши-

рокой аудитории, практически равна нулю. Исключения составляют масштабные ЧП, такие как провал в Березниках, ограбление инкассаторской машины, крушение самолета или пожар в ночном клубе, которые не относятся к информационному обеспечению деятельности ОМСУ. Аналогичная картина складывается и с федеральными газетами и журналами, которые в печатном варианте доступны в ограниченном количестве населенных пунктов страны.

По данным Фонда «Общественное мнение», источником новостей 29% россиян считают передачи регионального телевидения. Интерес к печатной периодике падает: более четверти россиян газет не читают (по сравнению с 2003 годом этот показатель вырос вдвое).

Региональные телеканалы, радиостанции, газеты и журналы преимущественно освещают события центра региона и лишь фрагментарно остальной его территории.

Региональные СМИ доступны в ограниченном количестве населенных пунктах. Большинство федеральных и региональных газет, журналов, телеканалов и радиостанций имеют свои интернет-версии, преодолевая тем самым географические ограничения в своем распространении.

Для жителей подавляющего большинства МО источником информации о событиях в своем населенном пункте, а также о деятельности органов местного самоуправления являются местные СМИ: районные, городские, поселенческие газеты и теле-, радиопрограммы. Местные газеты читают 50% населения малых городов и сел. В каждом районе Пермского края есть своя газета. При этом лишь незначительная часть

местных газет имеет свою интернет-версию, становясь доступными для жителей других территорий.

Какого же рода сведения о деятельности ОМСУ доступны населению Пермского края из местной прессы? В среднем по Пермскому краю около 16% публикаций в местных печатных СМИ — официальные документы органов местного самоуправления, которые для рядового читателя не только не являются источником информации, но и опубликованы без разъяснений и комментариев, выступают часто в роли плохо понятных действий муниципальных властей. Количество публикаций с обратной связью в среднем не превышает 9%. Между тем подобные материалы для ОМСУ — источник информации об отношении населения к конкретным событиям, решениям и действиям муниципальных властей.

Таким образом, в СМИ недостаточно материалов, освещающих деятельность органов местного самоуправления, лучшие практики и опыт. Подобная информация доступна преимущественно внутри МО, что снижает возможности выхода на внешнюю аудиторию: общественные организации и бизнес-структуры.

Степень осведомленности населения относительно полномочий органов местного самоуправления разного уровня крайне низка, а действия органов местного самоуправления зачастую трактуются и воспринимаются отнюдь не положительно. Разъяснение, информирование и формирование общественного мнения, имиджа территорий остается актуальной задачей для муниципальных образований разного уровня, несмотря на значительное количество местных СМИ. ■

## 2.7.2. Роль официального сайта муниципального образования в обеспечении населению доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления

В течение 2008–2009 годов распространение Интернета в России увеличилось в большей степени за счет регионов. Это объясняется тем, что пик подключений в столице остался позади, в то время как в большинстве регионов только сейчас наблюдается снижение цен на подключение, достижение необходимого объема компьютерного парка у населения и, как следствие, доступность Интернета населению.

Инструментом для решения задачи по обеспечению доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления может и должен стать официальный сайт администрации. Он является информационным ресурсом напрямую для населения (ак-

тивные пользователи Интернета внутри региона и за его пределами) и посредством газет, ТВ и радио, так как традиционные СМИ зачастую используют интернет-ресурсы в качестве источника информации. Остановимся подробнее на этих двух целевых группах.

### 2.7.2.1. Социальный портрет активных пользователей Интернета

Сетью Интернет в России (по данным ФОМ на март 2009 года) пользуются преимущественно дома (79% от общего количества пользователей) и на рабочем месте (31%), практически в равной степени мужчины и женщины (51 и 49%). Из числа трудоспособного населения пользуются Интернетом в возрастных группах:

- 18–24 лет — более половины (67%);
- 25–44 лет — чуть меньше половины (47,5%).

При этом среди пользующихся Интернетом 66% — это люди в возрасте 25–55 лет, имеющие высшее (37%) или среднее специальное (39%) образование,

преимущественно со средним или высоким уровнем дохода (61% от общего числа пользователей). Портрет пользователя Интернет в Приволжском федеральном округе близок к общероссийскому.

Среднемесячные затраты на домашний Интернет



в России составляют около 3% месячного бюджета среднего домохозяйства.

На сегодняшний день один из провайдеров Интернет в Пермском крае — Utel — обеспечивает доступом к сети все районные центры и городские округа края. Таким образом, возможность выхода в Интернет гарантирована в любом крупном населенном пункте региона, где сосредоточено 78% жителей Пермского края и большая часть социально активного населения.

При рассмотрении аудитории официального интернет-сайта следует учесть ее социальный портрет. В частности то, что значительная ее часть слабо зависит от органов власти и предпочитает решать возникающие проблемы самостоятельно, являясь саморегулируемым и самодостаточным слоем населения. Данной группе присущи гибкость мышления, рациональное использование ресурсной базы, открытость к взаимодействию и сотрудничеству.

Активных пользователей Интернет можно отнести к так называемым «разносчикам» или «трансляторам» информации, поскольку они часто ведут активную общественную деятельность либо входят в неформальные социальные группы. Создание качественного источника информации с налаженной системой обратной связи дает возможность формирования качественного же информационного поля вокруг ОМСУ.

Так, за счет использования социальной сети «ВКонтакте» ([www.vkontakte.ru](http://www.vkontakte.ru)) — самого посещаемого портала в рунете — на прошедших выборах главы Бардымского сельского поселения победу действующему главе поселения в значительной мере обеспечили голоса молодежной аудитории. В ходе проведения предвыборной кампании в Земское собрание Пермского района использование, кроме прочего, социальных сетей и блогов кандидатов увеличило явку молодых избирателей до 25%.

За последние 5–7 лет произошел не только коли-

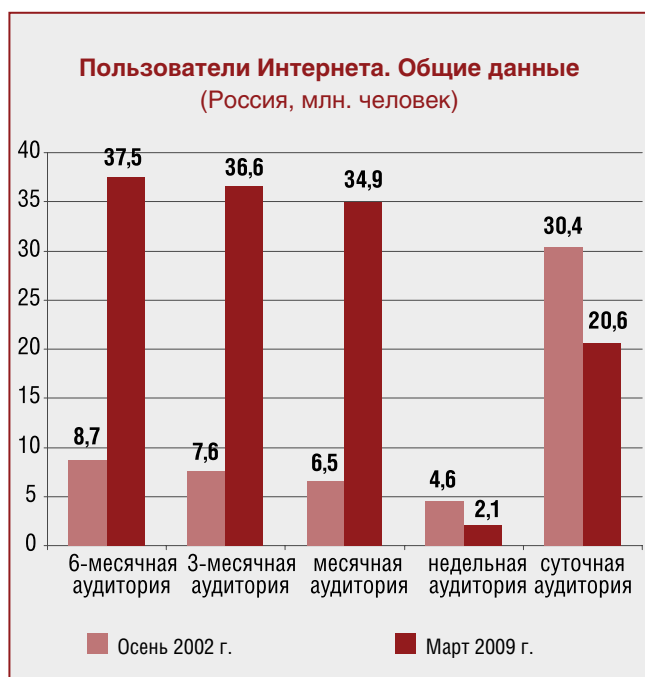
чественный прирост интернет-аудитории в России, но качественное ее изменение. Это хорошо видно из данных, приведенных в отчете Фонда «Общественное мнение» в 2009 году. В ходе исследований регулярно опрашиваются 34 тысячи респондентов в 68 субъектах Российской Федерации, где суммарно проживает 94% взрослого населения страны (670 городов, 297 поселков городского типа, 953 села).

В марте 2009 года количество пользователей составило в целом по России 37,5 млн человек, или 33% всего населения старше 18 лет, в то время как осенью 2002 года Интернетом пользовались 8,7 млн человек, или всего 8% населения. При этом произошел значительный прирост суточной аудитории (ежедневные или постоянные пользователи) — с 2,1 млн (2% населения России) до 20,6 млн человек (18%). Таким образом, ежедневно в России пользуются Интернетом почти 21 млн человек (*диаграммы «Пользователи Интернета. Общие данные», «Пользователи Интернета»*).

Значительно увеличилось число тех, кто постоянно использует Интернет. Среди пользователей сети в 2009 году ежедневная аудитория составила 55% и 81% — еженедельная, в то время как в 2002 году ежедневная аудитория не превышала 24% от общего числа пользователей (*диаграмма «Динамика активности пользования Интернетом»*).

С 2002 года значительно изменился возрастной состав интернет-аудитории, количество пользователей выросло во всех возрастных группах:

- 35–44 лет — с 8% до 41%;
- 45–54 лет — с 4% до 23%;
- 55 лет и старше — с 1% до 6% (*диаграммы «Динамика долей месячной аудитории Интернета среди лиц разного возраста», «Динамика пользователей Интернета среди лиц разного возраста»*).





В России уже в 2005 году, по данным исследования ВЦИОМ, Интернетом как основным источником информации пользовались 21% москвичей и петербуржцев, 9–12% респондентов из других городов и 3% сельских жителей. Аналогичные показатели демонстрировали и опросы других компаний. Так, по данным опроса исследовательского холдинга ROMIR Monitoring, новостные сайты посещали 62% пользователей, а динамика роста их аудитории положительная, особенно в референтных группах — среди представителей бизнеса, молодых менеджеров. При этом Интернет уже тогда выступал в молодежной среде в качестве альтернативы традиционным СМИ. В 2005 году также была отмечена тенденция вытеснения в этой группе радио и телевидения: им на смену пришли различные сетевые форумы, ICQ и т. п.

Сегодня в среднем около трети пользователей широкополосного доступа в Интернет заявляют о том, что стали смотреть меньше телепередач. Общение посредством интернет-пейджеров, блоги и социальные сети замещает радио и телевидение для технократического молодого поколения как в городах, так и в сельской местности.

Например, в социальной сети «ВКонтакте» по запросу «Пермь» насчитывается 51 008 групп. По запросу «Пермский район» только в этой социальной сети на сентябрь 2009 года существовали 3 группы, каждая из которых численностью до 30 человек. Сюда не входят группы, посвященные конкретным населенным пунктам, учебным заведениям или предприятиям, расположенным на территории района.

По запросам о конкретных населенных пунктах существовали следующие группы (в скобках указано количество участников):

- Гамовское СП (369);
- Кондратовское СП (215);
- Култаевское СП (175);
- Лядовское СП (613);
- Сылвенское СП (60);

- Юго-Камское ГП (107).

Нытвенское городское поселение в социальной сети «ВКонтакте» представлено 4 группами, из которых 2 закрыты для доступа незарегистрированных пользователей. В 2-х других группах количество участников — около 1229 человек (группа «Нытва и все хорошее, что с ней связано»).

От Еловского сельского поселения в социальной сети «ВКонтакте» представлено 8 функционирующих групп. Максимальное количество участников в группе «Елово — душа России» — 248 человек. Остальные группы, со средним количеством участников 102 человека, объединены по интересам: хоккейная команда с. Елово, туризм и путешествия, спорт и отдых, танцы, группа команды КВН с. Елово.

В рамках общероссийского опроса молодежи 16–26 лет ФОМ в сентябре 2009 года провел исследование медиапредпочтений молодых граждан России — источники информации, которые выбирает молодежь. Выяснилось, что от 77% до 83% молодых россиян черпают информацию из телепрограмм. На втором месте — Интернет. Для получения интересующей информации его используют 51% опрошенных от 16 до 20 лет, среди 21–23-летних таких 43% и 38% среди 24–26-летних (*диаграмма «Предпочитаемые источники информации у молодежи 16–26 лет»*).

Формирование значительного слоя населения, предпочитающего сетевые ресурсы и сервисы, определило создание и новых инструментов в оказании государственных услуг, в частности проекта «Электронное правительство» и Портала государственных услуг ([www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru)). На последнем представлены сервисы и информация, которая сокращает время (самой структуры и получателя услуги) на оформление документов и процедуру регистрации:

- 1) получатели услуги;
- 2) стоимость услуги и порядок оплаты;



- 3) необходимые документы, шаблоны и образцы документов для заполнения;
- 4) сроки оказания услуги;
- 5) результаты оказания услуги.



### 2.7.2.2. Интернет-пространство в муниципальных образованиях

Интернет-сайты МО Пермского края на сегодняшний день являются преимущественно вместилищем информации, построены по принципу сайта-визитки и не предоставляют дополнительных сервисов, за исключением стандартной поисковой системы на главной странице, разделов «Муниципальный заказ» и «Задайте ваш вопрос».

Интересен опыт Екатеринбурга, где официальный городской сайт ([www.ekburg.ru](http://www.ekburg.ru)) дает гораздо более широкие возможности пользователям.

1. Поисковая система на главной странице: на сайте, в Интернете.
2. Анонсы событий и календарь, где, нажав на дату, можно просмотреть события этого дня.
3. В разделе «О городе» главы Екатеринбурга соот-

несены с временной лентой, где, двигаясь по годам, можно просмотреть фотографии.

4. Мультимедиа о городе — аудиоальбом «Песни о Екатеринбурге», фотоальбомы.

5. В разделе «Афиша» представлен интерактивный календарь событий.

6. В разделе «Туризм» большое количество сервисов: бронирование гостиничных номеров, заказ так-

#### СПРАВКА

В 2009 году продолжилась работа и по созданию электронного правительства Пермского края, в основу которого положена система электронного документооборота. Это, прежде всего, ускорение времени прохождения документов и повышение прозрачности работы исполнительных органов государственной власти. Система электронного документооборота — одна из составных частей пилотного проекта «Электронное правительство». Другой важнейшей составляющей этого проекта является организация виртуальной приемной обращений граждан и создание единого портала, позволяющего подавать документы и заявки в государственные структуры. В рамках ФЦБ «Развитие человеческого потенциала» реализованы проекты: «Виртуальная школа» — электронные дневники и журналы вместо обычных, «Электронная регистратура» — запись на прием к врачу через Интернет. Внедрение новых информационных и коммуникационных технологий в область государственного управления свидетельствует об активной адаптации властных институтов к новым потребностям населения, что, естественно, меняет отношение к ним общественности в лучшую сторону. «Электронное правительство» — значимый инструмент развития новых форм демократии и улучшения качества жизни населения края.

си (в т. ч. трансфер), аренда автомобиля, заказ тематических экскурсий по Екатеринбургу и Уралу, услуг гидов-переводчиков и переводчиков для группового и индивидуального сопровождения, аудиомаршруты для самостоятельных прогулок по городу (возможность скачать аудиомаршрут), бронирование и продажа ж/д и авиабилетов.

7. Сервис «Все о жизни дома» — поисковая система, позволяющая по номеру дома и названию улицы получить информацию в сфере ЖКХ о конкретном доме — от номеров телефонов обслуживающих организаций до графиков отключения воды, информации об авариях на сетях и т. д.

8. Сервис «Виртуальный библиотекарь» выполняет целый ряд функций:

- тематическую — подбор информации по определенной теме;
- уточняющую — поиск недостающих сведений, элементов библиографического описания (автор, заглавие, год и место издания и т. п.) или исправление ошибочных данных, указанных пользователем;
- адресно-библиографическую — проверку наличия нужного издания по каталогам МОБ и других библиотек;
- фактографическую — сведения о каком-либо событии, лице, организации, значении термина и т. п.

9. Сервис «Расписание электричек» — поисковая система по направлениям.

10. В разделе «Власть» можно написать отзыв о работе любого ее представителя.

11. Сервис «Электронная приемная» позволяет написать письмо в администрацию от юридического или физического лица, приводит ответы на наиболее распространенные вопросы.

12. Разделы «Муниципальный заказ», «Земельные торги», «Обращения граждан» содержат шаблоны документов и образцы их оформления.

13. Сервис «Написать письмо» позволяет сообщить об ошибках и технических неисправностях портала, задать вопрос.

По оценкам экспертов компании «Бегун» и RBC daily, сетевые ресурсы, как источник информации для населения, уже конкурируют с печатными издания-

ми и в дальнейшем их аудитория будет лишь увеличиваться. Именно так развивалась ситуация за рубежом. По данным исследования компании Microsoft, проведенного в странах Европы, в 2005 году 60% населения считали Интернет более приемлемым источником информации по сравнению с остальными. По оценкам экспертов RBC daily, Россия в медиасегменте отстает от европейских стран в среднем на 3–5 лет, но при этом тенденция сохраняется.

Сложилась и углубляется тенденция перетекания аудитории традиционных СМИ (газет, радио и ТВ) к интернет-ресурсам. При этом растет доля населения, особенно в возрасте до 35 лет, предпочитающего использовать сеть в качестве источника информации. Без качественного обеспечения в сети Интернет доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления теряется целевая группа, которая является референтной, наиболее активной и самодостаточной аудиторией — социальной основой местного самоуправления.

При использовании интернет-ресурсов можно добиться качественно нового уровня взаимодействия с различными социальными группами, организациями и бизнес-структурами, поскольку данному ресурсу присущи такие характеристики, как интерактивность, неограниченная вместительность и всеобъемлющая доступность. ■

#### СПРАВКА

Из Устава Пермского муниципального района, внесенного в апреле 2009 года: «Официальное опубликование (обнародование) муниципальных правовых актов осуществляется в муниципальной газете «Нива», в бюллетене муниципального образования «Пермский муниципальный район» и (или) на официальном сайте Пермского муниципального района ([www.permraion.ru](http://www.permraion.ru)). Порядок размещения муниципальных правовых актов в муниципальной газете «Нива», в бюллетене муниципального образования «Пермский муниципальный район» и на официальном сайте Пермского муниципального района устанавливается муниципальным правовым актом главы муниципального района».

### 2.7.3. Проблемы традиционных местных средств массовой информации

Сегодня задача формирования качественного муниципального информационного пространства становится достижима при использовании Интернета, и прежде всего официального сайта муниципалитета. Он обязан выступать в роли первоисточника для активных пользователей Интернета и СМИ, при этом информация должна постоянно обновляться, быть максимально полной и излагаться доступным языком. Регулярное обновление ленты новостей, разделов подразделений администрации, размещение комментариев и выступлений специалистов администрации

#### ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

«...Интернет не только конкурирует с другими типами СМИ за внимание аудитории, но и формирует для них новые коммуникативные возможности... Для «традиционных» СМИ сеть становится и дополнительным каналом распространения информации, и направлением маркетинговых коммуникаций, и ресурсом формирования новых стратегий взаимодействия с аудиторией, и даже средством сопутствующего бизнеса».

**Выдержки из доклада руководителя медиаотдела ГФК-Русь С. Давыдова на конференции российских интернет-СМИ**

по проблемным и актуальным вопросам, проведение интернет-конференций, создание дополнительных сервисов становятся источником информации для местных СМИ.

В октябре 2009 года участники конференции и Международного фестиваля «Вся Россия» основной угрозой для местных СМИ и причиной существующих в них проблем назвали недостаточно эффективную систему подготовки и переподготовки кадров, возрастной редакторский состав, неспособный работать в современных условиях. По мнению участников форума, это сокращает возможности выживания сектора региональных СМИ, влияет на качество информации.

Ситуацию усугубляет качество работы со СМИ самих органов местного самоуправления. Так, далеко не в каждом муниципалитете в штатном расписании есть отдел или специалист по связям с общественностью. Во всех 6 ГО имеется отдел или управление, которое ведает связями с общественностью и СМИ. Из 14 МРГТ в 8 есть пресс-секретарь, помощник по связям с общественностью и СМИ либо управление по связям с общественностью. Из 28 МРСТ только в 3 есть пресс-секретарь либо отдел по связям с территориями и СМИ. Из 32 ГП Пермского края только в 1 есть отдел по связям с общественностью. Эти функции часто возложены на кого-то из специалистов или заместителей главы в дополнение к основным обя-

#### СПРАВКА

Согласно опросу консалтинговой компании Hopscotch, проведенному среди журналистов из 14 стран мира, уже в 2002 году Интернет как источник информации занял 1-е место по популярности (41,7%), опередив другие источники. Журналисты чаще всего ищут в Интернете информацию, касающуюся определенных событий (89,6%), уже опубликованные статьи (60,3%), идеи для новых сюжетов (45,8%), коммюнике и досье (33,3%).

занностям, что, безусловно, снижает эффективность и качество работы в данном направлении, так как не является основными функциональными обязанностями сотрудника.

Официальный интернет-сайт администрации обладает значительным потенциалом для повышения качества информации в местных СМИ, способен повлиять на качество публикуемых материалов в СМИ, так как становится справочным ресурсом, оперирующим фактами и терминологией. Сайт обеспечивает максимально широкий выход на аудиторию — непосредственных пользователей Интернет и опосредованно через СМИ на остальные группы населения. ■

#### 2.7.4. Практика ведения официального сайта муниципального образования на примере анализа сайтов городов Соликамска, Перми и Саскатуна (Канада)

В соответствии со вступившим в силу 1 января 2010 года Федеральным законом № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» гос. органы и ОМСУ должны публиковать в сети Интернет минимум контактной информации: место, время, телефоны, условия приема лиц и организаций (гл. 2, ст. 13, п. 9, раздел а). Также должны быть обнародованы сведения о работе с населением, организациями (гл. 2, ст. 13, п. 9, раздел б, в), что подразумевает наличие различных каналов связи. Кроме того, для населения должны быть доступны данные о должностных инструкциях подразделений и их представителей, перечни зон ответственности и т. д. (гл. 2, ст. 13, п. 1, разделы б, в).

Советом муниципальных образований Пермского края в марте—мае 2009 года, в рамках дипломных работ студентов Гуманитарного факультета ПГТУ, был проведен детальный анализ сложившейся практики ведения официальных интернет-сайтов Соликамска (Пермь, Россия) и Саскатуна (провинция Саскачеван, Канада). Оба городских округа являются крупными промышленными центрами, где функционируют несколько градообразующих предприятий, работающих на мировом рынке, в том числе прямые конкуренты («Сильвинит» в Соликамске; PotashCorp, Mosaic, Agrium в городе Саскатун).

В качестве контрольной точки был выбран сайт городского округа Перми.

Государственные структуры Российской Федерации и Канады не являются идентичными, но выстроены по схожей системе, как и структуры муни-

ципальных образований, что позволяет сравнивать их элементы, представленные через сайт. Соответствующие схемы есть на сайтах городов Саскатуна и Перми, но отсутствуют на сайте города Соликамска, поэтому не прослеживаются связи между структурами и не видна система зависимости и подчинения.

Административный сайт поселения — зачастую единственный ресурс, который представляет органы местного самоуправления.

В качестве базы для сравнения были выбраны:

- высшее должностное лицо МО;
- депутаты МО;
- каналы работы с населением.



### 2.7.4.1. Высшее должностное лицо

Помимо официального обращения, других каналов для контакта с высшим должностным лицом Соликамска не обозначено.

Мэр города Саскатун для связи с населением использует официальное обращение, телефоны, адреса электронной почты.

Информация о высшем должностном лице Соликамска больше соответствует руководителю биз-

нес-структуры, достаточно закрытому для жителей городского округа.

Мэр города Саскатун позиционирует себя как представитель народа и его помощник, действующий от его лица и для его выгоды. Он предпочитает работать с избирателями в команде, поскольку город — это «территория, управляемая не им, а жителями». Подчеркивается открытость власти.

### 2.7.4.2. Депутатский корпус

Депутатский корпус Соликамска в основном состоит из представителей градообразующих предприятий (40%), которые практически ничего не рассказывают о своей депутатской деятельности. Встречи с избирателями строго регламентированы часами приема (от 1,5 до 3 часов в месяц). По информации, размещенной на сайте Соликамска, можно сделать вывод, что комитетов в местной городской думе нет, поскольку нет их представителей среди депутатского корпуса.

Депутатский корпус Саскатуна представлен людьми с гуманитарным образованием и общественно активной позицией, которые на 70% осуществляют свои полномочия второй срок. Канадские депутаты, судя по представленной на сайте информации, принимают участие в комитетах регионального и федерального уровней. Это дает возможность отстаивать интересы избирателей на уровне страны. На сайте представлены все варианты обратной связи с избирателями — телефоны (вплоть до домашнего), фак-

сы, адреса электронной почты, адреса общественных приемных.

Депутатский корпус Перми представлен в основном людьми, имеющими инженерное образование, которые на 68% работают в городской думе второй срок. Лишь 36% депутатов Перми представили сведения о том, в каких городских комитетах они работают. Половина депутатов разместили отчеты перед населением, что позволяет составить представление о работе избранника и оценить ее. Номера телефонов для связи обнародовали 78% депутатов.

На административных сайтах городов Перми и Саскатуна работает поисковая система, при помощи которой без труда можно определить своего депутата по адресу проживания, что отсутствует на сайте Соликамска.

На сайте администрации города Соликамска представленных данных о депутатах недостаточно для формирования понятного образа и организации доступа к информации.

### 2.7.4.3. Организация обратной связи

Минимум инструментария для связи, представленного на сайте Саскатуна, указанного в каждом разделе: телефоны, адреса основной организации, ее представители, электронная почта представителей и основной организации. Таким образом, существует возможность выхода на ответственного представителя, занятого в определенной сфере, как минимум двумя способами — наиболее быстрым и доступным (телефон) или наиболее дешевым и с гарантией ответа (Интернет).

Рассмотрим средства обратной связи, представленные на сайте Соликамска. В рубрике о городской власти не указана информация о месте приема жителей главой города, из инструментов обратной связи

предложено лишь официальное письмо главе.

Сотрудники администрации размещают на сайте только номера телефонов.

В разделе «Социальные программы», «Социальная сфера», «Гражданская защита» и «Общественные организации» не указаны средства обратной связи для получения разъяснений или консультаций.

Из инструментов обратной связи, представленных на сайте администрации города Соликамска, наиболее распространенный — телефон. Это ограничивает возможность доступа к информации. Более того, в некоторых сферах не применяется ни один из способов обратной связи.

## ВЫВОД

**В сфере информационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления принято оперировать термином «население» без выделения целевых групп — потребителей информации, что формирует некий унифицированный подход в выборе способов и каналов информирования и не позволяет добиться максимально широкого охвата аудитории. Сложился стереотип, что Интернет более распространен в крупных городах. Как показали исследования, за последние 3 года ситуация изменилась и жители сельских поселений также стали активными пользователями всемирной сети. Особенно это характерно для граждан молодого и среднего возраста. Однако ОМСУ значительно отстают от информационных потребностей населения, что приводит к недостаточному пониманию людьми проводимой реформы местного самоуправления. ■**



## 2.8. МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Одной из особенностей развития муниципальной реформы в Пермском крае является активная позиция муниципальных образований в формировании и отстаивании своих интересов, используя различные формальные и неформальные общественные объединения. Сегодня можно говорить о достаточно высокой эффективности таких коммуникационных площадок.

### 2.8.1. Международное сотрудничество муниципальных образований Пермского края

#### 2.8.1.1. Развитие движения городов-побратимов

Эта сфера деятельности муниципальных образований Пермского края постоянно расширяется. Все больше делегаций из ближнего и дальнего зарубежья становятся участниками различных мероприятий, которые проводятся в городах и селах региона. В России такие города называют «побратимами», в Америке — «сестрами», в Великобритании — «близнецами», в Германии — «партнерами». В основе этого движения — отношения между обычными людьми, «reople`to`reople».

Основой отношений между муниципальными образованиями различных стран становится заключение соглашений или деклараций, что позволяет придать данной работе более системный характер.

#### Города-побратимы в Пермском крае:

- Пермь — Луисвилль (Кентукки, США), Оксфорд (Великобритания), Дуйсбург (ФРГ), Циндао (КНР);
- Соликамск — Турги (Швейцария);
- Городское поселение Чайковский (Чайковский муниципальный район) — Нойштрелитц (ФРГ);
- Майское сельское поселение (Краснокамский муниципальный район) — Марли (Франция).

#### СПРАВКА

**Всемирная федерация породненных городов (ВФПГ)** — международная неправительственная организация, содействующая развитию сотрудничества и дружбы между городами различных стран и их населением, независимо от расы, языка, религии и политических убеждений, — была основана в 1957 году со штаб-квартирой в Париже.

#### 2.8.1.2. Международный семинар «Экологическое образование для устойчивого развития»

В августе 2009 года главы 11 муниципальных образований Пермского края приняли участие в международном семинаре «Экологическое образование для устойчивого развития». Он проходил в городе Шневердингене, на базе Академии охраны природы им. Альфреда Тепфера. Делегацией руководила начальник управления по охране окружающей среды Министерства природных ресурсов Пермского края Л. И. Харун. Эта поездка состоялась по инициативе Совета муниципальных образований и в рамках международного сотрудничества между землей Нижняя Саксония (Германия) и Пермским краем.

Пермская делегация посетила 11 муниципальных образований, где обсуждались проблемы экологи-

ческого права, энергоснабжения, схем сбора, транспортировки и утилизации отходов, очистки сточных

вод, механизмы формирования тарифов на водоотведение. Немецкая сторона предложила продолжить сотрудничество по реализации двух проектов:

- с участием глав муниципальных образований Пермского края для дальнейшего изучения нормативно-правовой базы муниципального уровня в сфе-

ре охраны окружающей среды, а также вопросов экологического образования и воспитания в Германии;

- с участием педагогов образовательных учреждений по вопросам использования опыта Нижней Саксонии в сфере экологического просвещения и формирования экологической культуры. ■

## 2.8.2. Совет глав городских округов и муниципальных районов при губернаторе Пермского края

В 2009 году продолжил свою работу Совет глав городских округов и муниципальных районов при губернаторе Пермского края.

Совет глав создан в 1997 году и традиционно является постоянно действующей площадкой для взаимодействия органов государственной власти с главами территорий края. На заседаниях Совета глав обсуждаются важнейшие вопросы государственной политики и местного самоуправления, вырабатывается общая позиция по проблемным вопросам, принимаются коллегиальные решения.

В 2009 году было проведено 23 заседания Совета, на которых рассмотрено более 70 вопросов, касающихся взаимодействия региональной и муниципальной власти. Наиболее часто обсуждались темы организации деятельности ЖКХ (8 вопросов), оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (7 вопросов), реализации федеральной программы по снижению социальной напряженности в условиях финансово-экономического кризиса, темы образования, безопасности, земельные вопросы.

Отмечаем, что, несмотря на злободневность многих связанных с экономикой тем, вопросы экономической политики региона освещались на Совете недостаточно полно. Наиболее активным в данной теме было Министерство сельского хозяйства. Многие другие темы экономики не были освещены, в том числе — вопросы развития потребительского рынка, промышленности. Также хотелось бы пожелать, что-

бы в дальнейшем более широко освещались проблемы градостроительства, деятельности в чрезвычайных ситуациях.

Основная часть выступающих на Совете глав — это представители краевого Правительства: заместители Председателя Правительства края, министры и руководители агентств. Для докладов также приглашаются представители территориальных органов федеральной власти. Кроме того, в 2009 году перед главами территорий выступали Уполномоченный по правам человека Т. И. Марголина, председатель Краевого совета профсоюзов С. Н. Булдашов, руководитель краевой избирательной комиссии Т. Н. Сайдакова. О состоянии дел в своих отраслях и возможностях взаимодействия рассказывали представители банковской, строительной сферы.

Главы муниципальных районов, городских округов докладывали о принятых мерах и результатах по обеспечению устойчивого финансово-экономического положения своих территорий.

С июня 2009 года губернатором края было принято решение расширить круг участников Совета глав. Для того чтобы иметь более полную «обратную связь» и повысить эффективность работы Совета, теперь в его заседаниях участвуют также главы крупнейших городских поселений. ■

## 2.8.3. Деятельность Совета муниципальных образований Пермского края в 2009 году

Совет муниципальных образований Пермского края является самой массовой общественной организацией, объединяющей 359 муниципальных образований. 2009 год стал для Совета отчетным. Впервые на IV съезде организации были подведены итоги деятельности по пяти основным направлениям.

С 2007 года отношения Совета муниципальных образований с Законодательным Собранием, Правительством и администрацией губернатора Пермского края регулируются соглашениями о взаимодействии.

В декабре 2009 года Законодательное Собрание начало обсуждение Закона Пермского края «О полномочиях органов государственной власти Пермского края по взаимодействию с Советом муниципальных образований Пермского края». После его принятия схема взаимодействия с региональными органами власти примет следующий вид (схема «Планируемая схема взаимодействия с региональными органами власти»).



## Планируемая схема взаимодействия с региональными органами власти



Органы государственной власти оказывают значительную поддержку деятельности Совета МО, в том числе:

- безвозмездную помощь в организации и проведении мероприятий Совета МО;
- участие специалистов подразделений государственных органов власти в проведении семинаров для глав и специалистов МО;
- в 2009 году было принято решение Правительства Пермского края о передаче в безвозмездное пользование помещений для организации работы Совета МО по адресу: г. Пермь, ул. Попова, 11, офис 211;
- обеспечение доступа к информационному ресурсу региональных органов власти;
- методическую и финансовую помощь при подготовке и издании Ежегодного доклада.

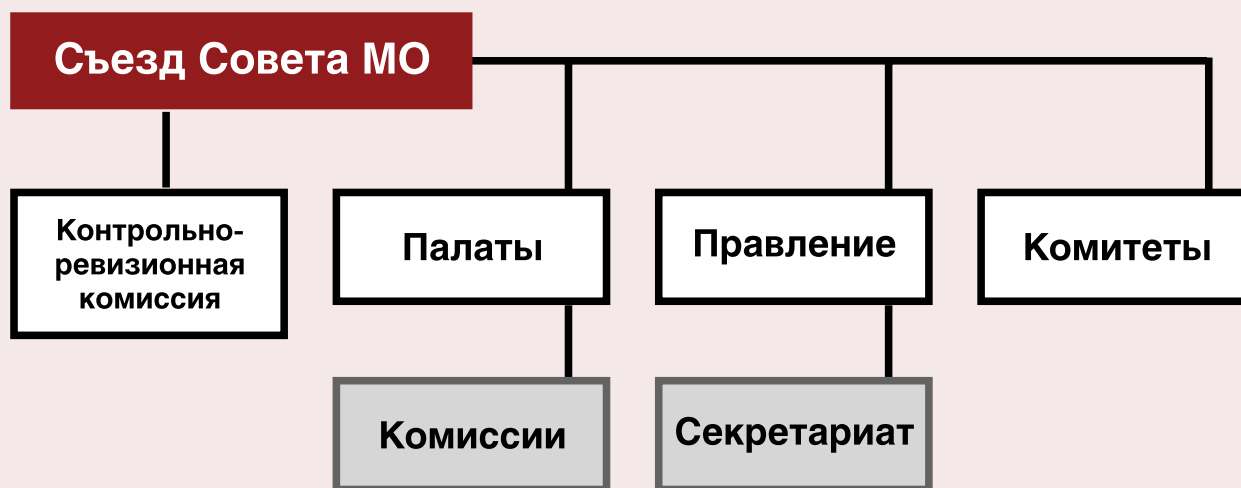
В настоящее время Совет муниципальных образо-

ваний имеет следующую структуру (схема «Структура органов управления Совета МО Пермского края»).

За три года деятельности организационная структура Совета МО превратилась в достаточно эффективно работающий механизм. Активно в эти годы работали все палаты и комитеты. Однако пока не удалось организовать работу комиссий во всех без исключений палатах, а это значит, что не удалось привлечь к эффективной деятельности в Совете максимальное количество его членов.

Совет муниципальных образований проводит активную консультационно-методическую помощь своим членам, издает информационный вестник «В круге жизни» и имеет страницу на портале Правительства Пермского края, где размещены все документы о деятельности Совета и электронная версия журнала.

## Структура органов управления Совета муниципальных образований Пермского края





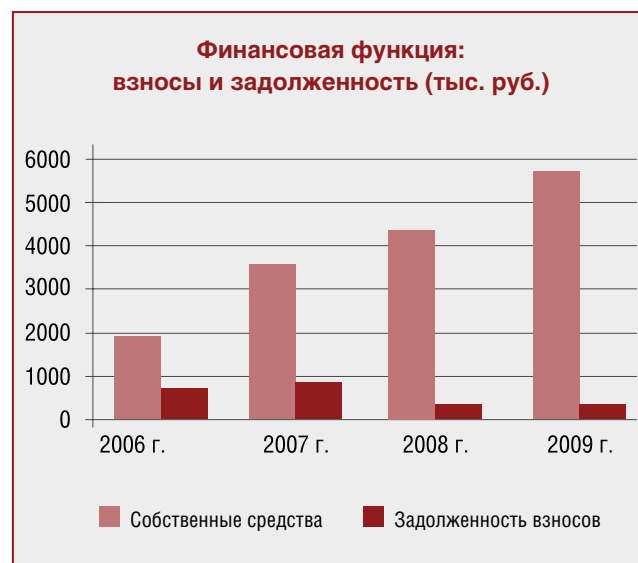
### Консультативно-методическая функция: итоги деятельности

Основные виды деятельности	Количество	Количество участников
Консультации	3416	1899 чел.
Семинары	53	2600 чел.
Методические пособия	5	2600 экз.
Исследования и мониторинги	46	6900 чел.
Ежегодный доклад о развитии местного самоуправления	1	700 экз.

Совет МО обладает всеми необходимыми атрибутами идентификации во внешнем мире: зарегистрированной в федеральном органе эмблемой, разработанным фирменным стилем.

Основой финансовой деятельности Совета МО являются ежегодные членские взносы, размер которых одинаков для любого типа муниципального образования. В 2009 году уплата взносов стабилизировалась, все муниципальные образования погасили задолженность. Это показатель не только активной работы членов Совета МО, но и признание важности и эффективности его деятельности.

С 2006 по 2009 год сложилась и определенная структура расходов организации. Финансовая деятельность Совета МО является прозрачной: бюджет утверждается съездом, контролируется Правлением и Ревизионной комиссией и доступен любому члену Совета МО для проверки. ■



### 2.8.4. Взаимодействие с Общероссийским конгрессом муниципальных образований в 2009 году

Одна из основных целей создания Общероссийского конгресса муниципальных образований — организация взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов РФ. В рамках работы по организации межмуниципального сотрудничества ОКМО осуществляет:

- создание и администрирование корпоративной автоматизированной информационной сети ОКМО (далее — КАИС), являющейся инструментом оперативного взаимодействия советов (ассоциаций) муниципальных образований в режиме on-line;
- организацию и создание условий для постоянного диалога муниципальных образований с целью обсуждения и решения общих проблем — путем проведения совместных мероприятий (как в форме конференций, круглых столов, семинаров и т. д., так и в форме сетевых форумов в рамках КАИС), обмена информацией и практическим опытом;
- поиск и обобщение наиболее эффективных моделей взаимодействия в рамках муниципального сообщества, а также практик муниципального управления;
- оказание советам (ассоциациям) муниципальных образований методической и консультативной помощи по организации межмуниципального сотрудничества.

Следует признать, что в 2009 году это направление получило очень серьезное развитие, а тот информационный ресурс, которым располагает сегодня ОКМО, необходимо более активно использовать муниципальным образованиям. ■



## 2.8.5. О деятельности ассоциаций глав городских округов и муниципальных районов в 2009 году

В 2009 году продолжилась работа ассоциаций глав городских округов и муниципальных районов «Верхнекамье», «Запад», «Парма», «Согласие», «Союз», «Юг». В 2009 году изменений в их составе не произошло.

Таблица 33

Состав и юридический статус ассоциаций глав Пермского края

Название ассоциации	Участники	Юридический статус
«Верхнекамье»	г. Березники, Соликамск, Красновишерский, Соликамский, Усольский, Чердынский МР	с правом юридического лица
«Запад»	Большесосновский, Ильинский, Верещагинский, Сивинский, Карагайский, Частинский, Очерский, Оханский, Нытвенский, Краснокамский МР	без права юридического лица
«Парма»	г. Кудымкар, Гайнский, Косинский, Кочевский, Кудымкарский, Юрлинский, Юсьвинский МР	без права юридического лица
«Согласие»	г. Кунгур, Добрянский, Пермский, Кунгурский, Кишертский, Ординский, Уинский, Суксунский, Березовский, Октябрьский МР	без права юридического лица
«Союз»	пгт Звездный, Александровский, Губахинский, Кизеловский, Гремячинский, Лысьвенский, Чусовской, Горнозаводский МР	без права юридического лица
«Юг»	Бардымский, Еловский, Куединский, Осинский, Чайковский, Чернушинский МР	без права юридического лица

В рамках ассоциаций проводятся выездные заседания Правительства и комитетов Законодательного Собрания Пермского края, семинары с депутатами, главами городских и сельских поселений. Принятые решения носят рекомендательный характер для всех уровней власти.

На заседаниях четырех ассоциаций муниципальных образований («Юг», «Запад», «Союз», «Парма») в 2009 году всего были рассмотрены 52 вопроса. Среди них можно выделить те, которым каждая из четырех названных ассоциаций уделила внимание:

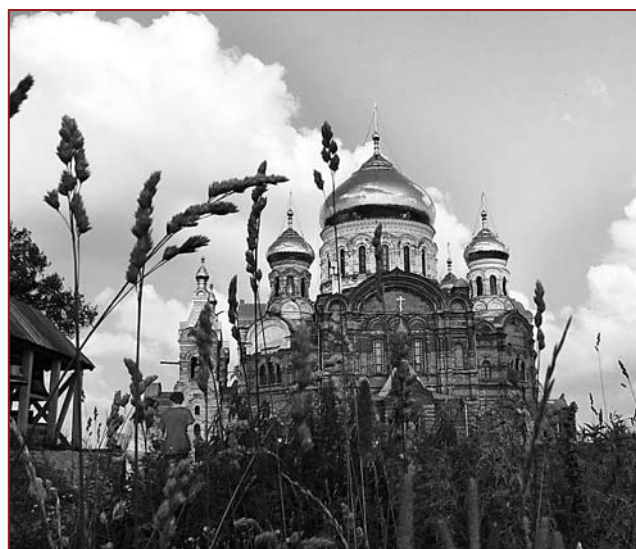
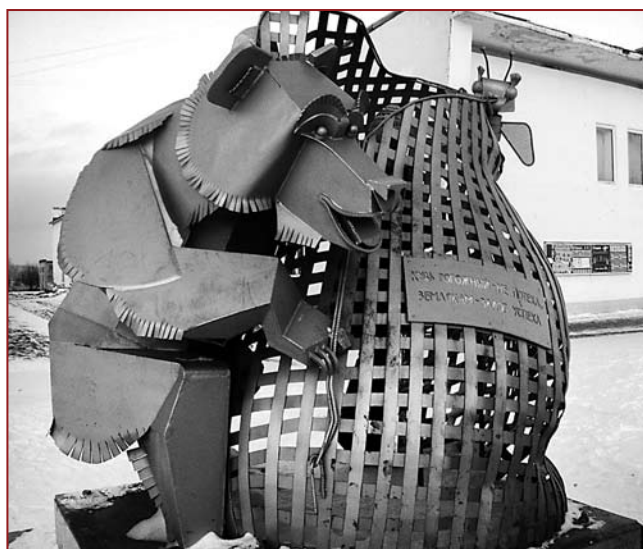
- о структуре органов местного самоуправления;
- об организации социальной защиты населения;
- о проблемах развития сети образовательных учреждений (малокомплектных, малочисленных и школ для старшеклассников);

- о штатной численности и финансировании ОВД;

- вопросы лесопользования.

В заседаниях ассоциаций принимали участие Председатель Правительства Пермского края В. А. Сухих, заместители Председателя Правительства Пермского края Ю. А. Уткин, А. Ю. Зубарев, Т. В. Галицына, руководители краевых агентств, Департамента развития человеческого потенциала, представители Законодательного Собрания и Министерства регионального развития Пермского края.

По обсужденным вопросам члены ассоциаций принимали решения различных уровней. Так, ассоциация «Союз» в 2009 году по реализации решений направила следующие обращения (таблица 34). ■



## Обращения ассоциации «Союз» к региональным органам власти и общественным организациям

Содержание обращения	Кому направлено
О проведении нового конкурса среди юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на участие в проверке технического состояния транспортных средств при государственном техническом осмотре	Министру общественной безопасности Пермского края И. Н. Орлову
О реализации инвестиционного проекта	Руководителю Агентства по природопользованию Пермского края А. Л. Каменеву
О модернизации школьного питания	Губернатору Пермского края О. А. Чиркунову
О повышении денежного довольствия сотрудникам и заработной платы работникам милиции общественной безопасности	И. о. Председателя Правительства Пермского края В. А. Сухих
О повышении денежного довольствия сотрудникам и заработной платы работникам милиции общественной безопасности	Исполнительному секретарю Совета МО Пермского края Н. В. Агееву

### 2.8.6. Деятельность Ассоциации городских поселений

24 городских поселения Пермского края объединены в Ассоциацию городских поселений. В 2009 году она провела общее выездное совещание в г. Очере «Культура как ресурс развития территории», на которое были приглашены заместители по социальным вопросам. Состоялось 4 заседания правления Ассоциации, где обсуждались:

- антикризисные меры органов местного самоуправления;
- реализация Федерального закона «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (от 21 июля 2007 г. №185-ФЗ);
- действия муниципалитетов по смягчению негативных последствий кризиса и формированию бюджетов 2010 года;
- проведение спартакиады между городскими поселениями Пермского края.

Члены Ассоциации городских поселений провели

исследования следующих вопросов:

- тарифная политика городских поселений;
- подготовка городских поселений к отопительному сезону;
- разработка и утверждение генеральных планов поселений;
- организация общественных работ в поселениях;
- денежное содержание исполнительного и представительного органов городских поселений.



#### ВЫВОДЫ

Межмуниципальное сотрудничество в Пермском крае в основном носит характер координации действий муниципальных образований при решении вопросов, выдвигаемых федеральными или региональными органами власти. При этом поиск совместных решений редко приобретает вид законодательных инициатив. В 2009 году вопросы межмуниципальной хозяйственной жизни практически ни разу не обсуждались на вышеприведенных коммуникационных площадках, несмотря на их очевидную эффективность при решении вопросов совершенствования управленческих моделей муниципальными образованиями Пермского края. ■





## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

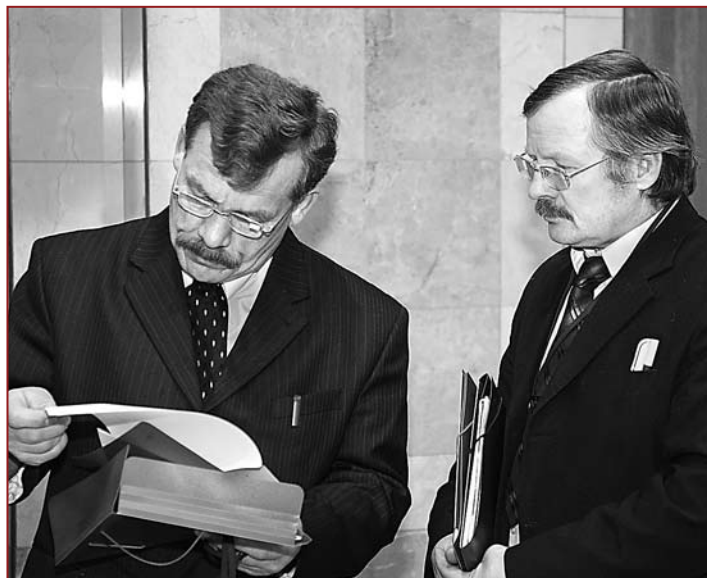
Ежегодный доклад-2009 стал одним из документов, который был обсужден на IV съезде Совета муниципальных образований Пермского края. Вопросы, рассмотренные в докладе, легли и в основу главного документа съезда «Резолюции IV съезда Совета муниципальных образований Пермского края».

«Мы, члены Совета муниципальных образований Пермского края, подтверждаем стремление всего муниципального сообщества региона к продолжению работы по совершенствованию механизмов функционирования органов местного самоуправления. Критериями эффективности их деятельности является достижение самообеспеченности любого муниципального образования с использованием элементов функционально-целевого управления, которое опирается на вертикальную сбалансированность бюджетов всех уровней.

Мы осознаем, что реформирование местного самоуправления — это сложная задача, требующая комплексного подхода и четкой координации дей-

ствий, объединения усилий всех ветвей власти, всех органов местного самоуправления. Для создания этой эффективной системы IV съезд Совета муниципальных образований обращается к губернатору Пермского края О. А. Чиркунову с предложением включить в Ежегодное послание губернатора Пермского края Законодательному Собранию Пермского края следующие положения:

1. Развитие любого муниципального образования напрямую зависит от инновационного развития территории, качества реализации национальных и региональных проектов и эффективности оказания муниципальных услуг жителям Пермского края. Поэтому местное самоуправление нуждается в самом





серьезном внимании и поддержке со стороны государства. Необходимо создать максимально благоприятные условия для работы муниципальных органов, в том числе за счет ограничения избыточного государственного контроля над их деятельностью.

2. Необходимо принять все меры, чтобы уйти от размытых формулировок в определении вопросов местного значения. Муниципальные органы должны быть освобождены от участия в решении несвойственных им административных задач без финансовых гарантий со стороны государства. Возложение на муниципальные образования части функций, особенно в сфере обеспечения безопасности жизнедеятельности, без должного обеспечения и конкретизации создает недопустимые риски.

3. Создание условий для самообеспеченности муниципальных образований является ключевым направлением в развитии местного самоуправления. Считаем необходимым продолжить работу над совершенствованием механизма межбюджетных отношений, в основе которых лежат собственные доходы муниципальных образований. При создании более эффективной системы расходных обязательств органов местного самоуправления обратить особое внимание на качественное изменение деятельности исполнительных и представительных органов власти. Опираясь на российское законодательство, продолжить работу по совершенствованию системы преобразования муниципальных образований одних типов в другие, а также их укрупнения.

4. Считать важнейшим фактором развития местного самоуправления проведение действенного комплекса мероприятий по кардинальному изменению отношения жителей Пермского края к проводимой муниципальной реформе, включив в нее следующие пункты:

- подготовка и переподготовка муниципальных кадров и выборных должностных лиц;
- создание условий для более активного участия населения в процессе управления территориями;
- формирование открытого информационного пространства, позволяющего иметь достоверную и

полную информацию о муниципальной реформе.

Считать основными направлениями деятельности Совета муниципальных образований Пермского края в 2010 году:

- обеспечение координации и взаимодействия муниципальных образований Пермского края с органами государственной власти, Единым общероссийским объединением муниципальных образований;
- сбор и обобщение предложений, поступающих от членов Совета, по внесению изменений и дополнений в действующее российское и региональное законодательство;
- оказание информационной, методической, консультационной помощи муниципальным образованиям в решении вопросов местного значения, обратив особое внимание на создание условий для самообеспеченности всех муниципальных образований;
- создание условий для более эффективной системы реализации жилищно-коммунальной реформы;
- поиск, обобщение и распространение опыта в сфере муниципального управления, продвижение интернет-технологий в деятельности органов местного самоуправления;
- создание условий для формирования по-настоящему открытого информационного пространства, посвященного вопросам муниципальной реформы, для более широкого участия населения в самоуправлении.

Мы, члены Совета муниципальных образований Пермского края, выражаем уверенность, что успешная реализация решений IV съезда Совета муниципальных образований позволит ускорить процесс становления системы местного самоуправления, улучшит качество осуществления реформы местного самоуправления, выстроит систему взаимодействия органов местного самоуправления со всеми ветвями власти и будет способствовать формированию гражданского общества в регионе».

**Принято 26 ноября 2009 года  
на IV съезде Совета муниципальных образований  
Пермского края**



