

Совет муниципальных образований Пермского края

**Ежегодный доклад  
Совета муниципальных образований  
Пермского края**

**«О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИИ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ  
В ПЕРМСКОМ КРАЕ В 2013 ГОДУ»**

**Ежегодный доклад**  
**Совета муниципальных образований Пермского края**  
**«О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИИ**  
**МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**  
**В ПЕРМСКОМ КРАЕ В 2013 ГОДУ»**

**Оглавление**

<b>Глава 1 Основы организации местного самоуправления в Пермском крае</b> .....	3
1.1. Правовые основы местного самоуправления Российской Федерации .....	3
1.2. О деятельности Совета муниципальных образований Пермского края.....	5
1.2.1. Анализ реализации положений резолюций Съездов Совета муниципальных образований за период с 2010 по 2013 гг.....	9
1.2.2. Взаимодействие Совета муниципальных образований с органами государственной власти Пермского края .....	13
1.2.2.1. Взаимодействие Совета муниципальных образований с Законодательным Собранием и исполнительными органами государственной власти Пермского края .....	15
1.2.2.2. Взаимодействие Совета муниципальных образований с контрольно-надзорными органами власти .....	19
1.2.3. Взаимодействие Совета муниципальных образований с некоммерческими организациями.....	23
1.2.4. Межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество Совета муниципальных образований Пермского края .....	24
1.3. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления: лучшие практики муниципальных образований Пермского края .....	26
1.3.1. Роль территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения .....	26
1.3.2. Институт самообложения граждан, как форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления .....	29
1.3.3. Муниципальные конкурсы социально-культурных проектов.....	37
<b>Глава 2 Основные тенденции и проблемы развития системы местного самоуправления в Пермском крае</b> .....	43
2.1. Изменения административно-территориальной организации местного самоуправления в Пермском крае.....	43
2.1.1. Опыт преобразования муниципальных образований: объединение сельских поселений Пермского края .....	46
2.1.2. Опыт создания объединенных администраций в муниципальных образованиях Пермского края .....	47
2.2. Повышение качества предоставления муниципальных услуг: лучший опыт муниципальных образований Пермского края .....	51
2.2.1. Первые итоги реализации Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ в Пермском крае .....	51
2.2.2. Опыт создания многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Пермском крае.....	53
2.2.3. Опыт внедрения системы общественного контроля качества предоставления муниципальных услуг .....	56
2.3. О дополнительном профессиональном образовании муниципальных служащих и глав муниципальных образований Пермского края .....	61
2.4. Проблемы правового сопровождения органов местного самоуправления .....	64
2.5. Решение некоторых вопросов местного значения.....	68
2.5.1. Решение вопросов местного значения в сфере обеспечения пожарной безопасности .....	68
2.5.2. Решение вопросов местного значения в сфере благоустройства .....	75
2.5.3. О деятельности органов местного самоуправления по разработке и принятию документов территориального планирования.....	77

2.5.4. Информационное обеспечение деятельности муниципальных образований Пермского края.....	82
2.5.5. Состояние и охрана окружающей среды на территориях муниципальных образований	84
2.6. Проблемы и перспективы развития финансовых основ местного самоуправления в Пермском крае.....	89
<b>Глава 3 Направления совершенствования системы местного самоуправления в Пермском крае.....</b>	<b>99</b>
3.1. О подходах к установлению представительным органом порядка и критериев оценки результативности деятельности органов местного самоуправления, применяемых по итогам заслушивания ежегодных отчетов главы муниципального образования, главы местной администрации (практика муниципальных образований Пермского края).....	99
3.2. Инвестиционная привлекательность муниципальных образований Пермского края .....	105
3.3. Стратегическое планирование СЭР муниципальных образований Пермского края .....	113
3.4. Направления развития системы местного самоуправления по итогам Всероссийского съезда муниципальных образований (7-9 ноября 2013 г.) .....	115
Заключение .....	127

# Глава 1 Основы организации местного самоуправления в Пермском крае

## 1.1. Правовые основы местного самоуправления Российской Федерации

Создание основ системы местного самоуправления в Российской Федерации – это одно из важнейших достижений демократических реформ конца XX века.

Местное самоуправление в нашей стране имеет давнюю историю. Однако правовые основы системы местного самоуправления начали формироваться только в XVIII в. – этот процесс начался с принятия в 1785 году Екатериной II Жалованной грамоты городам.

Сегодня в нашей стране существует совершенно иная система местного самоуправления - верховенства прав и свобод человека и многонационального народа нашей страны в качестве единственного источника власти<sup>1</sup>.

Три основных документа, составляющих правовую основу системы местного самоуправления, - это Европейская хартия о местном самоуправлении, Конституция РФ и Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Кроме того, правовую основу местного самоуправления составляют:

- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации,
- федеральные конституционные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти),
- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации,
- уставы муниципальных образований,
- решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан,
- иные муниципальные правовые акты.

2013 год стал особенным годом для правовой базы, регулирующей систему местного самоуправления. Во-первых, в 2013 году состоялось 15-летие ратификации Россией Европейской хартии местного самоуправления. Во-вторых, Россия отметила 20-летие своей Конституции. В-третьих, текущий год ознаменовал собой десятилетие со дня принятия базового федерального закона, регулирующего общие принципы организации местного самоуправления в РФ.

---

<sup>1</sup> Конституция РФ (статьи 2-3) [Электронный ресурс] // Сайт Конституции РФ. URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm> (дата обращения: 03.10.2013).

Три указанных документа представляют собой базовую платформу, которая является фундаментом для системы местного самоуправления в Российской Федерации в целом и в Пермском крае в частности.

#### О Европейской хартии местного самоуправления:

Европейская хартия местного самоуправления (далее – Хартия) была ратифицирована Россией в марте 1988 г. Хартия представляет собой основополагающий документ международного права, утверждающий нормы-принципы организации самоуправления городов и поселений.

В соответствии с Хартией, под местным самоуправлением понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»<sup>2</sup>.

#### О Конституции РФ:

13 декабря 1993 г. стало знаковой датой – именно тогда Конституцией были заложены основы местного самоуправления в новейшей России, были установлены принципы, согласно которым происходит устойчивое развитие системы местного самоуправления нашей страны.

В соответствии с Конституцией, местное самоуправление является одной из основ конституционного строя. Органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов власти и самостоятельны в пределах своих полномочий<sup>3</sup>.

#### О Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

Принятие Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ознаменовало собой полномасштабную реформу органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Федеральный закон и запущенная им муниципальная реформа сыграли значимую роль в укреплении конституционной концепции местного самоуправления в России.

Основным следствием реформы стало изменение территориальной организации местного самоуправления. Количество муниципалитетов в Российской Федерации, по сути, увеличилось практически в два раза (на 30 апреля 2005г. их насчитывалось более 24 тысяч). В субъектах Федерации было предусмотрено формирование следующих видов муниципальных образований:

- городские и сельские поселения;
- муниципальный район;
- городской округ;
- внутригородские территории городов федерального значения.

---

<sup>2</sup> Европейская Хартия местного самоуправления (статья 3) // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/2540485/> (дата обращения: 12.09.2013).

<sup>3</sup> Конституция РФ (статья 12) [Электронный ресурс] // Сайт Конституции РФ. URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm> (дата обращения: 03.10.2013).

Федеральным законом были разграничены полномочия федеральной, региональной и муниципальной власти. Произошло распределение обязанностей и между уровнями местного самоуправления. В то же время вопросы делегирования и сбалансированности полномочий между муниципальным районом и поселениями остаются актуальными, в том числе и для Пермского края.

Выступая 12 декабря 2013 года перед Федеральным Собранием РФ, президент России подчеркнул важность вышеуказанной проблемы: «объём ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно»<sup>4</sup>.

В соответствии с базовым федеральным законом о местном самоуправлении, была создана новая система союзов и ассоциаций муниципальных образований. Центральными элементами ее структуры являются Советы муниципальных образований, а также объединяющее их единое общероссийское объединение муниципалитетов – Общероссийский Конгресс муниципальных образований. Одним из звеньев единой российской цепочки объединений муниципальных образований является Совет муниципальных образований Пермского края.

## **1.2. О деятельности Совета муниципальных образований Пермского края**

Совет муниципальных образований Пермского края (далее по тексту - Совет МО) был создан 20 июня 2006 г. Данная организация представляет собой добровольное объединение муниципальных образований Пермского края. Совет МО выражает, представляет и защищает интересы муниципальных образований региона, координирует и организует эффективное взаимодействие органов государственной, муниципальной власти и населения. Структура Совета МО представлена на Рисунке 1.

---

<sup>4</sup> Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/news/19825> (дата обращения: 18.12.2013).



Рис. 1 Организационная структура управления Совета муниципальных образований Пермского края

В 2013 г. состоялось 21 плановое заседание основных органов управления Совета МО, которыми являются Правление Совета и 4 палаты: городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений. Три заседания Правления Совета МО прошли в муниципалитетах:

- июнь – г. Губаха;
- август - пос. Орел (Усольский МР);
- октябрь – пос. Октябрьский (Октябрьский МР).

На заседаниях рабочих органов Совета МО было рассмотрено более ста вопросов. Итоги деятельности органов управления Совета МО в 2013 году представлены в Таблице 1.

Таблица 1

#### Итоги деятельности органов управления Совета МО в 2013 г.

Рабочий орган Совета МО	Количество заседаний
Правление Совета МО	8 заседаний
Палата муниципальных районов	2 заседания
Палата городских округов	2 заседания
Палата городских поселений	8 заседаний
Палата сельских поселений	3 заседания
<i>Итого</i>	<i>23 заседания</i>

На заседаниях Правления Совета МО традиционно присутствуют представители органов государственной власти Пермского края.

Активное участие в работе Совета принимают министр территориального развития Пермского края, депутаты Законодательного Собрания Пермского края, директор Департамента территорий Администрации Губернатора, начальник

Управления по взаимодействию с органами местного самоуправления аппарата Законодательного Собрания Пермского края, советник по взаимодействию с органами местного самоуправления Главного федерального инспектора по Пермскому краю, Уполномоченный по правам человека в Пермском крае.

В зависимости от тематики рассматриваемых вопросов на мероприятия, организуемые Советом, были приглашены для выступления с докладами представители Прокуратуры Пермского края, Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Пермского края, Министерства правительственных информационных коммуникаций, Министерства общественной безопасности Пермского края, Главного управления МЧС России по Пермскому краю, Управления Министерства юстиции России по Пермскому краю, УФС государственной регистрации, кадастра и картографии по Пермскому краю и др. Помимо представителей органов власти, на заседаниях органов управления Совета презентовали свои доклады и руководители некоммерческих организаций. Подробная информация о сотрудничестве Совета МО с некоммерческими организациями содержится в разделе 1.2.3. данного доклада.

Присутствие на мероприятиях, организуемых Советом МО, представителей органов власти и организаций позволяет рассматривать вопросы, интересующие глав муниципальных образований, с различных сторон, дает им возможность задать вопросы напрямую ответственным лицам, позволяет оперативно находить способы решения назревших проблем, учитывая при этом мнения всех заинтересованных и ответственных сторон.

В течение 2013 года представители Совета МО неоднократно посещали с деловыми визитами Москву. Так, в июне Исполнительный директор Совета принимал участие в совещании руководителей исполнительных органов советов муниципальных образований субъектов РФ. В октябре состоялось заседание секции дорожного хозяйства Государственной Думы РФ по обсуждению вопроса «Проблемы создания и функционирования муниципальных дорожных фондов». Также состоялся круглый стол по теме «Создание условий для улучшения инвестиционного климата в муниципальных образованиях РФ», на котором обсуждались итоги апробации и возможности совершенствования проекта Стандарта деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании, а также вопросы его дальнейшей доработки. Представители Совета МО и главы МО Пермского края принимали активное участие в данных мероприятиях.

В сентябре Председатель Палаты МР принял участие в парламентских слушаниях по теме «Законодательное обеспечение муниципально-частного партнерства в Российской Федерации: проблемы, перспективы, предложения», целью которых являлось публичное обсуждение возможных направлений доработки законопроекта ко второму чтению в аспекте учета опыта

правоприменительной практики реализации проектов муниципально-частного партнерства в ряде территорий.

В июне 2013 г. представители Чернушинского городского поселения приняли участие в III Всероссийском семинаре по проблемам и перспективам развития территориального общественного самоуправления на тему «Территориальное общественное самоуправление как элемент гражданского общества в России и за рубежом», который состоялся в г. Волгоград.

Кроме того, Совет МО выступил организатором ряда мероприятий для глав муниципальных образований Пермского края. Многие из них были организованы совместно с органами государственной власти, а также с ведущими общественными организациями Пермского края.

Ежегодно Совет МО проводит масштабное мероприятие – Съезд муниципальных образований Пермского края. Мероприятие является площадкой для обсуждения многих актуальных проблем системы местного самоуправления региона.

В апреле 2013 г. традиционный Съезд муниципальных образований Пермского края впервые был проведен в двухдневном формате. Это позволило рассмотреть немало актуальных вопросов системы местного самоуправления Пермского края, главы муниципальных образований Пермского края и руководители органов государственной власти Пермского края имели возможность поделиться мнениями по проблемам взаимодействия, обсудить направления развития региона. В работе Съезда принимали участие губернатор Пермского края, Главный федеральный инспектор по Пермскому краю, Председатель Законодательного Собрания Пермского края, Председатель Правительства Пермского края, Руководитель администрации губернатора Пермского края, руководители структурных подразделений законодательных и исполнительных органов государственной власти Пермского края.

В рамках дискуссионных площадок приглашенные имели возможность обсудить за круглым столом такие проблемы, как «Совершенствование административно-территориального устройства Пермского края», «Развитие предпринимательства и малых форм хозяйствования на селе: опыт, проблемы, пути решения», «Управление ресурсами территории и развитие инфраструктуры муниципалитетов», «Земли для многодетных: проблемы и пути решения».

Организация такой площадки для конструктивного диалога стала возможной благодаря поддержке губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, а также деловых партнеров Совета. Совет МО выражает благодарность за плодотворное сотрудничество и оказанное содействие в организации мероприятия.

### 1.2.1. Анализ реализации положений резолюций Съездов Совета муниципальных образований за период с 2010 по 2013 гг.

Результаты анализа выполнения положений резолюций Съездов Совета МО в период с 2010 по 2013 гг.<sup>567</sup>, можно констатировать тот факт, что степень их выполнения год от года изменялась в весьма широком диапазоне: от 50% до 67%.

В резолюции VII Съезда муниципальных образований Пермского края впервые отдельно были выделены рекомендации главам муниципальных образований.<sup>8</sup> Результативность этих рекомендаций будет проанализирована в соответствующих этим резолюциям разделах данного доклада.

Для содержательного анализа эффективности функционирования Совета МО с точки зрения выполнения рекомендаций, принимаемых на ежегодном Съезде, все рекомендации принятых резолюций были сгруппированы по 14 тематическим направлениям (Таблица 2).

Наибольшее количество положений принятых резолюций включает в себя направление «Совершенствование бюджетного процесса». Повышенное внимание к данной теме обусловлено тем, что проблема недостаточного финансового обеспечения выполнения полномочий органов местного самоуправления уже в течение нескольких лет обсуждается экспертным сообществом и представителями всех уровней власти. Положения резолюций Совета МО касались вопросов укрепления налогового потенциала муниципальных образований, совершенствования межбюджетных отношений, улучшения механизма формирования расходной части бюджета.

*Таблица 2*

#### Реализация положений резолюций съездов Совета муниципальных образований Пермского края за период с 2010 по 2013 гг.

№	Направление деятельности	Количество положений резолюций		
		всего	выполнено	не выполнено
1	Совершенствование бюджетного процесса	12	4	8
2	Обеспечение координации взаимодействия муниципальных образований с органами государственной власти, муниципальными образованиями других регионов», работодателями, профсоюзами	6	5	1
3	Совершенствование структуры управления	5	2	3
4	Расширение участия населения в самоуправлении, повышение роли территориального общественного самоуправления в решении местных вопросов	4	2	2
5	Развитие социальной и инженерной	4	2	2

<sup>5</sup> Резолюция IV Съезда Совета муниципальных образований Пермского края. 26.11.2009.

<sup>6</sup> Резолюция V Съезда Совета муниципальных образований Пермского края. 25.11.2010.

<sup>7</sup> Резолюция VI Съезда Совета муниципальных образований Пермского края. 24.11.2011.

<sup>8</sup> Резолюция VII Съезда Совета муниципальных образований Пермского края. 11.04.2013.

	инфраструктуры, повышение уровня благоустройства муниципальных образований			
6	Оказание информационной, методической, консультационной помощи муниципальным образованиям в решении вопросов местного значения	3	2	1
7	Совершенствование законодательных актов, регулирующих развитие местного самоуправления	3	2	1
8	Информационное обеспечение и мониторинг деятельности органов местного самоуправления	3	2	1
9	Обеспечение эффективного взаимодействия местного самоуправления с контрольно-надзорными органами	3	3	0
10	Повышение квалификации и переподготовка кадров для муниципальной службы	2	2	0
11	Прочие	3	1	2
	<b>Всего</b>	<b>48</b>	<b>27</b>	<b>21</b>

Невыполнение пунктов резолюций, представленных в Таблице 2, объясняется в том числе тем, что соответствующие федеральные и региональные нормативные акты претерпевали существенные изменения.

Значительное количество положений принятых резолюций вошли в группу «Обеспечение координации взаимодействия муниципальных образований с органами государственной власти, муниципальными образованиями других регионов, работодателями, профсоюзами». Большинство содержащихся в них требований касались решения текущих вопросов деятельности Совета МО и были выполнены в полной мере. Кроме того, Совет МО принял 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».

Подводя итоги работы за 2012 год, Совет МО констатировал, что существующая система административно-территориального деления Пермского края не в полной мере способствует социально-экономическому и общественно-политическому развитию муниципальных образований. В целях формирования единых подходов по вопросам, связанным с оптимизацией административно-территориального устройства и повышением эффективности муниципального менеджмента, в резолюции Совету МО совместно с Администрацией губернатора Пермского края было предложено создать рабочую группу с участием представителей Администрации губернатора, Правительства, Законодательного Собрания, Совета муниципальных образований. Данная рекомендация была учтена в постановлении Законодательного Собрания Пермского края.

Если опираться на количество пунктов принятых резолюций, то

следующими по значимости оказалось сразу два направления деятельности Совета МО:

- «Расширение участия населения в самоуправлении, повышение роли территориального общественного самоуправления в решении местных вопросов»;
- «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры, повышение уровня благоустройства муниципальных образований».

Результаты анализа деятельности Совета МО рамках направления «Расширение участия населения в самоуправлении, повышение роли территориального общественного самоуправления в решении местных вопросов», свидетельствуют о начальном этапе формирования роли Совета МО в данном процессе (положения резолюций выполнены наполовину). Поддержана реализация проекта «Активные граждане – сильный муниципалитет», а также инициатива Правительства Пермского края о включении мероприятий по развитию системы ТОС в подпрограмму государственной программы Пермского края «Региональная политика и развитие территорий».

По направлению «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры, повышение уровня благоустройства муниципальных образований» выполнена половина резолюций. Советом МО организовано проведение конкурса среди муниципальных образований на лучшее решение вопросов комплексного благоустройства территорий. При участии Совета МО в Постановление Законодательного собрания от 25.10.2013 № 980 включена рекомендация Правительству Пермского края о разработке краевой программы по газификации населенных пунктов. Однако формат участия Совета МО в создании условий для более эффективной реализации жилищно-коммунальной реформы не утвержден. Не предпринято конкретных действий по созданию службы единого заказчика Пермского края по строительству крупных объектов социальной сферы в муниципальных образованиях. Подобная структура долгое время эффективно функционировала. Возрождение такой структуры представляет собой сложный процесс, требующий эффективного взаимодействия региональной и муниципальной власти.

Осуществлялась работа по направлению «Оказание информационной, методической, консультационной помощи муниципальным образованиям в решении вопросов местного значения». Выполнено два пункта резолюций. Вместе с тем такой пункт, как создание в 2013 году постоянно действующей юридической службы для повышения качества юридического сопровождения деятельности ОМСУ, не был выполнен.

Результативно проведена работа по двум из трех пунктов резолюций по направлению «Совершенствование законодательных актов, регулирующих развитие местного самоуправления». Аккумулировались и интегрировались предложения членов Совета МО относительно внесения изменений и дополнений в действующее российское и региональное законодательство.

Подготовлена новая редакция Устава Совета МО. 11 апреля 2013 года на VII Съезде Совета МО в Устав были внесены изменения, а их государственная регистрация состоялась 16 мая 2013 года.

В течение всего рассматриваемого периода деятельности Совет МО уделял значительное внимание направлению «Информационное обеспечение и мониторинг деятельности органов местного самоуправления». Выполнено два пункта резолюций из трех. Совет МО вышел с инициативой к Правительству Пермского края принять целевую программу по созданию современной опорной сети передачи данных, позволяющей улучшить качество предоставления доступа к сети Интернет. В то же время не был создан инструментарий мониторинга по разработке градостроительной документации, загрузке муниципальных образований несвойственными им государственными функциями, созданию оптимальных управленческих структур, качества предоставления муниципальных услуг населению. Очевидно, что данная группа положений резолюций носит комплексный характер и затрагивает эффективность функционирования Совета МО и муниципальных образований по ряду других, рассмотренных выше, направлений.

В рамках анализируемого периода значительная доля вопросов для обсуждения принадлежит теме «Обеспечение эффективного взаимодействия местного самоуправления с контрольно-надзорными органами». Все три пункта резолюции, принятых в рамках данного направления, были выполнены. Совет МО принял активное участие в подготовке специального заседания Межведомственной рабочей группы при Прокуратуре Пермского края по особо спорным вопросам исполнения действующего российского законодательства, участвовал в организации действенного мониторинга влияния контрольно-надзорных органов на деятельность органов местного самоуправления - ежеквартально Совет анализировал и подводил итоги осуществления контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления, выявляя произошедшие нарушения. Более подробная информация о взаимодействии с контрольно-надзорными органами содержится в разделе 1.2.2.2 настоящего доклада.

Достаточно результативной оказалась деятельность Совета МО по направлению «Повышение квалификации и переподготовка кадров для муниципальной службы». Совет МО активно содействовал принятию региональной программы повышения квалификации и переподготовки кадров, участвовал в разработке долгосрочной целевой программы «Повышение квалификации, профессиональная переподготовка муниципальных служащих и глав муниципальных образований Пермского края на 2012–2014 годы».

Среди резолюций Съезда оцениваемого периода существуют такие, которые пока нельзя включить в какое-либо из представленных выше направлений. Проработан вопрос создания подразделений, занимающихся внутривнутриполитическими вопросами с целью реализации государственной

национальной политики (Указ Президента Российской Федерации № 602 от 07.05.2012 г.). Соответствующая рекомендация Правительству Пермского края включена в Постановление Законодательного Собрания от 25.10.2013 г. № 980.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что в течение 2010 – 2013 гг. наблюдалась устойчивая тенденция к конкретизации резолюций, что позитивно сказалось на результативности их исполнения. Тем не менее, в перспективе необходимо уделить внимание формулировке резолюций, которые касаются сложных, комплексных вопросов, требующих для своего решения взаимодействия множества структур и существенных временных затрат. Необходима дополнительная конкретизация резолюций относительно специфики конкретного этапа (года). Следует четко соблюдать преемственность в порядке перечисления резолюций: тематические направления должны идти в одной и той же последовательности. Такой подход позволит структурировать результативность деятельности Совета МО, показать динамику развития его деятельности в отношении решения комплексных задач.

### **1.2.2. Взаимодействие Совета муниципальных образований с органами государственной власти Пермского края**

Устав Совета муниципальных образований Пермского края определяет в качестве основной цели организации содействие становлению и развитию местного самоуправления в Пермском крае в интересах проживающего здесь населения. Работа в данном направлении невозможна без тесного сотрудничества с органами государственной власти региона.

Поиск эффективных путей взаимодействия с органами государственной власти стабильно остается самым актуальным в числе основных направлений деятельности Совета МО. В рамках I Съезда Совета МО были определены основные направления его деятельности, в числе которых значилось формирование условий для взаимодействия с региональными органами государственной власти и организациями по вопросам местного самоуправления.

Начиная с 2007 года, принципы взаимодействия Совета МО с органами государственной власти края стали закрепляться в соответствующих Соглашениях о взаимодействии.

В 2013 году Совет МО подписал Соглашения о взаимодействии со следующими органами государственной власти региона:

1. Законодательное Собрание Пермского края (28.09.2007 г.);
2. Правительство Пермского края (28.09.2007 г.);
3. Администрация губернатора Пермского края (28.09.2007 г.);
4. Управление Министерства юстиции РФ по Пермскому краю (24.12.2008 г.);
5. Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства (28.12.2010 г.);

6. Прокуратура Пермского края (19.07.2011 г.);
7. Главное управление МЧС России по Пермскому краю (26.03.2013 г.);
8. Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Пермскому краю (06.06.2013 г.);
9. Управление федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (18.09.2013 г.);
10. Управление федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Пермскому краю (18.09.2013 г.);
11. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Пермском крае (16.12.2013 г.).

Кроме того, принципы сотрудничества Совета муниципальных образований и краевых органов государственной власти регулируются положениями 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».

В настоящее время ведется активная совместная деятельность Совета МО и вышеперечисленных органов государственной власти. Представители сторон организуют совместные мероприятия, работают в рамках общих проектов, оперативно решают проблемы системы местного самоуправления.

Совет муниципальных образований Пермского края выступает координатором взаимодействия между муниципальными образованиями и государственной властью региона: систематизирует и анализирует предложения, высказанные главами муниципальных районов и городских округов, городских и сельских поселений, анализирует информацию о проблемах в сфере местного самоуправления, совместно с органами государственной власти занимается разработкой путей их решения.

Совместные согласованные действия Совета МО и органов государственной власти обеспечивают своевременное решение социально-экономических проблем муниципальных образований Пермского края и способствуют повышению уровня жизни в них.

### **1.2.2.1. Взаимодействие Совета муниципальных образований с Законодательным Собранием и исполнительными органами государственной власти Пермского края**

Деятельность Совета МО подразумевает тесное сотрудничество с органами государственной власти Пермского края. Наиболее тесно Совет взаимодействует с Законодательным Собранием Пермского края, краевым Правительством и Администрацией губернатора Пермского края, а также с Уполномоченным по правам человека в Пермском крае.

Сотрудничество Совета МО и Законодательного Собрания Пермского края строится на основе Соглашения о взаимодействии, заключенного сторонами в 2007 году. Важным документом, устанавливающим принципы взаимодействия краевого парламента и Совета МО, стал принятый в 2010 году закон Пермского края от 10.02.2010 № 577-ПК «О полномочиях органов государственной власти Пермского края по взаимодействию с Советом муниципальных образований Пермского края».

В соответствии с предметом Соглашения и взаимными обязательствами сторон, в 2013 году осуществлялось взаимное информирование о планах работ, мероприятиях и принимаемых решениях, законопроектах и программных документах в целях обеспечения взаимодействия и координации деятельности в отношениях с органами местного самоуправления. Принималось обоюдное участие представителей сторон на заседаниях и деловых совещаниях, а также в работе ежегодных Съездов Совета МО.

На заседаниях Законодательного Собрания стало традиционным заслушивание докладов Совета МО о состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Пермском крае. В соответствии с ними принимались постановления Законодательного Собрания, определяющие перечень основных мероприятий, рекомендаций Правительству Пермского края, органам местного самоуправления, направленных на дальнейшее развитие местного самоуправления в Прикамье. В июне 2013 г. депутатам краевого парламента был представлен очередной доклад Совета МО «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Пермском крае – 2012 год».

По итогам обсуждения ежегодного доклада на пленарных заседаниях, состоявшихся в июне и октябре 2013 г., депутатами Законодательного Собрания принято постановление, определяющее перечень основных мероприятий, обеспечивающих реализацию предложений Совета МО, даны рекомендации Правительству Пермского края, органам местного самоуправления и краевому Совету представительных органов муниципальных образований.

В результате совместной работы были подготовлены и реализованы предложения по определению объема софинансирования мероприятий органов местного самоуправления в части обеспечения водоснабжения, водоотведения, приведения объектов общественной инфраструктуры в нормативное состояние.

Определены подходы реализации краевой государственной программы «Региональная политика и развитие территорий», а также мероприятий, направленных на развитие ТОС и иных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

В соответствии с Уставом Пермского края, Совет муниципальных образований наделен правом законодательной инициативы<sup>9</sup>. В 2013 году Советом МО были выдвинуты две законодательные инициативы:

- «О внесении изменений в Закон Пермской области от 05.11.2004 г. № 1689-344 «О квотировании рабочих мест для граждан, испытывающих трудности в поиске работы»;

- «О внесении изменений в закон Пермской области от 11.10.2004 г. № 1622-329 "О социальном партнерстве в Пермском крае».

Совет МО осуществляет активное взаимодействие с исполнительными органами государственной власти Пермского края, основой для которого является закон Пермского края от 10 февраля 2010 года № 577 «О полномочиях органов государственной власти Пермского края по взаимодействию с Советом муниципальных образований Пермского края».

Соглашения о взаимодействии Совета МО с Администрацией губернатора и Правительством Пермского края были подписаны в 2007 году. Принципы заключенных соглашений неукоснительно соблюдаются сторонами. Так, Совет МО, Администрация губернатора и Правительство Пермского края осуществляют взаимное информирование о проводимых мероприятиях и обеспечивают присутствие своих представителей на них, предоставляют информацию о принятых решениях, планах работ, вырабатывают совместные планы действий по осуществлению муниципальной политики. Совет МО, Администрация губернатора и Правительство Пермского края осуществляют совместную деятельность по совершенствованию нормативно-правовой базы системы местного самоуправления, по реализации законов Пермского края, в том числе целевых и государственных программ, затрагивающих вопросы местного значения.

В рамках заключенных соглашений о взаимодействии, стороны осуществляют взаимную координацию действий по решению вопросов местного значения в отношениях с федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления, общественными организациями и ассоциациями на региональном, межрегиональном и федеральном уровнях. В заседаниях Правления Совета МО Пермского края активное участие принимают директор Департамента территорий Администрации губернатора и министр территориального развития Пермского края.

---

<sup>9</sup> Устав Пермского края: закон Пермского края от 27.04.2003 г. № 32-ПК (пункт 1 статьи 19) [Электронный ресурс] // Сайт Конституции РФ: [http://constitution.garant.ru/region/ustav\\_perm/](http://constitution.garant.ru/region/ustav_perm/) (дата обращения: 07.04.2013).

<sup>9</sup> Решение Правления Совета МО № 1 от 18 сентября 2013 г. О проблемах трудоустройства осужденных к исправительным работам.

В 2013 году тесное взаимодействие с исполнительной властью осуществлялось по вопросам дорожного строительства и развития жилищно-коммунального хозяйства. По итогам совместной работы Совета МО и Правительства Пермского края в направлении изменения порядка реализации средств Дорожного фонда. Данный результат был достигнут в отношении ремонта автомобильных дорог общего пользования населённых пунктов и дворовых территорий, а также проездов к многоквартирным домам. Полученный эффект является значимым ввиду того, что данная сфера муниципального хозяйства функционировала в условиях острого хронического дефицита финансирования и неизменной ограниченности денежных ресурсов большинства муниципалитетов.

В феврале 2013 года было проведено четыре кустовых межмуниципальных семинара–совещания по обсуждению вопросов жилищно-коммунальной сферы. Организаторами мероприятий выступили Совет МО и Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Пермского края. Мероприятия состоялись в г.Соликамск (8 февраля), в с.Барда (20 февраля), в г.Верещагино (13 февраля) и в с.Усть-Кишерть (15 февраля).

Для обсуждения были определен следующий круг вопросов:

1. О долгосрочной целевой программе «Обращение с отходами потребления на территории Пермского края в 2013-2017 гг.»;
2. Об изменениях в жилищном законодательстве в части финансирования капитального ремонта многоквартирных домов;
3. Об оплате коммунальных услуг, предоставленных на общедомовые нужды;
4. О формировании отчетности по выбору способа управления многоквартирными домами, созданию советов многоквартирных домов;
5. Об обеспечении надежности электроснабжения объектов жизнеобеспечения.

Участники семинаров получили объемный пакет методических материалов по реализации поставленных задач, презентации с комментариями, необходимую нормативно-правовую базу. По итогам мероприятий все слушатели имели возможность оценить качество выступления ораторов и степень полезности представленной информации.

Еще одним примером успешного взаимодействия Совета МО и министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Пермского края является организация семинара по теме «Надежное и экономичное обеспечение электроэнергией потребителей в Коми-Пермяцком округе». Мероприятие состоялось в октябре 2013 года в г.Кудымкар.

Другой семинар-совещание, посвященный теме «Возобновляемые источники энергии: сотрудничество в целях развития», был проведен в декабре 2013 года в г.Красновишерск. Его участниками выступили главы муниципальных образований Красновишерского и Чердынского районов.

В ноябре 2013 года в г.Кунгуре состоялся межрайонный Форум предпринимателей «Территория бизнеса». Его организатором выступило министерство развития промышленности, предпринимательства и торговли Пермского края при содействии Совета муниципальных образований Пермского края.

Необходимость решения отдельных отраслевых проблем местного самоуправления стала основанием для сотрудничества Совета МО не только с Администрацией губернатора и краевым Правительством, но и с другими органами исполнительной власти. Так, разработка модельных уставов муниципальных образований велась Советом МО совместно с Управлением министерства юстиции России по Пермскому краю. Дирекцией Совета МО были собраны и обобщены предложения и замечания муниципальных образований, которые затем были учтены при разработке модельных уставов.

Кроме того, Совет МО принимал участие в решении задач муниципального управления посредством участия в различных рабочих группах, организаторами которых являлись органы государственной власти Пермского края. Так, Председатель и Исполнительный директор Совета муниципальных образований были включены в состав рабочей группы по рассмотрению проекта государственной программы «Региональная политика и развитие территорий», «Оптимизация управленческого процесса в органах местного самоуправления», «Стандартизация нормативно-правовой базы», «Система антикоррупционных барьеров» и др.

Большое внимание в 2013 г. было уделено вопросу формирования бизнес-среды в муниципальных образованиях Пермского края. На заседаниях были рассмотрены проблемы развития малого предпринимательства в территориях Пермского края и путях их решения, формирование благоприятной бизнес-среды. На заключительном декабрьском заседании Правления Совета МО выступил Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Пермском крае, рассказав главам МО и приглашенным о существующем институте государственной защиты прав предпринимателей в Пермском крае. В завершение заседания между Советом МО и Уполномоченным по защите прав предпринимателей было подписано соглашение о дальнейшем сотрудничестве.

### **1.2.2.2. Взаимодействие Совета муниципальных образований с контрольно-надзорными органами власти**

На сегодняшний день Совет МО совместно с Правительством и Администрацией Губернатора Пермского края активно сотрудничают с контрольно-надзорными органами, занимаясь поиском новых способов решения назревших проблем. Представители сторон принимают активное участие в мероприятиях, посвященных обсуждению различных аспектов осуществления контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления.

Важным шагом в развитии данного направления деятельности стало создание в соответствии с решением заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ от 31.01.2013 г. и итогами окружного совещания полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе от 30.11.2012 г. межведомственной комиссии по анализу эффективности контрольно-надзорной деятельности<sup>10</sup>. В работе комиссии активное участие принимают представители органов местного самоуправления и Председатель Совета МО.

12 ноября 2013 года состоялось окружное совещание в режиме видеоконференцсвязи под руководством полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе. На обсуждение были представлены результаты работы по осуществлению государственного контроля (надзора) в отношении органов местного самоуправления в рамках исполнения решения окружного совещания. По итогам совещания заинтересованными органами государственной власти были приняты меры, направленные на повышение эффективности межведомственного взаимодействия. Контрольными (надзорными) органами был сформулирован комплекс требуемых действий по оптимизации планирования проверок органов местного самоуправления, обеспечения открытости и доступности информации об их проведении.

Все же, в данной сфере остается ряд проблем, требующих разрешения. Так, исполнение финансовых предписаний контрольных органов часто требует финансовых затрат, составляющих значительную долю доходной части бюджета муниципального образования. Например, в Уинском сельском поселении (далее СП) сумма предписаний контрольно-надзорных органов составила 6,7 млн. руб. или 45,4% от общего объема бюджета. Требования прокуратуры в адрес Усть-Березовского сельского поселения Юрлинского района по обеспечению населенных пунктов достаточным количеством источников наружного противопожарного водоснабжения требуют изыскания 1,5 млн. руб., что составляет 40% от бюджета территории. Один из запросов прокуратуры в адрес Чусовского ГП подразумевает расходы в размере 1 419 млн. рублей или 111,6%

---

<sup>10</sup> Создана в соответствии с Указом губернатора Пермского края от 8 февраля 2013 года №7 «О формировании межведомственной комиссии по анализу эффективности контрольно-надзорной деятельности в Пермском крае».

бюджета муниципалитета. В Юрлинском муниципальном районе (далее - МР), бюджет которого составляет 332,2 млн. рублей, предписания контрольно-надзорных органов требуют финансирования на сумму 149,5 млн. рублей (45%). В городском округе Березники (далее - ГО) общие затраты на исполнение таких предписаний составил 1 013 млн. рублей или 25,2% от доходной части бюджета.

Согласно результатам анализа, проведенного департаментом общественных связей Администрации губернатора Пермского края и Советом МО, в 69% муниципальных образований финансовое обеспечение исполнения предписаний и штрафных санкций не предусмотрено бюджетами. В связи с такой ситуацией органы местного самоуправления вынуждены обращаться в суд с заявлениями об отсрочке исполнения или об изменении способа исполнения вынесенных судебных актов, либо корректировать утвержденные муниципальные программы. Такая практика сложилась в Кудымкарском и Чусовском муниципальных районах, а также в г.Пермь.

Следующая проблема, находящаяся в центре внимания Совета МО, заключается в неоправданно частых проверках, проводимых контрольно-надзорными органами. Согласно внесенным изменениям в 77 статью № 370-ФЗ, плановые проверки деятельности органов местного самоуправления должны проводиться на основании ежегодного плана проведения проверок. При этом один и тот же орган местного самоуправления может проверяться не чаще одного раза в два года. Однако в общем числе проверок большую долю занимают внеплановые проверки. Так, по результатам анализа, проведенного Советом МО, в Иванчинском СП Гайнского МО за 8 месяцев предыдущего года проведено 6 проверок, 4 из которых носили внеплановый характер<sup>11</sup>.

Неоправданно частые проверки контрольно-надзорных органов не только увеличивают нагрузку на местные бюджеты (в случае выявленных нарушений), на муниципальных служащих, но и приводят к тому, что опытные высококвалифицированные специалисты, ответственно исполняющие свои обязанности и уже много лет трудящиеся на благо своей малой родины становятся вынуждены оставлять свои должности. Примером такой ситуации является случай в Иванчинском поселении Гайнского района, глава которого подал в отставку, проработав на должности менее года. Проанализировав организацию контрольно-надзорной деятельности, Совет МО выяснил, что главной причиной отставки стал «постоянный, непрекращающийся, жесткий прессинг со стороны контрольно-надзорных органов государственной власти и финансово необеспеченные обязательства по выполнению решений Гайнского районного суда»<sup>12</sup>. Аналогичная ситуация произошла в Сейвинском сельском

---

<sup>11</sup> Ответ и.о. главы Иванчинского сельского поселения на запрос Совета муниципальных образований Пермского края № 973 от 03.09.2013 г. // Из архива Совета муниципальных образований Пермского края (дата обращения: 30.11.2013).

<sup>12</sup> Ответ и.о. главы Иванчинского сельского поселения на запрос Совета муниципальных образований Пермского края № 973 от 03.09.2013 г. // Из архива Совета муниципальных образований Пермского края (дата обращения: 30.11.2013).

поселении Гайнского района, глава которого также принял решение о досрочном сложении полномочий в связи с усилением контрольно-надзорной нагрузки на органы местного самоуправления со стороны органов государственной власти<sup>13</sup>.

Отставка глав в обоих случаях повлекла за собой незапланированные и существенные по объемам для бюджета сельского поселения расходы на проведение внеочередных выборов. Учитывая тот факт, что система местного самоуправления Пермского края испытывает дефицит опытных высококвалифицированных кадров, особенно в сельской местности, нельзя допускать дальнейшего развития данной негативной тенденции.

Осложняет жизнь муниципалитетов и запросы контрольных органов с требованием предоставить информацию, которая уже имеется в доступных официальных источниках. Органы местного самоуправления в соответствии с внесенными изменениями в федеральный закон № 370–ФЗ «О внесении изменений в статью 77 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» получили право не предоставлять информацию о своей деятельности, если она уже предоставлена ранее, официально опубликована в СМИ или размещена на официальном сайте органа местного самоуправления.

Крайне сжатые сроки предоставления информации по проводимым проверкам – не менее актуальная проблема. Например, в одном из запросов Кунгурской городской прокуратуры был обозначен срок исполнения 6 часов. В Октябрьском ГП наблюдались случаи, когда Прокуратура Октябрьского района направляла в адрес Администрации запросы с уже истекшим сроком исполнения. Чусовской МР отмечает, что в адрес администрации 14.02.2013 года поступил запрос прокуратуры, содержащий требование предоставить информацию на 177 листах со сроком ответа по нему уже на следующий день. В числе 53 запросов контрольно-надзорных органов, поступивших в адрес органов местного самоуправления за 2013 год это далеко не единственный запрос с требованием предоставить сведения объемом более 100 листов. Решение вышеуказанной проблемы предусмотрено внесенными изменениями в закон № 370–ФЗ «О внесении изменений в статью 77 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих в пределах своих полномочий функции государственного контроля (надзора), должны устанавливать разумные сроки рассмотрения органами местного самоуправления запросов о предоставлении информации, необходимой для осуществления контрольно-надзорных функций.

Несмотря на наличие системных проблем, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления, хотелось бы отметить результаты плодотворной совместной

---

<sup>13</sup> Письмо главы Иванчинского сельского поселения от 25.12.2013 г.

работы по их решению. По состоянию на 1 декабря 2013 года, по сравнению с данными за IV квартал 2012 года, количество штрафов, выписанных муниципалитетам, существенно снизилось. Если в 2012 году органам местного самоуправления Пермского края было выдвинуто требование оплатить 153 штрафа, то в аналогичный период 2013 года – 86 (сокращение показателя на 44%). Уменьшились суммы штрафов. Так в IV квартале 2012 года общая сумма штрафов составила 2,05 млн. рублей, а в 2013 году – 1,34 млн. рублей (показатель уменьшился на 35%). Представители контрольно-надзорных органов регулярно разрабатывают для руководителей органов местного самоуправления рекомендации по предупреждению и устранению наиболее типичных нарушений, что также играет важную роль в решении указанных проблем. Сокращается и количество неоправданных проверок, проводимых контрольно-надзорными органами в отношении органов местного самоуправления. В сравнении с IV кварталом 2012 года, количество проверок сократилось с 1 190 до 935 (снижение на 21%). Важным итогом является то, что если в IV квартале 2012 года было зафиксировано 10 случаев запроса контрольно-надзорными органами информации, которая имеется в открытом доступе в сети Интернет, то в аналогичном периоде 2013 года не было ни одного такого запроса.

Совет МО оказывает необходимое содействие в совершенствовании сложившихся взаимоотношений с контрольно-надзорными органами. В частности, формирование новых более эффективных принципов сотрудничества планомерно закрепляется в соответствующих соглашениях о взаимодействии.

Первое такое соглашение было подписано 19.07.2011 г. между Советом МО и Прокуратурой Пермского края. В 2013 году Совет МО заключил Соглашения о взаимодействии с иными контрольно-надзорными органами:

- Главным управлением МЧС России по Пермскому краю (26.03.2013 г.);
- Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Пермскому краю (06.06. 2013г.);
- Управлением федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (18.09.2013 г.);
- Управлением федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Пермскому краю (18.09.2013 г.).

Взаимодействие сторон в рамках Соглашений направлено на профилактику возникновения правонарушений. Цель совместной работы заключается в адресном решении возникающих проблем, предшествующем применению штрафных санкций. Исполняя решение окружного совещания, Совет МО планирует продолжить практику заключения соглашений о взаимодействии с контрольно-надзорными органами.

### **1.2.3. Взаимодействие Совета муниципальных образований с некоммерческими организациями**

В зависимости от тематики рассматриваемых вопросов, на мероприятия, организуемые Советом МО, приглашаются для выступления и последующего обсуждения проблем и руководители ведущих некоммерческих организаций, чья деятельность непосредственно связана с осуществлением местного самоуправления. Так, в 2013 г. мероприятия, организуемые Советом МО, посетили руководитель «Добровольной пожарной команды Пермского края», руководитель Пермского Фонда развития предпринимательства, генеральный директор ООО «Центр экономических проектов» (доклад по вопросу «Об обеспечении использования требований федерального законодательства в сфере развития информационно-коммуникационных технологий на территориях Пермского края»), руководитель проекта ООО «Парус-Сервис-Пермь» (доклад по теме «Муниципальная информационная система – новое решение для создания единого муниципального учета»), советник генерального директора компании «Прогноз» (по теме «Анализ и прогнозирование социально-экономического развития территорий. Информатизация управленческой деятельности МО»), руководитель Фонда «Территория успеха» (по теме «Взаимодействие ОМСУ и некоммерческим сектором») и др.

Партнерами Совета МО являются не только органы государственной власти, но и некоммерческие организации, взаимодействие с которыми также развивается в формате соглашений. Так, соглашения заключены со следующими структурами:

1. Пермская торгово-промышленная палата;
2. Объединенная организация профсоюзов Пермского края «Пермский крайсовпроф»;
3. Прикамское объединенное окружное казачье общество Волжского войскового казачьего общества;
4. Краевой совет профессиональных союзов;
5. Северо-Западное (Прикамское) объединенное окружное казачье общество Волжского войскового казачьего общества;
6. Региональное объединение работодателей Пермского края «Сотрудничество».

Нередко Совет МО выступает в роли соорганизатора деловых мероприятий наряду с организациями-партнерами. Например, в августе 2013 года Совет МО совместно с Пермской торгово-промышленной палатой Пермского края провел семинар для глав муниципальных образований по теме «Контрактная система в сфере закупок. Новый этап госзаказа с 2014 года». На мероприятии были разъяснены основные положения Федерального закона от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также специфика существенно меняющегося механизма отношений в данной сфере. В

семинаре приняли участие главы и их заместители, специалисты, занимающиеся планированием муниципальных закупок.

Совет МО Пермского края выстраивает конструктивный диалог с экспертами сферы государственного и муниципального управления. Деятельность Совета МО подразумевает тесное сотрудничество с профильными кафедрами Пермского национального исследовательского политехнического университета, Пермского института муниципального управления (Высшей школы приватизации и предпринимательства).

#### **1.2.4. Межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество Совета муниципальных образований Пермского края**

Совет МО активно оказывает помощь муниципалитетам в организации межмуниципального сотрудничества. С целью обмена опытом муниципального управления и решения наиболее актуальных проблем главы территорий края посетили ряд муниципалитетов России.

Еще в 2008 году Совет МО подписал соглашения о сотрудничестве с Советами муниципальных образований Республики Татарстан, Марий Эл, Чувашии, Баркортостан, Удмуртии. В мае 2012 года было подписано Соглашение о сотрудничестве между Советами муниципальных образований Пермского края и Кировской области. В августе того же года делегация представителей Совета МО Пермского края посетила Кировскую область с целью взаимного обмена профессиональным опытом. В ноябре 2012 года члены Правления Палаты сельских поселений приняли участие в конференции по вопросам развития местного самоуправления, которая состоялась в г. Киров.

Сотрудничество Советов Пермского края и Кировской области нацелено на долгосрочную перспективу. Представители Совета МО Пермского края и главы муниципалитетов были приглашены на межрегиональный форум муниципальных образований Приволжского федерального округа «Территория бизнеса – территория жизни», который был организован 17 декабря 2013 года в г. Киров.

11-13 сентября 2013 года Пермский край посетила делегация органов государственной власти Ставропольского края. В работе делегации принимал участие представитель Совета МО Ставропольского края. В процессе совещания и обмена опытом были достигнуты договоренности о взаимодействии. Подписание соглашения о сотрудничестве запланировано на 2014 год в рамках ответного визита делегации Совета МО Пермского края в Ставропольский край.

В течение 2013 года в дирекцию Совета МО поступило множество информационных запросов как от федеральных, так и от региональных структур. Запросы от Общероссийского Конгресса муниципальных образований, в основном, касались особенностей практики реализации определенных федеральных законов на территории Пермского края. Конгресс неоднократно

задавал вопрос о том, характерны ли для Пермского края те проблемы, о существовании и необходимости оперативного решения которых заявляют некоторые регионы.

Интерес для Общероссийского Конгресса муниципальных образований и органов государственной власти Пермского края в 2013 году также представляли следующие направления:

- лучшие практики организации кадровой работы в муниципальных образованиях региона;
- информация об административно - территориальных преобразованиях в Пермском крае;
- влияние новой кадастровой оценки земельных участков, введенной в действие с 01.01.2013 г., на доходы муниципалитетов;
- информация по осуществлению контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления Пермского края;
- вопросы трудоустройства осужденных;
- вопросы оказания органами местного самоуправления бесплатной юридической помощи гражданам;
- информация о кадастровом учете объектов недвижимости и государственной регистрации прав на объекты недвижимости;
- информация об организации высокоскоростного доступа к сети Интернет в муниципальных образованиях Пермского края и др.

Многие запросы в адрес Совета МО были связаны с вопросами реализации законодательных норм. Так, Советом МО был рассмотрен следующий круг вопросов:

- реализация в муниципальных образованиях края Указа Президента РФ от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;
- исполнение законодательства в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, а также нужд бюджетных учреждений в Пермском крае;
- реализация норм законодательства в сфере безопасности дорожного движения;
- вопросы исполнения закона Пермского края «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Пермском крае» и др.

Совет МО является единственной общественной организацией, которая в соответствии с Уставом Пермского края обладает правом законодательной инициативы. Также он является авторитетным источником экспертного мнения относительно законодательных инициатив иных субъектов права.

В 2013 году в сферу деятельности Совета МО входила подготовка заключений по нескольким законодательным инициативам. Некоторые из них получили поддержку (Таблица 3).

**Законодательные инициативы, поддержанные Советом МО в 2013 году**

<b>Инициаторы</b>	<b>Содержание инициативы</b>
<i>Совет МО Ставропольского края</i>	О внесении изменения в статью 70 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
<i>Совет МО Ленинградской области</i>	О внесении изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ
<i>Совет МО Калужской области</i>	Предложения по вопросам, связанным с организацией общественного порядка в муниципальных образованиях
<i>Совет МО Пензенской области</i>	Предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 14, 16, 15, 17, 40, 43)
<i>Совет МО Вологодской области</i>	Предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 02.03.2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 34, 36, 40, 44, 54), в Земельный кодекс Российской Федерации, в Федеральный закон от 24.07.2002 года № 101 - ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в Налоговый кодекс Российской Федерации

### **1.3. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления: лучшие практики муниципальных образований Пермского края**

#### **1.3.1. Роль территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения**

Вопросам развития местных сообществ, общественного контроля и гражданских инициатив на местном уровне уделил внимание Всероссийский съезд муниципальных образований. Эти институты должны более эффективно использоваться не только для решения традиционных проблем системы местного самоуправления, но и для вновь возникших. К ним относятся:

- депопуляция больших и прежде достаточно населенных территорий;
- миграционные процессы (отрицательное сальдо миграции в малых населенных пунктах и существенное изменение качества человеческого капитала в малых муниципалитетах);
- дефрагментация общества и появление большого числа новых «виртуальных» («сетевых») социальных пространств различных конфигураций.

Основными субъектами дееспособной гражданской активности на местном уровне являются локальные местные сообщества – объединения граждан, главными целями которых является участие в решении вопросов местного значения и осуществлении местного самоуправления. Наиболее известной формой локального местного сообщества является территориальное

общественное самоуправление (далее - ТОС) и их ассоциация в масштабах муниципалитета.

ТОС отличается многообразием своих уровней (подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, не являющийся поселением, и на иных частях территории проживания граждан); может иметь статус юридического лица. В муниципалитете может быть создана ассоциация ТОС. Основным направлением деятельности органов ТОС является решение социально значимых для населения вопросов, в том числе с возможным использованием бюджетных средств. Создание необходимых условий для успешного функционирования системы ТОС должно стать для муниципальных образований приоритетной задачей. Данный тезис обусловлен тем, что анализ функционирования указанной системы определяет ее как эффективный инструмент для повышения гражданской активности населения и решения проблем муниципальных образований, в том числе через привлечение внебюджетных ресурсов и развитие добровольческого движения.

В 2006 году Уполномоченный по правам человека в Пермском крае представил специальный доклад «О создании условий для участия населения в осуществлении местного самоуправления». В нем была подчеркнута проблема отсутствия в большинстве муниципальных органов нормативных документов, позволяющих населению участвовать в местном самоуправлении.

Сегодня такие нормативные акты существуют и работают. Возможности населения расширяются. В Ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Пермском крае за 2013 год отмечается, что помимо ТОС в Пермском крае существует эффективная практика участия населения в местном самоуправлении в иных форматах (публичные слушания, опросы граждан, процедуры медиации по урегулированию местных конфликтов).

Подходы к объединению усилий органов местного самоуправления и непосредственно населения отрабатывались в процессе реализации проекта «Расширение открытости и гражданской активности на местном уровне», разработанного совместно Уполномоченным по правам человека в Пермском крае и муниципальными образованиями (Суксунский, Оханский, Косинский МР и г.Кизел). В результате были созданы Центры правовой и гражданской активности на базе библиотек четырех районов Пермского края. Они представляют собой коммуникационные площадки, места встреч гражданских активистов, юридического сообщества и муниципальных служащих, центры информирования и консультирования жителей. В Суксунском и Кизеловском районах именно в библиотеках проходили семинары по методике участия граждан в публичных слушаниях по бюджету поселений и организации общественного контроля в районе.

Методические рекомендации по гражданской активности населения, подготовленные Пермской краевой библиотекой, нашли своих слушателей –

активных граждан, желающих участвовать в управлении на местном уровне, и своих организаторов – сотрудников ресурсных центров и местных администраций. Центр правовой и гражданской активности Кизеловского МР активно участвовал в организации и проведении общественного контроля качества информирования управляющими компаниями жителей многоквартирных домов.

В рамках подготовки к слушаниям по бюджету в Суксунском МР был проведен опрос населения, который позволил выявить причины слабого интереса жителей к процессу формирования бюджета муниципалитета. Данные опроса были учтены при транскрипции сотрудниками библиотеки официального языка бюджета в формат документа с доступным содержанием. Как следствие количество граждан, пришедших на обсуждение данного документа, увеличилось в четыре раза.

В Андреевском СП Оханского МР отработана технология опроса мнения жителей, гарантирующая, что ни одно общественно значимое решение не принимается, пока не будут представлены результаты опроса граждан.

В рамках проекта были апробированы новые технологии информирования и вовлечения населения в управление на местном уровне (публичные слушания, опросы граждан, «оживление» сайтов администраций), а также процедуры медиации по урегулированию местных конфликтов.

В рамках проекта при поддержке губернатора Пермского края на информационно-коммуникационной платформе StreetJournal создана технология открытого общения жителей Пермского края с органами власти и местного самоуправления по интересующим проблемам. Сообщения граждан, зарегистрированные на сайте, автоматически поступают на адреса электронной почты органов власти или направляются в систему электронного документооборота. На сегодняшний день география обращений граждан на сайте [www.StreetJournal.org](http://www.StreetJournal.org) расширяется. Пользователями сайта становятся жители не только г.Пермь, но и других территорий края.

Работу по непосредственному вовлечению населения в местное самоуправление следует проводить с большей активностью, равномерно охватывая все муниципальные образования края. По мнению Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, необходимо проанализировать качество положений о публичных слушаниях, о практике проведения сходов и собраний, нормотворческой инициативы граждан, референдумов. Эти документы следует дополнить реальными механизмами учета мнения граждан. Целесообразно провести общественное обсуждение предполагаемых изменений с последующим их внедрением.

Такие предложения возникли на основе анализа обращений граждан, поступивших в адрес Уполномоченного по правам человека, которые связаны с игнорированием их мнения при проведении слушаний об административных преобразованиях в Добрянском МР, об исполнении бюджета г.Перми и внесении

изменений в Генплан города.<sup>14</sup>

Актуально и обосновано мнение Уполномоченного по правам человека в Пермском крае о том, что необходима последовательная системная работа по расширению участия населения в местном самоуправлении. Эта задача была определена на заседании президиума Совета МО Пермского края в Усольском МР в августе 2013 года. Для ее решения целесообразно продолжить работу по обучению муниципальных служащих и глав муниципальных образований основам работы с населением в направлениях поддержки гражданских инициатив, связей с общественностью, урегулирования конфликтов на местном уровне.

Популяризация и распространение лучших практик работы ТОС, стимулирование создания разных его форм в муниципальных образованиях должно стать одним из приоритетных направлений работы муниципального сообщества.

### **1.3.2. Институт самообложения граждан, как форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления**

Как известно, некоторые проблемы поселений не решаются годами по причине того, что в местный бюджет не заложены средства на их решение. В таких случаях введение самообложения граждан становится оптимальным вариантом улучшения ситуации. Институт самообложения позволят эффективно решать насущные проблемы поселений, вовлекать граждан в непосредственное осуществление местного самоуправления, тем самым повышая гражданскую активность. Платежи, введенные путем проведения референдума, имеют целевой характер расходования, поэтому данный механизм является эффективным способом решения многих проблем муниципальных образований.

Проект «Активизация института самообложения граждан в муниципальных образованиях Пермского края» реализуется с 2011 года. Проект позволяет привлечь в местные бюджеты дополнительные доходы, крайне необходимые для решения актуальных проблем населенных пунктов. За период действия проекта органами местного самоуправления на средства самообложения граждан и краевые средства выполнены следующие мероприятия:

- уличное освещение (ремонт, закупка и установка светильников) – 125 населенных пунктов;
- ремонт дорог – 82 населенных пункта;
- ремонт мостов – 22 населенных пункта;
- водоснабжение (замена водонапорных труб, ремонт водонапорной башни, бурение скважины) – 23 населенных пункта;

---

<sup>14</sup>Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. Пермь, 2014.

- реконструкция мемориального комплекса, посвященного Победе в ВОВ, изготовление памятника Победе в ВОВ – 2 населенных пункта;
- ремонт тротуаров – 26 населенных пунктов;
- строительство и оборудование детских площадок – 19 населенных пунктов;
- приведение в нормативное состояние мест захоронения (закупка материалов для выполнения работ) – 24 населенных пункта;
- ликвидация свалок, обустройство мест для хранения твердых бытовых отходов, закупка и установка контейнеров, сбор и вывоз твердых бытовых отходов – 28 населенных пунктов;
- ремонт колодцев, скважин – 10 населенных пунктов;
- обеспечение пожарной безопасности (капитальный ремонт здания для размещения пожарной техники, переоборудование автотранспорта, приобретение пожарно-технического вооружения) – 2 населенных пункта;
- монтаж спортивного, игрового оборудования – 4 населенных пункта;
- озеленение территории, очистка от старых деревьев и кустарников, заложение сквера – 14 населенных пунктов;
- строительство и ремонт остановочных комплексов – 3 населенных пункта;
- иные мероприятия (установка уличных указателей, берегоукрепительные работы, очистка русла реки) – 7 населенных пунктов.

Остановимся подробно на территориальных различиях в реализации проекта по самообложению граждан, которые зафиксированы на момент проведения выездного заседания комитета по бюджету Законодательного Собрания Пермского края в Пермском муниципальном районе осенью 2013 года.

Поскольку институт самообложения находится в стадии становления, муниципальные образования включаются в анализируемый процесс с разной степенью активности. Основным показателем при характеристике муниципальных районов по степени развития института самообложения стал процент поселений, в которых введено самообложение. Дополнительно учитывался процент сбора средств самообложения граждан в разрезе муниципальных районов и поселений.

Было выделено пять групп муниципальных районов, каждая из которых достаточно неоднородна. Первую группу районов представляют территории, в которых самообложение было введено во всех поселениях. В их числе: Кудымкарский МР (6 поселений), Юрлинский МР (3 поселения), Косинский МР (4 поселения), Бардымский МР (12 поселений), Соликамский МР (7 поселений), Частинский МР (4 поселения). Районы приведены в порядке снижения процента сбора средств самообложения граждан.

В первых четырех районах данной группы уровень сбора средств самообложения оказался выше 70%. Безусловным лидером группы является Кудымкарский МР, который отличается достаточно большой территорией, сложной системой расселения с большим количеством населенных пунктов, что создает определенные трудности в осуществлении процесса сбора платежей. Тем

не менее, во всех шести поселениях Кудымкарского района собираемость платежей была равна 100%.

В Юрлинском МР на результативность аккумулирования средств оказал влияние достаточно высокий сбор в самом густонаселенном Юрлинском СП (86%). Кроме того, высокий процент собираемости платежей, равный 79,4%, зафиксирован в Усть-Зулинском СП Юрлинского МР.

В Косинском МР представлен весь спектр поселений: от самого успешного Чазевского СП (100%), до поселения с низким уровнем сбора средств - Светличанского СП (25,7%). Отметим, что здесь впервые проявляется особенность, которая еще неоднократно будет иметь место в других группах. Часто самые низкие показатели демонстрируют депрессивные территории, в которых заметно снизилась роль главных видов деятельности в функциональной структуре (для Светличанского СП это лесопромышленный комплекс), что не может не повлиять на гражданскую позицию населения. В анализируемом районе данное поселение имеет окраинное положение. Но, в то же время, подобная тенденция будет характерна и для некоторых депрессивных поселений с центральным положением.

Большинство поселений Бардымского МР отличается высоким уровнем сбора средств. Общий процент сбора по району мог бы быть еще выше при условии увеличения показателя в Бардымском СП (47,1%). Здесь проявляется другая тенденция, характерная для большинства групп. Центральные поселения в относительно благополучных и развивающихся аграрных (а иногда и индустриально-аграрных) районах часто демонстрируют невысокие проценты сбора средств. Очевидно, это связано с тем, что имеются другие финансовые источники, позволяющие относительно успешно решать социальные проблемы. Кроме того, чем большая численность населения в муниципалитете, тем труднее становится организовать и администрировать сбор средств.

В Соликамском МР (сбор средств – 55,9%) и Частином МР (52,2%) не оказалось поселений с уровнем сбора средств, равным 100%. Во многом ситуация данных территорий схожа с Бардымским МР: решающий вклад в снижение общего рейтинга районов внесли центральные или близко расположенные к ним поселения с большой численностью населения. К ним относятся: Тохтуевское СП (Соликамский МР) и Частиновское СП.

Относительно Соликамского МР можно отметить, что поселения, которые имеют схожее географическое (окраинное) и социально-экономическое (депрессивное) положение, могут демонстрировать совершенно разные результаты. Уровень сбора средств в Басимском СП и Касибском СП выше 70%, а в Краснобережском СП – 12,8%. Очевидно, что здесь на первый план выходит работа органов местного самоуправления поселений.

Во вторую группу вошли районы с территориями, характеризующимися высоким уровнем охвата самообложением (свыше 70%): Уинский (5 из 7 поселений), Оханский (5 из 8), Большесосновский (5 из 7), Кишертский (6 из 7),

Октябрьский (12 из 13), Горнозаводский (5 из 7), Карагайский (6 из 7), Чусовской (6 из 7), Пермский (13 из 17). Для первых четырех районов характерен также и высокий (более 70%) уровень сбора средств. В этих районах нет ни одного поселения с низким (менее 40%) уровнем фактического поступления средств.

Средний уровень собираемости средств характерен для Октябрьского (63,6%), Горнозаводского (59,6%), Карагайского (56%), Чусовского (52,2%) районов. На снижение общего уровня сбора средств в этих районах (кроме Карагайского МР) повлияло наличие поселений с низким уровнем поступлений от населения.

В Октябрьском МР к таким поселениям относятся: Сарсинское (13,9%) и Щучье-Озерское (36,6%) поселения. Для них характерны: относительно высокая численность населения, утрата устойчивой функциональной базы и депрессивный тип социально-экономического развития.

В Горнозаводском МР самый низкий уровень сбора наблюдается у Пашийского СП (37,1%) с одним из самых высоких показателей численности населения в районе. Пос. Пашия является городским населенным пунктом, население которого считает, что власть может изыскивать иные источники для развития. С другой стороны, состояние основного градообразующего предприятия не позволят с уверенностью исключить поселение из числа депрессивных.

В Чусовском МР решающий вклад в снижение общего рейтинга внесли относительно многолюдные поселения, возглавляемые бывшими поселками городского типа, утратившими устойчивую функциональную базу: Калининское СП (1,9%) и Комарихинское СП (7,4%). Данные поселения относятся к числу наиболее депрессивных муниципальных образований района.

В отличие от предыдущих районов, в Карагайском МР не оказалось поселений с низким уровнем поступления средств самообложения. Однако общий рейтинг района невысок, ввиду того, что поселения с самой высокой численностью населения (Карагайское, Нердвинское) оказались в группе со средним уровнем сбора средств.

Единственным районом – представителем второй группы с низкой собираемостью средств является Пермский МР (35%). Данная территория испытывает наиболее сильное влияние факторов многолюдности и центральности, о которых упоминалось выше. Кроме того, в некоторых поселениях района (Гамовское СП, Мулянское СП, Соколовское СП) установлены разовые платежи в порядке самообложения граждан в размере 280 и 300 рублей, в то время как в большинстве сельских поселений края они составляют 100 рублей.

Третья группа объединяет районы со средним уровнем охвата поселений самообложением граждан (от 40% до 70%). Это Кунгурский (8 из 19), Кочевский (2 из 5), Верещагинский (4 из 7), Ординский (3 из 5), Красновишерский (2 из 5),

Еловский (3 из 5).

Кунгурский и Кочевский районы отличаются высоким уровнем собираемости средств. При этом в Кунгурском МР только одно поселение – Голдыревское СП – оказалось в подгруппе с низким уровнем сбора платежей (12,6%). В Кочевском МР оба поселения, где введено самообложение граждан (Большекочевское СП и Маратовское СП), отличаются высоким уровнем поступления средств (более 90%). Остальные районы третьей группы демонстрируют средний уровень собираемости средств. В Верещагинском МР наивысший уровень достигнут только в Нижнегалинском СП. Остальные территории района находятся на среднем уровне (Бородулинское СП, Путинское СП, Сепычевское СП). В Ординском и Еловском районах, наряду с поселениями, характеризующимися высокой собираемостью средств (Сугановское СП – 100% и Ординское СП – 90,2%), есть поселения, где этот уровень низок (Медянское СП – 33,1% и Дубровское СП – 24,9%). Существенные различия в уровне развития отмеченных поселений отсутствуют, в связи с чем на первый план в очередной раз выходит деятельность органов власти. В Красновишерском МР отсутствуют поселения с высоким уровнем собираемости средств. Вишерогорское СП, относящееся к числу депрессивных, собрало лишь 23,2% запланированных средств.

В четвертую группу вошли районы, в которых самообложением охвачено пока менее 40% поселений. Это Нытвенский (2 из 5 поселений), Очерский (1 из 5), Юсьвинский (1 из 5), Ильинский (1 из 7), Чернушинский (4 из 15), Чайковский (3 из 10), Краснокамский (1 из 4), Гремячинский (1 из 3).

Для Нытвенского МР характерен близкий к стопроцентному уровень сбора средств. В последующих трех районах достигнут высокий уровень собираемости платежей в целом, чем отличаются и все поселения, задействованные в проекте. Чернушинский и Чайковский районы характеризуются средней собираемостью средств. При этом поселения указанных территорий демонстрируют уровень от высокого (Ананьинское СП и Трушниковское СП - в первом, Уральское СП – во втором), до низкого. Он характерен для Слудовского СП (Чернушинский МР) и Фокинского СП (Чайковский МР). Однако и в них он приближался к 40%. Отметим, что в первую очередь сложившиеся различия обусловлены разной степенью эффективности работы руководства поселений по проекту. Применительно к Фокинскому СП, очевидно, сыграла роль его относительная многолюдность.

В Краснокамском МР собираемость средств оказалась ниже 40%: в единственном поселении, участвующем в проекте, – Стряпунинском СП – собрано 30,5% запланированных объемов. Сбор средств самообложения в Усьвинском СП Гремячинского МР не был осуществлен.

Пятая группа объединяет районы, в которых самообложение не вводилось ни в одном поселении. Сюда относятся: Александровский, Березовский, Гайнский, Добрянский, Кизеловский, Куединский, Осинский, Сивинский,

Суксунский, Усольский, Чердынский районы. При этом в Березовском и Кизеловском районах референдумы не назначались и не были проведены.

Анализ сложившихся территориальных различий в степени успешности реализации Проекта по самообложению граждан показал, что на ее уровень наряду с качеством работы органов местного самоуправления влияет численность населения поселений, а также уровень их социально-экономического развития. Усиление негативных тенденций в социально-экономическом развитии страны оказывает отрицательное воздействие на дальнейшую реализацию Проекта по самообложению населения.

8 сентября 2013 года в 29 поселениях Пермского края были проведены местные референдумы по вопросу введения самообложения граждан. За введение самообложения проголосовали граждане девяти поселений трех муниципальных районов (Таблица 4).<sup>15</sup>

*Таблица 4*

**Сельские поселения, в которых население проголосовало за самообложение на референдумах 8 сентября 2013 г.**

<b>Муниципальный район</b>	<b>Сельские поселения</b>
Бардымский	Березниковское, Брюзлинское, Елпачихинское, Печменское Тюндюковское, Шермейское
Кудымкарский	Егвинское, Ошибское
Оханский	Андреевское

В этих поселениях самообложение введено повторно (средний процент явки на референдум в данных муниципалитетах составил 57,3%, средний процент проголосовавших «за введение самообложения граждан» – 72,1%).

В остальных 19 муниципальных образованиях не была обеспечена необходимая явка (средний процент явки составил 40,5%). Поэтому местные референдумы признаны не состоявшимися, хотя средний процент проголосовавших за введение самообложения составил 69,5%.

Только в одном муниципалитете самообложение граждан не было введено из-за того, что при обеспечении необходимого процента явки (67,2%) за введение разового платежа в порядке самообложения граждан проголосовало 49,8% участвовавших (вместо необходимых «не менее 50%»). Таким образом, продолжение Проекта оказалось под угрозой даже в некоторых муниципальных районах, где уже были достигнуты неплохие результаты.

Несмотря на общую неблагоприятную тенденцию к резкому снижению количества участников Проекта по результатам референдума 2013 года, следует

---

<sup>15</sup> Информация об итогах проекта «Активизация института самообложения граждан в муниципальных образованиях Пермского края» в 2013 году: официальное письмо министерства территориального развития Пермского края от 23.12.2013 г. СЭД-53-02.23-46.

обратить особое внимание на опыт тех муниципальных образований, где население обеспечило явку и повторно проголосовало за введение самообложения. Очевидно, в этих муниципальных образованиях достигнуты серьезные успехи в реализации Проекта, ведь население поверило в важность и результативность самообложения для решения проблем социально-экономического развития.

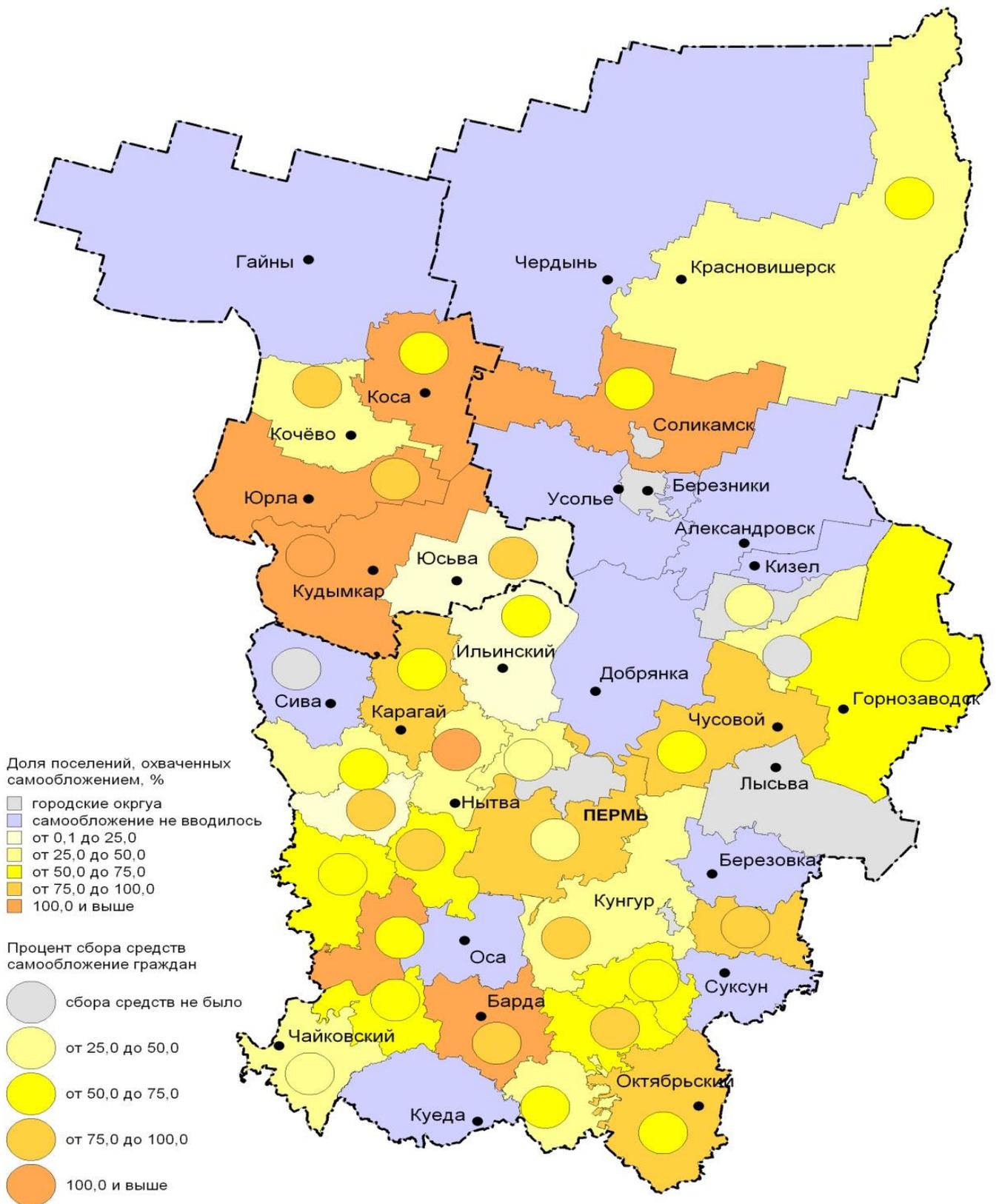


Рис. 2 Развитие института самообложения граждан в муниципальных районах Пермского края

### 1.3.3. Муниципальные конкурсы социально-культурных проектов

Муниципальные конкурсы социально-культурных проектов впервые стали проводиться в Пермском крае еще в конце 1990-х гг. В 1999 году в г. Пермь на конкурс были представлены социально-значимые проекты общественных объединений и территориального общественного самоуправления. В 2002 году в число муниципальных образований, в которых стали проводиться конкурсы, вошли г. Березники, а также Уинский, Чердынский и Частинский районы. В 2003 году к ним присоединился Красновишерский МР. В последующие годы география конкурсов расширялась активными темпами.

Говоря о консолидированном мнении муниципальных образований относительно наиболее значимых и успешных социально-культурных проектов, можно выделить два направления, которые являются безусловными лидерами - работа с молодежью и детьми и патриотическое воспитание населения.

Проекты, посвященные работе с молодежью и детьми, охватили в основном три вида деятельности:

- поддержка молодежного бизнеса, молодежных инициатив (Губахинское ГО, Краснокамский МР, Кунгурский МР, Осинский МР, Оханский МР, Чусовской МР, Пермский МР, г.Соликамск);
- привлечение молодежи к систематическим занятиям спортом (Пермский МР, Ординский МР, Оханский МР, Уинский МР);
- организация занятости учащейся молодежи и детей в летний период (Кунгурский МР);
- создание детских площадок (Очерское ГП).

Значительное количество проектов было направлено на патриотическое воспитание населения. В г. Березники ресурсы были направлены на формирование уважительного отношения к истории Родины, оказание адресной помощи и поддержки ветеранам Великой Отечественной войны и труженикам тыла. В с. Губдор Чердынского МР установлен памятный знак погибшим в Великой Отечественной войне. В с. Перемское Добрянского МР появилась аллея боевой славы. В г.Губаха в рамках проекта «Диорама воинской славы» создан музей патриотического воспитания. В г. Очёр установлен памятник защитникам Отечества, погибшим в локальных военных конфликтах. В Частинском МР проект «Спартакиада допризывной молодежи» объединил молодежь и школьников в рамках подготовки к службе в российской армии. В Оханском МР в 2004 году проект «Мы – волонтеры милосердия» позволил выпустить брошюру «Эхо чеченской войны», создать городской отряд волонтеров, в деятельность которого входит помощь ветеранам и инвалидам, уход за могилами и памятниками героям войны.

Ряд муниципальных образований выделил по степени значимости и успешности проекты спортивной тематики. Так, в 2013 году в Кунгурском МР по итогам реализации проекта «Великоленские скачки» создана беговая дорожка

с судейской трибуной для массового конного спорта, проведено два межрайонных соревнования. В 2011 году в г.Чернушка один из ТОСов на средства гранта, собственные финансовые вложения и средства спонсоров построил во дворе многофункциональную спортивную площадку, которая активно используется дворовой футбольной командой и служит наглядным примером для других дворовых территорий. Особый ракурс спортивной тематики в рамках проекта продемонстрировало Чердынское ГП: фестиваль пожарных команд Верхнекамья. В 2011–2012 гг. это мероприятие переросло в краевой фестиваль пожарных команд.

Некоторые муниципальные образования, в первую очередь обладающие наиболее богатым историко-культурным наследием, особо отметили проекты по данной тематике. В г. Кунгур уже начиная с 1998 года проводится конференция «Грибушинские чтения», названная так в честь Михаила Ивановича Грибушина (1832-1889 гг.), почетного гражданина г. Кунгура, купца первой гильдии, видного общественного деятеля и благотворителя. Сегодня конференция стала знаковым мероприятием – ее посещают не только жители Пермского края, но и представители зарубежья.

В Усольском МР проекты «Усольский изразец» и «Керамическая мастерская» позволили восстановить две уникальные керамические изразцовые печи в историко-архитектурном музее «Палаты Строгановых», организовать работу керамической мастерской.

В г.Соликамск в целях повышения туристической привлекательности территории проводятся проводились ремонтно-реставрационные работы на объектах культурного наследия, находящихся на территории Усть-Боровского солеваренного завода.

В селах Березовка и Щекино реализуются гранты на обустройство туристической тропы к месту приземления космонавтов П. Беляева и А. Леонова. Появился постоянно действующий туристический маршрут «Космические пришельцы».

В г. Чердынь была разработана программа «Чердынь – место силы», направленная на формирование интерактивного городского пространства в контексте исторических событий и легенд, народных традиций через создание памятных объектов в исторической части города.

В Кудымкарском МР в 2012 году успешно реализован проект «Коми-пермяцкий микро-музей» на базе Ошибского СКДЦ, в котором представлен макет коми-пермяцкой избы с включением кукол в национальной одежде и домашней утвари. Макет демонстрировался на межрегиональном празднике «Чудный карнавал» и вызвал большой интерес у посетителей.

В 2005 году в Уинском МР в рамках проекта «История Уинского района – через объектив видеокамеры» приобретена аппаратура для создания фильмов и презентаций об истории, природных богатствах, животном и растительном мире края, его замечательных людях и т.д. Снятые фильмы используются в

общеобразовательных программах школ.

В Красновишерском МР издана книга о жителях д. Федорцова «Сторона моя ты ненаглядная».

В Добрянском МР только при поддержке грантов муниципального конкурса ведется поисковая работа по сбору исторического материала из жизни репрессированных граждан и спецпоселков района. Появилось три памятника жертвам политических репрессий. Помощь репрессированным гражданам осуществлялась участниками волонтерского международного лагеря.

В г.Соликамск на протяжении восьми лет проходит фестиваль, посвященный кузнечному мастерству – «Огни Гефеста». В 2013 году в фестивале приняли участие 40 кузнецов, которые приехали не только из разных точек Пермского края (г. Пермь, г.Чусовой, г.Соликамск, с.Карагай), но и из г.Арташат (Армения), г.Ижевск, г.Екатеринбург, г.Алапаевск, г.Нижевартовск.

Среди отмеченных наиболее значимых и успешных проектов выделяются те, которые связаны с приобщением населения к разным жанрам музыкального искусства.

В Краснокамском МР в 2013 году «Музыкальный салон «Музыка души – в каждой семье» объединил разнообразные мероприятия. В их числе: «Музыкальные предпочтения в семье», мастер-классы, концерты учащихся музыкальной школы и школы искусств г. Краснокамск, «Домашний концерт» для семей с детьми с ограниченными возможностями, концерт-марафон под открытым небом.

В Кунгурском МР в 2012 году проведен всероссийский православный молодежный фестиваль «Душа Белогорья», на котором собрались 12 молодежных фольклорных коллективов из Москвы, Новосибирска, Удмуртии, Пермского края.

В Частином МР через организацию концертной деятельности в сельских поселениях укрепляются культурные межпоселенческие связи.

Ординским МР в числе наиболее значимых и успешных проектов, назван проект по организации познавательного и развлекательного досуга «Книжная роща» (круглогодичный читальный зал).

Другим направлением проектирования, отмеченным среди наиболее значимых и успешных, является формированием позитивного имиджа территорий, улучшением эстетических характеристик населенных пунктов. В частности такие проекты реализовывались в следующих территориях:

- г. Березники (благоустройство сквера «Центральный», оформление волонтерами станции юных натуралистов, сквера Решетова, Аллеи строителей и др.);
- г. Красновишерск (архитектурно-ландшафтный комплекс «Сквер любви», малые архитектурные формы «Любящее сердце», «Дерево удачи», «Скамьи примирения»);
- пос. Полазна Добрянского МР («Цветущая Полазна»);

- с. Кува Кудымкарского МР (арт-объект «Кувинская лестница»).

Дополнительно к направлениям социально-культурного проектирования, названным органами местного самоуправления в числе наиболее значимых и успешных, следует отметить направление по работе с лицами с ограниченными возможностями жизнедеятельности. Так, в Частином МР в рамках социально-культурного проекта проводилось их надомное обслуживание. В Чусовском МР были благоустроены пришкольные дворы для активного и релаксационного отдыха детей-инвалидов и детей с ОВЗ. Приобретен аппарат для комплексного лечения заболеваний опорно-двигательного аппарата, нервной, сердечно-сосудистой, бронхо-легочной, мочеполовой систем клиентов КГАУ «Центр комплексной реабилитации инвалидов» г. Чусовой. Кроме того, осуществлялась реабилитация и интеграция в общество инвалидов по зрению, приобщение к художественному творчеству, социальная адаптация посредством танцевального искусства, привлечение инвалидов к активному участию в общественной жизни, стимулирование самодеятельного творчества среди инвалидов. В г.Соликамск, начиная с 2010 года, проводится краевой фестиваль-конкурс для детей с ограниченными возможностями «Дети Солнца». В 2013 году фестиваль посетили дети из г.Березники, г.Добрянка, г. Соликамск, г.Киров – всего 150 человек. В 2014 году фестиваль планируют посетить делегации из г.Москва, г.Тюмень и других городов России. Кроме того, в г.Соликамск был организован сбор средств на лечение детей-инвалидов – мероприятие состоялось в рамках молодежной социальной акции «МУЛЬТ-парад», организаторами которой выступили ДК «Прикамье» и Совет учащейся молодежи «P.A.L.I.T.R.A.». В рамках акции уже не первый год подряд творческая молодежь обновляет стенды у детской больницы, украшая их изображениями мультипликационных героев, проводит развлекательные программы для детей, которые находятся на длительном лечении.

Объемы финансирования социально-культурных проектов, безусловно, зависят от общих объемов бюджета муниципальных образований. По показателю абсолютного объема финансирования лидирующие позиции в 2012–2013 гг. занимал г.Пермь (25,7 млн. рублей и 24,3 млн. рублей соответственно). Говоря о других муниципальных образованиях, следует отметить, что даже в сопоставимых по численности населения и уровню экономического развития территориях, объемы выделяемых бюджетных средств на реализацию проектов, существенно различаются. Из городских округов сведения о социально-культурных проектах (кроме г.Пермь) предоставили только Губахинский и Кунгурский ГО. Если в г.Губаха объем финансирования составил 345 тыс. рублей (2012 год) и 30 тыс. рублей (2013 год), то в г.Кунгур – 1, 1 млн. рублей (2012 год).

Среди муниципальных районов, возглавляемых малыми и средними городами и предоставившими сведения о проектах, лидером по объемам финансирования в 2012 году стал Добрянский МР (950 тыс. руб.), в 2013 году –

Чусовской МР (2,4 млн. руб.).

Среди сельских районов наибольший объем финансирования был характерен в 2012–2013 гг. для Кунгурского МР (1,1 млн. рублей и 1,5 млн. рублей соответственно) и для Пермского МР (в 2013 году – 1 млн. рублей).

В соответствии с информацией, предоставленной муниципальными образованиями, в 2012-2013 гг. больше всего было претворено в жизнь проектов по спортивной, молодежной, детской тематике, а также связанных с улучшением эстетических характеристик среды населенных пунктов.

Некоторые муниципалитеты, осуществляя социально-культурное проектирование, стремятся создать синергетический эффект, когда к финансовым средствам, выделяемым на проекты из местных бюджетов, привлекаются средства других статей местного бюджета, грантов, финансируемых из регионального бюджета и различных внебюджетных источников. Так, в г.Кунгур социально-культурные проекты «Поднимись над суетой», «Музей покорителей неба», «Танец слонов. Путешествие по странам» реализуются в составе комплекса мероприятий по развитию событийного туризма, развитию города, как одного из основных туристских центров Урала.

В Усолье на средства, выделяемые в рамках районного конкурса социально-культурных проектов и конкурса проектов ООО «Лукойл-Пермь», реализованы такие проекты, как «Возродим Никольский храм», «Сохраним духовные сокровища Пермского края», «Усольские звоны – возвращение к истокам», «Школа юных звонарей». В результате появились следующие туристические маршруты: «Историческое и культурное наследие династии Строгановых» в 3-х вотчинах – с.Пыскор, Орел-городок, г.Усолье.

Значительные средства из внебюджетных источников привлекаются в г. Березники, Краснокамском, Кунгурском, Осинском районах, Очерском ГП.

Администрация Кудымкарского МР отмечает, что районный конкурс социально-культурных проектов является отправной точкой для участия в конкурсах социально-культурных проектов окружного и краевого уровней.

Стоит отметить огромный вклад компании ООО «Лукойл-Пермь» в развитие социального проектирования в Пермском крае. Конкурс социально-культурных проектов, организуемый компанией уже в течении многих лет, позволяет решать актуальные проблемы местного значения. В период с 2002 по 2013 гг. было реализовано более 2 200 проектов, грантовый капитал которых составил более 215 млн. рублей. Конкурс социально-культурных проектов – это эффективный инструмент в решении социальных проблем МО Пермского края. Благодаря Конкурсу в Пермском крае за последние годы появилось порядка 2 000 рабочих мест.

Социально-культурное проектирование играет значимую роль в управлении социально-экономическим развитием муниципальных образований. Комплексная оценка их значения содержится в письме администрации Краснокамского МР, где отмечается, что «проведение конкурса социальных и

культурных проектов способствует активизации участия населения в решении актуальных проблем территории, поддерживает инициативы местного сообщества и укрепляет взаимодействие исполнительных органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями, хозяйствующими субъектами. Благодаря проектам появляются новые игровые площадки, семейные клубы, благоустраиваются скверы и улицы, проходят спортивные и культурные мероприятия»<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Официальное письмо Главы Администрации Краснокамского МР от 29.01.2014 № СЭД-01-50-27 в ответ на запрос Совета муниципальных образований Пермского края от 13.01.2014 № 4 // Из архива Совета муниципальных образований Пермского края (дата обращения: 30.01.2014).

## **Глава 2 Основные тенденции и проблемы развития системы местного самоуправления в Пермском крае**

### **2.1. Изменения административно-территориальной организации местного самоуправления в Пермском крае**

Проблема изменения административно-территориальной организации местного самоуправления в Пермском крае является предметом постоянного внимания Совета МО. В резолюции VII Съезда Совета муниципальных образований Пермского края, принятой 11.04.2013 года, главам муниципалитетов было рекомендовано «проанализировать действующую систему управления муниципальными образованиями и провести работу по оптимизации территориальной организации местного самоуправления с учетом социально-экономических и общественно-политических предпосылок преобразований» (п. 3.3.). Серьезный анализ рассматриваемой проблемы должен выполняться с учетом ее предпосылок.

В 2005 году в рамках реализации Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 131-ФЗ) исполнительной властью региона был предложен проект административно-территориальной организации местного самоуправления Пермского края. Авторы Проекта, предлагая свое видение количества и состава поселений в каждом муниципальном районе, стремились соблюдать требования закона по численности населения поселений и временной доступности их центров, исходили из того, что в границах поселения должны находиться, как минимум, средняя общеобразовательная школа, участковая больница или амбулатория. Особое внимание в Проекте уделено необходимости сконцентрировать в поселениях более мощный управленческий потенциал, что невозможно было сделать в рамках существующей дробной системы сельских советов. В качестве аргумента в пользу укрупнения поселений учитывался бюджетный процесс: более крупные поселения смогут эффективнее расходовать бюджетные средства, проводить работу по наращиванию собственного налогового потенциала. Однако подчеркивалось, что такое решение не является исчерпывающим для достижения полной бюджетной самообеспеченности большинства поселений.

Система административно-территориальной организации, в рамках которой функционирует местное самоуправление с 01.01.2006 г. на поселенческом уровне, стала компромиссом между вариантом региональной исполнительной власти и предложениями местного самоуправления. Арбитром в этом процессе выступило Законодательное Собрание Пермского края.

Примерно от одной трети муниципальных районов края поступили поправки, предлагавшие более дробные системы поселений, которые были приняты. Таким образом, поселения в двух соседних районах Пермского края,

сходных по природным условиям, плотности населения и уровню развития транспортной сети, стали существенно различаться по размеру.

Практика первых лет работы местного самоуправления в районах, где была сформирована дробная система поселений, показала слабую жизнеспособность таких муниципальных образований. Как следствие начался процесс преобразования административно-территориальной организации местного самоуправления, который продолжается и сегодня.

На момент начала реализации закона №131-ФЗ в Пермском крае насчитывалось 363 муниципальных образования. Сегодня структуру региона представляют уже 339 муниципальных образований, в том числе 8 городских округов, 40 муниципальных районов, 29 городских поселений, 262 сельских поселения (Таблица 5).

*Таблица 5*

**Количественные изменения в структуре форм муниципальных образований Пермского края за 2006–2013 гг.**

Форма МО	Количество муниципальных образований							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Городские округа	6	6	6	6	6	6	6	8
Муниципальные районы	42	42	42	42	42	42	42	40
Городские поселения	33	33	32	32	32	32	32	29
Сельские поселения	282	282	279	279	279	278	274	262
Итого:	363	363	359	359	359	360	352	339

Основные задачи преобразования административно-территориальной организации муниципалитетов:

1. Повышение административной управляемости территорий;
2. Консолидация финансовых, кадровых, управленческих ресурсов муниципальных образований, а именно:

- 2.1. Укрепление кадрового потенциала органов МСУ;
- 2.2. Объединение доходных источников объединившихся поселений и возможность оптимизации расходов, в том числе сокращения расходов на содержание органов МСУ нового муниципального образования,
- 2.3. Выравнивание бюджетной обеспеченности.

Программой социально-экономического развития Пермского края на 2012–2016 гг., принятой в декабре 2012 года, был утвержден проект «Оптимизация административно-территориального устройства Пермского края». Проектом предусмотрено претворение в жизнь концепции укрупнения муниципальных образований с учетом территориально-экономических особенностей и кластерного подхода, определение точек роста для придания импульса социально-экономическому развитию территорий Пермского края.

Проект реализуется с начала 2013 года. За период его реализации были осуществлены следующие мероприятия:

- разработаны принципы и критерии оптимизации территориального устройства местного самоуправления в Пермском крае;
- проведен анализ социально-экономических предпосылок для преобразования муниципальных образований Пермского края в 2013 году;
- организованы консультации и совещания с органами местного самоуправления Пермского края для глав местного самоуправления и представителей общественности по теме преобразований в 2013 году;
- представлены доклады и презентации по вопросам преобразований муниципальных образований;
- создана нормативно-правовая и методическая база по укрупнению муниципалитетов и преобразованию муниципальных районов Пермского края (в том числе алгоритмы действий по объединению поселений, преобразованию в городские округа, объединению администраций, модельные муниципальные правовые акты);
- подготовлен приказ Министерства территориального развития Пермского края «Об утверждении Методических рекомендаций для органов местного самоуправления Пермского края по преобразованию муниципальных образований и созданию объединенной администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района».

Подготовлен ряд законодательных инициатив, направленных на совершенствование процедур реорганизации муниципальных образований:

- предложения по внесению изменений в федеральное законодательство в части закрепления положений, обеспечивающих реализацию на практике норм, предусмотренных частью 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ;
- предложения, касающиеся совершенствования процедуры преобразования муниципалитетов;
- проекты законодательных инициатив о внесении изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающих возможности преобразования муниципальных районов в городские округа, упразднения муниципальных районов, объединения городских округов;
- законопроект по устранению неопределенности законодательства в рамках реализации на практике процессов объединения местных администраций муниципального района и поселения–административного центра (в декабре 2013 года направлен для предварительных консультаций в Законодательное Собрание Пермского края).

С 2014 года в целях стимулирования процесса преобразования муниципалитетов и решения задачи по оптимизации территориальной организации Пермского края в государственной программе предусмотрено мероприятие «Материально-техническое обеспечение выборов в представительный орган вновь образованного муниципального образования». В

соответствии с ним запланировано предоставление муниципальным образованиям иных межбюджетных трансфертов из бюджета Пермского края на материально-техническое обеспечение выборов во вновь созданных муниципальных образованиях. Объем финансового обеспечения, предусмотренного по данному направлению на 2014–2016 гг., составляет 2,8 млн. рублей.

### **2.1.1. Опыт преобразования муниципальных образований: объединение сельских поселений Пермского края**

В период с 2006 по 2012 гг. основным типом преобразования муниципальных образований стало объединение нескольких сельских поселений в один муниципалитет. В 2013 году в объединении приняло участие 14 поселений Пермского края (Таблица 6).

*Таблица 6*

#### **Объединение муниципальных образований в Пермском крае в 2013 году**

<b>Название района</b>	<b>МО, участвующие в преобразовательном процессе</b>	<b>Результат преобразования</b>
Усольский МР	Усольское ГП Пыскорское СП СП Березовка на Каме	Усольское ГП
Кишертский МР	Осинцевское СП Мечинское СП	Осинцевское СП
Кишертский МР	Усть-Кишертское СП Черноярское СП	Усть-Кишертское СП
Пермский МР	Лобановское СП Кояновское СП Мулянское СП	Лобановское СП
Пермский МР	Савинское СП Соколовское СП	Савинское СП
Суксунский МР	Ключевское СП Тисовское СП	Ключевское СП

В процессе объединения поселений в муниципалитетах проводятся публичные слушания, где учитывается мнение населения и принимаются решения представительных органов об объединении в новое муниципальное образование. По факту проведения всех необходимых процедур и принятия закона об организации нового муниципального образования устанавливается переходный период.

По итогам преобразований за 2013 год общее число муниципальных образований в Пермском крае сократилось на 8 (с 347 до 339).<sup>17</sup>

Основные цели процесса территориальных изменений были достигнуты: оптимизирован управленческий аппарат, произошло снижение затрат на его содержание, привлечены и равномерно распределяются средства для решения вопросов местного значения.

Мероприятия по оптимизации территориальной организации местного самоуправления должны органично сочетаться с другими механизмами повышения эффективности муниципального управления, направленными на решение таких задач, как повышение налогового потенциала муниципальных образований, совершенствование межбюджетных отношений, выстраивание эффективного взаимодействия между региональной властью, органами управления муниципальных районов, городских и сельских поселений.

### **2.1.2. Опыт создания объединенных администраций в муниципальных образованиях Пермского края**

Еще одним вариантом оптимизации местного самоуправления является правовая конструкция, предусматривающая создание объединенной администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром района, на которую возлагается исполнение полномочий администрации указанного поселения, закреплена абзацем 3 части 3 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ.

В 2013 году модель объединенной администрации района и поселения – административного центра впервые была применена в Суксунском и Горнозаводском муниципальных районах. На примере последнего мы рассмотрели некоторые итоги произошедших изменений.

Администрация Горнозаводского МР рассматривает создание объединенной администрации района и центрального поселения как один из этапов работы по оптимизации территориальной организации местного самоуправления путем укрупнения муниципальных образований.<sup>18</sup> Прежде всего, на районный уровень постепенно передавались полномочия поселений:

- в 2011 году всеми поселениями на районный уровень было передано полномочие по казначейскому исполнению бюджета;
- в 2012 году всеми сельскими поселениями – полномочия по 2-4 вопросам местного значения;

---

<sup>17</sup> О предоставлении информации об итогах реализации проекта «Оптимизация административно-территориального устройства Пермского края»: официальное письмо Министерства территориального развития Пермского края Совету муниципальных образований Пермского края от 31.01.2014. № СЭД-53-03.24-19 // Из архива Совета муниципальных образований Пермского края (дата обращения: 31.01.2014).

<sup>18</sup> Об опыте объединения администрации Горнозаводского городского поселения с администрацией Горнозаводского муниципального района: приложение к письму главы муниципального района – главы администрации Горнозаводского муниципального района от 31.01.2014. №02-33-238 // Из архива Совета муниципальных образований Пермского края (дата обращения: 31.01.2014).

- в 2012 году Горнозаводским ГП – часть полномочий по решению 10 вопросов местного значения;
- в 2013 году всеми сельскими поселениями полномочия по 4 вопросам местного значения;
- в 2013 году Горнозаводским городским поселением – часть полномочий по решению 36 вопросов местного значения.

Исполнение переданных полномочий было возложено на конкретные структурные подразделения администрации Горнозаводского района (Рис. 3). При этом структура районной администрации претерпела некоторые изменения: часть управлений перешла в непосредственное подчинение заместителям главы администрации муниципального района. Создан отдел ЖКХ, отдел земельных отношений и градостроительства включен в состав управления земельно-имущественных отношений.

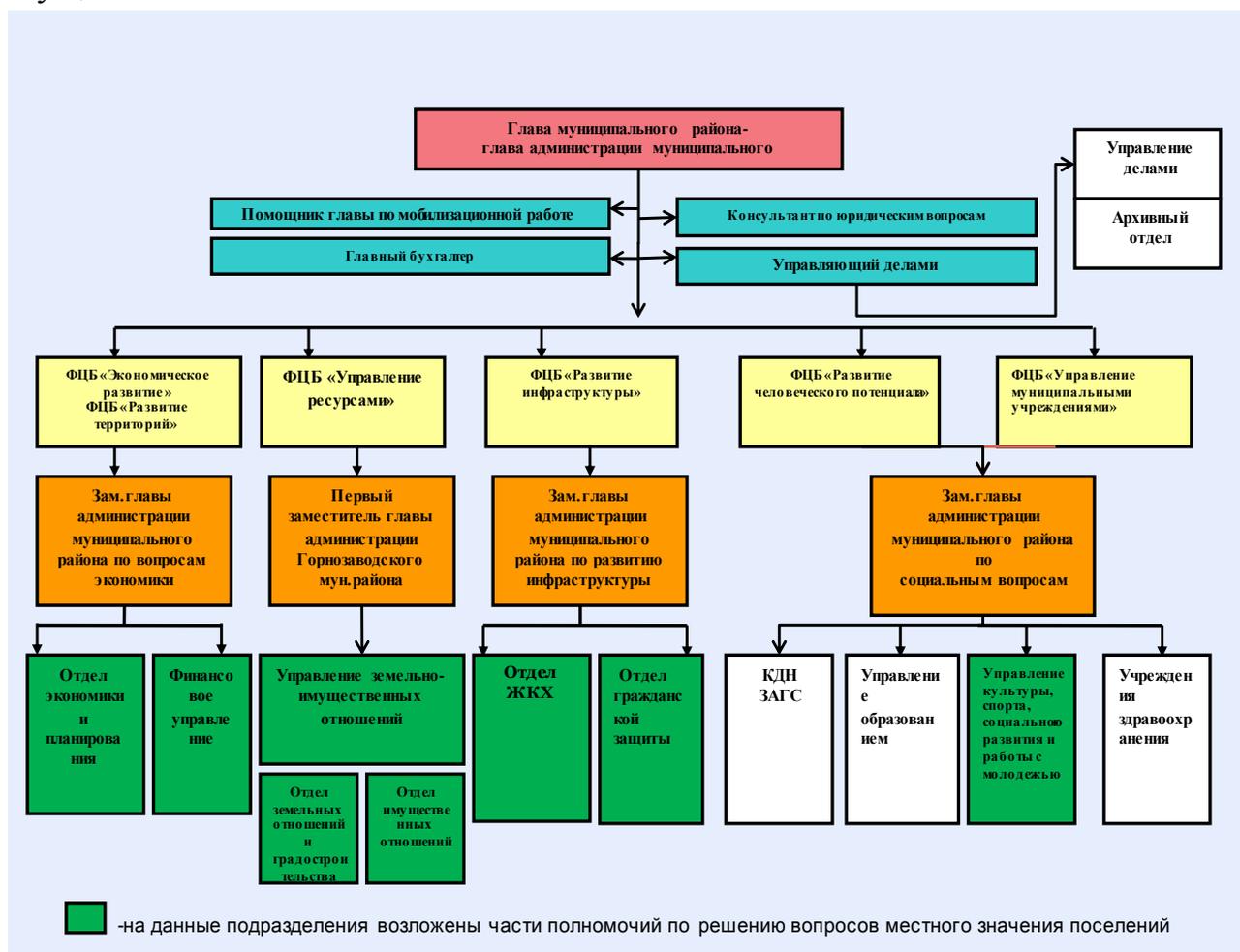


Рис. 3 Организационная структура администрации Горнозаводского МР по состоянию на 1 сентября 2013 года

Непосредственный процесс создания объединенной администрации начался 14 февраля 2013 года, когда поступило соответствующее обращение Думы Горнозаводского ГП.

Администрацией района был составлен календарный план по созданию объединенной администрации (Таблица 7). Все пункты плана были исполнены в срок. Работа строилась во взаимодействии с Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Пермскому краю, Министерством

территориального развития Пермского края, Министерством финансов Пермского края, администрацией губернатора Пермского края.

В уставы Горнозаводского МР и Горнозаводского ГП были внесены изменения, касающиеся создания единой администрации Горнозаводского МР, исполняющей полномочия и администрации района, и администрации поселения. В частности, установлено, что администрация района осуществляет полномочия администрации поселения, закрепленные в уставе поселения. Главе района дано право присутствовать на заседаниях Думы поселения с правом совещательного голоса.

*Таблица 7*

**Календарный план создания объединенной администрации в  
Горнозаводском МР Пермского края**

Район			Город		
1	Принятие решения ЗС о проекте изменений	27.02.2013	1	Принятие решения Думы о проекте изменений	27.02.2013
2	Обнародование решения ЗС о проекте изменений	28.02.2013	2	Обнародование решения Думы о проекте изменений	28.02.2013
3	Принятие постановления администрации о проведении публичных слушаний	27.02.2013	3	Принятие решения Думы о проведении публичных слушаний	27.02.2013
4	Опубликование постановления администрации о проведении публичных слушаний	07.03.2013	4	Опубликование решения Думы о проведении публичных слушаний	07.03.2013
5	Публичные слушания	18.03.2013	5	Публичные слушания	18.03.2013
6	Принятие постановления администрации о результатах публичных слушаний	19-20.03.2013	6	Принятие решения Думы о результатах публичных слушаний	01.04.2013
7	Принятие решения ЗС о внесении изменений в Устав	01.04.2013	7	Принятие решения Думы о внесении изменений в Устав	01.04.2013
8	Направление изменений в Устав на регистрацию	до 05.04.2013	8	Направление изменений в Устав на регистрацию	до 05.04.2013
9	Регистрация изменений в Устав	до 05.05.2013	9	Регистрация изменений в Устав	до 05.05.2013
10	Опубликование изменений в Устав	06-12.05.2013	10	Обнародование изменений в Устав	06-12.05.2013
11	Вступление в силу	С момента опубликования в районной газете «Новости»	11	Вступление в силу	После истечения срока полномочий Думы Горнозаводского городского поселения второго созыва

**Изменение расходов и штатного расписания после создания объединенной администрации Горнозаводского МР Пермского края**

Наименование муниципального образования	Изменение расходов бюджета	Изменение количества муниципальных служащих
<i>Горнозаводский МР</i>	Увеличение на 5,6 млн. рублей (коммунальные услуги и хозяйственные расходы – 1,4 млн. рублей, фонд оплаты труда – 4,2 млн. рублей)	Увеличение на 15 человек
<i>Горнозаводское ГП</i>	Уменьшение на 6 млн. рублей (фонд оплаты труда – 4,6 млн. рублей, коммунальные услуги и хозяйственные расходы – 1,4 млн. рублей)	Уменьшение на 16 человек (высвобождается 1 ставка главы администрации городского поселения)

Создание единой администрации позволило передать штатную численность работников городской администрации в количестве 15 человек на уровень муниципального района, сократить 1 ставку, достичь незначительной экономии средств консолидированного бюджета. Администрация Горнозаводского МР выделяет ряд следующих положительных эффектов по итогам создания объединенной администрации, которые позволят:

- сделать администрацию района функционально понятной и более доступной населению, в том числе для предоставления муниципальных услуг;
- исключить дублирование функций администраций (21 полномочие отнесено к вопросам местного значения и муниципального района, и поселения одновременно).

Отношение руководителей муниципальных образований Пермского края к созданию объединенных администраций имеет разные точки зрения. Предложение о повсеместном применении в муниципальных районах модели «объединенной администрации» не поддерживается ввиду ряда причин:

- увеличение нагрузки на бюджет муниципального района;
- «безответственность» главы муниципального района перед представительным органом поселения, являющегося административным центром данного района;
- отсутствие правовой регламентации порядка вступления в силу принятого представительным органом муниципального района решения о внесении изменений в устав муниципального района, на основании которого местная администрация муниципального района наделяется полномочиями местной администрации поселения;
- отсутствие закрепленных норм порядка согласований позиций представительных органов муниципального района и поселения, являющегося

административным центром муниципального района, при утверждении структуры объединенной администрации;

- ограниченность влияния представительного округа поселения, являющегося административным центром муниципального района, на главу администрации участием в конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение должности главы местной администрации;

- риск возникновения конфликта интересов между муниципальным районом, выделяющим финансовые средства и стремящимся уменьшить их сумму, и поселением, заинтересованном в увеличении поступающих денежных ресурсов.

Принятие решения о соответствующих преобразованиях должно опираться на комплексный анализ территориального устройства, социально-экономического развития муниципалитета и долгосрочную стратегию его дальнейшего развития.

## **2.2. Повышение качества предоставления муниципальных услуг: лучший опыт муниципальных образований Пермского края**

### **2.2.1. Первые итоги реализации Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ в Пермском крае**

Федеральный закон № 210-ФЗ, принципиально меняющий подход к оказанию услуг населению, нацелен на формирование качественно новой модели взаимодействия граждан и государства, формирование информационной открытости работы власти, снижение административных барьеров и коррупционных рисков. Основными направлениями реализации закона являются:

- оказание услуг по принципу «одного окна» через многофункциональные центры;
- перевод государственных и муниципальных услуг в электронный формат;
- межведомственное электронное взаимодействие;
- организация выдачи, выпуска и обслуживания универсальных электронных карт.

В настоящее время на федеральном и региональном уровнях принят пакет нормативно-правовых документов, обеспечивающих реализацию Федерального закона № 210-ФЗ в Пермском крае. В регионе созданы коллегиальные коллективно-совещательные органы с участием представителей муниципальных образований: комиссия по повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг (далее Комиссия) и рабочая группа по совершенствованию нормативно-правовой и методической базы. На заседаниях Совета представительных органов муниципальных образований и Совета МО

Пермского края, организованных при участии Министерства правительственных информационных коммуникаций Пермского края в феврале 2013 года, были рассмотрены и приняты следующие решения:

- о необходимости утвердить перечни услуг, оказание которых возможно по принципу «одного окна»;
- об исключении норм, препятствующих предоставлению услуг по принципу «одного окна».

Разработана «Дорожная карта по регламентации предоставления муниципальных услуг в Пермском крае на 2013–2014 годы», одобренная Комиссией. Во всех муниципальных районах и городских округах края приказами глав муниципальных образований назначены ответственные за качество предоставления услуг и организацию работы по регламентации. На уровне поселений ответственные лица назначены во всех 29 городских поселениях и в 70% сельских поселений (в 188 из 262).

Всеми муниципальными образованиями края активно используется информационный ресурс «База знаний», созданный в Интегрированной системе электронного документооборота, возможности архива и управления потоками работ Администрации губернатора Пермского края, Аппарата Правительства Пермского края и исполнительных органах государственной власти Пермского края. Ресурс содержит актуальную информацию по каждому муниципалитету. Результатом проводимой работы является наличие актуальной информации по каждому муниципалитету: о перечне муниципальных услуг, в том числе по поселениям, о количестве оказываемых услуг, количестве услуг с элементами межведомственного взаимодействия, о формах оказания услуг, о правовых основаниях предоставления услуг, реквизиты нормативных правовых актов об утверждении регламентов услуг.

В каждом городском округе и муниципальном районе утвержден план работы по регламентации услуг. В целом, по данным мониторинга «Базы знаний» по итогам года регламентировано 76% муниципальных услуг. Часть административных регламентов находится на стадии независимой экспертизы и виде проектов размещены на сайтах муниципальных образований.

Во всех ассоциациях муниципальных образований края Министерством правительственных информационных коммуникаций Пермского края в 2013 г. были организованы выездные координационно-методические семинары по вопросам организации предоставления муниципальных услуг.

Наиболее успешно реализуют требования Федерального закона № 210-ФЗ Соликамский ГО, Соликамский МР, Чернушинский МР, Пермский ГО, Березниковский ГО. Пока не выстроена системная работа по регламентации в Сивинском МР, Александровском МР, Кудымкарском МР, Осинском МР, Карагайском МР.

### **2.2.2. Опыт создания многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Пермском крае**

Учитывая федеральные требования, в Пермском крае реализуется централизованная схема развития многофункциональных центров (далее – МФЦ). При этом уполномоченным МФЦ является Краевое государственное автономное учреждение «Пермский краевой многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг», в муниципальных образованиях открываются его филиалы.

Проект создания МФЦ в Пермском крае стал развиваться с 2012 года, к концу которого в крае было открыто 65 окон в 7 МФЦ, где население могло получить 85 государственных и муниципальных услуг.

По итогам 2013 года населению Пермского края предоставляется около 250 услуг по принципу «одного окна» в 18 учреждениях, общее количество окон в которых составляет 174.

МФЦ открыты в г.Перми (Ленинский, Индустриальный, Кировский и Свердловский районы), в Березниках, Добрянке, Краснокамске, Кунгуре, Кудымкаре, Лысьве, Соликамске, Красновишерске, п.Октябрьский, с.Барда, с. Моховое Кунгурского района, с.Усть-Качка Пермского района (Рисунок 5). В 2014 году количество центров увеличится до 36.

Доля граждан, имеющих доступ к получению услуг по принципу «одного окна», в 2012 году составила 14% (при плане 12%), а в 2013 году - 32% (при плане - 20%). В соответствии с планом предоставления услуг по принципу «одного окна» в крае до конца 2015 года будет открыто более 700 окон в 273 МФЦ. Доля граждан, имеющих доступ к получению услуг в таком формате, составит более 90%.

Преимущества обращения не в органы власти, а в специально созданный для этого центр заключаются в том, что здесь можно быстро и комфортно получить государственные и муниципальные услуги с минимальными затратами времени. Прием заявителей осуществляется 5 дней в неделю в утренние и вечерние часы, а также в субботу.

Важной особенностью созданных учреждений является их расположение в шаговой доступности от остановок общественного транспорта. Ежедневно многофункциональные центры посещает около 3000 человек, среднее время ожидания 12-15 минут.

Несмотря на развитие сети МФЦ многие люди все еще предпочитают получать услуги традиционным способом, обращаясь в органы власти. В целях популяризации нового способа предоставления услуг Министерство правительственных информационных коммуникаций Пермского края организует открытие каждого нового МФЦ в формате Дня открытых дверей. Для жителей и гостей города проводят экскурсии, рассказывают о том, какие услуги здесь можно получить, о том, как работает принцип «одного окна». День открытых дверей позволяет гражданам подробно проконсультироваться по вопросам

получения услуг в многофункциональном центре и под руководством опытного специалиста оценить насколько это удобно и современно. Количество обращений после проведения Дня открытых дверей значительно увеличивается.

Услуги, оказываемые в МФЦ, охватывают практически все сферы деятельности человека: определение гражданского статуса; здравоохранение; земельно-имущественные отношения; культура, искусство; налоги и сборы; образование; правопорядок и безопасность; производство и торговля; семья; социальное обеспечение; спорт, туризм; транспорт, связь; труд, занятость.

Наиболее востребованными услугами являются услуги Управления Росреестра, касающиеся земельно-имущественных отношений, в том числе:

- предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости.
- предоставление сведений из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним.
- государственный кадастровый учет объектов недвижимости.
- государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Совместная работа муниципальных образований и Министерства правительственных информационных коммуникаций по организации предоставления услуг по принципу «одного окна» получила высокую оценку на федеральном уровне.

13 ноября 2013 года на итоговом заседании Правительственной комиссии по проведению административной реформы отмечено, что Пермский край входит в число 9 субъектов Российской Федерации, полностью и в срок выполнивших необходимые мероприятия.

МФЦ – новый формат взаимодействия власти и общества



Рис. 4

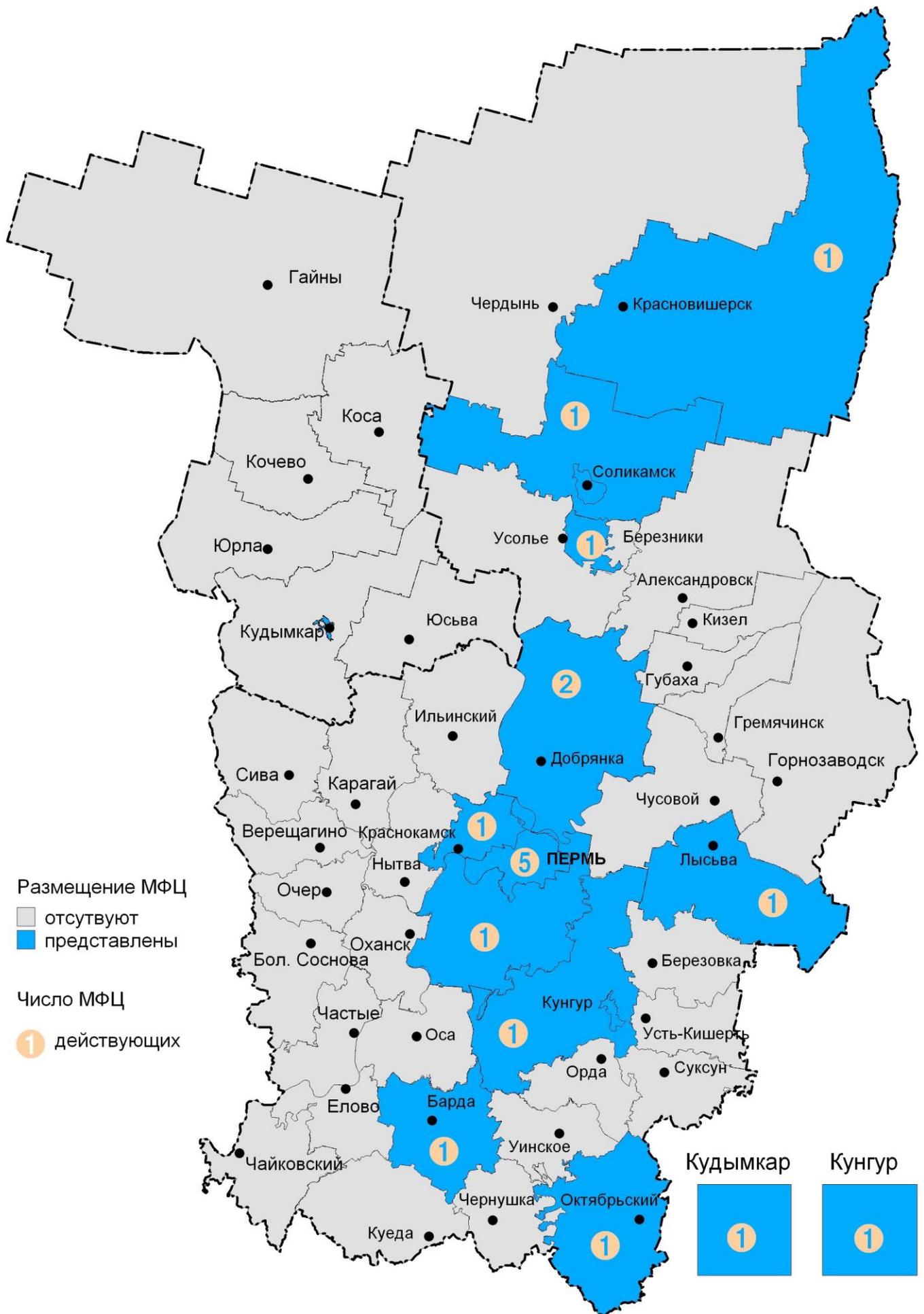


Рис. 5 Сеть МФЦ в Пермском крае

### **2.2.3. Опыт внедрения системы общественного контроля качества предоставления муниципальных услуг**

Совершенствование предоставления муниципальных услуг населению является одним из ключевых направлений развития системы управления на местном уровне, которое должно осуществляться при активном участии граждан. Степень их активности в оценке качества предоставляемых услуг – важный критерий эффективности взаимодействия органов власти и населения, успешности становления гражданского общества.

В начале июня 2013 года Министерством территориального развития Пермского края был инициирован запуск портала «Оценка качества муниципальных услуг на территории Пермского края» в информационно-коммуникационной сети Интернет по адресу: [kontroluslug.permkrai.ru](http://kontroluslug.permkrai.ru) (далее по тексту Портал). Портал представляет собой один из инструментов выражения гражданами мнения о деятельности органов местного самоуправления (местной администрации).

Основное назначение Портала – получение данных для формирования рейтингов муниципальных образований, основанных на оценках гражданами качества предоставления муниципальных услуг и добросовестности поставщиков, предоставляющих эти услуги в муниципальных образованиях Пермского края. Согласно разработанному регламенту, муниципальные образования оцениваются по показателю «Доля граждан муниципальных районов и городских округов Пермского края, удовлетворенных качеством предоставления муниципальных услуг». Данные этой оценки, содержащиеся в электронной системе, используются при подведении итогов конкурса муниципальных районов и городских округов Пермского края по достижению наиболее результативных значений показателей управленческой деятельности. Конкурс проводится в соответствии с постановлением Правительства Пермского края от 26.04.2013 № 346-п «О конкурсе муниципальных районов и городских округов Пермского края по достижению наиболее результативных значений показателей социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Пермского края».

Функционирование Портала также обусловлено исполнением Постановления Правительства Российской Федерации от 17.12.2012г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

На основе данных Портала оценивается эффективность деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых

находится в собственности Пермского края или в муниципальной собственности, оказывающих услуги населению муниципальных образований через сеть «Интернет».

В настоящее время Портал позволяет оценить 63 наиболее востребованные муниципальные услуги, объединенные по 14 направлениям:

1. «Образование»;
2. «Здравоохранение»;
3. «Благоустройство, ЖКХ»;
4. «Культура, искусство»;
5. «Труд, занятость»;
6. «Правопорядок и безопасность»;
7. «Производство и торговля»;
8. «Транспорт, связь»;
9. «Спорт, туризм»;
10. «Градостроительство»;
11. «Урегулирование земельных и имущественных отношений»;
12. «Дорожная деятельность»;
- 13 «Архив»;
- 14 «Социальная деятельность».

Установленные критерии оценки просты, а сам Портал максимально адаптирован для любого пользователя.

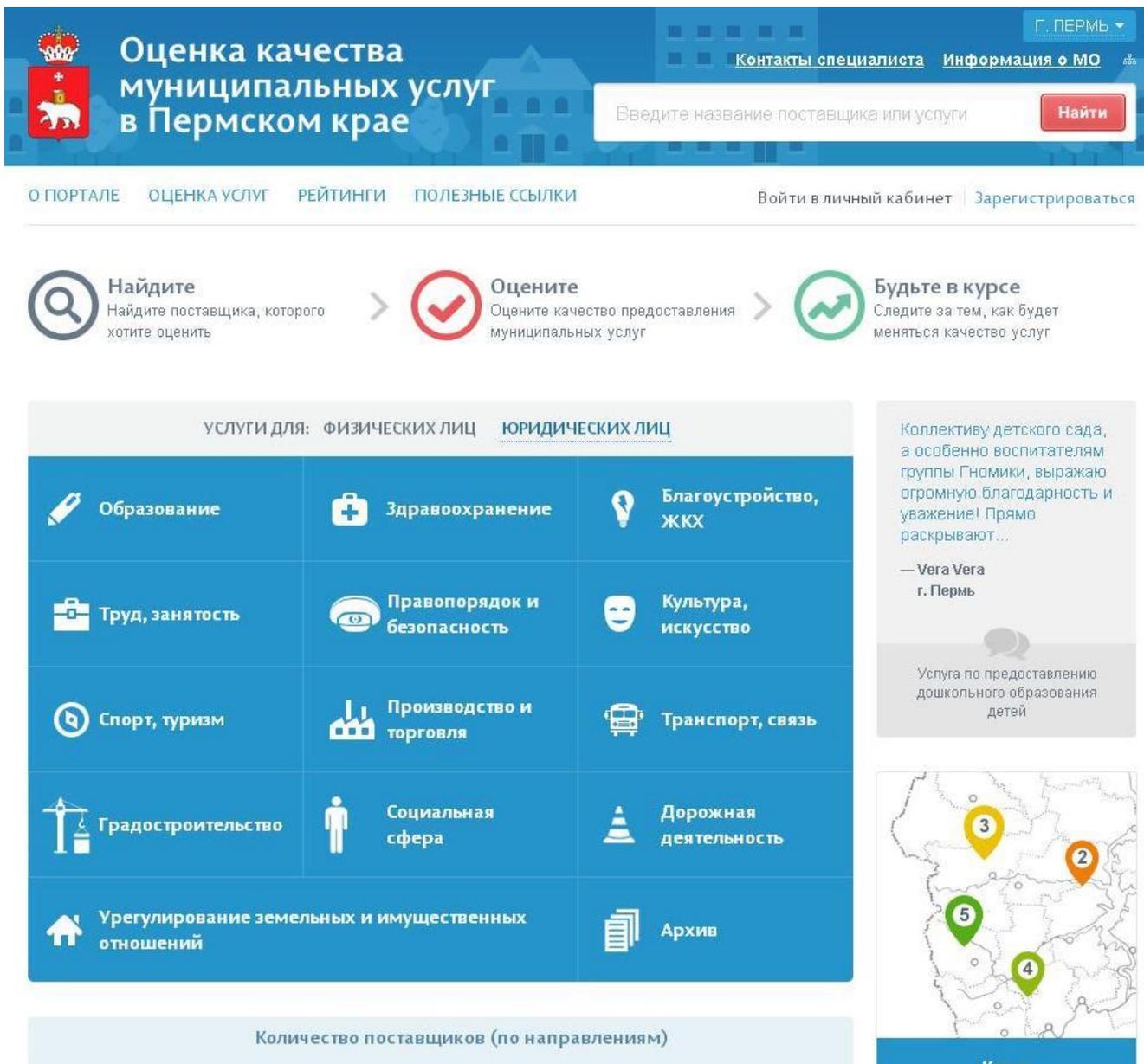


Рис. 6

На основе данных, полученных на Портале, выстраивается ряд рейтингов:

1. Рейтинг поставщиков услуг;
2. Рейтинг муниципальных образований;
3. Внутренний рейтинг, используемый в конкурсе глав муниципальных районов (городских округов) и рассчитываемый в соответствии с постановлением Правительства Пермского края от 09.09.2013 г. № 1199-п «Об утверждении регламентов оценки участников конкурса муниципальных районов и городских округов Пермского края по достижению наиболее результативных значений показателей управленческой деятельности»;
4. Рейтинг руководителей (постановление Правительства РФ от 17.12. 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»).

Поскольку голосование проходит в сети Интернет, появилась

необходимость создания и внедрения в структуру Портала автоматизированной системы учета и отсеивания «недобросовестных голосов». Она функционирует с декабря 2013 года.

Рейтинги, составленные по данным Портала, влияют на количество принятых в расчет рейтингов голосов в отношении оцениваемых районов и городов.

За период работы Портала с мая 2013 года по февраль 2014 года выстроился открытый рейтинг муниципальных образований по оценке удовлетворенности населения качеством муниципальных услуг (Рисунок 7).

Для повышения действенности работы Портала муниципальные образования должны всесторонне информировать граждан и учреждения о его работе, и принимать своевременные и действенные меры по повышению качества предоставляемых услуг в соответствии с полученными оценками.

В 2014 году работа по совершенствованию Портала будет продолжена. Планируется создать универсальную методику формирования рейтингов эффективности деятельности органов местного самоуправления в электронном виде на основании мнения населения. В ней появится возможность использовать результаты оценки населением деятельности органов местного самоуправления по оказанию услуг не только на уровне городских округов и муниципальных районов, но и на уровне поселений.

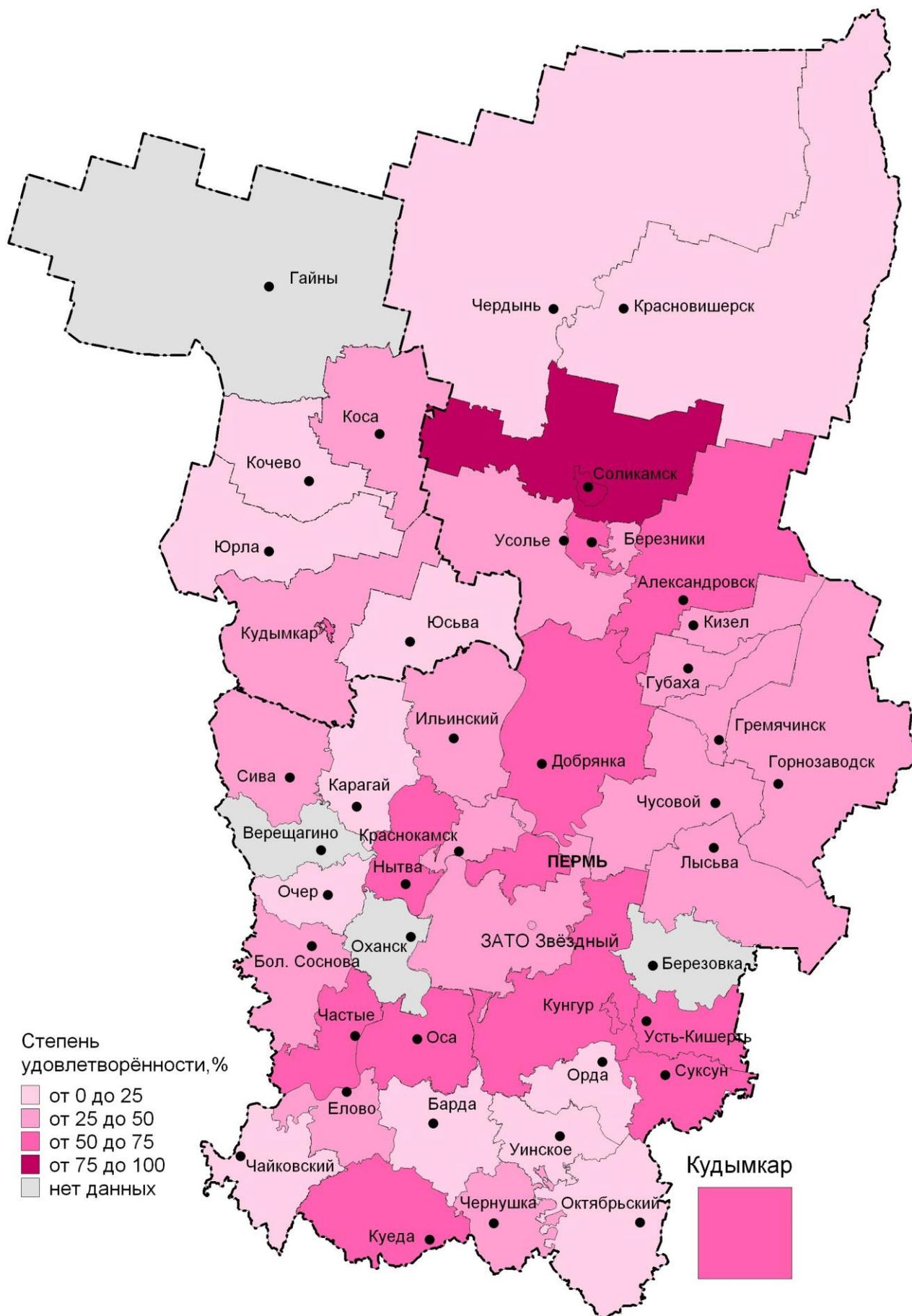


Рис. 7 Рейтинг муниципальных образований Пермского края по оценке удовлетворенности населения качеством муниципальных услуг

### 2.3. О дополнительном профессиональном образовании муниципальных служащих и глав муниципальных образований Пермского края

Реализуемая муниципальная реформа, возрастание уровня сложности задач, стоящих перед местным самоуправлением, увеличение количества делегированных ему государственных полномочий обуславливают потребность в привлечении на службу в органы местного самоуправления новых квалифицированных кадров. По объективным причинам кадровый дефицит наиболее остро ощущается на местном, особенно поселенческом уровне. Вот почему переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих и выборных должностных лиц местного самоуправления является одной из первостепенных задач сферы совместной ответственности государства и местного самоуправления. Данный факт многократно подчеркивался в докладах Председателя Совета МО Пермского края А.П. Кузнецова.

Пермский край относится к числу субъектов Российской Федерации, в которых действуют региональные программы, предусматривающие обучение муниципальных служащих. Краевая долгосрочная целевая программа «Повышение квалификации, профессиональная переподготовка муниципальных служащих и глав муниципальных образований Пермского края на 2012-2014 годы» (далее – Программа), реализуемая с начала 2012 года, была принята постановлением Правительства Пермского края от 16.12.2011 г. № 1068-п.

Обучение проводилось по 24 программам повышения квалификации и профессиональной переподготовки, которые можно объединить в четыре направления (Рисунок 8).

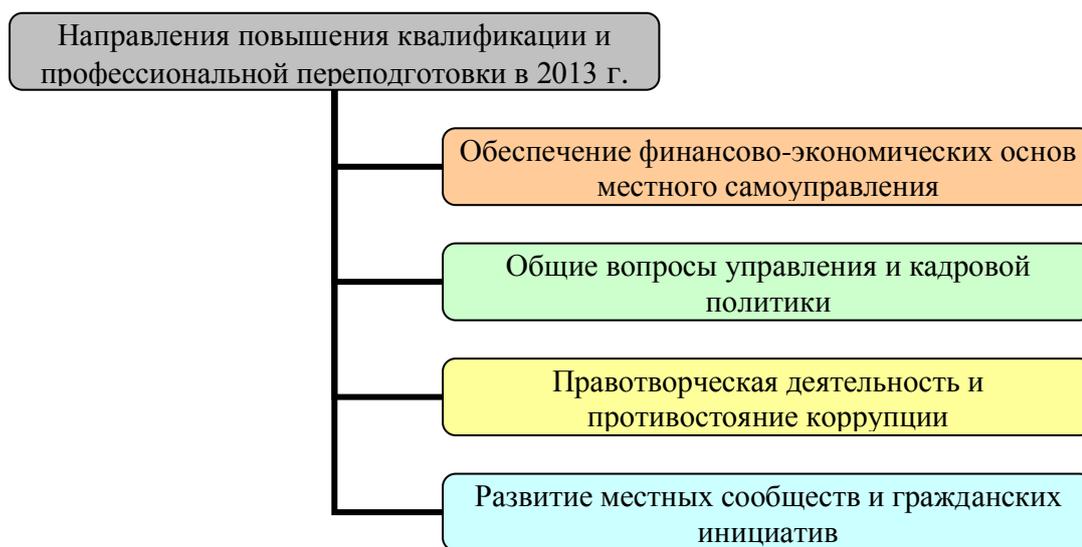


Рис. 8 Направления программ повышения квалификации муниципальных служащих и глав муниципальных образований Пермского края

Темы, по которым проходили обучение главы муниципальных образований и муниципальные служащие, были определены техническим заданием. По итогам проведения запроса котировок было отобрано шесть авторитетных образовательных учреждений:

1. Региональный институт непрерывного образования Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет» (далее – РИНО ПГНИУ);

2. Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (далее ВШЭ-Пермь);

3. Негосударственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский институт муниципального управления (Высшая школа приватизации и предпринимательства)» (далее – ПИМУ);

4. НОЧУ ВПО «Уральский институт фондового рынка»;

5. Пермский гуманитарно-технологический институт (далее – ПГТИ);

6. АНО «Сетевая Академия ЛАНИТ-Пермь».

Большинство программ было рассчитано на 72 академических часа. Но, к примеру, программа профессиональной переподготовки по теме «Муниципальное управление» предусматривала обучение в течение не менее 500 часов.

ПИМУ		ВШЭ-Пермь	РИНО ПГНИУ	Уральский институт фондового рынка	АНО «Сетевая Академия ЛАНИТ-Пермь»
Управление земельными ресурсами <b>98 чел.</b>	Организация и обеспечение кадровой работы в органах МСУ <b>55 чел.</b>	Управление государственными и муниципальными заказами <b>135 чел.</b>	Охрана окружающей среды МО <b>50 чел.</b>	Управление и развитие МО <b>9 чел.</b>	Работа в интегрированной системе электронного документооборота, архива и управления потоками работ Пермского края <b>835 чел.</b>
Организация предоставления муниципальных услуг (210-ФЗ) <b>50 чел.</b>					
Орг. деятельности по развитию малого и среднего предпринимательства в МО <b>51 чел.</b>	Современный муницип. менеджмент <b>52 чел.</b>	Бюджетирование в управлении муниципальными финансами <b>56 чел.</b>	Актуальные вопросы правового регулирования и управления МО (для глав) <b>56 чел.</b>	Правотворческая деятельность органов местного самоуправления <b>52 чел.</b>	<b>Итого: 835 чел</b>
Управление муниципальным имуществом <b>50 чел</b>	Правовое регулирование и осуществление МСУ <b>50 чел.</b>	Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд <b>117 чел.</b>	Поддержка гражданских инициатив, связи с общественностью, основы урегулирования конфликтов на местном уровне <b>51 чел.</b>	<b>Итого: 61 чел.</b>	<b>Пермский государственно-технологический институт (ПГТИ)</b>
ЖКХ. Жилищный фонд <b>53 чел.</b>					
Бюджетный учет и отчетность <b>58 чел.</b>	Правотворческая деятельность ОМСУ <b>34 чел.</b>	Исп. информационно-коммуникац. технологий в проф. деятельности муниципальных служащих и/или глав МО <b>45 чел.</b>	Организация связей с общественностью в МСУ. Информационная работа с населением <b>51 чел.</b>		Правовые и организационные формы деятельности в работе с документами, организация их учета и сохранности в архивах <b>86 чел.</b>
Повышение качества и эффективности оказания государственных и муниципальных услуг <b>104 чел.</b>	Противодействие коррупции на муниципальной службе <b>55 чел.</b>	<b>Итого: 353 чел.</b>	<b>Итого: 208 чел.</b>		<b>Итого: 86 чел.</b>
<b>Итого: 710 чел.</b>					

Рис. 9 Распределение обучающихся по учебным заведениям  
(тон обозначает направления, представленные на рис. 8)

На реализацию Программы в 2013 году в бюджете Пермского края было заложено 16,5 млн. рублей. За год по программам повышения квалификации было обучено 2 086 муниципальных служащих и 167 глав муниципальных образований Пермского края: в общем итоге повышение квалификации получили 2 253 человека. С сентября 2013 года 22 муниципальных служащих начали обучение по программе профессиональной переподготовки по теме «Муниципальное управление».

Таким образом, значение краевой долгосрочной целевой Программы «Повышение квалификации, профессиональная переподготовка муниципальных служащих и глав муниципальных образований Пермского края на 2012-2014 годы» сложно переоценить, ведь именно от профессионализма глав муниципальных образований и муниципальных служащих зависит эффективность решения проблем в территориях Пермского края.

#### **2.4. Проблемы правового сопровождения органов местного самоуправления**

Важнейшим условием эффективности правоприменительной деятельности является её законность, которая в значительной степени обеспечивается соответствием закону правовых актов, подлежащих применению.

На территории Пермского края действует Закон Пермского края от 02.03.2009 г. № 390-ПК «О порядке и организации ведения Регистра муниципальных нормативных правовых актов Пермского края» (далее Закон № 390-ПК). Согласно ст. 6 Закона № 390-ПК органы местного самоуправления обеспечивают направление копий муниципальных нормативных правовых актов и дополнительных сведений к ним в уполномоченный орган для включения в Регистр муниципальных нормативных правовых актов Пермского края (далее Регистр). Уполномоченным органом на ведение Регистра является Администрация губернатора Пермского края (указ губернатора Пермского края от 12.10.2009г. № 49).

Законом Пермского края № 390-ПК установлены сроки представления муниципальных нормативных правовых актов для включения в Регистр:

1) муниципальные нормативные правовые акты, принятые с момента образования муниципального образования по 01.01.2009 г., должны быть направлены для включения в Регистр до 01.01.2014 г.;

2) муниципальные нормативные правовые акты, принимаемые с 01.01.2009 г., направляются для включения в Регистр ежемесячно, до 10 числа месяца, следующего за отчетным периодом.

По данным на 01.12.2013 г. из 339 МО сведения представляют 338 МО (99%). Из 678 органов местного самоуправления сведения не представляют только администрация и Совет депутатов Вишерогорского СП Красновишерского МР.

Динамика представления муниципальных правовых актов для включения в Регистр представлена в Таблице 9.

В рамках предоставления сведений в Регистр не все органы местного самоуправления верно определяют нормативный характер муниципальных правовых актов. Действующим законодательством предусмотрена ответственность за отказ от предоставления муниципальных нормативных правовых актов и дополнительных сведений к ним для включения в Регистр (ст.19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). В ежеквартальном режиме органы прокуратуры запрашивают информацию о количестве представленных для включения в Регистр актов и о соблюдении сроков их предоставления.

*Таблица 9*

**Динамика предоставления муниципальных правовых актов для  
включения в Регистр**

Количество представленных муниципальных правовых актов	Периоды					
	1 кв. 2010 г.	1 кв. 2011 г.	1 кв. 2012 г.	1 кв. 2013 г.	3 кв. 2013 г.	4 кв. 2013 г.
<b>Всего</b>	31 082	49 288	61 242	81 200	89 719	100 761
<b>В т.ч. нормативных</b>	22 032	36 736	53 992	72 656	80 300	90 832

По итогам 2013 года проведена юридическая экспертиза 3 448 муниципальных нормативных правовых актов. В соответствии с полученными результатами были подготовлены экспертные заключения:

1. о соответствии муниципального нормативного правового акта Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, региональному законодательству, уставу муниципального образования – 1047 экспертных заключений (30%);

2. о выявленном несоответствии муниципального нормативного правового акта Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, региональному законодательству, уставу муниципального образования – 1490 экспертных заключений (43%);

3. о рекомендациях при внесении изменений в муниципальные нормативные правовые акты и при принятии аналогичных муниципальных нормативных правовых актов – 911 экспертных заключений (27%).

Несоответствия муниципальных нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, региональному законодательству, уставу муниципального образования выявлены в следующих сферах:

- противодействия коррупции на муниципальной службе;
- налоговых отношений;
- земельных отношений;
- трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений;
- отношений по социальному обеспечению отдельных категорий граждан;

- отношений по предоставлению муниципальных услуг и т.д.

На протяжении последних пяти лет органами местного самоуправления принимается ежегодно более 150 тыс. правовых актов. Данные прокурорского надзора свидетельствуют о том, что качество муниципальной правовой базы в ряде случаев не соответствует требуемому уровню. В частности, такая ситуация характерна для небольших муниципалитетов, в первую очередь для сельских поселений.

В течение последних четырех лет органами прокуратуры края ежегодно оспаривается порядка 4,4 тыс. муниципальных правовых актов, из них более 2,5 тыс. актов имеют нормативный характер. За первое полугодие 2013 года территориальными прокурорами выявлено 2 тыс. незаконных правовых актов органов местного самоуправления (в том числе 1,6 тыс. нормативных правовых актов). Все акты прокурорского реагирования, за исключением немногих, признаются местными властями обоснованными и удовлетворяются.

Только 30% муниципальных нормативных документов получили в текущем году положительную оценку департамента муниципальных правовых актов Администрации губернатора Пермского края, уполномоченного на проведение их юридической экспертизы. Доля экспертных заключений о выявленном несоответствии муниципального нормативного правового акта Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, уставу муниципального образования в общем количестве заключений составила 43%.

В муниципальном нормотворчестве распространены нарушения при исполнении налогового, земельного, трудового, жилищного законодательства, законодательства о муниципальном контроле и др.

Отраслевые ошибки часто встречаются при формировании документов в сфере муниципальной службы и противодействия коррупции. Органы местного самоуправления часто допускают ошибки при формировании Кодексов этики и служебного поведения муниципальных служащих, при утверждении порядка проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы и т.п.

Наиболее распространенными ошибками являются:

- утверждение актов с превышением полномочий (например, несмотря на требование ч. 2 ст. 17 Закона от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы принимается не представительным органом муниципального образования, а местной администрацией);

- некорректное использование терминологии (например, при утверждении порядка проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы орган местного самоуправления использует термин «муниципальные служащие», хотя лица, замещающие муниципальные должности, не являются муниципальными служащими);

- отсутствие в принимаемых нормативных правовых актах положений, содержащихся в типовом документе и, наоборот, включение в него избыточных

ограничений, не предусмотренных действующим федеральным и региональным законодательством (например, установление дополнительных обязанностей работодателя, не предусмотренных Конституцией Российской Федерации и Трудовым кодексом Российской Федерации).

К числу типичных нарушений независимо от отрасли законодательства относятся: несоблюдение порядка опубликования и вступления в силу актов, формы муниципального правового акта, нарушение компетенции при принятии актов, нарушение порядка подписания актов.

Причины низкого качества подготовки муниципальных правовых актов заключаются в дефиците штатного ресурса, низкой правовой грамотности муниципальных служащих, большом объеме функций, пробелах правового регулирования.

По требованию прокуроров за нарушения в нормотворческой деятельности муниципальных органов власти ежегодно в Пермском крае к дисциплинарной ответственности привлекаются от 50 до 80 чиновников. В первом полугодии 2013 года было наказано 32 должностных лица.

Практика совместной работы показывает, что применение санкционных мер не способствуют повышению качества подготовки актов. Необходимо дополнить их комплексом предупредительных разъяснительных работ. Муниципалитеты нуждаются в методической и практической помощи.

В течение первого полугодия 2013 года прокурорами городов и районов края изучено более 4 тыс. проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления, предотвращено принятие 800 незаконных муниципальных актов. В органы местного самоуправления направлено 67 проектов нормативных правовых актов с использованием права нормотворческой инициативы. По результатам их рассмотрения принято 40 нормативных правовых актов. Прокурорами принято участие в более чем 600 заседаниях представительных органов местного самоуправления, заседаниях соответствующих комитетов, комиссий, рабочих групп.

Территориальными прокурорами внесены предложения во все представительные органы местного самоуправления о закреплении в их регламентах обязанности направления в прокуратуру проектов нормативных правовых актов за 10 дней до их принятия. Абсолютным большинством органов местного самоуправления предложения прокуроров уже рассмотрены и приняты к реализации.

С целью повышения качества муниципальных нормативных правовых актов Совет МО проводит образовательные мероприятия для глав муниципалитетов. В частности, приглашенные эксперты выступают на заседаниях палат муниципальных районов, а также сельских и городских поселений. Например, в сентябре 2013 года на заседании палаты сельских поселений с докладом выступала начальник отдела законодательства субъекта Российской Федерации, ведения федерального регистра и регистрации уставов

муниципальных образований А. П. Бондарева. Она проанализировала основные ошибки органов местного самоуправления по составлению муниципальных нормативных правовых актов, дала практические рекомендации, полезные сотрудникам при выполнении работы.

Подготовка проектов модельных актов организована и проводится в рамках рабочей группы «Стандартизация нормативной правовой базы» Совета по обеспечению развития местного самоуправления в Пермском крае. Группой руководит директор департамента муниципальных правовых актов Администрации губернатора Пермского края И. В. Сальникова.

В 2014 году Совет МО планирует провести ряд обучающих семинаров для глав муниципалитетов и отраслевых специалистов по различным актуальным проблемам местного самоуправления. В список рассматриваемых вопросов планируется включить особенности обеспечения качества муниципальных правовых актов.

Совет МО считает целесообразным создание модельной нормативно-правовой базы муниципальных правовых актов в целях повышения их качества и оптимизации управленческого процесса в местных администрациях. В перспективе такая база будет размещена в сети Интернет для обеспечения беспрепятственного доступа к требуемой информации.

## **2.5. Решение некоторых вопросов местного значения**

### **2.5.1. Решение вопросов местного значения в сфере обеспечения пожарной безопасности**

В 2013 году большая часть пожаров в крае (70,2%) произошла на объектах жилья. Наибольшее количество пожаров возникло по причине неосторожного обращения с огнем (32,7%). Наибольшее количество погибших (254 человека или 90%) и травмированных (149 человек или 63,7%) людей зарегистрировано на объектах жилого фонда, в том числе на пожарах по вышеуказанной причине 71% погибших и 58% травмированных.

В разрезе городских округов и муниципальных районов ситуация представлена на Рисунке 10.

Ряд вопросов местного значения в области обеспечения пожарной безопасности остаются неразрешенными. К таким относятся, например вопросы принятия и выполнения программ пожарной безопасности, неудовлетворительного состояния противопожарного водоснабжения в ряде муниципальных образований, соблюдения требований пожарной безопасности в населенных пунктах, расположенных в лесных массивах и подверженных угрозе лесных пожаров и т.д.

Не во всех территориях в полной мере соблюдаются нормативные требования, предъявляемые к единым дежурно-диспетчерским службам муниципальных образований (далее – ЕДДС), функционирующим на штатной

основе. От деятельности этих служб во многом зависит успешность борьбы не только с пожарами, но и другими чрезвычайными ситуациями.

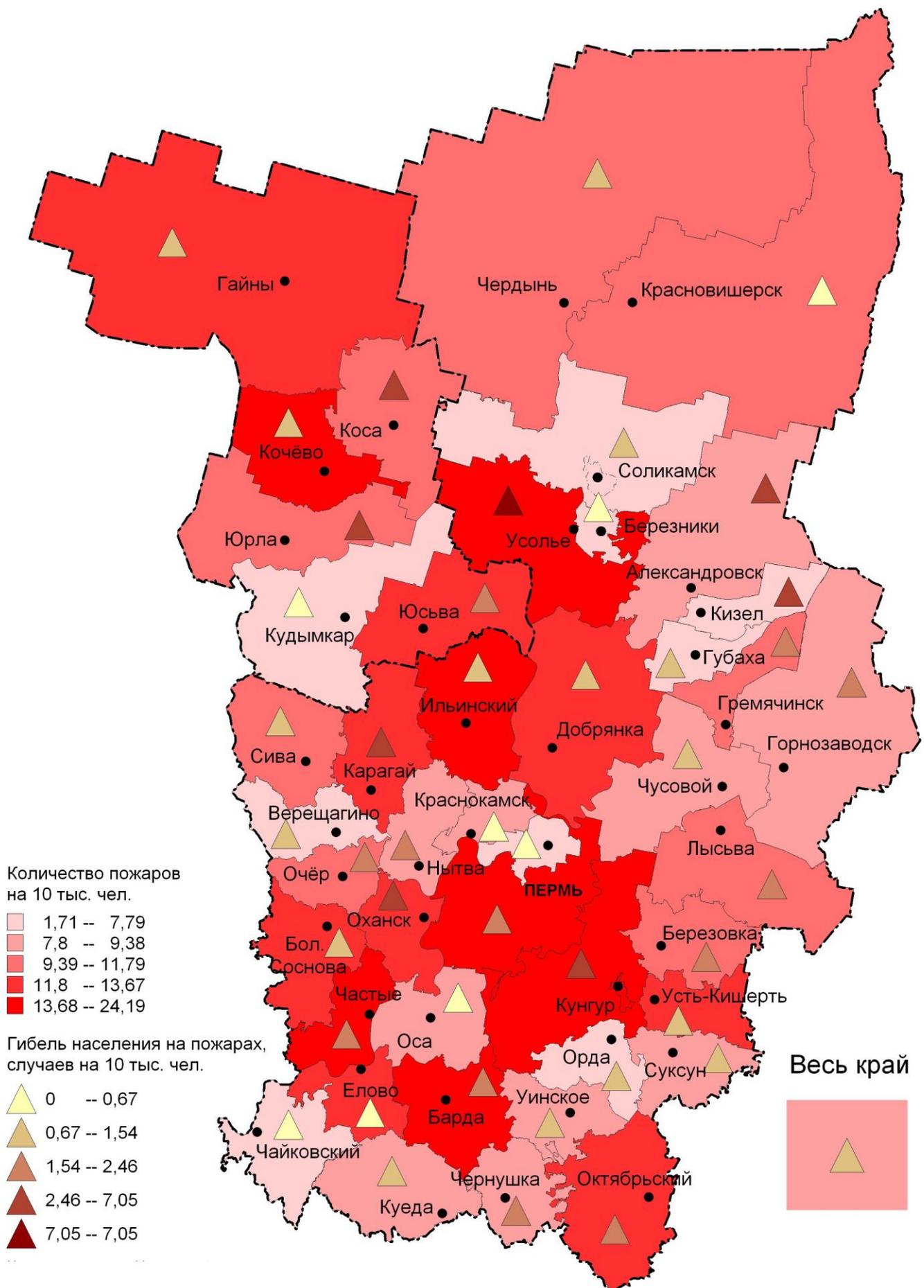


Рис. 10 Интенсивность пожаров в разрезе городских округов и муниципальных районов Пермского края

Проанализируем каждую из вышеуказанных проблем в контексте ситуации в муниципалитетах края.

На сегодняшний день по данным территориальных подразделений управления надзорной деятельности в девяти сельских и городских поселениях не приняты программы пожарной безопасности. К ним относятся Теплогорское и Пашийское СП (Горнозаводский МР); Троицкое СП (Усольский МР); Шахтинское и Центрально-Коспашское СП (Кизеловский МР); Майское ГП, Стряпунинское и Оверятское ГП (Краснокамский МР), а также Култаевское СП (Пермский МР).

В ряде МО в имеющихся программах пожарной безопасности не предусмотрена ликвидация нарушений в области наружного противопожарного водоснабжения. Среди таких муниципалитетов г.Соликамск, некоторые поселения Соликамского, Кудымкарского, Юсьвинского, Юрлинского, Верещагинского, Сивинского МР, Осинскому, Чернушинского, Куединского, Чусовского, Горнозаводского, Нытвенского, Карагайского, Оханского, Ординского, Уинского, Кочевского, Косинского, Гайнского, Пермского, Очерского и Александровского МР.

В таких муниципальных образованиях, как г.Пермь, г.Березники, г.Кунгур, Усольский, Чайковский, Добрянский, Кунгурский, Частинский и Большесосновский МР в программах предусмотрено финансирование мероприятий по наружному противопожарному водоснабжению.

Положительным примером ликвидации нарушений в области наружного противопожарного водоснабжения является опыт г.Кудымкар и г.Лысьва, а также Октябрьского, Ильинского и Суксунского МР.

На территории Пермского края имеются пожарные водоисточники, находящиеся в неисправном состоянии (Таблица 10).

*Таблица 10*

**Состояние пожарных водоисточников в Пермском крае**

Показатель, ед. измерения	Пожарные водоисточники			
	Всех типов	В том числе:		
		Пожарные гидранты	Пожарные водоемы	Пожарные пирсы
<b>Всего, ед.</b>	25 722	20 577	3 957	727
В том числе, в неисправном состоянии, ед.	648	598	141	9
Доля находящихся в неисправном состоянии, %	2,91	2,90	3,56	1,23

В Кизеловском МР неисправен 31 пожарный водоисточник, что составляет 22,46 % от общего количества объектов, в Осинском МР - 44 ед. или 9,69 %, в Чайковском МР - 159 ед. или 11,95 %, в Юсьвинском МР - 14 ед. или 7,77 %.

В настоящее время в Пермском крае насчитывается 437 бесхозных водоисточников (1,53% от общего количества), в том числе в г.Пермь – 326

водоисточников, в Кизеловском МР – 52, в Краснокамском МР – 23, в г.Кунгур–21. Не оборудованы источниками наружного противопожарного водоснабжения 133 населённых пункта.

Высокий уровень амортизации водопроводных сетей, ветшание и выход из строя пожарных водоемов, их отсутствие на территории малоэтажной застройки являются факторами, которые значительно снижают противопожарную защищенность населенных пунктов Пермского края. Требуется строительство более 200 пожарных водоемов и 20 пирсов или кольцевых сетей водопровода с пожарными гидрантами.

Отсутствие требуемого количества наружных источников противопожарного водоснабжения или их неисправное техническое состояние приводит к увеличению времени тушения пожара, материальному ущербу, а также росту затрат на эксплуатацию пожарной техники.

Сегодня не все населенные пункты края входят в нормативные зоны обслуживания пожарных подразделений. Таким образом, требования ст. 76 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» выполняются не в полной мере.

В нормативной зоне обслуживания пожарных подразделений находится 3 413 (93,9%) населенных пунктов, в них проживает 2 608 586 чел. (99%). За пределами зон, где соблюдается нормативное время прибытия подразделений пожарной охраны, находится 221 населенный пункт (6,1%) с общей численностью населения 25 875 человек (1%), в их числе 113 населенных пунктов с численностью населения менее 10 человек.

Таким образом, в 2013 году задача по тотальному прикрытию населенных пунктов не достигнута. Наиболее неприкрытые муниципальные образования представлены в Таблице 11.

Одним из способов достижения указанной задачи является создание подразделений муниципальной или добровольной пожарной охраны и обеспечение их деятельности: приобретение пожарно-технического вооружения и обучение работников муниципальной пожарной охраны и добровольной пожарной охраны. Приобретение пожарно-технического вооружения должно быть предусмотрено в программах пожарной безопасности, принятых в муниципальных образованиях края.

**Населенные пункты, находящиеся за пределами нормативных зон обслуживания пожарных подразделений**

Наименование МО	Количество населенных пунктов, ед.	Число жителей, чел.
Усольский МР	40	3179
Пермский МР	35	3561
Александровский МР	26	687
Ильинский МР	23	513
Очерский МР	17	789
ГО Пермь (микрорайоны Заостровка, Заозерье, Бумкомбинат, Новобродовский)	4 микрорайона	15 000

В соответствии со ст. 12 Федерального закона РФ от 04.05.2011 г. №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», деятельность по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, по тушению лесных пожаров (за исключением деятельности добровольной пожарной охраны) подлежит лицензированию. Для получения лицензии подразделение муниципальной пожарной охраны должно базироваться в здании пожарного депо. Необходимо иметь газодымозащитную службу, пожарно-техническое вооружение и личный состав со специальным образованием.

На территории Пермского края создано 2 008 подразделений добровольной пожарной охраны, в том числе 183 добровольные пожарные команды, 1 825 добровольных пожарных дружин. В сводном реестре добровольных пожарных Пермского края числится 15 508 добровольцев. Существующей группировки достаточно для выполнения возложенных на ДПО задач. Однако существующие подразделения добровольной пожарной охраны не соответствуют требованиям федерального закона от 06.05.2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» (далее Федеральный закон № 100-ФЗ). В соответствии со статьями 18-19 указанного Федерального закона органы местного самоуправления за счет средств соответствующих бюджетов устанавливают гарантии правовой и социальной защиты членов семей работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных. С момента принятия закона нормативно-правовые акты приняты во всех поселениях Пермского края, однако в 2013 году срок действия актов истек в 63 поселениях (Таблица 12).

Главное управление МЧС России по Пермскому краю рекомендует:

- создать на базе существующих подразделений добровольной пожарной охраны общественные объединения пожарной охраны, соответствующие нормативным документам, либо заключить договоры с существующими общественными объединениями пожарной охраны;
- продлить сроки действия нормативно-правовых актов на 2014 и последующие годы;

■ главам муниципальных районов и городских округов взять на особый контроль обучение населения мерам пожарной безопасности в муниципальных образованиях края.

*Таблица 12*

**Поселения, в которых истек срок действия нормативно-правовых актов, устанавливающих гарантии правовой и социальной защиты членов семей работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных**

<b>Муниципальный район</b>	<b>Поселения</b>
Бардымский	Печменское, Бардымское, Березниковское, Бичуринское, Брюзлинское, Елпаченское, Красноярское, Федорковское, Шермейское, Тюндюковское
Верещагинский	Верещагинское ГП, Вознесенское, Зюкайское, Нижнегалинское
Горнозаводский	Теплогорское
Гремячинский	Юбилейнинское
Добрянский	Дивьинское
Ильинский	Ивановское
Карагайский	Менделеевское, Нердвинское
Кизеловский	Кизеловское, Центрально-Коспашское
Чернушинский	Таушинское
Еловский	Дубровское, Еловское, Сугановское, Брюховское
Кочевский	Юксеевское, Кочевское, Пелымское, Большекочинское, Маратовское
Нытвенский	Чайковское, Нытвенское
Куединский	Большеусинское, Куединское, Шагиртское
Красновишерский	Красновишерское, Верх-Язьвинское
Кудымкарский	Белоевское, Верх-Иньвенское, Ленинское, Ошибское, Степановское
Чайковский	Зипуновское, Марковское
Пермский	Заболотское, Бершетское, Соколовское, Юго-Камское, Усть-качкинское
Соликамский	Родниковское
Уинский	Воскресенское, Судинское, Уинское
Усольский	Орлинское, Пыскорское, Усольское
Гайнский	Кебратское, Гайнское, Усть-Черновское, Верхнестарицкое
Чусовской	Скальнинское

Немаловажным направлением деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности является работа по обучению населения мерам пожарной безопасности. Необходимо активизировать работу в данном направлении, поскольку, к примеру, в Уинском МР в расчете на одного сотрудника администрации обучено менее 10 человек, в Кочевском МР – 6, в Нытвенском МР – 9 человек.

Главное управление МЧС России по Пермскому краю настоятельно рекомендует главам муниципальных районов и городских округов взять под особый контроль обучение населения мерам пожарной безопасности<sup>19</sup>.

Совет МО выходит с инициативой принять меры, направленные на совершенствование законодательной базы в сфере обеспечения пожарной безопасности и организации деятельности добровольной пожарной охраны. В качестве одной из таких мер предлагается разработка действенного механизма материального стимулирования работников добровольных пожарных команд.

### 2.5.2. Решение вопросов местного значения в сфере благоустройства

Одним из результативных механизмов повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления в решении проблем благоустройства является ежегодный конкурс на звание «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение Пермского края» (далее – Конкурс). В 2013 г. пакет документов для участия в Конкурсе предоставили 24 муниципальных образования. Итоги Конкурса представлены в Таблице 13.

Таблица 13

#### Итоги конкурса на звание «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение Пермского края» за 2013 г.

№ п/п	Наименование группы участников	Наименование муниципального образования
<i>1 группа - городские округа</i>		
1	1 место	г.Пермь
2	2 место	ЗАО Звездный
3	3 место	г.Березники
4	4 место	г.Лысьва
5	5 место	г.Кунгур
<i>2 группа - городские поселения</i>		
6	1 место	Полазненское ГП (Добрянский МР)
7	2 место	Чайковское ГП (Чайковский МР)
8	3 место	Краснокамское ГП (Краснокамский МР)
<i>3 группа (население от 5 тыс. чел.)</i>		
9	1 место	Сылвенское СП (Пермский МР)
10	2 место	Лобановское СП (Пермский МР)
11	3 место	Усть-Качкинское СП (Пермский МР)
12	4 место	Кондратовское СП (Пермский МР)
<i>4 группа (население от 3 до 5 тыс. чел.)</i>		
13	1 место	Половодовское СП (Соликамский МР)
14	2 место	Тюлькинское СП (Соликамский МР)
15	3 место	Майкорское СП (Юсьвинский МР)

<sup>19</sup> Исполнение органами местного самоуправления Пермского края нормативно-правовых актов по обучению населения мерам пожарной безопасности: приложение к официальному письму Главного управления МЧС России по Пермскому краю от 11.02.2014 г. № 260-2-1-10 // из архива Совета муниципальных образований Пермского края (дата обращения: 28.02.2014 г.).

16	4 место	Калинское СП (Верещагинский МР)
<i>5 группа (население до 3 тыс. чел.)</i>		
17	1 место	Платошинское СП (Пермский МР)
18	2 место	Хохловское СП (Пермский МР)
19	3 место	Родниковское СП (Соликамский МР)
20	4 место	Тохтуевское СП (Соликамский МР)
21	5 место	Дивьинское СП (Добрянский МР)
22	6 место	Иванчинское СП (Гайнский МР)
23	7 место	Верхнекалининское СП (Чусовской МР)
24	8 место	Кляповское СП (Березовский МР)

Так же муниципальные образования Пермского края принимали участие во Всероссийском конкурсе на звание «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение России». Призером конкурса стало Хохловское сельское поселение Пермского муниципального района, занявшее 3 место среди сельских поселений VI категории. Также необходимо особо отметить достижения Хохловского поселения и в рамках регионального конкурса – по итогам 2013 года оно вновь находится в тройке лидеров в своей группе поселений численностью до 3 тысяч человек. Кроме того, свои лидирующие позиции по итогам конкурса на звание «Самое благоустроенное поселение Пермского края» за 2013 год сохранили г.Пермь, ЗАТО Звездный, г.Березники, Полазненское, Чайковское, Краснокамское городские поселения. В числе сельских поселений устойчивых положительных результатов по итогам 2012-2013 гг. достигли Лобановское, Кондратовское, Тюлькинское, Майкорское, Платошинское сельские поселения.

Двуреченское и Платошинское сельские поселения Пермского муниципального района в 2013 году были награждены почетными дипломами Министерства регионального развития Российской Федерации за хорошую работу по развитию жилищно-коммунального хозяйства и повышению благоустроенности муниципального образования, проведенную в 2012 году. Некоторые муниципалитеты, участвовавшие в конкурсе, были отмечены свидетельствами Министерства регионального развития Российской Федерации за достижение наилучших показателей по следующим номинациям:

- за успехи в реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» - городской округ закрытое административно-территориальное образование Звездный Пермского края;

- за активное развитие конкурентной среды в муниципальном хозяйстве - Полазненское городское поселение Добрянского муниципального района;

- за надежное теплоснабжение муниципального образования - город Пермь.

### **2.5.3. О деятельности органов местного самоуправления по разработке и принятию документов территориального планирования**

Рассматривая деятельность органов местного самоуправления по вопросу разработки и принятия документов территориального планирования, следует отметить, что разработка проектов таких документов ведется в отсутствие документов территориального планирования Российской Федерации. В результате муниципалитеты планировали развитие соответствующих территорий на долгосрочный период, исходя из Схемы территориального планирования Пермского края. Учитывая то, что без наличия документов территориального планирования дальнейшее развитие муниципальных образований невозможно, вопрос о деятельности органов местного самоуправления по созданию данных документов постоянно находился в поле зрения Совета МО.

Разработка схем территориального планирования муниципальных районов была практически завершена к началу 2013 года. Несколько иная ситуация складывалась по созданию генеральных планов городских округов: к началу года их не было у двух недавно образовавшихся муниципальных образований: Губахинского и Лысьвенского ГО. Частично генеральный план был утвержден в ЗАТО Звездный. Гораздо хуже обстояли дела с разработкой и утверждением генеральных планов поселений. Поэтому в п. 3.5. резолюции VII Съезда Совета муниципальных образований Пермского края, принятой 11.04.2013 г., главам муниципальных образований рекомендовано «до конца 2013 года разработать и утвердить документы территориального планирования, используя региональный фонд софинансирования расходов».

Подводя итоги работы по анализируемому направлению за 2013 год, можно констатировать, что ситуация заметно улучшилась. По данным Министерства строительства и ЖКХ Пермского края по состоянию на 01.02.2014 г. были утверждены генеральные планы ЗАТО Звездный, Лысьвенского ГО а также 82% поселений (Рисунок 11, Таблица 14). **Утверждение генеральных планов поселений завершено в 25 из 40 муниципальных районов.**

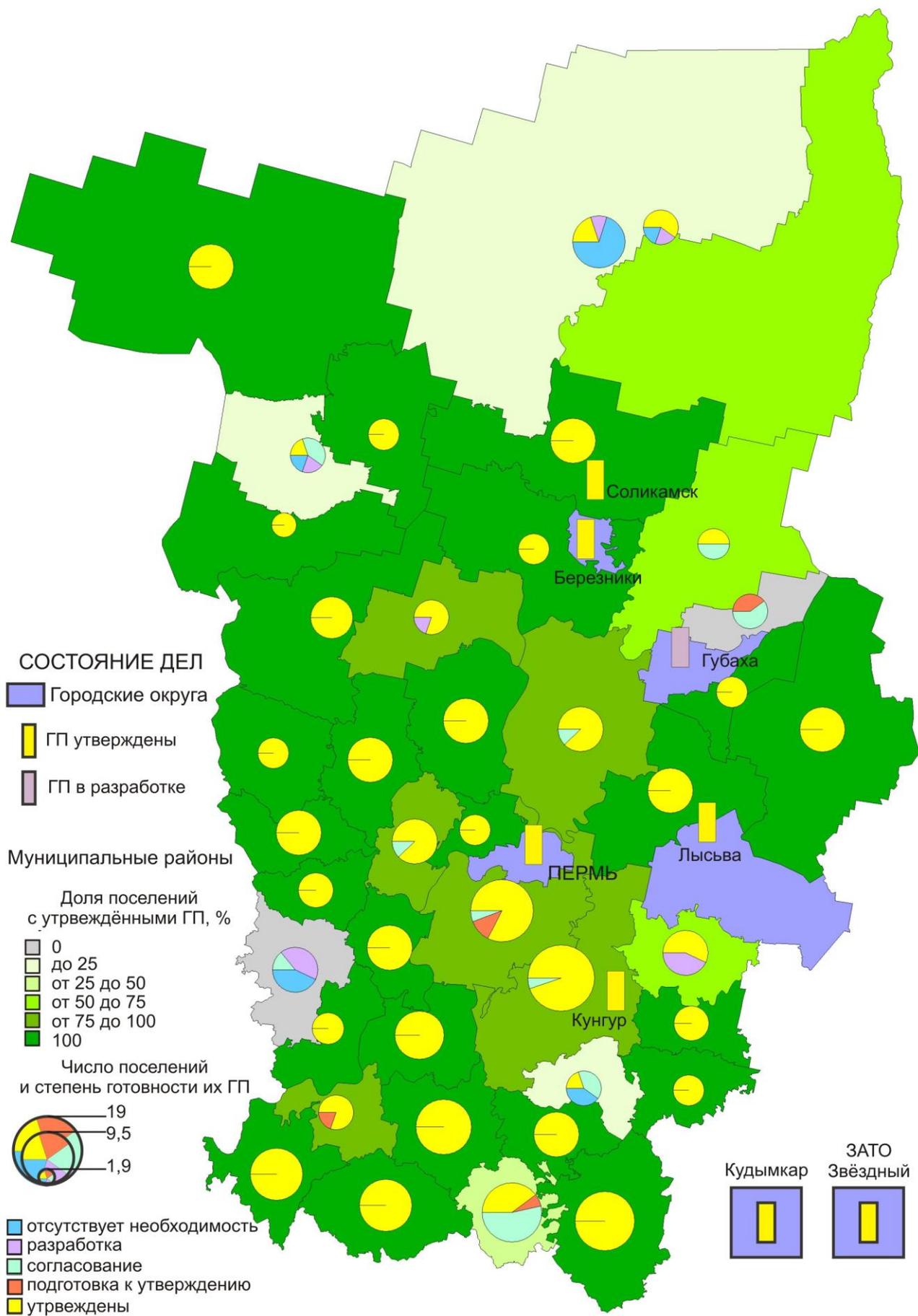


Рис. 11 Подготовка генеральных планов муниципальных образований Пермского края на 01.02.2014 г.

На сегодняшний день (за февраль-апрель 2014 г.) утверждены ещё 12 генеральных планов сельских поселений. Итого: обеспеченность документами территориального планирования муниципальных образований составляет 96,5 %.

Отсутствуют генеральные планы 12 поселений:

- Кизеловского городского поселения Кизеловского МР,
- Асовского, Кляповского, Сосновского сельских поселений Березовского МР,
- Полозовского сельского поселения Большесосновского МР,
- Юго-Камского сельского поселения Пермского МР,
- Ананьинского и Калиновского сельских поселений Чернушинского МР,
- Большекеччинского, Пелымского и Юксеевского сельских поселений Кочёвского МР.
- Пожвинского сельского поселения Юсьвинского МР.

Представительные органы 14 сельских поселений приняли решение об отсутствии необходимости подготовки генеральных планов на территорию. Это:

- Тойкинское, Левинское и Петропавловское сельские поселения Большесосновского МР,
- Вайское сельское поселение Красновишерского МР,
- Карьевское и Медянское сельские поселения Ординского МР.
- Бондюжское, Валайское, Вильгортское, Керчевское, Колвинское, Покчинское, Усть-Урольское сельские поселения Чердынского МР,
- Маратовское сельское поселение Кочёвского МР.

В 11 муниципальных образованиях утверждены генеральные планы на часть поселения – населенный пункт – центр поселения:

- г.Александровск, п.Яйва Александровского МР,
- с.Большая Соснова, с.Кленовка, с.Черновское Большесосновского МР,
- г.Добрянка Добрянского МР,
- г.Красновишерск Красновишерского МР,
- ст.Чайковская Нытвенского МР,
- с.Ашап, с.Орда Ординского МР,
- г.Чердынь Чердынского МР.

В результате 100%-ая обеспеченность документами территориального планирования зафиксирована в 27 муниципальных районах: в Бардымском, Верещагинском, Горнозаводском, Гремячинском, Еловском, Ильинском, Карагайском, Кишертском, Краснокамском, Куединском, Кунгурском, Октябрьском, Осинском, Оханском, Очерском, Сивинском, Соликамском, Суксунском, Уинском, Усольском, Чайковском, Частином, Чусовском, Гайнском, Косинском, Кудымкарском, Юрлинском.

Кроме того, в связи с территориальными преобразованиями: а именно, произошедшим объединением поселений в Кишертском, Пермском, Суксунском и Усольском муниципальных районах, необходима доработка генеральных планов в новых границах поселений, а также внесение изменений в схемы

территориального планирования соответствующих муниципальных районов.

Подготовка документов территориального планирования началась муниципальными образованиями в 2006 году. Ситуация за 7 лет изменилась, поэтому назрела необходимость внесения изменений в схемы территориального планирования муниципальных районов, в генеральные планы городских округов и поселений. Согласно Градостроительному кодексу РФ процедура внесения изменений в документы территориального планирования аналогична процедуре подготовки самих документов территориального планирования. Обязательные условия: размещение проектных материалов в Федеральной государственной информационной системе территориального планирования не позднее чем за 3 месяца до утверждения, согласование с соответствующими органами согласно требованиям Градостроительного кодекса РФ, а также проведение публичных слушаний при внесении изменений в генеральные планы.

**Подготовка генеральных планов городских и сельских поселений  
Пермского края по состоянию на 01.02.2014 г.<sup>20</sup>**

Муниципальный район	Кол-во поселений, ед.	Распределение поселений по степени готовности генеральных планов, ед.				Отсутствует необходимость в разработке
		Утверждены	Подготовка к утверждению	Согласование	Разработка	
Александровский	4	2	-	2	-	-
Бардымский	12	12	-	-	-	-
Березовский	7	4	-	-	3	-
Большесосновский	7	-	-	1	3	4
Верещагинский	7	7	-	-	-	-
Горнозаводский	7	7	-	-	-	-
Гремячинский	4	4	-	-	-	-
Добрянский	8	7	-	1	-	-
Еловский	5	4	1	-	-	-
Ильинский	7	7	-	-	-	-
Карагайский	7	7	-	-	-	-
Кишертский	5	5	-	-	-	-
Кизеловский	5	-	2	3	-	-
Краснокамский	4	4	-	-	-	-
Красновишерский	5	3	-	-	1	1
Куединский	10	10	-	-	-	-
Кунгурский	19	18	-	1	-	-
Нытвенский	8	7	-	1	-	-
Октябрьский	13	13	-	-	-	-
Ординский	5	1	-	2	-	2
Осинский	9	9	-	-	-	-
Оханский	8	8	-	-	-	-
Очерский	5	5	-	-	-	-
Пермский	17	14	2	1	-	-
Сивинский	4	4	-	-	-	-
Соликамский	7	7	-	-	-	-
Суксунский	4	4	-	-	-	-
Уинский	7	7	-	-	-	-
Усольский	4	4	-	-	-	-
Чайковский	10	10	-	-	-	-
Частинский	4	4	-	-	-	-
Чердынский	10	2	-	-	1	7
Чернушинский	15	6	1	8	-	-
Чусовской	8	8	-	-	-	-
Гайнский	7	7	-	-	-	-
Коссинский	4	4	-	-	-	-
Кочевский	5	1	-	2	1	1
Кудымкарский	6	6	-	-	-	-
Юрлинский	3	3	-	-	-	-
Юсьвинский	5	4	-	-	1	-
<b>Итого</b>	<b>291</b>	<b>239</b>	<b>6</b>	<b>22</b>	<b>10</b>	<b>15</b>

<sup>20</sup> Информация о состоянии дел по подготовке документов территориального планирования муниципальных образований Пермского края: приложение к официальному письму Министерства строительства и архитектуры Пермского края от 02.02.2014г. №СЭД-35-06-09-1426 // из архива Совета муниципальных образований Пермского края (дата обращения: 24.02.2014 г.).

В Красновишерском МР утвержденные генпланы присутствуют у 60% поселений (Верх-Язьвинское, Вишерогорское и Усть-Язьвинское СП). По Вайскому СП принято решение об отсутствии необходимости в разработке генерального плана. В стадии разработки находится генеральный план Красновишерского ГО.

От 80% до 96% поселений Еловского, Добрянского, Кунгурского, Нытвенского, Пермского и Юсьвинского МР имеют утвержденные Планы. В Еловском МР утвержденный градостроительный документ не приняло Еловское СП, в Добрянском МР – Добрянское ГП, в Кунгурском МР – Комсомольское СП; в Нытвенском МР – Чайковское СП. В отмеченных поселениях документы находятся на этапе согласования. В Пермском МР не имеют утвержденных генеральных планов Юго-Камское СП (находится в состоянии согласования), Заболотское и Кондратовское СП (осуществляется подготовка к их утверждению); в Юсьвинском МР – Пожвинское СП (находится в стадии разработки).

Территориальные различия в рамках разработки генеральных планов поселений показывают, что в совершенно разной ситуации оказались муниципальные районы со схожим географическим положением, природными условиями и системой расселения. Очевидно, в данном случае на первый план выходит фактор эффективности управления на местах.

Проблема своевременной разработки градостроительной документации постоянно находилась в центре внимания региональной власти и Совета МО. Настораживают решения об отсутствии необходимости разработки генеральных планов в поселениях, расположенных в центральных и южных районах края, которые обладают достаточным потенциалом для развития.

#### **2.5.4. Информационное обеспечение деятельности муниципальных образований Пермского края**

По данным Министерства правительственных информационных коммуникаций Пермского края по состоянию на июль 2013 года 81% муниципальных образований имеет свои официальные сайты, либо официальные страницы на сайтах муниципальных районов.

Среди городских округов и муниципальных районов полным набором информации (Таблица 15) обладают сайты только двух территорий: г.Березники, г.Соликамск.

Достаточно полная информация представлена на сайтах 6 городских округов и муниципальных районов. Главным образом, к ним относятся муниципальные образования, администрации которых расположены в городах, относящихся по численности населения к крупнейшим, большим и средним. Муниципальные районы, возглавляемые малыми городами, продемонстрировали наименьший результат.

**Распределение городских округов и муниципальных районов  
Пермского края по показателю наполняемости официальных  
сайтов информацией в соответствии с требованиями  
Федерального закона от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ\***

100%		От 75% до 100%		От 50% до 75%		От 25% до 50%	
Название МО	%	Название МО	%	Название МО	%	Название МО	%
Березниковский ГО	100	Пермский ГО	96	Кишертский МР	75	Пермский МР	43
Соликамский ГО	100	ЗАТО Звездный	96	Гайнский МР	74	Гайнский МР	42
		Кудымкарский ГО	93	Лысьвенский ГО	64	Верещагинский МР	37
		Краснокамский МР	93	Добрянский МР	57	Очерский МР	36
		Кунгурский МР	93	Чайковский МР	57	Частинский МР	36
		Губахинский ГО	83			Карагайский МР	33
		Кунгурский ГО	76			Березовский МР	33
						Ординский МР	33
						Нытвенский МР	30
						Ильинский МР	28
						Кочевский МР	28
						Юрлинский МР	28
						Юсьвинский МР	26
						Соликамский МР	25
						Кизеловский МР	25
						Горнозаводский МР	25

\*По данным Министерства правительственных информационных коммуникации Пермского края

Для официальных сайтов остальных территорий края характерен уровень наличия официальной информации ниже 25%. Незначительный уровень информационной наполняемости официальных сайтов (ниже 15%) отмечен в Бардымском МР и Сивинском МР – 12%, Октябрьском МР – 11%, Большесосновском МР – 9%.

Среди сайтов городских и сельских поселений требованиям информационной наполняемости отвечает только сайт Добрянского ГП. В Полазненском ГП Добрянского МР полнота официальной информации, размещенной на сайте, зафиксирована на отметке 85%. На уровень от 85% до 75% вышли страницы на официальных сайтах следующих сельских поселений: Кондорское СП (Кишертский МР) – 80%, Посадское СП (Кишертский МР) – 79%, Сосновское СП (Чайковский МР), Осинцовское СП (Кишертский МР) – 77%, Андреевское СП (Кишертский МР) – 75%.

Анализ результатов указанного мониторинга показал, что главные замечания касаются отсутствия требуемой информации на сайте, полноты и

наполнения существующих разделов, качества размещенной информации и ее актуальности. Таким образом, необходимо принять меры по доработке и совершенствованию официальных сайтов, а также объединить усилия региональной власти и органов местного самоуправления муниципальных районов по оказанию консультационной, методической, технологической, организационной поддержки органам власти поселений для приведения их официальных сайтов (страниц) в соответствие требованиям, установленным Федеральным законом от 09.02.2009г. № 8-ФЗ.

Вместе с тем, особо хотелось бы отметить результаты деятельности администрации г.Чайковский, которая была награждена дипломом победителя Всероссийского конкурса местного самоуправления «Открытый муниципалитет» в номинации «Самая открытая администрация». Администрация Чайковского ГП смогла наиболее наглядно и доступно предоставить гражданам доступ к информации о том, на что расходуются бюджетные деньги. При определении победителей конкурса учитывалась как доступность бюджетных данных на сайтах муниципалитетов, так и стремление муниципалитетов донести эти данные до граждан простым, понятным рядовому обывателю языком.

### **2.5.5. Состояние и охрана окружающей среды на территориях муниципальных образований**

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации<sup>21</sup>, 2013 г. был провозглашен Годом охраны окружающей среды. План основных мероприятий по его проведению был утвержден распоряжением Правительства РФ<sup>22</sup>. Во исполнение указа Президента и распоряжения председателя Правительства РФ в Пермском крае, а также практически во всех муниципальных районах и городских округах, были приняты нормативные правовые акты, определяющие порядок проведения Года охраны окружающей среды на региональном и муниципальном уровне.

Итоговым мероприятием Года стал 4 Всероссийский съезд по охране окружающей среды, который прошел в Москве 2-4 декабря 2013г.

В рамках федерального плана мероприятий в Пермском крае проведены следующие мероприятия:

- Министерством природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края проведен региональный этап Российского национального конкурса водных проектов старшеклассников «Чистая вода». В конкурсе приняли участие 360 учащихся из образовательных учреждений 34 территорий

---

<sup>21</sup> О проведении в Российской Федерации Года охраны окружающей среды: указ Президента Российской Федерации от 10.08.2012 № 1157 [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/70213700/> (дата обращения: 03.02.2014).

<sup>22</sup> Об утверждении плана основных мероприятий по проведению в 2013 году в Российской Федерации Года охраны окружающей среды: распоряжение председателя Правительства РФ от 26.11.2012 № 2189-р [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/70268076/> (дата обращения: 03.02.2014).

Пермского края.

- Министерством образования Пермского края организовано участие школьников во Всероссийской олимпиаде по экологии, X Всероссийском юниорском лесном конкурсе «Подрост», совместно с Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю проведен Всероссийский открытый урок по охране окружающей среды.

- Федеральными и региональными органами экологического надзора, а также администрациями ряда территорий организована работа прямой линии «Зеленый телефон», на которую поступило 729 обращений.

- 31 августа 2013 г. Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю организовано проведение Акции «Всероссийский экологический субботник – Зеленая Россия». Акция прошла в 25 муниципальных районах и городских округах. Во Всероссийском субботнике приняло участие более 2 млн человек со всей страны. Учитывая успешный опыт проведения мероприятия, было принято решение о его повторном проведении 30 августа 2014 г.

Кроме того, Делегация Пермского края, в состав которой вошли представители Добрянского, Краснокамского, Чусовского муниципальных районов и городских округов Пермь, Березники, Лысьва, ЗАТО Звездный, приняла участие в работе 4 Всероссийского съезда по охране окружающей среды, сформировала свои предложения в итоговую Резолюцию съезда.

В рамках Плана регионального уровня было проведено 364 мероприятия.

В частности, Правительством Пермского края проведен региональный этап Всероссийской акции «Дни защиты от экологической опасности», по итогам которой было определено 8 муниципалитетов-победителей, информация о которых представлена на Рисунке 12.

Результаты регионального этапа Всероссийской акции «Дни защиты от экологической опасности»	
<i>Победители</i>	<i>Номинанты</i>
<b>1 место:</b> г. Березники г. Пермь	<b>МР:</b> <u>Еловский</u> , <u>Нытвенский</u> , <u>Чердынский</u> , <u>Краснокамский</u> , <u>Большесосновский</u> , <u>Березовский</u> , <u>Юсьвинский</u> , Горнозаводский, Карагайский, <u>Красновишерский</u>  <b>ГО:</b> Кунгур Кудымкар Соликамск <u>Губаха</u>
<b>2 место:</b> г. Лысьва Чайковский МР	
<b>3 место:</b> Пермский Добрянский <u>Чернушинский</u> Чусовской МР	

Рис. 12

Министерством природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края было организовано проведение Всероссийского дня посадки леса и Всероссийской акции «Живи лес». Участники мероприятий посадили 165,3 тыс. шт. саженцев деревьев, были заложены 15 аллей и скверов, посажена дубовая роща.

В рамках регионального плана мероприятий было проведено немало мероприятий, направленных на продвижение экологических знаний.

Так, НК «Лукойл» была проведена Акция «Дети и ОАО «ЛУКОЙЛ» за экологию», ООО «ЛУКОЙЛ – Пермнефтеоргсинтез» реализован социальный проект «Мастерская будущего», направленный на экологическое просвещение учащихся и молодежи.

Администрацией г. Лысьвы была проведена межмуниципальная экологическая конференция «Экология. Просвещение. Мы», а Администрацией г. Перми – международная научно-практическая конференция по вопросам экологии города Перми.

Министерством культуры Пермского края организован выпуск кинопрограммы для школьников «Уроки экологии», а администрацией г. Лысьвы проведен межмуниципальный фестиваль любительских видеофильмов «Экостоп».

В рамках регионального плана Федеральным научным центром медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения проведен конкурс молодых ученых, студентов, аспирантов «Лучшая работа молодого ученого по теме «Экология и здоровье».

Министерством природных ресурсов и экологии РФ совместно с Министерством природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края в г. Перми был проведен межрегиональный семинар «Внедрение зеленого хозяйства и ресурсосберегающих технологий как факторов перехода к устойчивому развитию».

В рамках муниципальных планов проведено 14 429 мероприятий:

- конкурсы: на лучшую кормушку, конкурсы скворечников, рисунков, сочинений, видеофильмов;
- книжные и фото выставки, выставки детского творчества, викторины;
- акции «За чистый город», «Сделаем вместе», «Чистые улицы нашего села», «Как прекрасен этот мир», «Эколето – 2013», «Сохраним мир птиц», «Экоелка – 2013», «Подари жизнь дереву», «Чистый лес», «Чистый берег», «Мы за чистую планету»;
- экологические уроки, шествия «Сохраним природу города для будущего», фестивали;
- организована работа по ликвидации несанкционированных свалок и санитарная уборка территорий, посадка зеленых насаждений, обустройство экологических троп, мест отдыха в городских лесах, родников, очистка берегов малых рек;
- проведены семинары – практикумы для педагогов образовательных учреждений, руководителей экологических отрядов;
- организован выпуск листовок, плакатов на экологическую тематику и др. мероприятия.

Интересным событием года стала Акция «Не тяни резину», объявленная управлением по экологии и природопользованию г. Перми и направленная на сбор и утилизацию изношенных автомобильных покрышек.

Основные итоги года охраны окружающей среды в Пермском крае:

1. Мероприятия прошли: в 40 муниципальных образованиях края: на 5105 предприятиях, в 1143 образовательных учреждениях и учреждениях дополнительного образования, в 638 учреждениях культуры, в 360 общественных организациях.

2. Проведено 8940 рейдов и проверок, выявлено 5365 нарушений, по всем из которых органами контроля (надзора) приняты меры административного воздействия, 415 материалов передано в прокуратуру.

3. Выявлено 1027 несанкционированных свалок, ликвидировано – 780 из них (76%).

4. Озеленено около 43 тыс. га территорий, посажено 756 тыс. деревьев и кустарников, разбито газонов на площади 837 га.

5. Очищено 470 км берегов и русел рек, обустроено 294 родника и пруда.

6. Природоохранные мероприятия проведены на 92 ООПТ, в том числе на 62 местных и 30 региональных, установлено 347 природоохранных аншлагов и знаков, обустроено 73 места разрешенной рекреации, очищено и вывезено с

территорий 105 тыс. тонн ТБО, организовано 132 экологической тропы, проведено 1491 экскурсия.

7. В целях продвижения экологических знаний проведено 116 конференций экологической тематики, 4274 семинара, круглых стола, лекции, мастер-класса, тематических уроков с разными целевыми аудиториями;

8. Проведено 1905 праздников, шествий, выступлений агитколлективов, организовано 1043 экологических выставки, проведено 1346 конкурсов.

9. Издано 28 509 сборников, буклетов, листовок, плакатов экологической тематики.

По итогам Года охраны окружающей среды в Пермском крае администрации муниципальных образований были награждены дипломами по одиннадцати номинациям, которые мы объединили в пять групп (Таблица 16).<sup>23</sup>

**Таблица 16**

**Администрации муниципальных образований, награжденные дипломами по итогам Года охраны окружающей среды**

<b>Номинация дипломов</b>	<b>Название МО</b>
<i>Группа I Защита и надлежащее содержание объектов гидросферы</i>	
За лучшую работу по очистке и благоустройству прибрежных и водоохранных полос, очистке берегов рек (за последние 5 лет):	Красновишерский МР, Пермский МР, Сивинский МР
За лучшую работу по строительству берегозащитных берегоукрепительных сооружений (за последние 5 лет)	Чусовской МР, ГО Кунгур, Частинский МР
<i>Группа II Утилизация твердых бытовых отходов и использование вторичного сырья</i>	
За лучшую работу по ликвидации несанкционированных свалок по итогам Года охраны окружающей среды:	ГО Соликамск, Александровский МР, ГО Лысьва
За лучшую работу по использованию вторичного сырья в Год охраны окружающей среды:	Верещагинский МР, ГО Кудымкар, Краснокамский МР
За лучшую работу по экологически безопасному захоронению отходов производства и потребления по итогам Года охраны окружающей среды:	ЗАО Звездный, Краснокамский МР, Октябрьский МР
<i>Группа III Экологическое образование и работа с населением</i>	
За лучшую работу по экологическому образованию и воспитанию по итогам Года охраны окружающей среды	Краснокамский МР, ГО Соликамск, Пермский МР
За лучшую работу по вовлечению населения в природоохранную деятельность по итогам Года охраны окружающей среды	Чердынский МР, Чайковский МР, Еловский МР
<i>Группа IV Сохранение особо охраняемых природных территорий и озеленение населенных пунктов</i>	
За лучшую работу по сохранению особо охраняемых природных территорий местного значения по итогам Года охраны	Карагайский МР, ГО Пермь,

<sup>23</sup> Итоги года охраны окружающей среды в Пермском крае: приложение к официальному письму Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края от 22.01.2014 № СЭД-30-01-23-57// из архива Совета муниципальных образований Пермского края (дата обращения: 28.01.2014).

окружающей среды:	Березовский МР
За лучшую работу по озеленению городских (поселковых) территорий (за последние 5 лет)	Октябрьский МР, Березниковский ГО, Пермский МР
<i>Группа V Общий масштаб природоохранных мероприятий</i>	
За наибольшее количество природоохранных мероприятий по итогам Года охраны окружающей среды среди городских округов Пермского края:	ГО Губаха, ГО Лысьва, ГО Березники
За наибольшее количество природоохранных мероприятий по итогам Года охраны окружающей среды среди муниципальных районов Пермского края:	Добрянский МР, Чернушинский МР, Чусовской МР, Березовский МР, Кишертский МР, Суксунский МР

## **2.6. Проблемы и перспективы развития финансовых основ местного самоуправления в Пермском крае**

Вопросы финансово-экономических основ местного самоуправления являются крайне актуальными на протяжении многих лет. Возвращаясь к данной теме в очередной раз, Всероссийский съезд муниципальных образований разделяет две его стороны. Первая – необходимость изменения норм федерального законодательства, о которой говорится достаточно подробно. Вторая – это резервы повышения уровня финансового обеспечения, имеющиеся у самих органов местного самоуправления.

Остановимся сначала на первой стороне вопроса и, коротко изложив позицию Съезда, рассмотрим ситуацию в муниципальных образованиях Пермского края.

По мнению Всероссийского съезда, муниципалитетам – и это подтвержденный многолетней практикой и широким экспертным мнением факт – собственных доходов местных бюджетов повсеместно не хватает даже на текущую деятельность, не говоря уже о перспективном развитии соответствующих территорий.

Финансовые основы муниципальных образований базируются на положениях №131-ФЗ и принципах, установленных Европейской хартией местного самоуправления (п.2 ст.9 Хартии). Муниципальные образования должны обладать реальными собственными финансовыми средствами, которыми они вправе распоряжаться по своему усмотрению. Кроме того, муниципалитеты должны иметь возможность определять ставки местных налогов и сборов в пределах, установленных законом (пп.1 и 3 ст. 9 Хартии).

В России данный принцип реализован не в полной мере, поскольку сохраняется тенденция значительной централизации в федеральном бюджете доходов бюджетной системы страны с последующим перераспределением их части в бюджеты субъектов Российской Федерации (и оттуда далее в местные бюджеты) в формате межбюджетных трансфертов.

Таким образом, финансовое положение муниципальных образований в значительной степени зависит не от их собственных усилий, а от финансовых возможностей субъектов Российской Федерации, размеров межбюджетных трансфертов и налоговых доходов, передаваемых из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам, а также эффективности и обоснованности механизмов их распределения между бюджетами муниципальных образований.

Данная ситуация в полной мере характерна и для Пермского края. Доля безвозмездных поступлений в виде дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов доходной части всех муниципальных образований в 2013 г. составила 56% (здесь и далее фактическое исполнение), доля только дотаций – 15%. По доле дотаций доходной части бюджета все городские округа и муниципальные районы края были разделены на 4 группы (Таблица 17, Рисунок 13). По итогам 2013 г. традиционно только три городских округа края имеют долю дотаций в доходной части бюджета ниже 10% (г.Березники, г.Пермь и г.Соликамск). Доля налогов и неналоговых доходов в общем объеме доходов колеблется от 52,2% (г.Соликамск) до 70,8% (г.Пермь).

Понятно, что это самые многолюдные территории, обладающие мощным экономическим потенциалом, и вносящие в значительный вклад в благополучие бюджетной системы всей страны. Тем не менее, и они, сталкиваясь с глобальными проблемами, сразу же могут попасть в сильную зависимость от межбюджетных трансфертов.

Один городской округ и десять муниципальных районов завершили 2013 г. с фактическим показателем «Доля дотаций в доходах» от 10 до 20%. К ним относятся территории, концентрирующие меньший экономический потенциал по сравнению с первой группой, но в большинстве своем обладающие одним – двумя видами экономической деятельности, прямо или косвенно обеспечивающими относительно прочную базу по налогам и сборам (добыча нефти и газа, калийных солей, транспортировка газа, химическое производство, электроэнергетика, металлургическое производство). Среди них встречаются территории, где сформировалась достаточно диверсифицированная экономика, с относительно устойчиво функционирующими видами деятельности. Это г.Кунгур, Пермский и Краснокамский районы. Указанным муниципальным образованиям удастся с разной степенью успеха использовать преимущества своего выгодного экономико-географического положения. Доля налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов у муниципальных образований группы составила от 32,4 % (Пермский район) до 43,6% (Чайковский район).

Выполнение плана по расходам составило от 85,4% (Чайковский район) до 94,2% (Пермский район). Следует отметить, что самый низкий уровень исполнения расходной части бюджета (менее 90%) зафиксирован у тех муниципальных районов группы, для которых характерно низкое выполнение плана по межбюджетным поступлениям.

**Некоторые показатели, характеризующие бюджеты городских округов и муниципальных районов Пермского края по итогам 2013 г.**

Название МО	Доля дотаций в доходах бюджета, МО факт, %	Исполнение бюджета, %		
		по доходам (всего)	в т.ч. по межбюджетным трансфертам	по расходам
ГО Березники	0,8	84,7	70,3	75,2
ГО Пермь	0,9	97,2	91,4	94,4
ГО Соликамск	5,5	98,4	86,3	89,1
Чайковский МР	10,0	86,9	78,8	85,4
ГО Кунгур	11,4	92,6	90,2	89,9
Добрянский МР	13,0	93,9	86,7	88,6
Осинский МР	15,3	99,0	92,2	93,0
ГО Губаха	15,8	97,1	90,6	87,4
Чусовской МР	16,7	88,9	82,3	86,4
Краснокамский МР	16,7	93,1	84,2	88,2
Соликамский МР	18,1	92,3	87,1	89,9
Пермский МР	19,1	96,5	93,7	94,2
Чернушинский МР	19,5	96,0	93,7	88,0
Красновишерский МР	20,3	86,2	83,7	65,5
ГО Кудымкар	20,5	92,0	86,5	84,7
Горнозаводский МР	21,0	88,6	83,0	85,3
Кизеловский МР	21,1	95,1	92,6	73,5
ГО Лысьва	23,9	87,1	82,8	83,1
Гремячинский МР	24,2	91,4	84,9	75,8
Александровский МР	24,6	92,8	92,4	88,9
Бардымский МР	24,9	96,5	94,2	92,5
Оханский МР	26,7	92,7	88,8	90,6
Усольский МР	27,0	88,4	80,3	87,0
Очерский МР	27,9	95,4	93,9	92,6
Ординский МР	28,5	91,5	87,2	85,3
Куединский МР	28,6	96,4	94,8	91,9
Нытвенский МР	28,9	87,8	81,7	87,5
Частинский МР	30,2	93,9	91,8	93,3
Верещагинский МР	30,4	95,6	94,1	94,2
Еловский МР	32,7	91,7	88,6	86,4
Кунгурский МР	33,6	95,7	92,6	87,1
Октябрьский МР	33,6	97,1	95,4	94,5
Кишертский МР	33,8	93,9	91,3	91,3
Юсьвинский МР	33,8	94,8	93,9	91,8
Уинский МР	34,3	90,0	87,5	86,9
Березовский МР	34,5	93,7	92,3	89,1
Карагайский МР	34,8	93,2	91,4	87,5
Сивинский МР	35,5	98,1	97,7	96,6
Гайнский МР	36,3	96,4	95,6	92,5
Косинский МР	36,3	97,6	97,3	92,5
Ильинский МР	37,2	98,7	98,3	96,0
Суксунский МР	38,6	96,9	95,8	95,7
Кочевский МР	38,7	91,1	89,7	82,8
Большесосновский МР	38,9	97,3	94,8	92,6
Чердынский МР	42,3	88,7	86,0	86,5
ЗАТО Звездный	43,6	100,8	95,6	91,0
Кудымкарский МР	45,6	95,3	94,8	90,9
Юрлинский МР	45,8	89,9	88,3	90,1

В следующую группу муниципальных образований вошло 2 городских округа и 12 муниципальных районов. Доля дотаций в их доходной части составила от 30% до 40%. Большая зависимость от межбюджетных трансфертов возникает у территорий данной группы из-за более слабой налоговой базы. При этом налоговая база таких аграрно-индустриальных районов, как, Бардымский, Куединский, Ординский, Усольский по сравнению с другими преимущественно аграрными территориями, оказавшимися в группах с большей долей дотаций, является более мощной. На их территории ведется добыча нефти, а в Усольском районе еще и калийных солей. Для муниципальных образований, где традиционно более весомую роль играл индустриальный сектор, сложившаяся налоговая база напротив может быть охарактеризована как слабая, поскольку в случае выхода основных видов промышленного производства, присутствующих на их территории, на устойчивую траекторию развития, большинство из них могли бы снизить уровень дотаций в общем объеме доходов бюджета. В некоторых МО есть хорошие резервы и для развития агропромышленного комплекса.

Значение доли налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов у большинства муниципальных образований группы оказалось в диапазоне от 20% до 30%. Выше показатели Усольского района (39,4%), Кудымкара (32,9%), Горнозаводского района (33,8%), Гремячинского района (30,8%). Ниже – Красновишерского (14,7%) и Бардымского (14,7%) районов.

Выполнение плана по расходам составило от 65,5% (Красновишерский район) до 92,6% (Очерский район). В рассматриваемой группе прослеживается зависимость между уровнем исполнения расходной части и выполнением плана по межбюджетным поступлениям.

В следующей группе муниципальных образований – 17 районов, в доходах бюджета которых дотации составляют от 30% до 40%. Большинство из них – преимущественно аграрные районы, главными видами деятельности в которых являются сельское хозяйство и (реже) лесозаготовки. Обрабатывающая промышленность если и представлена в структуре их экономики, то чаще всего производством пищевых продуктов и малыми предприятиями, занимающимися деревообработкой. Доля налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов у муниципальных образований группы составила от 8,5% (Косинский район) до 21,2% и 23,8% в районах с наиболее диверсифицированной структурой обрабатывающих производств (Верещагинском и Кунгурском).

План по расходам МО группы хуже всего выполнен в Кочевском районе (82,8%), лучше – в Ильинском (96,6%). Как и в предыдущей группе на исполнение плана по расходам, наряду с невыполнением показателей по межбюджетным трансфертам повлияли и другие факторы.

В замыкающей по степени доле дотаций в доходах бюджета группе муниципальных образований – один округ и три муниципальных района. Доля

дотаций в доходной части их бюджета – более 40%. Муниципальные районы группы характеризуются теми же признаками, что и территории в предыдущей группе. У ЗАТО Звездный в силу специфики его генезиса традиционно высока доля дотаций в доходах бюджета. Доля налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов у муниципальных образований группы составила от 7,0% (Кудымкарский район) до 27,6% (ЗАТО Звездный). Выполнение плана по расходам составило от 86,5% (Чердынский район) до 91,0% (ЗАТО Звездный).

В группу городских и сельских поселений с долей дотаций в доходах бюджета менее 10% вошло 25 муниципальных образований (табл. 18), что составляет 7,4% от общего их количества. В их числе:

- городские поселения с относительно диверсифицированной структурой экономики;

- поселения, на территории которых зарегистрированы или осуществляют свою деятельность структурные подразделения хозяйствующих субъектов, специализирующиеся на добыче нефти и газа, добыче калийных солей, химическом и металлургическом производстве, транспортных услугах;

- поселения, находящиеся в пригородных зонах и охваченные субурбанизационными процессами (на их территории развернулось индивидуальное жилищное строительство, размещаются новые производства).

Сочетание перечисленных признаков характерно для некоторых городских поселений. Такие особенности экономико-географического положения и функциональной структуры поселений благоприятно (прямо или косвенно) влияют на их налоговый потенциал, создают относительно прочную финансово-экономическую базу местного самоуправления.

В группе поселений с долей дотаций в общем объеме доходов бюджета от 10% до 20% оказалось 9,3% МО; от 20% до 30% – 10,7% МО; от 30% до 40% – 21,5% МО; от 40% до 50% – 14,6% МО; 50% и выше – 36,4% МО. В последней группе уровень дотаций в доходах бюджета 70% и выше имеют 122 поселения (Диаграмма 1). Это поселения с преимущественно сельскохозяйственной или лесохозяйственной специализацией, многие из них занимают окраинное положение в муниципальных районах. Состояние экономики большинства МО можно охарактеризовать как депрессивное.

Как уже отмечалось, Всероссийский съезд МО уделил значительное внимание резервам повышения уровня финансового обеспечения, имеющимся у самих органов местного самоуправления. В частности, это работа с теми доходными источниками, которые закреплены за органами местного самоуправления, в том числе недавно, или будут закреплены в среднесрочной перспективе.

**Распределение поселений Пермского края по доле дотаций в общем объеме доходов бюджета**



Среди таких источников можно выделить:

- зачисление с 01.01.2013 г. поступлений от налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов и городских округов в размере 100% доходов соответственно;

- увеличение нормативов отчислений от единого сельскохозяйственного налога в бюджеты поселений и муниципальных районов до 50% доходов соответственно (в бюджеты городских округов до 100% доходов);

- увеличение с 01.01.2016 г. размера нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов от доходов в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду с 40 % до 55%.

- увеличение с 01.01.2014 г. размера нормативов отчислений в бюджеты городских округов от доходов от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных в границах городских округов, а также от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков и доходов от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, с 80 % до 100%;

- зачисление с 01.01.2013 г. сумм денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов в бюджеты муниципальных образований, которыми приняты соответствующие муниципальные правовые акты, по нормативу 100 процентов;

- установление органами региональной власти с 01.01.2014 г. дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории Российской Федерации (исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта

Российской Федерации от указанного налога);

- включение в число объектов обложения земельным налогом (с налоговой ставкой в размере, не превышающем 0,3% кадастровой стоимости земельного участка) земельных участков, ограниченных в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд.

Необходимо также обратить внимание на доходные источники, вопрос о появлении которых прорабатывается на федеральном уровне. В перечень таких источников включены:

- передача отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в размере 15%, 20% и 35% доходов в бюджеты поселений, муниципальных районов и городских округов соответственно;

- введение местного транспортного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения.

Перспективным источником формирования доходов местных бюджетов является местный налог на недвижимость, который предполагается взимать на основе оценки рыночной стоимости недвижимого имущества. Его предлагается устанавливать взамен земельного налога и налога на имущество физических лиц. При этом налог на недвижимое имущество будет, во-первых, взиматься со всех объектов недвижимого имущества, находящихся в собственности физических лиц, а во-вторых, его базой будет выступать кадастровая стоимость этих объектов, а не инвентаризационная, как в настоящее время.

При этом необходимо, чтобы введение данного налога, с одной стороны, обеспечило более справедливое распределение налоговой нагрузки между объектами недвижимого имущества с разной рыночной стоимостью, а с другой стороны, было социально приемлемым и осуществлялось с учетом сложившегося уровня доходов населения, не привело к росту налоговой нагрузки на малообеспеченных граждан. Эти меры должны способствовать тому, чтобы установление данного налога позволило увеличить доходы местных бюджетов, а также перераспределило налоговую нагрузку по налогообложению недвижимости таким образом, чтобы собственники дорогой недвижимости и больших земельных участков платили обоснованные налоги.

**Поселения Пермского края с самой низкой и самой высокой долей дотаций в доходах бюджета**

Поселения с долей дотаций в доходах бюджета менее 10% (факт)			Поселения с долей дотаций в доходах бюджета более 70% (факт)		
Название района	Название поселения	Доля дотаций, %	Название района	Название поселения	Доля дотаций, %
Пермский	Соколовское	0,0	Чердынский	Усть-Урольское	70,3
Чайковский	Ольховское	0,5	Большесосновский	Тойкинское	71,0
Усольский	Романовское	1,4	Большесосновский	Ленинское	71,2
Добрянский	Краснослудское	1,5	Октябрьский	Атнягузинское	71,4
Соликамский	Половодовское	2,1	Кизеловский	Южно-Коспашское	71,5
Бардымский	Печменское	2,2	Кочевский	Большекочинское	71,6
Пермский	Савинское	2,2	Гайнский	Иванчинское	72,5
Добрянский	Полазненское	2,7	Гайнский	Усть-Черновское	72,9
Чернушинский	Чернушинское	3,1	Кишертский	Черноярское	72,9
Осинский	Осинское	3,4	Куединский	Большеусинское	73,0
Пермский	Двуреченское	3,5	Кочевский	Маратовское	73,1
Чусовской	Чусовское	3,6	Большесосновский	Левинское	73,2
Чайковский	Чайковское	4,0	Суксунский	Поедугинское	73,2
Краснокамский	Краснокамское	4,1	Верецагинский	Путинское	73,8
Очерский	Очерское	4,7	Гайнский	Сейвинское	75,2
Пермский	Усть-Качкинское	4,8	Большесосновский	Левичанское	76,5
Горнозаводский	Горнозаводское	5,4	Косинский	Светличанское	78,4
Чайковский	Большебукорское	5,6	Кочевский	Юксеевское	78,5
Оханский	Оханское	6,0	Гайнский	Кебратское	78,9
Верецагинский	Верецагинское	6,7	Верецагинский	Бородульское	79,0
Добрянский	Добрянское	7,2	Косинский	Верхнестарицкое	79,4
Кунгурский	Кыласовское	7,8	Александровский	Скопкортненское	80,2
Чернушинский	Павловское	8,4	Куединский	Талмазское	82,4
Соликамский	Родниковское	9,3	Кочевский	Пельмское	83,1

Всероссийский съезд выступил также с широким кругом предложений по изменению федерального законодательства, которые должны быть подробно рассмотрены и поддержаны на местах. В их числе рассмотрение следующих возможностей:

- передачи местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций в размере 2%, суммы поступлений от которой в настоящее время зачисляются в федеральный бюджет;
- введения в качестве местного налога транспортного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов;
- закрепления за местными бюджетами отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения в размере 100%

доходов (по 50% доходов от этого налога в бюджеты поселений и муниципальных районов);

- увеличения доли отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты до 50%;
- передачи местным бюджетам поселений отчислений от налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых;
- зачисления поступлений от налога на доходы физических лиц по месту жительства граждан;
- неукоснительного соблюдения нормы статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой при возложении на органы местного самоуправления новых расходных обязательств либо увеличении имеющихся одновременно должны определяться источники и порядок финансирования соответствующих дополнительных расходов;
- введения на федеральном уровне единого реестра всех установленных федеральными законами полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения и механизма объективной оценки их стоимости.

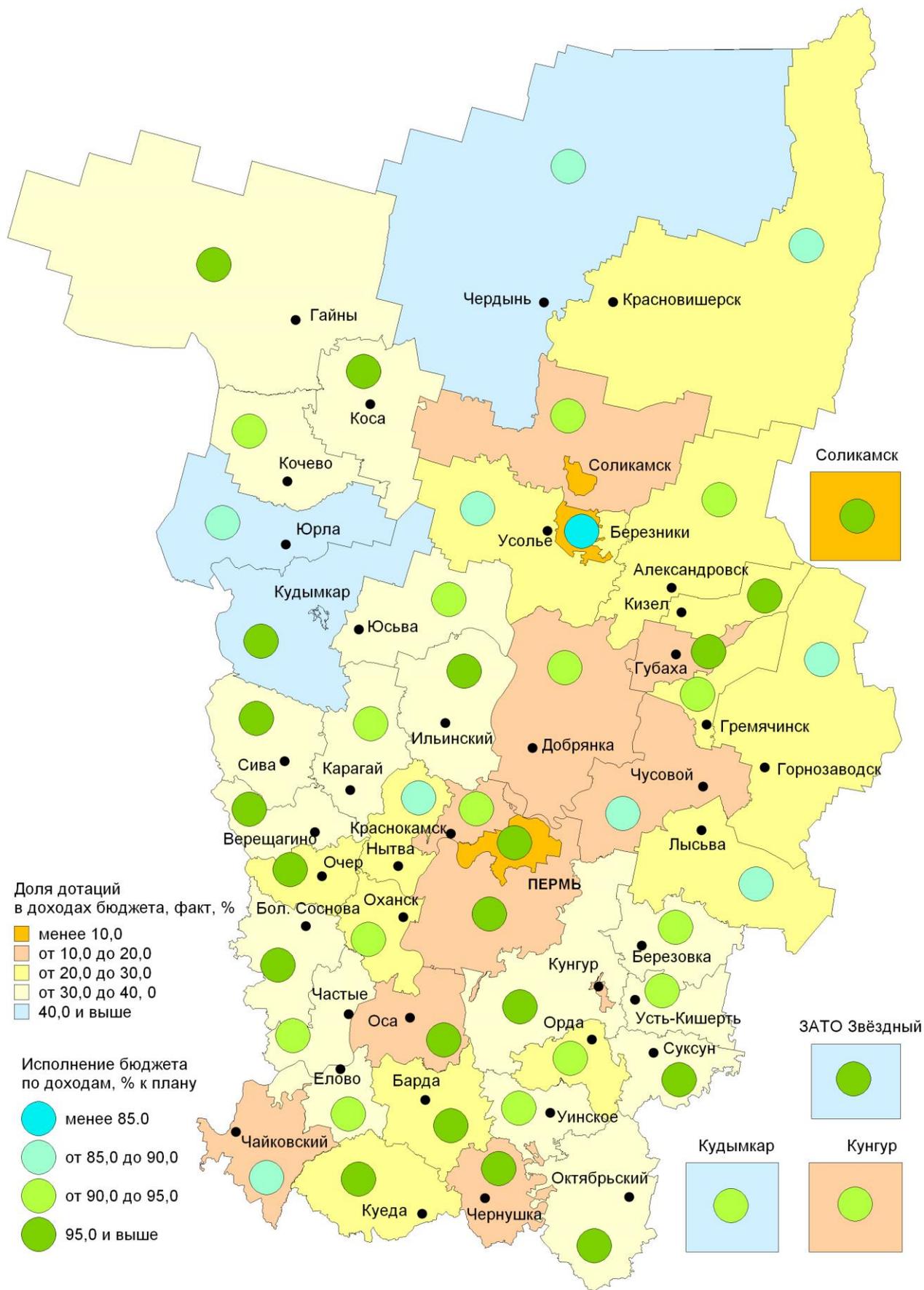


Рис. 13 Доля дотаций в доходах бюджетов ГО и МР Пермского края и их исполнение по доходам в 2013 г.

## **Глава 3 Направления совершенствования системы местного самоуправления в Пермском крае**

### **3.1. О подходах к установлению представительным органом порядка и критериев оценки результативности деятельности органов местного самоуправления, применяемых по итогам заслушивания ежегодных отчетов главы муниципального образования, главы местной администрации (практика муниципальных образований Пермского края)**

Одной из первостепенных задач в сфере местного самоуправления является повышение качества муниципального управления и эффективности принимаемых решений. Без ее реализации невозможно достигнуть устройства местной власти, отвечающего такому требованию, чтобы «любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой»<sup>24</sup>. Именно такую цель поставил, говоря о проблемах местного самоуправления, В.В. Путин в ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Повышение качества муниципального управления невозможно без четких порядка и критериев оценки его результативности.

Изучение вопросов нормативно-правового регулирования в сфере оценки результативности деятельности органов местного самоуправления в 2013 г. являлось одним из приоритетных направлений деятельности Совета представительных органов муниципальных образований, работающего при Законодательном Собрании Пермского края. В процессе рассмотрения обозначенной проблематики члены Совета пришли к пониманию необходимости формирования единых подходов, применяемых при оценке депутатами результативности деятельности органов исполнительной власти муниципалитетов по итогам заслушивания ежегодных отчетов глав муниципальных образований.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обязывает главу муниципального образования, главу местной администрации, направлять в представительный орган ежегодный отчет о результатах своей деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления. Также данный закон вменяет в обязанность представительного органа муниципального образования заслушивание ежегодного отчета, по итогам которого производится оценка деятельности главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию.

Более того, федеральным законом установлено, что неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным

---

<sup>24</sup> Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/news/19825> (дата обращения: 18.12.2013).

органом по результатам его ежегодного отчета, данная два раза подряд, является основанием для удаления главы муниципального образования в отставку.

Вместе с тем, федеральное законодательство не содержит норм, предписывающих представительным органам установление нормативными правовыми актами регламента представления и заслушивания отчета, а также критериев оценки результативности деятельности исполнительной власти на местах. Это зачастую является причиной возникновения правовых пробелов в муниципальном правотворчестве в рассматриваемой сфере.

По итогам обсуждения данного вопроса Советом выработаны рекомендации представительным органам муниципальных районов и городских округов о необходимости разработки и принятия согласованных с местными администрациями соответствующих нормативных правовых актов.

Управлением по взаимодействию с органами местного самоуправления аппарата Законодательного Собрания края проведен анализ нормотворческой практики на уровне муниципальных районов и городских округов Пермского края по утверждению порядка заслушивания ежегодных отчетов глав муниципалитетов и показателей результативности деятельности местных администраций.

Так, в 2012 г. нормативные правовые акты, регламентирующие порядок заслушивания представительным органом ежегодных отчетов главы муниципального образования, были приняты лишь в 28 из 48 муниципальных районах и городских округах Пермского края; аналогичное количество муниципалитетов утвердило критерии оценки результативности работы местных администраций. В 2013 г. количество территорий, утвердивших регламентные процедуры представления отчета о работе администрации муниципалитета, увеличилось до 36; показатели результативности деятельности администраций приняты в 32 муниципальных районах и городских округах.

По результатам анализа, в большинстве территорий нормативными правовыми актами урегулированы форма, содержание отчета, срок его представления на рассмотрение в представительный орган, установлены целевые показатели оценки результативности деятельности местной администрации.

В то же время существует ряд не урегулированных норм в принятых нормативных правовых актах: не во всех положениях о порядке заслушивания депутатами отчета главы установлены процедуры, определяющие порядок участия граждан в заседании представительного органа и предоставления им слова для выступлений и вопросов, представления представителю органу доклада в случае отсутствия главы, что порождает риск возникновения судебных прецедентов.

Одним из наиболее серьезных пробелов в нормативном правовом регулировании данной сферы является отсутствие перечня критериев оценки результативности деятельности, на основании которых оценивается работа администрации муниципального образования. Это влечет за собой риски,

связанные с необъективностью подходов, применяемых при оценке итогов работы местной администрации.

Принципиально важно, чтобы депутаты представительных органов муниципалитетов, оценивая эффективность работы исполнительной власти территории, руководствовались исключительно объективными факторами, опираясь на четко сформулированные показатели, применяемые при оценке итогов деятельности органов местного самоуправления за отчетный период.

Советом представительных органов муниципальных образований края была создана рабочая группа по подготовке рекомендаций представительным органам муниципалитетов об установлении нормативными правовыми актами порядка (процедуры) заслушивания ежегодных отчетов главы муниципального образования о результатах его деятельности и показателей, применяемых при оценке результативности деятельности местной администрации. В состав рабочей группы, помимо членов Совета, вошли представители краевого Правительства и экспертного сообщества.

В результате был разработан и утвержден решением Совета представительных органов перечень оценочных показателей, рекомендуемый представительным органам для применения при принятии решений по итогам заслушивания ежегодных отчетов главы муниципального образования, главы местной администрации (прилагается). Данный перечень синхронизирован с основными нормативными правовыми актами, принятыми в Российской Федерации и Пермском крае, обеспечивая согласованный на всех уровнях подход к оценке результативности деятельности исполнительных органов муниципальных районов и городских округов.

В целях урегулирования процедурных вопросов оценки результативности деятельности органов местного самоуправления и исходя из проведенного анализа нормативных правовых актов муниципального уровня, краевым Советом представительных органов было принято решение рекомендовать земским собраниям и думам городских округов установить правовыми актами, регулирующими порядок заслушивания ежегодных отчетов главы муниципального образования о результатах его деятельности и деятельности местной администрации, нормы, регламентирующие:

- вид голосования (тайное или открытое);
- размещение информации, представленной в отчете главы муниципального образования, главы местной администрации, в местных средствах массовой информации;
- порядок участия граждан в заседании представительного органа, на котором заслушивается ежегодный отчет главы муниципального образования, главы местной администрации, и предоставления им слова для выступлений и вопросов;
- порядок представления представителю органу доклада в случае отсутствия главы муниципального образования, в том числе в случае не

представления отчета по причине неоднократного отсутствия главы муниципального образования;

- процедуру оценки итогов деятельности главы муниципального образования, главы местной администрации на основании достижения целевых показателей результативности деятельности органов местного самоуправления с их оцифровкой в соответствии с установленной методикой оценки;

- проведение анализа:

а) причин, в случае не достижения уровня установленных показателей результативности деятельности местной администрации;

б) достижения установленных уровней показателей в динамике по годам, в том числе по отношению к аналогичному периоду прошлого года.

Опыт работы Совета, полученный в ходе изучения данной проблематики, применим не только в муниципалитетах нашего региона, но и в любом муниципальном образовании Российской Федерации.

Нормативы по данному вопросу, закрепленные в правовых актах городских округов, представлены в Таблице 19 и на Рисунке 14. Для муниципальных районов - Таблица 20, Рисунок 14.

*Таблица 19*

**Состояние нормативно-правовых актов, регламентирующих заслушивание ежегодных отчетов глав городских округов о результатах их деятельности и деятельности местной администрации**

Наименование округа	Наличие НПА, регламентирующего порядок предоставления и заслушивания ежегодного отчета и отдельных норм, регламентирующих: 1. срок предоставления отчета, 2. форму и содержание отчета, 3. дату заслушивания отчета, 4. этапы рассмотрения и заслушивания, 5. продолжительность доклада; 6. порядок голосования; 7. размещение информации в СМИ; 8. перечень лиц, которые могут быть приглашены; 9. перечень участников, имеющих право задавать вопросы, 10. представление доклада в случае отсутствия главы											Наличие НПА, устанавливающего целевые показатели результативности главы МО и наличие в нем: 11. оцифровки показателей; 12.. процедуры анализа не достижения показателей, 13. процедуры оценки достижения показателей в динамике, в т.ч. (14) по отношению к аналогичному периоду прошлого года; 15. методики оценки					
	НПА	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	НПА	11	12	13	14	15
Пермь	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	+	-	+
Березники	+	+	+	+	+	-	+	+	-	+	+	-	-	-	-	+	-
Губаха	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Кудымкар	+	+	+	-	+	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Кунгур	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
Лысьва	+	+	+	-	+	-	+	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-
Соликамск	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	-	+	-
Звездный	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

**Состояние нормативно-правовых актов, регламентирующих заслушивание ежегодных отчетов глав муниципальных районов о результатах их деятельности и деятельности местной администрации**

Муниципальные районы	Наличие НПА, регламентирующего порядок предоставления и заслушивания ежегодного отчета и отдельных норм, регламентирующих: 1. срок предоставления отчета, 2. форму и содержание отчета, 3. дату заслушивания отчета, 4. этапы рассмотрения и заслушивания, 5. продолжительность доклада; 6. порядок голосования; 7. размещение информации в СМИ; 8. перечень лиц, которые могут быть приглашены; 9. перечень участников, имеющих право задавать вопросы, 10. представление доклада в случае отсутствия главы										Наличие НПА, устанавливающего целевые показатели результативности главы МО и наличие в нем: 11. оцифровки показателей; 12. процедуры анализа не достижения показателей, 13. процедуры оценки достижения показателей в динамике, в т.ч. (14) по отношению к аналогичному периоду прошлого года; 15. методики оценки						
	НПА	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	НПА	11	12	13	14	15
Александровский	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Бардымский	+	-	+	+	+	-	-	+	-	-	-	+	-	+	-	-	+
Березовский	+	+	+	-	+	-	+	-	+	-	-	+	-	-	-	+	-
Большесоснов.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Верещагинский	+	+	+	-	-	-	+	+	+	-	-	+	-	-	-	-	-
Горнозаводский	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Гремячинский	+	+	+	-	-	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Добрянский	+	+	+	-	-	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Еловский	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ильинский	+	+	+	-	+	-	+	-	+	-	-	+	+	-	-	-	-
Карагайский	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	-	+	+	-	-	-	-
Кишертский	+	+	+	-	+	+	+	-	+	-	-	-	-	+	-	-	-
Кизеловский	+	+	+	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Краснокамский	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-
Красновиш.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	-	-	-	-	-
Куединский	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-
Кунгурский	+	+	+	-	+	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Нытвенский	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	-	-	+	+	-
Октябрьский	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ординский	+	+	+	-	+	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Осинский	+	+	+	+	+	+	+	-	+	-	+	+	+	-	+	-	-
Оханский	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Очерский	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Пермский	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	-	-	-	-
Сивинский	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Соликамский	+	-	+	+	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Суксунский	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Уинский	+	+	+	-	+	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Усольский	+	+	+	-	+	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Чайковский	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	+	+	+	+	-	+
Частинский	+	+	+	-	+	+	+	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-
Чердынский	+	+	+	-	+	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Чернушинский	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Чусовской	+	+															
Гаинский	+	+	+	-	+	+	+	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-
Косинский	+	+	+	-	+	+	+	-	+	-	-	+	-	-	-	+	-
Кочевский	+	+	+	+	+	+	+	-	+	-	-	+	+	-	-	-	-
Кудымкарский	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	-	+	-	-	-	-	-
Юрлинский	+	+	+	+	+	-	+	-	+	-	-	+	+	-	-	-	-
Юсьвинский	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-

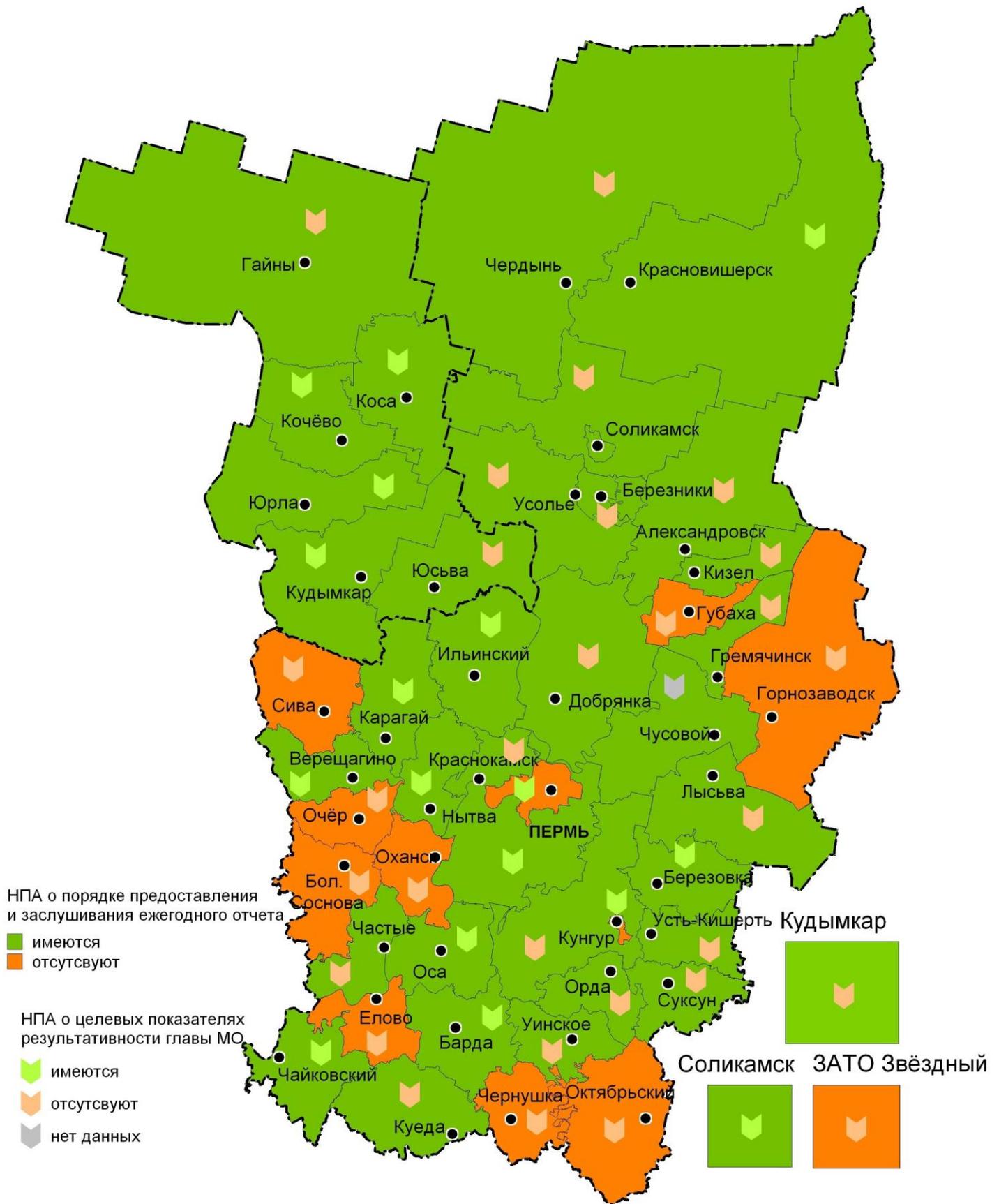


Рис. 14 Информация о принятии муниципальными образованиями Пермского края НПА о заслушивании ежегодных отчетов глав ГО и МР о результатах их деятельности и деятельности местной администрации

### **3.2. Инвестиционная привлекательность муниципальных образований Пермского края**

Повышение инвестиционной привлекательности муниципальных образований региона – одна из самых важных задач на краткосрочную и среднесрочную перспективу. В итоговом документе Всероссийского съезда муниципальных образований (7–9 ноября 2013 г.) отмечалось, что «рост экономического и финансового потенциала муниципалитетов, необходимый для обеспечения их устойчивого развития, может стимулироваться за счет привлечения инвестиций в развитие производства и инфраструктуры на территориях муниципальных образований»<sup>25</sup>.

Для повышения инвестиционной привлекательности территории органам местного самоуправления необходимо решить ряд задач, в числе которых развитие свободной конкуренции, открытость и прозрачность принимаемых управленческих решений, а также построение конструктивного диалога власти и бизнеса.

К числу основных инструментов и механизмов инвестиционного развития Всероссийский съезд муниципальных образований относит:

- инвестиционные программы развития муниципальных образований, в которых должны быть систематизированы меры, направленные на создание комфортной бизнес-среды, привлечение инвесторов на территорию муниципалитета, получение грантовой поддержки в форме субсидий, софинансирования муниципальных расходов;
- методическую, правовую, образовательную и информационную поддержку инвестиционного процесса;
- позиционирование и продвижение брендов муниципальных образований и отдельных территорий.

В процессе формирования благоприятного инвестиционного климата в муниципальных образованиях может использоваться Стандарт деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании (далее – Стандарт). Стандарт был разработан Агентством стратегических инициатив по созданию благоприятных условий для ведения бизнеса в регионах в партнерстве с общероссийской общественной организацией «Деловая Россия» с учетом лучших российских и зарубежных практик привлечения инвестиций на муниципальном уровне, и сегодня прошел успешную апробацию во многих субъектах Российской Федерации. В настоящее время 13 муниципалитетов Пермского края приняли решение о начале внедрения Стандарта уже в 2014 году. Внедрение Стандарта позволит оптимизировать работу органов местного самоуправления, создаст условия для привлечения потенциальных инвесторов и

---

<sup>25</sup> Основные направления развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период: итоговый документ Всероссийского Съезда муниципальных образований [Элек-тронный документ] // URL: <http://www.urg.ru/index.php?page=225> (дата обращения: 12.02.2014).

поможет выстроить с ними конструктивный диалог.

Стандарт содержит минимально необходимые условия для формирования благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании. Многие мероприятия, содержащиеся в Стандарте, в разной степени уже применяются многими муниципальными образованиями, особенно на уровне городских округов и муниципальных районов. Тем не менее, внедрение Стандарта в муниципальных образованиях позволит, на наш взгляд, связать все разрозненных мероприятий по поддержке инвесторов в комплексную систему, в которой соотношения элементов внутри и вне системы (с органами региональной и федеральной власти) будут четко регламентированы. Следует отметить, что Стандарт ставит перед муниципальными образованиями весьма сложные задачи. Их выполнение на уровне каждого муниципального образования может оказаться недостижимой целью, поэтому в данном случае на первый план может выйти межмуниципальное сотрудничество, о котором в разных ракурсах неоднократно говорилось в Ежегодных докладах.

При разработке Стандарта был учтен тот факт, что органы местного самоуправления обладают всеми необходимыми полномочиями для осуществления политики по привлечению инвестиций и самостоятельных действий в данной сфере. Они закреплены в следующих нормативных документах:

- Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (в части форм и методов регулирования инвестиционной деятельности, осуществляемой органами местного самоуправления в форме капитальных вложений);
- Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (в части полномочий по формированию инфраструктуры для ведения предпринимательской деятельности);
- другие нормативные правовые акты Российской Федерации.

Формирование инвестиционной привлекательности муниципальных образований должно начинаться с разработки и утверждения Инвестиционной стратегии муниципального образования (далее – Стратегия), определяющей цели и основные направления инвестиционной политики территории. Данный документ должен соответствовать следующим требованиям:

- соответствовать аналогичному документу (или его аналогу), утверждаемому на региональном уровне;
- содержать видение результата, целей и задач, которые должны быть достижимы, четко сформулированы и измеримы;

- определять инвестиционные приоритеты муниципального образования: территории, отрасли, технологии опережающего развития, осваиваемые виды продукции, работ и услуг, планируемые к реализации проекты;
- включать план мероприятий, направленных на достижение целей, включая муниципальные программы и проекты, законодательные инициативы, приоритетные направления инвестиционной деятельности, структурные реформы и прочие мероприятия, выполнение которых позволит реализовать поставленные цели;
- описывать взаимосвязанные по целям, задачам, срокам осуществления и ресурсам целевые программы, отдельные проекты и мероприятия, обеспечивающие привлечение инвестиций в муниципалитет.

В Стратегии также должны быть проанализированы исходные предпосылки формирования политики привлечения инвестиций на территорию муниципального образования, в том числе:

- доступные ресурсы развития экономики (кадровые, инфраструктурные, производственные, информационные, рекреационные и другие);
- текущие конкурентные преимущества и слабые стороны муниципалитета относительно других муниципальных образований с точки зрения инвестиционной привлекательности;
- потенциальные точки роста экономики, в том числе выявление приоритетных направлений инвестиционной деятельности.

На стадии разработки Инвестиционной стратегии должны быть определены принципы взаимодействия администрации муниципального образования с органами местного самоуправления, входящими в его состав по вопросам ее реализации. Разработку Инвестиционной стратегии и внесения изменений в нее целесообразно вести публично, с привлечением специализированных организаций, уже имеющих успешный опыт выполнения подобных проектов.

В процессе реализации Инвестиционной стратегии необходимо:

- установить структуру и периодичность подготовки отчетности о реализации мер, достижения целевых показателей и их соответствия плановым значениям;
- определить персональную ответственность руководителей за реализацию конкретных мер и достижение целевых значений плановых показателей;
- обеспечить учет достижения плановых показателей при оценке деятельности руководителей;
- обеспечить регулярную публикацию отчетов по результатам достижения плановых значений ключевых показателей;
- разработать и принять Программу финансирования мероприятий по реализации Стратегии, включая финансирование механизмов и мер поддержки инвестиционных проектов, а также развитие кадрового

потенциала;

- определить полномочия должностных лиц муниципального образования в финансировании и расходовании средств, установить порядок корректировок при отклонениях в поступлении и расходовании денежных средств.

Конкретизация Инвестиционной стратегии должна содержаться в Плане создания инвестиционных объектов и объектов инфраструктуры в муниципальном образовании (далее – План). Он должен объединять перечень всех основных инфраструктурных объектов, строительство и реконструкция которых запланирована в различных программах и планах органов государственной власти, органов местного самоуправления и крупных хозяйствующих субъектов. Такой План, опубликованный в открытых источниках, позволит хозяйствующим субъектам принимать взвешенные инвестиционные решения, в том числе в реализации инфраструктурных проектов, грамотно управлять рисками. При этом в отношении каждого объекта должны быть указаны все источники и размер финансирования, планируемые сроки сдачи и фактическое состояние (этап подготовки или исполнения). В Плане также следует указывать требуемые мощности потребления энергетических ресурсов.

Отчет о реализации Инвестиционной стратегии рекомендуется составлять в формате Ежегодного послания об инвестиционном климате в муниципальном образовании, адресованного органам местного самоуправления, бизнесу, региональным и территориальным подразделениям федеральных органов власти.

В муниципальном образовании должна быть создана нормативная правовая база, обеспечивающая:

- регламентацию процедуры оценки регулирующего воздействия принятых и принимаемых нормативно-правовых актов, затрагивающих предпринимательскую деятельность;
- определение порядка обращения инвесторов за защитой и помощью, в том числе порядка обжалования неправомерных в отношении инвесторов решений и действий органов местного самоуправления;
- защиту интересов и прав инвесторов, включая защиту от недобросовестной конкуренции и от ограничения доступа к рынку;
- определение четких критериев и процедур получения поддержки;
- прямое участие органов местного самоуправления в инвестиционной деятельности в рамках разработки, утверждения и финансирования инвестиционных проектов, осуществляемых муниципальными образованиями;
- выделение средств местных бюджетов для финансирования инвестиционных проектов;
- проведение экспертизы инвестиционных проектов;
- выпуск муниципальных займов;
- установление субъектам инвестиционной деятельности льгот по уплате

- местных налогов, арендной платы за земельные участки и иных сборов, которые должны быть зафиксированы на период не менее 5 лет;
- предоставление субъектам инвестиционной деятельности не противоречащих законодательству Российской Федерации льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности;
  - вовлечение в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в муниципальной собственности.

Поддержание инвестиционной привлекательности на высоком уровне также предполагает:

- постоянный мониторинг норм федерального и регионального законодательства для обеспечения соответствия муниципального законодательства данным нормам и новациям;
- заключение соглашений о реализации инвестиционных проектов, между администрацией муниципального образования и инвесторами, в рамках которых, в числе прочего, администрация муниципального образования берет на себя обязательства по продвижению муниципальных инвестиционных проектов на уровне субъекта Российской Федерации.

Указанные нормы могут содержаться в разных нормативных правовых актах муниципального образования. Информация о таких документах должна быть в доступной, логически связанной форме изложена на странице специализированного раздела сайта муниципального образования об инвестиционной деятельности.

Для координации действий бизнеса и власти в муниципальном образовании необходимо создать открытый совещательный орган – Совет по инвестиционному климату (далее – Совет), в рамках работы которого регулярно собираются глава муниципального образования, представители органов местного самоуправления, бизнеса, региональных и территориальных подразделений федеральных органов власти.

В числе задач Совета – рассмотрение проекта стратегического документа об инвестиционной деятельности на территории муниципального образования, Плана создания инвестиционных объектов и объектов инфраструктуры в муниципальном образовании, результатов реализации инвестиционных проектов, включая несостоявшиеся и неуспешные, анализ причин отклонения от запланированного курса реализации. Заседание Совета рекомендуется проводить публично.

В целях повышения эффективности и усиления координации деятельности по привлечению инвестиционных ресурсов, а также для взаимодействия с инвесторами, в структуре администрации муниципального образования должно быть создано (выделено) специальное подразделение по привлечению

инвестиций и работе с инвесторами. При наличии возможностей рекомендуется создать (учредить) специализированную организацию по привлечению инвестиций, работе с инвесторами, а также по решению иных вопросов, связанных с инвестиционной деятельностью – Агентство (корпорацию) развития муниципального образования.

Важным условием повышения инвестиционной привлекательности должно стать наличие доступной инфраструктуры для размещения производственных и иных объектов инвесторов (промышленных парков, технологических парков, бизнес-центров и иных объектов). Данная инфраструктура должна создаваться в рамках совместных проектов, в том числе с участием регионального уровня.

В муниципальном образовании могут создаваться следующие типы объектов инфраструктуры:

- промышленная площадка (предназначенная для размещения производственных мощностей территория, обеспеченная энергоносителями, а также необходимой инженерной, транспортной и иной инфраструктурой);
- промышленный (индустриальный) парк;
- технологический парк;
- бизнес-инкубатор;
- центр кластерного развития (центр коллективного пользования, центр прототипирования).

Система льгот для резидентов объектов инфраструктуры может включать:

- льготы по подключению к коммунальным сетям и сетям инженерно-технического обеспечения;
- льготы по арендным ставкам;
- налоговые льготы.

Для всех объектов инфраструктуры, предназначенных для размещения производственных и иных объектов инвесторов и созданных при поддержке органа местного самоуправления, должны быть разработаны и утверждены критерии и порядки отбора и размещения резидентов, порядки предоставления резидентам поддержки, а также порядки ротации резидентов.

Важным условием инвестиционной привлекательности является наличие механизма профессиональной подготовки и переподготовки по специальностям, соответствующим инвестиционной стратегии муниципального образования и потребностям инвестора. Необходим прогноз потребностей муниципального рынка труда в специалистах различных направлений на срок не менее семи лет, опубликованный в сети Интернет. Такой прогноз должен быть учтен при создании муниципальной системы переподготовки и трудоустройства выпускников специальностей, невостребованных на рынке труда, на основе образовательных программ, разработанных с участием хозяйствующих субъектов, которые направлены на удовлетворение потребностей новых производств.

Сотрудники профильных органов муниципальной власти и специализированных организаций по привлечению инвестиций и работе с инвесторами должны проходить регулярную переподготовку в рамках системы обучения, повышения квалификации и оценки компетентности. При этом должны быть определены критерии эффективности сотрудников профильных органов местного самоуправления и организаций, участвующих в инвестиционном процессе, увязанные с моделью компетенций.

В муниципальном образовании должен быть создан двуязычный официальный Интернет-ресурс, обеспечивающий наглядное представление инвестиционных возможностей муниципального образования, основных направлений привлечения инвестиций в его экономику, а также сбор и оперативное рассмотрение жалоб, обращений инвесторов.

Необходимо разработать Регламент сопровождения инвестиционных проектов. Он должен регулировать поддержку бизнеса на всех стадиях его развития по принципу «одного окна», включая участие в муниципальных, региональных, федеральных и международных программах развития предпринимательства, содействие в привлечении средств инвестиционных и венчурных фондов, бизнес-ангелов, институтов развития, частных инвесторов, кредитно-финансовых учреждений и иных структурах.

Ведение инвестиционных проектов осуществляется в единой информационной системе и по единым процедурам. Система предполагает наличие общей базы данных проектов, регистрацию информации обо всех этапах взаимодействия с инициаторами проектов, возможность проведения анализа финансовых показателей, результатов взаимодействия субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности с муниципальными и государственными органами.

Принципы взаимодействия органов местного самоуправления с субъектами предпринимательской и инвестиционной деятельности, определяющие смысл и содержание деятельности органов муниципального образования, должны содержаться в Инвестиционной декларации.

Должно быть создано (уполномочено) специализированное структурное подразделение, отвечающее за весь комплекс вопросов земельно-имущественных отношений, включая вопросы градостроительства и получения разрешительной документации. В случае если вопросы землепользования и градостроительства разделены по разным структурным подразделениям, целесообразно их объединить в одно, или обеспечить решение задач инвестора в режиме «одного окна». При этом в муниципальном образовании должен быть утвержден документ, который в простой, доступной и понятной для инвестора форме раскрывал структуру органов власти и перечень оказываемых государственных и муниципальных услуг, включая административные регламенты (процедуры, ответственные, сроки, контакты, направление жалоб), связанные с обеспечением инвестиционного процесса. Необходимо разработать

и принять Программу по созданию и развитию информационных ресурсов о территории объекта недвижимости.

Постоянно должен функционировать канал прямой связи инвесторов и руководства муниципального образования для оперативного решения возникающих в процессе инвестиционной деятельности проблем и вопросов.

Работа по повышению инвестиционного потенциала муниципальных образований на новую качественную основу должна быть проведена в связи с тем, что в ближайшем будущем планируется принятие ряда законодательных актов, которые позволят активизировать инвестиционные процессы на местах.

В частности, в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», целью которого является создание единых правовых условий для привлечения частных инвестиций на основе государственно-частного партнерства в экономику субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых населению услуг. В законопроекте предлагается:

- унифицировать подходы к правовому регулированию государственно-частного партнерства;
- определить полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при реализации проектов государственно-частного партнерства;
- установить обязательства публичного и частного партнеров при реализации соглашений о государственно-частном партнерстве (в том числе по обязательному финансированию, эксплуатации и техническому обслуживанию объекта соглашения частным партнером).

По инициативе Всероссийского съезда муниципальных образований названный законопроект, возможно, будет дополнен положением о муниципально-частном партнерстве. Данное положение будет регламентировать участие в партнерстве уполномоченных органов местного самоуправления в качестве публичного партнера, его взаимодействие на основе соглашений с частными партнерами в целях повышения качества и обеспечение доступности предоставляемых публичных услуг населению, привлечения в экономику частных инвестиций. Для случаев, когда партнерами в рамках своих компетенций будут выступать органы государственной власти, в законопроекте предлагается ввести понятие «государственно-муниципально-частное партнерство».

Применительно к инвестиционной привлекательности муниципалитетов в итоговом документе Всероссийского съезда муниципальных образований отмечается важность аспектов, постоянно освещаемых в Ежегодных докладах:

- создание в соответствующем муниципалитете развитой дорожной сети;
- разработка и утверждение документов территориального

планирования, разработка правил землепользования и застройки.

Вся деятельность по повышению инвестиционной привлекательности муниципальных образований должна осуществляться в общем контексте стратегического планирования социально-экономического развития территорий.

### **3.3. Стратегическое планирование СЭР муниципальных образований Пермского края**

С 2014 года в рамках реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 г. № 1101-р, началось внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществлен переход к «программному бюджету». Нормами Федерального закона от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ вместо понятия «долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств местного бюджета» введено понятие «муниципальные программы». Они должны стать важным инструментом для повышения эффективности бюджетных расходов, создающим условия для повышения качества бюджетного планирования, эффективности, гибкости и результативности использования бюджетных средств.

В соответствии с проектом Федерального закона № 143912-6 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» государственные и муниципальные программы являются неотъемлемой частью системы стратегического планирования, а следовательно, при их разработке необходимо учитывать основные документы стратегического планирования муниципальных образований (Стратегия СЭР, Программа СЭР).

По существу речь идет о выходе на новый качественный уровень всей работы по стратегическому планированию, программированию комплексного социально-экономического развития, организации бюджетного процесса.

Исходя из системного толкования всей совокупности вопросов местного значения и норм Федерального закона №131-ФЗ, комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования относится к компетенции органов местного самоуправления.

Процесс комплексного социально-экономического развития муниципальных образований включает в себя не только порядок составления, утверждения и реализации органами местного самоуправления комплексных программ развития муниципальных образований, но и все вопросы, касающиеся прогнозирования, программно-целевого и территориального планирования. В рамках этого же процесса должно осуществляться системное муниципальное управление проектами и муниципальными программами по решению вопросов местного значения, принятие конкретных управленческих решений и мер по реализации данных муниципальных программ и проектов, формирование и

использование материальных и финансовых ресурсов для достижения приоритетов, целей, задач социально-экономического развития соответствующих муниципальных образований.

Федеральный закон №131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов в целях решения вопросов местного значения отнес принятие и организацию выполнения планов и программ социально-экономического развития муниципальных образований. В соответствии с указанными планами и программами органы местного самоуправления должны обеспечить комплексное развитие основных отраслей экономики и социальной сферы муниципальных образований, формировать и исполнять местные бюджеты, а также применять программно-целевые методы муниципального планирования и осуществлять свою социально-экономическую политику. При этом успешное устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие территорий зависит не только от наличия в каждом муниципальном образовании указанных планов и программ, но и от их содержания, конкретных способов, мер и механизмов реализации, а также наличия в муниципальных образованиях необходимых финансовых, материальных и кадровых ресурсов для решения указанных вопросов.

Необходимо учитывать, что устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие невозможно обеспечить без установления четких стратегических целей, задач и приоритетов осуществления в каждом муниципальном образовании социально-экономической политики, а также определения системных и взаимосвязанных механизмов и мер их реализации.

Согласно нормам законопроекта №143912-6, под государственным стратегическим планированием понимается деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, улучшение качества и уровня жизни населения, укрепление национальной безопасности Российской Федерации. Нормы указанного законопроекта предусматривают, что участниками государственного стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации являются, в частности, органы местного самоуправления.

Также указанный законопроект определяет принципы системы стратегического планирования, а именно единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности

стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, изменяемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевом принципе.

Согласно законопроекту, документы государственного стратегического планирования должны разрабатываться в рамках государственного прогнозирования, программно-целевого и территориального планирования на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации и на уровне местного самоуправления. При этом перечень и состав документов государственного стратегического планирования, разрабатываемых на уровне местного самоуправления, также устанавливаются данным законопроектом.

В Пермском крае вопросы стратегического планирования регламентируются Законом Пермского края от 02.04.2010 г. №598-ПК «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края».

Попытки органов местного самоуправления решать каждый из вопросов местного значения по отдельности и без применения системных подходов приводит к возникновению дисбалансов в развитии различных сфер деятельности и отраслей экономики соответствующих муниципалитетов, что негативно влияет на качество жизни населения.

### **3.4. Направления развития системы местного самоуправления по итогам Всероссийского съезда муниципальных образований (7-9 ноября 2013 г.).**

В ноябре 2013 года в г.Суздаль Владимирской области состоялось событие, которое смело можно назвать знаковым для системы местного самоуправления всей страны – Всероссийский съезд муниципальных образований. В нем приняли участие представители органов федеральной, региональной и муниципальной власти, экспертного сообщества, деловых кругов и гражданского общества. Проведение Съезда было приурочено к 20-летию новой Конституции Российской Федерации, 15-летию ратификации Россией «Европейской хартии местного самоуправления» и 10-летию принятия федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На съезде в г.Суздаль была рассмотрена одна из важнейших задач — повышение качества муниципального управления и эффективности решений, принимаемых органами местного самоуправления, в целях повышения уровня жизни граждан, создания равных возможностей для реализации населением своих социальных и экономических прав вне зависимости от места проживания.

Ряд направлений развития системы местного самоуправления в свете решений, принятых Всероссийским съездом муниципальных образований, уже были рассмотрены в предыдущих пунктах настоящего доклада. Кроме них, необходимо обратить внимание на другие направления совершенствования

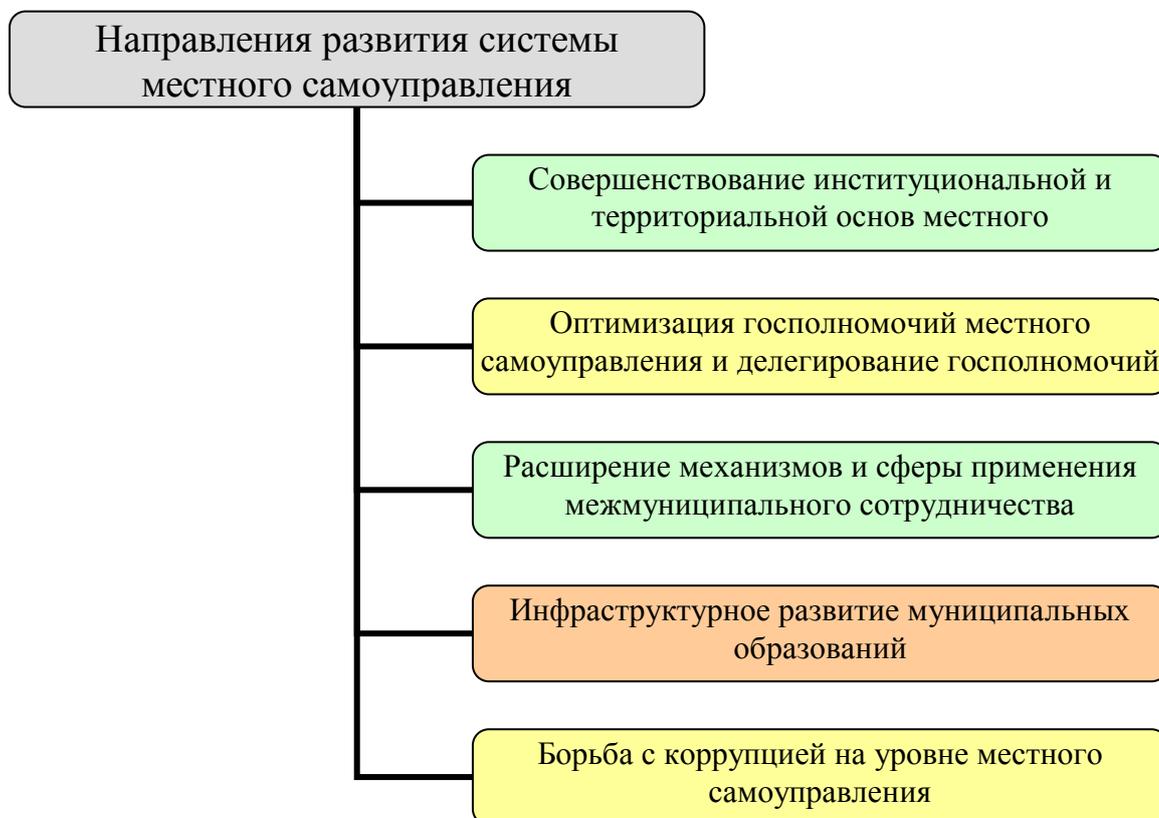


Рис. 15

Всероссийский съезд муниципальных образований определил два направления совершенствования институциональной и территориальной основ местного самоуправления:

- совершенствование административно - территориальной организации местного самоуправления;
- совершенствование и развитие сельских поселений.

Реализацию первого направления необходимо осуществлять с учетом двух противоположных тенденций.

Первая тенденция проявилась в повсеместном создании поселенческих муниципальных образований как первичного уровня местного самоуправления и явилась одним из существенных достижений муниципальной реформы. Появление поселений позволило приблизить местную власть к населению и начать реализацию в интересах местного сообщества следующих принципов территориальной организации местного самоуправления:

- принцип эффективности самоорганизации, которая снижается с увеличением размеров территории и удалением органов местного самоуправления от населения;
- принцип доступности органов местного самоуправления, а также государственных и муниципальных услуг для жителей, не требующий от них слишком большого времени (выполнение этого условия определяется не только размерами территории муниципального образования, но и развитостью его транспортной инфраструктуры).

Противоположная первой тенденция состоит в укрупнении самоуправляемых единиц для обеспечения на каждой самоуправляемой территории необходимого экономического потенциала, налоговой базы, развитой инженерной и социальной инфраструктуры, что необходимо для эффективного решения вопросов местного значения и оказания качественных муниципальных услуг. Кроме того, укрупнение муниципальных образований позволяет оптимизировать управленческие функции и организационную структуру органов власти.

В практической жизни неизбежно сочетание обеих тенденций. Однако сохранение самоуправленческих начал местной власти, что составляет основное смысловое содержание местного самоуправления как явления социальной действительности, требует подхода к определению территорий местного самоуправления с позиций необходимости и достаточности, имея в виду, прежде всего, интересы местных сообществ и их жителей. При этом создание городского округа в границах муниципального района с упразднением всех поселенческих образований на его территории, по мнению Всероссийского съезда, является крайним проявлением тенденции укрупнения самоуправляемых единиц. Оно лежит за гранью действующей законодательной концепции местного самоуправления. Пересмотр этих основ без достаточных на то оснований и вопреки политико-правовой и конституционной логике местного самоуправления повлечет за собой значительные системные социальные, экономические и политические риски.

Каждое укрупнение муниципальных образований должно быть всесторонне обоснованно с учетом вышеизложенных подходов и не должно приводить к ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления. Основанием для укрупнения поселений должно быть сочетание двух факторов: малолюдность поселения с продолжающейся убылью населения и его экономическая бесперспективность, основанная на оценке результатов предпринятых попыток развития данной сферы. В остальных случаях приоритет должен отдаваться развитию межмуниципального сотрудничества.

Иной вопрос, требующий внимания – устройство местной власти в малонаселенных и труднодоступных местностях. Совету МО и органам местного самоуправления Пермского края целесообразно обсудить некоторые возможные подходы к его решению.

В частности на некоторые территории Пермского края может распространиться высказанное на Всероссийском Съезде МО предложение о введении понятия «государственное поселение», где все функции жизнеобеспечения осуществляет государство, в лице, прежде всего, субъекта РФ. Это понятие предложено ввести для поселений, которые отличаются малолюдностью и отсутствием существенной и качественной поселенческой социально-экономической и культурно-бытовой инфраструктуры, и, как следствие, скудной налоговой базой, а также имеют в рамках своего

функционала удерживание территории или исполнение иных особых функций, являющимися по своей сути государственными.

На Всероссийском Съезде МО было отмечено, что одним из ключевых вопросов социально-экономического развития сельских территорий является повышение уровня и качества жизни человека на селе. Реализация социально-экономической политики развития сельских территорий – это сфера взаимной ответственности государства, муниципалитетов, науки, бизнеса и гражданского общества. В условиях неравномерности территориального развития объединение усилий государства, муниципальных образований, бизнеса, науки и экспертного сообщества, а также гражданских организаций в формате «государственно-муниципально-общественно-частного партнерства» способно вывести те или иные сельские территории на траекторию устойчивого социально-экономического развития.

Для решения указанных проблем была разработана и принята Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, активно поддержанная жителями села и экспертами.

В процессе повышения качества жизни на селе ключевое значение имеет сохранение и развитие на новой качественной основе с применением новейших технологий инфраструктуры в сфере образования, здравоохранения и культуры. Каждое сельское поселение должно иметь школу, учреждение здравоохранения (как минимум фельдшерско-акушерский пункт), информационно-культурно-досуговый центр (современный клуб), почту, отделение банка, участкового полицейского.

На Всероссийском Съезде было выдвинуто предложение объявить сохранение школ, амбулаторий и учреждений культуры в малонаселенной сельской местности приоритетной государственной задачей, превалирующей над задачей оптимизации бюджетных расходов. Должны быть предусмотрены механизмы их полноценного финансирования, обеспечения квалифицированными кадрами и оборудованием, в том числе с учетом задач дальнейшей трансформации сельской школы в социокультурный центр сельского поселения.

Другой важной темой, обозначенной на Съезде, стала поддержка сельского хозяйства, которая также имеет большое значение в процессе сохранения сельских территорий. На поддержку сельского хозяйства были нацелены изменения законодательной базы, которые упорядочили процесс возвращения в оборот невостребованных земельных долей, изъятие неиспользуемых или используемых не по назначению сельскохозяйственных земель.

Необходимо принимать меры по кардинальному обновлению сельхозтехники, повышению эффективности господдержки развития материально-технической базы отрасли, стимулировать внедрение современных технологий. Предлагаем рассмотреть возможность субсидирования до 25% затрат сельхозпредприятий на приобретение техники и животноводческого

оборудования за счет средств федерального бюджета с софинансированием в таком же объеме из региональных бюджетов.

Всероссийский съезд муниципальных образований рекомендовал принять ряд мер по развитию сельских поселений на федеральном уровне. Необходимо рассмотреть возможность принятия некоторых из предложенных мер, либо продолжить их реализацию на краевом уровне. Среди комплекса соответствующих мер можно обозначить:

- выделение отдельной строкой средств на развитие сельских поселений в соответствующих бюджетах, а также включение отдельных разделов, посвященных развитию сельских территорий в региональные программы;

- изучение опыта реализации комплексных программ развития сельских поселений и сельских территорий, рассмотрение возможности их учета при планировании государственной политики на федеральном и региональном уровнях;

- предоставление государственных и муниципальных преференций предприятиям, размещающим производственные мощности в сельской местности, включая субсидирование кредитов, налоговые преференции, содействие лизинговым программам, введение льгот при подключении к инженерным сетям и др.;

- осуществление бюджетного софинансирования из бюджетов всех уровней развития инфраструктуры сельских поселений, включая социальное жилье, объекты социальной инфраструктуры, водоотведение, газоснабжение, телекоммуникационные сети, строительство и ремонт поселенческих и межпоселенческих дорог;

- разработка мер стимулирования межмуниципального сотрудничества между городами – центрами муниципальных районов и сельскими поселениями, между несколькими сельскими поселениями для активизации сбыта и переработки мелкотоварной сельскохозяйственной продукции;

- рассмотрение вопроса о создании особых сельских территорий, специализирующихся на развитии того или иного сельского производства, например, молочного хозяйства;

- разработка программы развития человеческих ресурсов на селе, позволяющей реализовать меры по сохранению человеческого потенциала, повышению качества рабочих мест в сельской местности.

На уровне Совета МО, муниципальных районов, городских и сельских поселений Пермского края необходимо обсудить предложение Всероссийского съезда муниципальных образований о формировании представительного органа муниципального района из числа глав поселений и депутатов представительных органов поселений.

Кроме того, большое внимание Всероссийский съезд муниципальных

образований уделил обсуждению вопросов оптимизации полномочий местного самоуправления и делегирования государственных полномочий, которые неоднократно обсуждались Советом МО Пермского края и рассматривались в Ежегодных докладах. Съезд выступил с рядом существенных предложений по совершенствованию федерального законодательства, которые могут быть поддержаны и расширены местными законодательными инициативами. К предложениям указанного характера относятся:

- предоставление органам местного самоуправления поселений права распоряжаться общераспространенными полезными ископаемыми (в первую очередь, песком, глиной, гравием, торфом). Это укрепит минерально-сырьевую базу местного дорожного и гражданского строительства, малой энергетики, а также положительно скажется на доходах муниципальных образований, укрепит материальную базу села. Субъекты Российской Федерации своими законами могли бы устанавливать конкретный перечень полезных ископаемых, являющихся общераспространенными на их территории;

- включение органов местного самоуправления поселений в состав субъектов, осуществляющих распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, с одновременной отменой исключения, позволяющего органам государственной власти субъектов Российской Федерации распоряжаться земельными участками в административных центрах;

- предоставление местному самоуправлению полномочия по созданию муниципальных информационных систем, обеспечивающих решение вопросов местного значения;

- уточнение правового содержания расплывчатой терминологии вопросов местного значения, содержащей такие формулировки, как «создание условий», «обеспечение условий», «участие в осуществлении», «содействие развитию» и т.п. Нельзя допустить чрезмерного ограничения самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения;

- закрепление за органами местного самоуправления полномочий в сфере экологической экспертизы по установлению территорий традиционного природопользования, по распоряжению участками недр местного значения, выходящих в настоящее время за «рамки» вопросов местного значения, но по своей природе являющихся муниципальными;

- решение вопроса о целесообразности возложения на органы местного самоуправления полномочий, закрепленных за ними, но вызывающих сложности в однозначном соотнесении с тем или иным вопросом местного значения (например, содействие поиску и устройству безнадзорных животных; постановка на учет, содержание бесхозяйного недвижимого имущества, оформление права муниципальной собственности на него в случае обнаружения собственника; размещение социальной рекламы);

- ликвидация неопределенности в принадлежности полномочий, не

отнесенных к компетенции конкретного уровня власти (ситуация с биотермическими ямами, бесхозными гидротехническими сооружениями, отловом и иммунизацией безнадзорных животных, организацией спецстоянок для хранения задержанных транспортных средств);

- устранение закрепления однородных функций и сфер ответственности при отсутствии четкого разграничения полномочий (охрана окружающей среды, поддержка сельскохозяйственного производства, малого и среднего предпринимательства, культуры, искусства, народных художественных промыслов, деятельность аварийно-спасательных служб, борьба с терроризмом и экстремизмом, работа с детьми и молодежью);

- исключение случаев, когда органы прокурорского надзора требуют от органов местного самоуправления в обязательном порядке исполнения полномочий по направлениям, не отнесенным к вопросам местного значения;

- разделение в Федеральном законе №131-ФЗ вопросов местного значения для городских и сельских поселений;

- установление общего правила, согласно которому представительный орган муниципального образования осуществляет нормативное правовое регулирование по вопросам, отнесенным к компетенции муниципального образования, а местная администрация регулирует эти вопросы в случаях и в порядке, установленном принятыми нормативными правовыми актами.

Особый акцент Всероссийский съезд сделал на необходимости разработать и принять новую редакцию главы 4 Федерального закона №131-ФЗ, регулиующую наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В рамках данной главы необходимо осуществить следующие преобразования:

- определить основные принципы и случаи делегирования государственных полномочий местному самоуправлению;

- подтвердить, что государственные полномочия передаются исключительно законом;

- определить, что делегируются только полномочия по предоставлению услуг, а нормативно-правовое регулирование осуществления полномочий, включая нормативы и стандарты услуг, социальные льготы, равно как и финансирование предоставления услуг, основанное на оценке стоимости передаваемого полномочия, включая накладные расходы, устанавливаются тем уровнем власти, который делегирует данные полномочия со всей полнотой ответственности за их финансирование;

- исключить возможность «двойной» передачи государственных полномочий (с федерального уровня на региональный, а затем с регионального на местный);

- предусмотреть возможность предварительного согласования передачи полномочий органов государственной власти субъекта РФ органам местного самоуправления с советом муниципальных образований субъекта

федерации;

- урегулировать вопрос о регистрации граждан по месту жительства при отсутствии органов федеральной миграционной службы, оформив его как делегированное федеральное государственное полномочие, и предусмотрев выделение субвенций на его реализацию.

Необходимо отметить, что Всероссийский съезд подчеркнул значимость расширения механизмов и сферы применения межмуниципального сотрудничества, обратив внимание на важность некоторых составляющих в деятельности советов муниципальных образований. К таким составляющим относятся участие в региональном законотворческом процессе при определении роли местного самоуправления в региональном бюджетном процессе, при утверждении планов и программ развития субъекта РФ, при делегировании государственных полномочий, в других сферах взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ в соответствии с законом субъекта РФ. Отметим, что Совет МО Пермского края, обладая правом законодательной инициативы, применяет на практике данные механизмы межмуниципального сотрудничества.

Съезд обратил внимание на потенциальную возможность объединения ресурсов для решения вопросов местного значения через хозяйственные договоры. Были названы причины того, что на данный момент межмуниципальное сотрудничество в договорной форме применяется достаточно слабо: нехватка квалифицированных кадров, недостаточность финансовых ресурсов участников, необходимость соблюдения в ряде случаев конкурсных процедур, необязательный характер заключаемых соглашений.

Наряду с ассоциативной и договорной формами межмуниципального сотрудничества Съезд обратил внимание на существование еще одного способа взаимодействия, предусмотренного действующим российским законодательством - им является межмуниципальное хозяйственное сотрудничество, реализуемое путем совместного создания юридических лиц несколькими муниципальными образованиями. Однако в этом направлении еще предстоит совершенствовать нормативно-правовую базу, в том числе дать однозначный ответ на вопрос о возможности и формах создания ЗАО и ООО органами местного самоуправления.

Всероссийским съездом был затронут широкий спектр вопросов, относящихся к инфраструктурному развитию муниципальных образований, которые должны находиться в центре внимания власти на местах:

- эффективное использование земельно-имущественного комплекса;
- улучшение ситуации в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) и предоставления коммунальных услуг;
- содействие жилищному строительству и обеспечение нуждающихся муниципальным жильем;
- формирование системы капитального ремонта многоквартирных

домов;

- защита интересов граждан в отношениях с управляющими и ресурсоснабжающими организациями;
- развитие муниципальной автодорожной сети;
- внедрение и развитие электронных и интернет-технологий.

В сфере земельно-имущественного комплекса Всероссийский съезд выделил следующие задачи, стоящие перед муниципальными образованиями:

- формирование земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома;
- формирование земельных участков для их последующего предоставления гражданам, имеющим право на получение в собственность земельного участка бесплатно, в том числе гражданам, имеющим трёх и более детей;
- установление на местности границ муниципальных образований и населенных пунктов, создание тематических слоев цифровых карт для обеспечения функционирования геоинформационных систем в целях государственного и муниципального управления земельными ресурсами;
- актуализация результатов государственной кадастровой оценки земель, в том числе проведение рыночной оценки земельных участков для целей установления их кадастровой стоимости;
- формирование земельных участков, на которые у муниципальных образований возникает право собственности;
- подготовка проектов межевания земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения;
- проработка вопроса о формировании муниципальными образованиями фонда земель как единого геоинформационного ресурса, являющегося залогом эффективного управления и распоряжения земельными участками;
- повышение имущественных доходов местных бюджетов с помощью инвентаризации земельных участков и осуществления муниципального контроля за их использованием.

Съезд констатировал, что сфера жилищно-коммунального хозяйства является одной из главных проблем в деятельности органов местного самоуправления, а также одной из основных макроэкономических проблем всего государства. Главные надежды в направлении модернизации коммунальной инфраструктуры возлагаются на привлечение инвесторов в отрасль. Несмотря на некоторое улучшение условий деятельности для предпринимателей, установленных на законодательном уровне (принятие долгосрочных тарифов на коммунальные услуги с 2014 года), интерес инвесторов к данной сфере деятельности пока не велик.

Отчасти ситуацию может изменить структуризация и систематизация муниципального хозяйства: на сегодняшний день в муниципалитетах нередко отсутствуют градостроительные планы, программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры, схемы электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, велико количество бесхозных сетей, инфраструктура часто создается не там, где она реально нужна. Для того чтобы стимулировать местные органы власти к наведению порядка в данной сфере, в 2012 году были внесены изменения в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». В соответствии с ними одним из условий предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда стало наличие схем теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, программы комплексного развития системы коммунальной инфраструктуры муниципального образования.

Анализируя проблемы, возникающие на местах в сфере содействия жилищному строительству в плане обеспечения нуждающихся муниципальным жильем, капитального ремонта многоквартирных домов, Всероссийский съезд отмечает, что здесь многое зависит от принятия решений на федеральном уровне. Подчеркивается, что массовое жилищное строительство требует скорейшего завершения формирования земельных кадастров и оформления земельных участков в муниципальную собственность, а также массовой передачи участков с неразграниченной собственностью и части земель, находящихся в государственной собственности, в муниципальную собственность с целью формирования земельного фонда жилищного строительства.

В современных условиях все проблемы ЖКХ невозможно решить только за счет финансовых ресурсов бюджетов всех уровней. Важнейшим условием для развития жилищно-коммунальной инфраструктуры муниципальных образований является привлечение частных инвестиций.

Одним из приоритетных направлений в работе органов местного самоуправления является защита интересов граждан в отношениях с управляющими и ресурсоснабжающими организациями. В этой связи, ссылаясь на европейский опыт, Всероссийский съезд указывает на необходимость разнообразия организационных форм предоставления публичных коммунальных услуг населению в зависимости от особенностей того или иного муниципального образования. Это могут быть юридически и организационно независимые, но по-прежнему остающиеся в муниципальной собственности, компании (муниципальные унитарные предприятия), управляющие компании, организации, в которые частный бизнес привлечен в качестве миноритарных акционеров, крупные муниципальные предприятия, создаваемые благодаря межмуниципальному сотрудничеству.

Характеризуя современное состояние местной автодорожной сети, Всероссийский съезд констатировал, что во многих регионах она не

соответствует современным потребностям развития. В частности, отмечалось, что по состоянию на 1 января 2013 г. доля муниципальных дорог в Пермском крае, находящихся в нормативном состоянии, составляет только 45,7%.

Отмечая позитивный характер принятых федеральным законодателем мер по обеспечению доходными источниками полномочий по строительству и содержанию муниципальных дорог, Всероссийский съезд указывает на необходимость использования потенциала межмуниципального сотрудничества. Оно может заключаться в организации несколькими муниципальными образованияами совместных предприятий дорожного строительства и дорожной деятельности.

Затрагивая проблему борьбы с коррупцией на уровне местного самоуправления, Всероссийский съезд подробно осветил эту проблему с точки зрения существующих пробелов в законодательной базе.

Органы местного самоуправления наделены правом осуществлять противодействие коррупции в пределах своих полномочий. В данной сфере были установлены нарушения. Самое распространенное из них – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления (их должностных лиц). Имеет место и принятие муниципального акта за пределами компетенции соответствующего органа местного самоуправления. В правовых актах встречаются формулировки, не исключающие диспозитивное толкование действий должностных лиц органов местного самоуправления, хотя федеральным законодательством установлена конкретная обязанность.

Преодолеть обозначенные нарушения возможно посредством системной и регламентированной консультативной и методической помощи органам местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой необходимых правовых актов, а также с четким применением на практике общих положений федерального законодательства.

Анализ правоприменительной деятельности органов местного самоуправления свидетельствует о том, что коррупционным рискам наиболее подвержена деятельность муниципальных служащих в сфере, связанной с распоряжением бюджетными средствами, в том числе, с осуществлением муниципальных закупок, а также в сфере законодательства о муниципальной службе. Данную проблему необходимо решать, активно используя потенциал различных объединений предпринимателей (например, Пермской Торгово-промышленной палаты, Российского союза промышленников и предпринимателей, Общероссийской общественной организации «Деловая Россия») для формирования у бизнес-структур прозрачных и ответственных подходов в процессе взаимоотношения с органами местного самоуправления при получении соответствующих заказов, поощряя при этом практику, направленную на предупреждение коррупции.

Следует подчеркнуть, что любая мера, направленная на предотвращение коррупции, может быть эффективной лишь тогда, когда она становится органичной частью комплекса мер, направленных на ее предупреждение и профилактику. Совершенно очевидно, что этому могут служить декларации о доходах и имуществе, о полученных подарках, введение жестких ограничений на работу по совместительству, а в ряде случаев на переход с муниципальной службы в коммерческие структуры.

Помимо совершенствования правовой базы, должен быть проведен целый комплекс взаимосвязанных мероприятий по введению на муниципальном уровне:

- антикоррупционных стандартов в виде единой системы запретов, ограничений, направленных на предупреждение коррупции для должностных лиц;
- системы контроля деятельности управленцев со стороны институтов гражданского общества;
- системы мониторинга общественного мнения о результативности деятельности местных органов власти и эффективности деятельности муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности.

В этой области необходимо установить взаимодействие с органами государственной власти. В первую очередь важно наладить организацию проверок исполнения Федеральных законов «О муниципальной службе в Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данная мера позволит своевременно и качественно выявлять нарушения федеральных законов, допускаемые муниципальными служащими и лицами, замещающими муниципальные должности.

## **Заключение**

Основные положения Ежегодного доклада «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Пермском крае в 2013 году» были рассмотрены делегатами VIII Съезда Совета муниципальных образований Пермского края. Итогом обсуждения актуальных проблем системы местного самоуправления Пермского края стала резолюция, в которой обозначены основные направления деятельности Совета муниципальных образований на 2014 год – текст документа представлен ниже.

### **РЕЗОЛЮЦИЯ VIII СЪЕЗДА СОВЕТА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПЕРМСКОГО КРАЯ**

Мы, делегаты VIII Съезда Совета муниципальных образований Пермского края (далее – Совет МО), подводя итоги деятельности нашей организации в 2013 году, считаем, что в отчетном периоде Совет МО продолжил эффективное развитие основных направлений деятельности, обозначенных в Уставе организации.

В отчетном периоде продолжилась работа по следующим направлениям деятельности Совета МО:

- совершенствовались механизмы взаимодействия с федеральными, региональными органами государственной власти и некоммерческими организациями, в том числе, посредством заключения Соглашений о взаимодействии – в 2013 году Совет МО заключил 7 Соглашений о взаимодействии с органами государственной власти и некоммерческими организациями;

- Совет МО принял активное участие в создании открытого информационного пространства и формировании гражданского общества Пермского края;

- Совет МО принял активное участие в работе межведомственной комиссии по анализу эффективности контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления;

- Советом МО были проведены образовательные мероприятия для глав муниципальных образований Пермского края и муниципальных служащих;

- Совет МО принял активное участие в процессе изменения порядка реализации средств Дорожного фонда.

Считаем, что в дальнейшем Совету МО необходимо сосредоточить усилия на формировании действенного механизма методической, юридической и информационной поддержки органов местного самоуправления.

Считать основными направлениями, в рамках которых необходимо

продолжать деятельность Совета МО в целях обеспечения эффективного развития местного самоуправления в Пермском крае в 2014 году следующие:

**Правлению Совета МО:**

- продолжить принимать активное участие в работе межведомственной комиссии по анализу эффективности контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления. Обеспечить проведение мониторинга эффективности взаимодействия контрольно-надзорных органов и органов местного самоуправления Пермского края;

- совместно с Правительством Пермского края и Администрацией губернатора Пермского края создать рабочую группу с целью оптимизации межведомственного взаимодействия с учетом необходимости снижения количества запросов, поступающих в адрес органов местного самоуправления от региональных структур;

- эффективно использовать для решения вопросов местного значения межмуниципальное и межрегиональное сотрудничество, в том числе, путем заключения Соглашений о взаимодействии, обеспечить их наполнение конкретным содержанием;

- совместно с Правительством Пермского края, Администрацией губернатора Пермского края с целью повышения правовой культуры муниципальных служащих продолжить работу по разработке модельной нормативно-правовой базы муниципальных нормативных правовых актов и обеспечить ее размещение в сети Интернет;

- совместно с Законодательным Собранием и Правительством Пермского края создать рабочую группу с целью разработки проекта закона об обращении с безнадзорными животными;

- продолжить сотрудничество с Союзом российских городов, Союзом малых городов и иными организациями, чья деятельность связана с осуществлением местного самоуправления с целью обмена опытом решения проблем местного самоуправления;

- продолжить конструктивное взаимодействие с органами государственной власти Пермского края, в том числе, путем создания дискуссионных площадок с участием представителей всех заинтересованных сторон с целью всестороннего обсуждения актуальных вопросов местного значения;

- активизировать использование права законодательной инициативы с целью совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы развития местного самоуправления в Пермском крае;

- подготовить предложения по созданию рабочей группы для разработки эффективных механизмов защиты людей, попавших в трудную жизненную ситуацию, в т.ч. погорельцев;

- совместно с Правительством Пермского края подготовить предложения по внесению изменений в государственную программу Пермского края «Региональная политика и развитие территорий», предусматривающих

проведение форума местных сообществ в Пермском крае в ежегодном формате, информирование населения о различных формах и направлениях деятельности территориального общественного самоуправления в Пермском крае.

**Комитету по нормотворчеству и правовым вопросам в области местного самоуправления Совета МО:**

- подготовить новую редакцию Устава Совета МО.

**Рекомендовать Главам муниципальных образований Пермского края:**

- предпринять все необходимые управленческие и организационные меры для исполнения поручений Президента РФ, содержащихся в Указах Президента РФ № 596-606 от 12.03.2012 г.;

- провести работу по улучшению инвестиционного климата муниципальных образований;

- главам муниципальных образований, в которых планируется внедрение в пилотном режиме Стандарта деятельности органов местного самоуправления Пермского края по обеспечению благоприятного инвестиционного климата, обеспечить своевременную реализацию мероприятий, необходимых для эффективного внедрения Стандарта;

- обеспечить соответствие информации о деятельности органов местного самоуправления и принципов её размещения на официальных сайтах органов местного самоуправления нормам Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

- обеспечить создание отделов внутренней политики в структуре местных администраций;

- рассмотреть возможность подготовки программ по реализации государственной национальной политики на уровне муниципальных образований;

- взять на контроль создание Советов по межнациональным отношениям на муниципальном уровне с учетом рекомендаций Администрации губернатора Пермского края;

- приступить к переходу муниципальных образований на программные бюджеты;

- совместно с Правительством Пермского края содействовать развитию системы территориального общественного самоуправления на территории муниципальных образований.

**Рекомендовать Правительству Пермского края:**

- совместно с Законодательным Собранием Пермского края принять меры, направленные на совершенствование законодательной базы в сфере обеспечения пожарной безопасности и организации деятельности добровольной пожарной охраны, в том числе, разработав действенный механизм материального стимулирования работников добровольных пожарных команд;

- подготовить методическую основу для перехода муниципальных

образований на программные бюджеты.

**Рекомендовать Администрации губернатора Пермского края:**

- организовать обсуждение с главами муниципальных районов вопроса о создании института сельских старост в населенных пунктах, не являющихся административными центрами;

- проработать вопрос обучения сотрудников отделов внутренней политики местных администраций по направлениям деятельности в сфере внутренней политики; разработать комплексную систему повышения квалификации сотрудников отделов внутренней политики местных администраций;

- совместно с Правлением Совета МО проработать меры и пути укрепления межконфессионального согласия в муниципальных образованиях Пермского края и профилактики межконфессиональных напряжений и возможных причин конфликтов на религиозной почве.

Мы, делегаты VIII Съезда Совета муниципальных образований Пермского края, считаем, что расширение практики организации взаимодействия органов местного самоуправления для выражения и защиты общих интересов является необходимым условием эффективного развития муниципальной реформы в Пермском крае.

**Принято 25 апреля 2014 года VIII Съездом Совета муниципальных образований Пермского края.**