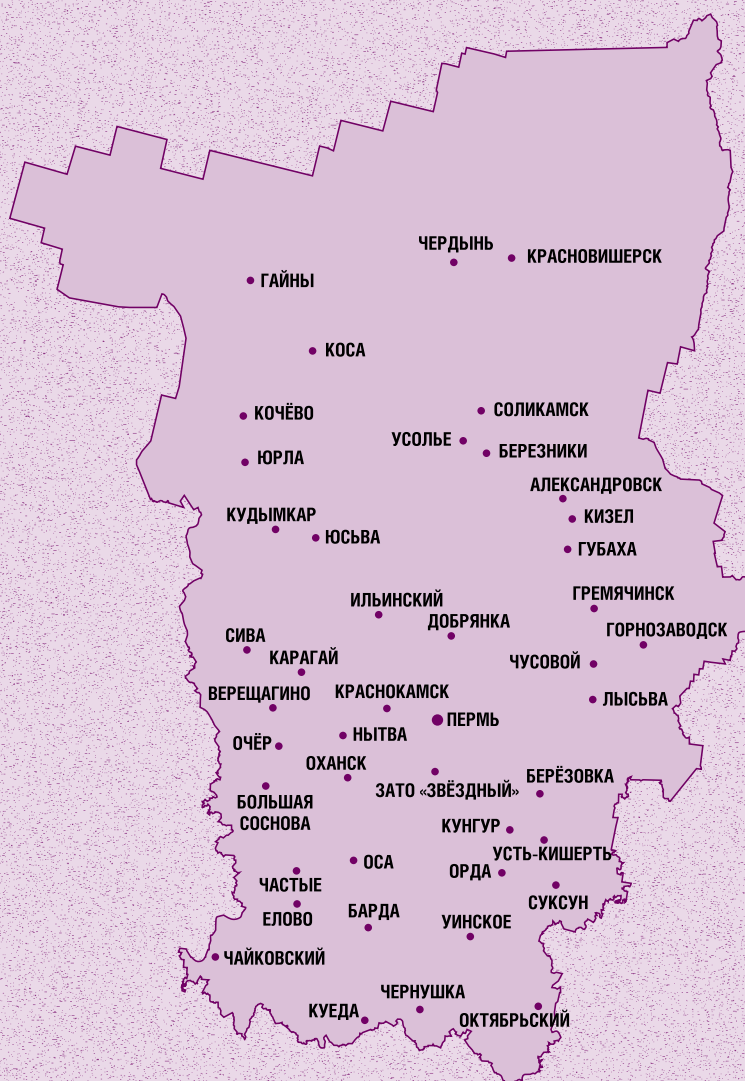


О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ПЕРМСКОМ КРАЕ





ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД

2010 год

О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ПЕРМСКОМ КРАЕ

ББК 66.3(2Рос),124
УДК 351/354
О 118

О 118 **О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае • Ежегодный доклад • 2010 год / Рук. проекта И. В. Марасанова. — Пермь: ООО «Типография «Астер», 2011. — 110 с.**

В докладе представлены:

- анализ реализации предложений Ежегодного доклада—2009;
- вопросы территориальной организации и моделей управления муниципальных образований;
- вопросы создания нормативно-правовой базы муниципальных образований;
- вопросы формирования бюджетов муниципальных образований;
- проблемы информационного обеспечения;
- другие вопросы реализации муниципальной реформы в Пермском крае.

Ежегодный доклад—2010, 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 20.01.2011 г.
Формат 60x90/8. Гарнитура NewtonС.
Печать офсетная. Тираж 600 экз. Заказ № 32401.

Производство НП «Профессиональный интерес»
614000, г. Пермь, ул. Орджоникидзе, 57,
оф. 312 (правое крыло)

Отпечатано в ООО «Типография «Астер»
614041, г. Пермь, ул. Усольская, 15.

© НО «Совет муниципальных образований
Пермского края», 2011
© НП «Профессиональный интерес», 2011



V СЪЕЗД СОВЕТА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПЕРМСКОГО КРАЯ



ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступление	5
Глава 1. Анализ реализации предложений Ежегодного доклада–2009	7
1.1. Подготовка кадров	7
1.2. Некоторые вопросы оптимизации расходных обязательств в МО	15
1.3. Пожарная безопасность.....	17
1.4. Содержание муниципальных дорог	22
Глава 2. Основные тенденции и проблемы развития системы местного самоуправления в 2010 году	27
2.1. Создание нормативно-правовой базы, способствующей развитию местного самоуправления	27
2.1.1. Российское законодательство и муниципальная реформа.....	27
2.1.2. Законотворческая деятельность в Пермском крае. Основные законотворческие инициативы.....	28
2.1.3. Создание нормативно-правовой базы органов местного самоуправления в Пермском крае.....	30
2.2. Территориальная организация местного самоуправления Пермского края	36
2.2.1. Основные тенденции в развитии территориальной организации местного самоуправления в 2010 году	36
2.2.2. Вопросы объединения муниципальных образований Пермского края	39
2.3. Модели управления.....	42
2.3.1. Исполнение полномочий.....	42
2.3.2. Функционально-целевая модель муниципального управления	43
2.3.3. Модель управления «Сити-менеджер»	46
2.3.4. Об утверждении нормативов расходов на содержание органов местного самоуправления	48
2.4. Решение вопросов местного значения.....	50
2.4.1. Исполнение полномочий по созданию градостроительной документации.....	50
2.4.2. Исполнение полномочий по сбору, вывозу, утилизации и переработке ТБО.....	53
2.4.3. Реализация полномочий в сфере ЖКХ.....	55
2.5. Финансовое обеспечение местного самоуправления Пермского края.....	59
2.5.1. Основные тенденции финансового обеспечения муниципальных образований в России	59
2.5.2. Формирование собственных доходов муниципальных образований Пермского края в 2010 году	61
2.5.3. Роль межбюджетных трансфертов в социально-экономическом развитии городских округов и муниципальных районов Пермского края.....	62
2.5.4. Роль межбюджетных трансфертов в социально-экономическом развитии городских и сельских поселений Пермского края	69
2.5.5. Основные тенденции использования регионального фонда софинансирования расходов (ФСР).....	75
2.6. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.....	77
2.6.1. Основные организационные формы участия населения в местном самоуправлении.....	77
2.6.2. Муниципальные выборы 2010 года: практика организации, основные выводы	80
2.6.3. Участие политических партий в муниципальных выборах в Пермском крае	81
2.6.4. Участие населения в изменении практик избрания высших должностных лиц из состава депутатов	82

2.6.5. Участие населения в ТОС: основные формы, практика их реализации, результативность и перспективы.....	84
2.7. Проблемы информационного обеспечения реформы местного самоуправления.....	88
2.7.1. Основные каналы обеспечения населению доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления	88
2.7.2. Проблемы традиционных местных средств массовой информации	90
2.8. Межмуниципальное сотрудничество	91
2.8.1. Международное сотрудничество муниципальных образований Пермского края.....	91
2.8.1.1. Развитие международных связей	91
2.8.1.2. Участие в международных научно-методологических семинарах.....	92
2.8.1.3. Международная конференция «Современные тенденции развития территориальных и организационных основ местного самоуправления в России и Германии»	92
2.8.2. Развитие связей между муниципальными образованиями субъектов Российской Федерации.....	93
2.8.3. Взаимодействие с Общероссийским конгрессом муниципальных образований (ОКМО)	93
2.8.4. Совет глав городских округов и муниципальных районов при губернаторе Пермского края	94
2.8.5. Организация взаимодействия Законодательного Собрания Пермского края и органов местного самоуправления в 2010 году	94
2.8.6. Деятельность Совета представительных органов при Законодательном собрании Пермского края	96
2.8.7. Участие муниципальных образований в заседаниях Правительства Пермского края.....	102
2.8.8. Деятельность органов управления Советом муниципальных образований Пермского края в 2010 году	102
2.8.9. Деятельность ассоциаций глав городских округов и муниципальных районов в 2010 году.....	104
2.8.10. Деятельность ассоциации городских поселений.....	104
2.8.11. Взаимодействие с профсоюзами.....	105
2.8.12. Создание молодежных парламентов в Пермском крае в 2010 году	106
Заключение	108

Приложения (на CD-диске)

- Приложение 1. Состав муниципальных образований Пермского края
- Приложение 2. Характеристика муниципальных служащих Пермского края по направлениям деятельности
- Приложение 3. Стоимость содержания муниципальных пожарных частей в сельских поселениях Пермского края
- Приложение 4. Численность населения и бюджеты городских и сельских поселений Пермского края
- Приложение 5. Аналитический материал по вопросам развития территориально-административного деления муниципальных образований в России
- Приложение 6. Руководящие указания по применению ГОСТ Р ИСО 9001-2001 в органах местного самоуправления (ГОСТ Р52614.402997)
- Приложение 7. Использование регионального фонда софинансирования расходов (ФСР) муниципальными образованиями Пермского края



ВСТУПЛЕНИЕ

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 30 ноября 2010 года Президент России Дмитрий Медведев сказал: «В XXI веке нашей стране вновь необходима всесторонняя модернизация. И это будет первый в нашей истории опыт модернизации, основанной на ценностях и институтах демократии. Вместо примитивного сырьевого хозяйства мы создадим умную экономику, производящую уникальные знания, новые вещи и технологии, вещи и технологии, полезные людям. Одним из основных институтов демократии является местное самоуправление, деятельность которого строится на двух принципах. Во-первых, максимальное приближение местной власти к населению. Во-вторых, наделение ее необходимыми полномочиями и ресурсами для самостоятельного решения вопросов местного значения».

Следует отметить, что в настоящее время в большинстве муниципальных образований Пермского края отсутствуют необходимые организационные и материально-технические ресурсы для решения указанных вопросов.

В современных условиях муниципалитеты объединяют типичные проблемы:

- недостаточность экономической основы муниципальных образований для их устойчивого и комплексного социально-экономического развития;
- слабая налоговая база и отсутствие стимулов у органов местного самоуправления для ее развития;
- нехватка квалифицированных кадров для осуществления муниципального управления;
- недостаточность существующей правовой и методологической основы для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;
- недостаточность информационного обеспечения органов местного самоуправления для составления прогнозов социально-экономического развития территории муниципального образования;
- отсутствие опыта организации муниципального управления, а также взаимодействия органов местного самоуправления с населением и общественными объединениями граждан;
- отсутствие должного опыта и недостаточное правовое регулирование порядка взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами.

Для помощи решения перечисленных проблем Советом муниципальных образований Пермского

края издается Ежегодный доклад «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае» (далее — *Ежегодный доклад*).

В Ежегодном докладе за 2010 год рассматриваются основные вопросы и лучшие практики реализации вопросов местного значения.

Муниципальные образования Пермского края можно разделить на три вида:

1. Городские округа (ГО)

Их характеризует промышленный характер экономики, высокая плотность населения (809,43 чел./ кв. км) и средний уровень доходности (доля собственных доходов в консолидированном бюджете МО) в 2010 году составил 47,34% (Пермь, Березники, Кунгур, Соликамск, Кудымкар, ЗАТО «Звёздный»).

2. Муниципальные районы городского типа (МРГТ)

Их характеризует промышленно-аграрный характер экономики, свыше 70% населения проживает в городских поселениях, плотность населения (25,37 чел./ кв. км), средний уровень доходности муниципальных образований в 2010 году составил 30,19% (14 муниципальных районов).

3. Муниципальные районы сельского типа (МРСТ)

Они характеризуются аграрно-промышленным характером экономики, свыше 30% населения проживает в сельских поселениях, средняя плотность населения (8,6 чел./кв. км), средний уровень доходности в 2010 году составил 17,15% (28 муниципальных районов).

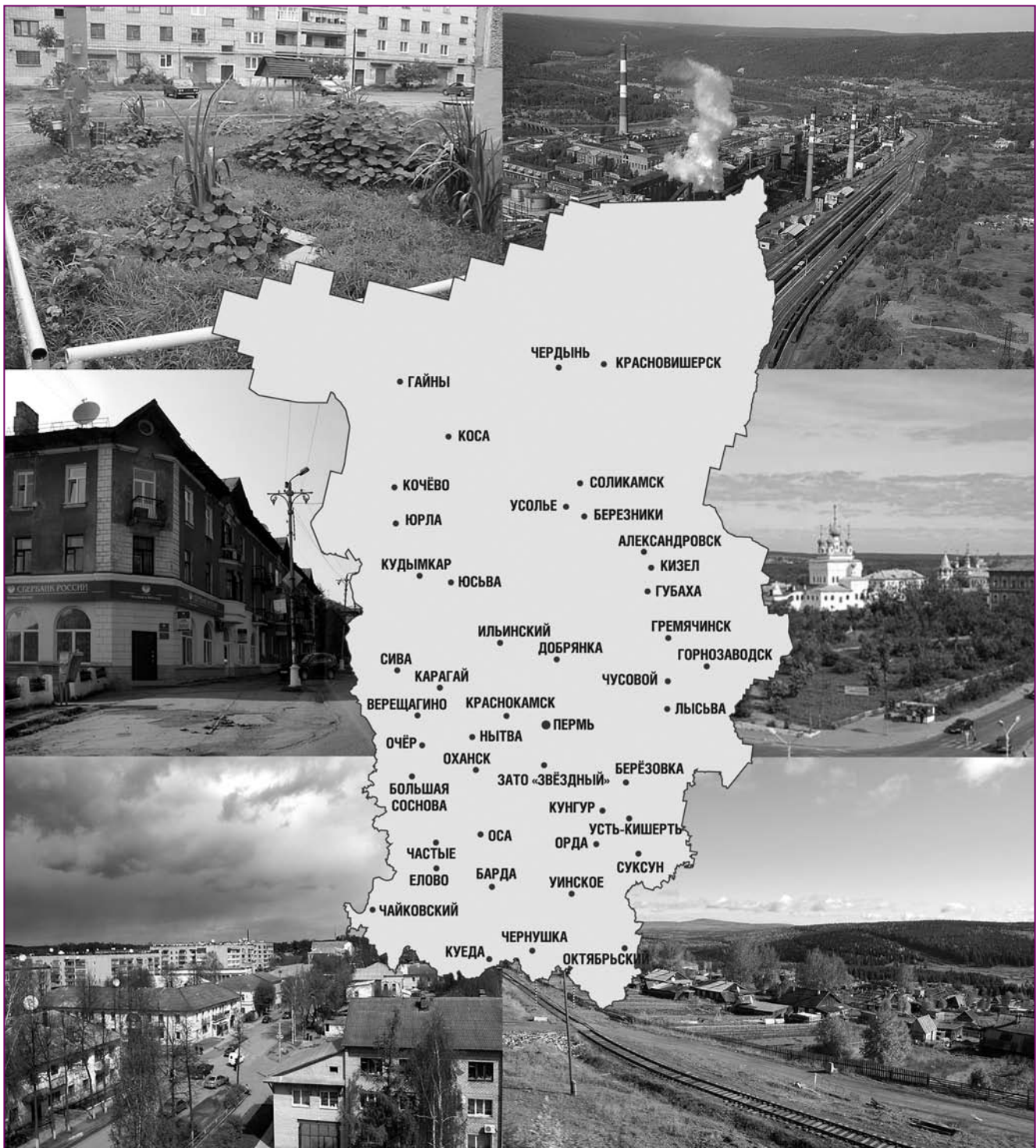
Все аналитические таблицы Ежегодного доклада–2010 приводятся согласно структуре «Состав муниципальных образований Пермского края» (Приложение 1).

Подготовка Ежегодного доклада–2010 проводилась Советом муниципальных образований по новому регламенту:

- концепция и текст Ежегодного доклада–2010 были обсуждены на заседаниях всех палат городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений;
- текст Ежегодного доклада–2010 утвержден решением V съезда Совета муниципальных образований Пермского края;

• для подготовки Ежегодного доклада–2010 были проведены 11 специальных исследований, в которых приняли участие свыше 6 тыс. респондентов.

В Ежегодном докладе–2010 достаточно полно отражено диалектическое противоречие между стремлением органов государственной власти привести к единообразию экономическое, социальное и политическое развитие на территории всей страны и региону, и стремлением органов местной власти сохранить индивидуальность и непохожесть на другие территории. Это стремление лежит в основе развития конкурентоспособности, рождает тягу творчески развиваться, двигаться вперед, привлекая к себе внимание и государства, и бизнеса и соседей, и туристов.





ГЛАВА 1. АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДЛОЖЕНИЙ ЕЖЕГОДНОГО ДОКЛАДА–2009

Данная глава посвящена практике совместной реализации органами управления региональной власти и муниципальных образований основных предложений Ежегодного доклада–2009: повышению квалификации и переподготовки кадров муниципальных служащих, вопросам пожарной безопасности, содержания муниципальных дорог и исполнению ряда расходных обязательств местными органами власти.

1.1. ПОДГОТОВКА КАДРОВ

В докладе «Социально-экономическое и политическое положение Пермского края», выступая в 2010 году перед депутатами Законодательного Собрания Пермского края, губернатор О. А. Чиркунов поставил важнейшую стратегическую задачу.

Подобный подход к уровню квалификации кадров в полной мере распространяется на выборные лица и муниципальных служащих органов местного самоуправления. При этом в Пермском крае никогда не исследовалась степень подготовленности муниципальных управленцев к решению задач, которые ставит губернатор края. В 2010 году Совет муниципальных образований провел такую работу. В исследовании приняли участие 194 муниципальных образования (*далее — МО*):

- 4 городских округа (*далее — ГО*),
- 35 муниципальных районов (*далее — МР*),
- 22 городских поселения (*далее — ГП*),
- 133 сельских поселения (*далее — СП*).

Всего была обработана информация о 4970 муниципальных служащих и выборных лицах ОМСУ.

Сегодня на территории Пермского края всего работает около 9000 выборных должностных лиц и муниципальных служащих, из них 20% — в Перми. Исследование позволило установить, что в 2010 году сложилось следующее соотношение между общим количеством персонала ОМСУ и муниципальными служащими (*диагр. 1.1*).

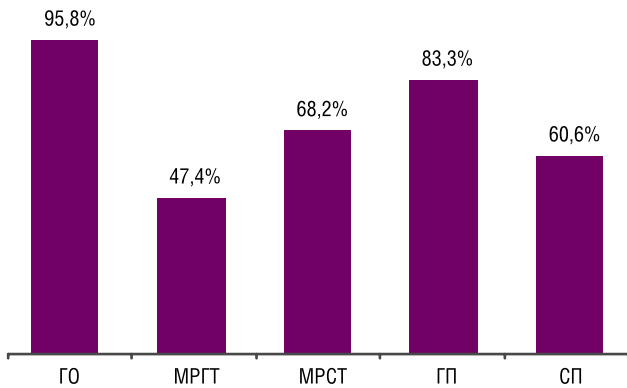
«Для обеспечения достойного места в мире и высокого уровня жизни мы не можем довольствоваться привычной для нас ролью промышленного региона. Мы должны становиться регионом интеллектуального развития, регионом инновационной экономики. Для этого нам необходимо модернизировать нашу экономику и наше сознание.

Экономика знаний резко поднимет планку требований к квалификации кадров. Люди в такой экономике — уже не «рабочая сила», а рабочие умы. То есть те, кто способен производить интеллектуальные продукты. Это люди, для которых главным мотивом становится самореализация. Люди творческие, образованные, квалифицированные. Их должно быть много. Должна быть концентрация талантов. Только при достижении определенной концентрации интеллектуальный потенциал начинает работать на полную мощь — начинает порождать новые идеи, новые компании и новые отрасли».

**Из выступления губернатора Пермского края
О. А. Чиркунова перед депутатами
Законодательного Собрания Пермского края
в 2010 году**

..... Диаграмма 1.1

Число муниципальных служащих в общем количестве работников ОМСУ

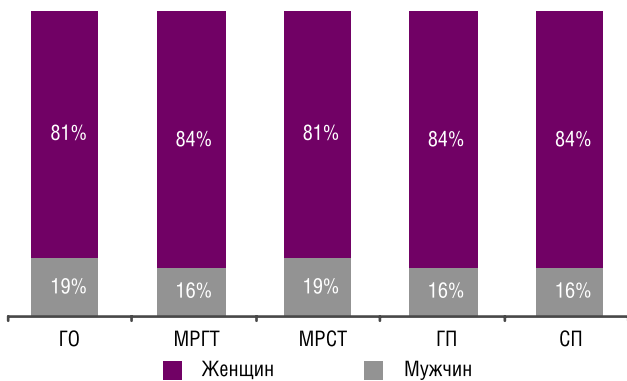


Наибольшее количество муниципальных ставок существует в городских округах и поселениях, а наименьшее — в муниципальных районах городского типа и сельских поселениях.

Среди выборных должностных лиц и муниципальных служащих 17% составляют мужчины и 83% — женщины. При этом данное соотношение постоянно для всех типов муниципальных образований. Несколько иное соотношение полов наблюдается среди руководителей местных органов власти (главы муниципальных образований, главы администраций и их заместители): 54% — мужчины и 46% — женщины (диагр. 1.2).

..... Диаграмма 1.2

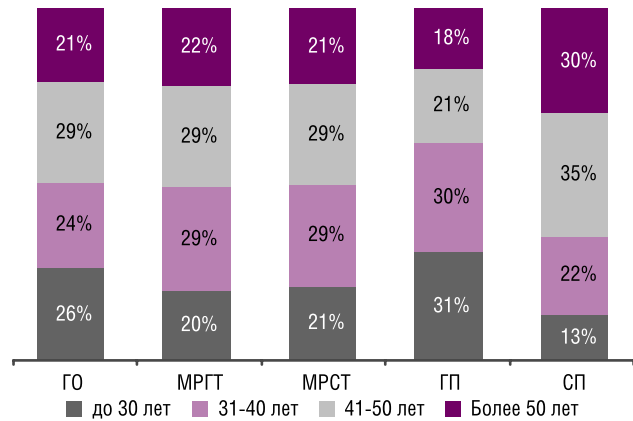
Характеристика муниципальных служащих по половому признаку



По возрастным группам муниципальные служащие распределены достаточно равномерно. При этом лидирующее положение — в среднем 59% — занимают представители самого продуктивного трудоспособного возраста — от 31 до 50 лет. Доля более опытных работников, старше 50 лет составляет в среднем 23%, а молодежи — 18% (диагр. 1.3).

..... Диаграмма 1.3

Характеристика муниципальных служащих по возрасту



Не менее важным показателем является соотношение муниципального стажа и общего трудового стажа (табл. 1.1).

Согласно исследованию, проведенному Советом МО, средний общий стаж трудовой деятельности выборных лиц и муниципальных служащих в Пермском крае составляет 19,4 года, а средний стаж муниципальной службы — 9,4 года. Следовательно, в органы местного самоуправления в основном приходят люди, имеющие в своем багаже солидный трудовой опыт и так называемые практики. При этом средний муниципальный стаж у сотрудников поселенческих администраций несколько ниже, чем у их коллег в органах власти городских округов и районов. Это можно объяснить молодостью городских и сельских поселений, которые были созданы всего пять лет назад. Однако муниципальные служащие сельских поселений имеют самый большой общий стаж трудовой деятельности. Следовательно, органы управления этого типа муниципальных образований ощущают

..... Таблица 1.1

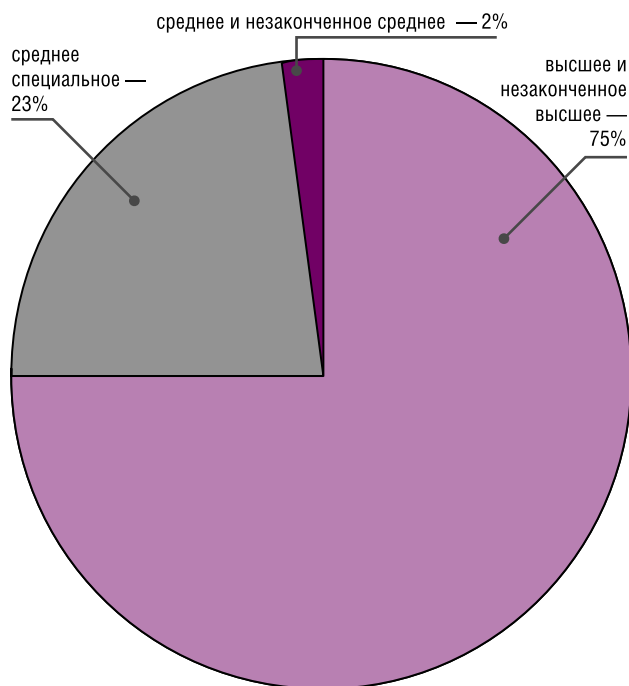
Характеристика муниципальных служащих по стажу работы и типам МО

Тип МО	Общий стаж (лет)	Муниципальный стаж (лет)	Отношение муниципального стажа к общему (%)
ГО	16	9	56,2
МРГТ	20	10	50,0
МРСТ	20	11	55,0
ГП	17	7	41,2
СП	24	10	41,6

серьезную нехватку молодых управленческих кадров и являются в какой-то мере более консервативными.

..... Диаграмма 1.4

Характеристика муниципальных служащих по уровню образования



Из диаграммы 1.4 видно, что администрации муниципальных образований можно отнести к управленческим системам, которые предъявляют достаточно высокие требования к уровню образования сотрудников (табл. 1.2).

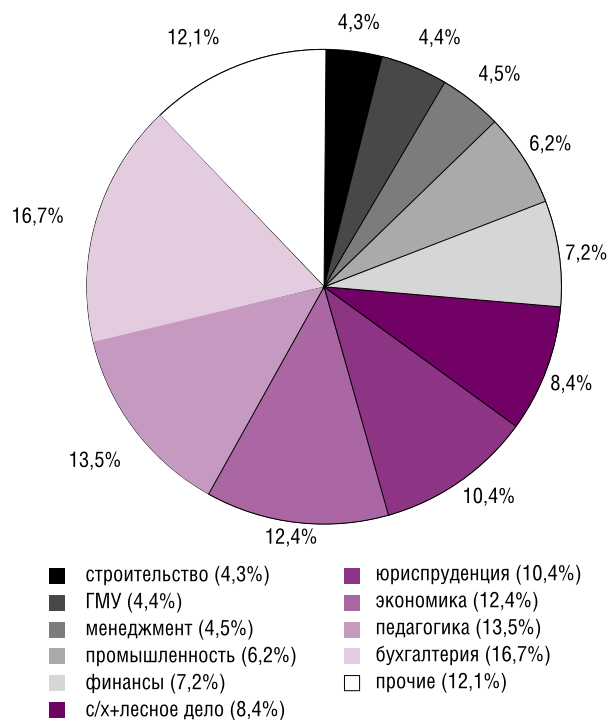
Управленцы с более высоким уровнем образования сосредоточены в городских округах и муниципальных районах. Городские и сельские поселения значительно уступают по данному показателю. Особенно низок процент специалистов с высшим образованием в сельских поселениях.

Специалисты, работающие в области муниципального управления, имеют различное базовое образование, наиболее часто среди них встречаются бухгалтеры, педагоги, экономисты и юристы. При этом зачастую указанные специальности, особенно экономисты и юристы, подтверждены дипломами среднего

специального образования и не имеют профильной направленности. Служащие с базовым образованием «Государственное и муниципальное управление» не превышают 4% от общего числа (диагр. 1.5).

..... Диаграмма 1.5

Характеристика муниципальных служащих по базовому образованию



Среди прочих есть и специалисты по градостроительству, жилищно-коммунальному хозяйству, экологии, информационным технологиям, делопроизводству, связям с общественностью. Фактически доля каждой из этих профессий не превышает 1%.

Исходя из приведенных данных, можно нарисовать следующий среднестатистический портрет муниципального управленца Пермского края: человек-практик, в возрасте от 30 до 50 лет, имеющий высшее или средне специальное непрофильное базовое образование. В подавляющем большинстве это женщины, но руководящие посты занимают мужчины. В целом муниципальное управленческое сообщество практически не обладает специальными

..... Таблица 1.2

Характеристика муниципальных служащих по уровню образования и типам МО

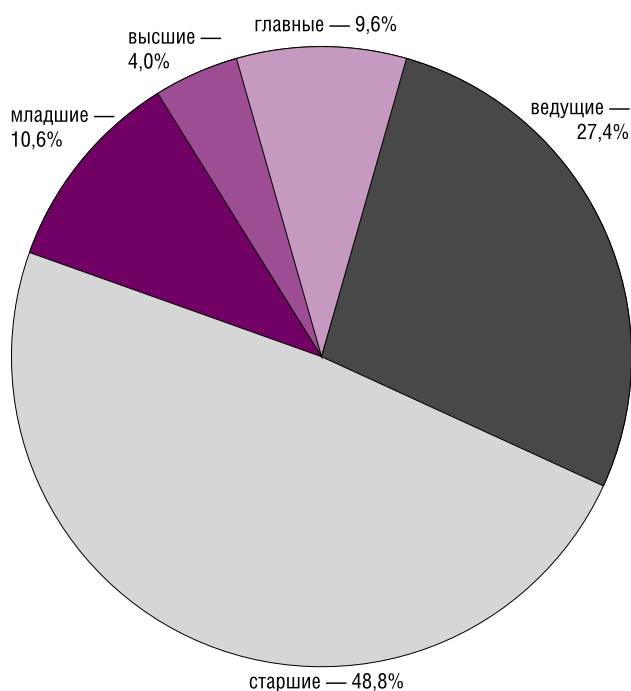
ТИП МО	Высшее и незаконченное высшее образование	Среднее и начальное профессиональное образование	Среднее и незаконченное среднее
ГО	90%	9%	1%
МРГТ	84%	14%	2%
МРСТ	82%	17%	1%
ГП	73%	25%	2%
СП	45%	49%	6%

профессиональными знаниями, связанными с применением современных управленческих и информационных технологий.

Вторая часть исследования Совета МО касалась качественных характеристик муниципальных управленцев. Прежде всего был проведен анализ по занимаемым должностям, предусмотренным Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» № 25-ФЗ от 07.03.2007 г. В общем объеме 76% составляют ведущие и старшие должности (диагр. 1.6).

..... Диаграмма 1.6

Характеристика муниципальных служащих по занимаемым должностям



Данные таблицы 1.3 показывают, сколько неравномерно распределены должности по типам муниципальных образований: в сельских поселениях в 2 раза больше специалистов, занимающих младшие должности. В городских поселениях по сравнению с другими типами МО наибольший процент составляют специалисты, занимающие высшие посты.

Чтобы проанализировать исполнение должностных обязанностей, муниципальными служащими

было выделено три основных направления деятельности:

- **оказание муниципальных услуг** (экономическое и инновационное развитие, обеспечение деятельности учреждений социальной сферы, управление имуществом, экологические службы, ЖКХ, ЗАГС, обеспечение безопасности, градостроительная деятельность, связи с общественностью);

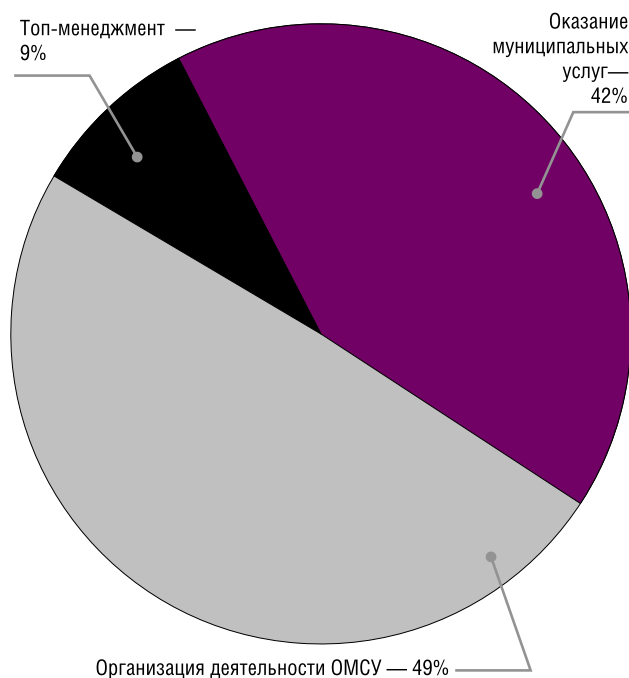
- **обеспечение деятельности органов местного самоуправления** (далее — ОМСУ) (работа с депутатским корпусом, информационные, юридические услуги, контрольные функции, делопроизводство, финансовая деятельность, бухгалтерский учет);

- **топ-менеджмент** (главы муниципальных образований, главы администраций и их заместители).

На диаграмме 1.7 приведены данные, отражающие характеристику по указанным видам деятельности 2108 выборных лиц и муниципальных служащих из 56 муниципальных образований Пермского края — городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений.

..... Диаграмма 1.7

Характеристика муниципальных служащих по видам деятельности



..... Таблица 1.3

Характеристика муниципальных служащих по занимаемым должностям в различных МО

Тип МО	Высшие должности	Главные должности	Ведущие должности	Старшие должности	Младшие должности
ГО	1%	12%	31%	50%	6%
МРГТ	5%	12%	24%	51%	8%
МРСТ	6%	11%	29%	49%	5%
ГП	7%	9%	31%	42%	12%
СП	1%	4%	22%	51%	22%

Характеристика муниципальных служащих по видам деятельности и типам МО

Тип МО	Оказание муниципальных услуг	Обеспечение деятельности ОМСУ	Топ-менеджмент
ГО	48%	49%	3%
МРГТ	46%	49%	5%
МРСТ	47%	48%	5%
ГП	38%	51%	11%
СП	30%	50%	26%

106%!!!

Таблица 1.5

Характеристика ОМСУ по численности муниципальных служащих

Тип МО	Среднее кол-во муниципальных служащих в ОМСУ	Среднее кол-во жителей на одного муниципального служащего
ГО	Указать сложно из-за слишком большой разницы в численности населения (между ГО г. Пермь и ГО ЗАТО «Звёздный» разница составляет 100 раз)	566
МРГТ	58	845
МРСТ	59	427
ГП	29	803
СП	7	445

Обращает на себя внимание диспропорция между количеством служащих, которые обеспечивают предоставление муниципальных услуг (42%) и организуют деятельность собственно ОМСУ (табл. 1.4). Кроме того, довольно высока доля муниципальных топ-менеджеров (9%). Более подробная информация приведена в Приложении 2 «Характеристика муниципальных служащих Пермского края по направлениям деятельности».

Данные таблицы 1.4 показывают, что для всех типов МО характерным является сосредоточение трудовых ресурсов на исполнении функций, связанных с обеспечением деятельности самих ОМСУ. Однако в городских и сельских поселениях очень высок процент топ-менеджмента по сравнению с аналогичным показателем городских округов: в ГП — в 3,6 раза, в СП — в 7,6 раза. Более того, в этих типах муниципальных образований ниже и доля служащих, которые непосредственно занимаются оказанием муниципальных услуг. Чтобы понять, почему сложилась такая диспропорция необходимо рассмотреть ОМСУ по численности муниципальных служащих и количеству жителей, которых они обслуживают (табл. 1.5).

Анализ совокупности таблиц 1.4 и 1.5 показывает, что при небольшой численности населения главы и их заместители берут на себя исполнение более широкого круга вопросов, чем в городских округах и муниципальных районах. Следует также обратить внимание, что количество жителей на одного муниципального служащего достигает минимального количества в МРСТ и сельских поселениях.

В первой части исследования мы рассмотрели вопрос о базовом образовании, которым владеют выборные лица и муниципальные служащие. Однако более интересным является ответ на вопрос, насколько это образование соответствует занимаемой должности (табл. 1.6).

Исследование показало, что в среднем для 62% высших должностных лиц и муниципальных служащих базовое образование не является профильным.

Таблица 1.6

Характеристика муниципальных служащих по соответствию базового образования занимаемой должности и типам МО

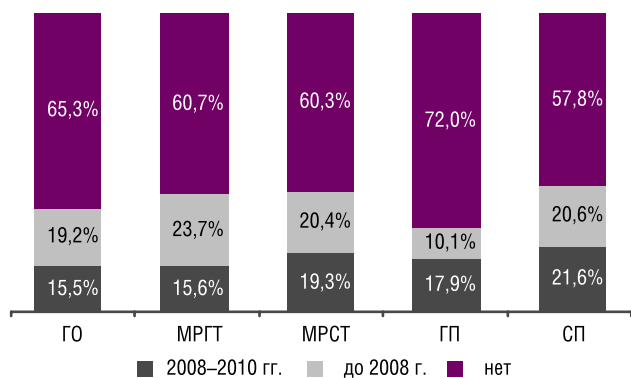
Тип МО	Соответствует	Не соответствует
ГО	58%	42%
МРГТ	41%	59%
МРСТ	39%	61%
ГП	32%	68%
СП	21%	79%

В городских округах профильным образованием обладает немногим более половины муниципальных управленцев. В остальных муниципальных образованиях доля служащих, базовое образование которых соответствует занимаемой должности, ниже. В связи с этим необходимы как повышение квалификации,

так и переподготовка выборных должностных лиц и муниципальных служащих. Однако в Пермском крае только 17% специалистов за последние три года получили сертификаты о повышении квалификации, а более 63% вообще не имеют подобных сертификатов (диагр. 1.8).

..... Диаграмма 1.8

Повышение квалификации муниципальными служащими Пермского края



Анализ качественных характеристик муниципальных управленцев показывает, что средний муниципальный служащий обладает непрофильным базовым образованием, каждый второй из них исполняет функции, связанные с обеспечением деятельности органов местного самоуправления, и несет различную нагрузку в зависимости от типа муниципального образования. Только каждый пятый проходит повышение квалификации один раз в три года. При этом первые руководители МО несут различную нагрузку по исполнению вопросов местного значения: на уровне поселений топ-менеджеры исполняют широкий круг обязанностей, являясь при этом в основном практиками, не обладающими специальными знаниями в области публичной политики.

Основные требования к выборным должностным лицам и муниципальным служащим включают решение широкого спектра вопросов.

В области организационно-управленческого вида деятельности:

- осуществление стратегического управления и экономического анализа в интересах развития муниципального образования, включая постановку общественно значимых целей, формирование условий для их достижения, организацию работы для получения максимально возможных результатов;

- проведение кадровой политики, умения обучаться и совершенствовать знания с учетом опыта и новых идей;

- организация взаимодействия с внешней средой (государственными учреждениями, другими муниципальными образованиями, гражданами).

В области административно-технологического вида деятельности:

- применение законодательства, нормативно-правовых процедур в административной деятельно-

сти, включая подготовку нормативно-правовых актов, их технико-экономическое обоснование;

- оптимизация деловых процессов, ведение документооборота и деловой переписки с гражданами и внешними организациями.

В области консультативной и информационно-аналитической деятельности:

- консультирование хозяйственных, некоммерческих организаций в области исполнения вопросов местного значения;

- применение информационно-коммуникационных технологий, способствующих повышению эффективности решения вопросов местного значения и оптимизации расходов на содержание управленческого аппарата;

- разработка административных регламентов и должностных регламентов муниципальных служащих.

В области проектной деятельности:

- организация разработки программ социально-экономического развития муниципального образования;

- обоснование и анализ исполнения социальных и экономических программ с использованием методов проектного анализа;

- организация и разработка эффективных инвестиционных проектов.

Как показали данные проведенного исследования, муниципальное управленческое сообщество не в полной мере соответствует указанным компетенциям. Поэтому острота данного вопроса возрастает с каждым днем.

Правительство Пермского края, несмотря на предложения Совета МО, не подготовило Программу по повышению квалификации и переподготовке муниципальных кадров. Более того, средства, запланированные на эти цели, были исключены из регионального бюджета вплоть до 2011 года. Совет муниципальных образований вновь обращал на это внимание при представлении Ежегодного доклада губернатору и краевому Законодательному Собранию в начале 2010 года.

В 2010 году Общероссийский конгресс муниципальных образований (ОКМО) предложил всем региональным Советам муниципальных образований ускорить процесс принятия специальной региональной программы по повышению квалификации кадров с целью вхождения в аналогичную федеральную программу, концепция которой подготовлена Министерством регионального развития России. Совет МО Пермского края разработал свои предложения, центральной частью которых стало создание сети межмуниципальных центров при долевым участии бюджетов региона и муниципальных образований с максимальным привлечением средств из федерального бюджета.

Межмуниципальные центры — это практико-ориентированные, приближенные к рабочим местам центры, обеспечивающие организацию и проведение подготовки, переподготовки и повышения ква-

лификации глав и специалистов органов местного самоуправления, а также последующую поддержку и сопровождение их текущей деятельности. Создание таких центров в Пермском крае возможно на базе работающих муниципальных бизнес-инкубаторов.

Для разработки Программы по подготовке и переподготовке кадров Совет МО предложил Министерству регионального развития Пермского края создать совместную рабочую группу. Это обращение осталось без ответа, рабочая группа создана не была.

Только после выхода Постановления Законодательного Собрания по итогам представления Ежегодного доклада—2009 Министерство регионального развития приступило к разработке «Концепции долгосрочной целевой программы «Развитие муниципальной службы Пермского края на 2012–2014 годы». В эту программу входят, как составляющая часть, так и вопросы повышения и переподготовки кадров. Обсуждение этого документа происходит без участия Совета муниципальных образований. В апреле 2010 года Правление Совета МО Пермского края подтвердило свое решение о возможности софинансирования данной программы в размере 25% со стороны муниципальных образований и 75% со стороны Правительства Пермского края при условии активного участия Совета в разработке и реализации подготовленной программы.

Совет муниципальных образований считает необходимым, чтобы долгосрочная региональная Программа «Развитие муниципальной службы Пермского края на 2012–2014 годы» включала в себя следующие положения:

1. Необходимо начать реализацию специальной программы (или подпрограммы) по повышению квалификации и переподготовке кадров в 2011 году на условиях софинансирования (75% — Правительство Пермского края, 25% — муниципальные образования Пермского края).

ВЫВОД

Совет МО заинтересован в системной и эффективной реализации Программы по повышению квалификации и переподготовке кадров и считает, что она должна не только учитывать предложения муниципальных образований Пермского края, но и стать результатом совместной работы с Правительством. ■



2. Необходимо определить компетенции муниципальных служащих для разных типов МО, положив их в основу формирования регионального заказа по повышению квалификации и переподготовки муниципальных служащих.

3. Основным инструментарием реализации программы должны являться 72-часовые учебно-практические семинары, в которых принимают участие муниципальные служащие по типам муниципальных образований и видам деятельности.

4. Организация специальных 72-часовых семинаров для выборных должностных лиц по типам муниципальных образований и уровню образования. Учитывая высокую степень ротаций глав муниципальных образований, необходимо рассмотреть вопрос о проведении постоянно действующего семинара.

5. При формировании учебных программ особое внимание уделять программам обучения современным методам ведения профессиональной деятельности: организации эффективной бюджетной и кадровой политики, использованию информационных технологий.

6. Особое внимание необходимо уделить повышению квалификации юристов, специалистов в области градостроительной деятельности, делопроизводства, экологии и связей с общественностью муниципальных образований. Предлагаем разработать для них ежегодные программы повышения квалификации по отдельным вопросам местного значения, а также повышения квалификации специалистов по подготовке конкурсной документации для участия в различных федеральных и региональных проектах с обязательным участием специалистов антимонопольной службы.

7. Реализацию учебных программ рекомендуется проводить в межмуниципальных центрах с широким использованием дистанционных методов обучения.





1.2. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОПТИМИЗАЦИИ РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В МО

Органы местного самоуправления постоянно исполняют большой объем работы, который не имеет отношения к решению вопросов местного значения или передается государством без должного финансового обеспечения. На это неоднократно обращал внимание Совет муниципальных образований Пермского края.

В августе 2010 года Совет МО провел исследование «Исполнение полномочий, переданных ненадлежащим образом», в котором приняло участие 26% сельских поселений Пермского края. Выборка была достаточно представительной, поэтому данные, представленные в таблице 1.7, рассчитаны на все 279 СП Пермского края.

Первый пункт касался исполнения СП Пермского края функций по регистрации граждан, которые были возложены на них Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 25.12.2008 г. № 281-ФЗ. На исполнение данной функции было затрачено около 170 тыс. часов рабочего времени, данной работой занимался 81 сотрудник админи-

страции. Если учесть, что средний размер ежегодной заработной платы этой категории работников составляет 84 тыс. рублей, то бюджеты сельских поселений затратили на исполнение данного государственного полномочия свыше 6,8 млн рублей.

Планировалось, что 1 января 2011 года функция по регистрации будет передана Управлению Федеральной миграционной службы по Пермскому краю. Однако в октябре 2010 года заместитель начальника этого Управления А. Е. Рудаков на расширенном заседании палаты СП Совета муниципальных образований Пермского края сообщил, что данное «государственное обязывание» может быть продлено еще на два года. В связи с этим Правление Совета МО обратилось в адрес Государственной Думы РФ и Обще-

Уважаемый Владимир Владимирович!

...Количество запросов, на которые вынуждены отвечать органы местного самоуправления, только за три последних года выросло на 75%.

Все возрастающий объем статистической отчетности и представляемой в различные инстанции информации о деятельности органов местного самоуправления существенно увеличивает нагрузку на уполномоченные органы местного самоуправления, вынуждает откладывать непосредственное осуществление своих полномочий по решению вопросов местного значения на «второй план», приводит к увеличению расходов местных бюджетов на управленческие функции. При этом запрашиваемые респондентами показатели во многом дублируются, периодичность представления отчетности в разные государственные органы не совпадает, зачастую для представления информации даются чрезмерно сжатые сроки.

Причинами сложившейся ситуации, по нашему мнению, являются пробелы федерального правового регулирования в сфере муниципальной статистики.

Так, требуется актуализация и унификация БД ПМО с учетом потребностей всех федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций, заинтересованных в получении показателей муниципальной статистики, и установление запрета на запрос указанными органами и организациями дополнительных статистических показателей деятельности муниципальных образований.

Необходимо законодательно определить периодичность и сроки представления органами местного самоуправления показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования

Исполнение работниками ОМСУ функций, не относящихся к вопросам местного значения

№	Название функции	Кол-во часов (тыс.)	Средняя численность муниципальных служащих	Стоимость исполнения функции (тыс. руб.)
1	Регистрация граждан	170	81	6800
2	Управление земельными ресурсами	199	95	9000
3	Подготовка ответов на запросы	324	151	36 200
ИТОГО:		693	327	52 000

российского конгресса муниципальных образований с просьбой не изменять ранее установленный срок.

«В условиях тяжелейшего финансового положения сельских поселений, более 60% которых на территории Пермского края имеют дотационность свыше 70%, такие решения (о переносе сроков реализации Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 25.12.2008 г. № 281-ФЗ) являются неправомерными.

Совет муниципальных образований Пермского края убедительно просит оказать содействие и помощь в решении важного и актуального вопроса — сохранения сроков реализации положений Федерального закона от 25.12.2008 г. № 281-ФЗ в части исполнения полномочий по регистрации граждан».

Из письма Совета МО Пермского края в Государственную Думу РФ и Общероссийский конгресс муниципальных образований (ОКМО)

Второй пункт — существенная статья расходов администраций городских и сельских поселений на осуществление работ, которые связаны с управлением земельными ресурсами. Это уже проблема взаи-

модействия между районами и поселениями, которая не регламентируется соответствующими Соглашениями. Исполнение этой функции занимает свыше 199 тыс. часов у администраций ГП и СП и 95 человек. Учитывая средний размер ежегодной заработной платы работников, исполнение этого районного полномочия стоит поселениям свыше 9 млн рублей. При этом поселения, стремясь избежать конфликтов с населением, вынуждены оказывать жителям данные услуги бесплатно.

Совет муниципальных образований Пермского края в 2009 году рекомендовал муниципальным районам передать полномочие по управлению земельными ресурсами на уровень поселений с соответствующим финансовым сопровождением (оплата работы землеустроителей). Однако попытки муниципальных районов идти в этом направлении натолкнулись на различные правовые коллизии и протесты прокуратуры. В связи с этим рекомендация Совета не получила действенной реализации.

Третьим пунктом исследования стала подготовка различных справок и информации по запросам федеральных и региональных органов власти. По данному вопросу СМО обращался в Общероссийский конгресс муниципальных образований (ОКМО).

для формирования БД ПМО, а также требования по оперативности ее обновления для пользователей официальной статистической информации.

Следует определить права и обязанности органов местного самоуправления по обеспечению на своих территориях своевременности, достоверности и полноты сбора статистических показателей, порядок взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц при сборе статистической информации и ее использовании.

Принятие нормативного правового акта, регулирующего отношения в сфере муниципальной статистики, позволит определить правовые основы, место муниципальной статистики в системе государственной статистики в Российской Федерации, установить закрытый перечень официальной статистической информации, которую органы местного самоуправления обязаны представлять в государственные органы и организации, закрепить единые требования к срокам и периодичности ее представления, определить уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по вопросам муниципальной статистики и его полномочия.

В связи с изложенным Законодательное Собрание Пермского края обращается к Вам с просьбой разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Федерального закона о муниципальной статистике, либо внести соответствующие дополнения в Федеральный закон от 29.11.2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

Из обращения Законодательного Собрания Пермского края к Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину

По сообщениям из конгресса в настоящее время деятельность территориальных органов Росстата изучается контрольным управлением Администрации Президента РФ, и по результатам проверки будет вынесено решение, упорядочивающее взаимоотношения различных уровней публичной власти с органами Росстата.

Совет муниципальных образований Пермского края в Ежегодных докладах—2008, 2009 обращал внимание Законодательного Собрания на необходимость принятия мер по этому вопросу на федеральном уровне. В июне 2010 года Законодательным Собранием Пермского края также утверждено письмо в адрес Председателя Правительства РФ.

С 2009 года регулярно обсуждаются пути сокращения запросов от различных министерств и ведомств регионального правительства, которые должны поступать в муниципальные образования только

после согласования в Министерстве регионального развития Пермского края. Однако исследование показало, что существенных изменений не произошло. Сегодня на подготовку различных справок и отчетов МО затрачивают свыше 324 тыс. часов. Этой работой занимается 151 человек. Учитывая то, что подготовка и согласование данной информации входит в функционал ведущих и главных специалистов, а также глав муниципальных образований, общие затраты на подготовку статистической информации составляют свыше 36,2 млн рублей. В связи с этим необходимо вновь вернуться к этому вопросу и отладить предлагаемый порядок: запросы от различных министерств и ведомств регионального правительства должны поступать в муниципальные образования только после согласования в Министерстве регионального развития Пермского края.

ВЫВОД

Десятки миллионов рублей муниципальные органы власти тратят на исполнение вышеуказанных управленческих функций. Утвержденные в 2010 году нормативы формирования расходов на содержание ОМСУ жестко регламентируют такие расходы. Для их оптимизации необходимо исключить из деятельности муниципалитетов функции, которые не имеют отношения к решению вопросов местного значения или передаются без должного финансового обеспечения. Это требует совместной работы Правительства ПК, депутатов всех уровней и надзорных федеральных органов. ■





1.3. ПОЖАРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

В Ежегодном докладе за 2009 год Совет МО обратил внимание региональных органов власти на необходимость изменения ситуации с обеспечением пожарной безопасности в муниципальных образованиях на территории Пермского края. В 2010 году в этом направлении проведен ряд мероприятий.

Во-первых, принята региональная долгосрочная программа «Пожарная безопасность на территории Пермского края, обеспечение нормативного состояния государственных и муниципальных учреждений Пермского края на период 2010–2014 годов» с общим объемом финансирования в размере 5,5 млрд рублей. Аналогичные целевые программы «Пожар-

ная безопасность» приняты и действуют в 6 муниципальных районах края: Добрянском, Кунгурском, Оханском, Осинском, Пермском, Частинском. В 11 муниципальных районах в рамках Программ социально-экономического развития предусмотрен специальный раздел «Обеспечение пожарной безопасности».

СПРАВКА

В рамках региональной Программы «Пожарная безопасность на территории Пермского края, обеспечение нормативного состояния государственных и муниципальных учреждений Пермского края на период 2010–2014 годов» планируется построить и реконструировать 11 пожарных депо.

Таблица

Строительство пожарных депо в МО Пермского края (2010–2014 гг.)

Наименование пожарных депо	Сроки реализации	Проектная мощность	Сметная стоимость (тыс. руб.)
г. Пермь (микрорайон Камская долина)	2011–2012	4 выезда	67 650,0
г. Пермь (микрорайон Вышка II)	2014	4 выезда	67 650,0
г. Березники (правобережный район)	2010–2012	6 выездов	85 000,0
г. Соликамск (микрорайон Клестовка)	2011–2013	4 выезда	67 650,0
г. Березники (ул. Парижской Коммуны)	2013–2014	2 выезда	34 416,4
г. Кунгур	2011–2013	4 выезда	67 650,0
п. Кондратово Пермского МР	2011–2013	4 выезда	67 650,0
п. Всеволодо-Вильва Александровского МР	2014	2 выезда	30 000,0
п. Яйва Александровского МР	2013	2 выезда	30 000,0
п. Ныроб Чердынского МР	2014	4 выезда	67 650,0
г. Чердынь Чердынского МР	2012–2013	4 выезда	67 650,0

Для строительства всех пожарных депо уже выделены земельные участки. Итогом реализации Программы должно стать снижение по отношению к 2009 году количества зарегистрированных в Пермском крае пожаров на 12%, числа погибших и пострадавших — на 10%.

Во-вторых, на базе муниципальных пожарных частей (*далее — МПЧ*) созданы пожарные подразделения, финансируемые из регионального бюджета. Они находятся в Зюкайском СП (Верещагинский МР), Центрально-Коспашском СП (Кизеловский МР), Кормовищенском СП (Лысьвенский МР), Ныробском ГП (Чердынский МР), Теплогорском СП (Горнозаводский МР). Особенно конструктивно эта работа прошла в Кылосовском СП (Кунгурский МР), где глава поселения А. И. Горбунов при поддержке главы Кунгурского района Н. С. Юрова в короткий срок смогли создать все условия для эффективной работы региональной пожарной части. С 2011 года эта часть будет увеличена еще на 4 единицы за счет средств регионального бюджета, что позволит ей оказывать помощь и в случае дорожно-транспортных происшествий.

В-третьих, внесены изменения в Закон Пермского края «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае» от 13.09.2006 г. № 11-КЗ по изменению методики формирования регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов (*далее — РФФПМР*). Это позволило перераспределить региональные субсидии в пользу муниципальных образований, в которых повышен риск возникновения пожаров.

В-четвертых, внесены изменения в закон Пермского края «О региональном фонде софинансирования расходов» от 24.12.2007 г. № 165-ПК в части дополнения перечня приоритетных региональных проектов новым проектом «Пожарная безопасность». Более 50% ОМСУ края поддержали это изменение без замечаний. Задачами приоритетного регионального проекта являются приведение материально-технической базы подразделений муниципальной пожарной охраны в соответствии с требованиями законодательства в области пожарной безопасности.

Однако эти действия далеко не в полной мере решили вопросы пожарной безопасности в муниципальных образованиях региона. На заседаниях палат городских округов и сельских поселений Совета муниципальных образований было отмечено, что федеральное законодательство достаточно четко разграничивает полномочия и ответственность в сфере обеспечения пожарной безопасности. Так, обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов возложено на ОМСУ городских округов и поселений, а организация тушения пожаров — на государственные органы Российской Федерации и ее субъекты, с определением ответственного исполнителя в лице Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Подобное разграничение полномочий не изменилось и с появлением в 131-ФЗ, в ст. 14.1, 16.1, права органов местного самоуправления поселения (городского округа) содержать муниципальную пожар-

ную охрану. Само название этих статей (например, ст. 14.1 «Права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения») говорит о том, что это не является вопросом местного значения. Это — право, а не обязанность, которое возникает у поселений только при наличии у них собственных доходов свыше 30%.

В 2010 году Совет МО Пермского края провел исследование, в котором приняли участие 74% муниципальных образований. Оно показало, что городские округа на 100% защищены федеральными и региональными противопожарными службами, городские поселения — на 94%, а сельские поселения — лишь на 35,5%. Следовательно, 71,5% городских и сельских поселений должны решать задачу по обеспечению пожарной безопасности самостоятельно.

Чтобы подробно рассмотреть вопрос о правомерности содержания МПЧ сельскими поселениями Пермского края, в апреле 2010 года Совет муниципальных образований провел специальное исследование «Стоимость содержания муниципальных пожарных частей в сельских поселениях Пермского края», в котором приняли участие 92 поселения, содержащие МПЧ, из 33 районов (*Приложение 3*).

Как видно из диаграммы 1.9, в соответствии со ст. 136 Бюджетного кодекса РФ 61%, или 56 сельских поселений, не вправе брать на себя дополнительные обязательства, а должны решать только вопросы местного значения.

Исчерпывающий список этих вопросов содержится в ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, и в него входит только оказание мер первичной пожарной безопасности.

СПРАВКА

На сегодняшний день на территории Пермского края создана система обеспечения пожарной безопасности, координатором которой является Федеральная противопожарная служба. В эту систему обеспечения безопасности входят:

- 19 отрядов Федеральной противопожарной службы МЧС России по Пермскому краю (72 пожарных части) с численностью 6808 единиц личного состава;
- 8 отрядов противопожарной службы Пермского края (52 пожарных части) численностью 1300 человек;
- 222 подразделения муниципальной пожарной охраны (916 человек, 211 пожарных автомобилей);
- 97 подразделения добровольной пожарной охраны (259 человек, 101 пожарный автомобиль);
- 60 подразделений ведомственной пожарной охраны (824 человека);
- 37 подразделений частной пожарной охраны (805 человек).

Диаграмма 1.9

Характеристика сельских поселений, содержащих МПЧ, по уровню дотационности

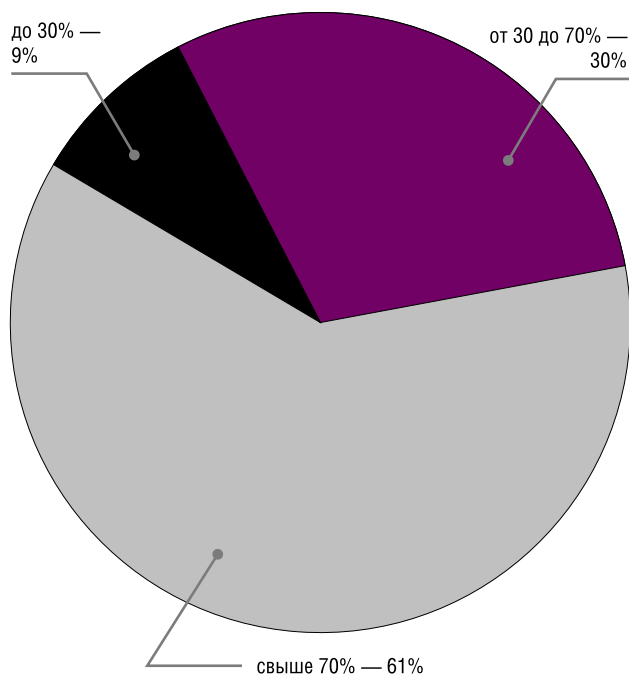
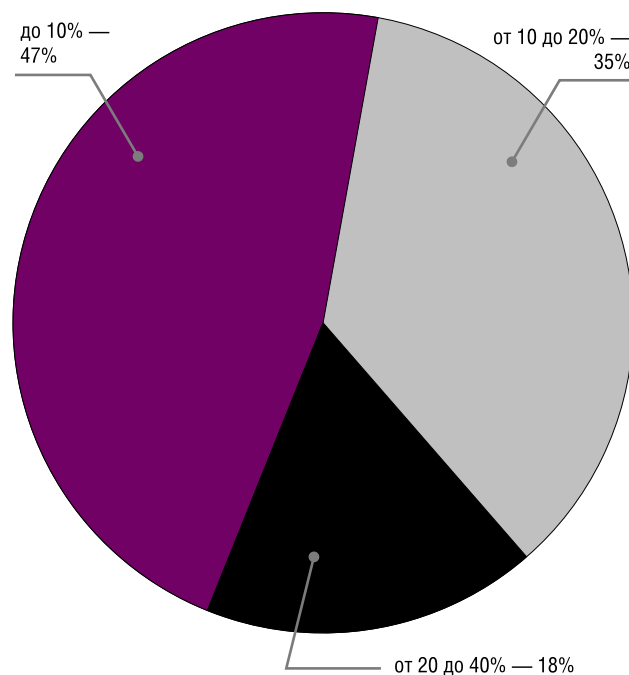


Диаграмма 1.10

Затраты на содержание МПЧ сельских поселений, имеющих уровень дотационности выше 30%



В № 131-ФЗ ст. 14.1 определяет «Права органов местного самоуправления поселения на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений», в частности п. 8.1 дает право на «Создание муниципальной пожарной охраны». Согласно п. 2 ст. 14.1 №131-ФЗ муниципальные образования могут брать на себя исполнение государственных полномочий только «за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений».

Анализ затрат на содержание МПЧ по оставшимся 36 сельским поселениям (диагр. 1.10), которые имеют уровень собственных доходов выше 30%, был проведен по следующей формуле:

$ДМПЧ = РМПЧ / (СД - РСМСУ)$, где:

ДМПЧ — доля собственных доходов, используемых на содержание МПЧ;

РМПЧ — расходы на содержание МПЧ;

СД — собственные доходы;

РСМСУ — расходы на содержание ОМСУ. Эти расходы, согласно п. 9 ст. 34 № 131-ФЗ, осуществляются исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Таким образом, 47% (16 СП) тратят на добровольно взятые на себя государственные полномочия до 10% СД. Еще 35% (12 СП) поселений на эти же цели тратят от 10 до 20% СД и 18% (6 СП) сельских поселений тратят от 20 до 40% собственных доходов.

При этом Прокуратура Пермского края считает: «Органы местного самоуправления самоустрани-

лись от решения вопросов обеспечения первичных мер пожарной безопасности на территориях муниципальных образований ввиду отсутствия необходимых денежных средств. Однако такое положение дел является недопустимым, поскольку в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» финансовое обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования относится к расходным обязательствам исключительно соответствующего муниципального образования. Данное обстоятельство вынуждает прокуроров обращаться в суд в защиту неопределенного круга лиц с требованиями о понуждении органов местного самоуправления исполнить возложенные на них законом обязанности в области обеспечения мер первичной пожарной безопасности».

Введение в 2010 году нового приоритетного регионального проекта «Пожарная безопасность» создало возможность для исполнения муниципалитетами добровольно взятого на себя государственного полномочия по тушению пожаров. Однако, как показывают ранее приведенные цифры, этим правом могут воспользоваться только МО, которые обладают высоким уровнем доходности.

Таким образом, для СП на первом месте должен оставаться вопрос местного значения — обеспечение первичных мер пожарной безопасности. В 2010 году прокурорами городов и районов в органы местного самоуправления поселений и городских округов неоднократно вносились представления. В них ставились вопросы о необходимости принятия правовых актов:

- о порядке введения на территории МО особого противопожарного режима;

- о порядке создания и организации деятельности добровольной пожарной охраны;
- о перечне первичных средств пожаротушения, которые должны обязательно находиться в помещениях и строениях, принадлежащих на праве частной собственности гражданам и организациям, и другие правовые акты.

При решении вопросов местного значения в области обеспечения первичных мер пожарной безопасности ОМСУ в первую очередь отвечают за содержание в надлежащем состоянии средств пожаротушения, используемых для борьбы с пожаром в начальной стадии его развития. А это переносные и передвижные огнетушители, пожарные краны (гидранты и т. п.) и средства обеспечения их использования (пожарные рукава и стволы), пожарный инвентарь (топор, лом, ведро, лопата и т. п.), покрывала для изоляции очага возгорания, которыми производится принятие мер по локализации пожара до прибытия подразделений Государственной противопожарной службы.

Одним из эффективных способов обеспечения пожарной безопасности являются добровольные пожарные дружины. В 2010 году МПЧ в Юсьвинском и Юксеевском СП (Юсьвинский МР) заменены на добровольные пожарные дружины. Этим самым приведены в соответствие решение вопросов местного значения и финансовые возможности.

В 2010 году не изменилась и ситуация с нарушением требований по содержанию МПЧ, деятельность которых зачастую не лицензирована, пожарные машины не стоят на учете в ГИБДД, персонал не соответствует требованиям, предъявляемым при работе в чрезвычайно опасных ситуациях. Многие МПЧ юридически не оформлены. Органы МЧС, превышая свои полномочия, иногда путая право и обязанность, налагают на муниципальные образования штрафы за состояние пожарных депо и машин.

Такой подход подтверждает и детальный анализ каждого муниципального района, который был проведен Главным управлением МЧС России по Пермскому краю. В соответствии с его рекомендациями в регионе требуется создать 24 подразделения противопожарной службы края, 96 подразделений муниципальной пожарной охраны и 88 подразделений добровольной пожарной охраны. При этом рекомендуется создавать в муниципальных образованиях единые пожарно-спасательные службы (формирования), которые будут способны комплексно реагировать на различные деструктивные события и чрезвычайные ситуации любого характера и масштаба. В этом анализе нет только одного: его соответствия полномочиям муниципальных образований и их бюджетной обеспеченности.

2010 год прошел под знаком исполнения Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» от 22.07.2008 г. № 123-ФЗ, который потребовал приведения социально значимых объектов, объектов с массовым пребыванием людей к действующим нормативам. В результате городские округа и муниципальные районы направили на решение данной проблемы 63,8% регионального Фонда софинансирования расходов.

В 2010 году в рамках реализации Программы по обеспечению пожарной безопасности были внесены изменения в закон Пермского края «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае» от 13.09.2006 г. № 11-КЗ в части изменения формирования регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов (*далее — РФФПМР*). Суть изменения — вместо коэффициента дисперсности населения применить три коэффициента: интегрального риска возникновения чрезвычайных ситуаций, надбавки к заработной плате, среднего максимального радиуса расположения поселения (*табл. 1.8*).

Таблица 1.8

Изменение РФФПМР в 2011 году

Тип МО	Количество МПЧ	Стоимость содержания МПЧ (тыс. руб.)	Изменения в РФФПМР (тыс. руб.)
ГО	0	0,0	102,0
МРГТ	76	16 671,2	385,5
МРСТ	229	101 036,0	-487,0

Комментарии к таблице 1.8:

1. Учитывая, что общий объем РФФПМР остался неизменным — 6377,4 тыс. рублей, применение новых коэффициентов привело к его перераспределению между муниципальными районами и городскими округами. В отношении к общему объему РФФПМР перераспределение средств на обеспечение мер пожарной безопасности не является критичным и не превышает 0,2%.

2. Вновь примененные коэффициенты не решают проблемы содержания МПЧ, а направлены на решение вопросов обеспечения первичной пожарной

безопасности в тех муниципальных образованиях, которые в подавляющем большинстве защищены уже федеральными или региональными отрядами пожарной защиты. Так, из 18 МР и ГО, получивших увеличение РФФПМР в результате перераспределения, 57,6% приходится на долю Краснокамского, Чайковского МР и г. Кунгура.

Среди 27 МР, которые потеряли свой РФФПМР, на пяти первых местах находятся Чернушинский, Куединский, Нытвенский, Бардымский и Суксунский МР (33,5% от общего объема потерь), на территории которых содержится 41 МПЧ.

**Изменение РФФПМР в 2011 году в отношении МО, которые тратят на содержание МПЧ
максимальное количество бюджетных средств**

Название МО	Количество МПЧ	Содержание МПЧ в 2010 году (тыс. руб.)	Изменение РФФПМР в 2011 году
Юрлинский МР	9	5148,0	13,3
Карагайский МР	12	5778,0	-38,5
Гайнский МР	12	6396,0	44,3
Чердынский МР	13	6675,2	63,2
Кудымкарский МР	14	7983,3	-39,7

ВЫВОД

В 2010 году проблемам обеспечения пожарной безопасности было уделено особое внимание. Были приняты ряд нормативных документов, которые заложили основы для улучшения ситуации в этой области. Однако считать, что эти шаги кардинально изменили ситуацию, сложно. Еще осталось много нерешенных вопросов. Поэтому вопрос пожарной безопасности должен оставаться в центре внимания Совета муниципальных образований Пермского края и в 2011 году. ■





1.4. СОДЕРЖАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОРОГ

Вопрос о содержании и ремонте муниципальных дорог всегда был и сегодня является наиболее дискуссионным. Он постоянно рассматривается на всех уровнях исполнительной и законодательной власти.

В апреле 2010 года на заседании Правления Совета муниципальных образований Пермского края подробно рассмотрен вопрос о реализации полномочий органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности. На заседании присутствовали руководители и специалисты Дорожного агентства Пермского края. В своих выступлениях члены Правления сделали акценты на наиболее проблемных аспектах данного направления:

- резкое сокращение финансирования на исполнение данного полномочия после передачи автодорог из Дорожного агентства Пермского края на уровень муниципальных районов: текущее содержание автодорог обеспечено на 50%, на капитальные и текущие ремонты средства отсутствуют;
- передача дорог с регионального на районный, с районного на поселенческий уровень без проведения технической инвентаризации и паспортизации, на проведение которых нужны значительные средства;
- незаконченность процесса передачи автомобильных дорог общего пользования местного значения и дорог улично-дорожной сети с районного на поселенческий уровень: в законы Пермского края по разграничению имущества не включили передачу дорог на поселенческий уровень 9 муниципальных районов из 42;
- проблемы бесхозных дорог;
- зимнее содержание автодорог между населенными пунктами, содержание автодорог федерального и регионального значения в населенных пунктах;
- проблемы участия муниципалитетов в региональном проекте «Муниципальные дороги»;
- привлечение бизнеса к оказанию услуг по содержанию автодорог и улиц;
- проблемы, связанные с дорогами общего пользования, которые используются для круглогодичной вывозки древесины.

Решения, принятые на этом заседании Правления

легли в основу работы руководящих органов Совета муниципальных образований по данному направлению.

Следует отметить, что многие вопросы, связанные с содержанием дорог, решались совместно с депутатами Законодательного Собрания. Так, по просьбе глав муниципальных образований проблема финансирования содержания и ремонта муниципальных дорог стала темой выездного заседания комитета по политике развития территорий и общественной инфраструктуры Законодательного Собрания Пермского края, проведенного в мае 2010 года в г. Чусовом. В заседании принял участие председатель комитета по энергетической, транспортной и социальной инфраструктуре Совета МО К. В. Лызов. По результатам заседания в Чусовом принято Постановление Законодательного Собрания от 17.06.2010 г. № 2196, в соответствии с которым Правительству Пермского края рекомендовано рассмотреть вопрос о переводе в собственность Пермского края автомобильных дорог общего пользования местного значения и искусственных сооружений (мостов) на них, находящихся в муниципальной собственности и обеспечивающих проезд транзитного транспорта.

Вопрос о муниципальных дорогах обсуждался и на выездном заседании Консультативного совета Законодательного Собрания в ГО г. Березники. В итоге органам местного самоуправления было рекомендовано направить в Правительство Пермского края предложения по совершенствованию муниципальной дорожной сети. В результате Правительство Пермского края предприняло шаги по решению поставленных вопросов, связанных с содержанием дорог.

Во-первых, внесены изменения в закон Пермского края «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае» от 13.09.2006 г. № 11-КЗ. Изменена методика формирования

регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов (далее — РФФПМР) путем замены коэффициентов «Содержания автомобильных дорог между населенными пунктами» и «Стоимости строительства автомобильных дорог между населенными пунктами» на «Коэффициент дорог с твердым покрытием».

Во-вторых, принято решение о ремонте ряда инженерных сооружений, находящихся на транзитных трассах, проходящих через муниципальные образования (города Кунгур и Чусовой).

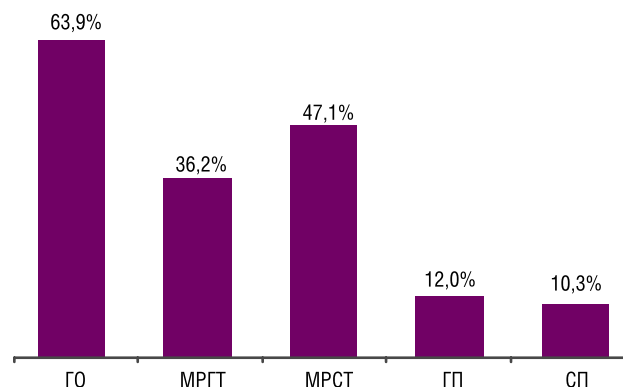
В-третьих, основным источником региональных средств на ремонт и содержание муниципальных дорог по-прежнему назван Фонд софинансирования расходов (далее — ФСР).

Однако предложенные меры практически не изменили состояния дел с муниципальными дорогами. Это связано с рядом причин. Например, Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 03.11.2010 г. № 288-ФЗ устанавливает остаточный принцип отнесения дорог к собственности муниципальных образований. На практике это формирует ситуацию, когда на органы местного самоуправления возлагается ответственность за состояние неограниченного числа автодорог, не включенных в федеральные, региональные или межмуниципальные списки.

При осуществлении дорожной деятельности муниципальными образованиями взят за основу № 257-ФЗ. С ним соотнесены в 131-ФЗ формулировки вопросов местного значения в этой сфере. Таким образом, в отличие от других вопросов местного значения, которые в 131-ФЗ носят исчерпывающий характер, дорожная деятельность регулируется другими федеральными законами (табл. 1.10).

В целом в муниципальных образованиях Пермского края на сегодня не инвентаризирована и не паспортизирована значительная часть дорог (диагр. 1.11).

Процент паспортизированных дорог в Пермском крае



Для устранения неоднозначности при определении прав собственника на автодорогу требуется, прежде всего, законодательно определить автомобильную дорогу как недвижимый объект. Это даст возможность в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ проводить государственную регистрацию прав на автодороги и осуществлять сделки с ним как с объектами недвижимого имущества.

Данное положение еще более усугубляет проблему большого количества бесхозных и не принятых на баланс дорог. Ситуация с такими дорогами, поднятая на заседании Правления Совета МО, обсуждалась и на июньском заседании комитета по политике развития территорий и общественной инфраструктуры Законодательного Собрания региона.

Выступая на комитете, председатель краевого парламента Н. А. Девяткин, отметил: «Чтобы муниципалитетам оформить эти дороги, взять их на баланс и привести в нормативное состояние, нужно затратить колоссальные средства. Таких денег в территориях нет и никогда не будет. Поэтому Совет муниципальных

..... Таблица 1.10

Определение дорожной деятельности в 131-ФЗ как вопроса местного значения

Типы МО	Статья	Формулировка
ГО	16	Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации; (п. 5 в ред. Федерального закона от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ)
МР	15	Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации; (п. 5 в ред. Федерального закона от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ)
ГП и СП	14	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; (п. 5 в ред. Федерального закона от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ)

образований Пермского края подготовил свои предложения по решению данной проблемы. К сожалению, ничего из тех предложений в новой методике (речь идет о методике распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае. — *Прим. ред.*) я не увидел». (Газета «Звезда» от 20.05.2010 г. № 53)

Председателя Законодательного Собрания активно поддержали депутаты комитета, у которых возникло много вопросов к Методике распределения межбюджетных трансфертов, особенно в части коэффициентов по дорожной деятельности, а также к предложениям Правительства решить все дорожные проблемы — и в части оформления бесхозных дорог, и в части ремонта существующих — только с использованием фонда софинансирования расходов. Депутаты высказали предложение решать эти проблемы путем выделения целевых средств из краевой казны.

«Вы все время уповаете на Фонд софинансирования расходов. За счет него предлагается ремонтировать школы и больницы, строить объекты культуры и физкультуры. А теперь предлагается за счет Фонда решать еще и вопрос с бесхозными дорогами. Это неверный подход. Если у нас есть проблема с паспортизацией бесхозных дорог, по постановке их на баланс и по приведению их в нормативное состояние — так давайте это сделаем через целевые деньги краевой казны! Сделаем один раз и навсегда! И эту позицию поддержало большинство депутатов комитета. Но представители краевого правительства их так и не услышали. И твердили только о том, как много денег отпускается территориям в рамках Фонда софинансирования расходов, как много они на эти средства могут сделать и что эта идеология является единственно верной».

Р. Разутдинов, депутат Законодательного Собрания Пермского края, газета «Звезда», 2010 г.

К сожалению, предложения остались только предложениями, да и Методика была принята в том виде, в котором предложена первоначально.

Совет МО писал в Ежегодном докладе 2009 года о проблемах дорог, переданных с регионального на районный и с районного на поселенческий уровень без технической инвентаризации и паспортизации. На проведение этих процедур теперь необходимы значительные средства. Тогда же в адрес Правительства Пермского края было направлено письмо с предложением внести изменения в порядок участия муниципалитетов в региональных проектах, в том числе в региональном проекте «Муниципальные дороги». Суть изменений заключалась в том, что финансовые средства, направленные из местных бюджетов на проведение технической инвентаризации, паспортизации и регистрации объектов, включаемых в проект, учитывались в качестве долевого участия местных бюджетов в данном региональном проекте. На эти предложения Совет МО получил из Правительства Пермского края обнадеживающий ответ. Поэтому Совет еще раз обращается к Правительству

Пермского края с тем, чтобы эти предложения нашли свое практическое применение.

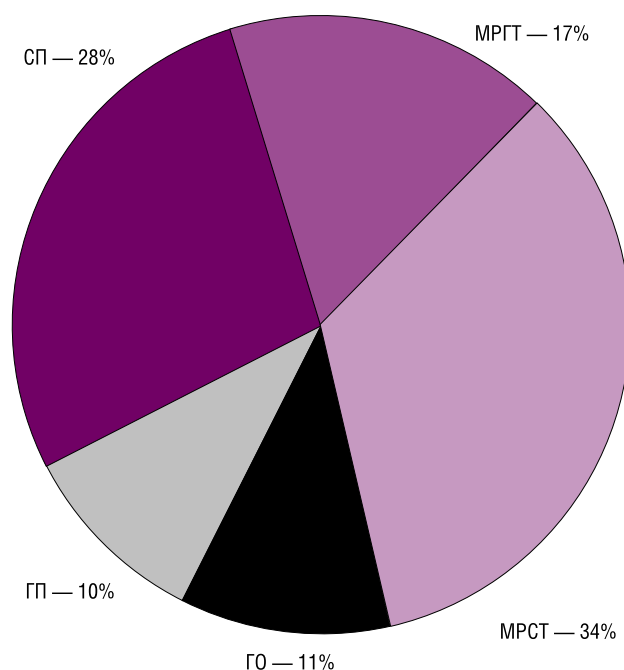
В сентябре 2010 году для оценки результативности введенной Методики секретариат Совета муниципальных образований провел исследование «Содержание муниципальных дорог». В исследовании приняли участие 5 городских округов, 33 муниципальных района, 18 городских и 92 сельских поселения.

В результате установлено, что протяженность дорог в 148 МО (41% от всех муниципальных образований Пермского края) составляет 17 585,7 км, из которых (*диагр. 1.12*):

- 21% являются дорогами городских округов и городских поселений;
- 51% — муниципальных районов;
- 28% — дорогами сельских поселений.

.....*Диаграмма 1.12*

Протяженность муниципальных дорог



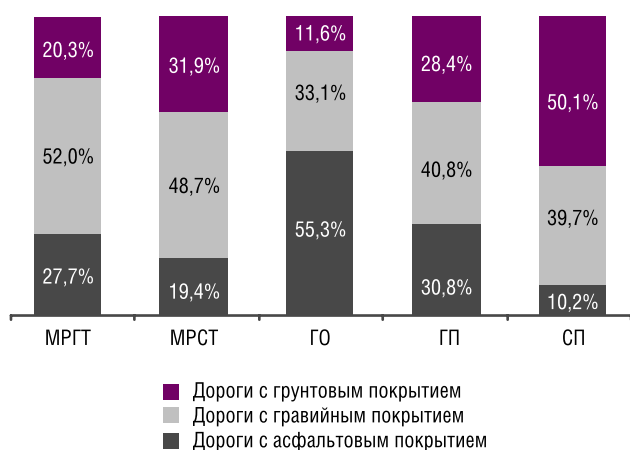
Однако протяженность дорог в МО различна. Наибольшую их протяженность среди ГО имеет Пермь (1173 км), среди МРГТ — Осинский МР (585,4 км), среди МРСТ — Верещагинский МР (777,33 км), среди ГП — Чусовское (193,4 км), среди СП — Сепычевское (198,15 км).

В ходе исследования установлено, что в зависимости от типа муниципальных образований значительно различается и структура дорог. Наибольший объем дорог с асфальтовым покрытием находится в ГО и МРГТ, а вот поселенческие дороги в основном являются грунтовыми или гравийными (*диагр. 1.13*).

Столь разные по структуре дороги требуют и различного уровня бюджетных расходов на их содержание. Однако разница в 9 раз между расходами на эти цели городских округов и муниципальных районов и в 6 раз — между расходами городских и сельских поселений свидетельствует о резком различии качества предоставления данной муниципальной услуги (*табл. 1.11*).

Диаграмма 1.13

Структура муниципальных дорог

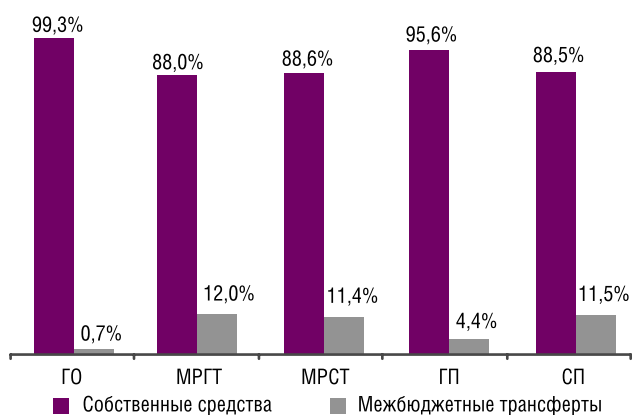
Таблица 1.11
Использование бюджетных средств на содержание муниципальных дорог в 2010 году

Тип МО	Затраты бюджетов (тыс. руб.)	
	всего	на 1 км
ГО	1 110 904,0	565,9
MRGT	169 281,1	58,4
MRCT	357 755,4	60,7
ГП	124 005,6	69,5
СП	55 285,37	11,3

Кроме того, исследование показало, что межбюджетные трансферты, получаемые в виде дотаций либо из Фонда софинансирования расходов, не играли в 2010 году существенной роли в реализации данного вопроса местного значения (диагр. 1.14).

Диаграмма 1.14

Соотношение бюджетных средств, потраченных на содержание дорог в 2010 году



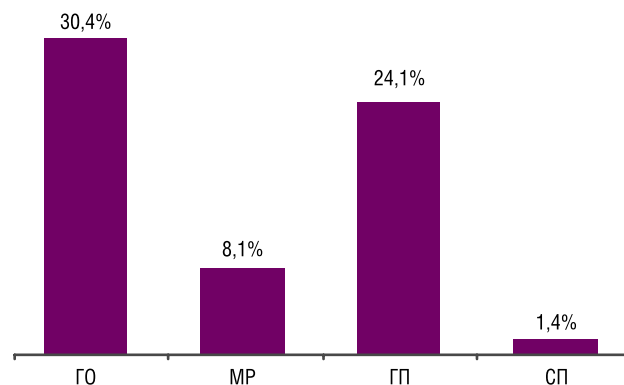
Из приведенных в диаграмме 1.14 данных видно, что полномочие по содержанию и ремонту дорог в первую очередь исполняется за счет собственных

бюджетов, а роль ФСР в этом процессе не является значительной.

Исследование Совета МО показало, что в структуре регионального Фонда софинансирования расходов доля проекта «Муниципальные дороги» также не стоит на первом месте (диагр. 1.15).

Диаграмма 1.15

Доля регионального проекта «Муниципальные дороги» в общем объеме ФСР (2008–2010 годы)



Большой объем ФСР на осуществление данного вопроса местного значения в ГО связан с решением ГО Пермь в 2008 году направить на ремонт дорог значительную часть средств из Фонда. Однако за три года общий объем использования муниципалитетами ФСР по данному направлению сократился в 3,5 раза. К этому следует добавить, что в последние годы прошло серьезное повышение стоимости приведения в нормативное состояние гравийных дорог за счет удорожания подготовки проектно-сметной документации.

Муниципалитеты, не обладая собственным достаточным финансовым ресурсом, как и прежде, могут рассчитывать лишь на привлечение средств из регионального фонда софинансирования расходов (в следующем году в него будет перечислено 1,5 млрд руб.). Правда, нельзя забывать, что на этот фонд, по словам главы Березников Сергея Дьякова, «навешано» слишком много задач.

«Если передо мной стоит выбор: привлечь средства из фонда на лицензирование школы или ремонт дороги, как вы думаете, что я выберу: закрыть школу или позволить горожанам ездить по плохой дороге?» — задал риторический вопрос Дьяков.

Во многом по этой причине главы местных администраций не разрабатывают нормативы, по которым должно осуществляться вливание средств в строительство и ремонт дорог, считает глава Березников. У территорий пока много других задач, требующих первоочередного решения».

Газета «Новый компаньон», сентябрь 2010 г.

Изменение «Методики распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае» не учитывает дороги поселений с асфальтовым покрытием. Поэтому муниципальные районы, которые имеют крупные

населенные пункты с асфальтовым покрытием и через которые проходят федеральные и региональные трассы, понесли наибольшие потери: Лысьвенский, Чайковский, Пермский МР.

В Ежегодных докладах—2008, 2009 годов Совет муниципальных образований Пермского края поднимал вопрос о том, что практика реализации региональных проектов в значительной степени усложняется требованиями Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ. Это происходит в первую очередь из-за отсутствия экономических стандартов, которым должны отвечать исполнители услуг. О необходимости изменения ситуации Совет МО информировал Общероссийский конгресс муниципальных образований и ФАС России.

В ноябре 2010 года Президент России Д. А. Медведев в Послании Федеральному Собранию РФ отметил необходимость изменения 94-ФЗ: «Я не буду сейчас «демонизировать» известный всем 94-й закон, его все критикуют, но ситуация действительно уже вышла за грань разумного. Заложенные в нем цели, к сожалению, во многом остались декларациями. По самым скромным оценкам, нецелевые расходы, включая и прямое воровство, и «откаты», и просто нецелевые расходы, составляют не менее триллиона рублей. Поэтому пора начинать работу над новой редакцией закона о госзакупках — более продуманной и более современной».

ВЫВОД

При подушевом принципе распределения ФСР муниципальные районы сельского типа, городские и сельские поселения заведомо находятся в невыгодном положении. Поэтому считать его основным источником для решения дорожных проблем вряд ли возможно. Следовательно, необходимо рассматривать другие источники для решения этих вопросов, в том числе принятие специальной программы по сельским дорогам. ■





ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 2010 ГОДУ

Вторая глава данного Доклада посвящена тем основным вопросам, которые Совет муниципальных образований Пермского края решал в течение 2010 года. В первую очередь это проблемы создания нормативно-правовой базы органов местного самоуправления и их финансового обеспечения, необходимого для исполнения полномочий. Особое внимание было уделено формированию моделей управления и участию населения в общественном самоуправлении.

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

Необходимость формирования нормативно-правовой базы местного самоуправления является одним из наиболее острых и актуальных вопросов. Его эффективное решение в немалой степени осложняет постоянно изменяющееся федеральное и региональное законодательство, слабость юридических служб, особенно на поселенческом уровне, и чрезмерный контроль со стороны надзорных органов.

2.1.1. Российское законодательство и муниципальная реформа

Одной из основных сложностей ведения базы нормативно-правовых актов (*далее — НПА*) муниципальных образований Пермского края являются постоянные изменения федеральных законов, влияющих на деятельность органов местного самоуправления:

- «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ от 06.10.2003 г.);
- «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (№ 184-ФЗ от 06.10.2003 г.);
- «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (№ 8-ФЗ от 13.02.2009 г.);
- «О муниципальной службе в Российской Федерации» (№ 25-ФЗ от 07.03.2007 г.);
- «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (№ 67-ФЗ от 12.06.2002 г.);

- «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» (№ 97-ФЗ от 21.07.2005 г.);
- «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (№ 94-ФЗ от 21.07.2005 г.);
- «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (№ 257-ФЗ от 8.11.2002 г.) и другие.

Наконец, ОМСУ в своей работе должны руководствоваться Гражданским кодексом РФ (1994); Земельным кодексом РФ (2001), Градостроительным кодексом РФ (2004), Бюджетным кодексом РФ (1998), Налоговым кодексом РФ (1999) и др.

Постоянные изменения имеют прямое отношение к качеству муниципальной базы нормативно-правовых актов.

2.1.2. Законотворческая деятельность в Пермском крае. Основные законотворческие инициативы

В 2010 году продолжился активный законодательный диалог между региональными и муниципальными органами власти. Перейти от системы Соглашений о взаимодействии с региональными органами власти на законодательную основу позволил принятый 10 февраля 2010 г. Закон Пермского края «О полномочиях органов государственной власти Пермского края по взаимодействию с Советом муниципальных образований» № 557-ПК.

Региональная власть довольно активно работает в направлении внесения изменений в законодательство Пермского края, которое касается деятельности ОМСУ. Только за третий квартал 2010 года предложен ряд законодательных инициатив по трем основным направлениям.

1. По организации взаимодействия с региональными органами власти:

- Закон Пермского края «О градостроительной деятельности»;
- Закон Пермского края «О внесении изменений

в Закон Пермского края «О краевой инвестиционной программе регионального развития на 2009 год и на плановый период 2010–2011 гг.» в части перераспределения средств при строительстве газопроводов в отдельных муниципальных районах;

- Закон Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О программе государственных гарантий оказания населению Пермского края бесплатной медицинской помощи на 2011 год»;

- Закон Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об утверждении концепции

..... Таблица 2.1

Законодательные инициативы в Пермском крае за 2009–2010 годы

Субъект законотворческой инициативы	Количество инициатив, рассмотренных в первом чтении	
	На 31.12.2009	На 01.11.2010
Губернатор Пермского края	117	81
Законодательное Собрание Пермского края	53	42
Правительство Пермского края	5	1
Контрольно-счетная палата Пермского края	4	
Избирательная комиссия Пермского края	6	6
Органы местного самоуправления	11	9

..... Таблица 2.2

Законодательные инициативы органов местного самоуправления в 2010 году на 01.11.2010

Тип МО	Название МО	Тема поправки	Откуда поступила инициатива
МР	Карагайский	Проект закона Пермского края «О внесении изменения в Закон Пермского края «О краевой целевой программе «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2009–2012 годы»	Земское собрание
СП	Шумихинское	Проект закона Пермского края «Об административно-территориальных изменениях административной территории города Гремячинска Пермского края»	Глава
МР	Карагайский	Проект закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О краевой целевой программе «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2009–2012 годы»	Земское собрание
МР	Пермский	Проект закона Пермского края «Об образовании нового муниципального образования Сылвенское сельское поселение»	Земское собрание

Тип МО	Название МО	Тема поправки	Откуда поступила инициатива
ГП	Всеволодо-Вильвенское	Проект закона Пермского края «Об административно-территориальных изменениях территории города Александровска Пермского края»	Городская дума
ГО	Пермь	Проект Федерального закона «О внесении изменения в ст. 89 Жилищного кодекса Российской Федерации»	Глава
ГО	Пермь	Проект закона Пермского края «Об утверждении порядка определения мест общественного питания, в которых не разрешаются розничная продажа, в том числе в розлив, и потребление (распитие) пива и напитков, изготавливаемых на его основе»	Глава
ГО	Пермь	Проект закона Пермского края «О внесении изменений и дополнений в Закон Пермского края «О муниципальной службе в Пермском крае»	Глава
ГО	Пермь	Проект закона Пермского края «О порядке реализации гражданами права на приобретение земельных участков в составе садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений»	Глава

долгосрочной целевой программы «Развитие физической культуры, спорта и здорового образа жизни в Пермском крае на 2011–2015 годы»;

- Закон Пермского края «О внесении изменения в Закон Пермского края «О региональном фонде софинансирования расходов» в части внесения в него регионального проекта «Пожарная безопасность», об изменении условий при передаче средств ФСР из района в поселение и условий возмещения кредитов, взятых ОМСУ для реализации приоритетных региональных проектов»;

- Закон Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О концепции долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2011–2015 годы»»;

- Закон Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О целевой программе «Развитие малого и среднего предпринимательства в Пермском крае на 2008–2011 годы»».

2. По порядку исполнения государственных полномочий ОМСУ:

- Закон Пермского края «О внесении изменений и дополнений в Закон Пермского края «О целевой программе «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2009–2012 годы» в части уменьшения Фонда компенсаций за счет прекращения исполнения ОМСУ государственных полномочий по предоставлению краткосрочных кредитов и займов сельхозпроизводителям»;

- Закон Пермского края «О внесении изменений в законы Пермской области, Пермского края о передаче ОМСУ отдельных государственных полномочий», в части дополнительных субвенций из бюджета Пермского края при составлении протоколов об административной ответственности»;

- Закон Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О наделении органов мест-

ного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями по образованию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации их деятельности» в части дополнительного финансирования работы специалистов тех МО, на территории которых находятся воспитательные колонии и центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей.

3. О порядке исполнения полномочий ОМСУ:

- Закон Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О выборах должностных лиц муниципальных образований Пермского края» в части предоставления помещений для ведения избирательной кампании и публикации сведений о кандидатах»;

- Закон Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Пермского края» в части формирования избирательных фондов кандидатов и партий, публикации сведений о кандидатах»;

- Закон Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О полномочиях органов государственной власти Пермского края в сфере земельных отношений» в части исключения из него статьи, регулирующей права муниципальных органов власти по договорам купли-продажи земельных участков»;

- Закон Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «Реестр должностей муниципальной службы в Пермском крае» в части классификации должностей вне зависимости от численности населения, а также возможности вводить должности муниципальной службы в иных органах, предусмотренных уставом МО»;

- Закон Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О территориальных избирательных комиссиях» в части увеличения

срока их полномочий с четырех до пяти лет и др.

Учитывая слабость муниципальных юридических служб, подобный поток законодательных изменений создает предпосылки к появлению неточностей и ошибок в НПА органов местного самоуправления. По мнению международных экспертов, «частые изменения в законодательстве делают правила, управ-

ляющие местным органом власти, чрезвычайно сложными. Даже адвокаты, специализированные в муниципальных делах, имеют трудность не отставать от их изменений» (19-я сессия Европейского конгресса местных и региональных органов власти 11.10.2010 г.).

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

Основой для ведения регионального регистра муниципальных правовых актов стали региональные законы и положения, утвержденные в 2008 и 2009 годах. Сегодня в муниципальных образованиях действует около 100 тысяч НПА, и ежегодно их объем увеличивается на 20%. Однако в краевом Регистре находится лишь незначительная их часть, которые представили 311 муниципальных образований (4000 НПА на 01.07.2010 г.).

..... Таблица 2.3
Состояние краевого регистра НПА на 01.07.2010 г.

Тип МО	Исполнительные органы власти	Представительные органы власти
ГО	4378	2589
МРГТ	1457	1256
МРСТ	2216	2473
ГП	2521	1707
СП	7418	4883

Основными проблемами при ведении Регистра НПА являются:

- со стороны региональных органов власти:
- несоответствие региональных правовых актов федеральному законодательству;
- нехватка квалифицированных кадров для работы с регистром;
- со стороны муниципальных органов власти:
- неверное определение нормативности правовых актов. Например, неправильное определение признака нормативности (в 2009 году — 42% поступивших документов, в 2010 году — 30%), издание НПА неправомочным органом, распространение правовых норм на неопределенный круг лиц, неоднократность применения и другие;
- неоперативность муниципальных органов власти при представлении НПА для включения в регистр, что отмечено Прокуратурой Пермского края в качестве одного из существенных недостатков;
- ошибки технико-юридического характера. Например, при внесении изменений в НПА не всегда указываются обязательные реквизиты основного акта, при отмене основного НПА не отменяются изменяющие его НПА, у НПА могут отсутствовать или быть неверными названия, употребляются сокращения и аббревиатуры, не являющиеся общепринятыми, неопределенность и противоречивость используемой терминологии и другие;

В 2010 году региональные органы власти приняли ряд мер для завершения создания Регистра НПА муниципальных образований Пермского края.

Во-первых, Указом губернатора Пермского края от 29.06.2010 г. № 39 утвержден порядок проведения проверок полноты и достоверности представленных ОМСУ МО ПК сведений для включения в регистр муниципальных НПА Пермского края.

Во-вторых, разработано типовое соглашение о совместной деятельности ОМСУ районов и поселений по подготовке и представлению муниципальных НПА в краевой Регистр. В соглашении рекомендуется следующее закрепление ответственности: поселения проводят инвентаризацию, определяя документы нормативными, а районы осуществляют проверку НПА и готовят их для включения в регистр.

В-третьих, краевой регистр НПА пополняется с использованием электронных баз муниципальных правовых актов в системе «КонсультантПлюс» (ЗАО «ТелекомПлюс»).

И наконец, на портале администрации Пермского края создана страница краевого регистра, на которой оперативно отражается информация по его пополнению в разрезе городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений.

В 2010 году продолжилась работа Управления Министерства юстиции по Пермскому краю в части государственной регистрации нормативных актов по внесению изменений в Уставы муниципальных образований (табл. 2.4).

В 2010 году произошло увеличение количества отказов в государственной регистрации муниципальных правовых актов, а также оставление без рассмотрения муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы МО. Эту тенденцию подтверждают и данные Прокуратуры Пермского края: по результатам проверок в 2010 году было оспорено 182 устава муниципальных образований, что на 7 больше по сравнению с тем же периодом 2009 года. Вышеизложенное обстоятельство свидетельствует о снижении качества подготовки этих документов.

Совет муниципальных образований Пермского края в 2009 году заключил соглашение о взаимодействии с Управлением Министерства юстиции по Пермскому краю, в рамках которого происходит регулярное информирование ОМСУ о состоянии дел по изменению Уставов.

Информация о регистрации Уставов муниципальных образований

Вид НПА	На 01.07.2009		На 01.07.2010	
	Поступило	Прошли регистрацию	Поступило	Прошли регистрацию
Принято на рассмотрение Уставов				
Всего, в т. ч.:	324	190	353	197
новая редакция	5	3	31	3
изменения	319	187	322	194
Оставлено без рассмотрения				
Всего, в т. ч.:	22			
уставы	—		2	
изменения	22		25	
Принято решение об отказе				
Всего, в т. ч.:	66		128	
уставов	1		18	

Большая работа проводится Прокуратурой Пермского края в области контроля соответствия НПА муниципальных образований действующему российскому законодательству.

1. Надзор за нормотворчеством органов местного самоуправления (табл. 2.5)

Основными замечаниями со стороны Прокуратуры Пермского края являются несоблюдение следующих требований российского и краевого законодательства:

- с 1 января 2009 г. издаются только постановления и распоряжения администраций муниципальных образований (ч. 4 ст. 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ), однако продолжается практика опубликования правовых актов, принятых главами администраций;

Одной из серьезных проблем, отмеченных Прокуратурой по Пермскому краю, является несвоевременное представление информации в Министерство юстиции по Пермскому краю информации об источнике и дате опубликования изменений, внесенных в Устав МО. Совет муниципальных образований Пермского края в 2010 году неоднократно обращался к этому вопросу. В частности, он был рассмотрен на семинарах глав и муниципальных служащих городских и сельских поселений, в которых приняло участие свыше 400 человек, и на расширенном заседании Палаты сельских поселений Совета муниципальных образований.

Таблица 2.5

Общая статистика по итогам деятельности Прокуратуры Пермского края в области надзора на НПА муниципальных образований региона

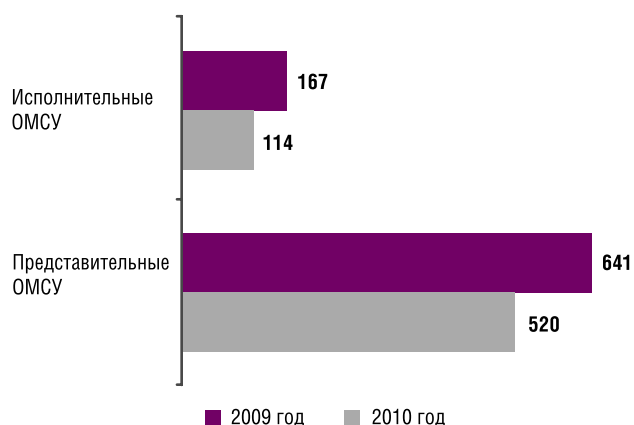
Действия	ГО и МР		ГП и СП	
	На 01.07.2009	На 01.07.2010	На 01.07.2009	На 01.07.2010
Оспорено НПА	376	326	969	1244
Приведено в соответствие	276	258	711	1086

Действия	По всем МО Пермского края	
	На 01.07.2009	На 01.07.2010
Предотвращено принятие НПА	796	618
Заключения удовлетворены	796	615

• до 1 сентября 2010 года не исполнены решения об изменении в Уставах МО наименований представительных органов, глав муниципальных образований, местных администраций (ч. 2 ст. 4 Закона Пермского края «О распространении действия Закона Пермской области «Об установлении наименований представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований, местных администраций в Пермской области» от 01.03.2010 г. № 591-ПК).

..... Диаграмма 2.1

Общее количество замечаний к НПА ОМСУ (2009–2010 гг.)



2. Надзор за исполнением законодательства в сфере экономики

2.1. Нарушения в области налогового законодательства.

При принятии нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы налогообложения, либо при внесении в них изменений, допускаются нарушения:

- нарушение порядка опубликования НПА, регулирующих местные налоги;
- утверждение налоговых ставок, превышающих допустимый уровень, который установлен федеральным законодательством;
- неверно указывается суммарная инвентаризационная стоимость, в пределах которой утверждается налоговая ставка по налогу на имущество физических лиц;
- с превышением полномочий устанавливается перечень налогоплательщиков и налоговый (отчетный) период.

Например, в первом полугодии 2010 года в 2,5 раза возросло количество прокурорских протестов. Они связаны преимущественно с вопросами определения объектов налогообложения, установления максимальных и минимальных ставок налога на имущество физических лиц (в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 28.11.2009 г. № 283-ФЗ).

2.2. Нарушения в области рекламного законодательства.

Принимаются нормативные правовые акты, которые устанавливают дифференцированные сроки

распространения наружной рекламы в зависимости от вида рекламы, размер платы за размещение наружной рекламы (помимо государственной пошлины), распространяют действие положений о наружной рекламе на витрины торговых объектов, что противоречит Федеральному закону «О рекламе» от 13.03.2006 г. № 8-ФЗ. Подобные акты приняты представительными органами ГО Соликамск, Усольского, Уинского, Соликамского, Пермского, Суксунского МР.

2.3. Нарушения в области антимонопольного законодательства.

Отсутствие в Уставах МО полномочий на установление схем размещения нестационарных торговых объектов, что противоречит требованиям целого ряда федеральных и краевых законов. Например, в Усольском, Уинском, Чердынском МР эти правила регулируются постановлениями глав муниципальных районов.

Органами местного самоуправления муниципальных образований допускается отчуждение имущества вне процедур, предусмотренных законодательством о приватизации, при сдаче имущества в аренду. Например, администрацией Чердынского района было отказано предпринимателю Н. Ушаковой в реализации преимущественного права на выкуп арендуемого помещения. Основанием послужило незарегистрированное право оперативного управления спорного имущества со стороны ОМСУ.

Также довольно типичным является издание НПА, по которым ОМСУ неправомерно наделялись контрольными полномочиями. Например, прокурором Кировского района г. Перми принесены протесты на «Положение об отделе благоустройства» и «Положение об отделе по развитию потребительского рынка, защите прав потребителей», в которых предусмотрены права ОМСУ на осуществление муниципального контроля в области строительства и деятельности хозяйствующих субъектов. По аналогичным основаниям принесены протесты на НПА Мотовилихинского, Орджоникидзевского районов г. Перми и г. Березники.

3. Надзор в области управления муниципальным имуществом

Типичными нарушениями в этой области являются:

- передача оперативного управления муниципальным имуществом федеральным учреждениям;
- отсутствие надлежащего контроля над деятельностью унитарных предприятий;
- возложение на покупателей муниципального приватизируемого имущества обязанностей по компенсации организационных расходов, а на арендаторов муниципального имущества — обязанностей по содержанию территории общего пользования (тротуаров, иных прилегающих к зданию объектов);
- незаконный отказ субъектам малого и среднего предпринимательства в выкупе муниципального имущества;
- нарушение порядка ведения реестра муниципального имущества.

Эти нарушения выявлены Прокуратурой Пермского края в ходе совместных проверок с территориальными прокуратурами ГО Березники, Краснокамск, Чайковского МР и других. Например, в феврале 2010 года отменено решение Думы Осинского ГП, которым в прогнозный план приватизации было включено помещение, переданное агентством по управлению имуществом Пермского края из региональной в муниципальную собственность при условии его использования для улучшения жилищных условий малоимущих граждан.

4. Надзор в области земельных отношений

4.1. Нарушения при передаче поселениям полномочий муниципальных районов по управлению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Например, решением Пермского районного суда от 16.03.2010 г. признан недействующим п. 1 «Соглашения о передаче полномочий по решению вопросов местного значения» от 16.02.2009 г., заключенного между администрациями Пермского МР и Бершетского СП. В мае 2010 года решение районного суда было оставлено без изменения и краевым судом.

4.2. Нарушения в области осуществления земельного контроля, которые выражаются в превышении полномочий ОМСУ:

- осуществление контроля охраны земель (законодательство предусматривает исполнение контроля только над использованием земли);
- проведение земельного районного контроля использования земель поселений;
- контроль со стороны районных инспекторов исполнения предписаний, выданных государственными инспекторами;
- превышение полномочий в части регламентации процедуры рассмотрения заявлений граждан о предоставлении земельных участков для целей, не связанных со строительством, а также принятие НПА;
- принимаются НПА, регламентирующие вопросы определения размера арендной платы, порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной собственности, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена;
- закрепление в уставах МО норм, предоставляющих ОМСУ право устанавливать порядок резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд;
- превышение полномочий ОМСУ в части утверждения порядка организации и проведения торгов по продаже земельных участков, расположенных на соответствующих территориях, или права на заключение договоров аренды таких земельных участков.

Например, органами прокуратуры края оспорены НПА органов местного самоуправления в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъ-

ектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» от 27.12.2009 г. № 365-ФЗ, в частности положения о муниципальном земельном контроле, утвержденные ГО Кудымкар, Нытвенским, Усольским, Сивинским МР, Соколовским, Пальниковским, Кукуштанским, Кондратовским, Двуреченским, Платошинским СП Пермского МР.

5. Надзор в области бюджетных отношений

В ряде городских и сельских поселений не отрегулированы вопросы осуществления полномочий по организации финансового контроля: самостоятельные структуры не созданы или не переданы полномочия в МР. Одновременно с этим органами прокуратуры края выявляются факты превышения полномочий контрольными органами МР в отношении ОМСУ ГП и СП. Например, в 2010 году КСП Пермского МР кроме проверок исполнения бюджетов СП, согласно заключенным соглашениям, проводила проверки управления и распоряжения имуществом поселений, соблюдения установленного порядка подготовки и рассмотрения проектов бюджетов сельских поселений и отчетов об их исполнении.

В нарушение ст. 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации довольно распространенным является подписание соглашений о передаче полномочия финансового контроля не представительными, а исполнительными органами власти муниципальных районов и поселений.

В ходе прокурорских проверок кроме вышеуказанных вопросов были выявлены факты неправильного формирования доходных статей бюджета, неустановления методики расчетов доходов бюджетов сельских поселений, порядка принятия и утверждения отчетов об исполнении бюджетов а также их опубликования в установленном порядке (ст. 5, 28, 36 Бюджетного кодекса РФ).

В 2010 году Прокуратура Пермского края провела специальные проверки, которые были призваны определить законность осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий в процессе обеспечения жильем ветеранов Великой Отечественной войны и членов их семей.

Типичными нарушениями, допускаемыми органами местного самоуправления при постановке ветеранов войны на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, являются:

- прием заявлений, не подписанных всеми членами семьи заявителя, проживающими совместно с ним;
- прием заявлений при отсутствии полного пакета документов;
- невыдача гражданам расписок о получении документов с указанием их перечня, даты и времени получения;
- нарушение тридцатидневного срока принятия решения о постановке либо об отказе в постановке на учет;
- неуведомление граждан о результатах рассмотрения их заявлений;
- внесение в книги учета незавершенных исправлений и поправок;

- незаконные отказы в постановке ветеранов войны на учет;
- истребование документов об имущественном положении ветеранов войны.

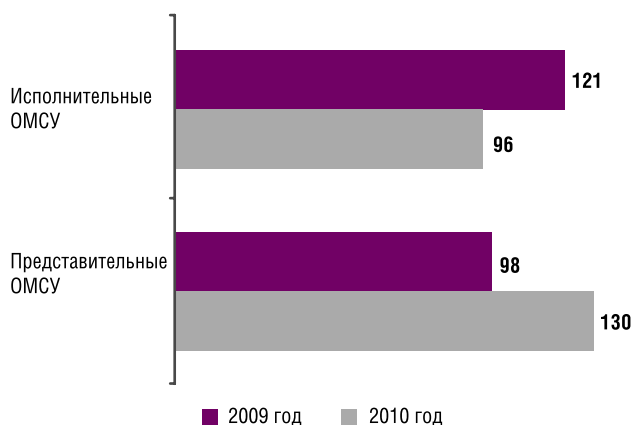
В 2010 году эти нарушения были допущены в Кизеловском, Нытвенском, Ординском МР.

Имеются отдельные недостатки и в создании нормативно-правовых актов, регулирующих организацию работы органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в первую очередь при подготовке документов к отопительному сезону и установлении тарифов и нормативов на коммунальные услуги.

Органами прокуратуры проводится постоянный мониторинг соблюдения прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (диагр. 2.2).

..... Диаграмма 2.2

Итоги постоянного мониторинга органами Прокуратуры соблюдения прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (2009–2010 гг.)



..... Таблица 2.6

Примеры нарушений в НПА в сфере ЖКХ ОМСУ

Тип МО	Вид нарушения	Вид взыскания
Троицкое СП (Усольский МР) Косинское, Светличанское СП (Косинский МР)	Неосуществлением должным образом подготовки объектов жилого фонда и жилищно-коммунальной сферы условиях осенне-зимнего периода	Предостережение
Гремячинское ГП, Шумихинское, Юбилейное СП (Гремячинский МР)	Издание НПА, регулирующих вопросы организации теплоснабжения поселений, начала отопительного сезона	Протест прокурора
Калинское СП (Чусовской МР)	Издание НПА «Об установлении платы за пользование жилым помещением (платы за наем) муниципального жилищного фонда»	Протест прокурора
Двуреченское СП (Пермский МР)	Издание НПА «Об утверждении Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан»	Протест прокурора
Вознесенское СП (Верецагинский МР) Северо-Углеуральское ГП (Кизеловский МР)	Несвоевременная оплата коммунальных услуг муниципальными учреждениями	Предостережение
ГО Пермь, Соликамск Губахинское, Лысьвенское, Гремячинское ГП	Наличие задолженности управляющих компаний за поставленные ресурсы	Предостережение
Ныробское ГП (Чердынский МР)	Нарушения нормативного режима обеспечения населения услугами водоснабжение	Заявление в суд
Черновское СП (Большесосновского МР)	Отсутствие утвержденного тарифа на услуги подачи холодного водоснабжения, а также услуг, не предусмотренных законодательством	Предоставление
Чекменевское СП (Нытвенский МР)	Признание незаконным бездействия администрации по организации в границах поселения электроснабжения населения	Заявление исполнено
Частинское СП (Частинского МР)	Возложение обязанности провести конкурс по отбору управляющих организаций для управления общим имуществом многоквартирных домов	Заявление в суд

Причинами появления протестов прокуратуры являются:

1. Отсутствие НПА, регулирующих отношения в сфере реализации № 294-ФЗ: не установлены органы, осуществляющие муниципальный контроль (Сивинский, Куединский, Карагайский, Кишертский, Пермский МР).

2. Приведение в соответствие с федеральным законодательством положений о муниципальном земельном контроле (ГО Кудымкар, Нытвенский, Усольский, Сивинский, Пермский МР).

Согласно сложившейся практике, разработкой модельных НПА занимается Совет представительных органов при Законодательном Собрании Пермского края. За десять лет работы накоплен большой опыт в подготовке таких документов, которые в обяза-

тельном порядке проходят серьезную правовую экспертизу в управлениях Законодательного Собрания. Ответственность за внедрение в практику модельных НПА возложена на членов Совета представительных органов — председателей городских дум и земских собраний. Главным инструментарием проведения этой работы являются соглашения между представительными органами муниципальных районов и поселений. В Ежегодном докладе 2009 года были приведены подробные сведения о том, что эти соглашения заключены не во всех муниципальных районах или исполняются формально. Ситуация за 2010 год существенно не изменилась. Совету представительных органов необходимо обратить особое внимание на повышение качества подготовки НПА поселенческими советами.

ВЫВОД

Создание нормативно-правовой базы муниципальных образований проходит в сложной обстановке постоянного изменения действующего российского и регионального законодательства. Недостаточно высокий уровень НПА муниципальных образований объясняется довольно низким уровнем юридических служб или их полным отсутствием, что влечет за собой значительные претензии со стороны надзорных органов. ■





2.2. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ

В 2010 году вопросы территориальной организации местного самоуправления были в центре внимания государственных и местных органов власти региона. Основной причиной интереса к этой теме стала необходимость поиска путей создания самообеспеченных муниципальных образований в условиях изменения численности и структуры населения в Пермском крае.

2.2.1. Основные тенденции в развитии территориальной организации местного самоуправления в 2010 году

В октябре 2009 года Правительством Пермского края утверждена «Схема территориального развития Пермского края» (далее — *Схема*), которая предполагает развитие муниципальных образований на долговременную перспективу. Она определила основную цель развития региона — обеспечение устойчивого развития территорий, инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечение учета интересов граждан и их объединений.

Достижение основной цели осуществляется путем реализации мероприятий по комплексу направлений:

1. Формирование пространственной организации территории (в том числе каркас расселения, система основных инженерных и транспортных коммуникаций, природно-экологический каркас).

2. Создание гуманной среды обитания: существенное улучшение экологической ситуации, повышение качества жизни населения.

3. Создание привлекательного инвестиционного облика территории и предпосылок для существенного прогресса в развитии основных секторов экономики, определение наиболее перспективных зон опережающего развития, зон экономической активности и полюсов роста края.

4. Достижение долговременной экономической, технологической и экологической безопасности развития Пермского края, в том числе путем разработки мероприятий по защите от неблагоприятных природных и антропогенных процессов, чрезвычайных ситуаций.

5. Сохранение историко-культурного и природного наследия, рациональное природопользование, формирование предложений по развитию особо охраняемых территорий.

Закономерным результатом достижения вышепе-

речисленных целей должно стать сокращение территориальных диспропорций в социальном и экономическом развитии Пермского края.

В *Схеме* определены пять зон опережающего развития муниципальных образований: Пермско-Краснокамская, Березниковско-Соликамская, Лысьвенско-Чусовская, Чайковская, Кунгурская.

Названы и конкретные населенные пункты, которые должны стать центрами роста экономики региона. Поэтому в рамках реализации *Схемы* представляется интересным рассмотреть ряд тенденций, значительно определяющих вопросы территориального развития органов местного самоуправления Пермского края.

На 1 января 2011 г. на территории края действует 358 муниципальных образований (6 городских округов, 42 муниципальных района, 32 городских поселения, 278 сельских поселений) и 2 межселенные территории. Для формирования эффективной схемы их территориального развития необходимо учитывать ряд тенденций.

Первая тенденция — снижение численности городского населения. За прошедшие двенадцать лет Пермский край начал несколько отставать от регионов-конкурентов по количеству населения, проживающего в городах и поселках городского типа (*табл. 2.7*).

Изменение структуры населения регионов-конкурентов Пермского края (в %)

Регион	1998 г.		2010 г.	
	городское	сельское	городское	сельское
Удмуртская Республика	69,7	30,3	67,8	32,2
Кировская область	69,7	30,3	72,3	27,7
Пермский край	75,8	24,6	74,2	25,8
Нижегородская область	76,9	23,1	79,1	20,9
Самарская область	80,6	19,4	80,6	19,4
Свердловская область	73,4	26,6	83,4	16,6
Российская Федерация	74,0	26,0	73,1	26,9

Приведенные в таблице 2.7 статистические данные показывают, что Пермский край постепенно превращается в регион, где сельское население начинает занимать все более значительное место.

Один из индикаторов данной тенденции — показатель средней убыли населения (табл. 2.8). За период с 1990 по 2010 годы в городских округах и поселениях она составила в среднем 10,7%, в сельских поселениях не превышала 7,8%. Можно предположить, что этот разрыв будет увеличиваться, так как повышение рождаемости происходит в первую очередь в сельских территориях.

Вторая тенденция — неравномерность расселения жителей Пермского края. Сегодня на территории всех типов муниципальных образований находится 25 городов, 30 поселков городского типа и 3644 сельских населенных пункта, в которых проживает около 2716,4 тысячи человек (табл. 2.9).

...основной причиной сокращения населения региона является миграция, а отрицательный естественный прирост. Несмотря на улучшение относительных показателей естественной убыли населения в Пермском крае в последние годы, демографические перспективы развития региона неутешительны. По прогнозам Росстата, даже при оптимистических сценариях изменения рождаемости и смертности численность населения Пермского края стабилизировать в среднесрочной перспективе не удастся. По самому оптимистическому прогнозу, количество жителей останется на уровне 2,7 млн человек, а по пессимистическому — к 2025 году сократится до 1,6 млн человек.

Доклад о развитии человеческого потенциала.
Пермь, 2010

Таблица 2.8

Изменение численности населения в муниципальных образованиях Пермского края

Типы МО	Численность населения (чел.)		Сокращение населения (1990–2010 гг.)	
	1990 г.	2010 г.	человек	%
ГО	1 513 616	1 354 264	–159 352	–10,53%
МРГТ	775 328	690 855	–84 473	–10,90%
МРСТ	728 006	671 331	–56 675	–7,78%

Таблица 2.9

Расположение населенных пунктов по типам муниципальных образований

Тип МО	Общее кол-во населения (тыс. чел.)	Кол-во городов	Кол-во поселков городского типа	Кол-во сельских населенных пунктов
Городские округа (ГО)	1354,3	5	1	2
Муниципальные районы (МР), в т. ч. :	1362,1	20	29	3642
городские поселения (ГП)	656,0	20	13	199

Расположение населенных пунктов по типам муниципальных образований

Тип МО	Общее кол-во населения (тыс. чел.)	Кол-во городов	Кол-во поселков городского типа	Кол-во сельских населенных пунктов
сельские поселения (СП)	706,0	—	16	3432
межселенные территории (МТ)	0,1	—	—	11

Население распределено крайне неравномерно: среднее число жителей в сельских поселениях составляет около 205 человек, в городских поселениях — 20 тысяч человек, а в городских округах — свыше 200 тысяч. Однако это очень усредненные цифры. Например, 72% жителей городских округов живет в Перми, а среди городских поселений те же 70% сосредоточены в 9 городских поселениях — Чайковском, Лысьвенском, Чусовском, Краснокамском, Добрянском и других.

Таблица 2.10

Характеристика МО по численности населения на 01.01.2010 г.

Численность населения (чел.)	ГО	МР	ГП	СП
До 1000				26
1000–1999				116
2000–4999			3	111
5000–9999	1	1	9	24
10 000–49 999	1	36	16	2
50 000–99 999	2	4	4	—
Свыше 1 000 000	2	1	—	—

Большая разница в численности населения между самым крупными и небольшими муниципальными образованиями характерна для всех типов муниципальных образований (табл. 2.10):

1. Городские округа:

ЗАТО «Звёздный» — 9895 чел., ГО г. Пермь — 985 806 чел. Разница составляет 99,6 раза.

2. Муниципальные районы:

Косинский МР — 7563 чел., Чайковский МР — 108 768 чел. Разница составляет 14,4 раза.

3. Городские поселения:

Новоильинское ГП (Нытвенский МР) — 3480 чел., Чайковское ГП (Чайковский МР) — 82 345 чел. Разница составляет 23,7 раза.

4. Сельские поселения:

Крюковское СП (Еловский МР) — 463 чел., Куединское СП (Куединский МР) — 13 261 чел. Разница составляет 28,6 раза.

Для характеристики муниципальных образований Пермского края большое значение имеет показатель плотности населения (табл. 2.11).

Таблица 2.11

Плотность населения по типам МО на 01.01.2010 г.

Тип МО	Плотность населения (чел./кв. км)
ГО	807,8
МР	14,11
ГП	791,52
СП	6,46

Анализ таблицы 2.11 позволяет сделать следующие выводы:

1. Население также неравномерно распределено по территории Пермского края и в основном сосредоточено 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 г. Пермь по плотности населения находится только на 8-м месте.

2. В муниципальных районах плотность населения в 57 раз ниже, чем в городских округах.

Самая низкая плотность в сельских поселениях Красновишерского МР — 0,57 чел./кв. км, Чердынского МР — 0,93 чел./кв. км и Александровского МР — 0,96 чел./кв. км.

Пермский край является типичным старопромышленным регионом России, в котором основное население сосредоточено в городах или поселках городского типа. Однако указанные выше тенденции могут внести существенные коррективы в его дальнейшее развитие, потому что значительное количество населения начинает сосредотачиваться в сельских районах, характеризующихся низкой плотностью населения.



В 2006 году Пермский край, одним из первых в России, вступил в реформу местного самоуправления, предусмотренную 131-ФЗ. Это послужило поводом для серьезного изменения его административно-территориального деления: 9 городов превратились в муниципальные районы, 20 районных центров были преобразованы в городские поселения, а на базе 533 сельских советов было создано 282 сельских поселения.

Таблица 2.12
Изменение типов МО в 2010 году

Тип МО	2006 г.	2009 г.	2010 г.
ГО	6	6	6
МР	42	42	42
ГП	33	32	32
СП	282	279	278

Административные центры муниципальных районов (МР), как правило, располагаются в населенных пунктах, являющихся центрами городских или сельских поселений. В 17 МР административный центр расположен в границах сельского поселения (СП), а в 25 — в границах городского поселения (ГП). Административные центры Кудымкарского, Кунгурского, Пермского и Соликамского МР находятся на территории городских округов (ГО). Таким образом, в 90% случаев в границах одного МО находятся органы управления двух разных типов муниципальных образований. Это порождает у населения вопросы по поводу ответственности за исполнение полномочий.

Изменение числа поселений за четыре года реформы происходило только в одном муниципальном образовании — Пермском районе. На его территории было максимальное количество поселений — 25, сегодня их число снизилось до 20. В 2010 году здесь произошло еще одно объединение — Сылвенского и Лядовского сельских поселений с образованием нового, Сылвенского сельского поселения.

«Начиная этот процесс, мы не рассчитывали и не рассчитываем сейчас на социально-экономический эффект. Задача, которую мы ставили перед собой, несколько иная, в ее основе лежит долгосрочная стратегия развития территории Пермского муниципального района, структурно входящего в первый и второй пояса пермской агломерации. Определяя перспективы, мы исходили из того, что органы местного самоуправления являются сервисом для населения и бизнеса, которые будут просить у нас все более качественные муниципальные услуги, требующие санации системы и органов управления и, соответственно, нового уровня операционной эффективности местного самоуправления. Низкий уровень кадрового потенциала в ряде поселений вряд ли сможет соответствовать уровню этих задач».

А. В. Цвикилевич,
заместитель руководителя администрации Пермского района, кандидат экономических наук

Таблица 2.13
Численность населения по типам МО, исключая муниципальные районы, на 01.10.2010 г.

Тип МО	Кол-во МО (% от общего числа)	Кол-во населения (% от общего кол-ва)
ГО	1,7	50,1
ГП	8,9	24,5
СП	89,4	25,4

В 2010 году в 38 ГО и ГП проживало 74,6% населения Пермского края, в 278 СП — лишь 25,4%. При этом, учитывая низкую плотность населения, вряд ли в ближайшие годы удастся сократить число последних без нарушения одного из принципов 131-ФЗ — доступности органов местного самоуправления для населения.

Таблица 2.14
Характеристика муниципальных районов по числу поселений в 2010 году

Тип МО	Кол-во городских и сельских поселений	Среднее кол-во жителей в поселении
МРГТ	93	7429
МРСТ	217	3095
По Пермскому краю	310	5262

Комментарий к таблице 2.14:

1. Разница средней численности между МРГТ и МРСТ составляет 2,4 раза. Следовательно, малочисленные поселения расположены в МРСТ. Наибольшее количество поселений находится в Пермском районе (20 поселений), а наименьшее — в Губахинском и Юрлинском МР (3 поселения).

2. Среди МРГТ наименьшее число жителей — в среднем 3500 человек — проживает в поселениях Осинского, Чернушинского, Гремячинского МР.

3. Среди МРСТ наименьшее число жителей — в среднем 1700 человек — проживает в поселениях в Еловском, Уинском, Косинском МР.

4. В МРГТ и МРСТ основная часть населения проживает в районных центрах (от 30 до 80%) поэтому средняя численность жителей в оставшихся ГП и СП составляет значительно меньшее количество (Приложение 4).

«В конечном счете вопрос состоит не в том, большие или маленькие муниципальные образования должны быть и какой конфигурации; вопрос заключается в другом — насколько органы местного самоуправления способны решать в своих территориальных границах собственные задачи. 131-ФЗ формально создает некоторые рамки для формирования местным населением территориальных границ муниципальных образований. Однако при экономической несамостоятельности населения решения будут предопределяться региональными элитами, способствуя формированию олигархической модели осуществления власти. Фактически любая инициатива населения по изменению границ муниципальных образований будет регулироваться региональной властью, лишь находя свое практическое воплощение в формах, определенных законом».

В. П. Мохов,
заведующий кафедрой государственного и
муниципального управления ПГТУ, доктор
исторических наук

Стремление к созданию оптимальной территориально-административной структуры Пермского края активно обсуждалось муниципальным сообще-

ством в 2010 году. Правительство Пермского края активно проводило политику, направленную на объединение муниципальных образований как способ повышения их экономической эффективности и сокращения административных расходов.

Сегодня на территории Пермского края действует 29 городских и сельских поселений, которые объединяют свыше 30 населенных пунктов. Их можно разделить на две группы: крупные сельские поселения, с численностью населения свыше 5000 человек, и небольшие поселения, с численностью населения до 5000 человек (табл. 2.15).

Трудно себе представить, что глава поселения «держит руку на пульсе» любой деревни или поселка, а администрация находится в шаговой доступности для каждого жителя. При этом уровень дотационности достаточно высокий. Исключение составляют всего несколько поселений, которые находятся в выгодном географическом положении или имеют реальную налоговую базу, в которой на первом месте стоит налог на землю (Ильинское СП, Белоевское СП, Верх-Иньвенское СП, Култаевское СП). Аналогичная ситуация и в небольших сельских поселениях (табл. 2.16).

..... Таблица 2.15

Количество населенных пунктов в крупных поселениях Пермского края (2010 г.)

Район	Поселение	Кол-во населенных пунктов	Численность населения	Уровень дотационности (%)
Ильинский	Ильинское СП	36	7775	12
Карагайский	Карагайское СП	33	8714	78
Кочевский	Кочевское СП	32	6898	65
Краснокамский	Оверятское ГП	33	8747	67
Кудымкарский	Белоевское СП	57	6165	37
Кудымкарский	Верх-Иньвенское СП	61	6249	47
Кудымкарский	Степановское СП	34	5780	—
Пермский	Култаевское СП	33	10 210	Объединение произошло в 2008 году
Сивинский	Сивинское СП	53	7823	93
Юрлинский	Юрлинское СП	63	9813	79
Юсьвинский	Юсьвинское СП	54	7608	81

..... Таблица 2.16

Количество населенных пунктов в небольших поселениях Пермского края (2010 г.)

Район	Сельское поселение	Кол-во населенных пунктов	Численность населения	Уровень дотационности (%)
Ильинский	Васильевское	31	1556	28
Верецагинский	Нижнегалинское	30	1806	62
Добрянский	Перемское	30	1877	—
Кишертский	Андреевское	32	1961	70

Район	Сельское поселение	Кол-во населенных пунктов	Численность населения	Уровень дотационности (%)
Березовский	Асовское	32	2598	82
Кунгурский	Кыласовское	37	2603	63
Сивинский	Екатерининское	31	2785	76
Карагайский	Нердвинское	43	2844	39
Верещагинский	Путинское	32	3007	62
Юсьвинский	Архангельское	41	3130	91
Ильинский	Сретенское	32	3174	90
Юсьвинский	Купросское	40	3231	51
Кудымкарский	Ленинское	50	3439	12
Сивинский	Бубинское	44	3534	74
Кудымкарский	Егвинское	40	3949	72
Верещагинский	Сепычевское	44	3970	93
Кудымкарский	Ошибское	35	4114	84
Нытвенский	Григорьевское	40	4529	77

Анализируя таблицу 2.16 можно сделать следующие выводы:

- объединение городских и сельских поселений влечет за собой увеличения числа входящих в них населенных пунктов и автоматически снижает доступность власти;
- низкая плотность населения в сельских территориях Пермского края (5,6 чел. / кв. км) при укрупнении поселений объективно не изменяет уровень их дотационности.

Поиск оптимального административно-территориального построения муниципальных образований Пермского края обсуждался в 2010 году на различных коммуникационных площадках.

1. В апреле 2010 года Законодательным Собранием был организован первый выездной семинар для глав и председателей представительных органов ГО и МР, который прошел на территории Пермского МР. Одной из обсуждаемых тем стала: «Нормативное правовое обеспечение и практика преобразования муниципальных образований путем их объединения. Социально-экономический эффект объединительного процесса».

2. В октябре 2010 года Европейский клуб экспертов местного самоуправления, Совет муниципальных образований Пермского края, Пермский институт

муниципального управления и Пермский государственный технический университет при активной поддержке ГО г. Пермь провели Международную конференцию «Современные тенденции развития территориальных и организационных основ местного самоуправления в России и Германии». В резолюции конференции, в частности, говорится: «Участники конференции считают, что территориальная организация местного самоуправления должна быть достаточно устойчивой; недопустимы перманентные изменения территориальных основ, которые препятствуют нормальному развитию самоуправления, делают его крайне уязвимым. Опыт Германии, в частности, свидетельствует о том, что сложившаяся территориальная организация самоуправления должна существовать достаточно длительное время (до нескольких десятков лет), с тем чтобы можно было оценить ее эффективность».

3. В ноябре 2010 года Совет Федерации РФ провел «круглый стол» на тему «Оптимизация территориальных основ местного самоуправления в контексте муниципального развития: проблемы и перспективы», в работе которого приняли участие главы муниципальных образований Пермского края. Участники обсуждения получили аналитический материал по вопросам развития территориально-административного деления МО в России (*Приложение 5*).

ВЫВОД

В качестве вывода приведем мнение российских и зарубежных экспертов по местному самоуправлению, изложенное в «Итоговой резолюции круглого стола «Территориальная организация местного самоуправления в контексте муниципального развития» (Европейский клуб экспертов местного самоуправления, г. Калининград, 2010 г.): «Инициативы по укрупнению муниципальных образований и иным территориальным преобразованиям не могут обосновываться недостаточной финансовой обеспеченностью тех или иных муниципальных образований. Данные задачи не могут быть решены путем территориальных изменений. Проблема финансовой обеспеченности местного самоуправления в России — системная проблема, порожденная действующим налоговым, бюджетным и сопряженным законодательством, а не территориальной организацией местного самоуправления». ■



2.3. МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ

Муниципальное управление — относительно новое явление в современной России, которое начало формироваться в нашей стране лишь в 90-х годах XX века вместе с возрождением местного самоуправления. Поэтому его становление происходит в довольно сложных условиях: экономические и финансовые ресурсы местного самоуправления недостаточны для удовлетворения основных жизненных потребностей населения. Практический опыт организации местного самоуправления, особенно на поселенческом уровне, крайне невелик.

Муниципальная власть остро нуждается в создании таких управленческих моделей, которые бы способствовали:

- эффективному управлению муниципальным имуществом, финансами, муниципальными пред-

приятиями и учреждениями, объектами социальной сферы;

- разработке и реализации местных программ развития, привлечению к работе бизнеса, общественных объединений, всех слоев населения.

«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, которая 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, 2010 г.

2.3.1. Исполнение полномочий

Прежде всего, для анализа функционирования любой модели управления муниципального образования необходимо проанализировать сложившуюся практику исполнения полномочий. В Ежегодном докладе Совета муниципальных образований губернатору и Законодательному Собранию Пермского края за 2008 год были приведены данные, иллюстрирующие практику передачи полномочий между поселениями и муниципальными районами с 2006 по 2008 год. Аналогичная работа была проведена при подготовке Ежегодного доклада—2010.

Исследование, проведенное в 2010 году, показало, что порядок передачи полномочий не является законченным процессом: они могут передаваться на длительный срок, или соглашения о передаче изменяются ежегодно. Полномочием, которое поселения

почти всегда передают муниципальным районам, является казначейское обслуживание и финансовый контроль (табл. 2.17).

В отличие от 2008 года, городские и сельские поселения стали передавать муниципальным районам

решение вопроса местного значения по «Обеспечению малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями» в рамках реализации краевых целевых программ «Достойное жилье», «Сельское жилье», «Жилье для молодой се-

мьи», «Жилье для молодых специалистов» и других.

Муниципальные районы, в свою очередь, передают на уровень поселения полномочия по утилизации и захоронению твердых бытовых отходов (ТБО), по содержанию дорог вне населенных пунктов, но в границах поселения, и другие.

Таблица 2.17

Полномочия, наиболее часто передаваемые из поселений в муниципальные районы

Номер пункта ст. 14 131-ФЗ	Вопросы местного значения	Объем передачи полномочий (%)	
		2008 г.	2010 г.
1	Формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль его исполнения в отношении казначейского обслуживания	63,9	76,1
11	Организация библиотечного обслуживания, комплектование библиотечных фондов	72,1	64,8
20	Разработка генеральных планов, комплектования и застройки, выдача разрешений на строительство	72,1	85,8
23	Организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения от чрезвычайных ситуаций	25,0	31,2
4	Организация в границах поселения электро-, тепло- и водоснабжения	86,9	71,7

2.3.2. Функционально-целевая модель муниципального управления

Использование функционально-целевой модели (далее — ФЦМ) управления на уровне края началось в 2006 году. В 2009 году под руководством губернатора Пермского края состоялись кустовые совещания, с руководителями органов местного самоуправления, по разъяснению сути ФЦМ и возможности создания аналогичных моделей управления в муниципальных образованиях Пермского края. В конце 2009 года многими земскими собраниями МР и городскими думами ГО были утверждены новые структуры управления ОМСУ.

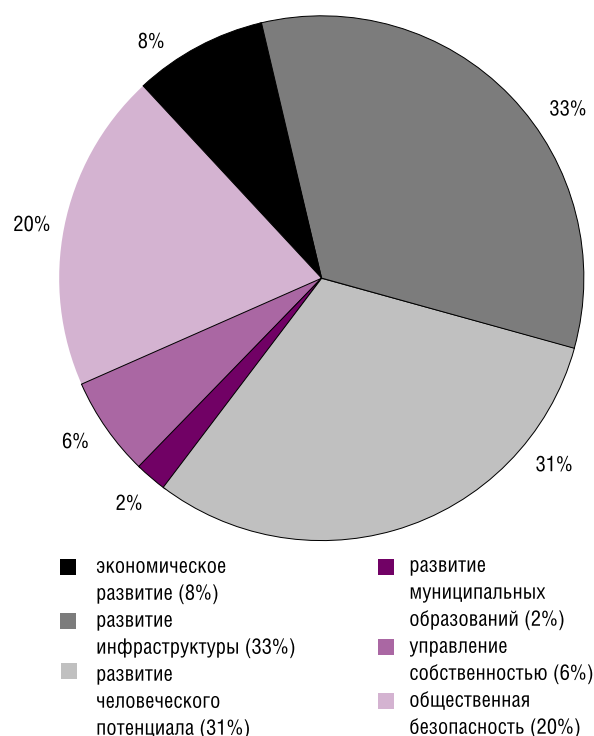
Основную роль в формировании структур управления ОМСУ на основании ФЦМ, несомненно, играет 131-ФЗ (диагр. 2.3).

Как видно из диаграммы 2.3, наибольшее число вопросов местного значения находятся в блоках «Развитие человеческого потенциала» и «Развитие инфраструктуры» (64%). Из оставшихся полномочий 20% касаются общественной безопасности, которая не выделена отдельным блоком на краевом уровне. Очень скромно представлены вопросы местного значения в блоке «Экономическое развитие».

Однако в зависимости от типа муниципального образования полномочия органов местного самоуправления несколько различаются (табл. 2.18).

В 2010 году на заседаниях Правительства Пермского края состоялось 38 выступлений глав ГО и МР с вопросом «Об итогах социально-экономического развития муниципального образования в 2009 году и перспективах развития в 2010 году». В том числе были представлены и организационные структуры администраций органов местного самоуправления. Для анализа сформировавшихся подходов методом случайной выборки были взяты 14 муниципальных образований, среди которых 2 городских округа и 12 муниципальных районов.

Диаграмма 2.3
Соотношение блоков ФЦМ с полномочиями 131-ФЗ



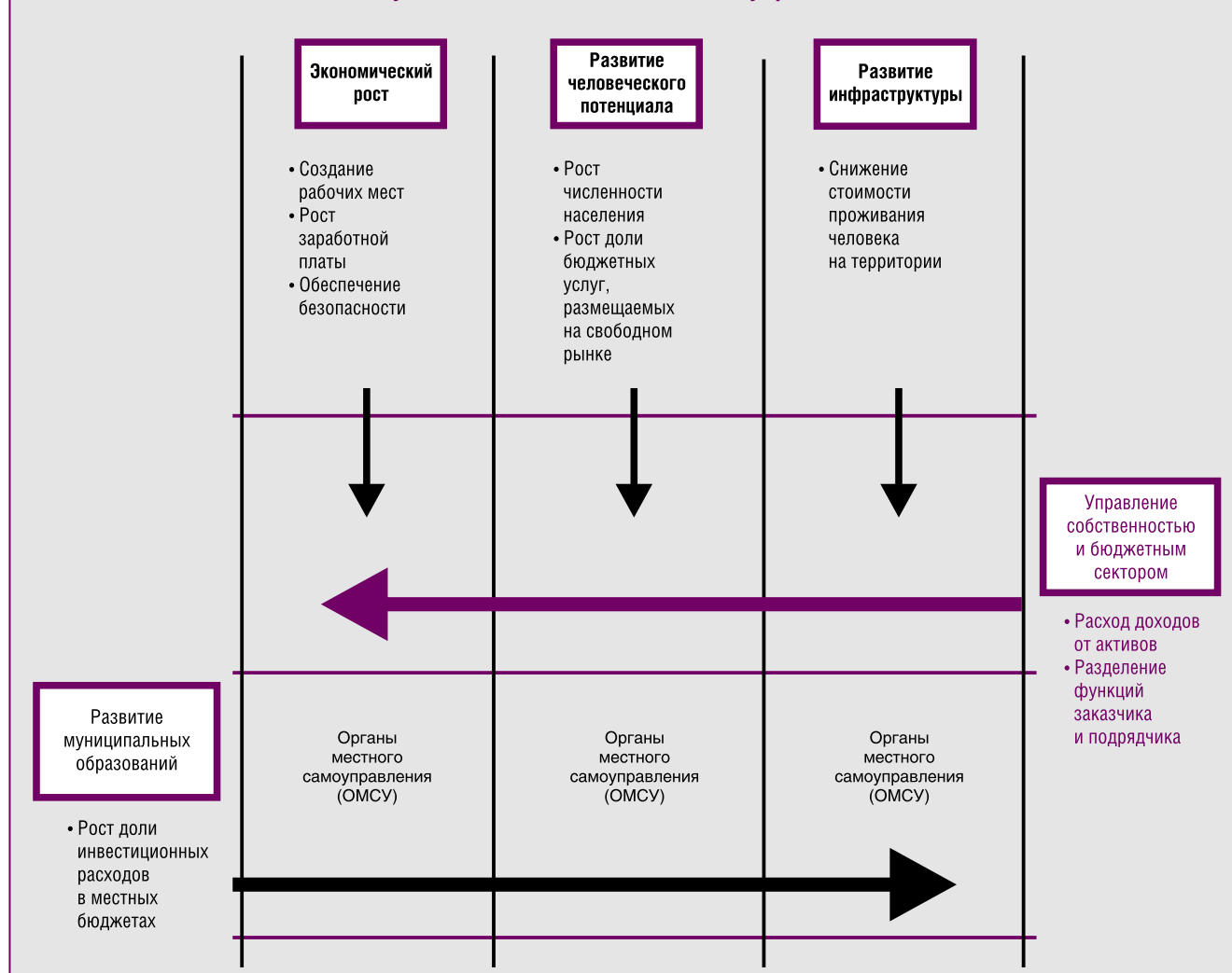
Распределения полномочий МО по блокам ФЦМ

Городской округ (ст. 16, 131-ФЗ)	Муниципальный район (ст. 15, 131-ФЗ)	Поселение (ст. 14, 131-ФЗ)
Экономическое развитие		
3	3	2
Развитие инфраструктуры		
13	8	12
Развитие человеческого потенциала		
12	9	10
Развитие муниципальных образований		
	2	
Управление собственностью и бюджетным сектором		
2	2	2
Безопасность		
8	6	6

СПРАВКА

Схема

Функционально-целевая модель управления



В результате были сделаны следующие выводы:

1. Только 80% структур управления муниципальными образованиями соответствуют идеологии ФЦМ.

2. Устоявшейся управленческой практикой является функционал глав МО и ГО: в их прямом подчинении находится контроль финансов (100% МО) и управления аппаратом (64,2% МО). Остальные функции в основном передаются на уровень заместителей.

3. В рассмотренных 11 структурах ГО и МР, которые созданы на принципах ФЦМ, в подчинении первых заместителей находятся:

- ФЦБ «Развитие инфраструктуры» — 5,
- ФЦБ «Управление муниципальным имуществом» — 3,
- ФЦБ «Общественная безопасность» — 3,
- ФЦБ «Экономическое развитие» — 2,
- ФЦБ «Развитие человеческого потенциала» — 1.

Первые заместители иногда контролируют несколько ФЦБ. Из приведенных данных видно, что первые заместители в основном курируют направления развития муниципального образования, которые связаны с текущим управлением муниципальной собственностью.

4. Если рассмотреть ФЦБ по входящим в них структурным подразделениям, то можно сделать следующие выводы:

- наиболее постоянным по составу структурных подразделений является ФЦБ «Развитие человеческого потенциала», в состав которого входят решение вопросов по делам несовершеннолетних, образование, молодежная политика, спорт, культура и размещение муниципального заказа. Что же касается здравоохранения, то отдельные административные подразделения существуют только в крупных ГО и МР. В остальных случаях административные функции отданы на уровень главных врачей центральных районных больниц;

- ФЦБ «Экономическое развитие» также является довольно постоянным. Он включает в себя экономические структурные подразделения, отделы или управления по развитию агро-промышленного комплекса (АПК), предпринимательства и торговли. Иногда в его состав входят административные комиссии и отделы по управлению муниципальным заказом;

- в ФЦБ «Развитие инфраструктуры» в основном входят структурные подразделения по строительству и архитектуре, управлению имуществом и экологии. Иногда в его состав включен отдел по управлению муниципальным заказом и административные комиссии;

- ФЦБ «Управление муниципальным имуществом» является наиболее несформированным и включает в себя самые различные отделы и управления, но наиболее часто за ним закреплена функция размещения муниципального заказа;

- ФЦБ «Развитие территориальных образований» лишь в двух МО является самостоятельным подразделением. Как правило, специалисты, работающие в

этом направлении, подчиняются управляющим делами.

5. В структурах муниципального образования есть два ФЦБ — «Общественная безопасность» и «Управление ресурсами», которые в краевой модели не являются самостоятельными:

- ФЦБ «Общественная безопасность» в основном включает в себя отделы по обеспечению гражданской безопасности и по чрезвычайным ситуациям;
- в ФЦБ «Управление ресурсами» входят структурные подразделения по управлению имуществом и землей, а также градостроительство.

«В чем задача краевой власти и муниципалитетов в этом вопросе? Думаю, своим примером мы должны поддержать новую организацию экономики. К концу 2011 года в муниципальном и государственном секторе Пермского края не должно остаться штатных сотрудников, выполняющих функции уборки помещений, их охраны, оказывающих услуги в сфере общественного питания. Значительный объем бухгалтерских, юридических и IT-услуг также должен закупаться на свободном рынке. Размещая свои заказы, мы создаем условия для развития специализированного малого бизнеса».

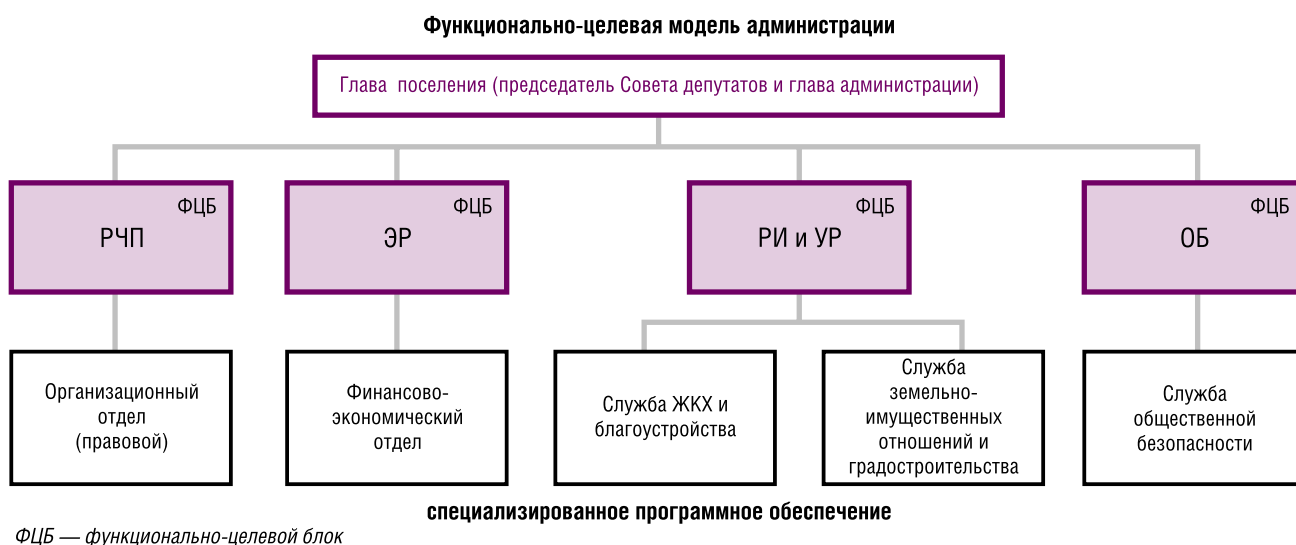
О. А. Чиркунов, губернатор Пермского края
(из доклада «Социально-экономическое положение Пермского края», 2010 г.)

В 2010 году использование функционально-целевой модели началось в городских и сельских поселениях. В качестве примера можно привести структуру Крыловского СП (Осинского МР), которая стала итогом подробного функционального анализа, проведенного главой поселения Я. В. Лузяниным. В июне 2010 года он представил эту структуру в ходе семинаров Совета муниципальных образований Пермского края (схема 2.1).

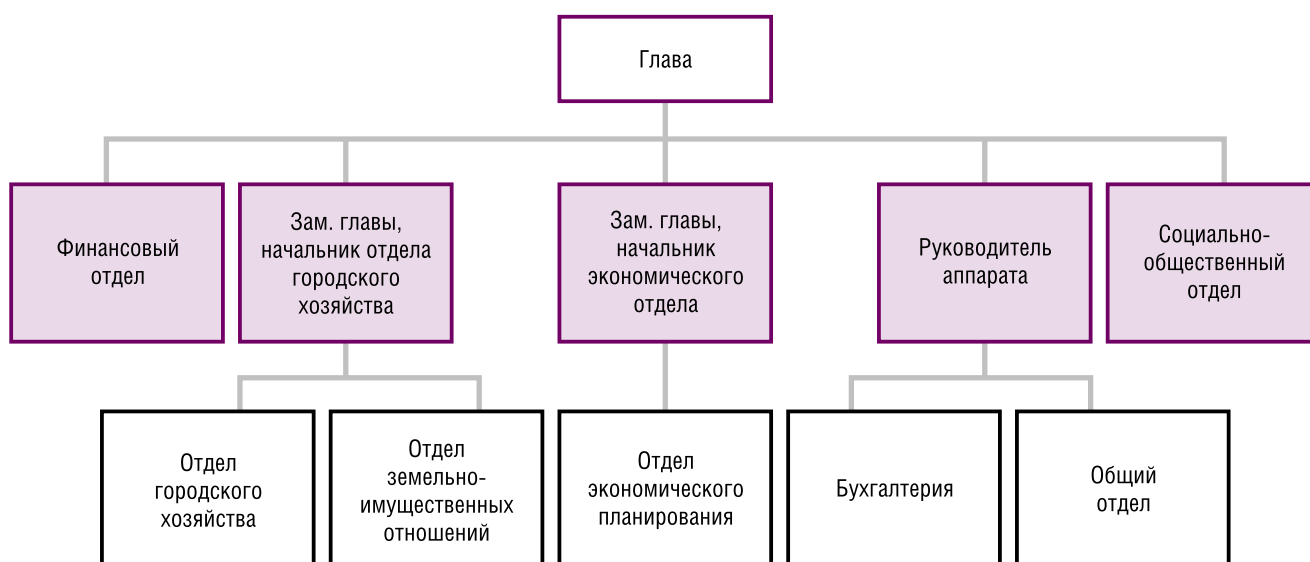
Аналогичный функциональный управленческий анализ был проведен и в Очерском ГП Очерского МР. При формировании новой структуры администрации (схема 2.2) глава поселения В. Л. Мокрушин опирался не только на его результаты, но и на ГОСТ Р 52614.4-2007 «Руководящие указания по применению ГОСТ Р ИСО 9001-2001 в органах местного самоуправления» (Приложение б). В приведенном примере не названы ФЦБ, но построение структурных подразделений соответствует функционально-целевой модели.

Изменение структур муниципальных администраций с использованием ФЦМ показывает стремление их руководителей соответствовать быстро изменяющимся социально-экономическим условиям. Однако это только поиск наиболее адекватных управленческих решений. Особую сложность в этом процессе составляет сама сущность муниципальной власти как публичной, когда любые резкие попытки ее изменения могут привести к смещению равновесия, последствия которого не всегда можно предвидеть.

Создание оптимальной структуры управления администрацией Крыловского поселения



Структура управления администрацией Очёрского ГП



2.3.3. Модель управления «Сити-менеджер»

В 2010 году продолжилась практика использования так называемой модели «Сити-менеджер» в муниципальных образованиях Пермского края.

Использование управленческой модели «Сити-менеджер» в муниципальных образованиях Пермского края на 01.01 2011 г.

Тип МО	Общее кол-во МО (01.01.2010)	Использование модели «Сити-менеджер»		
		01.01.2006	01.01.2009	01.11.2011
ГО	6	2	2	2
МР	42	2	2	5
ГП	32	27	17	16
СП	279	24	7	7



Комментарии к таблице 2.19:

1. Ситуация на 01.11.2011 г. в городских округах не изменилась.

2. Количество муниципальных районов, использующих модель «Сити-менеджер», увеличилось на 50%. В 2009 году в Пермском крае со стороны региональных органов власти значительно возрос интерес к данной модели управления. В результате соответствующие изменения внесены в Уставы Пермского, Кизеловского, Гремячинского и Большесосновского районов. Они напрямую связаны и с изменением порядка избрания высшего должностного лица из состава представительного органа власти. Вышеперечисленные четыре района перешли на такую схему управления.

3. Количество сити-менеджеров с 2006 года в ГП сократилось на 59,6%.

4. Количество сельских поселений, применяющих схему «Сити-менеджер», сократилось в 3 раза.

Таким образом, можно сделать вывод, что в последнее время значительная часть сельских и городских поселений отказались от нанимаемых по контакту глав администраций и придерживаются модели, когда глава поселения является главой администрации.

Одной из причин отказа от должности сити-менеджера является бюджетная целесообразность, так как большинство сельских поселений не могут

позволить содержание должности главы администрации. Также можно выделить проблему кадрового обеспечения, а именно отсутствие высококвалифицированных управленцев. Сити-менеджер должен иметь высшее образование, опыт работы на руководящих должностях и, кроме этого, обладать лидерскими качествами.

В настоящее время управленческая модель сити-менеджер существует в 16 городских поселениях Пермского края. При подготовке Ежегодного доклада-2010 Совет муниципальных образований Пермского края провел анализ их Уставов, взяв за основу систему взаимодействия между представительным органом и главой администрации. Они описываются довольно подробно: 23 пункта Устава в среднем посвящаются данной теме, 15 из них являются одинаковыми для всех городских поселений. Например, порядок проведения конкурса на замещение должности главы администрации, общий порядок прекращения полномочий главы администрации, порядок назначения конкурса в случае досрочного прекращения полномочий главы администрации, порядок исполнения полномочий главы, право представления сити-менеджером структуры администрации поселения для утверждения представительным органом, право главы администрации на обязательное заключение в случае инициирования думой вопроса о создании, преобразовании и ликвидации муниципального предприятия или учреждения, право главы администрации на заключение при внесении изменений, предусматривающих установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств бюджета поселения и другие.

Однако были выявлены и некоторые различия при определении зон ответственности (табл. 2.20).

Использование модели «сити-менеджер» для управления муниципальными образованиями находится в стадии становления. Как показала практика, более успешно она будет развиваться в крупных городских округах (поселениях) и муниципальных районах, которые имеют достаточный кадровый потенциал и соответствующий уровень доходов, чтобы содержать высокооплачиваемых специалистов.

Таблица 2.20

Распределение зон ответственности между сити-менеджерами и представительными органами 15 ГП

Название функции	Городская дума	Сити-менеджер
Право на выдвижение инициативы о назначении референдума	15	7
Право сити-менеджера на совещательный голос на заседаниях представительного органа		Имеет — 4 Не имеет — 11
Право созывать внеочередное заседание городской думы	1	14
Право представительных органов заслушивать отчеты сити-менеджеров	Имеют — 10 Не имеют — 5	
Право выходить с предложениями о внесении изменений в Устав МО	15	10

2.3.4. Об утверждении нормативов расходов на содержание органов местного самоуправления

Острую дискуссию в 2010 году вызвало Постановление Правительства Пермского края № 301-п от 08.06.2010 г. «Об утверждении «Методики расчета нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края и нормативы формирования расходов на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»» (далее — *Методика*).

Это постановление было обсуждено на кустовых семинарах Совета муниципальных образований Пермского края с участием и. о. министра регионального развития И. Н. Балахниной. После семинаров в адрес министерства поступило свыше 50 замечаний. Все они были рассмотрены на заседаниях рабочей группы Совета муниципальных образований Пермского края, работу которой возглавил председатель Совета, глава Добрянского муниципального района В. В. Варлыга. В обсуждении приняли участие сотрудники Министерства регионального развития Пермского края, и в результате в Методику внесены следующие изменения:

1. Городские округа (ГО) выделены в отдельную группу.

2. Муниципальные районы (МР) разделены на две группы:

- МР с преобладающим количеством городского населения,
- МР с преобладающим количеством сельского населения, и изменены подгруппы с шагом в 5 тысяч человек.

3. Учтены средства на повышение оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников ОМСУ, избирательной комиссии муниципального образования. Оплата их труда производится на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы в размерах, установленных для повышения оплаты труда государственных служащих Пермского края, работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Пермского края, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности государственных органов Пермского края.

4. Учтено повышение с 01.01.2010 г. тарифов

страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 26,2 до 34,2%.

5. Введены дополнительные повышающие коэффициенты, учитывающие:

- для муниципальных районов (городских округов) — отдаленность от административного центра Пермского края;

- для городских (сельских) поселений — количество населенных пунктов, входящих в их состав.

6. Изменены условия расчета среднего значения.

7. Изменен коэффициент дотационности, при его расчете не учитываются субсидии, передаваемые МО из федерального бюджета, межбюджетные трансферты, которые передаются МР поселениями для исполнения переданных полномочий.

8. Уточнены исходные базы для расчета норматива.

Проведенные изменения повлияли на расчет норматива формирования расходов по содержанию органов ОМСУ на 2011 год (далее — *Норматив*) в целом в сторону его увеличения (табл. 2.21).

Общее сокращение Норматива содержания ОМСУ городских округов произошло за счет Перми, где Норматив уменьшился более чем на 187 млн рублей, в то время как для остальных ГО он увеличен.

Из числа МРГТ в окончательном варианте Норматив уменьшен только для Чайковского МР на 26 млн рублей. Среди МРСТ Норматив уменьшен Горнозаводскому МР на 3,6 млн рублей, Усольскому МР — на 1,9 млн рублей и Гайнскому МР — на 0,4 млн рублей.

Среди ГП Норматив уменьшен: Чернушинскому ГП — на 5,3 млн рублей, Лысьвенскому ГП — на 3,3 млн рублей, Горнозаводскому ГП — на 3,0 млн рублей, Губахинскому ГП — на 2,2 млн рублей, Красновишерскому ГП — на 1,3 млн рублей, Ныробскому ГП — на 1,1 млн рублей, Суксунскому

Таблица 2.21

Итоги изменений Методики по Нормативу на 2011 год

Тип МО	Норматив на 2011 год (тыс. руб.)		
	Первоначальное значение	Окончательное значение	Разница
ГО	1 626 279,3	1 500 199,9	-126 079,4
МРГТ	629 663,4	640 958,2	11 294,8
МРСТ	667 801,3	814 867,6	147 066,3
ГП	305 229,4	333 510,3	28 280,9
СП	575 025,2	614 242,0	39 216,8

ГП — на 0,7 млн рублей, Гремячинскому ГП — на 0,6 млн рублей, Чердынскому ГП — на 0,3 млн рублей, Павловскому ГП — на 0,3 млн рублей, Чермозскому ГП — на 62 тыс. рублей.

Однако Норматив так и не был рассчитан для Осинского ГП и 12 СП: Кондратьевского, Савинского Соколовского (Пермский МР), Печменского, Сарашевского (Бардымский МР), Деменевского, Павловского (Чернушинский МР), Пальского (Осинский МР), Ольховского (Чайковский МР), Ножовского (Частинский МР), Краснослудского (Кунгурский МР), Верх-Тюшевского (Октябрьский МР).

В результате изменения Методики (табл. 2.22) Норматив в среднем уменьшен на 15,3% для 96 СП. При этом максимальное сокращение произведено

Валайскому СП (Чердынский МР) — 59,8%, Кусье-Александровскому СП (Горнозаводский МР) — 52,2%, Вишерогородскому СП (Красновишерский МР) — 42,9%.

Норматив повышен в среднем на 22,8% для 170 СП. Максимальное повышение Норматива произведено Чекменевскому СП (Нытвенский МР) — 76,6%, Шерьинскому СП (Нытвенский МР) — 73%, Кыновскому СП (Лысьвенский МР) — 69,1%, Чайковскому СП (Нытвенский МР) — 66,3%.

В 2011 году по сравнению с 2010 годом, по подсчетам Министерства регионального развития Пермского края, планируется сокращение расходов на содержание ОМСУ на 46 млн рублей.

Таблица 2.22

Результат изменения Методики расчета Норматива формирования расходов на содержание ОМСУ в сельских поселениях на 2011 год

Группа СП с численностью населения	Количество СП, у которых был сокращен Норматив			Количество СП, у которых был увеличен Норматив		
	до 10%	от 10 до 30%	свыше 30%	до 10%	от 10 до 30%	свыше 30%
До 1000 чел.	4	9	2	5	9	6
До 2000 чел.	17	14	3	24	33	12
До 3000 чел.	11	10	2	10	14	15
До 4000 чел.	1	6	1	3	7	7
До 5000 чел.	4	2	1	2	2	3
До 6000 чел.	1	—	1	1	—	4
До 7000 чел.	1	2	—	1	1	2
До 8000 чел.	—	2	—	—	2	2
Свыше 8000 чел.	1	1	—	2	5	—

ВЫВОД

В муниципальных образованиях Пермского края создание оптимальных структур управления проходит стадию становления. Утвержденные нормативы формирования расходов на содержание ОМСУ требуют пересмотра структур управления в муниципалитетах. В связи с этим необходимо в 2011 году продолжить работу по анализу создания оптимальных структур управления во всех типах муниципальных образований. ■





2.4. РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Каждое муниципальное образование согласно законодательству самостоятельно определяет приоритетные направления деятельности и выделяет вопросы, которые необходимо решать в первоочередном порядке, а какие после, и как распределить между ними финансовые средства. Но федеральное и региональное законодательство определяет ряд вопросов, которые должны быть обязательно исполнены к конкретному сроку.

Совет муниципальных образований в 2010 году занимался изучением исполнения полномочий по созданию градостроительной документации,

2.4.1. Исполнение полномочий по созданию градостроительной документации

Важнейшим этапом исполнения муниципальными образованиями полномочий по градостроительной деятельности является подготовка и принятие документов территориального планирования и градостроительного зонирования. Актуальность этого вопроса для ОМСУ обусловлена, прежде всего, требованиями Градостроительного кодекса РФ.

С 1 января 2012 года отсутствие документов территориального планирования может привести к сложностям при дальнейшем освоении территорий. Так, ОМСУ будет запрещено резервировать и изымать земельные участки для государственных и муниципальных нужд, принимать решения о разработке документации о планировке территории, решать вопросы перевода земель из одной категории в другую. А при отсутствии правил землепользования и застройки не будет допускаться выдача разрешений на строительство новых объектов капитального строительства. Совет МО в 2010 году выяснял причины неудовлетворительного состояния дел по данному вопросу на территории Пермского края.

Ситуация с созданием градостроительной документации в муниципальных образованиях региона на начало 2010 года выглядела следующим образом: не подготовлены планы в 241 сельском поселении (86% от общего числа), в 15 городских поселениях (47% от общего числа), 21 муниципальный район не имел схем территориального развития.

Совет муниципальных образований провел исследование, темой которого стало выявление основных проблем связанных с вопросами создания градостроительной документации. В исследовании приняли участие 70% муниципальных образований.

Анализ полученных данных показал, что:

1. Отсутствует региональный закон «О градо-

строительной деятельности в Пермском крае». Его первый вариант был представлен Министерством градостроительства и развития инфраструктуры в Законодательное Собрание Пермского края в декабре 2009 года, но возвращен на доработку с серьезными замечаниями. В октябре 2010 года данный закон рассмотрен в первом чтении.

2. Необходима подготовка модельных Правил землепользования и застройки на уровне субъекта, по оценке специалистов на это требуется финансовые средства в объеме 4000 тыс. рублей. Отсутствие модельных документов ведет к некачественной подготовке муниципалитетами технических заданий для разработчиков. В результате многочисленные возвраты проектов вызывают дополнительные расходы местных бюджетов. Сегодня цена создания градостроительной документации составляет для каждого муниципалитета 1,5 млн рублей. Модельные Правила, подготовленные и утвержденные приказом Министерства градостроительства и развития инфраструктуры, станут для сельских и городских поселений края основой при подготовке собственных правил землепользования и застройки.

3. Отсутствие модельной документации делает весьма проблематичным и создание типового проектного решения информационного комплекса, позволяющего обеспечить ведение градостроительной деятельности всеми муниципальными образования-

ми региона. Как следствие, это дальнейший рост затрат муниципальных бюджетов на выполнение данных полномочий.

Для ускорения подготовки градостроительных документов и качественного их исполнения необходимо разработать региональные нормативы градостроительного проектирования, состав, порядок подготовки и утверждения местных нормативов. Средства на часть этих мероприятий были секвестрированы в бюджете 2010 года. Совет МО обратился к правительству Пермского края оказать содействие и помощь в решении этих важных и актуальных для всех муниципалитетов края вопросов. Необходимо включить их в комплекс первоочередных мер по обеспечению реализации требований Градостроительного кодекса РФ, который должен быть разработан в соответствии с постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 20.05.2010 г. № 2083.

В настоящее время во многих МО отсутствует оптимальная система реализации полномочий по созданию градостроительной документации. Выступая на Совете представительных органов, еще в мае 2009 года руководители Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края отметили, что начинать эту большую работу необходимо с разработки нормативно-правовых

В 2008 году в Совете Федерации состоялся «круглый стол» на тему «Проблемы территориального планирования в муниципальных образованиях», на котором был рассмотрен опыт работы Краснодарского края. В 2004 году в регионе был создан институт генерального планирования, что позволило разработать районные планировки края. Опираясь на стратегические документы развития Краснодарского края и его муниципальных образований, к 2008 году были созданы районные планировки всех 49 муниципальных районов, районных центров и крупных населенных пунктов, а также генпланы для трети поселений. Для завершения работы к 2011 году Законодательное собрание края утвердило целевую программу с финансированием в размере 800 миллионов рублей. В генплане каждого поселения есть раздел «инвестиционные проекты». Структурно органы архитектуры построены так, что в муниципальных образованиях края находятся отделения департамента архитектуры, которые подчиняются только главному архитектору. Кроме того в поселениях есть свои архитекторы.

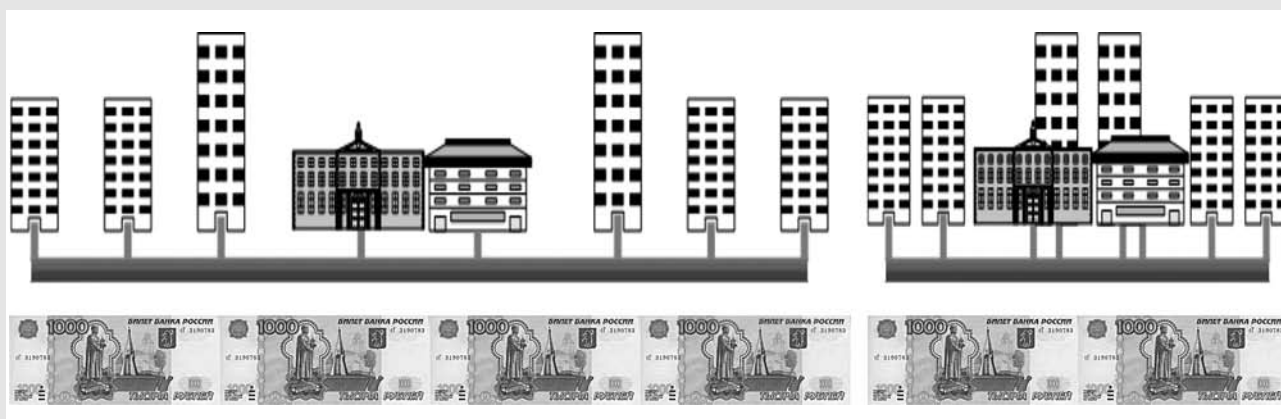
Российский журнал местного самоуправления
«Муниципальная власть», март, 2008 г.

СПРАВКА

Вопросы создания современной градостроительной документации и планировки города стали в ГО Пермь предметом жарких общественных дискуссий. В октябре–ноябре 2010 года состоялось 12 публичных слушаний во всех районах города.

Схема

Схематичное объяснение того, почему города менее плотной застройки несут больше затрат на развитие и содержание транспортной и инженерной инфраструктуры



«Понимаю, мы не создадим компактный и уютный город быстро. Это задача поколений. То, что уже построено, то построено. Наша задача не усугублять проблему, не идти дальше по пути ошибок. А ошибки надо признать. Это ошибки власти, это ошибки профессионального сообщества строителей и архитекторов. У Перми не было понятной стратегии пространственного развития. Генеральный план носил сугубо формальный характер. Он не был продуктом общественного согласия, он не был мечтой жителей края. Начало дискуссий на это тему в обществе — уже огромный шаг вперед»

О. Чиркунов, губернатор Пермского края.

Доклад «Социально-экономическое и политическое положение Пермского края», 2010 г.



актов земскими собраниями муниципальных районов. Такая позиция была закреплена решением Совета от 06.05.2009 г. № 114: «Предложить советам представительных органов муниципальных районов рассмотреть вопрос о реализации в поселениях, входящих в состав муниципальных районов, полномочий по градостроительному регулированию и анализу эффективности их исполнения в поселениях, либо при передаче на уровень муниципального района». Результаты исследования Совета МО показали, что поселения 19 МР передали свои полномочия в области градостроительной деятельности районам. Однако это произошло, например, в Сивинском, Юсьвинском, Куединском, Уинском районах только в начале 2010 года. В поселениях Кизеловского, Гремячинского и некоторых других районов не разработаны все необходимые нормативно-правовые документы, а в ряде поселений Чайковского, Чердынского, Усольского, Александровского МР к этой работе практически не приступали. Подводя итоги работы представительных органов по данному вопросу на февральском заседании Совета представительных органов, Председатель Законодательного Собрания края Н. Девяткин сказал: «Вопрос этот в муниципалитетах достиг архикритического положения».

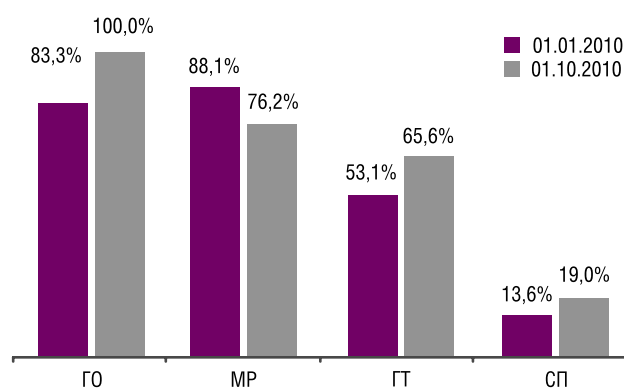
При наличии уже готовой нормативно-правовой документации возникает вопрос: где найти средства, чтобы нанять хороших специалистов для создания градостроительной документации. Для его решения помимо собственных средств был предложен региональный Фонд софинансирования расходов. Секретариат Совета МО провел специальное исследование, чтобы понять, как ФСР использовался муниципальными образованиями. В исследовании приняли участие 5 ГО, 11 МРГТ, 20 МСТ, 26 ГП и 101 СП. В результате было установлено, что с 2008 по 2010 год на создание градостроительной документации было израсходовано 387,4 млн рублей, из них 85% приходится на долю МРГТ. Суммарная доля городских и сельских поселений не превышает 8,5%.

Очень острым остается вопрос о качестве исполнения проектов фирмами-подрядчиками, которым муниципальные образования заказывают разработку градостроительной документации. Так, есть масса отрицательных отзывов со стороны муниципальных образований Дальнего Востока и Сибири в адрес Российского государственного научно-исследовательского и проектного института

Урбанистики Министерства регионального развития РФ в Санкт-Петербурге. Центром регионального развития, инноваций и управления ПГТУ г. Пермь сорваны сроки в Чайковском ГП, Нытвенском районе, ООО «Проект Консалтинг» г. Пермь сорваны сроки в Чернушинском ГП, фирмой «Агропромпроект» г. Пермь сорваны сроки в Пермском МР. Практически единственным добросовестным подрядчиком зарекомендовало себя НП «Национальная гильдия градостроителей».

Исследования показали, что первоочередная задача — проведение обучения исполнению данного полномочия. В июне–июле 2010 года секретариатом Совета МО были проведены четыре семинара с участием представителей Управления территориального планирования и строительства Министерства градостроительства и развития инфраструктуры. В этих семинарах приняли участие свыше 400 глав и специалистов, занимающихся вопросами градостроительной документации. Секретариат Совета МО подготовил специальные методические рекомендации «О градостроительной деятельности» общим тиражом 400 экземпляров.

.....*Диаграмма 2.4*
Итоги подготовки градостроительной документации муниципальными образованиями Пермского края (2009–2010 годы)



В создании градостроительной документации в муниципальных образованиях Пермского края 2010 год не стал переломным. Особенно сложное положение в сельских поселениях. Необходимость принятия модельных градостроительных планов становится острой необходимостью.

Среди 8 целей тысячелетия, адаптированных для России, ПРООН называет обеспечение экологической устойчивости, которое включает в себя три задачи:

- включение принципов устойчивого развития в страновые стратегии и программы и предотвращение потерь природных ресурсов;
- обеспечение населения чистой питьевой водой;
- обеспечение улучшения качества жилищных условий населения.

По уровню реализации данных задач Пермский край занимает 54-е место среди регионов Российской Федерации. Такие данные приведены в докладе о развитии человеческого потенциала в Пермском крае, подготовленного краевым Правительством при поддержке ПРООН в России. При определении места учитываются следующие показатели: неудовлетворительное качество атмосферного воздуха, загрязнение природных вод (в том числе источников питьевого водоснабжения), накопление отходов в окружающей среде, экологическая детерминированность заболеваемости населения.

Для оценки значимости коренного улучшения обращения с отходами является и мнение жителей. Согласно результатам социологических исследований, проведенных в городе Перми в декабре 2009 года, все социальные группы населения ставят проблемы ЖКХ по степени важности на первое место. Аналогичные данные были получены при проведении выборочного исследования в городском поселении Очер в апреле 2010 года.

«Качество окружающей среды должно стать важнейшим из показателей качества жизни и одним из основных показателей социально-экономического развития территорий, соответственно должно стать критерием оценки эффективности органов власти на местах. Я поручаю главам субъектов Федерации ежегодно предоставлять доклады об экологии в их регионе. Население территорий должно иметь об этом полную и абсолютно достоверную информацию».

Из Послания Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации, 2009

В 2010 году в Пермском крае сложилась следующая ситуация с ТБО: из общего объема твердых бытовых отходов 705 тыс. тонн размещаются на специализированных объектах, а 445 тыс. тонн (39 %) несанкционированно размещаются в окружающей среде. Сбор и вывоз твердых бытовых отходов зачастую осуществляется неспециализированным транспортом. Процент износа парка мусоровозов в среднем по краю составляет 70%. Отсутствует налаженная система сбора и вывоза крупногабаритных отходов (КГО), что приводит к захламлению контейнерных площадок. В настоящее время в крае не внедрена система выборочного сбора ТБО. Количество используемых или обезвреживаемых твердых бытовых отходов остается неоправданно низким и не превышает

4% от общего объема ТБО. При этом основная доля перерабатываемого вторичного сырья приходится на черные и цветные металлы (90%), 8% на бумагу и картон, 2% на остальные фракции.

При этом создание условий для сбора, вывоза, утилизации и переработки ТБО отсутствует среди целевых показателей развития инфраструктуры муниципальных образований, по которым Правительство Пермского края оценивает деятельность городских округов и муниципальных районов.

Совет муниципальных образований Пермского края считает необходимым принятие целевой Программы «Обращение с отходами потребления на территории Пермского края» (далее Программа), концепция которой была утверждена Распоряжением Правительства Пермского края 15.06.2009 г. № 59-рп. В 2010 году началось активное обсуждение проекта Программы, в котором были учтены изменения в механизмах ее реализации:

1. Программа все больше стала переключаться с регионального бюджета на плечи частных инвесторов.

2. Более перспективными мусороперерабатывающими комплексами (далее МПК) стали считаться объекты, построенные в черте крупных городов. Основной причиной такого решения стал более высокий уровень оплаты сбора, вывоза, утилизации и переработки ТБО жителями многоквартирных домов.

3. Программа не отвечает на один из самых острых вопросов: что делать с 800 несанкционированными свалками, расположенными в муниципальных образованиях.

4. В Программе находится предложение о «Разработке и корректировке схем санитарной очистки территорий». Сегодня разработка таких документов является необходимой, так как действующие «Правила разработки схем санитарной очистки населенных мест Российской Федерации» и «Санитарные правила и содержания территорий населенных мест» были приняты более 15 лет назад. В них в частности не учтены действующие разделения полномочий между различными типами МО, предусмотренные 131-ФЗ.

Принятие данной Программы является сегодня необходимым. В первую очередь потому, что отсутствие такого нормативного документа оставляет проблему реализации этих полномочий муниципальными образованиями несистемной и исключающей возможности привлечения региональных и частных инвестиций. К сожалению, в 2010 году данная Программа так и не была принята.

По данным Министерства ЖКХ Пермского края сегодня только 2 городских округа (Пермь и Кунгур) и 7 муниципальных районов (Александровский, Березовский, Гайнский, Кизеловский, Краснокамский и Кудымкарский) имеют в своих программах социально-экономического развития подпрограммы по развитию инфраструктуры по обращению с ТБО.

Однако данный список является неполным. Примером тому является строительство полигона ТБО в Октябрьском муниципальном районе. В его Комплексной программе социально-экономического развития есть подпрограмма об охране окружающей среды. Опираясь на нее три года назад район начал строительство полигона, включив его в ФСР, как инвестиционный проект, общая стоимость которого около 30 млн рублей. Следовательно, участие района — 7,5 млн рублей. Разработкой проектно-сметной документации занималась пермская компания ООО «Экостройпроект», инвестиционную программу готовили специалисты администрации, а работы выполняла пермская организация ООО «ГСИ-СМУ2», работой которой заказчик остался доволен. Сегодня район приступил к заключительному этапу, который включает работы по благоустройству общей стоимостью 8 млн рублей. На полигоне планируется размещать ТБО двух городских поселений — Октябрьского и Сарса. Однако его мощность позволяет хранить отходы и сельских поселений.

По данным Министерства ЖКХ, схемы санитарной очистки территорий, которые относятся к схемам инженерной инфраструктуры градостроительного проекта любого муниципального образования, сегодня имеют Березники, Пермь, Кудымкар, Соликамск, а также Березовский, Верещагинский, Гайнский, Кишертский, Красновишерский, Красно-

камский, Лысьвенский, Усольский, Чернушинский, Чусовские муниципальные районы, т. е. всего 30% городских округов и районов.

В Государственном докладе «О санитарно-эпидемиологической обстановке в Пермском крае в 2009 году» отмечено, что качество почв на территории населенных пунктов отличается высоким уровнем микробиологического загрязнения. Он превышает среднероссийский уровень в 1,4–1,7 раза. В 2009 году наиболее высокое микробиологическое загрязнение почвы отмечается на территориях детских учреждений и детских площадках.

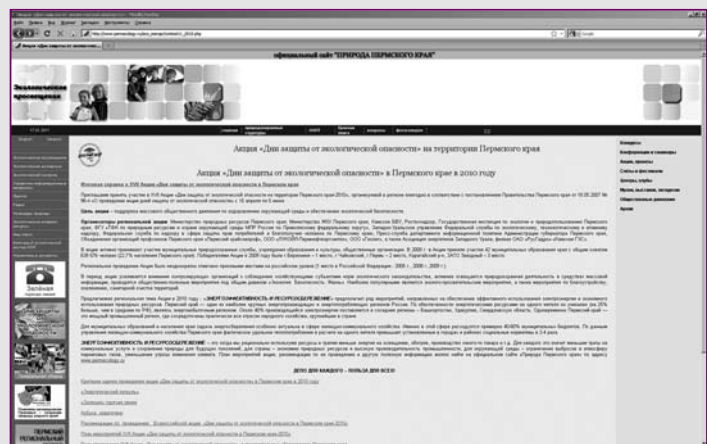
Остается достаточно острой и тема реального исполнения полномочий поселениями по сбору и вывозу, а муниципальными районами по утилизации и переработке ТБО. Например, администрация Еловского СП обратилась в Совет муниципальных образований с просьбой разъяснить правомерность действий администрации муниципального района, которая понуждает администрацию поселения разработать и утвердить тариф на сбор, вывоз и размещения бытовых отходов. Администрация поселения просила разъяснить за чей счет должен исполняться сбор, вывоз, размещение и утилизация ТБО. Обязаны ли администрации поселений и района предусматривать в своих бюджетах финансовые средства

СПРАВКА

Очень важным направлением в работе по исполнению полномочия по сбору, вывозу, утилизации и переработке ТБО является экологическое просвещение. В частности в рамках XVII акции «Дни защиты от экологической опасности в Пермском крае» (далее — Акция) приняли участие 38 муниципальных образований края с общим охватом 458 868 человек (16,3% населения Пермского края).

Координаторами Акции являются Управление по охране окружающей среды Министерства природных ресурсов Пермского края совместно с Пермским краевым отделением общероссийской общественной организации «Всероссийское общество охраны природы». В 2010 году Акция проходила под актуальным лозунгом «Энергосбережение и ресурсосбережение». Примером могут служить такие природоохранные акции, как «Отходы в доходы», «Бумаге — вторую жизнь», «Генеральная уборка», «Пластиковый бум», рейды «Энергетический патруль» просветительские мероприятия в образовательных учреждениях и библиотеках «Энергоэффективности и ресурсосбережению, месячники экологического образования и воспитания «Энергоэффективность и ресурсосбережение», цикл бесплатных экскурсий для учащихся «Азбука энергетики», «Уроки чистоты», рекламные акции по использованию в качестве топлива пилет из опила, биоразлагаемых пакетов и другие.

В акции приняли участие 1907 организаций, из которых около 50% составляют образовательные учреждения. Участниками акций было проведено 1616 рейдов и проверок, выявлено 983 нарушения, органами контроля (надзора) принято 282 меры административного воздействия и 78 материалов передано в прокуратуру. За это время было выявлено 690 несанкционированных свалок, из них ликвидировано 84% и утилизировано свыше 144 тысяч тонн отходов. Еще очень много полезного сделала участники этой Акции, среди которых лучшими были признаны Чайковский и Пермский, Лысьвенский и Чернушенский МР, ГО г. Березники и ЗАТО Звёздный, Кудымкарский МР. Более подробно о проведении и итогах Акции можно познакомиться на официальном сайте «Природа Пермского края» — www.permecology.ru.



на исполнение данных полномочий или все должно быть заложено в тарифе для населения и организаций? Это типичный вопрос поселений, в которых большую часть населенных пунктов составляет частная застройка и система сбора платежей за оказание услуг по сбору, вывозу и утилизации отходов практически отсутствует.

Этот вывод подтвердило и экспресс-исследование, которое в 2010 году провел секретариат Совета муниципальных образований Пермского края среди глав сельских поселений. Например, из семи СП официально полномочия по ликвидации отходов с финансовым сопровождением переданы только в Бабкинском СП Частинского МР (поселенческая свалка несанкционированна, находится в сфере доступности только в летний период). В Верхне-Чусовском СП Чусовского МР вообще отсутствует какая-либо система сбора, вывоза, а тем более утилизации. Местная свалка приводится в порядок за счет личных договоренностей главы с владельцами необходимой техники. В Дубровском СП Оханского МР сбор и вывоз системно осуществляется только от многоквартирных домов и входит в поселенческий тариф. Ликвидация мусора оплачивается из районного бюджета

частному лицу. В Бардымском МР решением природоохранной прокуратуры просто закрыты все свалки. Идет работа по созданию санкционированных мест сбора мусора, с целью его дальнейшего вывоза на Чернушинский полигон.

В июне 2010 года вопросы обращения с ТБО были рассмотрены Правлением Совета муниципальных образований Пермского края и на выездных семинарах для глав и специалистов городских и сельских поселений. В их работе приняли активное участие руководители и специалисты Государственной инспекции по экологии и природопользованию Правительства Пермского края.

В течение двух последних лет разрабатывается Программа «Обращение с отходами потребления на территории Пермского края». В 2010 году она так и не была принята. До сих пор во многих муниципальных районах сохранилась практика перекалывания проблем утилизации ТБО на плечи поселений, что влечет за собой увеличение количества несанкционированных свалок. Вопросы обращения с ТБО сегодня решаются по остаточному принципу и не являются знаковым как для региональных, так и для муниципальных органов власти.

2.4.3. Реализация полномочий в сфере ЖКХ

Важное место среди первоочередных социально-экономических преобразований, проводимых в настоящее время в муниципальных образованиях, занимает реформа жилищно-коммунального комплекса. Вместе с тем специфические условия, сложившиеся в разных муниципалитетах, требуют разработки дифференцированных стратегий реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса в конкретных условиях.

В 2010 году на заседаниях управляющих органов Совета МО обсуждались документы, регулирующие деятельность в данной отрасли, проводился обмен опытом по решению проблем ЖКХ.

В феврале 2010 года на Правлении Совета МО рассматривался вопрос о ходе реализации на территории Пермского края федерального закона «О фонде содействия ЖКХ» от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ. Информацию об опыте, проблемах и перспективах участия в этом ФЗ муниципальных образований представил начальник аналитического отдела Агентства ЖКХ.

В апреле 2010 года итоги участия в реализации 185-ФЗ подведены и на заседании Палаты ГП Совета МО. Правление Палаты подготовило сводные показатели по выполнению региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда и проведению капитального ремонта многоквартирных домов в разрезе городских поселений Пермского края. Так, в программе по переселению граждан участвовали 6 городских поселений. В результате переселено 1270 человек, что составляет 53,9% от общего числа жителей, зарегистрированных в аварийных многоквартирных домах на начало реализации Программы (табл. 2.23).

В региональной адресной программе по проведению капитального ремонта участвовало 10 ГП

Пермского края. В результате проведен капитальный ремонт в 387 многоквартирных домах на территории городских поселений на общую сумму 890,9 млн рублей (табл. 2.24).

В 2010 году в 28 муниципалитетах Пермского края капитальный ремонт домов прошел в 445 многоквартирных домах. Признанным лидером по участию в 185-ФЗ является Краснокамское ГП, которое смогло привлечь из Фонда содействия реформированию ЖКХ (далее — ФСР ЖКХ) свыше 196 млн рублей.

В июле 2010 года дополнительное финансирование в размере 116,3 млн рублей для проведения капитального ремонта 18 многоквартирных домов получило Чайковское ГП.

В 2010 году моногорода получили поддержку от Правительства РФ в размере 5 млрд рублей, которые перечисляются за счет средств государственной корпорации — Фонда содействия реформированию ЖКХ. В Пермском крае в октябре 2010 года г. Чусовой получил из него 75,2 млн рублей. В результате в 2011 году на эти средства будут капитально отремонтированы 34 жилых дома, в которых проживает свыше 4600 человек.

В октябре 2010 года Оханское ГП Пермского края завершило капитальный ремонт многоквартирных

Показатели выполнения региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в разрезе городских поселений Пермского края

№ пп	Наименование городского поселения	Кол-во аварийных многоквартирных домов (ед.)	Число жителей, переселенных в результате региональной программы (чел.)	Площадь (кв.м)	Объем долевого финансирования (млн руб.)				Средняя стоимость переселения граждан из аварийного жилищного фонда (тыс. руб./кв.м.)
					Всего	в том числе за счет:			
						средств ФСР ЖКХ	бюджета Пермского края	бюджета поселения	
1	Добрянское	12	151	1972,3	47,136	3,864	1,292	27,14	
2	Лысьвенское	7	170	2009,1	41,031	3,364	1,124	22,66	
3	Краснокамское	3	66	1307,2	33,469	2,744	0,917	28,40	
4	Чайковское	12	301	5013,7	134,437	11,022	3,684	29,75	
5	Чусовское	9	74	1290,7	31,25	2,562	0,856	26,86	
6	Очерское	2	11	191,6	3,972	0,326	0,109	23,00	

Показатели выполнения программы по проведению капитального ремонта многоквартирных домов в разрезе городских поселений Пермского края

№ пп	Наименование городского поселения	Кол-во многоквартирных домов	ВСЕГО	Общая стоимость (млн руб.)				Средняя стоимость проведения кап. ремонта (руб./кв.м.)
				в том числе за счет:				
				средств ФСР ЖКХ (85,63%)	бюджета Пермского края (7,025%)	бюджета поселения (внебюджетные источники) (9,37%)	средств собственников	
1	Добрянское	23	52,8	45,1	4,8	2,6	1085	
2	Полазненское	52	55,7	47,7	5,2	2,8	481	
3	Чернушинское	60	161,4	138,2	3,8 (2,345%)	8,1	2018	
4	Нытвенское	18	27,2	23,3	0,6 (2,345%)	1,4	2379	
5	Уральское	16	48,1	41,2	4,5	2,4	1673	
6	Лысьвенское	30	165,6	141,8	3,9 (2,345%)	8,3	975	
7	Краснокамское	113	215,2	184,1	5,2 (2,345%)	10,8	591	
8	Чайковское	7	31,7	27,1	0,7 (2,345%)	1,6	1569	
9	Чусовское	27	92,3	79,0	2,2 (2,345%)	4,6	701	
10	Очерское	41	40,9	35,1	3,8	2	682	

**Результаты участия городских округов и муниципальных районов
в реализации 185-ФЗ в 2010 году**

МО, получившие финансовую поддержку за счет средств ФСР ЖКХ в 2008–2009 годах и подавшие заявку на 2010 год	МО, подавшие заявку на получение финансовой поддержки за счет средств ФСР ЖКХ в 2010 году	МО, не заявлявшие на получение финансовой поддержки за счет средств ФСР ЖКХ
Бардымский район Добрянский район город Кунгур город Пермь Краснокамский район Лысьвенский район Нытвенский район Очерский район Пермский район Чайковский район Чернушинский район Чусовской район	Большесосновский район Верещагинский район город Соликамск Кунгурский район Красновишерский район Кудымкарский район Куединский район Кишертский район Оханский район Осинский район Октябрьский район Соликамский район Суксунский район Усольский район Юрлинский район	Александровский район Березовский район Гайнский район город Березники город Кудымкар Гремячинский район Горнозаводский район Губахинский район Еловский район ЗАТО Звёздный Ильинский район Карагайский район Кизеловский район Косинский район Кочевский район Ординский район Сивинский район Уинский район Частинский район Чердынский район Юсьвенский район

домов с привлечением средств федерального Фонда содействия реформированию ЖКХ. В городе капитально отремонтировано 6 жилых домов общей площадью 6,5 тысяч кв. м. На ремонтные работы направлено 10,1 млн рублей, в том числе 8,8 млн — из федерального ФСР ЖКХ.

В целях более эффективного решения проблем по капитальному ремонту многоквартирных домов и переселению граждан из аварийного жилого фонда, во многих муниципалитетах разработаны и утверждены собственные программы по данному направлению, как например, в Добрянском ГП.

В 2010 году вопросы ЖКХ наиболее активно обсуждались на заседаниях Палаты городских поселений Совета муниципальных образований Пермского края:

1. Правоприменительная практика реализации постановлений Правительства Российской Федерации № 306, 307 в части нормирования теплоснабжения и водоотведения, а также применения санкций к поставщикам за поставку некачественной услуги теплоснабжения, водоотведения, электроснабжения.

2. Снижение потерь тепла на теплоносителях и у потребителей, снижение потерь питьевой воды в магистралях и у потребителей. В частности в апреле 2010 года были рассмотрены конкретные меры, которые приняли ГП для реализации Постановления Правительства РФ № 306 «Об утверждении Правил установления и определения норм потребления коммунальных услуг».

3. В ходе формирования муниципальных бюджетов на 2011 год Палатой городских поселений Совета

муниципальных образований в июле 2010 года было принято специальное решение, которым главам городских поселений рекомендовано считать исполнение полномочий в сфере ЖКХ основным расходным обязательством.

В 2010 году решение проблем ЖКХ были в центре внимания Комитета по энергетической, транспортной и социальной инфраструктуре Совета МО. На заседаниях Комитета были рассмотрены следующие вопросы:

- «О практике работы администрации МО по погашению задолженности населения за предоставленные жилищно-коммунальные услуги (формы, методы работы, вопросы взаимодействия с предприятиями и организациями ЖКХ и правоохранительными органами)». (Опыт Лысьвенского МР и ГП.)
- «Об организации взаимодействия между администрациями МО, управляющими компаниями и ресурсоснабжающими организациями».
- «Управление многоквартирными домами с участием ТСЖ: опыт, проблемы, перспективы». (Опыт Чайковского ГП.)

В 2010 году в Очерском городском поселении завершилась работа по установлению порядка оформления общедолевой собственности на земельные участки, занятые многоквартирными домами. Это позволило начать сбор земельного налога за три последних года в соответствии с Налоговым кодексом РФ. В настоящее время этот инструментарий использован в Чернушинском и Добрянском городских поселениях.

В рамках подготовки предложений к заседанию Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ по вопросу «О повышении качества жилищно-коммунального обслуживания населения» состоялось совещание Ассоциации сельских поселений РФ, в котором активное участие приняла делегация глав сельских поселений Пермского края. На совещании прозвучал ряд предложений:

- продолжить работу Фонда содействия реформирования ЖКХ;
- ускорить принятие комплексной программы модернизации и реформирования ЖКХ на 2010–2020 годы, предусматривающей сдерживание роста доли затрат на услуги ЖКХ в доходах населения;
- принять федеральные НПА, регламентирующие обязанности, стандарты качества работы управляющих компаний и наделяющие ОМСУ полномочиями по контролю над их деятельностью;
- внести изменения в Федеральный закон «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ в части применения требований (экономических стандартов). Они позволяли бы отсекают на начальном этапе недобросовестные компании, которые предлагают осуществить услуги по заниженным ценам;
- внести изменения в Жилищный кодекс РФ, закрепляющие прямую ответственность за поставку

и оплату услуги. Только при наличии прямых договоров между поставщиками и потребителями коммунальных услуг можно рассчитывать на улучшение ситуации;

- отработать механизм выселения собственников за неуплату предоставляемых жилищно-коммунальных услуг;
- в рамках бюджетного финансирования Министерства образования и науки РФ разработать систему обучения и профессиональной подготовки руководителей, работников среднего звена в системе ЖКХ, занимающихся эксплуатацией жилого фонда.

Заседание Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ по вопросу «О повышении качества жилищно-коммунального обслуживания населения» состоялось 5 октября 2010 года в Кремле. Выбор для обсуждения темы благоустройства и ЖКХ Президент РФ Д. Медведев объяснил так: «Это самые элементарные вопросы, но это те вопросы, по которым... судят о власти». Результатом совещания стали прямые поручения руководителя государства. В частности продлена работа Фонда содействия реформирования ЖКХ до 1 января 2014 года и другие.

Вопросы исполнения полномочий муниципальными образованиями в сфере ЖКХ будут приоритетными в деятельности Совета МО Пермского края в 2011 году.

ВЫВОД

Работа, проведенная Советом муниципальных образований Пермского края, показала, что исполнение важнейших полномочий МО находится в прямой зависимости от решений, принимаемых на федеральном и региональном уровне. Решение многих вопросов местного значения становится более эффективным, если создана необходимая нормативно-правовая база. ■





2.5. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ

Вопросы бюджетной обеспеченности органов местного самоуправления всегда находились в центре внимания Совета муниципальных образований Пермского края. Основное внимание уделялось формированию доходных источников местных бюджетов, которые должны позволять всем МО представлять населению равные по количеству и качеству муниципальные услуги.

2.5.1. Основные тенденции финансового обеспечения муниципальных образований в России

На протяжении всего периода формирования системы местного самоуправления в Российской Федерации одним из наиболее проблемных оставался вопрос о финансовых основах деятельности муниципальных образований. На разных этапах использовались различные подходы к решению этой проблемы — от рассмотрения местных налогов в качестве основы муниципальных бюджетов до значительной централизации налоговых доходов на региональном и федеральном уровне. Очередной этап в развитии системы межбюджетных отношений в России начался в 2004 году. В Бюджетный и Налоговый кодексы были внесены поправки, которыми разграничивались доходные источники между региональными и местными бюджетами, изменялись принципы и процедуры выделения муниципальным образованиям межбюджетных трансфертов. В общем случае хорошо организованные межбюджетные отношения должны были способствовать достижению нескольких целей.

Во-первых, создавать систему стимулов в проведении органами местного самоуправления политики, направленной на наращивание собственной налоговой базы и оптимизацию муниципальных расходов.

Во-вторых, обеспечивать различные подходы к территориям с различной социально-экономической ситуацией. Для муниципальных образований, обладающих необходимым потенциалом и способных успешно участвовать в конкуренции за высококвалифицированные кадры и инвестиции, обеспечить возможности для роста и развития. А для МО, испытывающих отток населения и экономический спад, гарантировать определенный социально приемлемый уровень муниципальных услуг.

В-третьих, учитывать местные приоритеты при формировании финансовой политики, в частности при принятии решений о качестве и объеме муниципальных услуг.

Федеральный законодатель предоставил регионам широкий перечень инструментов бюджетной политики, из которого можно выбрать конкретные механизмы как в формировании доходной базы местных бюджетов, так и оценки деятельности ОМСУ по ее по-

вышению. В результате на территории РФ сложились различные подходы в решении поставленных задач.

В качестве примера можно привести три варианта формирования Региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (далее — РФФПМР), предложенных Методическими рекомендациями Министерства финансов РФ: подушевой трансферт, пропорциональное подтягивание и доведение бюджетной обеспеченности беднейших муниципалитетов до максимально возможного уровня. Также предусматривается комбинирование нескольких способов.

При выделении подушевого трансферта каждое муниципальное образование получает одинаковый объем трансферта (дотации) в расчете на одного жителя или одного условного потребителя бюджетных услуг. Считается, что данный способ сохраняет абсолютные, но уменьшает относительные различия в уровне бюджетной обеспеченности. Его использование рекомендовано в случае, если у финансовых органов, осуществляющих расчет трансфертов, отсутствуют данные о бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Ограничением применения

данного способа выравнивания является наличие высокодоходных муниципалитетов, способных покрывать свои расходные полномочия за счет закрепленных доходных источников. При применении подушевого трансферта в условиях высокой дифференциации доходов муниципальных образований рекомендуется вводить отрицательный трансферт с целью исключения высокодоходных муниципалитетов из числа получателей финансовой помощи.

Пропорциональное подтягивание является модификацией подушевого трансферта, при котором каждое муниципальное образование получает одинаковый размер трансферта в расчете на одного жителя (условного потребителя), скорректированный на коэффициент, равный отклонению бюджетной обеспеченности от некоторого заданного уровня бюджетной обеспеченности (уровень подтягивания). То есть чем выше бюджетная обеспеченность, тем меньше размер трансферта. Считается, что данный способ сокращает дифференциацию бюджетной обеспеченности, в большей степени, чем подушное распределение дотаций, но, как правило, не устраняет ее полностью. При этом, чем выше уровень подтягивания бюджетной обеспеченности, тем в меньшей степени сокращается дифференциация бюджетной обеспеченности. Этот подход применяется в Пермском крае.

При третьем способе выравнивания средства фонда финансовой поддержки распределяются таким образом, чтобы подтянуть уровень бюджетной обеспеченности наименее финансово обеспеченных муниципалитетов до максимально возможного уровня.

«Все предложения по совершенствованию финансовой основы местного самоуправления, которые только мне известны, при ближайшем рассмотрении в условиях существующей налоговой системы и существующего уровня дифференциации территорий неприемлемы. Представляется, что имеется два принципиальных подхода к решению проблемы. Первый — радикальный — изменение налоговой системы. Наверное, всем понятно, что это в обозримом будущем невозможно. Второй — «косметический», но зато реальный — искать решение в рамках наблюдаемых тенденций в подходах Минфина России к межбюджетным отношениям. Надо вместо возможности говорить об обязательности (если есть возможность), устанавливаемой для субъектов Российской Федерации федеральным бюджетным законодательством, и о дифференциации не по формальным признакам (статусам муниципальных образований), а по их налоговому потенциалу».

А. Широков,
кандидат полит. наук,
действительный государственный советник III класса

В основу формирования РФФПМР Методическими рекомендациями Министерства финансов РФ заложен основной показатель — бюджетная обеспеченность муниципального образования, которая считается по формуле:

$$BO_i = ИДП_i / ИБР_i, \text{ где:}$$

BO_i — бюджетная обеспеченность i -го муниципального образования;

$ИДП_i$ — индекс доходного потенциала i -го муниципального образования;

$ИБР_i$ — индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования.

Расчет уровня (в некоторых регионах — коэффициента) дотационности муниципальных образований производится по-разному.

В качестве примера сравним формулы расчетов по двум регионам.

1. Челябинская область

$$g_i = dt_i / dt_o, \text{ где:}$$

g_i — коэффициент дотационности i -го муниципального района (городского округа);

dt_i — доля дотации из фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и поселений, а также из фонда поддержки усилий органов местного самоуправления по обеспечению сбалансированности местных бюджетов в прогнозируемом объеме бюджета i -го городского округа (консолидированного бюджета муниципального района);

dt_o — доля дотации из фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и поселений, а также из фонда поддержки усилий органов местного самоуправления по обеспечению сбалансированности местных бюджетов в прогнозируемом объеме доходов местных бюджетов.

Минимальное значение коэффициента дотационности муниципальных образований принимается равным 1.

2. Пермский край

$$g_i = dt_i / d_i, \text{ где:}$$

g_i — уровень дотационности i -го муниципального образования;

dt_i — межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы РФ (за исключением субвенций; субсидий, передаваемых МО Пермского края из федерального бюджета; иных межбюджетных трансфертов, передаваемых бюджетам i -го муниципального образования из бюджетов поселений (МР) на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями);

d_i — общий объем собственных доходов местного бюджета, за исключением минимальных и максимальных значений по каждому типу i -го муниципального образования.

Уровень дотационности рассчитывается в процентах и не превышает 100%.

В Пермском крае в 2010 году по данной методике уровень дотационности был рассчитан для всех типов муниципальных образований.

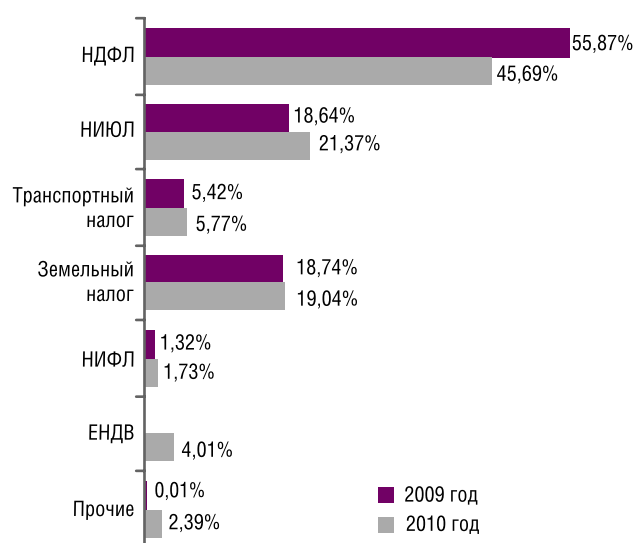
Региональные различия при формировании механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований играют очень существенную роль. Сегодня сложно говорить о возможности реального сравнения состояния бюджетной обеспеченности МО в Российской Федерации.

2.5.2. Формирование собственных доходов муниципальных образований Пермского края в 2010 году

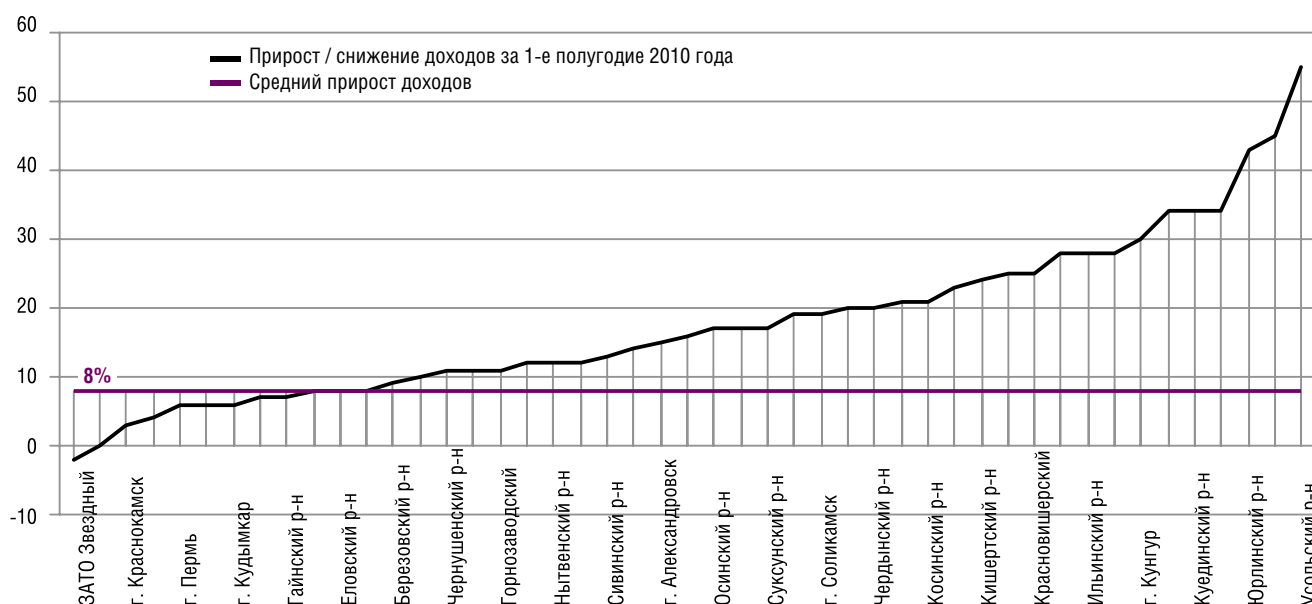
По данным Министерства финансов Пермского края в 2010 году в целом прослеживалась положительная динамика роста налогового потенциала муниципальных образований Пермского края. Средний прирост налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований за первое полугодие 2010 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года составил 8%. Исключением стали ГО ЗАТО «Звёздный» (снижение доходов) и Чайковский МР (собственные доходы остались на уровне 2009 года). По остальным муниципальным образованиям наблюдался рост (диагр. 2.5).

В 2010 году в структуре собственных доходов муниципальных образований 83,4% составляли местные налоги, а 16,6% приходилось на неналоговые поступления. В структуре налоговых поступлений по сравнению с 2009 годом существенных изменений не произошло. По-прежнему самым значимым налогом является НДС (диагр. 2.6).

..... Диаграмма 2.6
Структура налоговых доходов МО Пермского края (2009–2010 годы)



..... Диаграмма 2.5
Динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов МО (1-го полугодия 2010 года к 1-му полугодью 2009 года)



..... Таблица 2.26
Характеристика муниципальных образований по уровню собственных доходов на душу населения в 2010 году (руб.)

Тип МО	2009 г.	01.10.2010 г.	
	Уровень дотационности (%)	Уровень дотационности (%)	Собственные доходы на душу населения (руб.)
ГО	8708,4	26%	9699,2
МРГТ	6569,3	31,4%	6592,0
МРСТ	4023,9	66,1%	3694,2

Не изменилась и ситуация с уровнем собственных доходов на душу населения в консолидированных бюджетах различных типов муниципальных образований, а значит и уровень дотационности данных типов муниципальных образований (*табл. 2.26*).

Таким образом, с передачей двух налогов (налог на имущество юридических лиц и транспортного налога) не произошло существенного снижения дотационности муниципальных образований Пермского края. Поэтому сложно не согласиться с предложением Ассоциации сибирских и дальневосточных городов России, которое было высказано на IX Российском форуме содействия муниципальной реформе в сентябре 2009 года: «Необходимо ввести налогоо-

бложение земли федерального назначения, которые освобождены от уплаты земельного налога. По законодательству ни один уровень публичной власти не может принимать нормативные акты, увеличивающие расходы или сокращающие доходы другого уровня публичной власти. Федеральный центр взял и своим решением освободил от уплаты налога организации, которые являются владельцами указанных земель. Но в соответствии с названным принципом теперь федеральный центр должен либо компенсацию муниципалитетам, либо снять эти привилегии, а потом разбираться, как компенсировать выпадающие доходы на федеральном уровне».

2.5.3. Роль межбюджетных трансфертов в социально-экономическом развитии городских округов и муниципальных районов Пермского края

Цели, которые стоят перед хорошо организованными межбюджетными отношениями «регион—городской округ (муниципальный район)» в Пермском крае регулируются «Методикой распределения дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)» (Закон Пермского края от 13.09.2006 г. № 11-КЗ). В основу Методики положен пропорциональный принцип, при котором подушевое распределение дотаций корректируется десятью коэффициентами, отражающими местные особенности городских округов (муниципальных районов). Расчет данных коэффициентов довольно часто изменяется. Например, в 2010 году изменились правила расчетов коэффициентов по обеспечению пожарной безопасности и содержанию муниципальных дорог.

Рассмотрим, как формировался РФФПМР на душу населения и сравним его с уровнем дотационности, который активно используется Министерством регионального развития Пермского края для определения уровня социально-экономического развития муниципальных образований (*табл. 2.27*).

Анализ таблицы 2.27:

Данные, приведенные в таблице, показывают, что не существует прямой зависимости между уровнем дотационности и размером дотаций, которые получают муниципальные образования из РФФПМР. Наибольшее несоответствие наблюдается в 1–5-й группах. Например, ГО г. Пермь, имея уровень дотационности 10%, не получал средств из РФФПМР, а Добрянский МР с уровнем дотационности 7,6% имеет поступления из регионального фонда в размере 990 рублей на душу населения. Краснокамский МР, имеющий самый низкий уровень дотационности — 0,3%, имеет дотации из РФФПМР в размере 1867 рублей на человека. В 3-й группе находится ГО Звёздный, уровень дотационности которого по сравнению с другими МО его группы в несколько раз больше. В 4-й группе Александровский район получает такие же средства из фонда, как Гремячинский и Кизеловский МР, уровни дотационности которых больше в 3,7 раза. Более стабильная зависимость установилась в 5–9-й группах. Следовательно, уровень дотационности МО зачастую никак не связан с объемами средств, которые получают ОМСУ из РФФПМР, который как раз и должен выравнять бюджетные возможности МО для предоставления услуг населению.

Рассмотрим как изменяется ситуация в соответствии с уровнем дотационности и размером всех ре-

гиональных безвозмездных поступлений в бюджеты муниципальных образований (*табл. 2.28*).

Анализ таблицы 2.28:

Из приведенных в таблице данных видно, что ситуация значительно отличается, и МО переместились в другие группы. Так Кизеловский МР, обладающий самым высоким уровнем дотационности в 89,1%, имеет и самый большой объем безвозмездных поступлений на душу населения. Однако Кудымкарский район, который отделяет от Кизеловского всего 0,1%, получает в расчете на душу населения на 16,9 тыс. рублей меньше. Группа 3 объединила муниципальные образования, получающие от 10 000 до 15 000 рублей безвозмездных поступлений на душу населения, имеет самый большой диапазон уровня дотационности — от 0,3 до 63,3%. Это подтверждает вывод, сделанный при анализе таблицы 2.27.

Рассмотрим, как изменится ситуация, если в расчет будет взят весь консолидированный бюджет МО на душу населения. В этом случае можно предположить, что чем больше приходится на душу населения бюджетных средств, тем лучше должны решаться вопросы местного значения (*табл. 2.29*).

Анализ таблицы 2.29:

Если следовать логике пропорционального выравнивания, то чем больше консолидированный бюджет на душу населения, тем более высоким должен быть уровень социально-экономического развития МО. Однако ни в одной группе этот тезис не подтверждается. Например, в 3-й группе объединились ГО г. Пермь, Карагайский и Березовский районы разница между которыми по бюджетным средствам на душу населения не составляет более 1000 рублей,

**Характеристика муниципальных образований (МО)
по влиянию РФФПМР на уровень бюджетного выравнивания в 2010 году**

Название группы	МО	РФФПМР на душу населения (руб.)	Уровень дотационности (%)	Название группы	МО	РФФПМР на душу населения (руб.)	Уровень дотационности (%)
1.	г. Пермь	0	10	5.	Очерский	5 391	43,7
	Чайковский	48	9,8		Бардымский	5 595	56,9
	г. Березники	186	18		Верещагинский	5 628	63,6
	г. Соликамск	188	20		Оханский	5 752	57,7
	Губахинский	797	23,4	6.	Ординский	6 107	54,3
	Усольский	842	26,1		Уинский	6 479	57,0
	Добрянский	990	7,6		Куединский	6 636	59,7
			Кунгурский		6 704	69,1	
2.	г. Кунгур	1 248	26	Октябрьский	6 867	65,7	
	Краснокамский	1 867	0,3	7.	Частинский	7 046	53,5
	г. Кудымкар	2 323	40		Еловский	7 110	71,1
	Чусовской	2 366	16,6		Березовский	7 407	69,2
	Горнозаводский	2 777	38,3		Суксунский	7 411	72,9
			Карагайский		7 575	73,0	
3.	Пермский	3 021	28,5	Кишертский	7 803	77,1	
	Лысьвенский	3 106	26,4	Ильинский	7 905	67,8	
	Осинский	3 218	42,8	8.	Б-Сосновский	8 258	71,6
	ЗАТО «Звёздный»	3 332	75		Чердынский	8 977	78,9
	Чернушинский	3 654	28,6		Сивинский	9 057	81,6
	Нытвенский	3 923	36,6		Юсьвенский	9 673	79,8
4.	Гремячинский	4 114	73,2	Гайнский	10 919	82,5	
	Александровский	4 184	19,9	Кочевский	11 100	80,4	
	Кизеловский	4 778	89,1	9.	Кудымкарский	12 231	89,0
5.	Красновишерский	5 240	47,9		Юрлинский	13 515	82,4
	Соликамский	5 385	47,8		Косинский	14 385	77,4

Таблица 2.28

Характеристика муниципальных образований (МО) по влиянию всех безвозмездных межбюджетных трансфертов на уровень дотационности в 2010 году

Название группы	МО	Безвозмездные поступления на душу населения (руб.)	Уровень дотационности (%)	Название группы	МО	Безвозмездные поступления на душу населения (руб.)	Уровень дотационности (%)
1.	г. Березники	4 339,07	18	3.	Чусовской	10 760,18	16,6
2.	г. Пермь	5 429,59	10		Губахинский	11 115,45	23,4
	г. Соликамск	6 093,94	20		Горнозаводский	11 811,63	38,3
	г. Кунгур	8 419,03	26		Александровский	11 978,78	19,9
	Чайковский	9 279,27	9,8		Краснокамский	12 264,58	0,3
	Добрянский	9 862,21	7,6		Осинский	12 296,55	42,8
3.	г. Кудымкар	10 006,00	40				
	Лысьвенский	10 658,40	26,4				

Характеристика муниципальных образований (МО) по влиянию всех безвозмездных межбюджетных трансфертов на уровень дотационности в 2010 году

Название группы	МО	Безвозмездные поступления на душу населения (руб.)	Уровень дотационности (%)
3.	Пермский	12 700,38	28,5
	Усольский	13 041,57	26,1
	Нытвенский	14 300,89	36,6
	Соликамский	14 402,82	47,8
	Верещагинский	14 417,95	63,6
	Чернушинский	14 611,22	28,6
4.	Очерский	15 440,78	43,7
	Кунгурский	15 505,82	69,1
	Красновишерский	15 898,67	47,9
	Октябрьский	16 216,75	65,7
	Оханский	16 597,86	57,7
	Чердынский	17 643,05	78,9
	Березовский	18 645,17	69,2
	ЗАТО «Звёздный»	18 703,38	75
	Куединский	18 707,10	59,7
	Карагайский	18 774,61	73,0

Название группы	МО	Безвозмездные поступления на душу населения (руб.)	Уровень дотационности (%)
4.	Еловский	18 895,72	71,1
	Ординский	19 556,65	54,3
5.	Частинский	20 176,94	53,5
	Бардымский	20 197,44	56,9
	Ильинский	20 634,66	67,8
	Кишертский	20 708,96	77,1
	Сивинский	20 760,75	81,6
	Б-Сосновский	21 045,77	71,6
	Суксунский	21 081,37	72,9
	Юсьвенский	21 278,37	79,8
6.	Уинский	21 617,70	57,0
	Кудымкарский	22 058,44	89,0
	Юрлинский	25 926,52	82,4
	Гайнский	26 052,32	82,5
	Кочевский	27 028,53	80,4
	Гремячинский	29 346,76	73,2
	Косинский	37 494,47	77,4
	Кизеловский	38 955,37	89,1

Таблица 2.29

Характеристика муниципальных образований (МО) по влиянию объемов консолидированных бюджетов МО на уровень дотационности в 2010 году

Название группы	МО	Консолидированный бюджет на душу населения (руб.)	Уровень дотационности (%)
1.	г. Кунгур	15 638,6	26
	г. Кудымкар	15 984,1	40
	Лысьвенский	15 989,4	26,4
2.	г. Соликамск	16 300,0	20
	Еловский	16 961,4	71,1
	г. Березники	17 126,8	18
	Александровский	17 269,3	19,9
	Горнозаводский	17 763,0	38,3
	Чусовской	18 071,5	16,6
	Верещагинский	18 619,3	63,6
	Чайковский	19 401,7	9,8

Название группы	МО	Консолидированный бюджет на душу населения (руб.)	Уровень дотационности (%)
2.	Краснокамский	19 473,5	0,3
	Чердынский	19 642,2	78,9
	Кунгурский	19 678,4	69,1
	Очерский	19 747,1	43,7
	Осинский	19 877,1	42,8
3.	Губахинский	20 011,6	23,4
	Нытвенский	20 150,0	36,6
	Октябрьский	20 402,8	65,7
	Соликамский	20 489,6	47,8
	Красновишерский	20 899,4	47,9
	Оханский	21 071,9	57,7

Название группы	МО	Консолидированный бюджет на душу населения (руб.)	Уровень дотационности (%)
3.	Добрянский	21 119,8	7,6
	Пермский	21 221,1	28,5
	Карагайский	21 641,3	73,0
	г. Пермь	21 743,0	10
	Березовский	22 022,1	69,2
	Чернушинский	22 419,0	28,6
	Усольский	22 983,1	26,1
	Кишертский	23 154,3	77,1
	Сивинский	23 222,4	81,6
	Юсьвенский	23 281,4	79,8
4.	Кудымкарский	23 375,4	89,0
	Суксунский	23 565,0	72,9
	Б-Сосновский	23 580,2	71,6

Название группы	МО	Консолидированный бюджет на душу населения (руб.)	Уровень дотационности (%)
4.	Ильинский	23 718,8	67,8
	Куединский	24 127,2	59,7
	Бардымский	24 280,8	56,9
	ЗАТО «Звёздный»	24 393,6	75
	Частинский	24 963,6	53,5
	Ординский	24 979,6	54,3
	5.	Уинский	26 634,2
Юрлинский		27 828,8	82,4
Гайнский		28 255,4	82,5
Кочевский		29 579,5	80,4
Гремячинский		33 008,3	73,2
Косинский		39 374,3	77,4
Кизеловский		41 619,3	89,1

а уровень дотационности различается более, чем в 6 раз. Следовательно, пропорциональный метод распределения межбюджетных трансфертов в реалиях не формирует условий для равного исполнения вопросов местного значения

Чтобы подробнее разобраться с этим вопросом, разделим МО на три группы:

- 1-я группа — уровень дотационности от 0 до 30%;
- 2-я группа — уровень дотационности от 31 до 69%;

• 3-я группа — уровень дотационности свыше 70 %.

1-я группа МО (табл. 2.30) обладает достаточно низким уровнем дотационности, что позволяет считать их экономически успешными. По численности населения ГО г. Пермь (986 510 чел.) и Усольский МР (13 667 чел.) занимают крайние позиции в этой группе. Если мы их отбросим, то средняя численность населения, которая позволяет формировать достойный местный бюджет в этой группе, составит около 76 тыс. человек. Действительно, муниципальные

Таблица 2.30

Характеристика муниципальных образований (МО) 1-й группы

МО	Численность (чел.)	Уровень дотационности (%)	Собственные доходы (тыс. руб)	Консолидированный бюджет (тыс. руб)
Краснокамский	70 569	0,3	508 728,8	1 374 227,7
Добрянский	61 454	7,6	691 823,3	1 297 895,4
Чайковский	108 768	9,8	1 100 996,3	2 110 283,4
г. Пермь	986 510	10	1 609 3387,5	21 449 733,4
Чусовской	72 036	16,6	526 680,5	1 301 801,0
г. Березники	164 098	18	2 098 436,3	2 810 469,7
Александровский	34 015	19,9	179 958,3	587 416,4
г. Соликамск	95 185	20	971 461,0	1 551 512,6
Губахинский	38 421	23,4	341 798,4	768 865,0
г. Кунгур	67 857	26	489 901,9	1 061 191,7
Усольский	13 667	26,1	135 871,2	314 110,4
Лысьвенский	81 854	26,4	436 367,1	1 308 800,0
Пермский	86 753	28,5	739 197,3	1 840 993,4
Чернушинский	52 192	28,6	407 505,6	1 170 094,4

образований, имеющие близкую к этой цифре и выше численность, обладают консолидированными бюджетами более 1 млрд рублей.

Исключение составляет Усольский МР, который имеет численность населения почти в 6 раз меньше, чем в среднем по группе. Объем бюджета Усольского МР в 4 раза меньше, чем у Чусовского, где проживает около 72 тыс. человек. Однако рыночная стоимость оказания муниципальных услуг не может обходиться Усольскому МР в 4 раза дешевле, чем Чусовскому. Следовательно, Усольский район, который имеет высокий доходный потенциал, но небольшую численность населения, находится в заведомо невыгодных условиях по сравнению с другими МО своей группы. Таким образом, можно сделать первый вывод: уровень и качество муниципальных услуг находится в прямой зависимости от объема консолидированного бюджета.

Рассмотрим 2-ю группу МО, коэффициент дотационности которых находится между 30 и 70% (табл. 2.31).

В этой группе при средней численности населения около 26 600 человек МО может иметь собственные доходы около 137 млн рублей. Любое увеличение численности жителей ведет к увеличению консолидированного бюджета, а любое снижение — его уменьшает. В данном случае решающая роль принадлежит региональным межбюджетным трансфертам. Например, консолидированный бюджет Уинского МР (численность населения 12 тыс. чел.) в 2,8 раза ниже, чем в Кунгурском МР (численность населения

47 тыс. чел.) и в 2 раза ниже, чем в Бардымском (численность населения 27 тыс. чел.). Однако стоимость оказания муниципальных услуг в Уинском МР, который имеет сходный характер экономики с вышеуказанными районами, не может отличаться в 2 раза. При этом Кунгурский район, имеющий наивысший уровень дотационности во второй группе, обладает и самым большим консолидированным бюджетом. Второй вывод, который можно сделать: повышение доходной части бюджета не является определяющим при создании общего объема консолидированного бюджета МО.

Рассмотрим 3-ю группу муниципальных образований, уровень дотационности которых превышает 70% (табл. 2.32).

Если отбросить численность самого большого (Чердынский МР) и самого маленького района (Косинский МР), то риск попасть в эту группу появляется при численности населения 17 тыс. человек. При этом консолидированный бюджет Кизеловского МР почти в 6 раз больше Еловского, а уровень дотационности последнего самый низкий в группе. Чердынский и Кудымкарский МР подтверждают следующую тенденцию: неважно какой доходный потенциал имеет муниципальное образование, главное — какое количество людей проживает на каждой территории.

В заключении проследим влияние численности населения на формирование консолидированных бюджетов городских округов (муниципальных районов) (табл. 2.33).

Таблица 2.31

Характеристика муниципальных образований (МО) 2-й группы

МО	Численность (чел.)	Уровень дотационности (%)	Собственные доходы (тыс. руб.)	Консолидированный бюджет (тыс. руб.)
Нытвенский	45 075	36,6	263 649,0	908 261,5
Горнозаводский	27 078	38,3	161 152,3	480 987,7
г. Кудымкар	30 714	40,0	183 612,3	490 936,6
Осинский	31 928	42,8	242 032,9	634 637,3
Очерский	24 503	43,7	105 516,9	483 862,4
Соликамский	17 523	47,8	106 659,1	359 039,7
Красновишерский	25 815	47,9	129 095,0	539 519,1
Частинский	14 578	53,5	69 780,4	363 919,8
Ординский	16 145	54,3	87 553,5	403 295,6
Бардымский	27 794	56,9	113 493,5	674 861,2
Уинский	12 223	57,0	61 316,1	325 549,3
Оханский	16 977	57,7	75 954,9	357 736,8
Куединский	30 360	59,7	164 552,6	732 500,3
Верещагинский	43 578	63,6	183 086,0	811 391,4
Октябрьский	34 766	65,7	145 532,0	709 323,7
Ильинский	20 219	67,8	62 358,5	479 570,6
Кунгурский	46 653	69,1	194 665,6	918 058,4
Березовский	17 814	69,2	60 155,9	392 301,0

Характеристика муниципальных образований (МО) 3-й группы

МО	Численность (чел.)	Уровень дотационности (%)	Собственные доходы (тыс. руб.)	Консолидированный бюджет (тыс. руб.)
Еловский	12 067	71,1	-23 341,1	204 673,6
Б-Сосновский	14 281	71,6	36 193,8	336748,4
Суксунский	20 663	72,9	51 319,1	486 923,4
Карагайский	23 584	73,0	67 606,9	510 387,4
Гремячинский	14 426	73,2	52 821,4	476 177,8
ЗАТО «Звёздный»	9 873	75,0	56 180,0	240 838,5
Кишертский	14 455	77,1	35 346,8	334 694,8
Косинский	7 563	77,4	14 217,5	297 788,2
Чердынский	31 671	78,9	63 315,2	622 088,2
Юсьвенский	22 385	79,8	44 837,4	521 153,7
Кочевский	12 373	80,4	31 563,2	365 987,2
Сивинский	16 858	81,6	41 499,0	391 483,7
Юрлинский	10 878	82,4	20 693,1	302 721,8
Гайнский	15 813	82,5	34 837,2	446 802,5
Кудымкарский	27 363	89,0	36 036,1	639 621,2
Кизеловский	29 799	89,1	79 381,5	1 240 212,7

Таблица 2.33

Характеристика муниципальных образований (МО) по влиянию численности населения на объемы консолидированных бюджетов в 2010 году

Номер группы	МО	Численность (чел.)	Уровень дотационности (%)	Собственные доходы (тыс. руб.)	Консолидированный бюджет (тыс. руб.)	
					2009 г.	2010 г.
1.	Березовский	17 814	69,2	60 155,9	395 193,0	392 301,0
	Б-Сосновский	14 281	71,6	36 193,8	339 585,1	336 748,4
	Гайнский	15 813	82,5	34 837,2	397 887,4	446 802,5
	Гремячинский	14 426	73,2	52 821,4	322 880,1	476 177,8
	Еловский	12 067	71,1	-23 341,1	281 748,2	204 673,6
	ЗАТО «Звёздный»	9 873	75,0	56 180,0	292 782,0	240 838,5
	Кишертский	14 455	77,1	35 346,8	345 492,8	334 694,8
	Косинский	7 563	77,4	14 217,5	271 893,8	297 788,2
	Кочевский	12 373	80,4	31 563,2	327 437,5	365 987,2
	Ординский	16 145	54,3	87 553,5	389 896,0	403 295,6
	Оханский	16 977	57,7	75 954,9	375 196,8	357 736,8
	Сивинский	16 858	81,6	41 499,0	407 595,8	391 483,7
	Соликамский	17 523	47,8	106 659,1	312 628,4	359 039,7
	Уинский	12 223	57,0	61 316,1	312 012,0	325 549,3
	Усольский	13 667	26,1	135 871,2	299 385,4	314 110,4
	Частинский	14 578	53,5	69 780,4	379 945,0	363 919,8
Юрлинский	10 878	82,4	20 693,1	287 575,5	302 721,8	
2.	Александровский	34 015	19,9	179 958,3	600 441,3	587 416,4
	Бардымский	27 794	56,9	113 493,5	629 309,9	674 861,2
	Верещагинский	43 578	63,6	183 086,0	852 556,7	811 391,4

**Характеристика МО по влиянию численности населения
на объемы консолидированных бюджетов в 2010 году**

Номер группы	МО	Численность (чел.)	Уровень дотационности (%)	Собственные доходы (тыс. руб.)	Консолидированный бюджет (тыс. руб.)	
					2009 г.	2010 г.
2.	г. Кудымкар	30 714	40,0	183 612,3	539 344,5	490 936,6
	Горнозаводский	27 078	38,3	161 152,3	515 408,7	480 987,7
	Губахинский	38 421	23,4	341 798,4	774 652,4	768 865,0
	Ильинский	20 219	67,8	62 358,5	520 318,3	479 570,6
	Карагайский	23 584	73,0	67 606,9	524 784,6	510 387,4
	Кизеловский	29 799	89,1	79 381,5	1 327 799,9	1 240 212,7
	Красновишерский	25 815	47,9	129 095,0	517 932,5	539 519,1
	Кудымкарский	27 363	89,0	36 036,1	672 501,7	639 621,2
	Куединский	30 360	59,7	164 552,6	665 505,4	732 500,3
	Нытвенский	45 075	36,6	263 649,0	942 273,9	908 261,5
	Октябрьский	34 766	65,7	145 532,0	687 227,9	709 323,7
	Осинский	31 928	42,8	242 032,9	705 243,6	634 637,3
	Очерский	24 503	43,7	105 516,9	541 981,7	483 862,4
	Суксунский	20 663	72,9	51 319,1	420 491,8	486 923,4
	Чердынский	31 671	78,9	63 315,2	617 625,3	622 088,2
	Юсьвенский	22 385	79,8	44 837,4	492 286,2	521 153,7
3.	Кунгурский	46 653	69,1	194 665,6	947 238,9	918 058,4
	Лысьвенский	81 854	26,4	436 367,1	1 528 256,8	1 308 800,0
	г. Березники	164 098	18,0	2 098 436,3	3 347 736,3	2 810 469,7
	г. Кунгур	67 857	26,0	489 901,9	1 172 339,0	1 061 191,7
	г. Пермь	986 510	10,0	16 093 387,5	22 566 684,8	21 449 733,4
	г. Соликамск	95 185	20,0	971 461,0	1 886 892,4	1 551 512,6
	Добрянский	61 454	7,6	691 823,3	1 462 649,7	1 297 895,4
	Краснокамский	70 569	0,3	508 728,8	1 578 305,6	1 374 227,7
	Пермский	86 753	28,5	739 197,3	2 284 334,1	1 840 993,4
	Чайковский	108 768	9,8	1 100 996,3	2 835 988,3	2 110 283,4
	Чернушинский	52 192	28,6	407 505,6	1 287 676,1	1 170 094,4
	Чусовской	72 036	16,6	526 680,5	1 482 266,2	1 301 801,0

Если проанализировать МО первой группы, то Кочевский, Уинский и Усольский МР имеют разные доходные потенциалы и разные уровни дотационности, но их консолидированные бюджеты практически равны. Следовательно, передача налога на доходы юридических лиц, которая позволила Усольскому району снизить свой уровень дотационности, никак не отразилась на его консолидированном бюджете. Если сравнивать бюджеты 2009–2010 годов, то существенной разницы в их объемах не произошло.

Если рассмотреть бюджетные возможности МО третьей группы, которые имеют численность населения свыше 50 тыс. человек и консолидированные бюджеты от 1 млрд рублей, то они и являются участ-

«С точки зрения межбюджетных отношений также нельзя утверждать, что государство ведет политику повышения фискальной автономии местных бюджетов. Так что мне кажется, что основной проблемой развития местного самоуправления в нашей стране является все-таки создание финансовых условий, и не просто финансовых условий (делегировать все полномочия с деньгами — это всё равно, что на смету посадить), а чтобы давали (федеральные и региональные органы власти — прим. ред.) реальную независимость муниципалитетам в определении их доходных источников, так и расходных полномочий

Н. Косачева,

Президент фонда «Институт экономики города»

никами различных региональных и федеральных программ, реализующихся на условиях софинансирования. Они имеют реальную возможность привлечения дополнительных средств для качественного и количественного улучшения муниципальных услуг, закупая их на свободном рынке согласно сложившейся себестоимости.

Следовательно, в «Методике распределения дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)»

2.5.4. Роль межбюджетных трансфертов в социально-экономическом развитии городских и сельских поселений Пермского края

В Пермском крае действует достаточно стройная система формирования доходных источников городских и сельских поселений, которая состоит из трех основных составляющих.

1. Местные поселенческие налоги, определенные Бюджетным кодексом РФ (табл. 2.34).

..... Таблица 2.34

Изменение собственных доходов поселений Пермского края (тыс. руб.)

Типы МО	Собственные доходы:		
	на 1.07.2007 г.	на 1.07.2010 г.	рост за указанный период
ГП	433 981,5	559 888,8	125 907,3
СП	272 932,5	383 112,5	110 180,0

2. Региональный фонд финансовой поддержки поселений, который формируется «Методикой распределения дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)» (Закон Пермского края от 13.09.2006 г. № 11-КЗ) только по подушевому принципу (табл. 2.35).

..... Таблица 2.35

Региональный фонд финансовой поддержки поселений

Год	Размер фонда (тыс. руб.)
2007	305 594,0
2008	397 813,0
2009	301 214,0
2010	318 870,3
2011	359 499,0
2012	382 005,0
2013	392 363,0

3. Делегирование полномочий по расчету и выделению дотаций поселениям на уровень муниципальных районов с передачей им подушевых субвенций.

определяющую роль играет численность населения, а все корректирующие коэффициенты позволяют формировать примерно одинаковый уровень представления услуг населению в пределах одной из рассмотренных групп. При этом муниципальные образования первой и третьей группы находятся в столь различных социально-экономических условиях, что говорить о равенстве бюджетного обеспечения возложенных на них полномочий вряд ли представляется возможным.

4. Районные фонды финансовой поддержки поселений, которые формируются в каждом районе согласно нормативно-правовых актов, утвержденных земскими собраниями. В основу положен пропорциональный принцип выравнивания бюджетной обеспеченности. На эти цели МР в среднем тратят от 8% консолидированного бюджета.

Однако уровень дотационности городских и сельских поселений Пермского края является достаточно высоким (табл. 2.36).

..... Таблица 2.36

Характеристика поселений по уровню дотационности

Тип МО	Уровень дотационности		
	до 30%	от 30 до 70%	свыше 70%
ГП	4 (12,5%)	23 (71,9%)	5 (15,6%)
СП	20 (7,2%)	81 (29,1%)	177 (63,7%)

32
278

Комментарий к таблице 2.36:

Анализ информации, приведенной в таблице, показывает, что городские поселения имеют значительно более высокий налоговый потенциал, чем сельские поселения. Однако общие цифры мало добавляют к понимаю реальных проблем финансовой обеспеченности данных типов муниципальных образований.



Структура поселений Пермского края в зависимости от численности населения в 2010 году

Номер группы	Средняя численность населения (чел.)	Кол-во поселений	Кол-во поселений по типам	Средний уровень дотационности (%)	Средний объем собственных доходов (тыс. руб.)	Средний объем межбюджетных трансфертов (тыс. руб.)	Средний размер консолидированного бюджета (тыс. руб.)
1.	778	36	36 СП	76	652,0	3 128,2	3 925,0
2.	1 401	108	108 СП	75	1 203,1	3 965,4	5 185,8
3.	2 429	66	66 СП	69	2 378,7	6 174,7	8 125,7
4.	3 410	28	27 СП, 1 ГП	63	3 296,1	7 336,6	10 674,8
5.	4 534	15	13 СП, 2 ГП	55	4 886,2	7 769,4	12 935,2
6.	5 666	9	7 СП, 2 ГП	58	5 270,5	10 095,0	15 879,9
7.	6493	9	7 СП, 2 ГП	60	4 922,9	14 969,5	20 903,5
8.	7 495	8	7 СП, 1 ГП	64	8 016,3	10 213,2	18 863,2
9.	8 758	11	8 СП, 3 ГП	56	9 019,5	17 005,2	26 919,5
10.	13 756	10	1 СП, 9 ГП	42	20 875,7	19 620,2	40 495,9
11.	23 133	7	7 ГП	38	53 206,0	54 790,3	109,211?
12.	63 123	4	4 ГП	56	137 779,9	143 832,3	281 612,2

При расчете средних значений исключались минимальные и максимальные показатели по каждой группе. Из таблицы 2.37 видно, что уровень дотационности не зависит от численности населения, оставаясь практически постоянным по всем двенадцати группам. Однако консолидированные бюджеты поселений находятся в прямой зависимости от численности населения: разница между бюджетами 1-й и 12-й групп составляет 71 раз.

Можно ли считать в этом случае, что соблюдается принцип бюджетного выравнивания для всех типов муниципальных образований? По всей видимости, нет. Во-первых, 208 поселений (1–3-я группы), средний объем консолидированных бюджетов которых не превышает 10 млн рублей, вряд ли могут в полном объеме исполнить все 32 полномочия, которые возложены на них 131-ФЗ. Если средний размер расходов на содержание управленческих аппаратов не превышает 1,5 млн рублей в год, то на исполнение полномочий остается от 22 тыс. до 265,5 тыс. рублей в месяц. Следовательно, размер таких поселенческих бюджетов вряд ли способствует социально-

экономическому развитию 67% поселений Пермского края.

Рассмотрим минимальные и максимальные значения формирования собственных доходов, межбюджетных трансфертов, консолидированных бюджетов по каждой группе.

Комментарий к таблице 2.38:

В группе 1 разница в размере консолидированного бюджета составляет 11 раз, при этом уровень дотационности является практически равным. Причина столь разных бюджетов в принадлежности данных СП к различным муниципальным районам: Ломовское СП (Уинский МР), Ананьинское СП (Чернушинский МР). Разница в объемах бюджетов этих районов составляет 3,6 раза. Поэтому и формирование районных фондов финансовой поддержки поселений (далее — РФФПП) находится в прямой зависимости от объемов районных бюджетов. Следовательно, степень бюджетного выравнивания для поселений в первую очередь зависит от размеров районных бюджетов.

Таблица 2.38

Сопоставление бюджетной обеспеченности. Группа 1

Название поселения	Собственных доходов (тыс.руб.)	Название поселения	Межбюджетных трансфертов (тыс. руб.)	Название поселения	Консолидированный бюджет (тыс. руб.) / уровень дотационности (%)
Минимальные значения					
Светличанское СП	92,8	Пальское СП	574,2	Ломовское СП	1 635,7 / 86
Максимальные значения					
Пальское СП	6 620,0	Ананьинское СП	17 581,0	Ананьинское СП	18 307,9 / 83

Сопоставление бюджетной обеспеченности. Группа 2

Название поселения	Собственных доходов (тыс. руб.)	Название поселения	Межбюджетных трансфертов (тыс. руб.)	Название поселения	Консолидированный бюджет (тыс. руб.) / уровень дотационности (%)
Минимальные значения					
Чазевское СП	64,2	Соколовское СП	331,3	Нижнесыповское СП	2 051,3 / 61
Максимальные значения					
Пальниковское СП	6 704,4	Стрепунятское СП	19 709,0	Стрепунятское СП	22 769,6 / 74

Комментарий к таблице 2.39:

Ситуация в группе 2 подтверждает выводы, сделанные выше: при одинаковой численности населения Нижнесыповское СП (Уинский МР) имеет бюджет в 11 раз меньше, чем Стрепунятское СП (Краснокамский МР). Однако эти районные бюд-

жеты различаются в 4,3 раза. Это позволило Краснокамскому МР обеспечить реализацию 185-ФЗ на территориях сельских поселений. Вывод о качестве и размерах муниципальных услуг см. в комментарии к таблице 2.38.

Таблица 2.40

Сопоставление бюджетной обеспеченности. Группа 3

Название поселения	Собственных доходов (тыс. руб.)	Название поселения	Межбюджетных трансфертов (тыс. руб.)	Название поселения	Консолидированный бюджет (тыс. руб.) / уровень дотационности (%)
Минимальные значения					
Черновское СП	388,6	Павловское СП	953,8	Черновское СП	4 029,7 / 82
Максимальные значения					
Дивьяинское СП	9 869,3	Сергинское СП	16 371,7	Сергинское СП	18 908,6 / 90

Комментарий к таблице 2.40:

Группа 3 подтверждает тот же вывод: Черновское СП (Большесосновский МР) имеет бюджет в 4,7 раза

меньше, чем Сергинское СП (Кунгурский МР), при разнице районных бюджетов в 2,7 раза.

Таблица 2.41

Сопоставление бюджетной обеспеченности. Группа 4

Название поселения	Собственных доходов (тыс. руб.)	Название поселения	Межбюджетных трансфертов (тыс. руб.)	Название поселения	Консолидированный бюджет (тыс. руб.) / уровень дотационности (%)
Минимальные значения					
Ваньковское СП	797,0	Фроловское СП	1 045,3	Бубинское СП	5 678,0 / 67
Максимальные значения					
Ольховское СП	40 713,9	Комсомольское СП	17 189,3	Ольховское СП	52 982,7 / 30

Комментарий к таблице 2.41:

Группа 4 подтверждает не только ранее сделанные выводы, но и демонстрирует влияние на размеры консолидированных бюджетов выгодного географического расположения, а также наличия крупных

промышленных предприятий. Поэтому в Ольховском СП (Чайковский МР) заведомо будет оказываться населению более качественные услуги, чем в Бубинском СП (Сивинский МР).

Сопоставление бюджетной обеспеченности. Группа 5

Название поселения	Собственных доходов (тыс.руб.)	Название поселения	Межбюджетных трансфертов (тыс. руб.)	Название поселения	Консолидированный бюджет (тыс. руб.) / уровень дотационности (%)
Минимальные значения					
Поегудинское СП	1 090,6	Половодовское СП	1 474,7	Пашийское СП	6 781,3 / 59
Максимальные значения					
Савинское СП	18 792,3	Косинское СП	15 099,2	Савинское СП	26 040,0 / 34

Комментарий к таблице 2.42:

Ситуация в группе 5 подтверждает выводы по группе 4. Кроме того, видно, что на размеры бюджетов СП влияют размеры районных бюджетов и

географическое размещение муниципальных образований: Пашийское СП (Горнозаводский МР) и Савинское СП (Пермский МР).

Таблица 2.43

Сопоставление бюджетной обеспеченности. Группа 6

Название поселения	Собственных доходов (тыс.руб.)	Название поселения	Межбюджетных трансфертов (тыс. руб.)	Название поселения	Консолидированный бюджет (тыс. руб.) / уровень дотационности (%)
Минимальные значения					
Менделеевское СП	3 519,0	Усть-Качкинское СП	1 729,5	Усть-Кишерское СП	9 812,8 / 31
Максимальные значения					
Усть-Качкинское СП	18 347,2	Гайнское СП	15 408,9	Гайнское СП	20 277,9 / 74

Комментарий к таблице 2.43:

Ситуация в группе 6 несколько отличается от других: Усть-Кишерское СП (Кишерский МР) и Гайнское СП (Гайнский МР) имеют равные объемы собственных доходов, а РФФПП различается в пять раз.

При этом, объемы консолидированных районных бюджетов не отличаются. Следовательно, на размеры финансовой обеспеченности поселений оказывают влияние и районные методики формирования РФФПП.

Таблица 2.44

Сопоставление бюджетной обеспеченности. Группа 7

Название поселения	Собственных доходов (тыс.руб.)	Название поселения	Межбюджетных трансфертов (тыс. руб.)	Название поселения	Консолидированный бюджет (тыс. руб.) / уровень дотационности (%)
Минимальные значения					
Сарсинское ГП	1 952,0	Двуреченское ГП	2 013,5	Б-Сосновское СП	15 484,4 / 26
Максимальные значения					
Двуреченское ГП	21 092,1	Сарсинское ГП	23 849,0	Еловское СП	26 344,0 / 64

Комментарий к таблице 2.44:

Ситуация в группе 7 схожа с предыдущей. Большесосновское СП (Большесосновский МР) и Еловское СП (Еловский МР) обладают не только равным количеством населения, но и практически одинако-

вым уровнем собственных доходов (разница составляет 1300 тыс. рублей), а вот уровень безвозмездных поступлений различается практически в 2 раза.

Сопоставление бюджетной обеспеченности. Группа 8

Название поселения	Собственных доходов (тыс.руб.)	Название поселения	Межбюджетных трансфертов (тыс. руб.)	Название поселения	Консолидированный бюджет (тыс. руб.) / уровень дотационности (%)
Минимальные значения					
Юсьвинское СП	5 308,8	Кондратьевское СП	2 824,2	Кукуштанское СП	10 739,5 / 40
Максимальные значения					
Кондратьевское СП	13 893,0	Майское СП	37 897,7	Майское СП	45 382,2 / 86

Комментарий к таблице 2.45:

Ситуация в группе 8 очень интересна: оба СП находятся в районах, консолидированный бюджет которых превышает 1 млрд рублей. Однако размер безвозмездных поступлений, который получает Майское СП (Краснокамский МР) в 12,6 раз превос-

ходит аналогичный показатель Кукуштанского СП (Пермский МР). При этом уровень дотационности в Кукуштанском СП в 2 раза ниже, чем в Майском. Одной из причин является участие Майского СП в 2010 году в реализации 185-ФЗ.

Таблица 2.46

Сопоставление бюджетной обеспеченности. Группа 9

Название поселения	Собственных доходов (тыс.руб.)	Название поселения	Межбюджетных трансфертов (тыс. руб.)	Название поселения	Консолидированный бюджет (тыс. руб.) / уровень дотационности (%)
Минимальные значения					
Юрлинское СП	3 831,7	Сылвенское СП	2 273,8	Ныробское ГП	13 760,1 / 70
Максимальные значения					
Култаевское СП	29 152,9	Бардымское СП	44 394,3	Оверятское ГП	57 839,4 / 67

Комментарий к таблице 2.46:

Ситуация в группе 9 аналогична ситуации в группе 5: консолидированный бюджет Ныробского ГП (Чердынский МР) и Оверятского ГП (Краснокам-

ский МР) различаются 4,2 раза. Такая разница напрямую зависит от размеров районных бюджетов — в Краснокамском МР он в 2,3 раза больше, чем в Чердынском.

Таблица 2.47

Сопоставление бюджетной обеспеченности. Группа 10

Название поселения	Собственных доходов (тыс.руб.)	Название поселения	Межбюджетных трансфертов (тыс. руб.)	Название поселения	Консолидированный бюджет (тыс. руб.) / уровень дотационности (%)
Минимальные значения					
Гремячинское ГП	12 145,3	Гремячинское ГП	8 550,6	Гремячинское ГП	20 695,9 / 46
Максимальные значения					
Полазненское ГП	56 224,0	Полазненское ГП	34 048,3	Полазненское ГП	90 272,3 / 12

Комментарий к таблице 2.47:

Ситуация в группе 10 подтверждает выводы сделанные выше:

- по всем позициям Гремячинское ГП (Гремячинский МР) уступает Полазненскому ГП (Добрянский МР);

- географическое положение, социально-экономическое развитие и разница в бюджетах муниципальных районов составляет 2,7 раза.

Сопоставление бюджетной обеспеченности. Группа 11

Название поселения	Собственных доходов (тыс.руб.)	Название поселения	Межбюджетных трансфертов (тыс. руб.)	Название поселения	Консолидированный бюджет (тыс. руб.) / уровень дотационности (%)
Минимальные значения					
Кизеловское ГП	6 678,9	Кизеловское ГП	14 275,2	Кизеловское ГП	20 954,2 / 66
Максимальные значения					
Чернушинское ГП	111 652,1	Добрянское ГП	114 937,2	Чернушинское ГП	220 515,5 / 2

Комментарий к таблице 2.48:

Положение в группе 11 очень интересное: Чернушинский МР обладает консолидированным бюджетом на 70,1 тысячу рублей меньше, чем Кизеловский МР, однако консолидированный бюджет Кизелов-

ского ГП в 11 раз меньше Чернушинского ГП. Поэтому политика выравнивания бюджетной обеспеченности поселений Кизеловского МР требует особого изучения.

Сопоставление бюджетной обеспеченности. Группа 12

Название поселения	Собственных доходов (тыс.руб.)	Название поселения	Межбюджетных трансфертов (тыс. руб.)	Название поселения	Консолидированный бюджет (тыс. руб.) / уровень дотационности (%)
Минимальные значения					
Чусовское ГП	115 855,1	Чусовское ГП	67 417,0	Чусовское ГП	183 273,2 / 50
Максимальные значения					
Чайковское ГП	217 288,2	Чайковское ГП	314 747,8	Чайковское ГП	532 035,9 / 46

Комментарий к таблице 2.49:

Группа 12 единственная, где уровень бюджетной обеспеченности напрямую зависит от численности населения, географического и экономического положения поселений: Чусовское ГП в 1,5 раза уступает Чайковскому ГП по численности населения и почти в 3 раз по размеру консолидированного бюджета.

не приводит к выравниванию бюджетной обеспеченности поселений в масштабах региона. Кроме того, сложные механизмы выравнивания при незначительном объеме распределяемых средств не обеспечивают реального выравнивания финансовых возможностей муниципальных образований по решению вопросов местного значения. В реалиях объем межбюджетных трансфертов в первую очередь зависит не от численности населения, а от размеров бюджетов муниципальных районов, географического положения и экономического развития поселений. Поэтому говорить о равных возможностях в решении вопросов местного значения при одинаковой численности населения в поселениях Пермского края не представляется возможным.

В связи с этим необходимо приступить к разработке регионального минимального социального стандарта оказания бюджетных услуг, учитывая уровень реального финансового обеспечения поселений. Вполне возможно, что он будет также разделен на группы, как это было предложено «Методикой расчета нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края», разработанной региональным Правительством.

«Есть ли в нашей стране вообще оптимальные межбюджетные отношения? Когда мы говорим о бюджетировании, ориентированном на результат, мы считаем, что первый пласт, основа для этой задачи уже как будто решен, и идем дальше — к оптимизации бюджетных расходов. А на самом-то деле нет главного: межбюджетные отношения оптимальным образом не выстроены. Поэтому мы предлагаем, имея критерий оценки межбюджетных отношений, сначала проанализировать ситуацию в субъекте Федерации, а потом отвечать на вопрос об оптимизации расходов».

С. Юркова,
директор Российского центра государственного
и муниципального управления

Как показывают приведенные расчеты, комбинирование различных механизмов выделения дотаций

2.5.5. Основные тенденции использования регионального фонда софинансирования расходов (ФСР)

Региональный Фонд софинансирования социальных расходов создается и распределяется с целью повышения заинтересованности органов местного самоуправления в проведении бюджетной политики, согласующейся с приоритетами, установленными на региональном уровне.

При распределении средств Фонда Методическими рекомендациями Министерства финансов РФ предлагается учитывать следующие факторы:

1) численность населения муниципального образования (численность потребителей бюджетных услуг);

2) бюджетную обеспеченность муниципальных образований;

3) объективные факторы, влияющие на стоимость предоставления бюджетных услуг;

4) степень соответствия политики муниципально-образований региональным приоритетам.

В 2010 году вопрос эффективности использования Фонда софинансирования расходов был в центре внимания абсолютно всех ветвей власти. Проверка Контрольно-счетной палаты Пермского края показала его крайне низкое использование. К этому вопросу обращался и Совет представительных органов при краевом Законодательном собрании. Совет муниципальных образований в Ежегодных докладах — 2008, 2009 годов также фиксировал ряд проблем, связанных с исполнением ФСР. В результате были достигнуты ряд изменений, самым существенным из которых является стабилизация величины Фонда в размере 3% от доходов бюджета Пермского края, без учета безвозмездных поступлений. В 2011 году объем ФСР будет равен 1540,7 млн рублей.

Однако Совет муниципальных образований Пермского края отмечает ряд проблем, связанных с эффективным использованием ФСР.

Во-первых, это расширение круга государственных полномочий, которые предлагается решать за счет ФСР на условиях софинансирования со стороны муниципальных образований (региональный проект «Пожарная безопасность», Концепция Краевой программы по работе с ТБО).



Во-вторых, возложение на ФСР обязанностей по решению вопросов местного значения, которые не могут быть решены в принципе из-за небольшого размера ФСР, с одной стороны, и низкого уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований с другой (региональный проект «Муниципальные дороги»).

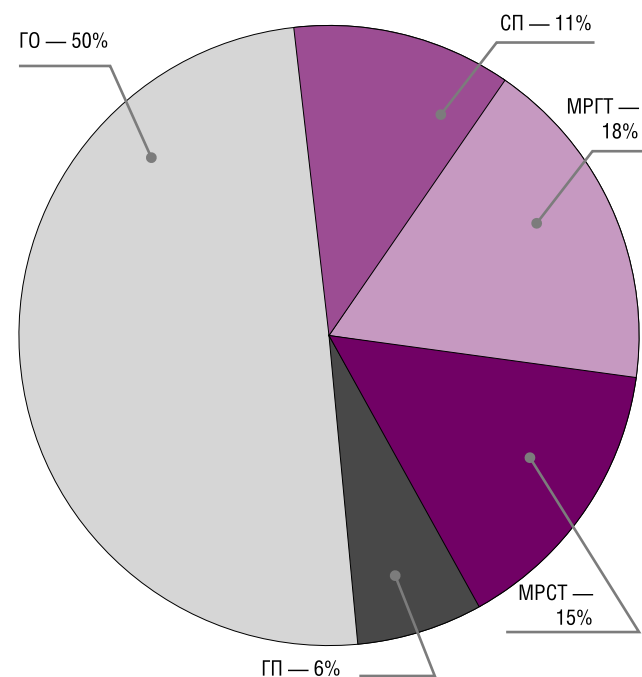
В-третьих, чрезвычайно долгий и необоснованный контроль прохождения проектной документации в Правительстве Пермского края и возможность получения финансирования из Правительства только после использования своих ресурсов. В Ежегодном докладе 2009 года уже указывалось, что средний срок прохождения бумаг составляет 90 дней

В-четвертых, низкое качество подготовки проектной документации муниципальными образованиями Пермского края, причина которого кроется в реальной ситуации с кадрами (см. выводы главы 1.1).

И, наконец, проблемы, связанные с участием в использовании ФСР поселениями Пермского края. Исследования Совета муниципальных образований показали, что более 60% его объемов уходят на решение вопросов местного значения входящих в полномочия муниципальных районов (Приложение 7).

Однако базовая проблема использования ФСР кроется в подушевом принципе его формирования и размерах бюджетов ГО и МР, городских и сельских поселений.

..... Диаграмма 2.7
Структура использования ФСР МО Пермского края (2008–2010 годы)



За 2008–2009 год 65,2% остатка неиспользованного ФСР приходилось на долю ГО и МР, обладающих объемами бюджетов свыше 1 млрд рублей. Доля МО со средним размером бюджетов в 350 млн рублей и составляет всего 4,8%. Среди МР и ГО, которые не относятся к этим группам процент неиспользования ФСР составил 30,6%. Следовательно, главная причина неисполнения ФСР в целом кроется в слабом менеджменте наиболее обеспеченных МО Пермского края, либо в недостатке финансовых ресурсов для выделения 25% части своего финансирования. Поэтому именно в этой группе становится актуальным вопрос об участии городских и сельских поселений в исполнении ФСР. Что касается других ГО и МР, то вероятнее всего помимо двух вышеназванных причин существуют еще и следующие. Незначительный объем ФСР по каждому МО делает невозможным его

полное использование ежегодно. Появляется стремление накопить ФСР, чтобы появилась возможность его использовать для решения вопроса местного значения, который требует серьезных финансовых вложений.

ФСР является лакмусовой бумажкой, которая полностью отражает все проблемы сложившейся практики межбюджетных трансфертов, а также недостатки в муниципальном и государственном менеджменте. Идеология ФСР строится на принципах свободного выбора, а его формирование как раз это и не учитывает. Сложность этой проблемы усугубляется и скрытым противоборством экономически успешных городских и сельских поселений с муниципальными районами за обладанием ресурсов ФСР для исполнения своих полномочий.

ВЫВОД

Анализ, приведенный в данной главе, показывает, что на практике применяемая система межбюджетных отношений слабо стимулирует муниципальные образования на работу по наращиванию своих доходных потенциалов, включая и эффективность использования ФСР. В среднесрочной перспективе это может привести к появлению такого объема проблем, которые ряд муниципальных образований никогда не смогут решить самостоятельно. ■





2.6. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Организации гражданского общества являются вторым после бизнеса лидером развития. Именно они способны создавать такие инструментарии взаимодействия, которые отвечают запросам и потребностям жизни граждан. От того, насколько развитой и разнообразной будет деятельность общественных организаций, напрямую зависит реальное развитие местного самоуправления.

2.6.1. Основные организационные формы участия населения в местном самоуправлении

Полвека назад Шерри Арнштейн (Великобритания) для анализа позиции государственных и местных органов власти во взаимодействии с населением предложила методичку, назвав ее «Лестницей участия». Она наглядно показывает, где находятся органы власти при создании условий в формировании гражданского общества.

Таблица 2.50

«Лестница участия» населения в местном самоуправлении

Уровни	Цель действия	Виды деятельности власти	Типы работы, предусмотренные 131-ФЗ и другими правовыми актами
Гражданская власть	Партнерство позволяет жителям вести переговоры и вступать в споры с властью. «Делегирование полномочий» и «Гражданский контроль» гарантируют населению полную управленческую власть или большинство голосов при принятии решений.	Партнерство	
		Делегирование полномочий	<ul style="list-style-type: none"> • Местные референдумы • Голосование граждан
		Гражданский контроль	
Символическая власть	Информирование позволяет гражданам слышать, консультации — быть услышанными, а фаза примирения позволяет давать власти советы, однако без участия в принятии решений.	Примирение	Публичные слушания
		Консультации	<ul style="list-style-type: none"> • Социологические исследования • Сайты с обратной связью • Приемы граждан
		Информирование	Собрания, конференции
Безучастие	Власть «образовывает» и «лечит» население, несогласное с ее политикой.	Манипулирование	
		Терапия	

Анализ положения дел в муниципальных образованиях Пермского края (на основе табл. 2.50) начнем с проведения референдумов по решению вопросов местного значения.

В 2010 году они состоялись в Пожвинском и Курпском СП Юсьвинского МР. На референдумы

был вынесен вопрос о введении разового платежа в размере 100 рублей на 2010—2012 годы для решения следующих проблем:

- создание детских и спортивных площадок в населенных пунктах;
- охрана общественного правопорядка;

- благоустройство, развитие сети уличного освещения;
- ремонт и строительство колодцев;
- приобретение спортивного инвентаря.

Однако референдум не состоялся из-за низкой явки жителей Пожвинского и Купросского сельских поселений.

Вторым официальным инструментарием участия населения в местном самоуправлении являются публичные слушания. При подготовке доклада Совет муниципальных образований Пермского края провел исследование размещения информации о публичных собраниях в десяти крупнейших муниципальных образованиях региона.

Таблица 2.51

Возможность получения информации о проведении публичных слушаний на официальных сайтах муниципальных образований Пермского края

Название МО	Источник информации	Есть ли информация о публичных слушаниях	Темы публичных слушаний, которые занимают свыше 50% повесток дня
г. Пермь	www.gorodperm.ru	Да, сформирован архив повесток публичных слушаний	Планирование и межевание территории (71%)
г. Березники	www.berezniki.ru	нет	нет
Чайковский МР	www.tchaik.ru	нет	нет
Пермский МР	www.permraion.ru	нет	нет
Чайковское ГП	www.chaikovskiy.ru	нет	нет
Лысьвенское ГП	www.molgp.ru	нет	нет
Чусовское ГП	www.shusovoy.ru	нет	нет
Краснокамское ГП	www.krasnokamsk.ru	Есть одна тема обсуждения	Проект генерального плана города
Чернушинское ГП	chern.perm.ru	нет	нет

Из приведенных в таблице 2.51 данных видно, что информация о проведении публичных слушаний является довольно закрытой и не размещается на официальных сайтах МО.

«Наиболее важные решения должны проходить через публичные слушания. У нас созданы законы, которые позволяют каждому человеку реально участвовать в управлении государством... У нас есть формы, процедуры, которые предусматривают это. И если у общественности есть желание участвовать в работе Законодательного собрания, городской думы, земских собраний — пожалуйста! Инициативы отдельных граждан сегодня могут технологически поддерживаться властью. Имею в виду поддержку общественно значимых проектов».

Т. Марголина, Уполномоченный по правам человека по Пермскому краю

На официальном сайте г. Перми размещаются не только повестки публичных слушаний, но и ведется архив за период начиная с января 2008 года. Подробный анализ этого источника показал, что на 1 ноября 2010 года 83% публичных слушаний были посвящены управлению земельными ресурсами, 16% обсуждений гражданами касались социально-экономического развития Перми. При этом подавляющее большинство публичных слушаний было посвящено проекту градостроительного плана краевого центра, и только в двух случаях рассматривался Устав и бюджет города.

«Я неоднозначно оцениваю публичные слушания. С одной стороны, трудно спорить с тем, насколько важно привлекать общественность к обсуждению проблем, которые касаются жизни всего города. Это отнюдь не просто игра в демократию, ширма, за которой решения принимаются абсолютно без учета мнения населения. На мой взгляд, подобные мероприятия нужно проводить постольку, поскольку мы сами формируем тот мир, ту окружающую обстановку, в которой живем, и активное участие жителей города в решении социально значимых проблем — большой шаг вперед, в сторону развитого гражданского общества.

Однако на публичных слушаниях нередко присутствуют лица, чьи интересы далеко расходятся с теми вопросами и проблемами, которые там обсуждаются. Из простого желания заявить о себе или отстоять чьи-либо шкурные интересы эти люди мешают конструктивному диалогу жителей, строителей и представителей власти. Возникает в таком случае вопрос: всегда ли мнение даже немалого количества людей, присутствующих на обсуждениях застройки, является объективным в плане общего развития города, развития его инфраструктуры?»

И. Грузинцев, зам. генерального директора по строительству ОАО «Пермская коммунальная компания»

Одним из важнейших элементов информирования населения о деятельности органов местного самоуправления в последние годы стал Интернет, с помощью которого любой житель может получить

ответ на волнующие его вопросы (табл. 2.52). Совет МО снова проанализировал возможность реализа-

ции данной функции на сайтах десяти крупнейших муниципальных образований Пермского края.

..... Таблица 2.52

Наличие интернет-приемных на официальных сайтах муниципальных образований Пермского края (2010 год)

Название МО	Источник информации	Форма организации обратной связи с населением	Предоставление ответа
г. Пермь	www.gorodperm.ru	Call-центр	Прямой телефонный ответ
	www.gorodperm.ru	Интернет-приемная	Ответ предоставляется по электронной почте или направляется на почтовый адрес
г. Березники	www.berezniki.ru	Интернет-приемная	Ответ предоставляется по электронной почте
Чайковский МР	www.tchaik.ru	Электронная общественная приемная главы	Ответ предоставляется на сайте
Пермский МР	www.permraion.ru	Интернет-приемная	Ответ предоставляется на сайте
Чайковское ГП	www.chaikovskiy.ru	Интернет-приемная	Ответ предоставляется на сайте
Лысьвенское ГП	www.molgp.ru	Интернет-приемная	Ответ предоставляется по электронной почте
Чусовское ГП	www.shusovoy.ru	Интернет-приемная	Ответ предоставляется по электронной почте
Краснокамское ГП	www.krasnokamsk.ru	Форум	Ответ предоставляется на сайте
Чернушинское ГП	chern.perm.ru	Интернет-приемная	Ответ предоставляется на сайте

Рассмотрим вопросы, которые задали жители Пермского МР районной и поселенческой власти с июня по сентябрь 2010 года (табл. 2.53).

За четыре месяца на сайте (www.permraion.ru) по-

явилось 95 вопросов. Почти 80% из них составляют 8 наиболее популярных. Они относятся к исполнению нескольких районных и поселенческих полномочий.

..... Таблица 2.53

Наиболее часто задаваемые вопросы населением (сайт Пермского района, июнь–сентябрь 2010 года)

Название полномочия	Районные (ст. 15)	Поселенческие (ст. 14)
Организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения,		21
Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности	6	10
Обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий	12	
Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения		8
Организация информационного обеспечения	7	
Организация предоставления общедоступного образования	6	
Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора		4

Для формирования условий развития гражданского общества необходима открытость власти. Ее сегодня способны обеспечить современные инфор-

мационные технологии. Однако освоение новых возможностей для формирования открытости власти используется ОМСУ неуверенно и ограничено.

2.6.2. Муниципальные выборы 2010 года: практика организации, основные выводы

В 2010 году на территории Пермского края состоялось 55 избирательных кампаний в органы местного самоуправления (табл. 2.54).

Таблица 2.54

Избирательные кампании в 2010 году в органы местного самоуправления

Виды выборов	ГО	МР	ГП	СП
Выборы высшего должностного лица	2	7	2	—
Выборы депутатов	1	14	2	2
Довыборы депутатов	1	10	8	6

Главным результатом выборов 2010 года стал ряд новых явлений в проведении избирательных кампаний. Во-первых, в девяти выборах высших должностных лиц трое глав были избраны из состава депутатов (ЗАО «Звёздный», Большесосновский, Гремячинский МР). Во-вторых, впервые в Пермском крае состоялись выборы депутатов по смешанной системе (Верещагинский МР).

Интерес граждан к участию в местных выборах остается по-прежнему высоким (табл. 2.55).



Показательно выборы прошли и в Верещагинском районе. Там обкатывали две новые схемы: избрание половины состава Земского собрания по партийным спискам. В земство по спискам прошли представители всех пяти заявившихся партий: «Единая Россия», КПРФ, «Справедливая Россия», ЛДПР и «Правое дело». Единороссы набрали средний результат — 42%. По одномандатными округам прошли шесть депутатов. Так что контрольный пакет партией для нужд власти не упущен. Второе место у «Правого дела» — 18%.

Газета «Деловое Прикамье», 2010 г.

Таблица 2.55

Участие граждан в муниципальных выборах в 2008–2010 годах

Тип МО	Средний процент явки на выборы (%)			
	Представительный орган		Высшее должностное лицо	
	2008–2009 гг.	2010 г.	2008–2009 гг.	2010 г.
ГО	21,9	21,3	59,5	34,5
МРГТ	21,12	28,1	34	—
МРСТ	46,8	41,1	45,9	48,4
ГП	24,34	17,4	35,51	25,8
СП	44,02	33,6	47,17	—
В среднем:	31,64	28,3	44,41	36,2

Анализ таблицы 2.55 показывает:

1. В ГО, МРСТ 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 вы-

борных процессах вообще, так и большей близостью депутатов к своим избирателям.

Должности выборных первых лиц муниципальных образований по-прежнему популярны, хотя уровень конкуренции за мандат зависит от типа муниципального образования (табл. 2.56).

Таблица 2.56

Участие в выборах глав муниципальных образований Пермского края (2010 год)

Типы МО	Кол-во мандатов	Число кандидатов	Среднее число кандидатов на один мандат
ГО	2	8	4
МР	7	35	5
ГП	2	4	2

В марте 2010 года в Большесосновском районе из состава депутатов не смогли избрать высшее должностное лицо. Причиной послужило то, что 6 депутатов сложили свои полномочия. Только 30 мая 2010 года состоялись довыборы в Земское собрание этого района (явка избирателей составила 51,9%). Главой был выбран С. Г. Ляхин, он заключил контракт с сити-менеджером Т. Х. Габаевым. Итоги выборов в Бардымском районе также опровергли все прогнозы. Главой района стал С. М. Ибраев, житель Перми, не говорящий на татарском языке. Его в первую очередь поддержали местные предприниматели.

Ротация глав МО очень высока (табл. 2.57). Это является очень тревожным признаком и вносит серьезные коррективы в развитие муниципальной реформы. Необходимо кардинальное улучшение работы с кадрами и создание настоящего кадрового резерва.

Таблица 2.57

Ротация высших должностных лиц муниципальных образований Пермского края (2008–2010 гг.)

Тип МО	2008–2009 гг.	2010 г.
ГО+МР	25%	8 из 11, или 72,7%
ГП	64,3%	1 из 2, или 50%
СП	37,9%	1 из 2, или 50%

СПРАВКА

Центр гражданского анализа и независимых исследований ГРАНИ начал проводить новый мониторинг выборов. Его цель — взглянуть на выборный процесс с точки зрения простых избирателей. Одним из первых стал замер транспортной доступности к избирательным участкам в Кудымкарском районе. Исследователи выявили четыре категории населенных пунктов и выяснили, что в пределах пешеходной доступности к избирательным участкам находятся жители 25% населенных пунктов, в границах автобусной доступности — 16%, слабой автобусной доступности — 11%, в затрудненной доступности оказалось 48% населенных пунктов.



2.6.3. Участие политических партий в муниципальных выборах в Пермском крае

В 2010 году выборы и довыборы в представительные органы власти состоялись в 44 муниципальных образованиях Пермского края. Прежде всего рассмотрим участие партий в избирательных кампаниях.

Практика последних лет показывает, что участие политических партий в муниципальных избирательных кампаниях постепенно увеличивается. Однако этот процесс идет медленно и зависит от типа муниципальных образований. Поэтому среди кандидатов по-прежнему велика доля самовыдвиженцев.

Диаграмма 2.8

Характеристика кандидатов в депутаты муниципальных представительных органов в 2010 году

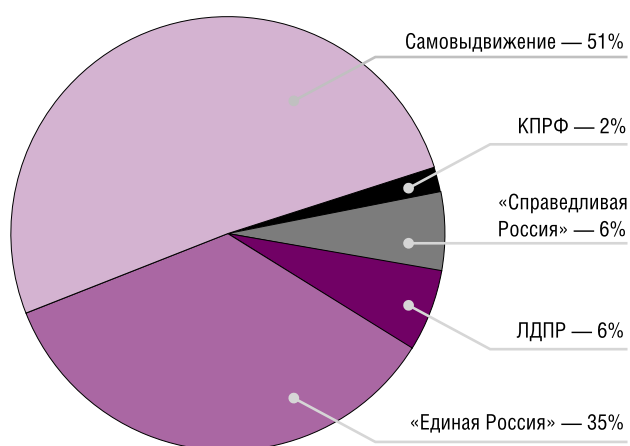


Диаграмма 2.9

Характеристика депутатов представительных органов муниципальных образований, избранных от партий, без учета довыборов (2009–2010 гг.)

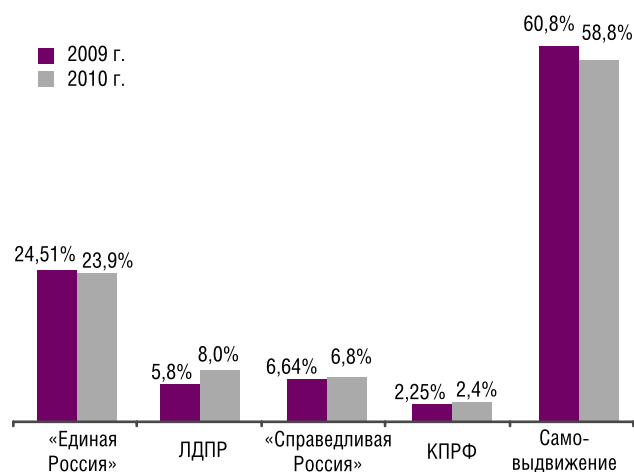


Диаграмма 2.9 подтверждает вывод о том, что в 2010 году произошли некоторые изменения по увеличению числа депутатов, которые представляют политические партии, но решительного изменения не случилось, даже несмотря на победу «Единой России» в выборах в ГО г. Березники и Верещагинском МР.

Итоги выборов в представительные органы муниципальных образований Пермского края (март 2010 года)

Типы МО	Кол-во выборов	Кол-во мандатов	Число кандидатов	Среднее число кандидатов на один мандат
ГО	1	25	141	5,64
МР	24	290	1256	8,6
ГП	2	20	42	2,2
СП	2	25	37	1,4

Теперь рассмотрим итоги выборов 2010 года с позиции популярности депутатского мандата (табл. 2.58).

Интерес к депутатскому мандату зависит от типа муниципального образования. Наименее популярен депутатский мандат в сельских поселениях. Однако в муниципальных районах ситуация далеко не однородна. Если в Чердынском районе было всего два кандидата на депутатское кресло, то в Соликамском за один мандат боролись 5,4 человека, из которых каждый третий был жителем города Соликамска. В результате Земское собрание района на 32% состоит из депутатов, имеющих городскую прописку.

В Очерском и Усольском МР в 2010 году начали действовать Земские собрания, сформированные согласно п. 4 ст. 35 №131-ФЗ: «Представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства, определяемой в порядке, установленном настоящей статьей».

О степени напряженности избирательных кампаний говорит и тот факт, что в марте действующим главам Большесосновского, Еловского и Краснокамского МР не удалось стать депутатами земских собраний, хотя все они выставили свои кандидатуры в периферийных избирательных округах. Только в октябре 2010 года экс-главе Большесосновского района Г. Колчановой удалось победить и стать депутатом.

В 2010 году впервые по решению суда законом Пермского края была распущена городская дума Александровского ГП. Причиной расформирования представительного органа стало отсутствие в течение трех месяцев правомочных заседаний.

Формирование представительной ветви власти муниципальных образований проходит стадию становления. При этом позиция политических партий в этом процессе по-прежнему остается довольно слабой. Практически все органы местного самоуправления сегодня ведут настойчивый поиск наиболее эффективной избирательной системы, которая бы гарантировала устойчивость и преемственность власти.

2.6.4. Участие населения в изменении практик избрания высших должностных лиц из состава депутатов

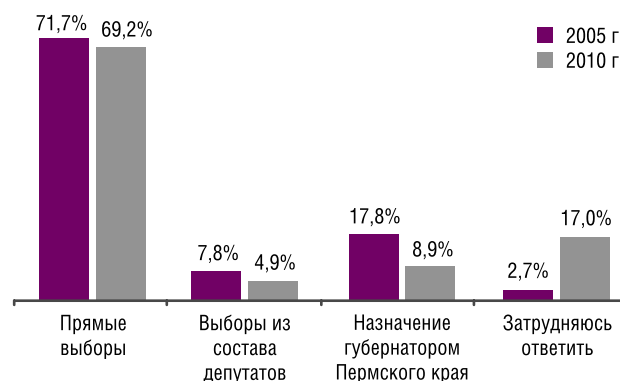
Особенностью 2010 года стали острые общественные дискуссии по внесению в Уставы муниципальных образований изменений, которые позволяют избрание высших должностных лиц из состава депутатов представительных органов. Они развернулись в Перми и Кудымкаре.

В Перми обсуждение внесения изменений в Устав города о выборе главы из состава депутатов вызвало острые общественные дебаты. Была создана общественная коалиция «Сохраним прямые выборы главы Перми» (www.vybozpermi.ru), в которую вошли:

- Пермская гражданская палата;
- Пермское общество «Мемориал»;
- группа «Зеленая Эйкумена»;
- Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ);
- другие гражданские организации.

Были проведены различные социологические исследования, которые показали, что пермяки в значительном большинстве поддерживают прямые выборы (опрос агентства «Свои», г. Пермь, диагр. 2.10).

Социально одобряемый способ выбора главы ГО г. Пермь





Члены коалиции направили каждому депутату Пермской городской думы краткий список вопросов о позиции по сохранению прямых выборов главы города. В этом опросе приняли участие 36 депутатов. Результаты опроса были опубликованы на сайте Пермского регионально-правозащитного центра (www.prpc.ru/gazeta/017/sil.shtml).

Таблица 2.59

Результаты опроса депутатов Пермской городской думы

Варианты ответов	Кол-во ответов / % от общего кол-ва
Высказались против отмены прямых выборов	6 / 16%
Не определились со своей позицией	4 / 11%
Отказались ответить на данный вопрос	13 / 36%
Уклонились от ответа на вопросы	11 / 31%
Не ответили по уважительным причинам	2 / 6%

Реакция на такую позицию депутатов вызвала большой общественный резонанс. По данным сайта «Эхо Перми» от 08.02.2010 г., статью Игоря Лазарева «Две трети депутатов гордумы отказались делиться мнением о прямых выборах главы Перми» прочитали более 50 тыс. человек (radio.echo.perm.ru/article.php?class=news&id=24707&part_id=2). Основной тон комментариев, размещенный в Интернете, был отрицательным.

Публичные слушания о внесении изменений в Устав о выборе главы из состава депутатов в г. Перми завершились выступлениями представителей ОТОСов, отметивших положительный опыт совместной работы с депутатами по реализации социальных проектов. Представительница ОТОС «Авангард» С. Кудинова сказала: «Завоеванных прав у нас не отнять! Более того, нам нужны права, которых у нас сейчас нет. Например, право выбрать депутатов, которые выберут мэра».

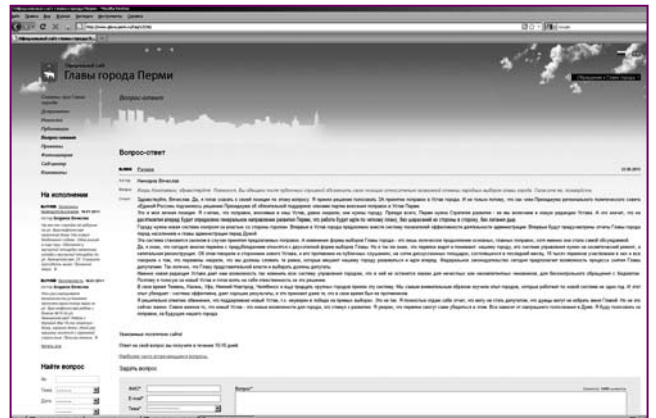
27 мая 2010 года состоялись общественные слушания, посвященные внесению изменений в Устав Перми, которые практически свелись к обсуждению вопроса об изменении системы выборов высшего должностного лица. Слушания длились около трех часов. По итогам обсуждения заместитель председателя Думы И. Сапко заявил, что все предложения будут обобщены и доведены до сведения депутатов, что



и было сделано на очередном заседании думы депутатом Н. Росляковой. В результате за избрание высшего должностного лица из состава городской думы проголосовало 83% депутатов. Члены коалиции «За прямые пермские выборы» опротестовали данное решение городской думы в суде. Однако суд не нашел нарушений в действиях пермской городской думы.

Мнение главы города Перми И. Н. Шубина: «Да, я знаю, что сегодня многие пермяки с предубеждением относятся к двухэтапной форме выборов главы. Но я также знаю, что пермяки видят и понимают: нашему городу, его системе управления нужен не косметический ремонт, а капитальная реконструкция. Об этом говорили и сторонники нового Устава, и его противники на публичных слушаниях, на сотне дискуссионных площадок, состоявшихся в последний месяц. В них участвовали 15 тысяч пермяков, и все говорили о том, что перемены назрели, что мы должны сломать те рамки, которые мешают нашему городу развиваться и идти вперед»

www.glava.perm.ru/faq/12236/



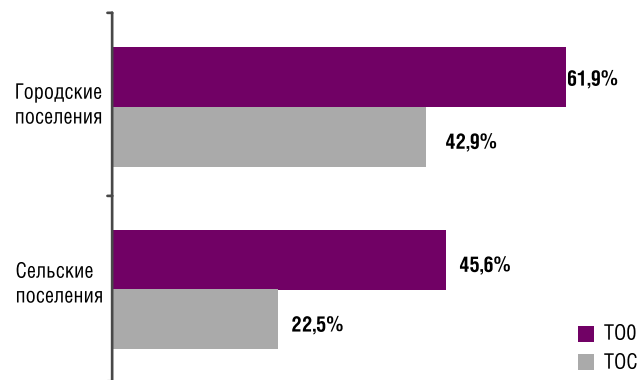
В августе 2010 года 8 из 20 депутатов городской думы Кудымкара подали заявления в избирательную комиссию города о сложении с себя полномочий, дабы предотвратить внесение изменений в Устав об отмене прямых выборов высшего должностного лица. В результате представительный орган стал нелегитимным, 2 депутата изменили свое решение и вернулись в думу, которая в результате осталась рабочим органом в составе 14 человек. Изменения в Устав не внесены.

2.6.5. Участие населения в ТОС: основные формы, практика их реализации, результативность и перспективы

Совет муниципальных образований Пермского края в Ежегодных докладах постоянно обращается к теме деятельности общественных организаций в муниципальных образованиях региона. В июле 2010 года был проведен социологический опрос, в котором приняли участие 279 глав городских и сельских поселений.

.....*Диаграмма 2.11*

Виды общественных организаций в поселениях Пермского края



ТОО — традиционные общественные организации (советы ветеранов, женские советы, организации ветеранов локальных войн и чернобыльцев, молодежные организации и другие);

ТОС — организации территориального общественного самоуправления (ОТОСы, ТСЖ, уличные и квартальные комитеты, садоводческие кооперативы, старосты, ДНД и другие).

Среди ТОО наиболее распространенными общественными организациями являются советы ветеранов. Они работают в 82% городских и 93% сельских поселений, принявших участие в опросе. Молодежные организации работают 64% городских и 41% сельских поселений. Довольно редкой формой ТОО являются женские советы, они есть в 42% городских и 36% сельских поселений.

Наиболее полно среди городских поселений представлен весь спектр общественных организаций в Добрянском, Чусовском, Нытвенском, Гремячинском, Горнозаводском, Кизеловском, Краснокамском и Октябрьском ГП.

Среди сельских поселений — в Усть-Качкинском, Култаевском, Кукуштанском СП Пермского МР, Куединском СП Куединского МР и Зюкайском СП Верещагинского МР.

В марте 2010 года в администрации Чайковского городского поселения состоялось организационное заседание Совета старейшин. С инициативой создания нового общественного органа выступил мэр И. Андриив. Председателем был выбран Ю. Паздерин. В августе 2010 года на заседании Совета обсуждался механизм реализации упрощенного порядка оформления прав граждан на объекты недвижимости и порядок определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов. Кроме того, были рассмотрены вопросы благоустройства города в 2010 году и планы на 2011 год, деятельность управляющих компаний на территории города.

Однако в ряде городских и сельских поселений общественная жизнь представлена весьма незначительно. Среди городских поселений — в Оверятском (Краснокамский МР), Чердынском (Чердынский МР), Северо-Углеуральском (Губахинский МР), Чермозском (Ильинский МР), Всеволодо-Вильвенском (Александровский МР), Новоильинском (Нытвенский МР) ГП. Среди сельских поселений — в Заборьинском, Дубовском (Березовский МР), Филипповском (Кунгурский МР), Юбилейном (Гремячинский МР), Юкеевском (Кочевский МР), Осиновском (Еловский МР).

Активная гражданская позиция проявляется в контроле исполнения решений местных органов власти. В Перми в сентябре 2010 года в ходе очередного этапа гражданского контроля проверялось соблюдение приоритетности движения трамваев. В результате было выявлено 237 случаев нарушения ограничения сплошной линии и 9 случаев затруднения движения трамваев водителями автобусов, легкового и грузового автотранспорта. Данная информация была представлена в соответствующие контролирующие органы.

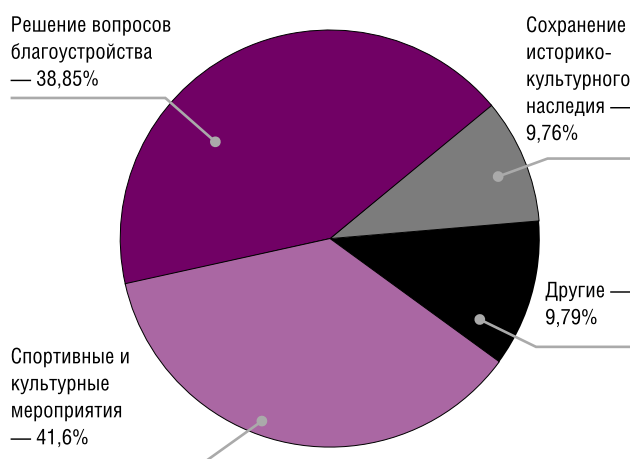
Исходя из официального определения 131-ФЗ, ТОС — это форма самоорганизации граждан по месту жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. ТОС не регулирует общественные отношения, не издает властных предписаний, не осуществляет деятельность вместо органов ОМСУ и по их поручению, а лишь самостоятельно и под свою ответственность, по желанию населения, реализует свои инициативы в вопросах местного значения. Таким образом, ТОСы не являются властью, их решения необязательны для граждан или организаций, органов государственной власти и местного самоуправления. Но ТОСы — это и не предпринимательские структуры. Все, что они делают, — это обеспечение благоприятных условий жизни тех, кто живет в поселении.

Целью ТОС является осуществление собственных инициатив граждан по вопросам местного значения (табл. 2.12).

Совет муниципальных образований в июне 2010 года провел специальное исследование, связанное с изучением вопросов деятельности ТОС в Пермском крае (ГО — Пермь, Соликамск, Кудымкар, Березники, по ГП — Лысьва Добрянка, Чайковский, Чусовой, Краснокамск, Нытва). Из приведенной диаграммы видно, что основным направлением деятельности ТОС является организация благоустройства и досуга (90% проводимых мероприятий).

Диagramма 2.12

Основные направления деятельности ТОС



Структура ТОС на территории Пермского края довольно разнообразна и весьма различается в зависимости от типов муниципальных образований.

Таблица 2.60

Муниципальные образования Пермского края, в которых действуют ТОС (по состоянию на 01.09.2010 г.)

Виды ТОС	ГО	ГП	СП
ОТОС	3	9	13
ТСЖ	5	29	61
Совет микрорайона	6	2	—
Квартальные	28	—	—
Уличные (квартальные) комитеты	4	18	42
Старосты	—	14	128
Садоводческие кооперативы	6	16	43

Данные для таблицы 2.60 получены в результате опроса 90% глав муниципальных образований Пермского края в августе 2010 года. Они показывают, что организация ТОС в форме ОТОСов наиболее характерна для городских округов и поселений. При этом их юридический статус различен. Например, среди 90 ОТОСов ГО г. Пермь юридическими лицами являются не более 20%. Тем не менее наш краевой центр, наряду с Волгоградской областью, занимает лидирующую позицию в России. Более подробно опыт ГО г. Пермь был рассмотрен в Ежегодном докладе—2009.

Представители Совета муниципальных образований приняли участие в июне 2010 года в выездном заседании комитета по государственной политике и местному самоуправлению Законодательного Собрания Пермского края. На нем подробно рассматривался опыт работы ГО г. Пермь по созданию ОТОСов. Опыт Перми также был проанализирован и на выездном заседании комиссии по региональной политике Совета представительных органов при Законодательном Собрании Пермского края в Карагайском

СП (Карагайский МР). Вывод, который был сделан Правлением Совета муниципальных образований в октябре 2010 года, после изучения материалов исследований и итогов вышеуказанных заседаний, следующий: деятельность ОТОСов в Пермском крае более эффективна в крупных городских округах и поселениях, но и там они не являются единственной формой развития территориального общественного самоуправления.

В ряде городских поселений активно работают советы микрорайонов. Так, в городе Чайковском создано муниципальное учреждение «Чайковский городской совет микрорайонов», который объединяет десять советов, имеет свой Устав и статус юридического лица. Основными задачами учреждения являются: представление интересов жителей микрорайонов в ОМСУ, улучшение условий жизни и быта населения, обеспечение участия граждан микрорайона и их объединений в подготовке и реализации программы развития своей территории, а также в региональных и государственных программах и поддержка гражданских инициатив.

11 января 2010 года в Перми состоялось общегородское совещание представителей 70 ТСЖ и ЖСК, подавших заявки на получение финансового обеспечения капитального ремонта домов в 2010 году. Поводом для этой встречи стало решение конкурсной комиссии администрации города Перми. В целом участники совещания поддержали инициативу «Союза защиты пермяков», которая заключается в организации эффективного общественного контроля при проведении конкурсных процедур. Поддержку подучило и предложение о проверке чистоплотности заявок на капитальный ремонт от управляющих компаний. По словам пресс-секретаря «Союза защиты пермяков» Юрия Боброва, представителям ТСЖ и ЖСК представлена реальная возможность по общественному контролю над распределением финансовых ресурсов, которые направляются на капитальный ремонт жилищного фонда.

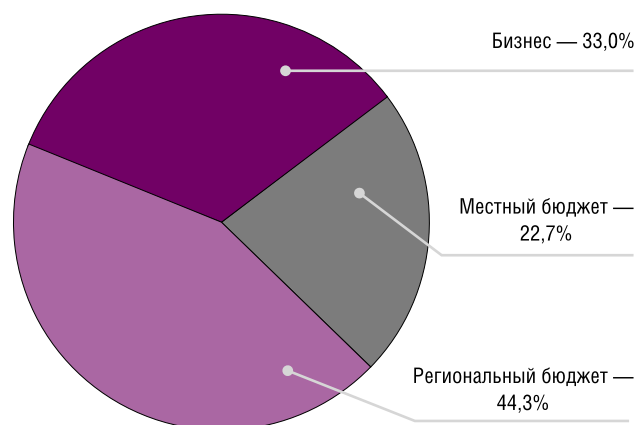
Интересен опыт организации деятельности ТОС в Краснокамском городском поселении. В 2005 году на его территории работали:

- 25 уличных комитетов;
- 1 Совет территориального общественного самоуправления (далее — СТОСМ).

К 2010 году картина кардинально изменилась, работают:

- 30 уличных комитетов;
- 20 СТОСМ;
- 2 инициативные группы.

Основным источником финансирования деятельности этих организаций является их участие в конкурсах социальных и культурных проектов различного уровня. С 2006-го по 2009 год на эти цели было привлечено около 2,4 млн рублей. На эти средства были построены детские площадки, проведены работы по благоустройству и организации досуга жителей различных микрорайонов Краснокамска.

Структура финансирования социально-культурных проектов ГО г. Краснокамск

Исследования Совета муниципальных образований показали, что для городских и сельских поселений с небольшой численностью населения более характерны такие виды ТОСов, как уличные (квартальные) комитеты и старосты. Сегодня начинается работа по созданию и необходимой нормативно-правовой базы. Так, на сайте Култаевского СП (Пермский МР) размещены решения поселенческого совета об организации работы старост, утверждении необходимых нормативно-правовых документов.

Одной из массовых форм организаций территориального общественного самоуправления являются садоводческие кооперативы. В ходе исследования было установлено, что данная форма ТОС встречается в 21% ГП и СП, которые являются либо районными центрами, либо расположены в непосредственной близости от крупных городов. Однако анализ НПА показал, что реализация взаимодействия между местной властью и садоводческими кооперативами находится на низком уровне. Например, ни на одном официальном сайте муниципальных районов или поселений не размещена информация для руководителей и членов садоводческих кооперативов. Граждане, которые отдыхают на дачах, воспринимаются местным сообществом как угроза, несущая за собой разбитые дороги, кучи мусора и повышение преступности.

«Я не согласен с тем, что в в России нет территориального общественного самоуправления. 80 тысяч поселений садоводов являются полноценными органами общественного самоуправления. Другое дело, что мы забыли этих граждан и в 131-м законе, и в ряде других основополагающих законов. Мы, садоводы, сегодня, как партизаны, — мы есть, но на самом деле нас нет. Нет на картах, нет в МЧС, нет в милиции, нет почтового адреса. Это поразительно, что такая великая держава не замечает столь великого политического и нравственного ресурса».

В. Захарьяцев,
президент Общероссийского союза садоводов России,
депутат Государственной Думы РФ

Как показывает практика, именно с помощью общественного самоуправления эффективно решаются вопросы ремонта жилищного фонда, содержания жилых домов, землепользования и застройки, создания и функционирования торговых зон, благоустройства, охраны правопорядка и другие. Расширение участия населения в самоуправлении стимулирует власть к большей открытости, снижает социальную напряженность и вероятность возникновения различных противостояний. Все это призвано создавать благоприятные условия для активизации человеческого потенциала во всех социально-экономических формах его проявления. Их умелое использование может многократно увеличить деловую активность местных жителей и в конечном счете повысить качество жизни населения.

В 2010 году в Пермском крае началась реализация проекта «Расширение сферы прозрачности и гражданской активности на местном уровне в Пермском крае». Он был инициирован Уполномоченным по правам человека в Пермском крае Т. Марголиной и поддержан средствами Всемирного Банка в Суксунском, Кизеловском, Оханском и Косинском муниципальных районах. В течение 2010–2011 годов в этих территориях края планируется создать центры правовой и гражданской активности на базе районных библиотек. Основными направлениями работы центров являются: общественное участие в осуществлении муниципального самоуправления, юридическое консультирование и защита прав граждан, посредничество в предупреждении и конструктивном разрешении конфликтов власти и граждан. В июле 2010 года состоялся и первый тренинг для муниципальных активистов и представителей местных органов власти «Использование механизмов медиации в предупреждении и разрешении конфликтов между органами власти и гражданами». Характеризуя программу, Уполномоченный по правам человека в Пермском крае Т. Марголина сказала: «Наша задача — включение населения в обсуждение наиболее важных вопросов для района. Будем надеяться, что нам удастся найти рецепты такого включения».

В 2010 году на заседаниях Правительства Пермского края главы городских округов и районов выступали с докладами о социально-экономическом развитии муниципальных образований за 2009 год. Обращает на себя внимание тот факт, что в разделе развития человеческого потенциала жители Пермского края рассматриваются только как потребители государственных и муниципальных услуг. О состоянии гражданской активности населения информация отсутствует.

Действующий 131-ФЗ предъявляет довольно жесткие требования к организации структур территориального общественного самоуправления. В п. 6, ст. 27 «Территориальное общественное самоуправление», в частности, говорится: «...собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей тер-

ритории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста». Эта норма мешает активному продолжению процесса вовлечения граждан в местное самоуправление.

В сентябре 2010 года Правление Совета муниципальных образований впервые обратилось к теме развития территориального общественного самоуправления. По результатам его рассмотрения были сделаны следующие выводы и предложения:

- считать вопросы развития территориального общественного самоуправления одним из основных

показателей социально-экономического развития всех типов муниципальных образований. Рекомендовать Правительству Пермского края включить этот показатель в доклады городских округов и муниципальных районов начиная с 2011 года;

- Законодательному Собранию Пермского края выйти с законодательной инициативой об изменении п. 6 ст. 27 131-ФЗ в части снижения нормы представительства населения: при проведении организационных собраний заменить требования участия половины жителей на одну треть и число присутствующих на конференциях граждан снизить с двух третей до половины, избранных на собраниях;

- включить в план работы Совета муниципальных образований Пермского края на 2011 год проведение семинаров для руководителей уличных комитетов и старост сельских населенных пунктов.

ВЫВОД

Как показывает практика, расширение участия населения в самоуправлении стимулирует власть к большей открытости, снижает социальную напряженность и вероятность возникновения различных противостояний. Все это призвано создавать благоприятные условия для активизации человеческого потенциала во всех социально-экономических формах его проявления. Их умелое использование может многократно увеличить деловую активность местных жителей и, в конечном счете, повысить качество жизни населения. ■





2.7. ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Борьба с административными барьерами при предоставлении населению муниципальных услуг с каждым годом становится актуальнее. С принятием Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» произошел переход от обсуждения данной проблемы к ее практической реализации. Поэтому становится исключительно важным проанализировать насколько готовы муниципальные образования Пермского края к участию в государственном проекте «Электронная Россия».

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

По данным Фонда общественного мнения, большинство россиян (56%) ежедневно обращаются к различным СМИ — телевидению, радио, газетам, сети Интернет, чтобы узнать новости. Рейтинги тем возглавляют: криминальная хроника и сообщения о происшествиях (51%), международные отношения (48%), события в области культуры и искусства (46%). Политические новости занимают 4-е место (43%), замыкая группу наиболее популярных тем. Старшее поколение больше всего интересуется политическими новостями (51%), у молодежи политическая тематика находится по степени привлекательности на 7-м месте (34%).

« Мы обязаны сделать все от нас зависящее, чтобы помочь созданию необходимой для нормального культурного развития инфраструктурной среды, причем, прежде всего в российской провинции. В малые города, поселки, села — туда, где нет современных киноконцертных залов, крупных библиотек, театральных и выставочных центров, — нужно активнее продвигать информационные технологии. Именно они должны стать основой модернизации в сфере культуры. С их помощью откроется доступ к ценностям культуры для миллионов наших сограждан и, что особенно важно, для молодежи».

**Из Послания Президента РФ Д. Медведева
Федеральному Собранию
Российской Федерации, 2009 г.**

Общероссийские данные подтвердил и социологический опрос, который был проведен секретариатом Совета муниципальных образований Пермского края в мае 2010 года в Очерском городском поселении.

В качестве источника местных новостей треть респондентов указала печатную прессу, 23% получают эту информацию по телевидению либо от друзей и

знакомых. Десятая часть опрошенных использует Интернет, а 6% слушают радио или узнают новости на встречах с представителями власти. Интересно, что традиционные электронные СМИ чаще выбирают люди с низким уровнем образования (неполное среднее и среднее), немолодые (старше 51 года), с низким уровнем дохода (до 5000 руб.). Получают новости из Интернета, наоборот, молодые (18–40 лет), имеющие высшее или неоконченное высшее образование и зарабатывающие более 10 000 рублей ежемесячно.

Чаще других пользуются всемирной паутиной представители промышленной и строительной сфер, работники культурных, образовательных и медицинских учреждений, специалисты в области финансов, информации и частные предприниматели.

Исследование, проведенное в городском округе ЗАТО «Звёздный» в октябре 2010 года, в котором принял участие каждый десятый гражданин муниципального образования в возрасте от 16 лет, подтвердило эти тенденции: Интернетом пользуются 63,7% жителей городского округа, однако информацию о деятельности органов местного самоуправления получают из других источников (табл. 2.61).

..... Таблица 2.61
**Каналы получения информации жители
 ГО ЗАТО «Звёздный» (октябрь 2010 года)**

Каналы получения информации	Доля аудитории
Местное ТВ	76,20%
Местные газеты	70,84%
Соседи (знакомые)	59,44%
Интернет	15,53%
Региональные СМИ	6,37%
Радио	2,01%

Сказать, что информационные технологии чужды муниципальным управленцам нельзя. Это показал социологический опрос, который секретариат Совета муниципальных образований Пермского края, провел в июле 2010 года. В нем приняли участие 90% глав всех типов МО региона. Результаты показали, что в своей работе использовать Интернет могут 100% глав ГО и МР, 89% глав ГП и 65,5% глав СП. Сегодня можно говорить о том, что и электронная почта перестает быть атрибутом только крупных городов. Ею оснащены 100% администраций ГО и МР, 90% — ГП и 70 % администраций СП. К сожалению, процесс эффективного использования современных информационных технологий значительно сдерживается низким качеством услуг связи на территории Пермского края. Второй причиной является недостаточная квалификация персонала, а также практический монополизм при предоставлении и обслуживании программных продуктов, разрабатываемых федеральными и региональными структурами, например, программные комплексы, которые предлагает Налоговая служба РФ.

..... Таблица 2.62
**Характеристика использования Интернета для
 информирования граждан о деятельности ОМСУ
 (2010 год)**

Тип МО	Кол-во МО	Создано сайтов	Доля МО, имеющих сайты
ГО	6	6	100%
МРГТ	14	12	86%
МРСТ	28	11	39%
ГП	32	15	47%
СП	279	3	1%

Существующее муниципальное Интернет-пространство представлено большой гаммой частных сайтов, сайтов средств массовой информации или учреждений образования, здравоохранения или культуры. В результате жители территорий не всегда испытывают необходимость в обращении к офици-

СПРАВКА

Примером для ОМСУ может служить усиленная работа региональных органов власти по осуществлению проекта «Электронное правительство». В 2010 году продолжилась работа и по созданию, 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, и «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.

альным административным сайтам. Одной из причин этого является то, что официальные информационные порталы МО преимущественно построены по принципу сайта-визитки, без эффективных каналов обратной связи и наличия информации необходимой для жителей территории или потенциальных инвесторов. Например, только официальный сайт администрации ГО г. Перми имеет англоязычную версию.

По мнению профессора Сорбонны Ж.-П. Буари, президента консалтинговой группы «I et E» (Франция) региональные и муниципальные сайты Пермского края не учитывают особенностей менталитета европейских предпринимателей. Таким образом, потребительские практики населения и бизнеса опережают предоставляемые ОМСУ информационные услуги.

Сложная ситуация сложилась с созданием официального Интернет-пространства поселений Пермского края. В октябре 2010 года на расширенном заседании палаты СП Совета муниципальных образований обсуждался вопрос о возможности для поселений использовать информационный ресурс МР. Так, например, на сайтах Гремячинского, Кунгурского, Сивинского, Чернушинского, Юрлинского МР нет даже перечня поселений. На всех районных сайтах, за исключением Чайковского МР нет ссылок на действующие сайты ГП и СП. Все без исключения

сайты муниципальных районов не предусматривают в своих структурах создания отдельных страниц поселений.

Однако реализация федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ ставит перед муниципальными образованиями чрезвычайно сложные вопросы: как правильно организовать информационное пространство, которое приведет не только к возможности оптимизации управленческих расходов, но и будет реально доступно для населения.

«В глобализированном мире люди распределены по четырем судьбоносным полям: «неимущие против имущих» и «онлайновые против офлайновых». Эти два деления, а прежде всего так называемый цифровой раскол, пронизывает все общество. Будущее, скорее всего покажет, что противоположность «онлайновые против офлайновых» сильнее, чем противоположность между имущими и неимущими. Цифровая сеть создания ценностей поощряет и усиливает отклонения: те, кто ценен, становятся ценнее, но при этом возникает все больше лишних людей — тех, кто вообще не нужен».

Н. Больц, профессор Берлинского технического университета, «Азбука медиа», 2010 г.

2.7.2. Проблемы традиционных местных средств массовой информации

На территории Пермского края работают 12 районных и городских телевизионных компаний и свыше 70 газет. Далеко не все имеют право печатать официальную информацию о деятельности органов местного самоуправления. Например, ГО Пермь не имеет такой массовой газеты, а публикует свою официальную информацию в специальном сборнике, размещая его электронную версию на административном сайте.

Однако большинство ГО и МР являются учредителями местных газет. В октябре 2010 году по инициативе краевой организации Союза журналистов состоялось специальное совещание о выборе организационно-правовой формы деятельности муниципальных СМИ. В его работе принял участие А. Панасюк, заместитель руководителя аппарата Государственной Думы РФ, который дал общую характеристику местных СМИ в России: всего в 2010 году их работало около 4000, из них: 326 — в ГП и 1924 — в СП. Изменяющаяся нормативно-правовая база ставит перед редакторами местных газет вопросы об организационно-правовых формах, о работе в условиях самофинансирования и другие. Совет муниципальных образований Пермского края принял участие в работе этого семинара, подготовив информационно-методическую подборку «Правовые особенности деятельности муниципальных СМИ».

Понимая важность распространения информации о ходе муниципальной реформы, деятельности ОМСУ, с 2009 года Совет муниципальных образований является учредителем специальной номинации в краевом фестивале «Журналистская весна» — «Местное самоуправление — с народом и для народа». В

2009 году ее лауреатом стала газета «Зори+» (Добрянский район), дипломантами — «Северная звезда» (Чердынского района) и «Соликамский рабочий» (г. Соликамск). В 2010 году лауреатом номинации второй раз стали «Зори+», дипломантами — журналисты из редакций газет «Чусовской рабочий» (Чусовский район) и «Светлый путь» (Большесосновский район).

Однако на заседаниях всех палат Совета муниципальных образований Пермского края было отмечено, что в последние годы СМИ формируют у населения отрицательный портрет муниципальных руководителей и служащих, что многие журналисты, которые пишут на эти темы, плохо разбираются в особенностях реформирования местных органов власти. Погоня за сенсацией зачастую является основной причиной появления материалов, которые слабо аргументированы или содержат заранее провокационную информацию. Это говорит о том, что во многих муниципальных образованиях не выстроены взаимоотношения между учредителями (администрациями МО) и редакциями муниципальных газет, плохо организована работа первых руководителей с местными журналистами.

ВЫВОД

Формирование условий для получения гражданами информации о бюджетных услугах в условиях создания современного информационного пространства в ближайшие годы станет одним из основных критериев оценки деятельности ОМСУ. Приведенный анализ показывает, что во многих муниципальных образованиях нарабатан серьезный опыт в использовании современных коммуникационных технологий. Однако в Пермском крае не сформирована единая политика по его созданию, что может привести к серьезным сложностям по реализации ряда федеральных законов. Поэтому Совет МО Пермского края считает необходимым в 2011 году обратить особое внимание на создание условий для решения этих сложных вопросов, консолидируя усилия региональных и муниципальных органов власти. ■



2.8. МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Одним из показателей развития муниципальной реформы в Пермском крае является активное расширение межмуниципального сотрудничества. Эффективность деятельности таких коммуникационных площадок говорит об активной позиции муниципальных образований в формировании и отстаивании своих интересов и совместного поиска решений проблем.

2.8.1. Международное сотрудничество муниципальных образований Пермского края

2.8.1.1. Развитие международных связей

В 2010 году продолжилось развитие международных связей муниципальных образований Пермского края. Несомненным лидером в этом движении является ГО Пермь, который реализовал целый ряд международных проектов:

1. Визиты бизнес-делегаций:

- делегация бизнесменов из Чешской Республики;

2. Культурные обмены:

- проект «Год Франции в России»,
- вторая сетевая встреча участников проекта «Европейские акценты в Перми» в рамках программы Европейской Комиссии «Поддержка инициатив сотрудничества в области культуры между ЕС и Россией и Фестиваль «Европейские акценты в Перми», организованного властями г. Перми, г. Дуйсбурга

(Германия) и г. Печа (Венгрия), АНО «Институт гражданской активности», а также партнерами из Европы — Объединением MitOst (Германия), Cultural Innovation Competence Centre Association (Венгрия), Theater Arbeit Duisburg (TAD) и Duisburg Marketing GmbH (Германия), фотовыставки по охране окружающей среды «Тепло, еще теплее? Новый взгляд на климат» (Великобритания).

3. Решение вопросов экологии

- экспертное сообщество голландского эксперта программы PUM Кейса Скейперса (Голландия) по вопросам экологии;
- международные обучающие программы Посольства Франции «Коммунальное хозяйство и устойчивое развитие городов» и программа USAID «Сотрудничество профессиональных объединений».



Результатом этой деятельности стало признание Международного проекта «Европейские акценты в Перми» признан лучшим проектом 2010 года, проведенным при поддержке Евросоюза.

В других муниципальных образованиях эти связи получают всё большее развитие.

В 2010 году ГО Соликамск провел Ежегодную международную научно-практическую конференцию «Диалог культур: Россия и Швеция». Представителями ГО г. Соликамска и г. Величка (Польша) подписан Протокол о намерениях по созданию Ассоциации соляных городов, с помощью которой можно было бы обмениваться опытом, проводить совмест-

ные проекты, включая Фестивали Соли. В 2010 году в реализации международного проекта «Год России во Франции» активное участие приняли городские и сельские поселения:

- Добрянское ГП (Добрянский МР) обменялось делегациями с г. Мец (Франция);
- Майское СП (Краснокамский МР) подписало договор о побратимских отношениях с г. Марли (Франция);
- в ГП Очер (Очерский МР) второй раз состоялась «Неделя Франции», в которой приняли участие студенты коллежа Святого Людовика де Гонзага (Франция).

2.8.1.2. Участие в международных научно-методологических семинарах

По инициативе Совета муниципальных образований Пермского края в апреле 2010 года делегация глав муниципальных образований приняла участие в международном научно-методологическом семинаре: «Коммуникации в многоуровневом развитии: стратегии, модели, технологии», который был организован Европейским институтом образования по связям с общественностью (IEERP) (Франция) и



Пермским государственным техническим университетом.

В рамках семинара особое внимание было уделено созданию геобрендов. Были представлены проекты Усольского МР и Очерского ГП, которые получили высокую оценку международных экспертов, а также презентованы проекты Совета муниципальных образований, реализованные в сотрудничестве с Пермским государственным техническим университетом.

В октябре 2010 года Совет МО совместно с ПГТУ организовал участие делегации глав муниципальных образований Пермского края в модульной методологической программе «Геобрендинг как системная коммуникационно-менеджеральная программа: стратегии, тенденции, технологии». Она была подготовлена IEERP и прошла в г. Париже.

В рамках программы были презентованы проекты по формированию геобрендов ГО г. Соликамск, Осинского МР и Очерского ГП. Все они получили положительные экспертные заключения, а все участники семинара — международные сертификаты по повышению квалификации в области формирования брендов территорий.

2.8.1.3 Международная конференция «Современные тенденции развития территориальных и организационных основ местного самоуправления в России и Германии»

В октябре 2010 года в Перми состоялась Российско-Германская конференция, посвященная проблемам развития местного самоуправления.

Организаторами форума выступили Европейский клуб экспертов местного самоуправления, Германский фонд международного правового сотрудничества, Совет муниципальных образований Пермского края, ГО г. Пермь, Пермский институт муниципального управления и Пермский государственный технический университет.

Участники конференции пришли к общему мнению о том, что базовые модели местного самоуправления в России и Германии в целом сходны. В обеих странах существует принцип разделения властей на представительные и исполнительные органы управления. Однако есть и целый ряд особенностей, связанных с законодательством, которые более подробно были обсуждены в ходе работы двух «круглых

столов»: «Проблемы и тенденции развития территориальных органов МСУ» и «Проблемы и тенденции развития организационных основ МСУ».



2.8.2. Развитие связей между муниципальными образованиями субъектов Российской Федерации

Впервые в 2010 году по инициативе палат Совета муниципальных образований Пермского края были организовано две деловые поездки.

В августе 2010 года 15 членов палаты сельских поселений приняли участие в семинаре-совещании глав сельских поселений Российской Федерации по вопросам жилищно-коммунального хозяйства. Семинар прошел в Чернореченском СП (Оренбургская область). С докладом «О практике организации жилищно-коммунального хозяйства в сельском поселении» выступил член правления Совета МО,



глава Ольховского СП (Чайковский МР) Н.Тарутин.

В сентябре 2010 года 20 членов палаты городских поселений приняли участие в деловой поездке в г. Елабугу (Республика Татарстан) и г. Балаково (Саратовская область). Основной темой поездки стало знакомство с опытом формирования эффективных моделей управления городских поселения.



2.8.3. Взаимодействие с Общероссийским конгрессом муниципальных образований (ОКМО)

В 2010 году продолжилось активное сотрудничество Совета МО Пермского края с ОКМО. Это сотрудничество наиболее активно развивалось в направлении использования в деятельности Совета МО корпоративной автоматизированной информационной сети ОКМО (далее — КАИС).

Эта сеть является инструментом оперативного взаимодействия советов (ассоциаций) муниципальных образований РФ в режиме on-line с целью оперативного информирования и взаимодействия МО страны. Данная система включает в себя полную информацию о мероприятиях Общероссийского конгресса муниципальных образований и электронную версию журнала «Муниципальная Россия».

Руководители муниципальных образований Пермского края и Совета МО Пермского края приняли участие в мероприятиях, проводимых ОКМО:

- форум сельских поселений РФ;

- общее собрание членов ОКМО;
- годовое собрание Ассоциации малых и средних городов;
- семинар-совещание Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления на тему «Пути достижения сбалансированности бюджетов сельских поселений. Оптимизация расходных обязательств: совершенствование управления бюджетными расходами, повышение прозрачности и открытости местных бюджетов»;
- первое заседание палаты сельских поселений ОКМО;
- всероссийский семинар «Территориальное общественное самоуправление (ТОС) — роль и место в реализации местного управления и формировании гражданского общества»;
- семинар-совещание руководителей исполнительных органов советов МО субъектов РФ;
- «круглый стол» на тему «Оптимизация территориальных основ местного самоуправления в контексте муниципального развития: проблемы и перспективы», состоявшийся в Совете Федерации РФ.

Все семинары и «круглые столы» проводились при участии представителей Госдумы РФ, Правительства РФ, Генеральной прокуратуры РФ, общественных организаций и средств массовой информации.

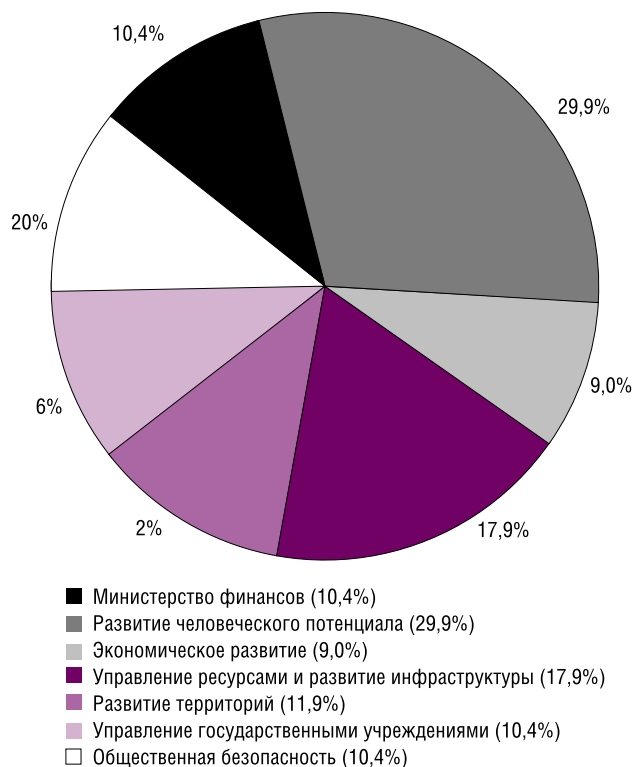


2.8.4. Совет глав городских округов и муниципальных районов при губернаторе Пермского края

В 2010 году продолжал работу Совет глав городских округов и муниципальных районов при губернаторе Пермского края, в котором начали принимать участие и руководители крупнейших городских поселений. В течение года было проведено 18 заседаний Совета.

На заседаниях Совета выступали представители департамента информационной политики, контрольного департамента администрации Губернатора Пермского края. С докладами выступали также представители Федеральной налоговой службы, Федеральной службы государственной статистики, служб статистики, ГУФСИН, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

.....*Диаграмма 2.14*
Структура вопросов, рассмотренных на Совете глав городских округов и муниципальных районов при губернаторе Пермского края в 2010 г.



2.8.5. Организация взаимодействия Законодательного Собрания Пермского края и органов местного самоуправления в 2010 году

В мае 2010 года на пленарном заседании Законодательного собрания Пермского края был представлен доклад Совета муниципальных образований Пермского края «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае—2009 год».

Анализируя реализацию реформы местного самоуправления в регионе, Совет муниципальных образований обратился к Законодательному Собранию с предложением оказать содействие в решении ряда проблем. Среди них вопросы, связанные с необходимостью принятия на федеральном уровне закона о муниципальной статистике, законодательного закрепления возможности софинансирования из регионального бюджета расходов органов местного самоуправления на осуществление полномочий по обеспечению мер первичной пожарной безопасности, содержание и капитальный ремонт автомобильных дорог, по которым осуществляется движение транзитного транспорта.

Кроме того, Совет муниципальных образований предложил Законодательному Собранию изучить вопросы подготовки и повышения квалификации муниципальных кадров, градостроительного проектирования в муниципальных образованиях Пермского края, эффективного взаимодействия ОМСУ с общественными организациями, ТОС, использования

современных средств коммуникации и интернет-технологий для оказания методического содействия в деятельности руководителям и депутатам представительных органов муниципалитетов.

По итогам представления ежегодного доклада депутаты Законодательного Собрания Пермского края приняли Постановление № 2083, в котором был определен перечень основных мероприятий, обеспечивающих реализацию предложений Совета МО, и сформулированы рекомендации Правительству Пермского края о разработке и утверждении целевой программы подготовки муниципальных кадров, региональных нормативов градостроительного проектирования.

Предложения Совета нашли отражение в деятельности Законодательного Собрания и Совета представительных органов муниципальных образований Пермского края.

В 2010 году Законодательным Собранием принят ряд законов, направленных на совершенствование межбюджетных отношений. В частности, внесены

изменения в краевой Закон «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае» от 13.09.2006 г. № 11-КЗ. Основные изменения касались двух приложений закона: методики распределения дотаций из Регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и методики распределения дотаций из районных фондов финансовой поддержки поселений. Также претерпели изменения применяемые при расчете межбюджетных трансфертов коэффициенты удорожания, отражающие местные особенности муниципалитетов и оказывающие объективное влияние на стоимость предоставляемых муниципальных услуг по решению вопросов местного значения в сферах осуществления дорожной деятельности и обеспечения первичных мер пожарной безопасности. Кроме того, уточнен расчет размера дотаций на выравнивание уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений.

С целью совершенствования законодательства о муниципальной статистике 19 августа 2010 года депутаты Законодательного Собрания Пермского края приняли обращение к Председателю Правительства РФ. В нем предложено внести в Государственную Думу Федерального Собрания России проект федерального закона о муниципальной статистике, либо соответствующего дополнения в Федеральный закон «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» от 29.11.2007 г. № 282-ФЗ.



Принятие этих документов позволит устранить имеющиеся пробелы в правовом регулировании в сфере муниципальной статистики: определить правовые основы, место муниципальной статистики в системе государственной статистики в Российской Федерации, установить закрытый перечень официальной статистической информации, которую органы местного самоуправления обязаны предоставлять в государственные органы и организации, закрепить единые требования к срокам и периодичности ее предоставления, определить уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по вопросам муниципальной статистики и его полномочия.

Учитывая предложение Совета муниципальных образований, депутаты Законодательного Со-

брания приняли поправки в Закон Пермского края «О региональном фонде софинансирования» от 24.12.2007 г. № 165-ПК. Теперь перечень приоритетных региональных проектов, финансируемых с использованием средств регионального фонда софинансирования расходов, дополнен новым приоритетным проектом «Пожарная безопасность».

На заседании комитета Законодательного Собрания по политике развития территорий и общественной инфраструктуры, проведенного в Чусовском муниципальном районе, был рассмотрен вопрос о финансировании содержания и ремонта муниципальных дорог. В итоге принято постановление Законодательного Собрания от 17.06.2010 г. № 2196, в соответствии с которым Правительству Пермского края рекомендовано рассмотреть вопрос о переводе автомобильных дорог общего пользования местного значения и искусственных сооружений (мостов) на них, находящихся в муниципальной собственности и обеспечивающих проезд транзитного транспорта, в собственность Пермского края.

Обсуждение данного вопроса состоялось и на выездном заседании Консультативного совета краевого Законодательного Собрания в г. Березники. В итоге органам местного самоуправления было рекомендовано направить в Правительство Пермского края предложения по совершенствованию муниципальной дорожной сети.

В феврале 2010 года Совет представительных органов муниципальных образований Пермского края, рассмотрев вопрос о градостроительной деятельности, рекомендовал органам местного самоуправления принять необходимые муниципальные правовые акты, утверждающие схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы городских округов. Кроме того, данному вопросу был посвящен совместный семинар глав муниципальных районов, городских округов и председателей представительных органов муниципальных образований Пермского края, состоявшийся 9 ноября 2010 года. С рекомендациями по реализации требований Градостроительного кодекса на совместном семинаре выступила главный архитектор Пермского края Е. Чугуевская.

Одним из механизмов, способствующим развитию гражданского общества, является территориальное общественное самоуправление.

В июне 2010 года комитет Законодательного собрания по государственной политике и местному самоуправлению рассмотрел практику работы органов территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях Пермского края. Депутаты краевого парламента предложили органам муниципальной власти изучить и использовать в своей деятельности практику работы органов ТОС Добрянского, Краснокамского, Лысьвенского, Нытвенского, Чайковского, Чусовского городских поселений, Пермского, Березниковского городских округов по созданию правовых и организационных условий, обеспечивающих развитие и поддержку территориальных общественных самоуправлений.

Данный вопрос также рассмотрела постоянная комиссия Совета представительных органов муниципальных образований Пермского края в области региональной политики и местного самоуправления и ассоциация представительных органов муниципальных образований «Запад» на выездном совместном заседании в Карагайском муниципальном районе. Органам местного самоуправления рекомендовано принять нормативные правовые акты, обеспечивающие создание условий для развития и деятельности территориальных общественных самоуправлений, обеспечить информационную и правовую поддержку деятельности ТОС, доведение до жителей информации об основных принципах деятельности общественных объединений граждан, их полномочиях по участию в осуществлении местного самоуправления.

Учитывая пожелание Совета МО по развитию современного информационного пространства, руко-

водством Законодательного Собрания было принято решение о разработке и размещении на официальном сайте Пермского краевого парламента специальной страницы «Взаимодействие с органами местного самоуправления». Совместная деятельность Законодательного Собрания и органов местного самоуправления, Совета представительных органов муниципальных образований и его постоянных комиссий, краевой Ассоциации председателей представительных органов муниципальных районов, городских округов в полной мере отражена на данной странице. Кроме того, ресурс содержит справочную информацию о муниципальных районах, городских округах Пермского края, представительных органах и их составах, о принимаемых ими нормативных правовых актах. Анализ посещаемости страницы свидетельствует об интересе размещенной на ней информации пользователями Интернета (www.msu.zsperm.ru).

2.8.6. Деятельность Совета представительных органов при Законодательном Собрании Пермского края

Взаимодействие Законодательного Собрания с представительными органами муниципальных образований Пермского края осуществляется в рамках заключенных с земскими собраниями и городскими думами соглашений о сотрудничестве.

Взаимодействие ведется по четырем основным направлениям:

- 1) законотворческая деятельность, анализ практики применения и контроля исполнения законов;
- 2) нормотворческая деятельность;
- 3) организация обмена опытом деятельности представительных органов муниципальных образований края;
- 4) организация обучения депутатов и работников аппаратов представительных органов муниципальных образований.

В 2010 году сотрудничество Законодательного Собрания с представительными органами муниципалитетов достигло нового качественного уровня, обеспечив развитие всех без исключения существующих форм взаимодействия и поиск новых коммуникационных форматов. Основные среди них:

- деятельность Совета представительных органов муниципальных образований Пермского края, его постоянных комиссий и рабочих групп;
- организация взаимодействия с представительными органами муниципальных районов и входящих в их состав поселений в рамках деятельности районных советов представительных органов;
- организационно-методическое содействие, оказываемое Законодательным Собранием краевой и территориальным ассоциациям представительных органов муниципальных районов и городских округов;
- организация и проведение совместных семинаров глав и председателей представительных органов муниципальных районов и городских округов Пермского края;
- повышение профессионализации депутатского корпуса и муниципальных служащих — сотрудников

аппаратов представительных органов муниципальных образований с использованием для этих целей ряда площадок:

- межмуниципальные семинары депутатов представительных органов муниципальных образований;
- постоянно действующий семинар председателей представительных органов муниципальных районов и городских округов;
- постоянно действующий семинар руководителей аппаратов и специалистов представительных органов;
- издание методических материалов и информационных сборников для депутатов и сотрудников аппаратов органов местного самоуправления края.

Реализуя основную задачу, определенную Соглашением о сотрудничестве и взаимодействии Законодательного Собрания с представительными органами муниципальных районов и городских округов — организационно-методическое содействие в нормотворческой деятельности, в 2010 году проведено 8 заседаний Совета представительных органов муниципальных образований Пермского края, в том числе выездное в Оханском муниципальном районе.

На заседаниях Совета представительных органов рассмотрены вопросы исполнения органами местного самоуправления краевых законов, правового регулирования в области местного самоуправления. Помимо рекомендаций представительным органам муниципалитетов, члены Совета сформулировали и направили в Законодательное Собрание края ряд предложений. В том числе о внесении в Государственную Думу Российской Федерации законодательных инициатив, направленных на повышение

эффективности деятельности органов местного самоуправления, о включении в план работы комитетов Законодательного Собрания рассмотрение вопросов, подлежащих урегулированию законодательством края. Правительству Пермского края направлены предложения по осуществлению правового регулирования в сфере местного самоуправления в рамках установленных законодательством полномочий.

По инициативе Совета представительных органов в 2010 году от имени Законодательного Собрания в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации направлено предложение разработать проект федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части разграничения полномочий органов местного самоуправления по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Также предложено дополнить п. 4 ст 15 Федерального Закона от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ нормой, наделяющей органы местного самоуправления муниципальных районов правом устанавливать порядок заключения и вступления в силу соглашений о передаче органами местного самоуправления исполнения части полномочий по решению вопросов местного значения. В настоящее время данные предложения включены в план работы Комитета по вопросам местного самоуправления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Предложения членов краевого Совета представительных органов, нашедшие отражение в его решениях (от 03.03.2010 г. № 171 «О нормативном правовом регулировании оплаты труда работников образовательных муниципальных учреждений», от 03.03.2010 г. № 173 «Об итогах рассмотрения постановочных вопросов постоянными комиссиями Совета») были приняты во внимание. Депутаты Законодательного Собрания внесли изменения в Закон Пермского края «О бюджете Пермского края на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» от 17.12.2009 г. № 560-ПК. Эти изменения предусматривают выделение с 1 июня 2010 года дополнительных средств краевого бюджета на увеличение стимулирующей части фонда оплаты труда работников бюджетной сферы. Правительством Пермского края утверждены нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов.

Постановление Правительства Пермского края от 08.06.2010 № 301-п

Таким образом, практически все предложения и просьбы Совета представительных органов были поддержаны и удовлетворены.

Начиная с 2010 года, на заседаниях Консульта-

тивного Совета и комитетов Законодательного Собрания, члены Совета представительных органов, совместно с депутатами краевого парламента, принимают активное участие в обсуждении вопросов, относящихся к компетенции местного самоуправления. Продолжена практика проведения выездных заседаний Совета с целью изучения и применения на практике положительного опыта представительных органов муниципалитетов по правовому регулированию решения вопросов местного значения.

Так, на выездном заседании в Оханском муниципальном районе, членами Совета представительных органов был подробно изучен вопрос о передаче муниципальными образованиями полномочий по решению вопросов местного значения. Одним из итогов обсуждения стало принятие решения о необходимости выработать общие подходы к расчетам стоимостной оценки исполняемых органами местного самоуправления расходных обязательств, принимаемых в целях решения вопросов местного значения. В данное время этим вопросом занимается специально созданная рабочая группа Совета представительных органов. Целью её деятельности является выработка критериев для подготовки технического задания на разработку проектов административных регламентов, а также порядка предоставления муниципальных услуг, их стандартов качества и стоимости. Членам рабочей группы предложено провести анализ предоставляемых муниципальных услуг и функций на примере своего муниципального образования.

Кроме того, по итогам рассмотрения данного вопроса на выездном заседании, Совет представительных органов предложил органам местного самоуправления муниципальных районов и входящих в их состав поселений, исходя из экономических и финансовых возможностей муниципалитетов, определить порядок правового регулирования, исключая решение тождественных вопросов местного значения органами местного самоуправления муниципальных образований различного типа.

Благодаря сотрудничеству с экспертами в области местного самоуправления — представителями Европейского Клуба экспертов местного самоуправления, Консалтингового общества OST-EURO GmbH, руководители представительных органов муниципалитетов получили возможность изучения международного и межрегионального опыта правового регулирования решения вопросов местного значения, его последующего применения на практике в своих территориях.

Итоги десятилетней деятельности краевого Совета представительных органов были подведены на состоявшемся в октябре 2010 года торжественном заседании, посвященном этой юбилейной дате. В заседании приняли участие действующие и ранее работавшие в его составе члены Совета, депутаты краевого Законодательного Собрания, главный федеральный инспектор по Пермскому краю, Уполномоченный по правам человека в Пермском крае, руководитель Администрации губернатора Пермского края, председатель Контрольно-счетной палаты Пермского края,

председатель Избирательной комиссии Пермского края, представители законодательных органов из Свердловской, Самарской, Нижегородской областей и Удмуртии.

В ходе мероприятия участники заслушали информацию об итогах десятилетней деятельности Совета и его постоянных комиссий, обсудили планы на перспективу, а также познакомились с проектом официального подсайта Законодательного Собрания Пермского края «Взаимодействие с органами местного самоуправления».

На заседаниях постоянных комиссий Совета представительных органов, при участии специалистов Правительства Пермского края, в 2010 году рассмотрен широкий спектр вопросов правового регулирования в сфере местного самоуправления.

Всестороннее изучение проблем реализации полномочий по регулированию тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства было достигнуто благодаря совместной работе комиссии по региональной политике и местному самоуправлению Совета представительных органов, специалистов Министерства ЖКХ и Региональной энергетической комиссии Пермского края. В итоге подготовлен примерный перечень вопросов, подлежащих урегулированию муниципальными правовыми актами в данной области и рекомендации представительным органам муниципальных образований по развитию жилищно-коммунального хозяйства муниципальному образованию.

Комиссией также рассмотрен вопрос «О нормативном правовом обеспечении представительными органами муниципальных районов и городских округов исполнения полномочий по решению вопросов организации предоставления ритуальных услуг и мест захоронения». В результате подготовлен примерный перечень вопросов, подлежащих урегулированию муниципальными правовыми актами в сфере организации ритуального обслуживания населения и содержания мест захоронения.

На совместном выездном заседании в Карагайском муниципальном районе 10 июня 2010 года члены Ассоциации представительных органов «Запад» и комиссии Совета представительных органов рассмотрели вопрос о правовых условиях, стимулирующих создание, развитие и деятельность органов территориального общественного самоуправления, практику взаимодействия муниципальных органов власти с данными общественными организациями. Цель работы комиссии и ассоциации — привлечь внимание органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов к решению проблемы организации и развития территориального общественного самоуправления, гражданской инициативы, познакомиться с опытом г. Перми, г. Краснокамска по созданию условий, стимулирующих развитие ТОС. Вопрос о деятельности органов местного самоуправления по развитию ТОС будет рассмотрен на пленарном заседании Совета представительных органов.

В поле зрения постоянной комиссии Совета представительных органов в области социальной полити-

ки — исполнение региональных и муниципальных социальных программ, создание правовых условий, обеспечивающих проведение органами местного самоуправления взвешенной социальной политики. В 2010 году проведено четыре заседания комиссии, в том числе одно выездное. Участие должностных лиц Правительства Пермского края в заседаниях комиссии способствовало принятию согласованных и взвешенных решений в области реализации муниципальных органов власти полномочий в данной сфере.

На выездном заседании комиссии в Суксунском муниципальном районе был рассмотрен вопрос о нормативно-правовом обеспечении и практике реализации органами местного самоуправления полномочий по развитию местного традиционного народного художественного творчества. В результате инициирована разработка и принятие муниципальных правовых актов, устанавливающих перечень программных мероприятий, направленных на развитие традиционного народного художественного творчества, создание правовых условий, стимулирующих развитие народных художественных промыслов и ремесел в муниципалитетах Пермского края.



В 2010 году, основываясь на предложениях комиссии, Совет представительных органов своими решениями рекомендовал представительным органам муниципальных образований принять муниципальные правовые акты, устанавливающие:

- программное регулирование организации работы с детьми и молодежью, предоставление дополнительного образования детям;
- правовое регулирование исполнения органами местного самоуправления полномочий по организации охраны общественного порядка муниципальной милицией и созданию условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка;
- создание в муниципальном образовании правовых условий, обеспечивающих реализацию прав местных национально-культурных автономий и национальных общественных объединений.

Итогом деятельности за 2010 год комиссии по экономической политике, природопользованию стали НПА органов государственной власти и местного самоуправления Пермского края:

- В закон Пермского края «О краевой целевой программе «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2009–2012 годы» был внесен раздел, предусматривающий проведение конкурса муниципальных образований Пермского края по достижению наиболее результативных значений показателей развития сельского хозяйства.

- В Правительство Пермского края направлено предложение о разработке перечня вопросов, подлежащих урегулированию муниципальными НПА в сфере формирования на муниципальном уровне единого правового пространства в области охраны окружающей среды. Подготовленные Министерством природных ресурсов, Министерством жилищно-коммунального хозяйства и Государственной инспекцией по экологии и природопользованию Пермского края документы направлены в органы местного самоуправления и активно используются ими в работе.

- Инициировано проведение уполномоченными органами исполнительной власти Пермского края расчета потребности в ежегодном объеме средств, необходимых для обустройства особо охраняемых природных территорий, относящихся к категории «Памятники природы».

С 1 января 2010 года истек срок действия, утратил силу Закон Пермского края «О порядке разграничения имущества, находящегося в собственности муниципальных образований Пермского края» от 26.02.2009 г. № 395-ПК. В связи с этим возник вопрос о порядке и процедуре разграничения муниципального имущества между муниципальными образованиями. Проблема эффективного использования имущества, находящегося в муниципалитетах, была подробно рассмотрена на заседании комиссии Совета представительных органов по нормотворческой деятельности в области бюджетной и налоговой политики, а затем и на пленарном заседании Совета. Решением Совета представительных органов создана рабочая группа по изучению использования органами местного самоуправления федерального, краевого и муниципального имущества, находящегося на территории муниципального образования.

В ходе заседания рабочей группы 9 ноября 2010 года заслушана информация президента Европейского Клуба экспертов местного самоуправления Э. Маркварта о признании права муниципальной собственности на бесхозяйное имущество и начальника государственно-правового управления аппарата Законодательного Собрания Пермского края О. Ходоровой о проблемах законодательного регулирования порядка безвозмездной передачи имущества, находящегося в муниципальной собственности. Итогом деятельности рабочей группы должны стать рекомендации представительным органам муниципалитетов Пермского края по вопросам разграничения и эффективного использования имущества, находящегося на территории муниципального образования.

Одной из эффективных форм взаимодействия руководителей земских собраний и городских дум являются заседания краевой Ассоциации председателей представительных органов муниципальных районов и городских округов Пермского края. По мнению председателей, в настоящее время существует острая необходимость в дискуссионной площадке, позволяющей в неформальной обстановке, вне регламента, учитывая мнения и опыт коллег, обсуждать пути решения проблем, связанных с реформированием местного самоуправления.

В течение 2010 года состоялись два заседания Ассоциации, на которых рассмотрены следующие вопросы:

- о роли муниципального молодежного парламента в осуществлении органами местного самоуправления нормотворческой деятельности и реализации молодежной политики в муниципальном образовании;
- о реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ;
- о практике заслушивания представительным органом ежегодного отчета главы муниципального образования, органов местного самоуправления о результатах их деятельности;
- об анализе эффективности деятельности представительных органов муниципальных образований, работающих в различных организационных и управленческих моделях (опыт Пермского края и Нижегородской области);
- об опыте преобразования муниципальных образований.

В рамках обмена опытом, в выездном заседании Ассоциации, проводившемся в Соликамске, приняли участие главы муниципальных районов и городских округов, представители Законодательного Собрания Нижегородской области.

На ближайшую перспективу члены Ассоциации приняли решение о создании рабочей группы по подготовке предложений о порядке и критериях оценки деятельности главы муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом. В настоящее время выстраивается формат взаимодействия Ассоциации и комитетов Законодательного Собрания края. Одним из первых направлений совместной деятельности является рассмотрение на Ассоциации, по предложению комитета по политике развития территорий и общественной инфраструктуры, вопроса о практике взаимодействия органов местного самоуправления Кизеловского муниципального района и входящих в его состав поселений по обеспечению эффективного решения вопросов местного значения в сфере ЖКХ.

Позитивным опытом сотрудничества представительной и исполнительной власти в Пермском крае стали совместные семинары глав муниципальных районов, городских округов и председателей представительных органов муниципальных образований региона. Первый совместный семинар состоялся в ноябре 2008 года. Начиная с этого периода,

Законодательное Собрание проводит данные семинары два раза в год. Цель таких мероприятий — обеспечение взаимодействия представительных и исполнительных органов муниципальной власти в решении вопросов местного значения, формирование общих принципов и подходов по вопросам территориального развития.



В 2010 году один из совместных семинаров проведен в новом формате: он организован с выездом в Пермский муниципальный район. Темой обсуждения стало взаимодействие органов местного самоуправления и результативность муниципальной политики по нормативному правовому обеспечению и практике осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Работая в поселениях Пермского района, руководители муниципалитетов обсудили и изучили практику реализации механизмов взаимодействия органов местного самоуправления в сфере межмуниципального сотрудничества, существующие модели взаимодействия и их эффективность, вопросы преобразования муниципальных образований путем их объединения, рассмотрели проблемы, связанные с исполнением переданных полномочий по решению вопросов местного значения. Предложения по решению проблем, обозначенных в ходе семинара, были систематизированы и проработаны созданной для этих целей рабочей группой. По итогам мероприятия Законодательным Собранием издан сборник, который направлен в муниципалитеты Пермского края.

Второй семинар проведен в ноябре 2010 года в форме лекций и дискуссий. На нем рассматривались вопросы пространственного развития Пермского края, как важнейшей составляющей устойчивого социально-экономического развития региона и входящих в его состав муниципальных образований. Рядом территорий были представлены локальные проекты территориального развития. В рамках обмена опытом, в семинаре приняла участие делегация Нижегородской области в составе глав муниципальных районов, городских округов и сотрудников аппарата областного Законодательного Собрания.

Главным итогом проведения совместных семинаров является создание эффективной системы взаимодействия органов государственной власти и

местного самоуправления Пермского края. Эта система призвана обеспечить необходимые правовые, организационные и экономические условия для развития местного самоуправления, единства действий в решении вопросов местного значения.

В 2010 году с целью изучения и освоения принципов современного управления, теории и практики правотворческой деятельности, Законодательным Собранием Пермского края были организованы три семинара для председателей представительных органов муниципальных районов и городских округов.

Два из них были проведены в традиционном формате в Перми. На данных семинарах были рассмотрены вопросы организационного обеспечения деятельности представительных органов власти, формирования эффективной команды и создания условий для принятия депутатами коллегиальных решений. Председатели земских собраний и городских дум прослушали курс лекций по организации муниципальной службы и оценке деятельности персонала. С участниками семинара был проведен тренинг: «Тайм-менеджмент в организации».

В ноябре 2010 года в Соликамске был проведен третий, выездной семинар. В его работе приняла делегация Нижегородской области, состоящая из глав муниципалитетов и сотрудников аппарата областного Законодательного Собрания, представители Европейского Клуба экспертов местного самоуправления, ученые Уральской академии государственной службы. Общение с руководителями городского округа, структурных подразделений администрации, позволило председателям земских собраний и городских дум на практике изучить опыт работы органов местного самоуправления г. Соликамска по внедрению процессно-ориентированного подхода в сфере управления муниципалитетом, практику решения отдельных вопросов местного значения.

Для управляющих делами и специалистов представительных органов муниципальных образований в 2010 году Законодательное Собрание Пермского края провело два обучающих семинара. Их цель — изучение и освоение теории и практики обеспечения правотворческой деятельности депутатского корпуса. Первый семинар был проведен в Законодательном Собрании Пермского края сотрудниками аппарата краевого парламента, второй — в Пермской городской Думе, с привлечением специалистов аппарата Думы.

На данных семинарах рассмотрены вопросы планирования деятельности и организации документационного обеспечения представительного органа местного самоуправления. Особое внимание было уделено вопросам контроля исполнения нормативных правовых актов и организации работы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов. По просьбам слушателей в программу семинара был включен вопрос по правовому регулированию и организации прохождения муниципальной службы.

Опыт коллег из Законодательного Собрания и Пермской городской Думы вызвал заинтересован-

ность у слушателей семинара, отметивших высокий уровень и практическую направленность подготовленных докладов.

В рамках взаимодействия с представительными органами муниципалитетов, Законодательное Собрание в 2010 году особое внимание уделяло вопросам повышения квалификации депутатского корпуса. В течение года для депутатов представительных органов муниципальных образований Пермского края Законодательное Собрание провело по согласованной с губернатором края программе цикл из 17 выездных межмуниципальных семинаров «Институциональные аспекты местного самоуправления — актуальное состояние и тенденции». В данных мероприятиях приняли участие более половины всех избранных депутатов представительных органов муниципальных образований Прикамья.

Программа семинаров была сформирована с учетом пожеланий депутатов и предполагала рассмотрение наиболее значимых и проблемных вопросов в сфере местного самоуправления, их правового регулирования. Особое внимание было уделено рассмотрению вопросов организации и проведения выборов депутатов и должностных лиц органов местного самоуправления, бюджетного планирования и межбюджетных отношений, применения функционально-целевых принципов и подходов при управлении муниципальным образованием.



Представителями Министерства регионального развития были представлены показатели, применяемые краевым Правительством при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления по достижению наиболее результативных значений показателей социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Пермского края. В проведении семинаров активное участие приняли сотрудники аппарата Законодательного Собрания, Администрации губернатора, Министерства регионального развития, а также Министерства финансов Пермского края.

В помощь депутатам представительных органов муниципальных образований, органам местного самоуправления, муниципальным служащим Законодательное Собрание подготовило и выпустило в 2010 году ряд методических материалов и сборников:

- «Информационно-методические материалы

для депутатов представительных органов местного самоуправления». Сборник содержит извлечения из федерального и регионального законодательства, характеризующие круг вопросов местного значения, полномочия органов муниципальной власти по их решению, а также методические рекомендации по организации деятельности представительного органа и лучший опыт развития местного самоуправления в Пермском крае.

- «Сборник федеральных законов, законов Пермского края и нормативных правовых актов органов местного самоуправления Пермского муниципального района по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований». Материалы содержат фрагменты текстов основополагающих федеральных законов, определяющих порядок осуществления территориальных изменений в муниципальных образованиях, Законы Пермского края о выборах и референдумах, о правовых основах изменения границ и преобразования муниципальных образований, практику органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края по вопросам преобразования муниципальных образований.

- Сборник «Эффективные модели взаимодействия органов местного самоуправления и результативность муниципальной политики по нормативному правовому обеспечению и практике осуществления полномочий по решению вопросов местного значения» содержит материалы совместного выездного семинара глав муниципальных районов, городских округов и председателей представительных органов муниципальных образований Пермского края, проведенного 6 апреля 2010 года. В издание включены стенограммы выступлений по вопросам преобразования муниципальных образований, правового обеспечения и организации межмуниципального сотрудничества, осуществления органами местного самоуправления переданных полномочий по решению вопросов местного значения, а также предложения по решению проблем, обозначенных в ходе семинара.

- Буклет, подготовленный к десятилетнему юбилею краевого Совета представительных органов, содержит статьи членов Совета о создании, принципах организации, формах, основных направлениях деятельности и роли Совета в процессе координации нормотворческой деятельности представительных органов власти Пермского края.

В декабре 2010 года Законодательное Собрание выпустило еще два сборника: по вопросам муниципальной службы и по итогам юбилейного заседания Совета представительных органов муниципальных образований Пермского края.

Рассматривая вопрос о перспективах взаимодействия Законодательного Собрания с представительными органами муниципалитетов, необходимо выделить три приоритетных направления совместной деятельности.

Первое — это повышение качества нормативно-правовой базы муниципальных образований,

регулирующей решение текущих проблем местного значения, создание правовых условий, способствующих развитию экономики муниципалитетов, увеличению доходов местных бюджетов, повышению качества предоставляемых муниципальных услуг, привлечению инвестиций в муниципальное образование. Достижению данной задачи будут посвящены совместные семинары глав и председателей представительных органов муниципалитетов края, обучающие семинары с депутатами и сотрудниками аппаратов представительных органов власти, районные дни депутатов, иные мероприятия, проводимые Законодательным Собранием Пермского края совместно с органами местного самоуправления.

Второе — создание условий, способствующих повышению информированности граждан о деятельности органов государственной и муниципальной власти, открытости органов власти все уровней. В муниципалитетах должны быть созданы такие правовые условия, при которых общественным организациям, каждому гражданину была бы предоставлена возможность участвовать в обсуждении принимаемых решений, реализуя предоставленное Конститу-

цией право на осуществление местного самоуправления. На достижение данной цели будет направлена деятельность по наполнению официального сайта Законодательного Собрания, его страницы «Взаимодействие с органами местного самоуправления», формированию информационной базы представительных органов муниципальной власти.

Третье — необходимо использовать опыт коллег других регионов для улучшения качества нормативного правового регулирования и практики предоставления муниципальных услуг нашим гражданам. Участие экспертов в обсуждении вопросов, обмен опытом с коллегами позволит поднять на более высокий качественный уровень работу муниципальных органов власти в этом направлении.

Главной задачей и основной целью, на достижение которых должны быть направлены объединенные усилия Законодательного Собрания и представительных органов муниципальных образований края в рамках осуществляемого взаимодействия и сотрудничества, были, есть и остаются социальная стабильность и создание благоприятных условий для проживания каждому жителю Пермского края.

2.8.7. Участие муниципальных образований в заседаниях Правительства Пермского края

Главной особенностью участия глав городских округов и муниципальных районов в заседаниях Правительства Пермского края в 2010 году стали выступления по социально-экономическому развитию территорий.

Для их подготовки специалистами Министерства регионального развития Правительства Пермского края была разработана специальная структура выступления, которая позволяла членам Правительства и специалистам ОМСУ всесторонне обсудить основные вопросы и проблемы развития муниципально-

го образования. На момент подготовки Ежегодного доклада—2010 на этой коммуникационной площадке выступили 38 руководителей. Площадка стала доступна и для их коллег из других МО, благодаря программе «Видео-порт плюс», поддерживающей возможность двустороннего общения.

2.8.8. Деятельность органов управления Советом муниципальных образований Пермского края в 2010 году

Основными итогами деятельности Совета МО в 2010 году можно считать:

1. Принятие Закона Пермского края от 10.02.2010 г. № 577-ПК «О полномочиях органов государственной власти Пермского края по взаимодействию с Советом муниципальных образований Пермского края».
2. Создание условий для организации деятельности всех органов управления Совета МО (табл. 2.63).
За 2010 год было проведено 6 заседаний Правле-

ний Совета, где рассматривались такие вопросы:

- градостроительная деятельность органов местного самоуправления Пермского края;
- реализация Федерального закона «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ;
- реализация полномочий органов местного са-

..... Таблица 2.63

Итоги деятельности органов управления Совета МО в 2010 году

Органы управления	Кол-во состоявшихся заседаний	Средний процент участия членов Совета
Съезд	1	85,1%
Палаты	8	62,2%
Правление	6	74,3%
Комитеты	4	70,0%
Комиссии Палат	2	84,0%

моуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности;

- вопросы формирования бюджетов;
- создание оптимальной структуры управления на поселенческом уровне;
- реализация полномочий по сбору, вывозу, утилизации и переработке ТБО;
- вопросы формирования территориального общественного самоуправления;
- нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края и другие.

В 2010 году продолжилась практика проведения выездных заседаний правления Совета МО, которые состоялись в ГО Кунгур, Кудымкарском МР, ГП Чусовой, Крыловском СП.

Палаты Совета муниципальных образований Пермского края собираются не только во время проведения съезда, но и для обсуждения специальных вопросов. В 2010 году они собирались дважды. Главной темой стала подготовка «Ежегодного доклада о развитии местного самоуправления в Пермском крае – 2010». Новый формат подготовки этого аналитического документа позволил обсудить основные про-

блемы, а также сформулировать темы целого ряда специальных исследований.

В работе всех органов управления Совета принимали участие представители Законодательного собрания, администрации губернатора и правительства Пермского края.

3. В 2010 году продолжилась консультационно-методическая деятельность Совета МО Пермского края (табл. 2.64).

В 2010 году председатель Совета МО В. Варлыга впервые представил «Ежегодный доклад о развитии местного самоуправления – 2009» на пленарном заседании Законодательного собрания Пермского края.

Несомненной особенностью деятельности Совета МО является его тесное сотрудничество с профильными кафедрами ПГТУ и Пермского института муниципального управления и активное взаимодействие с журналистским сообществом региона.

4. Значительно активизировались межмуниципальные связи членов совета. Особенностью этого процесса в 2010 году стали деловые поездки глав городских и сельских поселений, что является результатом активной работы руководства соответствующих Палат Совета МО.

Таблица 2.64

Итоги консультационно-методической деятельности Совета МО в 2010 году

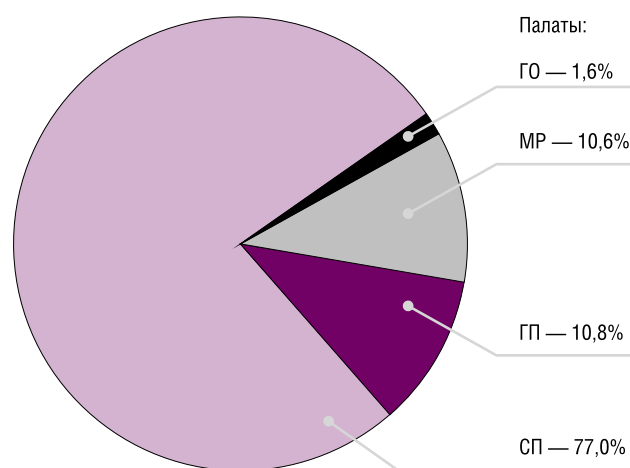
Основные виды деятельности	Кол-во	Общее кол-во
Консультации	136	136 человек
Семинары	5	400 человек
Методическое пособие «О градостроительной деятельности» (В помощь главам муниципальных образований)	1	400 экземпляров
Издание журнала «В круге жизни»	5	2400 экземпляров
Исследования и мониторинги	11	827 респондентов
Ежегодный доклад о развитии местного самоуправления	1	600 экземпляров

5. Финансовая устойчивость Совета муниципальных образований Пермского края окрепла: задолженность по взносам снизилась до 5,1%. Использование бюджета Совета на исполнение уставных функций организации в разрезе палат стало более целенаправленным: снизились расходы на содержание аппарата и значительно возросли расходы связанные с организацией проведения семинаров и поездок, изданием методической литературы, к которым относится и Ежегодный доклад.

Стабильный рост средств Совета муниципальных образований — показатель не только активной работы самих членов Совета, но и роста признания авторитета Совета среди его членов.

Диаграмма 2.15

Использование бюджета Совета на исполнение уставных функций



2.8.9. Деятельность ассоциаций глав городских округов и муниципальных районов в 2010 году

В 2010 году продолжилась работа ассоциаций глав городских округов и муниципальных районов «Верхнекамье», «Запад», «Парма», «Согласие», «Союз», «Юг». 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.

В 2010 году на десяти заседаниях ассоциаций «Запад», «Союз», «Юг», «Парма» в 2010 году были рассмотрены 13 актуальных вопросов. Среди них можно выделить следующие:

- проблемы в области обращения с отходами;
- проблемы содержания и приватизации газопроводов;
- ремонт и содержание дорог;
- вопросы лесопользования;
- организация деятельности начального, среднего и дополнительного образования;
- анализ состояния и перспективы развития социального партнерства в муниципальных образованиях;
- социальные гарантии муниципальных служащих;
- взаимодействия муниципалитетов с профсоюзами;
- проблемные вопросы реформы местного самоуправления.

управления.

В заседаниях ассоциаций принимали участие представители Законодательного собрания, Правительства и администрации губернатора, ученые Пермского края и международные эксперты.

Примером активной работы ассоциаций глав городских округов и муниципальных районов является деятельность «Союз», в частности

- май 2010 года семинар для специалистов органов местного самоуправления по теме «Обеспечение первичных мер пожарной безопасности», в котором принимали участие представители Министерства регионального развития и Министерства общественной безопасности Правительства Пермского края;
- июль 2010 года семинар по теме «Некоторые актуальные вопросы землепользования», в котором приняли участие специалисты Министерства регионального развития, Агентства по управлению имуществом Правительства Пермского края.

..... Таблица 2.65

Обращения ассоциации «Союз» к региональным органам власти и общественным организациям

Содержания обращения	Кому направлено	Ответ на обращение
«О выпадающих доходах местных бюджетов», в связи с принятием Закона Пермского края от 07.04.2010 г. № 604-ПК	Председателю Законодательного Собрания Пермского края Н. А. Девяткину	В сентябре 2010 года предложения учтены при рассмотрении закона Пермского края «О внесении изменений в закон Пермского края «Об установлении размера арендной платы, порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Пермского края, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, расположенные на территории Пермского края»
Предложения в Методику расчета нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления, утвержденную постановлением Правительства Пермского края от 08.06.2010 г. № 301-п	И. о. министра регионального развития Пермского края И. Н. Балахниной	Внесены изменения в предложенную методику (август 2010 года)

2.8.10. Деятельность ассоциации городских поселений

В 2010 году продолжилась работа ассоциации городских поселений Пермского края под председательством Ю. В. Чечеткина.

Основными направлениями деятельности ассоциации, объединяющей 24 ГП, являются:

1. Межмуниципальное сотрудничество.

Состоялось 2 выездных заседания, на которых обсуждались вопросы:

- формирования бренда территории, в котором принял участие Д. Визгалов, руководитель проектов

Фонда «Институт экономики города» (г. Москва);

- исполнения городскими поселениями полномочий в сфере благоустройства территорий;
- преобразования городских поселений в городские округа.

2. Проведение семинаров для специалистов администраций.

Ассоциацией городских поселений проведено 4 встречи специалистов администраций по вопросам:

- организации работы по реализации полномочий ГП в социальной сфере;
- финансовой деятельности ОМСУ городских поселений;
- развития физической культуры в ГП.

«Ассоциация «Совет городских поселений Пермского края», созданная в 2006 году по инициативе самих муниципалитетов, не попала под влияние губернатора. Активную независимую позицию занимают Ассоциация сельских поселений Российской Федерации и ее отделение в Челябинской области. Однако в данный период эти примеры являются скорее исключением, чем правилом».

Л. Рогозина, руководитель проектов направления «Муниципальное экономическое развитие» Фонда «Институт экономики города», кандидат ист. наук

Продолжается взаимодействие Ассоциации и Совета муниципальных образований Пермского края.

3. Совершенствование законодательства.

В целях совершенствования действующего за-

конодательства от имени Ассоциации направлены предложения в Государственную Думу РФ, Председателю Законодательного Собрания Пермского края Н. Девяткину, в Совет муниципальных образований Пермского края.

4. Анализ работы ГП Пермского края.

Дирекцией Ассоциации проводился мониторинг следующих вопросов:

- совершенствование системы формирования критериев эффективности работы муниципальных образований Пермского края;
- подготовки городских поселений к новому отопительному сезону;
- денежного содержания исполнительного и представительного органов городских поселений (в процентах от собственных доходов бюджета);
- порядка формирования аппарата представительных органов муниципальных образований

5. Информационная работа.

Дирекцией Ассоциации подготовлен информационный сборник с уточненными данными электронных адресов всех городских поселений Пермского края.

..... Таблица 2.66

Предложения Ассоциации городских поселений в 2010 году

Предложение	Куда направлено
Заключение на проект изменений в № 131-ФЗ в части появления возможность создания общей местной администрации муниципального района и городского поселения, являющегося административным центром муниципального района.	В Государственную Думу
Предложения об участии в работе Совета представительных органов при Законодательном Собрании Пермского края руководителей представительных органов городского поселения	Председателю Законодательного Собрания Пермского края Н. А. Девяткину
Обобщенные предложения городских поселений в Ежегодный доклад–2010	В Совет муниципальных образований Пермского края

2.8.11. Взаимодействие с профсоюзами

Взаимодействие с Объединенной организацией профсоюзов Пермского края «Пермский крайсовпроф» строится в рамках Соглашения о взаимодействии, подписанном в 2009 году.

В апреле 2010 года в г. Чусовом впервые в России был проведен форум «Проблемы моногородов в условиях кризиса». В его подготовке приняли участие краевой Совет профсоюзов и Совет муниципальных образований Пермского края. В рамках мероприятия обсуждались основные подходы к решению проблем 15 моногородов региона. В форуме приняли участие депутаты Государственной Думы РФ и Законодательного собрания Пермского края, руководители профсоюзных организаций предприятий, расположенных на территории моногородов, главы

муниципальных образований. В ходе подготовки мероприятия был выпущен второй номер альманаха «Уральская горнозаводская цивилизация: моногорода». По итогам работы форума принято обращение в адрес Правительств Российской Федерации и Пермского края.

В декабре 2010 года было подписано дополнительное трехстороннее Соглашение о социальном партнерстве в сфере регулирования трудовых отношений в жилищно-коммунальном комплексе Пермского края.

2.8.12. Создание молодежных парламентов в Пермском крае в 2010 году

В апреле 2010 состоялся второй этап выборов в муниципальные Молодежные парламенты в 16 МО Пермского края: ГО г. Кунгур, Александровском, Ильинском, Карагайском, Косинском, Кочевском, Красновишерском, Краснокамском, Куединском, Кунгурском, Ординском, Суксунском, Усольском, Чайковском, Чернушинском, Юрлинском муниципальных районах Пермского края.

В выборах приняли участие 15,1 тыс. человек в возрасте от 14 до 25 лет, что составляет 14% от общего числа избирателей.

Избрано 273 молодых парламентариев, из них 129 учащихся школ, 36 студентов, 12 учащихся профессиональных училищ, 89 работающих, 7 временно безработных. 61% депутатов составляют девушки. Средний возраст членов муниципальных Молодежных парламентов — 17 лет.

В выборах в муниципальные Молодежные парламенты приняли участие молодежные отделения политических партий и молодежные общественные объединения (табл. 2.67).

Участие политических партий в выборах молодежного парламентов в апреле 2010 года можно признать более чем скромным: 4,2% по количеству организаций и 2,5% — по количеству их избирателей.

В июле 2010 года состоялся I Форум молодых парламентариев Пермского края, в котором приняли участие 209 членов молодежных парламентов 38 МО Пермского края и члены Молодежного парламента при Законодательном Собрании Пермского края. В рамках Форума были проведены образовательные лекции, дискуссионные площадки, тренинги, спортивные и культурно-массовые мероприятия.

Завершился молодежный форум церемонией подписания Соглашения о создании Ассоциации молодежных парламентов Пермского края, который возглавил председатель Молодежного парламента при Законодательном собрании Пермского края В. Бурков. Ассоциация создана в целях обеспечения взаимодействия и координации деятельности Молодежных парламентов, выработки предложений в области молодежной политики и вопросов, затрагивающих права и законные интересы молодежи, разработки проектов нормативно-правовых актов и обмена опытом организации работы Молодежных парламентов края.

Таблица 2.67

Молодежные объединения, которые приняли участие в выборах

Тип молодежного объединения	Кол-во молодежных объединений	Число избирателей
Молодежные отделения политических партий	5	382
Молодежные объединения по месту жительства	35	3364
Студенческие молодежные объединения	9	1570
Школьные молодежные объединения	53	8244
Молодежные объединения по интересам	7	1308
Профсоюзные организации	8	241
Средства массовой информации	2	24
ИТОГО:	119	15133

СПРАВКА

В 2010 году молодежные парламенты Усольского, Очерского, Ильинского, Кудымкарского и краевого молодежных парламентов, а так же команды Краснокамска и скауты Перми приняли участие в 2-дневных сборах. Мероприятие проводилось в рамках водно-спортивного фестиваля «Строгановская регата» в г. Усолье при поддержке Совета муниципальных образований и Федерального инспектора по Пермскому краю.



Из пяти организаций, участвовавших в выборах:

- 4 организации — это «Молодая гвардия» Всероссийской партии «Единая Россия» (г. Кунгур, Краснокамский, Ординский, Чайковский районы),
- 1 — молодежная организация «Победа» партии «Справедливая Россия» (Усольский район) (табл. 2.68).

Результаты избирательных кампаний для региональных молодежных партийных отделений еще более скромные — всего 5 мандатов:

- 4 мандата у «Единой России» (г. Кунгур, Ордин-

ский, Чайковский);

- 1 мандат у «Справедливой России».

В ноябре 2010 года состоялись выборы в молодежный парламент ГО Звёздный, в которых приняли участие 13% молодых избирателей. Это является самым большим показателем явки в Пермском крае. Особенностью данной избирательной кампании являлось проведение публичной презентации своих программ кандидатами, а также то, что выборы депутатов проводились только с использованием SMS-голосования.

Таблица 2.68

Общественно-политический состав муниципальных молодежных парламентов

Тип молодежного объединения	Кол-во мандатов
Молодежные отделения политических партий	5
Молодежные объединения по месту жительства	44
Студенческие молодежные объединения	15
Школьные молодежные объединения	131
Молодежные объединения при учреждениях культуры и спорта	11
Профсоюзные организации	7
Средства массовой информации	—

ВЫВОДЫ

При несомненных успехах в развитии межмуниципального сотрудничества в 2010 году, разнообразии его форм общим недостатком является отсутствие действенных законодательных инициатив, которые могли способствовать более эффективной реализации муниципальной реформы.





ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ежегодный доклад «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае—2010» один из документов, который был обсужден на V съезде Совета муниципальных образований Пермского края. Вопросы, рассмотренные в докладе, легли и в основу главного документа съезда «Резолюции V съезда Совета муниципальных образований Пермского края»:

«Мы, делегаты V съезда Совета муниципальных образований Пермского края, подводя итоги деятельности нашей организации за 2010 год, считаем, что в отчетном периоде продолжилась работа по наполнению конкретным содержанием пяти основных направлений деятельности Совета:

- принятие Закона Пермского края от 10.02.2010 г. № 577-ПК «О полномочиях органов государственной власти Пермского края по взаимодействию с Советом муниципальных образований Пермского края» позволило вывести на новый уровень систему взаимодействия с региональными органами власти;
- активное использование механизма исследований для анализа наиболее острых вопросов

развития муниципальных образований региона;

- организация более системной работы муниципальных образований по формированию оптимальных управленческих структур, исполнению полномочий по организации градостроительной деятельности, осуществлению первичных мер пожарной безопасности, дорожной деятельности, решению ряда вопросов жилищно-коммунального комплекса;
- активное использование механизмов федеральных и региональных проектов для решения вопросов местного значения;
- активизация международных, межрегиональных и межмуниципальных контактов членов Совета муниципальных образований, улучшение качества



работы с общественными организациями, СМИ и научным сообществом Пермского края.

Однако, не смотря на проделанную работу, Совет МО не смог решить до конца ряд важных вопросов:

- активизировать деятельность палат городских округов и муниципальных районов, от позиции которых во многом зависит решение проблемных вопросов развития всех муниципальных образований;
- не разработана и не принята региональная программа по повышению квалификации и переподготовки муниципальных кадров;
- остается острой проблема организации пожарной безопасности на территории поселений;
- не снижаются объемы статистической информации, которые требуют федеральные и региональные структуры от органов местного самоуправления.

Считать основными направлениями деятельности Совета муниципальных образований Пермского края в 2011 году:

- содействие принятию региональной программы повышения квалификации и переподготовки кадров, с учетом предложений Совета муниципальных образований, изложенных в Ежегодном докладе—2010;
- создание эффективной коммуникационной площадки по работе с контрольно-надзорными федеральными органами;
- продолжение работы по поиску оптимальных структур управления муниципальными образованиями, развитию межмуниципальных связей, умелому использованию достижений современных информационных технологий;
- организация проведения комплекса мероприятий по улучшению качества формирования муниципальных бюджетов, обратив особое внимание на реестр расходных обязательств, межбюджетные трансферты, включая ФСР и районные фонды финансовой поддержки поселений;
- продолжение работы по созданию условий для развития межхозяйственных связей муници-

пальных образований Пермского края (стимулировать принятие закона Пермского края о создании муниципально-частных предприятий), по расширению практики участия органов территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения;

- создание условий по выполнению полномочий по соблюдению жилищных прав уязвимых категорий населения;
- создание инструментария мониторингов по разработке градостроительной документации, загрузке муниципальных образований несвойственными им государственными функциями созданию оптимальных управленческих структур, качества предоставления муниципальных услуг населению и другие;
- участие в разработке и реализации «Соглашения между профессиональными союзами, работодателями и Правительством Пермского края «О взаимодействии в области социально-трудовых отношений на 2010—2013 годы»;
- создание информационно-методического портала Совета МО.

Считаем необходимым Ежегодный доклад о развитии местного самоуправления—2010 представить губернатору на заседании Правительства Пермского края, а Законодательному Собранию — на его пленарном заседании.

Мы, делегаты V съезда Совета муниципальных образований Пермского края, считаем, что расширение практики по организации взаимодействия органов местного самоуправления для выражения и защиты их общих интересов, является необходимым условием эффективного развития муниципальной реформы в Пермском крае».

**Принято 25 ноября 2010 года
на V съезде Совета муниципальных образований
Пермского края**



НО «Совет муниципальных образований Пермского края»

Россия, 614000, г. Пермь,
ул. Попова, 11, оф. 211
E-mail: soveto.perm@gmail.com

www.permkrai.ru/soviet_mun/