

**СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
ОБРАЗОВАНИЙ ПЕРМСКОГО КРАЯ**

Ул. Попова, 11, оф. 211 г. Пермь, 614990

Тел./факс (342) 233 19 91, 233 18 81

факс (342) 233 18 36

E-mail: [soveto.perm@gmail.com](mailto:soveto.perm@gmail.com)

ОГРН 1065900048500

ИНН/КПП 5902709845/590201001

06.04.2013 № 758

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

**О направлении проекта поста-  
новления**

Г  
Председателю Законодательного  
Собрания Пермского края

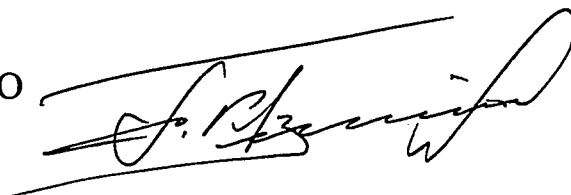
В.А. Сухих

Уважаемый Валерий Александрович!

В порядке законодательной инициативы вносим на рассмотрение проект по-  
становления «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных  
образований в Пермском крае - 2012 год».

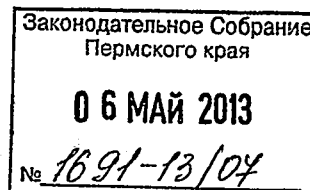
- Приложение:
1. Выписка из решения Правления Совета МО от 02.04.13. №1 на  
1 стр. в 1 экз.
  2. Проект постановления на 1 стр. в 1 экз.
  3. Доклад на 100 стр.

Председатель Совета МО  
Пермского края



А.П. Кузнецов

Марасанова И.В.  
233-18-81



**СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ  
ПЕРМСКОГО КРАЯ**

---

Выписка из решения

**Правление Совета МО  
Решение**

02 апреля 2013

№ 1

**О ходе подготовки  
к VII Съезду Совета МО  
Пермского края**

Заслушав и обсудив доклад Агеева Николая Васильевича, и.о. Исполнительного секретаря Совета МО Пермского края, «О ходе подготовки к VII Съезду Совета МО Пермского края», Правление Совета МО решает:

3. Совету МО в порядке законодательной инициативы внести в Законодательное Собрание Пермского края проект постановления «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Пермском крае-2012год».

Председатель Совета МО  
Пермского края

А.П. Кузнецов

Верно

Консультант Секретариата Совета МО  
06 мая 2013 г.



А.В. Шляпников

## **ПРОЕКТ**

Внесен Советом муниципальных образований Пермского края

### **ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ**

## **ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

№ \_\_\_\_\_

**О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Пермском крае - 2012 год**

Законодательное Собрание Пермского края **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Информацию "О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Пермском крае - 2012 год" принять к сведению.

2. В целях подготовки согласованных предложений по решению проблем, озвученных в докладе Совета муниципальных образований Пермского края "О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Пермском крае - 2012 год", создать рабочую группу с участием депутатов и сотрудников аппарата Законодательного Собрания Пермского края, администрации губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, представителей Совета муниципальных образований Пермского края.

3. Контроль за исполнением настоящего Постановления возложить на комитет Законодательного Собрания Пермского края по государственной политике и развитию территорий (Бойченко А.Ю.)

4. Настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель  
Законодательного Собрания  
В.А.Сухих

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







---

# **ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД**

**2012 год**

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

---

---

---

ББК 67.401  
УДК 342.55  
О 11

**О 11** О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае. Ежегодный доклад – 2012 (Рук. проекта И. В. Марасанова). — Екатеринбург: Артикул ПК, 2013 — 104 стр.

В докладе представлены:

- анализ реализации предложений Ежегодного доклада – 2012;
- вопросы территориальной организации и моделей управления муниципальных образований;
- вопросы создания нормативно-правовой базы муниципальных образований;
- вопросы формирования бюджетов муниципальных образований;
- проблемы открытости муниципальных органов власти;
- вопросы межмуниципального сотрудничества.

Ежегодный доклад – 2012, подготовленный Советом муниципальных образований Пермского края, представляет интерес для руководителей и специалистов муниципальных образований, федеральных и региональных органов власти, а также учёных и студентов, изучающих вопросы муниципальной реформы в России.

ББК 67.401

---

Подписано в печать ???.?.2013  
Формат 60×90 / 8 Гарнитура Cambria  
Печать офсетная. Тираж 200 экз. Заказ № ??????  
Производство: Совет муниципальных образований  
Пермского края, 614000, г. Пермь, ул. Попова, 11,  
офис 211

Отпечатано: ООО «Артикул ПК» г. Екатеринбург,  
ул. Декабристов, 20; тел.: 8 (343) 222-05-90

© НО «Совет муниципальных образований  
Пермского края», 2013



# ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступление .....	5
Глава 1. Анализ реализации предложений Доклада – 2011 .....	7
1.1. Взаимодействие с государственными органами власти .....	7
1.1.1. Организация взаимодействия с региональными органами власти .....	7
1.1.2. Вопросы оптимизации отношений между контрольно-надзорными и муниципальными органами власти .....	10
1.2. Совершенствование системы использования Регионального фонда софинансирования расходов .....	19
1.2.1. Исполнение Регионального фонда софинансирования расходов .....	19
1.2.2. Исполнение Регионального фонда софинансирования для поселений .....	25
1.3. Создание условий для повышения качества предоставления муниципальных услуг .....	28
1.3.1. Основные подходы в реализации 210-ФЗ в Пермском крае .....	29
1.3.2. Организация межведомственного взаимодействия .....	30
1.3.3. Создание многофункциональных центров .....	32
1.4. О подготовке и переподготовке муниципальных кадров .....	34
1.4.1. Итоги реализации краевой программы повышения квалификации .....	35
1.4.2. Законодательное собрание Пермского края: система повышения квалификации муниципальных кадров .....	36
1.4.3. Совет МО: система повышения квалификации муниципальных кадров .....	37
Глава 2. Основные тенденции и проблемы развития системы местного самоуправления в 2012 году .....	39
2.1. Формирование нормативно-правовой базы, способствующей развитию местного самоуправления .....	39
2.1.1. Российское законодательство и муниципальная реформа .....	39
2.1.2. Законотворческая деятельность в Пермском крае в области муниципальной реформы. Законотворческие инициативы Совета МО .....	40
2.1.3. Основные вопросы создания нормативно-правовой базы ОМСУ в Пермском крае .....	42
2.2. Территориальная организация и характеристика местного самоуправления в Пермском крае .....	45
2.2.1. Территориальная организация местного самоуправления в Пермском крае .....	45
2.2.2. Практики совершенствования муниципального устройства Пермского края .....	50
2.3. Основные тенденции изменения объема исполнения полномочий органами местного самоуправления Пермского края .....	55
2.3.1. Общие тенденции по перераспределению полномочий различных уровней власти .....	55
2.3.2. Практика передачи государственных полномочий на муниципальный уровень .....	56
2.3.3. Муниципальная практика передачи полномочий .....	57
2.3.4. Организационное устройство органов местного самоуправления Пермского края .....	58
2.4. Решение некоторых вопросов местного значения .....	62
2.4.1. Исполнение полномочий по созданию градостроительной документации .....	62
2.4.2. Исполнение полномочий по обеспечению пожарной безопасности .....	66

2.4.3. Исполнение полномочий по вопросам организации дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения .....	67
2.4.4. О реализации полномочия по библиотечному обслуживанию населения .....	71
2.5. Финансовое обеспечение местного самоуправления Пермского края .....	74
2.5.1. Некоторые характеристики муниципальных образований Пермского края по уровню бюджетной обеспеченности .....	74
2.5.2. Анализ исполнения местных бюджетов .....	75
2.5.3. Анализ исполнения доходной части местных бюджетов .....	78
2.5.4. Анализ исполнения расходной части местных бюджетов .....	79
2.6. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления .....	81
2.6.1. Новый этап политической реформы .....	81
2.6.2. Муниципальные выборы: практика, организация, основные выводы .....	82
2.6.3. Участие населения в осуществление местного самоуправления: основные формы, практика реализации, результативность и перспективы .....	85
2.6.4. Работа с территориальным общественным самоуправлением на примере ГО Пермь .....	87
2.7. Некоторые вопросы формирования открытости власти .....	90
2.7.1. Традиционные каналы обеспечения населению доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления .....	90
2.7.2. Роль официальных сайтов муниципального образования в обеспечении населению доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления .....	91
2.8. Межмуниципальное сотрудничество муниципальных образований Пермского края .....	94
2.8.1. Взаимодействие с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований (ОКМО) .....	94
2.8.2. Организация взаимодействия Законодательного собрания с муниципальными образованиями Пермского края .....	95
2.8.3. Анализ исполнения решений VI съезда Совета МО .....	96
2.8.4. Деятельность органов управления Совета муниципальных образований Пермского края .....	96
2.8.5. О практике заключения и исполнения соглашений о сотрудничестве .....	98
<b>Заключение .....</b>	<b>99</b>

#### Приложения (на CD-диске):

**Приложение 1.** Постановление Законодательного собрания Пермского края от 15.11.2012 № 499 «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае – 2011 год»

**Приложение 2.** Классификация по группам муниципальных образований Пермского края

**Приложение 3.** Концепция развития Совета муниципальных образований Пермского края

**Приложение 4.** Решение совещания Окружного консультативного совета по развитию местного самоуправления № А53-8315пр от 30.11.2012 «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления»

**Приложение 5.** Методические рекомендации по использованию ФСР для поселений

**Приложение 6.** Анализ основных проблемных вопросов по соблюдению действующего российского законодательства муниципальными образованиями Пермского края

**Приложение 7.** Практика преобразования Лысьвенского муниципального района в городской округ Лысьва

**Приложение 8.** Практика преобразования Губахинского муниципального района в городской округ Губаха

## ВСТУПЛЕНИЕ

*Развитие местного самоуправления в Пермском крае проходит в условиях, которые требуют обеспечения комплексного и сбалансированного развития любой территории, повышения её конкурентоспособности, роста качества жизни населения, формирования безопасной социальной среды, улучшения демографической ситуации и перевода экономики на инновационный путь развития.*

В 2012 году была продолжена практика представления Ежегодного доклада губернатору и Законодательному Собранию Пермского края. Пленарное заседание, посвящённое этому вопросу, состоялось 15 мая 2012 года. Председатель Совета муниципальных образований Пермского края, глава Пермского муниципального района А. П. Кузнецов не только доложил об основных проблемах развития местного самоуправления, но и предложил пути их решения. Для подготовки решения Законодательного Собрания по данному вопросу была создана межведомственная рабочая группа под руководством первого заместителя Председателя Законодательного Собрания И. В. Папкова. После нескольких заседаний она подготовила проект соответствующего нормативно-правового акта. Постановление Законодательного Собрания Пермского края № 499 «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае – 2011 год» было принято 15 ноября 2012 года (*далее Постановление 499*). В этом документе сформулированы приоритетные направления развития местного самоуправления в Пермском крае:

1. Оптимизация административно-территориального устройства Пермского края;
2. Кадровая муниципальная политика;
3. Развитие общественного самоуправления;
4. Повышение эффективности деятельности муниципальных образований;

5. Создание и внедрение системы общественного контроля качества предоставления муниципальных услуг;

6. Повышение доходности использования собственных ресурсов муниципальных образований;

7. Повышение эффективности расходов муниципальных образований. (*Приложение 1*).

**Структура муниципальных образований Пермского края в 2012 году, которая используется в тексте доклада:**

- 6 городских округов;
- 42 муниципальных района;
- 32 городских поселения;
- 274 сельских поселения.

Выполняя резолюцию VI съезда Совета муниципальных образований Пермского края (*далее Совета МО*), Правлением Совета МО была проделана большая работа по подготовке проекта Постановления Правительства Пермского края «О конкурсе муниципальных районов и городских округов Пермского края по достижению наиболее результативных значений показателей управленческой деятельности». Данным документом было закреплено разделение городских округов (*далее ГО*) и муниципальных районов (*далее МР*) на три группы. В основу классификации были

6 положены размеры доходной части местных бюджетов:

- первая группа — размер доходной части бюджета свыше 1 миллиарда рублей — 4 ГО и 7 МР (далее 1 группа ГО + МР);
- вторая группа — размер доходной части бюджета от 500 миллионов до 1 миллиарда рублей — 1 ГО и 19 МР (далее 2 группа ГО + МР);
- третья группа — размер доходной части бюджета до 500 миллионов рублей — 1 ГО и 16 МР (далее 3 группа ГО + МР) (Приложение 2).

В 2012 году Правительством края и Советом МО не обсуждался вопрос о возможности проведения аналогичного конкурса по подведению итогов управленческой деятельности городских (далее ГП) и сельских (далее СП) поселений Пермского края. Однако для проведения анализа развития данных типов муниципальных образований авторы доклада считают возможным разделить их на три группы по уровню дотационности. Это решение обосновывается тем, что на размеры доходных частей бюджетов ГП и СП значительное влияние оказывает уровень социально-экономического развития МР, в который они входят (Приложение 2).

- первая группа — уровень дотационности менее 30 % — 5 ГП и 21 СП (далее 1 группа ГП + СП);
- вторая группа — уровень дотационности от 30 до 70 % — 17 ГП и 75 СП (далее 2 группа ГП + СП);
- третья группа — уровень дотационности свыше 70 % — 10 ГП и 178 СП (далее 3 группа ГП + СП).

**В Ежегодном докладе - 2012 достаточно полно рассмотрены вопросы развития муниципальных образований Пермского края, которые отражены в «Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы» и в «Концепции развития Совета муниципальных образований Пермского края». Особое внимание уделяется результатам исполнения Резолюции VI съезда Совета муниципальных образований Пермского края.**

Большое влияние на развитие Совета МО в 2012 году оказала «Концепция развития Совета муниципальных образований Пермского края», которая была активно всеми обсуждена и утверждена решением Правления Совета МО № 6 от 5.04.2012. Данным документом была сформулирована стратегическая цель — способствовать развитию местного самоуправления с целью улучшения качества жизни населения Пермского края. (Приложение 3).

Подготовка Ежегодного доклада - 2012 проводилась Советом МО по регламенту, утверждённому решением Правления Совета муниципальных образований:

- концепция и текст Ежегодного доклада - 2012 были обсуждены на заседаниях всех палат городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений;
- текст Ежегодного доклада - 2012 утверждён решением VII съезда Совета муниципальных образований Пермского края;
- для подготовки Ежегодного доклада - 2012 были проведены 21 специальное исследование, в которых приняли участие свыше 1500 респондентов, а также использовалась информация с официальных сайтов органов государственной власти и местного самоуправления.

Рабочая группа благодарна Законодательному Собранию Пермского края, Правительству Пермского края, территориальным органам федеральных органов власти и членам Совета МО за предоставленную аналитическую и статистическую информацию.



## ГЛАВА 1

# АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДЛОЖЕНИЙ ДОКЛАДА – 2011

*В данной главе представлены основные вопросы Ежегодного доклада – 2011, над которыми Совет МО работал в 2012 году: организация взаимодействия с государственными органами власти, совершенствование системы использования Регионального фонда софинансирования расходов, подготовка и переподготовка муниципальных кадров и создание условий для повышения качества предоставления муниципальных услуг.*

### 1.1. Взаимодействие с государственными органами власти

*Организацию взаимодействия Совета МО с региональными органами власти регулирует 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 2012 году эти отношения удалось наполнить новым содержанием, выработав новые механизмы взаимодействия.*

#### 1.1.1.1. Общее собрание Совета муниципальных образований Пермского края

В целях развития взаимодействия с региональными органами власти и межмуниципального сотрудничества Правлением Совета МО было принято решение провести Общее собрание Совета МО. Оно состоялось 26 июня 2012 года в с. Култаево Пермского района. В его работе приняли участие 343 главы муниципальных образований Пермского края, губернатор Пермского края В. Ф. Басаргин, Председатель Законодательного Собрания В. А. Сухих, Главный Федеральный инспектор по Пермскому краю О. Ю. Веселков.

При подготовке к Общему собранию было проведено исследование среди членов Со-

вета МО «Задай вопрос губернатору». В нём приняли участие 47 муниципальных образований (3 городских округа, 13 муниципальных районов, 6 городских и 25 сельских поселений). Всего было задано 253 вопроса. В результате проведённого анализа были сформулированы наиболее актуальные для всех темы:

- Обеспечение специалистами муниципальной бюджетной сферы. «Сегодня люди, которые работают в наших бюджетных учреждениях, делятся по источникам получения заработной платы на региональных и муниципальных. За повышение уровня доходов первых несут ответственность краевые власти, а за вторых — ОМСУ. Однако наши фи-

нансовые возможности просто несопоставимы. Но при чём здесь люди? И как можно решить вопрос повышения качества среднего образования без хорошей подготовки будущих первоклассников в детских садах? В Осинском районе средняя заработная плата воспитателей составляет 10370 рублей. По сравнению с 2011 годом мы её повысили на 30 %. Однако младшие воспитатели получают в два раза меньше. Мы можем построить великолепные детские сады, но только кто в них будет работать? Мы теряем население и по причине отсутствия педагогов дополнительного образования и тренеров. Я уже не говорю о работниках культуры и библиотекарях, за повышение заработной платы которых отвечают поселения с их ограниченными ресурсами». (Из выступления на Общем собрании С. И. Романова, председателя Палаты муниципальных районов, главы Осинского МР)

- Вопросы развития инженерной инфраструктуры местного самоуправления. «Чердынский район имеет слабо развитую транспортную инфраструктуру. Доля муниципальных дорог, не отвечающих нормативному состоянию, составляет 98 %. Особую тревогу вызывает транзитная дорога «Ныроб – Чердынь», которой пользуются 47 % населения. Она была передана регионом в муниципальную собственность в ненадлежащем состоянии. Поэтому она требует ремонта. И прежде всего мостовой переход через реку Колва. Однако наше финансовое состояние не позволяет проводить данные работы за свой счёт или с участием региона при условии использования фонда софинансирования расходов». (Информация исследования «Задай вопрос губернатору» Чердынский МР).
- Оптимальная структура органов местного самоуправления. «Мы на Правлении палаты городских поселений многократно обсуждали этот вопрос. Провели несколько исследований. Можем прямо сказать, что городское поселение, численность которого выше 20 тыс. человек, имеет перспективы социально-экономического развития. Но при этом двоевластие точно не нужно. Изменения в 131-ФЗ, которые позволяют объединить администрации районов и го-

родских поселений под руководством сити-менеджеров, при этом, оставив два представительных органа и два бюджета, может спровоцировать еще большие конфликты. Путь создания городских округов, выбранный Лысьвенским и Губахинским МР, не всегда находит поддержку у сельских поселений. С 2006 года многие привыкли решать вопросы самостоятельно, а не «сидеть на смете расходов». Мы прекрасно понимаем всю сложность вопроса, но в рамках действующей редакции 131-ФЗ эффективную одноуровневую систему муниципальной власти не создать». (из выступления председателя Палаты городских поселений Л. В. Мокрушина, главы Очёрского ГП, Очёрского МР).

- Совершенствование использования Регионального фонда софинансирования расходов (*далее ФСР*) «Необходимо внести поправки в Закон Пермского края от 24.12.2007 № 165-ПК «О региональном фонде софинансирования расходов» в части изменения механизма предоставления средств ФСР из краевого бюджета. Предлагается предоставлять его региональную часть бюджету муниципального образования в полном объёме после предоставления соответствующей выписки из решения представительного органа о бюджете муниципального образования, которая подтверждает 25-процентную долю муниципалитета на софинансирование. Во-вторых, снижение доли софинансирования для сельских поселений». (Информация исследования «Задай вопрос губернатору» Кизеловский МР).
- Финансовая самостоятельность органов местного самоуправления. Финансовая самостоятельность местных органов власти — это основа исполнения наших расходных обязательств. Юрий Иванович Палехов, глава Рябининского сельского поселения Чердынского района, эмоционально, но очень верно отразил ситуацию 192 городских и сельских поселений: «Как можно исполнять сорок с лишним полномочий, когда бюджет поселения равен бюджету основной школы, в которой учатся 100 человек?».

Отвечая на вопросы, которые задали главы местного самоуправления, губернатор Пермского края В. Ф. Басаргин сказал: «Наши вза-

имоотношения, думаю, — это главное. Мы с вами коллеги и все в одной лодке. И от наших взаимных действий, от нашего правильного, грамотного, целенаправленного взаимодействия зависит то, как будет реализовываться вся государственная и муниципальная политика в наших населённых пунктах. Поэтому я сторонник таких взаимоотношений, когда любые полномочия, относятся ли они к региональной или к местной власти, строятся на взаимной ответственности. Разделения зоны ответственности больше не будет».

#### 1.1.1.2. Участие в работе консультационных советов

В 2012 году в рамках реализации поручения Президента Российской Федерации по обеспечению модернизации политической системы страны в Приволжском федеральном округе и Пермском крае началось создание консультативных советов.

5 июля 2012 года создан Окружной консультативный совет по развитию местного самоуправления. Его основными задачами является выработка рекомендаций для органов государственной власти по вопросам участия депутатов в поддержке кандидатов на пост глав регионов, формирование кадрового резерва, распределение полномочий между региональными и муниципальными органами власти. В состав совета вошли 50 человек, среди которых представители муниципалитетов, пользующиеся авторитетом в регионах, главы администраций крупных городов и административных центров, руководители региональных, межрегиональных ассоциаций и общественных структур, объединяющих муниципальные образования, представители Федерального Собрания Российской Федерации, эксперты. Пермский край в Окружном совете представляют: председатель Совета МО А. П. Кузнецов, члены Правления Совета МО С. П. Дьяков, председатель Палаты городских округов (глава ГО Березники) и И. В. Сапко, заместитель председателя городских округов (глава ГО Пермь). 30 ноября 2012 года состоялось заседание Окружного совета по теме «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления». Решение данного совещания № А53-8315п от 30 ноября 2012 года подписано Полномочным представителем Президента РФ в Приволжском федеральном округе М. В. Ба-

бичем и Заместителем Генерального прокурора РФ С. П. Зайцевым. Оно направлено на совершенствование взаимодействия органов государственной власти и ОМСУ в сфере осуществления контрольно-надзорных функций. (Приложение 4)

31 июля 2012 года был создан Политический совет при губернаторе Пермского края. Целью его деятельности является проведение консультаций, обсуждений, экспертиз в сфере обеспечения стабильного позитивного развития общественно-политической ситуации в Пермском крае. В состав совета вошли 26 человек: руководители региональных отделений парламентских политических партий, лидеры местных правозащитных, гражданских и общественных организаций. Совет МО представляет председатель Совета МО А. П. Кузнецов.

**«Консультационные органы такого рода есть и в других регионах. Но когда идёт широкое привлечение различных общественно-политических сил, то есть, представлены все, кто есть на политическом фоне в крае, — мне интересен этот опыт. Интересно, насколько остро там идёт дискуссия, как откровенно там идёт диалог, и насколько это помогает губернатору принимать управленческие решения».**  
(Полномочный представитель президента РФ в ПФО М. В. Бабич, 19.09.2012, [www.nesekretno.ru](http://www.nesekretno.ru))

В составе Координационного совета по реализации долгосрочной целевой программы «Повышение квалификации, профессиональная подготовка муниципальных служащих и глав муниципальных образований Пермского края на 2012–2014 годы», работал Ю. А. Кислицин, член Правления Совета МО, председатель Комитета по социальным вопросам и общественным связям, глава Чернушинского ГП.

#### 1.1.1.3. Результаты деятельности совместных рабочих групп.

В 2012 году по инициативе Совета МО или с участием членов Совета МО были созданы рабочие группы, которые обсуждали различные вопросы местного самоуправления.

Таблица 1.1.1. Итоги деятельности рабочих групп с участием Совета МО

Создание Программы социально-экономического развития Пермского края	Правительство Пермского края	04.12.2012 была принята во втором чтении Программа социально-экономического развития Пермского края
Совершенствование механизма ФСР	Правительство Пермского края	Законотворческие инициативы по изменению 165-ПК (см. главу 1.2)
Подготовка согласованных предложений по решению проблем, озвученных в докладе Совета МО ПК «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае в 2011 году»	Законодательное собрание Пермского края	15.11.2012 было принято Постановление Законодательного Собрания Пермского края № 499 «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае – 2011»
Подготовка предложений по порядку предоставления и освоения субсидий Регионального дорожного фонда	Министерство транспорта и связи	Изменение в порядке освоения Дорожного фонда (см. главу 2.4)
О проблемах эксплуатации сетей газопроводов, находящихся в муниципальной собственности	Совет МО	Решение не принято
По подготовке новой редакции «Положение о конкурсе муниципальных районов и городских округов Пермского края по достижению наиболее значимых показателей социально-экономического развития МР и ГО Пермского края»	Совет МО	Принято Постановление Правительства Пермского края «О конкурсе муниципальных районов и городских округов Пермского края по достижению наиболее результативных значений показателей управленческой деятельности»
По развитию и поддержке социальной активности граждан в Пермском крае	Министерство территориального развития	Текущая деятельность
По реализации Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»	Совет МО	Проведение методических семинаров, исследований
По вопросам соблюдения действующего российского законодательства	Прокуратура Пермского края	Текущая деятельность

Приведённые примеры взаимодействия между Советом МО и государственными органами власти показывают, что данные формы

работы эффективны и направлены на достижение конкретных результатов.

### 1.1.2. Вопросы оптимизации отношений между контрольно-надзорными и муниципальными органами власти

#### 1.1.2.1. Общий обзор

Сегодня одним из факторов, сдерживающих развитие местного самоуправления, стала система государственного контроля. На Общем собрании Совета МО председатель Совета МО А. П. Кузнецов привёл следующий пример «У меня в руках находятся 11 требований прокуратуры по Пермскому району с 1 по 14 июня текущего года, направленные в адрес глав сельских поселений. Все в сжатые сроки и все с предупреждением об административной ответственности. Требования содержат 40 позиций. Привожу пример запроса: «предоставить нормативно-правовые акты по обеспечению охраны здоровья и лекар-

ственному обеспечению» или «Организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжение населения топливом». Именно о недопустимости подобной практики говорил в Послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ В. В. Путин 12 декабря 2012 года: «Контроль — это, безусловно, важнейшая функция государства. Но неприемлемо, когда показателем деятельности контрольных органов служит не результат, а просто число проверок, классическая палочная система. Необходимо ввести публичную отчётность контрольно-надзорных органов об итогах проверок, а также о затраченных на их проведение финансовых и людских ресурсах, и

сразу будет видно, какая проверка чего стоит, и вообще нужна ли она была».

Авторы доклада постарались, опираясь на открытые источники, представить картину деятельности контрольно-надзорных органов в отношении местного самоуправления в Пермском крае.

В основу анализа были положены:

- Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее Закон № 294-ФЗ);
- Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении

доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее Закон 8-ФЗ);

- Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

Чтобы рассмотреть вопрос о деятельности контрольно-надзорных органов, необходимо определить количество объектов, которые могут быть ими проверены. Эту информацию удалось найти в «Информационном бюллетене Главного управления МЧС России по Пермскому краю» за июль 2012 года ([www.59.mchs.gov.ru](http://www.59.mchs.gov.ru))

**Таблица 1.1.2. Количество объектов муниципальной бюджетной сферы, над деятельностью которых осуществляется контроль со стороны МЧС.**

Объекты, создающие страховой фонд документации	678
Общеобразовательные школы (в т. ч. специальные, коррекционные, интернаты)	827
Дошкольные образовательные учреждения	781
Больницы	107
Поликлиники	63
Диспансеры	25
<b>Итого</b>	<b>2481</b>

*Примечание к таблице:*

- дополнительно к данным объектам можно добавить здания и сооружения, в которых осуществляют свою деятельность 354 ОМСУ Пермского края;
- информация в таблице недостаточно корректна, так как не содержит информации о собственниках объектов бюджетной сферы по ряду позиций: специальные, коррекционные школы и школы-интернаты могут находиться в региональной собственности, так же как и ряд больниц, поликлиник и диспансеров. Однако для подведения итогов исследования их количество не является критичным.

Вторым шагом стал анализ исполнения контрольно-надзорными органами Закона 294-ФЗ (ст. 9) «Организация и проведение плановых проверок», п. 5 («Утверждённый руководителем органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля ежегодный план проведения плановых проверок доводится до сведения заинтересованных лиц

посредством его размещения на официальном сайте органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля в сети Интернет либо иным доступным способом») и Постановления Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», которое определило ряд требований к составу информации на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти.

Исследование проводилось в конце декабря 2012 года группой пользователей, которые искали информацию о плановых проверках, не обладая специальными знаниями. Такой формат позволяет определить уровень гостеприимства официального сайта и простоту поиска необходимой информации. Список контрольно-надзорных органов определён информацией, которая была подготовлена для Окружного совета по теме «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления».

**Таблица 1.1.3. Анализ открытости территориальных отделений контрольно-надзорных органов Пермского края в 2012 году по состоянию на 31.12.2012**

			ОМСУ	Бюджетные организации	ОМСУ	Бюджетные организации
Прокуратура Пермского края	prokuror.perm.ru	Есть	0	23	Нет	Нет
Главное управление МЧС России по Пермскому краю	www.59mchs.gov.ru	Есть	81	923	Нет	Нет
Управление федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Пермскому краю	59.rospotrebnadzor.ru	Есть	10	333	14	465
Управление федеральной налоговой службы по Пермскому краю	www.59nalog.ru	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет
Главное управление МВД России по Пермскому краю	59.mvd.ru	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет
Управление Государственной инспекции по безопасности дорожного движения	www.gibdd.perm.ru	Есть	65	341	Нет	Нет
Управление федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю	www.perm.fas.gov.ru	Есть	6	1	Нет	Нет
Государственная инспекция труда в Пермском крае	git59.rosntrud.ru	Есть	3	133	Нет	Нет
Пермское западно-уральское управление ростехнадзора	zural.gosnadzor.ru	Есть	88	443	Нет	Нет
Управление государственного автодорожного надзора по Пермскому краю федеральной службы по надзору в сфере транспорта	ugadn.perm.ru	Есть	34	118	Нет	Нет
Управление федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Пермскому краю	www.prirodnadzor.perm.ru	Есть	0	3	Нет	Нет
Управление федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Пермскому краю	www.sn.perm.ru	Есть	46	8	Нет	Нет
Территориальное управление федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Пермском крае	r59.rosfinnadzor.ru	Есть	17	1	Нет	Нет
<b>Итого</b>			<b>351</b>	<b>2426</b>		

Исследование показывает, что все контрольно-надзорные органы имеют официальные сайты. На них они размещают информацию о плановых проверках в соответствии с требованиями Закона № 294. Не удалось найти информацию о плановых проверках Управления федеральной налоговой службы по Пермскому краю, Главного управления МВД России по Пермскому краю. Авторы доклада также считают, что информация о плановых проверках прокуратуры Пермского края не является достаточно полной. При этом вполне возможно, что она где-то размещена на сайте, но её поиск требует специальных знаний.

Информацию о фактически проведённых пообъектных проверках практически в текущем режиме удалось найти только на официальном сайте Управления федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Пермскому краю (далее Роспотребнадзор). На официальных сайтах других контрольно-надзорных органов эту информацию можно получить в сводных отчётах или в пресс-релизах, что позволяет предположить регламентацию данной управленческой функции внутренними нормативными документами. Однако подобный способ размещения информации не позволяет в полной



мере ответить на вопросы, которые поставил Президент Российской Федерации.

Если сравнить итоговые цифры таблицы 1.1.2 «Количество объектов муниципальной бюджетной сферы, за деятельностью которых осуществляется контроль со стороны МЧС» и таблицы 1.1.3 «Анализ открытости территориальных отделений контрольно-надзорных органов Пермского края в 2012 году», то в течение года каждый ОМСУ или муниципальное бюджетное учреждение было проверено в плановом порядке тем или иным контрольно-надзорным органом.

### 1.1.2.2. Организация исполнения контрольно-надзорных функций Управлением федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Пермскому краю (Роспотребнадзор)

Информация, представленная выше, является явно неполной. Основные подходы к организации контрольно-надзорной деятельности авторы доклада постарались выяснить на примере деятельности Роспотребнадзора.

**Таблица 1.1.4. Фактическое количество проверок Роспотребнадзора в 2010–2012 годах**

ОМСУ	2010	2011	2012
Муниципальные бюджетные организации	400	756	465
Бизнес-структуры	590	1382	996
Некоммерческий сектор	12	26	41
Государственные учреждения и организации	61	32	66
<b>Итого</b>	<b>1076</b>	<b>2278</b>	<b>1582</b>

Информация таблицы показывает, что ежегодно Роспотребнадзором проверяется около 16 % ОМСУ, 65,3 % — муниципальных бюджетных организаций и 3 % — хозяйствующих субъектов, работающих реальной экономики. Таким образом, внимание к соблюдению законности в муниципальном секторе значительно выше, чем к сфере бизнеса.

Для продолжения анализа по контрольно-надзорной деятельности Роспотребнадзора в отношении ОМСУ и муниципальных бюджетных организаций (далее *Бюджет*) в качестве контрольной группы взяты проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее *Бизнес*).

**Таблица 1.1.5. Структура проверок Роспотребнадзора в 2010–2012 годах**

	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Плановые	5	23	10	154	315	333	319	681	642
Внеплановые, в т. ч.:	8	9	4	246	441	132	268	690	309
Защита прав потребителей	1	1	1	41	14	13	116	253	206
Повторная проверка (окончание срока предписания)	7	9	1	193	140	29	152	162	45
По поручению Правительства				8	265	62		242	45
По поручению руководства Роспотребнадзора				4	14			23	1
По поручению прокуратуры			3	8	28			10	57
Иные основания							3		
<b>Итого</b>	<b>13</b>	<b>32</b>	<b>14</b>	<b>400</b>	<b>756</b>	<b>465</b>	<b>590</b>	<b>1382</b>	<b>996</b>

Анализируя информацию таблицы можно сделать следующие выводы:

- ОМСУ в основном проверяются в плановом порядке в отличие от Бюджета и Бизнеса;
- в Бюджете и Бизнесе в 2011 году более чем в 2 раза произошло увеличение плановых проверок и их количество практически не изменилось в 2012 году;
- в Бюджете на число внеплановых проверок существенное влияние оказывают распоряжения Правительства;
- в Бизнесе на число внеплановых проверок существенное влияние оказывают распоряжения Правительства и заявления граждан по защите прав потребителей;

- прокуратура всё чаще становится инициатором проведения внеплановых проверок во всех группах. Если в 2010 году

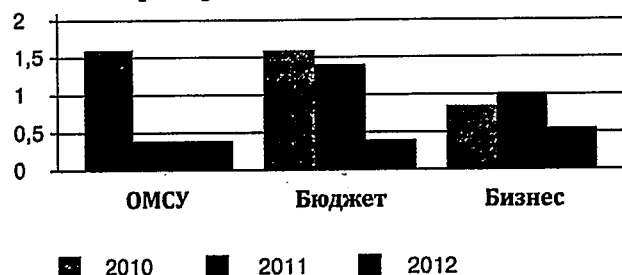
по её просьбам было проведено 3 проверки, то в 2011–2012 годах — 103 проверки.

Приведённые данные позволяют рассчитать «Коэффициент фактического числа проверок в  $i$ -м году по каждой  $g$ -группе»:

$$K_{ig} = \frac{ВП_{ig}}{ПП_{ig}}, \text{ где}$$

$K_{ig}$  — коэффициент фактического числа проверок в  $i$ -м году по каждой  $g$ -группе  
 $ВП_{ig}$  — количество внеплановых проверок в  $i$ -м году по каждой  $g$ -группе  
 $ПП_{ig}$  — количество плановых проверок в  $i$ -м году по каждой  $g$ -группе

**Динамика изменения Коэффициента фактического числа проверок Роспотребнадзора**



На приведённом графике видно, что отношение внеплановых к плановым проверкам сокращается по всем анализируемым группам. Однако средний «Коэффициент фактического числа проверок» по всем группам в 2012 году составил 0,9, т. е. на одну плановую проверку приходится одна внеплановая.

Рассмотрим, как изменялись объёмы штрафных санкций, которые накладывались Роспотребнадзором при проведении различных типов проверок.

**Таблица 1.1.6. Объём штрафных санкций Роспотребнадзора в 2010–2012 годах (тыс. руб.)**

	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Плановые	20,5	174,6	1456,5	1596,4	4204,4	591,5	3665,4	7504	9095,7
Внеплановые, в т. ч.:		14	20	269,3	4946,2	577,3	552,6	10574,2	1536,9
Защита прав потребителей				105,7	11,5	50,7	339,3	1029,9	984,2
Повторная проверка (окончание срока предписания)		14		160,8	123,3	22	213,3	221,4	14,6
По поручению Правительства					580,5	244,2		1575,8	260,5
По поручению руководства Роспотребнадзора				2,8	1			113,6	
По поручению прокуратуры			20		25,5	260,4		129,5	277,6
<b>Итого</b>	<b>20,5</b>	<b>188,6</b>	<b>1476,5</b>	<b>1865,7</b>	<b>9150,6</b>	<b>1168,8</b>	<b>4218</b>	<b>18078,2</b>	<b>10632,6</b>

Анализируя информацию таблицы можно сделать следующие выводы:

- далеко не каждая проверка влечёт за собой появление штрафных санкций. В среднем по ОМСУ — при плановых проверках накладывается штраф в 68 % случаев, по Бюджету — при плановых проверках накладывается штраф в 90 % случаев и по Бизнесу при плановых проверках накладывается штраф в 80 % случаев. При внеплановых провер-

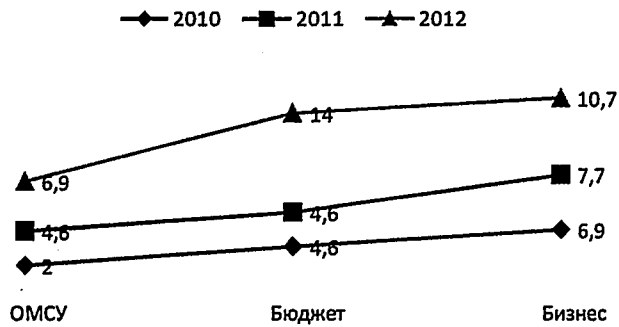
ках аналогичные цифры несколько другие: ОМСУ — 25 %; по Бюджету — 57,6 %, по бизнесу — 52 %

- общий объём штрафов по трём группам колеблется: ОМСУ: в 2011 г. он увеличился в 9,2 раза по отношению к 2010 году, в 2012 г. — в 7,8 раза по отношению к 2011 году. Бюджет: в 2011 г. он увеличился в 4,9 раза по отношению к 2010 году, в 2012 г. — сокра-

тился на 87,3 % по отношению к 2011 году. Бизнес: в 2011 г. он увеличился в 4,3 раза по отношению к 2010 году, в 2012 г. — сократился на 41,19 % по отношению к 2011 году.

- при этом средний размер штрафа постоянно возрастает по всем трём группам.

### Изменение среднего размера штрафа одной проверки



По данным, приведённым в долгосрочной целевой программе «Развитие малого и среднего предпринимательства в Пермском крае на 2012–2014 годы» в регионе работает 127692 субъектов малого и среднего предпринимательства, что в 45 раз больше, чем субъектов в составе ОМСУ и Бюджета. Однако количество проводимых проверок и объёмы штрафов со стороны Роспотребнадзора к Бюджету и Бизнесу практически равны. Следовательно, ОМСУ и Бюджет находятся по сравнению с Бизнесом под несравнимо более пристальным вниманием со стороны Роспотребнадзора.

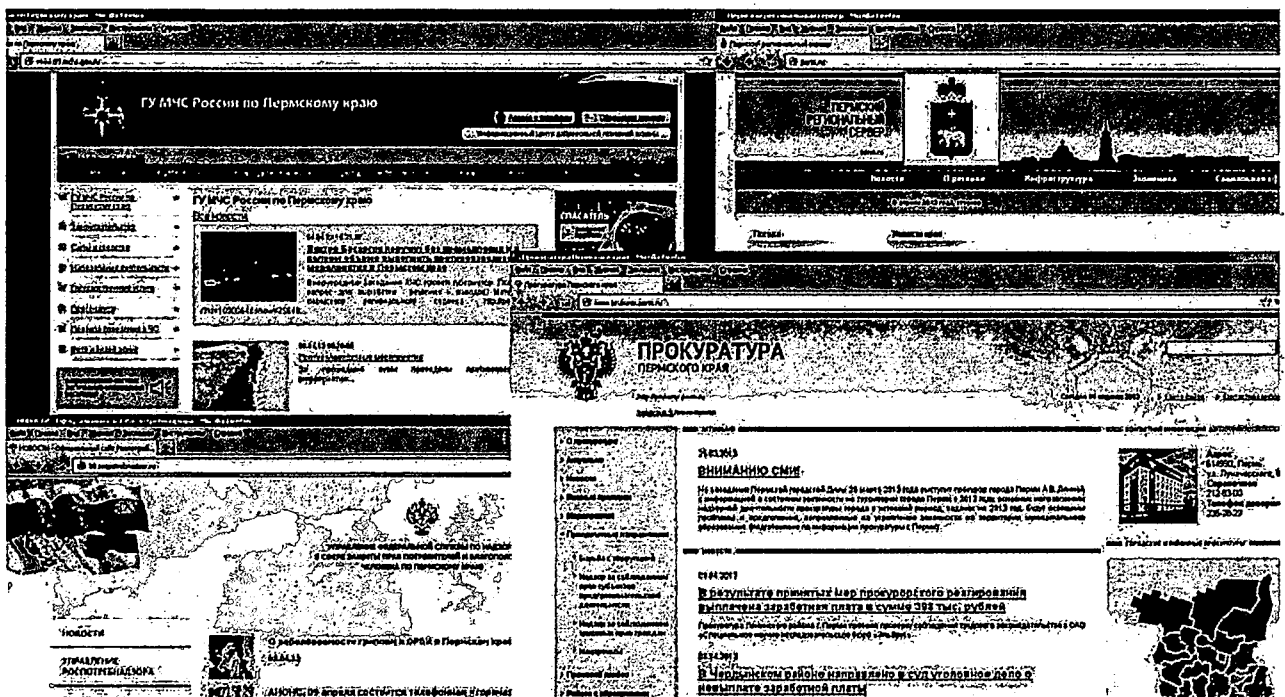
### 1.1.2.2. Краткие выводы исследования «Итоги проверок контрольно-надзорных органов в отношении ОМСУ и организаций муниципальной бюджетной сферы в 2012 году»

Однако делать выводы только на анализе деятельности одного контрольно-надзорного органа, было бы неверно. Поэтому в декабре 2012 года Совет МО провёл исследование, которое должно было ответить на следующие вопросы:

- какие вопросы местного значения наиболее часто проверяются контрольно-надзорными органами;
- сколько проводится плановых и внеплановых проверок;
- объёмы налагаемых штрафов и процент их оплаты;
- количество судебных дел.

В исследовании приняли участие 106 муниципальных образований, из которых 5 ГО, 20 МР, 7 ГП и 72 СП. Представленная информация позволяет рассматривать полученные результаты достаточными для экспертной оценки организации проверок контрольно-надзорных органов в отношении ОМСУ и Бюджета.

Из 107 участников 22 МО не сталкиваются с проверками контрольно-надзорных органов. Среди них: Чердынский МР, Суксунское ГП и 20 СП. Вполне возможно, что данная информация не является достаточно корректной.



**Таблица 1.1.7. Предполагаемый объём штрафных санкций контрольно-надзорных органов в отношении ОМСУ и организаций муниципальной бюджетной сферы по Пермскому краю в 2012 году (тыс. рублей)**

Главное управление МЧС России по Пермскому краю	1024	0,5	512	1536
Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Пермскому краю	343	0,9	309	652
Управление Государственной инспекции по безопасности дорожного движения	376	0,98	368	744
Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю	7	2,9	20	27
Государственная инспекция труда в Пермском крае	269	0,71	191	460
Пермское Западно-уральское управление Ростехнадзора	531	0,41	218	749
Управление государственного автодорожного надзора по Пермскому краю федеральной службы по надзору в сфере транспорта	152	0,13	20	172
Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Пермскому краю	3	0,29	1	4
Управление федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Пермскому краю	54	0,33	18	72
Территориальное управление федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Пермском крае	18	0,21	4	22
<b>Итого</b>	<b>351</b>		<b>0</b>	<b>4437</b>

Дополнительно к этим проверкам необходимо добавить проверки по прокуратуре, ФНС и МВД. По данным МО, которые можно

установить, экспертное количество проводимых проверок приведено в нижеследующей таблице.

**Таблица 1.1.8. Экспертное число проводимых проверок по ряду контрольно-надзорных органов**

Прокуратура Пермского края	425	1,96	833	1258
Управление федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Пермскому краю	48	1,04	50	98
Главное управление МВД России по Пермскому краю	171	0,82	140	311
<b>Итого:</b>	<b>644</b>		<b>1023</b>	<b>1667</b>

Анализируя приведённую информацию можно сказать, что только этими ведомствами ОМСУ и Бюджет ежегодно проверяются 6104 раза. С учётом того что помимо проверок указанными структурами проводится ещё 740 проверок различными ведомствами, на каждое ОМСУ и учреждение муниципальной бюджетной сферы приходится 2,4 проверки в год. Однако анализ показывает, что проверочные нагрузки рас-

пространяются далеко не равномерно по типам муниципальных образований. Наибольшие нагрузки приходятся на ГО и МР. Ответ на этот вопрос позволил дать анализ внимания контрольно-надзорных органов к вопросам местного значения.

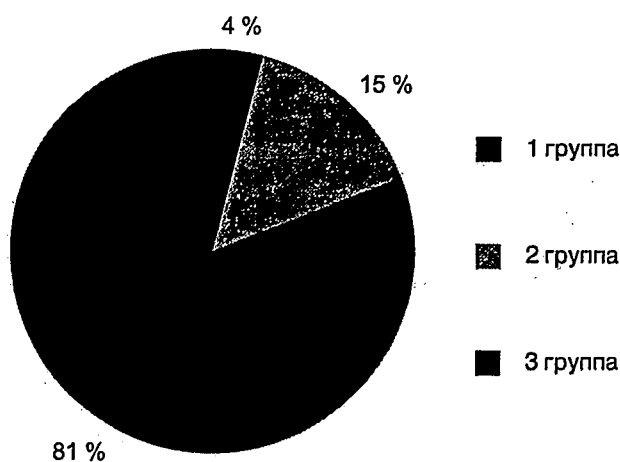
Проведённое исследование позволяет разделить 18 анализируемых вопросов местного значения по интересам контрольно-надзорных органов на три группы.

**Таблица 1.1.9. Вопросы местного значения, по которым осуществляются проверки контрольно-надзорных органов**

<p>1 группа (до 20 проверок в год)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- обеспечение малоимущих граждан жильём;</li> <li>- организация предоставления транспортных услуг;</li> <li>- участие в предупреждении чрезвычайных ситуаций;</li> <li>- создание условий для обеспечения услугами связи;</li> <li>- создание условий по обеспечению общественным питанием и бытовым обслуживанием;</li> <li>- организация библиотечного обслуживания;</li> <li>- обеспечение охраны культурного наследия;</li> <li>- утверждение генеральных планов;</li> <li>- организация мероприятий по гражданской обороне.</li> </ul>
<p>2 группа, (от 20 до 100 проверок в год)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- организация газо-, водо-, теплоснабжения;</li> <li>- организация электроснабжения;</li> <li>- содержание и строительство дорог и инженерных сооружений на них;</li> <li>- обеспечение первичных мер пожарной безопасности;</li> <li>- создание условий для организации досуга организация;</li> <li>- по работе с ТБО.</li> </ul>
<p>3 группа (свыше 100 проверок в год)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- организация предоставления дошкольного и школьного образования;</li> <li>- организация здравоохранения;</li> <li>- управление муниципальным имуществом.</li> </ul>

В общем объёме проводимых проверок вес каждой группы является различным. При этом в 3-й группе 87 % проверок приходится на организацию предоставления дошкольного и школьного образования. Следовательно, по итогам исследования максимальный интерес к ОМСУ и Бюджету уделяется практически исполнению только одного вопроса местного значения «Организация предоставления дошкольного и школьного образования», который относится к компетенции ГО и МР. Проверки этих учреждений бюджетной сферы превосходят все остальные вместе взятые и составляют в общем объёме проверок 71 %. Таким образом, три из четырёх проверок проводятся в отношении детских садов и школ или каждое учреждение проверяется не реже трёх раз в год.

**Структура проведения проверок по вопросам местного значения**



Исследование также позволяет достаточно приблизительно определить общую сумму штрафов, которые накладываются контрольно-надзорными органами на ОМСУ и Бюджет. По нашим расчётам в 2012 году она составила около 20 млн. рублей, из которых 87 % было уплачено в бюджеты различных федеральных структур. Наибольшие объёмы штрафов платятся МЧС России и Роспотребнадзору.

Вопросы по отношениям с контрольно-надзорными органами являются предметом достаточно активной судебной практики. По итогам исследования в 2012 году их количество составило 1600 дел по всем типам МО. Особенно активна судебная практика в городских округах. Однако свои интересы достаточно активно защищают городские и сельские поселения. В среднем на одно муниципальное образование этого типа приходится по 4 судебных дела в год. В целом муниципальные образования выигрывают около 20 % процессов. Наиболее выгодную позицию занимают ГО, которые имеют сильные юридические службы. Позиции городских и сельских поселений значительно слабее. Чаще всего приходится решать дела в судебном порядке с Главным управлением МЧС России по Пермскому краю, Прокуратурой Пермского края, Управлением Государственной инспекции по безопасности дорожного движения, Роспотребнадзором.

По вопросам местного значения 71 % судебных исков приходится на организацию дошкольного и школьного образования, обеспечение первичной пожарной безопасности, вопросы здравоохранения и управление муниципальным имуществом. При этом доминирующее положение также занимают полномочия по организации образования (34 % от общего количества судебных исков). Что касается выигранных дел, то 68 % приходится на организацию дошкольного образования, здравоохранения, водоснабжения и обеспечение пожарной безопасности.

Избыточное внимание контрольно-надзорных органов сегодня вылилось в настоящую проблему. Требования контрольно-надзорных органов зачастую несопоставимы с финансовыми возможностями муниципальных бюджетов. Кроме того, как показало исследование, под особым контролем находятся только определённые вопросы местного значения. Однако по статистике Генеральной прокуратуры основными проблемы местного самоуправления лежат в другой области: избыточное администрирование предпринимательской деятельности, затягивание разрешительных процедур путём истребования лишних документов, навязывание платных услуг и множественных согласований, а также необоснованное установление местных налогов и сборов.

*«Контрольно-надзорная деятельность должна способствовать эффективному исполнению муниципалитетами возложенных на них полномочий. Органы прокуратуры справедливо отмечают, что в ряде случаев качество муниципальных правовых актов оставляет желать лучшего и особенно это актуально для небольших муниципалитетов и сельских поселений. Однако приоритетом здесь должна стать не столько механическая фиксация имеющихся недостатков, а разъяснительная работа. Контрольная деятельность не должна тормозить работу проверяемых организаций, никому не нужны проверки ради самих проверок, без всякого внятного результата» (Президент РФ В. В. Путин, заседание Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления, Москва, 1.02.2013).*



## 1.2. Совершенствование системы использования регионального фонда софинансирования расходов

*«Механизм функционирования фонда софинансирования расходов Пермского края, когда регион при выделении денег муниципалитетам определяет только приоритетные направления развития, а муниципалитеты уже сами принимают решение, на что потратить средства — это пример лучшей практики. Такой инструмент был бы лучшим вариантом регулирования отношений федерации и регионов. Его надо внедрять»*

*(И. Стародубровская, руководитель научного направления «Политическая экономия и региональное развитие» Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара)*

### 1.2.1. Исполнение регионального фонда софинансирования расходов

#### 1.2.1.1. Нормативно-правовое регулирование регионального фонда софинансирования расходов

Общие положения о целях, условиях предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из бюджета Пермского края, образующих региональный фонд софинансирования расходов (далее — ФСР), принципах их распределения между муниципальными образованиями, определяются Законом Пермского края от 24.12.2007 № 165-ПК «О региональном фонде софинансирования расходов» (далее — 165-ПК).

В соответствии с Законом № 165-ПК субсидии местным бюджетам из бюджета Пермского края предоставляются в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, по двум направлениям:

- при реализации приоритетных муниципальных проектов (программ) — в рамках

- приоритетных региональных проектов.
- при реализации инвестиционных проектов (целевых программ) муниципальных образований (бюджетные инвестиции в объекты общественной инфраструктуры муниципального значения, включая строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных сооружений, а также объекты муниципального жилищного фонда, разработку градостроительной документации;
- проведение проектно-изыскательских работ по объектам общественной инфраструктуры муниципального значения, оформление права муниципальной собственности на земельные участки под жилищное строительство, включая расходы на межевание земельных участков и их постановку на кадастровый учёт).

Субсидии ФСР представляются местным бюджетам в размере не более 75 % от общего объёма заявки на основании соглашений, за-

ключаемых ОМСУ ГО и МР Пермского края с Правительством Пермского края.

В процессе реализации 165-ПК вносятся следующие изменения и дополнения.

1. Уточнены условия распределения субсидий местным бюджетам:

- при формировании бюджета субсидии из регионального ФСР предоставляются бюджетам только МР (ГО), являющихся получателями средств из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);
- при распределении дополнительных доходов бюджета Пермского края, полученных в процессе его исполнения, субсидии из регионального ФСР предоставляются бюджетам всех МР (ГО) Пермского края.

2. Расширены возможности участия ОМСУ в реализации приоритетных региональных проектов: в качестве долевого вноса местного бюджета учитываются все средства, направленные на реализацию приоритетных проектов в предшествующих периодах, а не только те, которые были направлены по заявкам, прошедшим рассмотрение и отбор в предыдущем году, но не утверждённым постановлениями Правительства края.

3. Дополнены условия расходования субсидий местным бюджетам: предусмотрена возможность возмещения суммы кредитов, полученных органами местного самоуправления на реализацию приоритетных муниципальных проектов (программ) и инвестиционных проектов (целевых программ), за счёт субсидий местным бюджетам, предоставляемых из бюджета Пермского края на эти же цели.

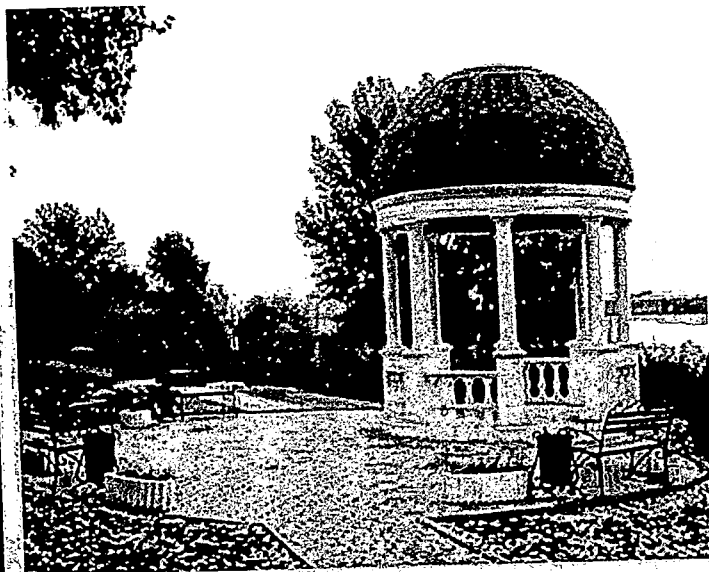
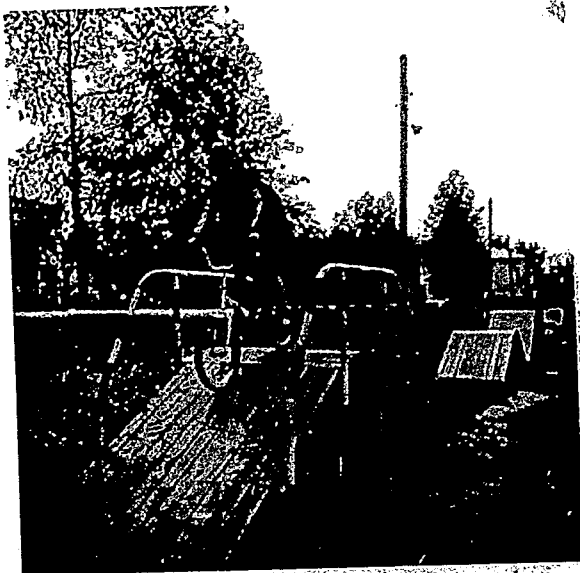
4. Изменён перечень приоритетных региональных проектов:

- с сентября 2009 года в перечень вошёл проект «Сельское жильё»;
- с октября 2010 года в перечень включён проект «Пожарная безопасность»;
- с августа 2011 года добавлен проект «Благоустройство».
- с 2012 года исключён из перечня проект «Качественное здравоохранение».

5. Введены отдельные нормы, регламентирующие право поселений участвовать в приоритетных и инвестиционных проектах МР. Решением земских собраний муниципального района утверждается:

- порядок отбора мероприятий (объектов) поселенческого уровня для включения их в приоритетные муниципальные проекты и инвестиционные проекты МР;
- порядок и условия предоставления соответствующих межбюджетных трансфертов (субсидий) на реализацию мероприятий (объектов) поселенческого уровня, включённых в приоритетные муниципальные проекты и инвестиционные проекты МР.
- порядок изменения механизма финансирования регионального проекта «Благоустройство» в части предоставления субсидий непосредственно бюджетам городских и сельских поселений, минуя бюджеты МР.

Во исполнение 165-ПК Правительством Пермского края приняты постановления, регламентирующие порядок реализации каждого из приоритетных региональных проектов, а также нормативный срок прохождения заявок для получения региональных субсидий.



**Таблица 1.2.1. Перечень приоритетных региональных проектов, финансирование которых в 2012 году осуществлялось за счёт средств регионального фонда софинансирования расходов**

Новая школа / Министерство образования	от 25.01.2008 № 6-п «Об утверждении порядка реализации приоритетного регионального проекта «Новая школа»
<b>Приведение в нормативное состояние объекты социальной сферы</b>	
Подпроект «Приведение в нормативное состояние объектов культуры и молодежной политики» / Министерство культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций	от 01.02.2008 № 10-п «Об утверждении порядка реализации приоритетного регионального проекта «Приведение в нормативное состояние объектов социальной сферы»
Подпроект «Приведение в нормативное состояние муниципальных загородных детских оздоровительных лагерей» / Министерство социального развития	
Подпроект «Приведение в нормативное состояние спортивных объектов» / Министерство физической культуры и спорта	
Благоустройство / Министерство территориального развития	от 10.10.2011 № 753-п «Об утверждении Порядка реализации приоритетного регионального проекта «Благоустройство»
Муниципальные дороги // Министерство транспорта и связи	от 25.01.2008 № 7-п «Об утверждении порядка реализации приоритетного регионального проекта «Муниципальные дороги»
Сельское жильё / Министерство сельского хозяйства	от 20.10.2009 № 747-п «Об утверждении порядка реализации приоритетного регионального проекта «Сельское жильё»
Достойное жильё // Министерство энергетики и ЖКХ	от 08.02.2008 № 14-п «Об утверждении порядка реализации приоритетного регионального проекта «Достойное жильё»
Пожарная безопасность / Министерство общественной безопасности	от 11.10. 2011 № 756-п «Об утверждении Порядка реализации приоритетного регионального проекта «Пожарная безопасность»;
Инвестиционные проекты // Министерство территориального развития	от 15.02.2008 № 27-п «Об утверждении порядка предоставления бюджетам муниципальных районов, городских округов субсидий на реализацию инвестиционных проектов (целевых программ) муниципальных районов, городских округов»

В 2012 году был снижен общий объём регионального ФСР: с 3 % (от доходов краевого бюджета без учёта безвозмездных поступлений, неналоговых доходов, направляемых на определённые расходы в соответствии с федеральным законодательством, и процентов, полученных от предоставления бюджетных кредитов) до 2,5 %. Данная мера была принята в

связи с передачей полномочий в области здравоохранения на региональный уровень.

#### 1.2.1.2. Исполнение ФСР

Рассмотрим динамику исполнения ФСР городскими округами и муниципальными районами Пермского края.

Таблица 1.2.2. Исполнение регионального ФСР муниципальными образованиями Пермского края, 2010–2012 годы (млн. руб.)

1	Предусмотрено в краёвом бюджете	5468,9	6037,2	7640,5
2	Утверждено постановлениями Правительства ПК	3890,4	4315,8	5514,1
3	Плановый нераспределённый остаток (3=1-2)	1578,5	1721,5	2126,5
4	Плановое использование утвержденных субсидий (%) (4=2/1)	71,1 %	71,5 %	72,17 %
5	Фактическое финансирование	2624,6	3196,1	4691,2
6	Остатки финансирования (6=2-5)	1265,8	1119,7	822,9
7	Фактическое исполнения ФСР (запланировано в бюджете Пермского края (%)) (7=5/1)	48,0 %	52,9 %	72,4 %
8	Фактическое исполнение ФСР утвержденного постановлениями Правительства (%) (8=5/2)	67,5 %	74,1 %	85,1 %
9	Фактический остаток неиспользованных средств (9=3+6)	2844,3	2815,2	2949,4

В 2012 году удалось несколько снизить остатки финансирования по сравнению с 2010 годом, но фактический остаток неиспользованных средств вырос на 3,6 % по сравнению с 2010 годом.

Проведём анализ показателей «Фактическое исполнение ФСР (запланировано в бюджете Пермского края)» и «Фактический остаток неиспользованных средств» по группам городских округов и муниципальных районов.

Таблица 1.2.3. Фактическое исполнение ФСР по группам муниципальных образований Пермского края (2010-2012 годы)

	Фактическое исполнение ФСР (%)			Фактический остаток неиспользованных средств (млн. руб.)		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
1 группа ГО + МР	49 %	54 %	62,5 %	1623,0	1386,1	1220,9
2 группа ГО + МР	55 %	54,9 %	72,4 %	831,2	946,8	587,9
3 группа ГО + МР	50,8 %	47,1 %	70,0 %	390,1	508,3	317,7
В среднем по году	48,0 %	53,2 %	72,4 %	2844,3	2841,2	2126,5

Динамика использования ФСР по всем группам является положительной. Его наибольший объём 60,4 % приходится на 1 группу ГО + МР. Однако в ней же сосредоточены и максимальные объёмы неиспользованных средств (в 2012 году — 57,4 %). Наибольший объём остатков ФСР в этой группе приходится на ГО Пермь (27,3 %), Чайковский МР (17,7 %) и ГО Березники (14 %). Лидерами по освоению являются Чернушинский МР (2,2 %), ГО Кунгур (2,7 %) и ГО Соликамск (3,2 %).

Объём ФСР, который приходится на долю 2 группы ГО + МР, составил в 2012 году 27,5 %. Наибольший объём остатков ФСР в этой группе приходится на Кунгурский МР (10,3 %), Нытвенский МР (9,9 %) и ГО Кудымкар (9,3 %). Практически полностью использовали ФСР

Бардымский МР (0,4 %), Суксунский МР (0,5 %) и Губахинский МР (1,0 %).

Объём ФСР, который приходится на долю 3 группы ГО + МР, составил в 2012 году всего 12,1 %. Наибольший объём остатков ФСР в этой группе сосредоточен в Горнозаводском МР (20,4 %) и Кочёвском МР (10,2 %). Хорошо использовали ФСР в ЗАТО Звёздном (1,2 %), Оханском МР (2,0 %).

Учитывая тот факт, что МО самостоятельно выбирают тот или иной приоритетный региональный проект для решения вопросов местного значения, рассмотрим динамику участия городских округов и муниципальных районов в использовании средств ФСР. Приведённые ниже данные рассчитаны только на основе выделенных субсидий.

Таблица 1.2.4. Динамика участия МО в приоритетных региональных проектах в 2010–2012 году (%)

Новая школа	32,4	30,7	35,4
Качественное здравоохранение	20,6	11,5	4,2
Приведение в нормативное состояние объекты социальной сферы	3,9	5,4	5,3
Благоустройство	нет	нет	10,3
Переселение жителей из отдалённых и труднодоступных населённых пунктов Пермского края	нет	нет	нет
Муниципальные дороги	5,4	2,6	5,0
Сельское жильё	0,6	1,7	1,8
Достойное жильё	5,0	9,5	8,4
Пожарная безопасность	нет	нет	0,3
Инвестиционные проекты	32,1	38,4	29,5

По-прежнему доминирующее положение занимает проект «Новая школа». Инвестиционные проекты занимают второе место. Значительную долю в общих объемах субсидий занял и новый проект «Благоустройство», благодаря участию в нём ГО, ГП и СП. Однако такие проекты как «Муниципальные дороги» и «Сельское жильё» и «Достойное жильё» по-прежнему не являются актуальными при всех их социальной значимости. В этом случае причину необходимо искать в меха-

низме, определяющем порядок предоставления субсидий. Доминирование заявок, которые направлены в первую очередь на исполнение районных полномочий, является очевидным, несмотря на то, что практически во всех МР заключены соглашения с поселениями о предоставлении им определённой доли ФСР.

Рассмотрим динамику использования ФСР по группам городских округов и муниципальных районов.

Таблица 1.2.5. Динамика использования ФСР по группам МО в разрезе приоритетных региональных проектов 2010–2012 годы (%)

	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Новая школа	36	38,2	29,4	33,7	39,3	31,7
Качественное здравоохранение	18,3	4,8	8,6	6,6	9,7	3,7
Приведение в нормативное состояние объекты социальной сферы	6,1	5,1	6,3	8,2	3,3	8,3
Благоустройство	нет	7,5	нет	5,6	нет	3,6
Муниципальные дороги	2,5	2,5	8,6	5,7	9,7	3,0
Сельское жильё	0,3	2,1	4,5	1,7	3,2	2,1
Достойное жильё	10,7	12,0	8,7	9,5	6,7	5,7
Пожарная безопасность	нет	0,1	нет	0,9	нет	0,6
Инвестиционные проекты	36	27,7	29,4	28,1	39,3	41,3

В целом значительных расхождений между потребительскими интересами по группам МО не наблюдается. Однако интерес 3 группы ГО + МР к инвестиционным проектам в 1,5 раза больше, чем у 1 группы ГО + МР. Это объясняется «подушевым» принципом его распределения: чем меньше по численности населения муниципальное образование, тем выше вес в

освоении субсидий крупных инвестиционных проектов.

#### 1.2.1.4. Вопросы совершенствования ФСР

В 2012 году развернулась дискуссия об эффективности использования ФСР муниципальными образованиями Пермского края и его замены на

целевые программы. Совет МО выступил за сохранение этого механизма взаимодействия между двумя уровнями власти.

«Считать, что региональный фонд софинансирования расходов является действенным механизмом межбюджетных отношений, который направлен на инвестиционное развитие территорий на основании программ социально-экономического развития муниципальных образований Пермского края. Рекомендовать Правительству Пермского края сохранить региональный фонд софинансирования расходов при формировании краевого бюджета на 2013–2015 гг.» (из Постановления Правления Совета МО от 7 июня 2012 года).

В результате деятельности межведомственной рабочей группы по совершенствованию механизмов использования ФСР с участием членов

Совета МО, Правительства Пермского края была подготовлена законодательная инициатива по изменению 165-ПК: о создании единого методологического центра по реализации приоритетных региональных проектов, инвестиционных проектов (целевых программ) на базе Министерства территориального развития. Началась работа Правительства Пермского края по унификации порядков оформления заявок на получение субсидий. За основу были взяты порядки оформления, использованные в ходе реализации проектов «Новая школа» и «Благоустройство».

В ноябре 2012 года Совет МО провёл опрос об основных причинах недостаточного уровня использования ФСР. В нём приняло участие 27 % МО. Оценка причин сложности использования ФСР проводилась по 5-балльной системе.

Таблица 1.2.6. Причины сложности использования ФСР

Основные проблемы, с которыми сталкиваются МО при подготовке заявки			
Сложность Порядка	3,4	3,1	2,6
Частое изменение требований, которые закреплены Порядком	3,7	2,9	2,7
Отсутствие методических материалов по подготовке заявок, включая методические рекомендации на официальном сайте Министерства территориального развития	3,1	2,7	3,1
Отсутствие 25 % части для софинансирования ПРП	3	3,6	3,4
Квалификация и ротация кадров	3,1	3,1	2,7
Основные проблемы, с которыми сталкиваются МО при подготовке постановлений Правительства о выделении субсидий из ФСР			
Различие требований, которые предъявляются при приёмке заявок в Министерстве регионального развития и транспорта и связи	3,4	3,1	2,7
Длительные сроки рассмотрения заявок	4,1	3,7	3,4
Длительные сроки подготовки Постановления Правительства о выделении субсидии по заявке	3,8	3,3	3,6
Заявка возвращается не после комплексной проверки, а по каждому случаю нахождения ошибок (неточностей) в их оформлении	3,7	3	3,4
Квалификация и ротация кадров проверяющих заявки	3,2	2,2	2,8
Основные проблемы, с которыми сталкиваются МО при получении субсидий из ФСР			
Проведение конкурсных процедур только после появления Постановления Правительства Пермского края	3,8	3,3	3,7
Длительные сроки рассмотрения отчетов об использовании 25 % части	3,6	3,1	3,2
Различные требования к заполнению отчетной документации	3,6	3,4	2,5
Отчеты возвращаются не после комплексной проверки, а по каждому случаю нахождения ошибок (неточностей) в их оформлении	3,7	3,3	3,1
Длительные сроки подготовки документов по перечислению субсидий	3,9	3,1	3,2
Квалификация и ротация кадров, которые готовят отчеты	3,6	2,5	2,8
Квалификация и ротация кадров проверяющих отчеты	3,5	2,3	2,3

Анализируя полученные результаты, можно сделать следующие выводы:

- на этапе подготовке заявки для всех типов МО особую сложность вызывает отсутствие 25 % части софинансирования и качество утверждённых порядков, которые регламентируют правила их заполнения;
- на этапе подготовки постановлений Правительства о предоставлении субсидий из

ФСР все причины — в длительных сроках рассмотрения заявок. Основной причиной является некомплексность рассмотрения заявок МО, которые многократно возвращаются при их проверке и согласовании различными подразделениями Правительства края;

- на этапе получения субсидий из ФСР главной проблемой является проведение конкурсных



процедур, которые регламентируются Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а также вопрос проведения проверки отчётных документов МО;

- если проанализировать уровень квалификации кадров, которые участвуют в этом процессе, то по оценке МО он оказывает меньшее влияние на реализацию приоритетных проектов, чем вышерассмотренные причины.

Кроме того, в ходе опроса руководителями и специалистами МО были внесены следующие предложения:

- Снижение доли муниципальных образований (до 5 % — 45 % респондентов, до 10 % — 35 % респондентов, до 15 % — 20 % респондентов).
- Разработка методических материалов и размещение их на официальных сайтах («Да» — 92 % респондентов).
- Включение специального обучающего курса в региональную целевую программу по повышению квалификации муниципальных служащих и выборных должностных лиц на 2013–2014 годы («Да» — 89 % респондентов).
- Предусмотреть разработку Порядка регио-

нального проекта по организации водоснабжения населения.

- 100 % выделения субсидий из ФСР после подтверждения исполнения своей доли МО;
- Вопросы исполнения муниципальными районами по выделению средств из ФСР поселениям для решения их вопросов.

Кроме этого исследования Совет МО провёл анализ размещения и актуализации информации по исполнению ФСР на официальных сайтах уполномоченных министерств Правительства Пермского края.

Было установлено, что в 2012 году:

- информация на всех сайтах в основном состоит из текстов порядков и отчётов за предыдущие годы;
- невозможно понять порядок прохождения заявок по проверяющим инстанциям;
- не размещены никакие методические материалы по заполнению заявок;
- нет аналитических материалов по причинам отклонения заявок.

Следовательно, исполнение ФСР является одной из самых закрытых тем Правительства Пермского края. Поэтому появление единого Методического центра может существенно изменить ситуацию и создать более благоприятные условия для успешной реализации ФСР.

### 1.2.2. Исполнение регионального фонда софинансирования для поселений

На VI съезде Совета МО губернатор Пермского края О. А. Чиркунов выступил с инициативой создания специального регионального фонда софинансирования расходов для поселений (далее ФСР-поселений). В первую очередь его использование было направлено на решение вопросов благоустройства. В мае 2012 года при активной поддержке Совета МО Законодательное собрание Пермского края приняло данную поправку в 165-ПК и бюджет Пермского края. Объём ФСР-поселений составил 304 млн. рублей. Заявки на предоставление субсидий поселениям регламентирует постановление Правительства Пермского края от 10.10.2011 № 753-п «Об утверждении порядка реализации приоритетного регионального проекта „Благоустройство“», в которое вносятся изменения по мере его практической реализации.

26 июня 2012 года на Общем собрании Совета МО члены Палаты сельских поселений обратились к Правлению Совета МО с предложением об организации установочных семинаров по

реализации ФСР-поселений. Они были проведены в июле 2012 года. В их подготовке активное участие приняли руководители и специалисты Министерства территориального развития. Для слушателей был подготовлен объёмный пакет методических материалов, включающий в себя всю нормативно-правовую базу, маршрутную карту реализации проекта и методические рекомендации по написанию заявок (Приложение 5). В работе семинаров приняло участие 592 специалиста (главы и муниципальные служащие).

В октябре 2012 года на заседаниях палат городских и сельских поселений были подведены предварительные итоги реализации ФСР-поселений.

Исполнение ФСР-поселений в 2012 году не является показательным по ряду причин:

- объём ФСР был законодательно определён в мае 2012 года, когда уже были сформированы все местные бюджеты;
- в порядок ПРП «Благоустройство» вносился ряд существенных изменений. В первую

очередь в отношении объектов муниципальной собственности, на которые можно использовать средства фонда;

- сезонность проведения работ в условиях длительности конкурсных процедур;
- неподготовленность управленческих кадров МО, особенно сельских поселений, для написания проектных заявок.

Поэтому средний процент исполнения ФСР-поселений составил 58,6 %, что оценивается достаточно хорошо для реализации проекта, который можно реализовывать в климатических условиях Урала не более 6 месяцев в году.

**Таблица 1.2.7. Результаты исполнения ФСР-поселений по типам муниципальных образований в 2012 году**

Предусмотрено в краевом бюджете	146,3	157,3	303,6
<b>Объем заявленных средств (млн. руб.)</b>			
15.10.2012	18,4	42,4	60,8
01.01.2013	88,3	89,4	177,7
<b>Фактическое исполнения ФСР (%)</b>			
15.10.2012	4,6	27	
01.01.2013	60,4	56,8	
<b>Фактический остаток неиспользованных средств (млн. руб.)</b>			
15.10.2012	139,6	152,6	292,2
01.01.2013	118,8	99,7	218,5

Информация, представленная в таблице, показывает, что СП по объёму освоенных средств ФСР практически не уступили ГП. Стоит отметить работу СП Кишертского, Пермского, Берёзовского, Суксунского, Осинского и Чусовского МР, которые смогли в столь сжатые сроки освоить 100 % ФСР-поселений. Среди городских поселений только Суксунское ГП (Суксунский МР) и Яйвинское ГП (Александровский МР) освоили ФСР-поселений на 100 %.

Не участвовали в этом проекте все поселения Гайнского, Косинского, Кочёвского, Кудымкарского, Юрлинского МР в связи с проведениями выборов, а также Гремячинского, Ильинского, Кизеловского, Чердынского и Чернушинского МР.

Рассмотрим, как исполняли ФСР-поселений МО, которые имеют разный уровень дотационности.

**Таблица 1.2.8. Результаты исполнения ФСР-поселений по группам муниципальных образований в 2012 году**

Предусмотрено в краевом бюджете	61,9	130,3	111,3
<b>Объем заявленных средств (млн. руб.)</b>			
15.10.2012	23,6	41,5	41,7
01.01.2013	37,1	51,2	52,7
<b>Фактическое исполнения ФСР (%)</b>			
15.10.2012	0,04	0,02	0,06
01.01.2013	48,8	17,9	28,4
<b>Фактический остаток неиспользованных средств (млн. руб.)</b>			
15.10.2012	59,9	128,1	104,5
01.01.2013	31,7	107	79,7

Приведённая информация показала, что наиболее успешно реализовали ФСР-поселений муниципальные образования 1 группы ГП + СП, а наименее удачно — 2 группа ГП + СП. Причиной этого является то, что именно в ней оказалось большое количество поселений, которые вообще не приняли уча-

стие в проекте. Достаточно необычными явились результаты по группе высокодотационных городских и сельских поселений, которые смогли изыскать средства на финансирование проектов.

По результатам анализа специалистов Министерства территориального развития края

наиболее востребованы сельскими поселениями мероприятия ПРП «Благоустройство»:

- ремонт дорог местного значения и искусственных сооружений на них, расположенных на территории поселений;
- ремонт уличных сетей наружного освещения;
- приобретение, установка, проектирование и восстановление малых архитектурных форм.

Характерными ошибками при заполнении заявок являлись:

- Наименования мероприятий приоритетного муниципального проекта «Благоустройство», предусмотренных в заявке, не соответствуют указанным в Порядке;
- Наименования мероприятий, отражённые в заявке, противоречат наименованиям мероприятий в документах, приложенных к заявке;
- Наименование мероприятия не содержит информацию об адресе объекта, на котором планируется проведение работ;
- Сумма средств, указанная в заявке, не соответствует сумме средств, указанной в локальном сметном расчёте;
- В выписке из решения представительного ОМСУ о бюджете МО, об утверждении объёма расходов на софинансирование мероприятий приоритетного муниципального проекта за счёт средств местного бюджета по мероприятиям, указанным в пп. 1.4.2 (ремонт дорог) и 1.4.6 (ремонт мостовых

сооружений), неверно указывается код бюджетной классификации. Необходимо в графе «раздел, подраздел» указывать 0409, по остальным мероприятиям — 0503;

- Доля местного бюджета в разрезе мероприятий, отражённая в заявке и документах, приложенных к заявке, меньше 25 %;
- В предложении о поквартальном распределении запрашиваемой субсидии необходимо указывать только средства краевого бюджета;
- Смета на реализацию мероприятий ПРП (поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг), утверждённая главой муниципального образования, не соответствует МДС 81-11.2000 «Методические рекомендации по определению стоимости затрат, связанных с проведением подрядных торгов в Российской Федерации»;
- Виды работ в сметах на ремонт дорог не соответствуют разделу III Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования и искусственных сооружений, утверждённой приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 ноября 2007 г. № 160.

Несмотря на все сложности реализации ПРП «Благоустройство», он нашёл несомненную поддержку в муниципальном сообществе. Учитывая тот факт, что неиспользованные остатки 2012 года, можно реализовать в 2013 году, бюджеты поселений сформированы уже с учётом исполнения ФСР-поселений.

***Исполняя решения VI съезда, Правление Совета МО в 2012 году большое внимание уделило совершенствованию механизмов использования регионального фонда софинансирования расходов. Внесённые изменения в 165-ПК позволяют надеяться на повышение эффективности его реализации и распространения проектной культуры во всех муниципальных образованиях Пермского края.***

### 1.3. Создание условий для повышения качества предоставления муниципальных услуг

*В 2012 году были определены показатели деятельности государственных и муниципальных органов власти по созданию условий для их открытости. К ним относятся: достижение к 2018 году уровня удовлетворённости граждан РФ качеством государственных и муниципальных услуг не менее 90 % и возможность получения этих услуг гражданами по «принципу одного окна» (в том числе в многофункциональных центрах) к 2015 году на уровне не менее 90 %.*

Это сложнейшая задача, которая входит в концепцию создания в каждом регионе «электронного правительства», а в каждом городском округе или районе — «электронного муниципалитета». Практически началась работа по жёсткой регламентации управленческих функций, их стандартизации, унификации и исполнения с использованием современных информационных технологий.

Для решения поставленной задачи в 2010–2012 годах на федеральном уровне активно формировалась нормативно-правовая база, а именно — действующие в настоящее время нормативные акты:

- Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее 210-ФЗ).
- Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
- Государственная программа РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 № 1815-р).
- «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы» (распоряжение Правительства РФ от 28.08.2012 № 1548-р).

Правительством Пермского края в 2009 году был принят пилотный проект «Электронное правительство», в котором сформулированы задачи:

- реализация государственных полномочий на основе информационных систем;
- эффективное межведомственное взаимодействие и информационный обмен;
- предоставление государственных и муниципальных услуг с использованием единого портала;
- развитие комплекса информационно-аналитических центров, которые обеспечивают сбор и обработку информации;
- усиление контроля над деятельностью органов государственной и муниципальной власти по оказанию государственных услуг.

Первым шагом Правительства Пермского края по организации информационного взаимодействия между органами власти в электронном виде стало внедрение «Интегрированной системы электронного документооборота, архива и управления потоками работ Пермского края» (далее ИСЭД) в городских округах и муниципальных районах и ряде поселений Пермского края на базе платформы EMC Documentum (подробнее см. раздел 2.3 «Основные тенденции изменения объёма исполнения полномочий органами местного самоуправления Пермского края»).

После принятия 210-ФЗ началась реализация его основных положений в крае. В связи с тем, что указанный федеральный закон вносил значительные изменения в устоявшийся на тот момент порядок предоставления услуг, на начальном этапе первые шаги по переводу услуг в электронный вид были сделаны в сторону региональных услуг. Однако уже с конца 2011 года аппаратом Правительства Пермского края, отвечающего на тот момент за реализацию положений 210-ФЗ, начала проводиться работа в данном направлении с муниципалитетами:

- Обучающие семинары по разработке технологических карт межведомственного взаимодействия (ТКМВ), административных регламентов.
- Выездные встречи с муниципалитетами по уточнению состава перечня муниципальных услуг.
- Рассылка писем и методических материалов по реализации 210-ФЗ.
- Еженедельный мониторинг готовности органов местного самоуправления Пермского края к реализации положений 210-ФЗ с 1 июля 2012 года в части организации межведомственного взаимодействия.

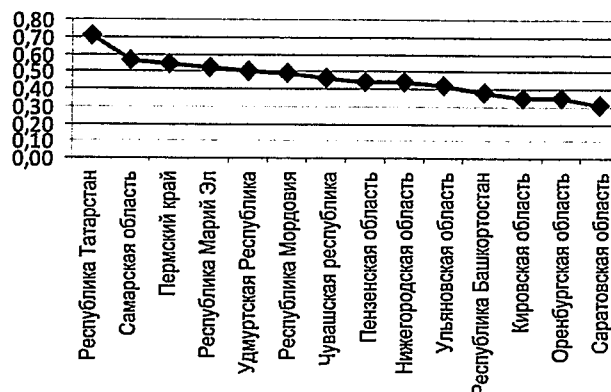
С конца 2012 года Министерством правительственных информационных коммуникаций Пермского края ведётся работа по переводу муниципальных услуг в электронный вид в «пилотных» муниципальных образованиях (ГО Кунгур, Лысьва, Добрянский МР, Кишертский МР, Добрянское ГП Добрянского МР).

По результатам 2012 года, на заседании Окружного координационного совета по развитию информационного общества в Приволжском федеральном округе 30 октября 2012 года был представлен рейтинг регионов Приволжского федерального округа по уровню развития информационного общества за III квартал 2012 года, в соответствии с которым Пермский край занял 3 место.

Графическая интерпретация распределения регионов Приволжского федерального округа по интегральному индексу развития информационного общества представлена на рисунке.

Административные регламенты разрабатываются органами местного самоуправления Пермского края (далее — ОМСУ) в целях систематизации полномочий ОМСУ, оптимизации процесса оказания муниципальных услуг, в том числе за счёт осуществления отдельных административных процедур в электронной форме.

### Распределение регионов Приволжского федерального округа по уровню развития информационного общества



В соответствии с Федеральным законом № 210-ФЗ административные регламенты должны быть разработаны и приняты, а информация о них включена в реестры муниципальных услуг до июля 2012 года.

Между тем, в ряде муниципальных образований Пермского края возникли проблемы в части регламентации услуг, в большей степени эти проблемы проявились на уровне городских и сельских поселений Пермского края.

Отсутствие единых методических рекомендаций по разработке муниципальных регламентов сказалось на качестве утверждённых нормативных правовых актов. В ОМСУ поступили протесты прокуратуры края на утверждённые регламенты. Большая часть протестов была вынесена на нормативные правовые акты городских и сельских поселений.

Типичные нормотворческие дефекты, выявленные прокуратурой Пермского края:

- Установление неправомерного срока рассмотрения жалоб на решения и действия ОМСУ, должностных лиц ОМСУ, муниципальных служащих.
- Запрос у заявителей документов, не предусмотренных нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальных услуг.

Секретариатом Совета муниципальных образований Пермского края были приняты меры по решению возникших проблем, в том числе:

- Проведено исследование «Состояние реализации Федерального закона № 210-ФЗ на 02.07.2012», в котором приняло участие 38 % муниципальных образований Пермского края. В результате исследования были

выявлены муниципальные образования, которые наиболее системно работают над созданием муниципальных административных регламентов, такие как Добрянский, Горнозаводской, Кишертский, Пермский и Соликамские муниципальные районы.

- Создана рабочая группа Совета муниципальных образований Пермского края для оказания помощи по реализации 210-ФЗ, в состав которой вошли специалисты из указанных муниципальных районов, а также г. Пермь и г. Соликамск.
- Рабочей группой с участием специалистов Министерства правительственных информационных коммуникаций Пермского края разработаны методические материалы для глав и специалистов городских и сельских поселений Пермского края. Проведено 5

методических семинаров по разработке административных регламентов для представителей муниципальных образований.

- Рабочей группой проведён анализ разработанных административных регламентов, 33 административных регламента рекомендовано городским и сельским поселениям в качестве типовых административных регламентов.

Разработанные и принятые административные регламенты размещаются в региональной государственной информационной системе «Портал государственных и муниципальных услуг Пермского края». В настоящее время на Портале государственных и муниципальных услуг Пермского края размещено 577 административных регламентов оказания муниципальных услуг.

### 1.3.2. Организация межведомственного взаимодействия

Вторым необходимым условием реализации 210-ФЗ является внедрение Системы межведомственного электронного взаимодействия (далее СМЭВ). Она является информационной инфраструктурой для обмена документами и сведениями между федеральными, региональными и муниципальными органами исполнительной власти в электронном виде. Техническим исполнителем на уровне Российской

Федерации является ОАО «Ростелеком». Он разработал программный продукт «Система исполнения регламентов (СИР)», который в рамках СМЭВ, реализуется во многих регионах РФ. По данным федерального Правительства, размещённым на сайте Интерфакса ([www.interfax.ru](http://www.interfax.ru)), через СМЭВ в 3 квартале 2012 года было обработано свыше 10 млн. обращений.

Таблица 1.3.1. Количество обращений к СМЭВ в 3 квартале 2012 года

Муниципальное образование	Количество обращений к СМЭВ	Общая сумма обращений к СМЭВ	Доля обращений к СМЭВ
Республика Башкортостан	11	177376	1,7585%
Удмуртская Республика	30	18411	0,1820%
Нижегородская область	37	5150	0,0509%
Пермский край	41	3258	0,0322%
Республика Татарстан	46	1738	0,0172%
Кировская область	70	222	0,0022%
Свердловская область	80	16	0,0002%
<b>Регионы-лидеры:</b>			
Челябинская область	1	2077177	20,535%
город Москва	2	1827017	18,062%

#### Комментарии к таблице:

Общая доля Пермского края и регионов-соседей составляет всего 2,04 %, в то время как регионы-лидеры иницируют 38,59 % от общего числа обращений к СМЭВ.

Расхождение рейтинга субъектов РФ по уровню использования СМЭВ (таблица 3) и по реализации проекта «Электронное Правительство» (таблица 1) следующим обра-

зом комментируется журналом «Госменеджмент»:

- Во-первых, публикуемый ниже рейтинг проекта «Электронное правительство» составлен с позиции получателя услуг, в нём оценивается возможность получения региональных и муниципальных услуг, предоставляемых субъектом Российской Федерации, тогда как рейтинг СМЭВ составлен с

позиции организатора процесса предоставления услуги — в нём оценивается инструмент получения услуги, а не сама услуга.

- Во-вторых, рейтинг СМЭВ учитывает межведомственное взаимодействие при оказании услуг любыми органами власти, федеральными, региональными и муниципальными. В рейтинге «электронное правительство» не учитываются услуги федеральных органов власти. Безусловно, более активное внедрение СМЭВ должно привести к тому, что лидеры по этому показателю должны занимать и первые места при реализации «Электронного правительства». Однако этого не происходит: некоторые регионы просто не развивают региональные и муниципальные сервисы.

В целом, СМЭВ — это только инструмент, который позволяет значительно ускорить оказание услуги.

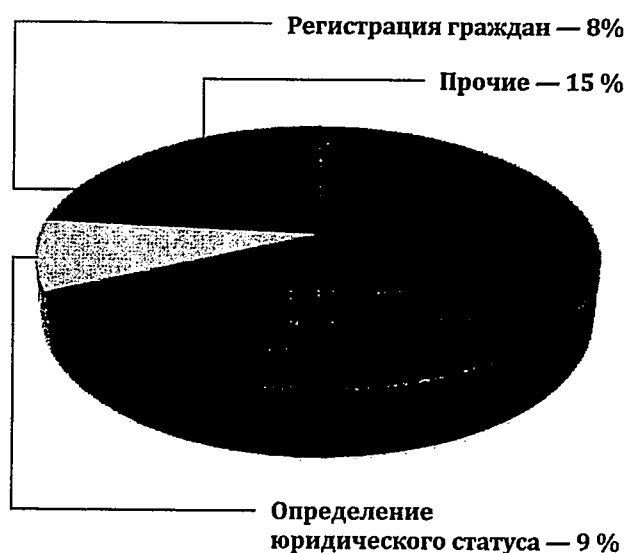
**«На 10 декабря 2012 года в СМЭВ протестированы все приоритетные федеральные сервисы основных поставщиков информации (Росреестр, ФНС, ФМС, ПФР и других федеральных органов исполнительной власти), которые предоставляют более 80 % всех сведений в рамках системы. В 2013 году будет заключён единый контракт Минкомсвязи РФ с компанией «Ростелеком» на инфраструктуру электронного правительства, в который будут включены федеральный и региональные сегменты электронного правительства и необходимые каналы связи. Использование региональной инфраструктурой СМЭВ будет бесплатным для регионов, они будут платить только за разработку своих собственных систем и за информатизацию собственных услуг».**  
(Министр связи РФ Н. Никифоров, видеоконференция от 14.12.2012)

Причиной задержки реализации СМЭВ в электронном виде в Пермском крае, как, впрочем, и по всей стране, стала децентрализация разработки сервисов для получения сведений от федеральных органов власти. После проведения Минкомсвязи РФ тестирования федеральных сервисов, о котором было сказано выше, и предоставления доступа всех регионов к единой библиотеке сервисов «Система исполнения регламентов (СИР)» начала

функционировать только в ноябре–декабре 2012 года.

На 1 января 2013 года подавляющее число запросов сведений ОМСУ осуществляет в ручном варианте, без использования СИР, т. е. через оформление в письменном виде запросов по определённой форме необходимой информации или с использованием сервисов, которые представляют федеральные органы власти на официальных сайтах. При этом проведённый анализ СМЭВ показал, что в год ОМСУ делают свыше 322 тысяч запросов, из которых более 85 % приходится на федеральные исполнительные органы власти.

### Структура проведения проверок по вопросам местного значения



Одним из базовых требований при работе в СИР и использовании СМЭВ является наличие актуальной электронной цифровой подписи во всех МО Пермского края. На 01.01.2013 ей обладали 85 % ГО и МР, 44 % ГП и СП.

По оценке специалистов ОМСУ, запущенные в ноябре 2012 года сервисы требуют серьёзной доработки со стороны ОАО «Ростелеком», устойчивой связи для передачи цифровой информации и массового обучения специалистов ОМСУ. Кроме того, в целях повышения эффективности использования информационно-коммуникационных технологий в области предоставления государственных и муниципальных услуг, необходимо продолжить формирование единой инфраструктуры, позволяющей обеспечить взаимодействие всех информационных систем, используемых при их предоставлении на основании применения единых подходов и принципов такого взаимодействия. Данные работы целесообразно включить в долгосрочную целевую программу по развитию информационного общества в Пермском крае.



### 1.3.3. Создание многофункциональных центров

Создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее — МФЦ) направлено на сокращение сроков получения государственных и муниципальных услуг; на упрощение процедуры межведомственного взаимодействия; на достижение существенного антикоррупционного эффекта за счёт отсутствия непосредственного взаимодействия с предоставляющими услуги государственными и муниципальными служащими. Всё это приводит в итоге к исчезновению спроса на деятельность включённых в коррупционные схемы посредников.

Эти действия направлены в том числе на минимизацию расходных обязательств органов местного самоуправления по оказанию муниципальных услуг в соответствии с утверждёнными административными регламентами и заключёнными соглашениями.

Правительственной комиссией по проведению административной реформы (протокол заседания от 30 октября 2012 г. № 135) утверждены «Методические рекомендации по созданию и обеспечению деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг», в которых определены следующие требования:

- В городских округах, внутригородских районах и центрах муниципальных районов создаются МФЦ. Количество окон в таком МФЦ рассчитывается исходя из норматива одно окно на 5000 жителей соответствующего населённого пункта, но должно составлять не менее 6 окон обслуживания заявителей.
- В МФЦ рекомендуется организовать предоставление не менее 50 государственных и муниципальных услуг по социальной поддержке населения, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, определения или подтверждения гражданско-правового статуса заявителя, деятельности жилищно-коммунального хозяйства и регулирования предпринимательской деятельности.

Согласно «Методическим рекомендациям по созданию и обеспечению деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» в небольших населённых пунктах открываются офисы привлекаемых к выполнению функций МФЦ организаций. Они должны работать во всех муниципальных образованиях Пермского края с численностью свыше 1000 человек исходя из норматива одно окно на 2000 жителей, при этом жители более мелких населённых пунктов должны иметь возможность получать услуги в ближайшем офи-

се привлекаемой организации или МФЦ. К таким организациям относятся филиалы ФГУП «Почта России» и отделения ЗУБ Сбербанка России.

В целях оптимизации решения поставленных задач был принят Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна».

Кроме того, 22 декабря 2012 г. постановлением Правительства РФ № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» утверждены новые требования к созданию МФЦ, функции уполномоченного МФЦ и привлекаемых организаций.

Постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1377 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797» установлены дополнительные требования к регламенту взаимодействия МФЦ и федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной государственной власти, органов местного самоуправления. Также утверждён перечень государственных услуг федеральных органов исполнительной власти, предоставление которых организуется на базе МФЦ, и рекомендуемый перечень государственных и муниципальных услуг органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Правительству Российской Федерации необходимо обеспечить увеличение к 2015 году доли граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в МФЦ, 2012 год — 12 %; 2013 год — 20 %; 2014 год — 40 %; 2015 год — 90 %.

В связи с этим, Правительство Российской Федерации установило последовательность организационных мер и обозначило сроки их выполнения.

Во-первых, в каждом субъекте Российской Федерации определяется ответственный за повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг в регионе на уровне не ниже заместителя руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, создаются региональные комиссии по повышению качества предоставления

государственных и муниципальных услуг, в которые входят представители территориальных органов федеральных органов власти, органов исполнительной государственной власти и органов местного самоуправления.

В-третьих, устанавливаются сроки реализации принятых решений.

**До 1 марта 2013 года:**

- утвердить планы графики организации предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», включая территориальную схему размещения МФЦ и привлекаемых организаций;
- определить объёмы и источники финансирования разработанных территориальных схем размещения МФЦ и привлекаемых организаций;
- определить уполномоченный МФЦ.

**До 1 мая 2013 года:**

- обеспечить внесение изменений в бюджеты субъектов РФ на 2013 год и плановый период 2014–2015 годов.

**До 1 июля 2013 года:**

- заключить соглашения о взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной государственной власти, органами местного самоуправления.

1 марта 2012 года в центре Перми открыт первый филиал КГАУ «Пермский краевой МФЦ» в количестве 11 окон (в настоящее время 15 окон), на базе которого отработаны основные механизмы организации предоставления государственных и муниципальных услуг (далее — *Услуга*) населению Пермского края по принципу «одного окна».

В октябре 2012 года на базе расчётно-кассового центра открыт первый муниципальный МФЦ в г. Добрянка на 12 окон (в январе 2013 года открыт второй муниципальный МФЦ на 10 окон).

В ноябре 2012 года открыто 2 филиала КГАУ «Пермский краевой МФЦ» в Индустриальном и Кировском районах г. Перми на 14 и 10 окон соответственно.

Также, в декабре 2012 года открыто 6 территориально обособленных рабочих мест КГАУ «Пермский краевой МФЦ» в городах Добрянка и Кудымкар, Кунгурском муниципальном районе (село Моховое).

В 2012 году в Соликамске прорабатывался вопрос о создании межмуниципального МФЦ, учредителями которого выступили бы ГО Соликамск и Соликамский район площадью 205 м<sup>2</sup>, что позволило бы отнести его к 4-й категории МФЦ.

Затраты на его создание могли составить 8,15 млн. рублей (МФЦ предполагалось разместить в помещении необходимой планировки, которое находится в собственности ГО Соликамск). На данной территории планировалось разместить 6 окон для предоставления региональных услуг, 4 окна — для предоставления федеральных услуг и 4 — для предоставления муниципальных услуг. Ежегодное содержание МФЦ будет составлять 9,2 млн. рублей (в т. ч. по фонду оплаты труда — 7,98 млн. рублей). Сложнейшим вопросом функционирования Соликамского МФЦ является разработка механизма компенсации затрат федеральными органами исполнительной власти.

Создание в 2012 году трёх филиалов, открытие шести территориально обособленных рабочих мест в трёх муниципальных образованиях, муниципальных МФЦ с общим количеством окон 65, позволило охватить около 415565 человек — 14 % населения Пермского края (норматив — 12 % в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601) на 6 территориях края.

В настоящее время КГАУ «Пермский краевой МФЦ» заключены соглашения о взаимодействии с государственными органами исполнительной власти Пермского края, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления, предусматривающие возможность оказания 128 государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна».

Распоряжением Правительства Пермского края от 28 февраля 2013 года № 54-рп КГАУ «Пермский краевой МФЦ» определён уполномоченным на заключение соглашений о взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, предоставляющими государственные услуги.

Финансирование КГАУ «Пермский краевой МФЦ» осуществляется в соответствии с государственным заданием на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов на организацию централизованного предоставления государственных и муниципальных услуг на территории Пермского края по принципу «одного окна». Дополнительно к этому, основную часть финансовых средств на развитие и содержание сети филиалов многофункционального центра планируется включить в проект долгосрочной целевой программы «Развитие информационного общества на территории Пермского края на 2013–2020 годы», разработанный Министерством правительственных информационных коммуникаций Пермского края.

**Совет МО считает острой необходимостью создание действенных механизмов (в первую очередь организационных и финансовых) для реализации Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)».**

## 1.4. О подготовке и переподготовке муниципальных кадров

*«Одна из серьёзных задач сегодня — выстроить в крае работу с кадровым резервом, начиная с муниципалитетов. Сейчас система подготовки кадров перестала работать, и опыт прежних лет напрочь забыт. Мы перестали отслеживать людей, которые потенциально готовы работать во властных структурах, и абсолютно прекратили готовить специалистов к работе во власти».*

*(Виктор Басаргин, губернатор Пермского края, интервью «Российской газете» 25 сентября 2012 года)*

Проведение в стране социально-экономических преобразований привело к повышению роли муниципальных образований во всех сферах жизни общества. В практику муниципального управления всё больше входят такие понятия, как программно-целевое планирование, направленное на повышение инвестиционной привлекательности территорий и регламентация деятельности ОМСУ, основой которых являются современные информационные технологии. Эти объективные процессы настоятельно требуют изменения профессиональных компетенций всех руководителей и специалистов органов местного самоуправления.

По мнению Андрея Никитина, генерального директора Агентства стратегических инициатив Правительства РФ, основными компетенциями муниципальных служащих становятся:

- **Измеряемость.** Внедрение на всех уровнях муниципальной власти измеряемых и понятных показателей эффективности связано с желанием государства повысить заинтересованность МО в создании инвестиционной привлекательности своих территорий.

- **Прозрачность.** Создание эффективной системы проведения открытых закупок, оглашения бюджетов, публичной отчётности органов власти.
- **Вовлечённость общества.** Любой глава или муниципальный служащий должен уметь выстраивать вокруг себя сообщество людей, заинтересованных в позитивных изменениях социально-экономического развития МО. При этом большая роль отводится различным общественным, консультационным или экспертным советам.
- **Конкурсность.** Организация открытых конкурсов на замещение любых муниципальных должностей.
- **Мягкое регулирование.** Деятельность ОМСУ должны регулировать не директивы, а стандарты, число которых должно увеличиваться.
- **Работа в открытом информационном пространстве.** Владение IT-компетенциями является важнейшим критерием отбора для замещения должностей муниципальных служащих. Например, присутствие в социальных сетях вполне может превратиться из увлечения в общественную обязанность.

- Мобильность. Пожизненная работа по найму становится архаизмом. Нормой должен стать не только переезд вслед за интересной и перспективной работой, но и перемещение специалистов между различными сферами деятельности: бизнесом, муниципальной службой, наукой и искусством (журнал «Муниципальная власть», № 6, 2012 год).

Изменение управленческих компетенций, несомненно, требует создания определённой системы повышения квалификации

высших должностных лиц и муниципальных служащих, что является одной из важнейших частей кадровой работы. Совет МО Пермского края с 2008 года настоятельно требовал разработки специальной целевой программы. Долгосрочная целевая программа «Повышение квалификации, профессиональная переподготовка муниципальных служащих и глав муниципальных образований Пермского края на 2012–2014 годы» (далее — Программа) была принята в 2011 году. В 2012 году началась её реализация.

#### 1.4.1. Итоги реализации краевой программы повышения квалификации

Организатором и основным исполнителем Программы является Министерство территориального развития Пермского края. С целью определения наиболее актуальных тематик учебных программ курсов повышения квалификации для муниципальных служащих и высших должностных лиц образован Координационный Совет, в состав которого вошли представители региональных и муниципальных органов власти, учёные и руководители общественных организаций. Совет МО в нём представляет Ю. А. Кислицин, член правления Совета МО, председатель Комитета по социальным вопросам и общественным связям, глава Чернушинского ГП. В первой половине 2012 года Министерством территориального развития Пермского края на основе опросов МО Пермского края было определено 14 тем обучения:

- система муниципального управления;
- управление государственными и муниципальными заказами;
- управление земельными ресурсами;
- организация и обеспечение кадровой работы в органах местного самоуправления;
- бюджетный учёт и отчётность;
- антикоррупционная деятельность в органах местного самоуправления;
- управление муниципальным имуществом;
- правовое регулирование и организация муниципальной службы;
- стратегическое планирование социально-экономического развития;
- использование информационно-коммуникационных технологий в профессиональной деятельности муниципальных служащих;
- поддержка гражданских инициатив, связи с общественностью, основы урегулирования конфликта на местном уровне;

- правовое регулирование и осуществление местного самоуправления (для глав муниципальных образований);
- проблемы административной реформы: развитие муниципального управления (для глав муниципальных образований);
- использование информационно-коммуникационных технологий в профессиональной деятельности руководителя муниципального образования.

В апреле 2012 года Министерство территориального развития Пермского края утвердило основные критерии технических заданий для проведения открытого конкурса среди высших учебных заведений.

Все слушатели обучались очно, не менее 72 учебных часов. Итогом участия в программе являлась защита проектной работы, позволяющая вручить слушателям официальные документы о повышении квалификации государственного образца.

**«Я прихожу к мысли, что чиновников можно и нужно выращивать. Профессиональным управленцам со стороны требуется, как правило, очень много времени на изучение нашей специфики. При всем объёме работы у нас масса ограничений — и законодательных, и бюджетных. Поэтому не каждый человек, даже желающий как-то себя реализовать, способен к такой работе».**  
(А. Маховиков, глава администрации ГО Пермь, интервью РИА «ФедералПресс», 18.12.2012).

В результате проведённого открытого конкурса среди учебных заведений специалисты ОМСУ смогли повысить свою квалификацию в следующих пермских высших учебных заведениях:

- Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет» (ПГНИУ).
- Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».
- Негосударственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский институт муниципального управления (Высшая школа приватизации и предпринимательства)».
- Государственное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования «Институт повышения квалификации — РМЦПК».
- Негосударственное образовательное учреждение дополнительного образования «Институт информационных технологий «АйТи».

**Программой предусмотрено финансирование из регионального бюджета в 2012 и 2013 г. в объёмах 15397 тыс. рублей ежегодно, а в 2014 году — 20119 тыс. рублей при условии привлечения средств из бюджетов муниципальных образований Пермского края, которые направлены на оплату командировочных расходов муниципальных служащих и глав муниципальных образований Пермского края.**

Одним из условий заключённых государственных контрактов является привлечение к учебному процессу в качестве преподавателей практикующих специалистов из:

1. Региональных и федеральных органов власти:

- Правительства Пермского края;
- Администрации губернатора Пермского края;
- Аппарата Законодательного собрания Пермского края;
- Уполномоченного по правам человека в Пермском крае;
- Прокуратуры Пермского края;
- Управления федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пермскому краю.

2. Руководители органов местного самоуправления:

- представительных органов (Верещагинский МР и другие),
- исполнительных органов (г. Пермь, Пермский, Чайковский, Чусовской МР Краснокамское ГП и другие).

3. Общественных организаций:

- Совета муниципальных образований Пермского края;
- Ассоциации медиаторов Пермского края;
- Лиги ТОС города Перми.

За 2012 год по программам повышения квалификации было обучено 1709 муниципальных служащих и 93 главы муниципальных образований Пермского края, всего 1802 человека. В результате постоянного мониторинга мнений слушателей, а также качества и организации преподавания вузами – исполнителями Программы, было установлено, что курсы:

- рассматривались, как дискуссионные площадки;
- создали условия для обмена опытом;
- расширили возможность овладения новыми профессиональными компетенциями.

В целом уровень преподавания и организации курсов получил высокую оценку слушателей.

Дальнейшая реализация Программы призвана существенно повысить профессиональный уровень муниципальных кадров, а также позволит в более короткие сроки и с большей эффективностью решать вопросы местного значения в Пермском крае.

#### **1.4.2. Законодательное собрание Пермского края: система повышения квалификации муниципальных кадров**

В основе действующей системы повышения квалификации депутатов и руководителей исполнительных органов власти МО лежит Согла-

шение о сотрудничестве, заключённое между краевым парламентом и представительными органами муниципалитетов (далее — *Соглашение*).

В 2012 году состоялись уже ставшие традиционными циклы из 14 выездных межмуниципальных семинаров, которые проводились на основе ассоциаций глав городских округов и муниципальных районов, а также специальное занятие для депутатов ГО. Формат — однодневные семинары. Основная тема — «Вопросы местного значения: правовое регулирование и реализация перспективных направлений развития». Её выбор был обоснован необходимостью децентрализации властных полномочий, повышения ответственности руководителей ОМСУ за результаты своей работы по развитию территорий (в частности по привлечению инвестиций) и повышению качества оказываемых населению муниципальных услуг. Семинары проводились в интерактивном режиме: задавались вопросы не только по теме докладов, но и высказывались предложения и пожелания в адрес Законодательного собрания и Правительства Пермского края. В дальнейшем они учитываются при организации совместной работы Законодательного собрания и ОМСУ по совершенствованию региональной и местных нормативно-правовых баз и повышению эффективности реализации Соглашений.

В 2012 году продолжена практика проведения под эгидой Законодательного собрания Пермского края совместных семинаров глав ГО, МР и председателей представительных органов муниципалитетов края. Их целью является создание эффективной системы взаимодействия между руководителями обеих ветвей муниципальной власти для обеспечения необходимых правовых, организационных и экономических условий для развития местного самоуправления.

В 2012 году в ГО Соликамск проводился совместный семинар по теме «Формирование и реализация инвестиционной политики на региональном и муниципальном уровне как условие эффективного развития территории». Были рассмотрены следующие вопросы: правовое обеспечение и практика привлечения инвестиций по направлениям развития инфраструктуры и ЖКХ, строительства объектов социальной сферы, развитие рынка предоставляемых муниципальных услуг и туристического кластера.

#### 1.4.3. Совет МО: система повышения квалификации муниципальных кадров

В 2012 году Совет МО продолжил свою работу по повышению квалификации глав и муниципальных служащих. Он был организатором или принимал участие в проведении различных мероприятий.

В результате обсуждения была принята резолюция, в которую были включены следующие предложения: необходимость формирования региональной законодательной базы, регулирующей порядок и условия участия Пермского края и муниципалитетов в проектах государственно-частного партнёрства, защиты прав инвесторов.

На основе данной резолюции в сентябре 2012 года Указом губернатора была утверждена инвестиционная декларация Пермского края. В документе были сформулированы принципы деятельности органов государственной власти Пермского края по обеспечению благоприятного инвестиционного климата и определены гарантии Пермского края по защите инвестиций и прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Учитывая политическую реформу, активная реализация которой началась в 2012 году, Законодательное собрание Пермского края, являясь сторонником и инициатором открытого обсуждения данной темы, выступило соорганизатором российско-германской конференции «Современный муниципалитет — фабрика услуг или платформа для гражданского общества?», прошедшей 7 декабря 2012 года в городе Перми. Цель конференции — поиск путей развития местного самоуправления в Пермском крае в современных условиях.

Особая значимость мероприятия состояла в том, что на этой дискуссионной площадке встретились члены Совета Федерации, руководители краевых и местных органов власти, немецкие и российские учёные и эксперты, члены некоммерческих организаций. В ходе заседаний были рассмотрены два обозначенных в названии конференции важнейших аспекта местного самоуправления — как производителя муниципальных услуг и как площадки, консолидирующей своих жителей. Кроме того, была предпринята попытка определить оптимальное соотношение этих двух аспектов. Участники конференции отметили также содержательность дискуссий и высокий уровень организации мероприятия. Итогом работы явился выпуск в начале 2013 года сборника «Современный муниципалитет — фабрика услуг или платформа для гражданского общества?».

22 марта 2012 года в рамках научного форума «Проблемы современной урбанистики» в Пермском национальном исследовательском политехническом университете состоялась научная конференция «Современный город:

власть, управление, экономика», в которой приняли участие С. П. Дьяков (глава ГО Березники), А. Б. Кац (заместитель главы ГО Пермь), Ю. В. Чечёткин (глава ГП Краснокамск), Л. В. Мокрушин (глава ГП Очёр) и М. А. Дружинина (специалист администрации ГО ЗАТО Звёздный).

В основном члены Совета МО приняли участие в обсуждении вопроса «Властные отношения и управление в современном городе». По итогам конференции, несомненною полезность которой отметил Совет МО, её организаторам были сделаны предложения по большей конкретизации тем для обсуждения. В ноябре 2012 года был выпущен сборник статей участников конференции.

27 марта 2012 г. в г. Перми по инициативе Уполномоченного по правам человека в Пермском крае Т. И. Марголиной состоялась межрегиональная научно-практическая конференция «Медиация как культура согласия и ресурс развития регионов».

В её работе в основном приняли участие руководители и специалисты МО Пермского края, которые были участниками проекта Всемирного банка «Расширение сферы открытости и гражданской активности на местном уровне в Пермском крае» (Кизеловский, Косинский, Оханский и Суксунский МР). На пленарном заседании конференции по теме «Медиация как новый ресурс муниципального управления» выступил А. В. Осокин, глава Суксунского МР, Председатель комитета по нормотворчеству и правовым вопросам Совета МО.

28 марта 2012 года в г. Оханск состоялась выездная секция конференции «Проблемы и перспективы развития медиации на местном уровне», в которой приняли участие Уполномоченный по правам человека в Пермском крае Т. И. Марголина, заместитель Министра регионального развития Пермского края П. И. Блусь. На примере работы в Оханском МР были рассмотрены вопросы о роли медиации в форми-

ровании делового климата взаимоотношений представительных и исполнительных органов местного самоуправления, о межмуниципальном сотрудничестве (муниципальный район — поселения), формировании открытости местной власти: новые подходы в работе с местными СМИ, изменении роли библиотек в получении муниципального заказа. По результатам работы секции была принята резолюция, которая вошла в итоговые документы по работе конференции.

В июле – августе 2012 года Советом МО проведено 5 кустовых межмуниципальных семинаров в с. Барда, п. Яйва, г. Нытва, Кунгур и Пермь, в которых приняло участие свыше 600 человек из всех МР и 86 % ГП и СП.

Основные вопросы: реализация Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», практика реализации Постановления Правительства ПК от 10.10.2011 № 753-п «Порядок реализации Приоритетного регионального проекта «Благоустройство», формирование условий для открытости ОМСУ (создание официальных сайтов). В подготовке и проведении семинаров принимали участие руководители и специалисты Министерства территориального развития, Министерства правительственных информационных коммуникаций, специалисты Добрянского, Пермского и Кишертского МО, а также деловые партнёры Совета МО. Все участники семинаров получили объёмный пакет методических материалов, который включал в себя маршрутные карты по реализации поставленных вопросов, презентации и тексты к ним, типовые административные регламенты и образцы написания проектов по ПРП «Благоустройство», необходимую нормативно-правую базу. Во время семинаров проводился мониторинг их качества, в котором приняли участие 25 % слушателей; из них 97 % отметили полезность проводимых мероприятий.

***2012 год стал примером того, что объединением усилий всех органов власти можно создать основу для реального повышения квалификации руководителей и специалистов ОМСУ. Однако это лишь первый шаг в реанимации настоящей кадровой муниципальной политики, без успешной реализации которой вряд ли можно добиться впечатляющих результатов дальнейшего развития муниципального управления.***



## ГЛАВА 2

# ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 2012 ГОДУ

*Вторая глава Ежегодного доклада – 2012 посвящена основным вопросам, которые Совет муниципальных образований Пермского края решал в течение года. В первую очередь это создание нормативно-правовой базы, административно-территориальное устройство МО, муниципальное управление и финансовое обеспечение ОМСУ. Рассматриваются также вопросы открытости местной власти и развития гражданского общества.*

### 2.1. Формирование нормативно-правовой базы, способствующей развитию местного самоуправления

*В 2012 году особо остро встал вопрос о необходимости эффективного развития местного самоуправления и его роли в социально-экономическом развитии страны. По мнению экспертов для решения этой важнейшей задачи, необходимо несколько условий. Одно из таких условий — наличие полноценной государственной поддержки, которая выражается в первую очередь в формировании достаточной правовой базы.*

#### 2.1.1. Российское законодательство и муниципальная реформа

В 2012 году так и не был опубликован ожидаемый доклад рабочих групп, созданных 27 июня 2011 года распоряжением Президента Российской Федерации Д. А. Медведева от 27.07.2011 «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления».

Этот документ мог бы стать основой для разработки новой российской концепции раз-

вития местного самоуправления. Цель её можно выразить следующим образом: чёткое формулирование роли местного самоуправления в развитии российского государства и общества на этапе модернизации страны, а также определение ключевых направлений деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и граждан по развитию местного самоуправления на ближайшую и среднесрочную перспективу.

Вместо этого продолжилась дальнейшая корректировка Федерального закона от 06.10.

2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». А именно:

- Федеральным законом от 25.06.2012 № 91-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,
- Федеральным законом от 25.06.2012 № 93-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»,
- Федеральным законом от 10.07.2012 № 110-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 33 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии с ними произведены следующие изменения:

- статья 18 Федерального закона № 131-ФЗ «Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправ-

ления» дополнена частью 4, запрещающей возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий;

- вопросы местного значения дополнились полномочиями поселений и городских округов по осуществлению муниципального жилищного контроля, а также иными полномочиями органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством.

Также Федеральным законом от 28.07.2012 № 137-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О донорстве крови и её компонентов“, внесены изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, которые вступят в силу с 27 января 2013 года. Части 1 статей 15.1, 16.1 дополняются правом МО на осуществление мероприятий, предусмотренных Федеральным законом «О донорстве крови и её компонентов».

### 2.1.2. Законотворческая деятельность в Пермском крае в области муниципальной реформы. Законотворческие инициативы Совета МО

В 2012 году продолжился активный законодательный диалог между региональными

органами власти и органами местного самоуправления.

Таблица 2.1.1. Законодательные инициативы в Пермском крае 2010–2012 годы

	2010	2011	2012
Губернатор	89	98	64
Законодательное собрание	45	52	81
Правительство Пермского края	4	6	3
Контрольно-счетная палата		4	1
Избирательная комиссия	6	7	6
Органы местного самоуправления	9	18	34
Совет муниципальных образований	1	1	
Депутаты Государственной Думы	45	1	
Уполномоченный по правам человека	4	1	1
Прокуратура			2

Комментарии к таблице:

- информация представлена на основании анализа законодательных инициатив, включённых в повестки пленарных заседаний Законодательного Собрания Пермского края в первом чтении;
- 2012 год характеризуется повышением законодательской активности региональных депутатов (рост в 1,5 раза) и ОМСУ (рост более чем в 2 раза).

Совет МО принимал участие в совершенствовании региональной законодательной базы. Правлением Совета МО были рассмотрены и даны заключения на следующие законодательные инициативы:

*Положительные:*

- О проекте закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О региональном фонде софинансирования расходов» (в части предоставления субсидий бюджетам городских и сельских поселений края из регионального фонда софинансирования расходов для реализации приоритетного регионального проекта «Благоустройство»);
- О проекте закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О бюджете Пермского края на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» (в части формирования ФСР для поселений);
- О проекте закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О региональном фонде софинансирования расходов» (в части создания единого методологического центра по реализации приоритетных региональных проектов, инвестиционных проектов (целевых программ) и возможности использования средств фонда на приобретение зданий с целью размещения объектов общественной инфраструктуры муниципального значения).

*Отрицательные:*

- «О проекте закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермской области «О налогообложении в Пермском крае», в части отмены транспортного налога в Пермском крае.

В мае 2012 года на пленарном заседании Законодательного собрания председателем Совета МО А. П. Кузнецовым был представлен Ежегодный доклад – 2011. Для подготовки постановления Законодательного собрания была создана специальная межведомственная рабочая группа по подготовке постановления о реализации предложений. В состав вошли члены Правительства Пермского края, Уполномоченный по правам человека, руководители палат Совета МО и члены Правления Совета МО.

В результате было принято Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 15.11.2012 № 499 «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае – 2011».

В 2012 году ОМСУ принимали участие в работе по внесению изменений в НПА Пермского

края, в частности ими были внесены 34 законодательные инициативы, рассмотренные в первом чтении:

- об изменении законодательства по работе мировых судей (ГО Кунгур, Кунгурский МР);
- о роспуске представительных органов (Кизеловское ГП Кизеловского МР, Ныробское ГП Чердынского МР);
- о разграничении имущества (Горнозаводской, Уинский, Осинский, Октябрьский, Добрянский, Губахинский, Сивинский, Чусовской, Чагинский, Ильинский, Очёрский, Пермский, Кизеловский, Оханский, Карагайский, Гремячинский, Чайковский, Чердынский МР, Майское СП Краснокамского района);
- об изменении административно-территориального деления Пермского края (Калинское СП Чусовского района, Губахинский МР, Петропавловское СП Октябрьского МР);
- о внесении изменений в 131-ФЗ, в части установления трёхмесячного срока для приведения муниципальных актов в соответствие с федеральным и региональным законодательством в случае его изменения (Пермский МР);
- о практике наделения МО отдельными государственными полномочиями (ГО ЗАТО Звёздный);
- о стаже муниципальной службы (Чайковское ГП);
- о налогообложении в Пермском крае в части увеличения ставок по транспортному налогу в отношении легковых автомобилей с мощностью двигателя свыше 200 л. с. до 72 рублей с одной лошадиной силы (ГО Пермь).

Региональная власть активно работает над созданием законодательной основы деятельности ОМСУ. В 2012 году были рассмотрены законодательные инициативы по некоторым направлениям деятельности ОМСУ. Особо хочется отметить следующие законодательные инициативы:

- Закон Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края „О налогообложении в Пермском крае“» (в части совершенствования упрощённой системы налогообложения индивидуальных предпринимателей на основе патента),
- Закон Пермского края «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Пермском крае»;
- Закон Пермского края «Об участии Пермского края в проектах государственно-частного партнёрства».

### 2.1.3. Основные вопросы создания нормативно-правовой базы ОМСУ в Пермском крае

В данной части Ежегодного доклада – 2012 рассмотрим состояние нормативно-правовой базы с точки зрения формирования краевого Регистра муниципальных нормативно-правовых актов Министерства юстиции по Пермскому краю и Прокуратуры Пермского края.

По состоянию на 15 октября 2012 года в краевом Регистре муниципальных нормативно-правовых актов (далее НПА) муниципальных образований находится свыше 56 тыс. документов.

**Таблица 2.1.2. Динамика изменений количества НПА в краевом регистре муниципальных НПА ОМСУ Пермского края (2010–2012 гг.)**

	Муниципальные образования			Муниципальные образования		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
ГО	2589	1587	2561	4378	1511	3721
МР	3729	6980	9518	3673	6900	9889
ГП	1707	4198	5234	2521	2724	3753
СП	4883	13476	17484	7418	13033	17310
<b>Итого</b>	<b>12908</b>	<b>26241</b>	<b>34797</b>	<b>17990</b>	<b>24168</b>	<b>34673</b>

*Комментарии к таблице:*

- приведённая динамика формирования регистра НПА ОМСУ Пермского края позволяет проследить рост НПА с 39149 в 2010 году до 58841 в 2012 году, т. е. в 1,5 раза;
- если в 2010 году количество НПА исполнительных ОМСУ, было в 1,4 раза больше, чем представительных органов власти, то к 2012 году эти показатели сравнялись;
- наиболее полно в 2012 году представлены НПА городских округов (в среднем на одно МО — 1047 документов) и муниципальных районов (462 документа). Нормативно-правовая база поселений представлена значительно хуже: городские поселения — 281 документ, а СП — 127 документов. По-прежнему отсутствуют НПА по следующим СП: Голдыревское СП, Ергачинское СП, Тихановское СП, (Кунгурский МР), Чекменёвское СП (Нытвенский МР) и Сельское СП (Чусовской МР).

По мнению специалистов, ведущих региональный реестр муниципальных НПА, основными причинами несвоевременной передачи документов в Регистр является отсутствие юридически грамотных кадров, большая загруженность специалистов, отсутствие технического обеспечения, средств связи (Интернет) и эффективного сотрудничества между районом и поселениями, задержка выхода публикации НПА.

В 2012 году продолжилась работа Управления Министерства юстиции по Пермскому краю в части государственной регистрации нормативных актов по внесению изменений и государственной регистрации Уставов муниципальных образований (Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»).

Для Ежегодного доклада – 2012 специалисты Министерства юстиции по Пермскому краю подготовили подробный анализ причин, которые приводят к появлению отказов регистрации Уставов и изменений к ним (Приложение б).

**В 2012 году в рамках исполнения Соглашения о взаимодействии Совета МО с Управлением Министерства юстиции по Пермскому краю Исполнительный секретарь Совета МО принял участие в четырёх заседаниях Координационного совета. Регулярно Секретариат Совета МО доводит информацию о состоянии регистрации уставов МО и изменений к ним до всех ОМСУ Пермского края.**

**Таблица 2.1.3. Динамика государственной регистрации уставов муниципальных образований на территории Пермского края, 2010–2012 гг.**

	2010	2011	2012	2010	2011	2012
<b>Принято на рассмотрение</b>						
Уставов в новой редакции	16	33	83	2	14	16
Изменений к действующим Уставам	283	297	449	168	200	273
<b>Всего</b>	<b>299</b>	<b>330</b>	<b>532</b>	<b>170</b>	<b>214</b>	<b>289</b>
<b>Оставлено без рассмотрения</b>						
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>			
Уставов в новой редакции	1	11	8			
Изменений к действующим Уставам	22	–	25			
<b>Всего</b>	<b>23</b>	<b>11</b>	<b>33</b>			
<b>Принято решение об отказе</b>						
Уставов в новой редакции	13	19	53			
Изменений к действующим Уставам	93	86	129			
<b>Всего</b>	<b>106</b>	<b>105</b>	<b>182</b>			

*Комментарии к таблице:*

Данные по 2010 и 2011 годам приводятся по состоянию на 1 июля каждого года, а по 2012 году — на 1 января 2013 года.

В 2012 году только 19 % новых редакций устава МО и 59 % изменений к действующим уставам МО прошли регистрацию. Поэтому особый интерес представляет экспертное заключение Министерства юстиции по Пермскому краю о причинах столь высокого процента отказов в регистрации муниципальных НПА:

- в связи с выявленными противоречиями Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, Уставу и законам Пермского края отклонено 52 Устава и 152 изменения;
- в связи с выявленными нарушениями порядка принятия, установленного Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», отклонено 9 уставов и 30 изменений.

С целью повышения качества подготовки Уставов и изменений к ним Управление юстиции ведёт постоянную методическую помощь МО: на официальном сайте ([www.minjust-perm.ru](http://www.minjust-perm.ru)) размещены типовые уставы МО, проведены экспертизы 126 НПА, в том числе 21 устава в новой редакции.

Для укрепления законности и правопорядка в 2011 году между прокуратурой Пермского края и Советом МО было заключено соглаше-

ние о взаимодействии, которое стало основой для заключения аналогичных соглашений между территориальными органами прокуратуры и ОМСУ. Эти действия способствуют соблюдению Конституции РФ и федеральных законов, сохранению единого правового пространства. Следующим шагом стала практика получения территориальными прокуратурами права нормотворческой инициативы. В 2012 году её получили прокуроры Лысьвенского, Берёзовского, Большесосновского, Карагайского, Ординского, Уинского МР. Ещё в 7 МО эта работа находится в стадии согласования. Вместе с тем, пока должного взаимопонимания по указанному вопросу не удалось добиться в гг. Перми и Соликамске, в Краснокамском, Чайковском, Добрянском, Очёрском и Сивинском МР.

Деятельность прокуратуры Пермского края по анализу качества НПА МО Пермского края на соответствие действующему российскому законодательству можно разделить на два этапа:

1. Проверка проектов НПА.

В 2012 году было подготовлено 8500 заключений, из которых 21 % были отрицательными. Стоит отметить, что 238 проектов НПА МО содержали коррупционные факторы. Практически все замечания прокуратуры были учтены, отклонено только 14 отрицательных заключений.

2. Проверка действующих НПА.

В среднем в пересчёте на одно муниципальное образование приходится 7 незаконных нормативных правовых актов.

Таблица 2.1.4. Результаты проверок действующих НПА

Количество опротестованных НПА	4120	4461
Представительные ОМСУ	1239	1878
Исполнительные ОМСУ	2881	2584
НПА, приведенные в соответствие	3838	3955
Количество НПА, по которым были приняты меры реагирования	2866	2496
НПА, приведенные в соответствие	2532	2340

Для Ежегодного доклада – 2012 специалисты прокуратуры Пермского края подготовили подробный анализ основных проблемных вопросов по соблюдению действующего российского законодательства муниципальными образованиями Пермского края при создании нормативно-правовой базы (Приложение б).

Пробелы в муниципальном нормотворчестве в первую очередь обусловлены несвоевременным принятием НПА. Основной причиной сложившейся ситуации является слабая юридическая подготовка специалистов ОМСУ, а также слишком большой бумажный документооборот.

*Создание нормативно-правовой базы муниципальных образований является краеугольным камнем эффективного развития любого муниципального образования. Наиболее эффективным решением создавшейся обстановки является типологизация и регламентация управленческих функций различных типов ОМСУ, которая позволит качественно улучшить муниципальную нормативно-правовую базу.*

## 2.2. Территориальная организация и характеристика местного самоуправления в Пермском крае

*Эффективное решение всего комплекса актуальных и разнообразных проблем местного самоуправления в Пермском крае возможно только в случае оптимизации территориальной организации местного самоуправления.*

### 2.2.1. Территориальная организация местного самоуправления в Пермском крае

На 1 января 2013 года на территории Пермского края действовало 347 муниципальных образований: 8 городских округов, 40 муниципальных района, 29 городских поселения, 270 сельских поселений.

Чердынский и Горнозаводский МР включают в свой состав 2 межселенные территории, в которых проживает немногим более 100 человек.

Таблица 2.2.1. Изменение типов муниципальных образований в 2006–2013 годах

Тип МО	2006	2007	2008	2009
Городские округа	6	6	6	8
Муниципальные районы	42	42	42	40
Городские поселения	33	32	32	29
Сельские поселения	282	278	274	270
Итого	365	360	352	347

В 2012 году произошли следующие изменения в административно-территориальном устройстве Пермского края:

- с 1 января 2013 года Лысьвенский и Губахинский МР преобразовались в городские округа, что привело ликвидации 3 ГП (Лысьвенского, Губахинского, Северо-Углеуральского) и 4 СП (Кыновского, Кормовищенского, Широковского и Новорождественское СП).
- По территориальной структуре хозяйства (динамическое состояние размещения производственных сил по экономическим районам) Пермский край относится к старопромышленным регионам Россий-

ской Федерации, которые характеризуются следующими признаками:

- концентрация традиционно индустриальных производств, промышленная активность которых стала «угасать», оставляя обременительный инфраструктурный комплекс и высокую концентрацию населения. К этой группе можно отнести МО Кизеловского угольного бассейна, а также территории, где находятся металлургические или машиностроительные предприятия оборонно-промышленного комплекса;
- «точками роста» социально-экономического развития преимущественно ставятся МО,



на территории которых происходит добыча полезных ископаемых, их переработка или транспортировка;

- менее успешными в социально-экономическом развитии являются МО сельскохозяйственного кластера экономики;
- наличие серьезных гуманитарных проблем (демографических, инфраструктурных, экологических).

Признаки старопромышленного региона подтверждают следующие цифры: в наиболее развитых социально-экономических муниципальных образованиях Пермского края (1 группа ГО + МР) в городах проживает 80,3% насе-

ления. Именно в них находятся предприятия добывающей промышленности (ГО Березники, Соликамск, Чернушинский МР), перерабатывающей (ГО Пермь), транспортной (Чайковский МР). В менее успешных МО сконцентрированы традиционно индустриальные производства или они относятся к сельскохозяйственному кластеру. Поэтому только половина населения проживает в районных центрах: во 2 группе ГО + МР — 52,6 % населения, в 3 группе ГО + МР — 50,9 % населения.

Рассмотрим более подробно вопрос о размещении поселений на территориях муниципальных районов в зависимости от их социально-экономического развития.

**Таблица 2.2.2. Характеристика муниципальных районов по структуре поселений в 2012 году**

	ГП	СП	1 группа ГП + СП	2 группа ГП + СП	3 группа ГП + СП	В районных центрах	В других МО
1 группа ГО + МР	8	61	18	20	31	60,8	39,2
2 группа ГО + МР	20	127	4	45	98	44,4	55,6
3 группа ГО + МР	4	86	4	27	59	47	53
по Пермскому краю	32	274	26	92	188	50,7	49,3

Проанализируем информацию по группам ГО + МР.

- 1 группа ГО + МР. В данной группе находятся 69 ГП и СП или 22,5 % от общего числа поселений. Доля экономически успешных поселений (1 группа ГП + СП) составляет 70% от их общего числа. Доля высокодотационных поселений составляет 17 % от их общего числа (3 группа ГП + СП). Районные центры — это крупнейшие ГП, поэтому большая часть населения проживает в них. На статистику оказывает влияние тот факт, что Пермский МР не имеет районного центра.
- 2 группа ГО + МР. В данной группе находятся 147 ГП и СП или 48 % от общего числа поселений. Число экономически успешных поселений (1 группа ГП + СП) составляет всего 15 %. Более половины поселений являются высокодотационными — 52 % от их общего числа (3 группа ГП + СП). Большая часть населения проживает в сельской местности. На эту статистику влияет тот факт, что в Кунгурском и Кудымкарском МР нет районных центров.

- 3 группа ГО + МР. В данной группе находятся 90 ГП и СП или 29,4 % от общего числа поселений. Доля экономически успешных поселений (1 группа ГП + СП) составляет всего 15% от их общего числа. 31% поселений от их общего числа (3 группа ГП + СП) является высокодотационными. Большая часть населения не проживает в районных центрах. В этой группе находится Соликамский МР, который не имеет своего районного центра.

Практика изменения типов МО Пермского края за шесть лет с 2006 года до 2013 года не выявляет явной зависимости изменений территориального устройства МО от их уровня социально-экономического развития. В 1 группе ГО + МР произошло превращение Лысьвинского МР в городской округ, а также объединения поселений в Пермском МР, что позволило снизить их число с 25 до 20 СП. Во 2 группа ГО + МР — преобразование Губахинского МР в городской округ и объединение двух СП в Красновишерском районе. В 3 группе ГО + МР — объединение сельских поселений в Еловском МР, что снизило их число

с 8 до 5 СП. Следовательно, динамика изменения административно-территориального устройства Пермского края характеризуется определённой устойчивостью, с одной стороны, и тенденцией к саморазвитию с другой стороны, что связано со стремлением отвечать проводимым экономическим и административным реформам.

В Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года к угрозам, которые влияют на его уровень развития, отнесена низкая плотность населения в сочетании

с мелконаселённостью территории, большое количество населённых пунктов, удалённых от основных транспортных коридоров.

В последние годы особую тревогу стала вызывать тенденция снижения численности населения Пермского края (с 2010 года к 01.01.2012 она сократилась на 10,8 тыс. человек или на 0,4 %), что является во многом определяющим фактором социально-экономического развития любого муниципального образования.

**Таблица 2.2.3. Изменение численности населения в муниципальных образованиях Пермского края**

	01.01.2010	01.01.2011	01.01.2012	01.01.2010	01.01.2011	01.01.2012
<b>Городские округа и муниципальные районы</b>						
1 группа ГО + МР	1847201	1845763	18551279	167927	167797	168298
2 группа ГО + МР	559076	555444	549658	27953	27772	27483
3 группа ГО + МР	235547	233636	230136	13856	13743	13537
<b>Городские и сельские поселения</b>						
1 группа ГП + СП	260436	261522	261011	10077	10059	10039
2 группа ГП + СП	561919	549983	546092	6108	5978	5936
3 группа ГП + СП	526749	472833	466718	2802	2515	2483

Проанализируем изменение численности населения по группам городских округов и муниципальных районов.

- 1 группа ГО + МР. Произошло увеличение численности населения в ГО Пермь, Кунгур и Краснокамском МР в среднем на 0,8 % (11280 чел.). В остальных МО численность населения уменьшилась в среднем на 0,9 % (900 чел.).
- 2 группа ГО + МР. Произошло увеличение численности населения в ГО Кудымкар, Кунгурском, Очёрском и Бардымском МР в среднем на 1 % (995 человек). В остальных МО численность населения уменьшилась в среднем на 2,5 % (10413 чел.).
- 3 группа ГО + МР. Произошло увеличение численности в Чагинском и Оханском МР в среднем на 2,1 % (302 человека). В остальных МО численность населения уменьшилась в среднем на 3,1 % (5713 чел.).

Вывод: численность населения за два года увеличилась на 10,4 тысячи человек только в муниципальных образованиях 1 группы ГО + МР, которые являются наиболее успешными в социально-экономическом развитии. Муниципальные образования 2 группы ГО + МР и 3 группы ГО + МР за два года потеряли населения

в общей сложности 14,8 тыс. человек, что равно населению Сивинского МР.

Проанализируем изменение численности населения по группам городских и сельских поселений:

- 1 группа ГП + СП. Произошло увеличение численности населения в 12 СП Пермского МР и 2 СП Усольского района в среднем на 14 % (8945 чел.). В остальных МО численность населения уменьшилась в среднем на 8,3 % (8370 чел.).
- 2 группа ГП + СП. Произошло увеличение численности населения в 19 ГП и СП различных МР Пермского края в среднем на 14,5 % (20438 человек). Наибольший прирост населения в абсолютных числах составил в Губахинском ГП — 6,7 тыс. человек за счёт проведения процессов объединения при изменении статуса МР. В остальных МО численность населения уменьшилась в среднем на 10,3 % (26794 чел.).
- 3 группа ГП + СП. Произошло увеличение численности в 25 ГП и СП различных МР в среднем на 11 % (5906 человек). В остальных МО численность населения уменьшилась в среднем на 22,4 % (6937 чел.).

Вывод: в наиболее успешной 1 группе ГП + СП за два года произошёл небольшой рост населения — 575 человек. В 2 группа ГП + СП и 3 группа ГП + СП произошло сокращение насе-

ления на 7387 человек, что равняется численности 14 СП Пермского края.

Рассмотрим вопрос концентрации населения в муниципальных образованиях Пермского края.

Таблица 2.2.4. Характеристика МО по динамике концентрации населения (2011–2012 годы)

	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
5000–9999							3	3	3
10000–49999				20	20	20	14	14	14
50000–99999	6	6	6						
Свыше 100000	5	5	5						
<b>Городские округа</b>									
До 1000				5	5	5	26	41	47
1000–5000	17	15	15	57	57	57	143	129	124
5000–9999	4	4	4	18	18	18	15	14	13
10000–49999	3	5	5	11	11	11	3	3	3
50000–99999	2	2	2	1	1	1	1	1	1
<b>Муниципальные районы</b>									
До 1000									
1000–5000									
5000–9999									
10000–49999									
50000–99999									

Проанализируем изменение концентрации населения по группам городских округов и муниципальных районов.

- 1 группа ГО + МР. В данной группе находятся МО с численностью населения свыше 50000 человек. Количество населения, которое проживает в данных МО, составляет 70,3 % от общей численности населения в Пермском крае. При этом 54,1 % проживает в ГО Пермь.
- 2 группа ГО + МР. В данной группе находятся МО, в которых численность населения колеблется от 13000 до 44000 человек. На их территориях проживает 20,9 % населения края. При этом 23,2 % проживают в Губахинском, Верещагинском и Нытвенском МР.
- 3 группа ГО + МР. В данной группе находятся МО, в которых численность населения колеблется от 7000 до 24000 человек. На их территории проживает 8,8 % населения края. При этом 29,1 % проживают в Горнозаводском, Соликамском и Берёзовском МР.

Вывод: ситуация с концентрацией населения по группам ГО и МР является стабильной. За три года она не претерпела никаких изменений.

Проанализируем изменение концентрации населения по группам городских и сельских поселений:

- 1 группа ГП + СП. В данной группе находятся МО, в которых численность населения колеблется от 1300 до 69000 человек. На их территории проживает 20,5 % населения края. При этом 63,8 % проживают в Лысьвенском, Краснокамском и Верещагинском

ГП. Крупнейшими СП являются Сылвенское, Култаевское, Двуреченское СП Пермского МР с численностью населения от 10000 до 13000 человек.

- 2 группа ГП + СП. В данной группе находятся МО, в которых численность населения колеблется от 500 до 83000 человек. На их территории проживает 42,9 % населения. При этом 27,7 % проживают в Чайковском, Чернушинском и Добрянском ГП. Крупнейшими СП являются Кондратовское, Юго-Камское Пермского МР и Бардымское Бардымского МР с численностью населения от 9000 до 10000 человек.
- 3 группа ГП + СП. В данной группе находятся МО, в которых численность населения колеблется от 400 до 51000 человек. На их территории проживает 36,6 % населения. При этом 18,4 % проживают в Чусовском, Кизеловском и Красновишерском ГП. Крупнейшими СП являются Куединское СП Куединского МР, Берёзовское СП Берёзовского МР и Юрлинское СП Юрлинского МР с численностью населения от 7200 до 12000 человек.

Вывод: ситуация по изменению концентрации населения в муниципальных образованиях по группам ГП + СП является достаточно стабильной. Увеличение числа малочисленных МО в 3 группе ГП + СП объясняются итогами Всероссийской переписи населения.

Демографические изменения, происходящие в Пермском крае, являются достаточно типичными для старопромышленных регионов. Количе-

ство и качество населения всё более становятся конкурентным преимуществом любого муниципального образования в борьбе за инвестиционные ресурсы. Поэтому основой территориальных преобразований всё более становится не шаговая доступность органов местной власти, а наличие реального финансово-экономического потенциала муниципальных образований.

По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю (Пермьстат) на 1.01.2010 на территории Пермского края находилось 3650 сельских населённых пунктов (далее СНП). При этом 30 % СНП от их общего числа составляли населённые пункты, в которых проживает менее 10 человек.

**Таблица 2.2.5. Характеристика МО по количеству сельских населённых пунктов в 2010 году**

	До 10 чел.	11-49 чел.	50-199 чел.	200-499 чел.	500-999 чел.	Свыше 1000 чел.
<b>Городские округа и муниципальные районы</b>						
1 группа ГО + МР	207	174	118	84	50	43
2 группа ГО + МР	615	520	472	217	95	55
3 группа ГО + МР	269	273	266	120	39	33
<b>Городские и сельские поселения</b>						
1 группа ГП + СП	83	41	88	23	23	22
2 группа ГП + СП	311	254	223	120	48	47
3 группа ГП + СП	690	622	577	278	115	61

Проанализируем расположение СНП по группам городских округов и муниципальных районов.

- 1 группа ГО + МР. В данной группе находятся наименьшее число СНП — 7,7 % от их общего числа, из которых 29,6 % составляют СНП с численностью до 10 человек. Однако в этой группе находятся и МР, на территории которых находятся крупнейшие дачные садоводческие товарищества и кооперативы. Поэтому в СНП с численностью менее 10 человек, может находиться большой дачный посёлок, население которого многократно вырастает в летнее время.
- 2 группа ГО + МР. В данной группе находятся наибольшее число СНП — 27,7% от их общего числа из которых 31 % составляют СНП с численностью до 10 человек.
- 3 группа ГО + МР. В данной группе находятся наибольшее число СНП — 64,6% от их общего числа, из которых 29,4 % составляют СНП с численностью до 10 человек.

**Вывод:** 80% от общего числа СНП составляют СНП численностью населения до 200 человек, из них почти 40 % составляют СНП численностью менее 10 человек. Говорить об успешном социально-экономическом развитии данных населённых пунктов вряд ли возможно, но обеспечение условий проживания для людей является существенным расходным обязательством МО.

Проанализируем влияние 3626 СНП расположенных на территориях ГП и СП по группам городских и сельских поселений.

- 1 группа ГП + СП. В данной группе находится наименьшее число СНП от общего числа СНП — 7,7 %, из которых 31 % составляют СНП с численностью до 10 человек.
- 2 группа ГП + СП. В данной группе находятся 27,7 %, СНП от общего числа СНП, из которых 29,6 % составляют СНП с численностью до 10 человек.
- 3 группа ГП + СП. В данной группе находится наибольшее число СНП от их общего числа — 64,6 %, из которых 29,4 % составляют СНП с численностью до 10 человек.

**Вывод:** приведённые данные показывают, что чем большее число СНП находится на территориях ГП и СП, тем выше уровень дотационности.

В качестве иллюстрации приведём краткий анализ влияния малонаселённости территории и большого количества населённых пунктов на объём такого расходного обязательства МО, как содержание органов местного самоуправления.

Например, группа муниципальных районов юго-востока Пермского края: Суксунский МР (входит во 2 группу ГО + МР), Берёзовский, Кисертский, Ординский и Уинский МР (входят в 3 группу ГО + МР). Общая численность населения на 01.01.2012 — 75,8 тыс. чел. При достаточно

высокой плотности населения 10,6 человек на кв. км. население распределено достаточно равномерно: от 10,9 тыс. человек в Уинском МР до 19,9 тыс. человек в Суксунском МР. Прирост численности населения характеризуется отрицательной динамикой: средний коэффициент для всех территорий равняется 2,5 % (отношение численности населения 2012 года к численности населения 2010 года). Особенно он высок в Уинском МР — 5,9 %. На территории этих муниципальных образований находится 351 СНП и один город (Суксун). 70 % ГП и СП относятся к 3 группе ГП + СП. Из общего числа населённых пунктов число СНП с численностью населения менее 10 человек составляет 20 %. Особенно их много в Берёзовском и Кишертском МР. При этом на территории этих МО действует 70 исполнительных и представительных ОМСУ, на содержание которых в 2012 году было израсходовано 160,7 млн. рублей из местных бюджетов или 2120 рублей на одного жителя (превышение среднеекраевого значения в 1,8 раза).

Второй пример — группа МО, расположенных на северо-западе Пермского края: ГО Кудымкар, Кудымкарский, Юсьвинский, Гайнский МР (находятся во 2 группе ГО + МР), Кочёвский, Косинский, Юрлинский МР (в 3 группе ГО + МР). Общая численность населения в этих муниципальных образованиях составляет 105,5 тыс. человек, из которых 28 % проживает в ГО Кудымкар. 90 % СП относятся к 3 группе ГП + СП. Плотность населения в МР составляет 4 человека на кв. км. При этом плотность населения в ГО Кудымкар достаточно высока. В 2012 году по сравнению с 2010 в ГО Кудымкар численность населения увеличилась на 1,8 %, а в МР она в среднем снизилась за этот же период на 2,6 %. На территории МР находится 674 СНП, из которых 41 % — на территории Кудымкарского района. В 137 СНП проживает менее 10 человек. Для осуществления местного самоуправления на территории этих МО действует 70 исполни-

тельных и представительных ОМСУ, на содержание которых в 2012 году было израсходовано 247,8 млн. рублей из местных бюджетов или 2348,9 рублей на одного жителя (превышение среднеекраевого значения в 2 раза).

Приведённые примеры показывают, что оптимизация административно-территориального устройства Пермского края является настоятельной необходимостью. При проведении данной работы муниципальные образования могут руководствоваться следующими принципами:

- Недопустимость отдаления власти от населения (заложенный в 131-ФЗ принцип приближения местной власти к населению не может быть нарушен. Создание территориальных подразделений ОМСУ в бывших поселениях для обеспечения населения доступностью получения муниципальных услуг (получения различного рода справок, подача заявлений и т. д.).
- Целостность территорий и транспортной доступности (объединяемые МО должны иметь общие границы. Между административными центрами объединяемых районов должно быть круглогодичное регулярное автобусное сообщение. Исключение — труднодоступные и отдалённые населённые пункты).
- Недопустимость значительного снижения бюджетной обеспеченности (в случае прогноза существенного снижения бюджетной обеспеченности при объединении МО — принятие мер региональными органами власти по внесению изменений в законодательство по увеличению объёма дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности).
- Формирование сильных центров развития (объединение МО должно осуществляться вокруг «точек роста», в которых сосредоточены наибольшая часть экономических и человеческих ресурсов).

## 2.2.2. Практики совершенствования муниципального устройства Пермского края

### 2.2.2.1. Опыт преобразования Лысьвенского МР в городской округ Лысьва

В 2011 году были подписаны все основные нормативно-правовые акты, которые сделали возможным преобразование Лысьвенского МР в городской округ. 2012 год в данном муниципальном образовании прошёл переходный

период объединения. На основании закона Пермского края от 17 ноября 2011 года № 865-ПК «Об образовании нового муниципального образования «Лысьвенский городской округ»: продолжалось функционирование прежних исполнительных органов местного самоуправления: администрации Лысьвенского МР, администрации Лысьвенского ГП и администраций

трёх сельских поселений — Новорождественского, Кормовищенского и Кыновского.

**Лысьвенский МР состоял из Лысьвенского ГП и Новорождественского, Кормовищенского, Кыновского СП. Общая численность населения — 77088 человек, из которых 90 % — жители районного центра.**

27.05.2012 состоялись выборы депутатов думы городского округа и Главы городского округа, после чего начались процессы формирования новых органов администрации городского округа, принятия Устава и реорганизации органов местного самоуправления района и поселений.

Устав муниципального образования «Лысьвенский городской округ» был принят Думой округа 20 декабря 2012 г. и зарегистрирован в Управлении Министерства юстиции РФ 24 декабря 2012 г.

В октябре 2012 года была разработана и утверждена структура администрации ГО Лысьва. В её основу была положена структуры действующая организационная структура администрации Лысьвенского МР. Её принцип — разделение на 7 функционально-целевых блоков (ФЦБ «Экономическое развитие» — ФЦБ ЭР, ФЦБ «Развитие инфраструктуры» — ФЦБ РИ, ФЦБ «Развитие человеческого потенциала» — ФЦБ РЧП, ФЦБ «Управление ресурсами» — ФЦБ УР, ФЦБ «Управление муниципальными учреждениями» — ФЦБ УМУ, ФЦБ «Развитие территорий» — ФЦБ РТ, ФЦБ «Общественная безопасность» — ФЦБ ОБ).

При формировании администрации ГО Лысьва основной задачей стало расширение её полномочий по решению вопросов местного значения. Частично ряд поселенческих полномочий был передан на районный уровень. На-

пример, финансовое управление администрации МР взяло на себя управление бюджетом и налогами поселений, комитет имущественных отношений — владение, распоряжение и пользование имуществом, находящимся в собственности поселений, отдел архитектуры и градостроительства — соответствующее управление землями, находящимися внутри поселений, и так далее. Однако ряд полномочий поселений не мог быть передан на уровень МР. Поэтому в администрации ГО были образованы новые подразделения: управление жилищно-коммунального хозяйства, отдел общественной безопасности, отдел по учёту, распределению, обмену жилой площади и четыре территориальных управления — Кормовищенское, Кыновское, Новорождественское и Лысьвенское сельские территориальные управления (Приложение 7).

Реорганизация позволила значительно пересмотреть количественный состав аппарата управления. Численность служащих снизилась почти на 15 %. За счёт этого расходы на его содержание в 2013 году планируется сократить на 10 млн. рублей.

17.12.2012 думой Лысьвенского ГО был принят бюджет округа на 2013 год и плановый период 2014–2015 годов, в котором были учтены все изменения федерального и регионального бюджетного законодательства:

- 25 % зачисление налога на доходы физических лиц;
- снижение норматива отчислений по доходам от передачи в аренду земельных участков и доходов от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городского округа. С 2013 года по данным видам доходов в бюджет ГО будет поступать 80 % дохода (в 2012 году в консолидированный бюджет поступало 100 %).

**Таблица 2.2.6. Основные характеристики бюджета ГО Лысьва на 2013–2015 гг. (тыс. рублей)**

Год	Доходы	Расходы	Изменение
2013	1 597 969,2	1 642 527,9	-44 558,7
2014	1 663 200,3	1 663 200,3	0,0
2015	1 751 879,1	1 751 879,1	0,0

Бюджет сбалансирован. Источниками погашения дефицита бюджета в 2013 году является изменение остатков средств на счетах по учёту средств бюджета в сумме 44558,7 тыс. рублей. Бюджетная политика ГО Лысьва в 2013 год и на

плановый период 2014–2014 годов направлена на сохранение социальной стабильности в ГО Лысьва, повышение уровня и качества жизни граждан, повышение эффективности и прозрачности муниципального управления.

### 2.2.2.2. Опыт преобразования Губахинского МР в городской округ Губаха

Необходимые организационные процедуры для превращения Губахинского МР в городской округ начались в 2011 году. Основным концептом данной работы явилось преобразование Губахинского ГП в городской округ с последующим присоединением к нему остальных муниципальных образований. Все объединительные процессы публично организованы, были проведены публичные слушания и общенародное голосование.

04.12.2011 состоялось голосование по вопросу преобразования Губахинского муниципального района и по вопросу изменения статуса Губахинского городского поселения, в которых приняли участие 51,7 % жителей муниципальных образований. Свыше 85 % участников голосования поддержали преобразование.

**Губахинский МР состоял из Губахинского и Северо-Углеуральского ГП и Широковского СП.**

**Общая численность населения — 37955 человек, из которых 73 % — жители районного центра.**

Опираясь на итоги голосования, в июне 2012 года вступил в действие Закон Пермского края от 06.06.2012 № 41-ПК «О преобразовании Губахинского городского поселения в городской округ „Город Губаха“», ставший основанием для решения Думы Губахинского городского поселения второго созыва от 13.07.2012 № 542 «О выдвижении инициативы о преобразовании муниципального образования городской округ „Город Губаха“ путём объединения с муниципальными образованиями „Северо-Углеуральское городское поселение“ и „Широковское сельское поселение“».

В Северо-Углеуральском ГП и Широковском СП состоялись публичные слушания, на основании которых представительными органами были приняты следующие НПА:

- Решение Совета депутатов Широковского СП третьего созыва 2011–2014 от 07.08.2012 № 59 «О поддержании инициативы о преобразовании муниципального образования городской округ „Город Губаха“ путём объединения городского округа „Город Губаха“ с муниципальными образованиями „Северо-Углеуральское городское поселение“ и „Широковское сельское поселение“»;

- Решение Думы Северо-Углеуральского городского поселения Губахинского муниципального района Пермского края второго созыва от 07.08.2012 № 387 «О поддержании инициативы о преобразовании муниципального образования городской округ „Город Губаха“ путём объединения городского округа „Город Губаха“ с муниципальными образованиями „Северо-Углеуральское городское поселение“ и „Широковское сельское поселение“».

В результате решений этих МО был подготовлен и принят Закон Пермского края от 28.08.2012 № 87-ПК «О преобразовании Северо-Углеуральского городского поселения и Широковского сельского поселения путём объединения с городским округом „Город Губаха“».

Это стало нормативно-правовой основой для проведения выборов в городскую думу нового муниципального образования Пермского края ГО Губаха, которые состоялись 09.12.2012. Явка избирателей составила 25,6 %. В конце декабря 2012 года из его состава был избран глава МО.

С 01.01.2013 ГО Губаха начал функционировать как новое муниципальное образование Пермского края (*Приложение 8*).

### 2.2.2.3. Создание межмуниципальных агломераций

Одним из возможных вариантов развития МО без изменения административно-территориального деления является создание межмуниципальных агломераций. Согласно сложившейся мировой практике их создание характерно для территорий вблизи крупных городов. Например, Большой Стокгольм представляет собой объединённое графство из 22 муниципалитетов, управляемое Советом. Сегодня над этой проблемой размышляют многие специалисты, потому что транспортные потоки, трудовая миграция, налоговые отчисления в бюджеты МО — всё это идёт без чёткой стратегии и понимания выгод для отдельных поселений. В результате сельские районы превращаются в поставщиков рабочей силы в форме ежедневной маятниковой миграции, что не очень хорошо отражается на состоянии их местных бюджетов.

Для того чтобы понять, как сделать эффективным развитие не только городов-миллионников и примыкающих к ним районов, но и других крупных промышленных центров, в Министерстве регионального раз-



вития РФ создана специальная рабочая группа по агломерациям. Многие её члены считают, что решение финансового вопроса напрямую зависит от стратегического планирования, которое напрямую связано с требованиями Градостроительного кодекса, который не предусматривает разработку документов межмуниципального уровня. Сегодня всё планирование заканчивается на границах одного муниципалитета. В результате дорогостоящая градостроительная документация не учитывает сопряжение городских улиц с дорогами регионального назначения, дорогами агломерации и федеральными трассами; не учитывает и возможность использования железной дороги для внутригородских транспортных передвижений. Для агломерации, комфортной для проживания, должны быть созданы единые маршрутная сеть, проездной билет, центр информации. Необходимы соглашения в этом вопросе между МО.

**«Сейчас предлагается несколько модельных правил. В процессе должны быть отработаны различные инструменты развития, в том числе совместного финансирования агломераций. Тут цель не только из двух бюджетов складывать деньги, а отработать нормальные механизмы, которые включают и бюджетные, и внебюджетные источники, и совместное планирование»**  
(Елена Чугуевская, директор Департамента стратегического развития и государственной политики в сфере территориального планирования Министерства регионального развития РФ).

В 2012 году в Пермском крае первое такое соглашение о взаимодействии было заключено между ГО Соликамск и Соликамским МР. Оно заложило основу создания организационных, экономических, правовых и иных необходимых условий для укрепления межмуниципального сотрудничества, обеспечения эффективного взаимодействия исполнительной власти органов местного самоуправления, обмен опытом и постоянное информационное сотрудничество во всех сферах социально-экономической деятельности для решения вопросов местного значения. Определены приоритетные направления межмуниципального сотрудничества:

- инвестирование, создание условий для строительства и реконструкции промышленных, сельскохозяйственных объектов, формирование среды для новых инвестиционных возможностей;
- сохранение и развитие производственной и научно-технической кооперации, преимущественно в наукоёмкой сфере;
- энергосберегающие технологии, связь, развитие транспортной инфраструктуры и дорожной деятельности;
- реализация реформы жилищно-коммунального хозяйства;
- в сфере образования, здравоохранения и социальной защиты населения;
- в сфере природоохранной деятельности;
- в сфере утилизации и переработки промышленных и бытовых отходов, гарантирующих экологическую стабильность, доходность хозяйственной деятельности;
- культура, спорт, туризм, молодёжная политика;
- создание мест отдыха и рекреаций с использованием для этих целей водных ресурсов;
- развитие малого, среднего бизнеса и потребительского рынка.

Взаимодействие в рамках межмуниципального сотрудничества рассматривается сторонами сотрудничества как эффективный способ решения вопросов местного значения, в основе которого лежит экономическая и социальная целесообразность.

Порядок участия Соликамского ГО в организациях межмуниципального сотрудничества утверждён решениями Соликамской городской Думы, Земского собрания Соликамского МР.

В 2012 году в рамках заключённого соглашения прорабатывались вопросы:

- по созданию многофункционального центра по предоставлению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» для населения города и района в соответствии с требованиями комфортности и доступности для получателей государственных и муниципальных услуг. В результате межмуниципальный МФЦ начнёт свою работу в 2013 году;
- по строительству межмуниципального полигона твёрдых бытовых отходов. Совместно было определено место размещения нового полигона по захоронению твёрдых бытовых отходов — урочище Кувалдино в Соликамском МР, где были проведены геолого-изыскательские работы, заверше-

ны лабораторные исследования. В настоящее время размещена конкурсная документация на разработку проектно-сметной документации по строительству полигона. Разработан проект инвестиционного договора по реализации инвестиционного проекта по строительству ТБО на территории муниципального района, в настоящее вре-

мя данный договор проходит согласительные процедуры.

Данный пример показывает, что межмуниципальное сотрудничество позволяет повысить эффективность и результативность муниципального управления без изменения территориально-административного деления.

*Анализ, приведённый в данной главе, показывает, что изменение административно-территориального деления Пермского края является объективным процессом. Он оказывает существенное влияние на изменение качества муниципального управления. Однако проведённые или планируемые изменения должны быть тщательно взвешены и должны учитывать добрую волю жителей муниципальных образований.*

## 2.3. Основные тенденции изменения объёма исполнения полномочий органами местного самоуправления Пермского края

*22 декабря 2011 года Президент РФ Дмитрий Медведев в ежегодном послании Федеральному Собранию сказал, что он предлагает начать комплексную реформу нашей политической системы, составной частью которой является перераспределение властных полномочий и бюджетных ресурсов в пользу регионов и муниципалитетов.*

### 2.3.1. Общие тенденции по перераспределению полномочий различных уровней власти

За шесть лет действия закона № 131-ФЗ количество вопросов местного значения выросло практически в два раза: с 69 до 120 (ГО — 44, МР — 37, ГП и СП — 39). При этом значительная часть вопросов местного значения муниципальных районов и поселений являются дублирующими, т. е. имеют одинаковую или однотипную формулировку. В результате создаётся благоприятная основа для возникновения острого конфликта интересов, особенно между поселениями — районными центрами и собственно районами.

При расширении зоны ответственности количество прав муниципалитетов за эти годы не изменилось. По-прежнему они обладают в совокупности 33 правами.

Государственные органы власти передают значительное количество полномочий на уровень муниципальной власти. В 2012 году официально было передано 6 федеральных и 27 региональных полномочий. Однако это далеко не исчерпывающий список. Различными федеральными законами передаётся ещё 8 полномочий, среди которых ведение миграционного учёта, похозяйственных книг и другие. При этом в ряде случаев нередко нарушается принцип их делегирования со стороны передающей стороны, либо с передаваемыми полномочиями отсутствует финансирование расходов, связанных с их администрированием ОМСУ.

Выполнение полномочия по санации территории от безнадзорных собак до сих пор распределено неоднозначно. При этом и требования прокуратуры являются весьма противоречивыми. В 2012 году заместитель прокурора Пермского края обратился в Арбитражный суд Пермского края с исковым заявлением о признании недействительным договора на отлов безнадзорных собак, заключённого и действующего с 01.01.2012 между администрацией Майского сельского поселения и ООО «ПАМ». Обоснование: полномочия по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных отнесены к компетенции региональных органов власти. Однако прокурор Красновишерского района обязал главу Красновишерского ГП осуществлять контроль над исполнением на территории Красновишерского ГП норм законодательства РФ, регламентирующего исключение безнадзорного содержания животных.

По-прежнему не распределены зоны ответственности между государственными и муниципальными органами власти по вопросам совместного ведения. Например, предоставление услуг в сфере образования. Стандарты разрабатываются государством, определением уровня оплаты труда педагогов ведаёт регион, а имущественную ответственность несут городские округа и муниципальные районы. Столь же запутан и вопрос по работе с твёрдыми бытовыми отходами. Определение схемы размещения полигонов ТБО — это региональные полномочия, строительство и содержание пунктов предварительного сбора

и первичной переработки — МР и ГО, на уровне поселений — ответственность за сбор и вывоз твёрдых бытовых отходов. Привлечение частных инвесторов в эту сферу для подавляющего большинства муниципальных образований невозможно из-за низкой экономической эффективности проектов. При этом основной груз штрафных санкций за несанкционированные свалки со стороны контрольно-надзорных органов, недовольство населения и бизнеса ложится на ГП и СП.

В результате муниципальные образования Пермского края в 2012 году исполняли не 120, а более 160 полномочий.

### 2.3.2. Практика передачи государственных полномочий на муниципальный уровень

Передача части федеральных и региональных полномочий на МО регулируется законами Пермского края. С этой целью создается региональный фонд компенсаций, субвенции из которого перечисляются МО по «подушевому» принципу и их объёмы регулируются законами о бюджете Пермского края на соответствующий период.

Для проведения анализа существующей практики передачи государственных полномочий муниципальным образованиям используется информация законов Пермского края:

- от 12.12.2011 № 883-ПК «О бюджете Пермского края на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»;
- от 19.12.2012 № 139-ПК «О бюджете Пермского края на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

Анализируемая информация не учитывает нераспределённые остатки, а также изменения объёмов субвенций, которые вносятся в течение года в бюджет Пермского края.

**Таблица 2.3.1. Структура субвенций на исполнение полномочий, передаваемых муниципальным образованиям (2012–2013 годы)**

	Федеральных	Региональных	Итого	Федеральных	Региональных	Итого
2012	6	27	33	735,85	14868,06	15603,91
2013	9	27	30	499,7	118388,2	118887,9

Из анализа приведённой таблицы можно сделать вывод, что 82 % передаваемых полномочий являются региональными. Федеральные полномочия составляют всего 18 % в общем объёме. В 2013 году их количество сокращается вдвое. Однако вопрос о финансировании федеральных полномочий (миграционный учёт граждан и ведение похозяйственных книг), которые безвозмездно осуществляют СП, так и остался без решения.

Распределение субвенций между различными типами муниципальных образований происходит неравномерно. В 2012 году 25 полномочий исполнили только ГО и МР; 2 полномочия — МР, ГП и СП; 3 полномочия — ГО, ГП и СП и 1 полномочие только СП. Одно полномочие исполнял только ГО Пермь. Поэтому оценить объём работ по исполнению передаваемых полномочий возможно только через анализ доли субвенций в местных бюджетах.

**Таблицы 2.3.2. Объёмы субвенций в 2012 году**

	Федеральные	Региональные	
ГО	301,19	5990,35	20,8
МР	388,74	18854,57	32,2
ГП	7,66	3,51	0,28
СП	38,26	119,63	1,32

Приведённые данные показывают, что исполнение субвенций является в основном вопросом городских округов и муниципальных районов. Например, среди городских округов наибольший объём они составляют в бюджете ГО Кудымкар — 25,6 %, среди МР — Гайнский

МР — 41 %, Косинский МР — 37,8 %, Оханский МР — 37,6 %.

Чтобы понять какие виды деятельности играют в этом наиболее существенную роль, рассмотрим структуру субвенций по вопросам совместного ведения региона и муниципалитетов.

**Таблица 2.3.4. Направление деятельности, по которым предоставляются субвенции из регионального бюджета**

	2012	2013	2012	2013
Организация образования	8	9	10586,2	13931,4
Организация здравоохранения	4	3	3112,2	2476,8
Организация работы архивов	1	1	12,21	13,4
Поддержка сельского хозяйства	2		17,9	
Общественная безопасность	1	1	0,3	0,1
Создание условий по транспортному обслуживанию населения	2	2	2,8	1,5
Обеспечение условий развития муниципального жилищного фонда	3	5	901,1	1212,8

Приведённая статистика показывает, что 72,4 % объёма вопросов совместного ведения приходится на сферу образования, 21,3 % — на здравоохранение, 6,2 % — на обеспечение условий развития муниципального жилищного фонда, в первую очередь на улучшение условий для малообеспеченных слоёв населения. На все остальные полномочия остаётся не более 0,1 % субвенций. В 2013 году эта тенденция остаётся без изменений. Учитывая тот факт, что субвенции выделяются на вопросы совместного ведения, то они оказывают серьёзное влияние на формирование расходных обязательств МО по вопросам совместного ведения. Более подробно с этой информацией можно познакомиться в главах «Взаимодействие с государственными органами власти», «Совершенствование системы использования Регионального фонда софинансирования расходов» Ежегодного доклада – 2012.

Не менее важным вопросом является финансирование администрирования передан-

ных государственных полномочий. В 2012 году по данному признаку переданные полномочия можно разделить на три группы:

- полномочия, которые полностью передаются ОМСУ (например, деятельность административных комиссий) — 12;
- полномочия, которые требуют администрирования и его объём определён законом (например, поддержка сельхозпроизводителей) — 12;
- полномочия, которые не содержат расходов на администрирование (например, социальная поддержка учащихся из малоимущих многодетных и малоимущих семей) — 9.

Для совершенствования практики передачи государственных полномочий необходимо проанализировать весь их спектр, чтобы исключить возможность нарушения действующего российского законодательства о запрете передачи полномочий без соответствующего финансирования.

### 2.3.3. Муниципальная практика передачи полномочий

Вопрос о практике передачи полномочий от поселений муниципальному району и обратно сегодня является наименее изученным. Совет МО в Ежегодных докладах – 2009, – 2010, – 2011 неоднократно обращался к данному вопросу. Однако ни разу не удалось его рассмотреть полностью по всем МО. Особенно сложно собрать достоверную инфор-

мацию о финансировании передаваемых полномочий.

В 2012 году к изучению данного вопроса подключилось Министерство территориального развития Пермского края, в которое позволило сделать ряд экспертных заключений по сложившейся практике исполнения полномочий муниципальными районами и поселениями.

**Таблица 2.3.5. Экспертная характеристика муниципальных образований по исполнению полномочий**

ГО + МР			
1 группа ГО + МР	262	0	2
2 группа ГО + МР	766	15	11
3 группа ГО + МР	632	9	18
ГП + СП			
1 группа ГП + СП	1037	6	182
2 группа ГП + СП	3913	90	358
3 группа ГП + СП	8288	233	544

**Комментарий к таблице:**

В таблице приведено суммарное количество передаваемых или самостоятельно исполняемых участниками исследования полномочий.

Анализ таблицы показывает, что не существует какой-либо зависимости передачи полномочий

между районами и поселениями. За годы реформы сложились определённые практики, но насколько они оптимальны неизвестно. Только один вывод можно сделать однозначно: ни районы, ни поселения не стремятся к однозначному определению зон ответственности по дублирующим полномочиям.

**Таблица 2.3.6. Экспертная характеристика передаваемых полномочий по видам деятельности**

Социальная политика	0	7	148	80	132	127
Развитие инфраструктуры	0	5	139	21	60	105
Общественная безопасность	0	3	297	51	154	198
Имущественные отношения, территориальное устройство	1	5	21	15	19	25
Экономическое развитие и использование природных ресурсов	1	3	37	0	16	34
Бюджетная и налоговая политика, иные виды деятельности	0	3	135	21	67	115

Анализ передаваемых полномочий показывает, что к передаче полномочий наиболее стремятся высокودотационные МО. Однако и по видам деятельности сложно установить какую-либо зависимость. Известно, что наиболее часто передаваемыми полномочиями являются казначейское обслуживание, библиотечное дело и создание градостроительной документации.

Несомненно, что для оптимизации расходных обязательств, унификации административных регламентов оказания муниципальных услуг необходимо однозначно определить зоны ответственности за исполнение полномочий между районами и поселениями.

### 2.3.4. Организационное устройство органов местного самоуправления Пермского края

#### 2.3.4.1. Модели управления представительными органами власти

Сегодня на территории Пермского края используются 2 модели формирования представительных органов власти:

- городские думы, земские собрания и советы депутатов, которые формируются на

основе всеобщего равного и прямого избирательного права;

- формирование земских собраний на основе п. 4.1 ст. 35 № 131-ФЗ, которая предоставляет право формировать земские собрания из состава поселенческих советов.

Так сформированы земские собрания в Очёрском и Усольском МР.

	2008	01.01.2012	01.01.2013
Городские округа	132	121	141
Муниципальные районы	702	694	664
Городские поселения	429	445	407
Сельские поселения	2705	2634	2585
<b>Итого</b>	<b>3968</b>	<b>3894</b>	<b>3656</b>

В 2012 году продолжилась практика компенсационных выплат муниципальному депутатскому корпусу. В целом эта сумма по Пермскому краю составила 705089,7 тыс. рублей. На эту статью расхода в ГО направляется свыше 176 млн. руб. в год, из которых 83 % приходится на выплаты депутатскому корпусу ГО Пермь. Если рассмотреть муниципальные районы, то они в 2012 году потратили на эти цели 162,2 млн. руб. на компенсационные выплаты депутатскому корпусу МР, ГП и СП. К сожалению, авторы доклада не располагают официальной статистикой по ГП и СП. Однако имеющиеся данные позволяют рассчитать раз-

мер годового среднего содержания депутатов: ГО Пермь — 40,6 тыс. руб., остальные ГО — 35,6 тыс. руб., депутаты МР, ГП и СП — 43 тыс. руб.

**2.3.4.2. Модели управления исполнительными органами власти**

На 01.01.2013 в исполнительных органах муниципальной власти работает около 11500 человек, из которых 3 % составляют высшие должностные лица, 72,4 % — муниципальные служащие, 9 % — работники ОМСУ, не являющиеся муниципальными служащими, 15 % — технический персонал.

**Таблица 2.3.8. Общее количество муниципальных служащих, работающих в исполнительных и представительных органах власти**

	01.01.2012	01.01.2013
Городские округа	2533	2787
Муниципальные районы	3222	3070
Городские поселения	789	732
Сельские поселения	1755	1706
<b>Итого</b>	<b>8299</b>	<b>8295</b>

В 2012 году на содержание исполнительных органов муниципальных образований (без содержания высшего должностного лица) было направлено 2538104,4 тыс. руб. В ГО объём этой статьи расхода составил свыше 799,6 млн. руб., из которых 65,8 % приходится на содержание органов исполнительной власти ГО Пермь. На эти же цели в 2012 году МР, ГП и СП направили 1738,5 млн. руб. К сожалению, авторы доклада не располагают официальной статистикой по ГП и СП. Однако имею-

щие данные позволяют рассчитать размер годового среднего содержания работников администрации ГО — 266,9 тыс. руб., МР, ГП и СП — 208,2 тыс. руб.

В 2012 году исполнительные органы власти Пермского края формировались на основе двух моделей:

- руководителем администрации был глава МО;
- управление администрацией осуществлял муниципальный служащий, нанятый по контракту (сити-менеджер).

**Таблица 2.3.9. Использование управленческой модели «Сити-менеджер» в муниципальных образованиях Пермского края на 01.01.2013**

МО	01.01.2006	01.01.2009	01.12.2012	01.01.2013
ГО	2	2	2	3
МР	2	2	5	4
ГП	27	20	19	16
СП	24	16	9	8

Как показывает статистика, приведённая в таблице, интерес к использованию модели

«сити-менеджер» при управлении муниципальными образованиями постепенно снижается.



В 2011 году продолжилось формирование контрольно-счётных органов муниципальных образований, которые играют важную роль в исполнении местных бюджетов и распоряжении имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Таблица 2.3.10. Структура контрольно-счётных органов МО

	Кол-во	% от количества МО в каждом типе	Кол-во	% от количества МО в каждом типе	Кол-во	% от количества МО в каждом типе
ГО	5	83,3	6	100	6	100
МР	37	77,1	42	100	42	100
ГП	6	12,5	10	34,4	11	34,5
СП						
Всего	48		58		59	

Все контрольно-счётные органы образования представительными органами МО.

В 2012 году началась реальная работа по исполнению Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Для реализации установленных полномочий на содержание контрольно-счётных органов в 2012 году было направлено из местных бюджетов свыше 605 млн. руб.: в ГО он составил — 183,6 млн. руб., в МР и ГП — 421,4 млн. руб.

#### 2.3.4.4. ИСЭД — путь к оптимизации управленческих расходов

Оптимизация расходных обязательств на содержание ОМСУ невозможна без внедрения совре-

менных информационных технологий. В сентябре 2012 г. Совет МО совместно с отделом информационных технологий аппарата правительства Пермского края провёл исследование. В нём приняли участие 151 МО: 6 городских округов (100 %), 39 муниципальных районов (93 %), 21 городское поселение (66 %), 85 сельских поселений (31 %). Темой исследования стало подведение итогов реализации информационной системы электронного документооборота (ИСЭД) в муниципальных образованиях Пермского края.

ИСЭД позволяет создать единую систему юридически значимого электронного документооборота, унифицировать и стандартизировать процессы документооборота, организовать централизованное хранение информации и предоставлять регламентированный доступ пользователей к архивам информации.

Таблица 2.3.11. Использование ИСЭД в муниципальных образованиях Пермского края (2012 год)

	Процент использования ИСЭД	Количество МО	Процент от общего количества МО
ГО	56,3%	2392	100%
МР	42,4%	1769	76,9%
ГП	24,5%	182	81%
СП	21,9%	81	57,8%

Информация, приведённая в таблице, показывает, что наибольшее использование ИСЭД получило в городских округах. Вслед за ними идут МР и крупные городские поселения. В СП, даже если ИСЭД установлен, то им владеет, как правило, только один сотрудник. Следует обратить внимание и на качество предоставления связи. В МР и СП оно явно неудовлетворительное.

Рассмотрим положительный опыт внедрения ИСЭД на примере ГО Пермь, реализация которого началась в октябре 2009 года в рамках соглашения, заключённого с правительством Пермского края. На 01.01.2013 помимо сотрудников администра-

ции и городской думы к ИСЭД подключено 244 муниципальных учреждения, из которых учреждений образования — 138, учреждений здравоохранения — 48, учреждений культуры — 38 и т. д. Это позволило решить целый ряд вопросов:

- прозрачность процессов создания, обработки и согласования документов на всех стадиях жизненного цикла;
- значительное сокращение времени подготовки документов;
- уменьшение количества бумажного документооборота;
- рассылка документов в электронном виде

- и контроль их местонахождения;
- автоматический контроль исполнения документов, резолюций, поручений;
- качественное улучшение исполнительской дисциплины;
- ведение единой базы контактных лиц;
- решение проблемы территориальной удалённости ОМСУ и муниципальных учреждений;
- создание оперативного и долговременного архивов электронных документов.

Общий вывод по приведённой информации:

1. Наиболее узким местом для реализации ИСЭД, является неудовлетворительный уровень связи, отсутствие IT-специалистов и недостаточное количество ЭПЦ.

2. Сельские поселения находятся практически в самом начале пути освоения ИСЭД.

3. Для более эффективного внедрения ИСЭД необходима постоянная учёба как всего кадрового потенциала МО, так и специалистов в области информационных технологий.

#### 2.3.4.5. О практике применения, утверждения и соблюдения ОМСУ норматива формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальными образованиями Пермского края.

26 июня 2012 года на Общем собрании Совета МО председатель Совета МО А. П. Кузнецов сказал: «Вопрос формирования кадрового потенциала с каждым годом становится всё острее. Сегодня в органах местного самоуправления Пермского края работает около 8300 человек. 50 % — это специалисты в возрасте старше 50 лет. Ротация кадров в год составляет 18 %. Средний размер заработной платы по данным Министерства регионального развития — 18 тыс. руб. Специалисты в сельских поселениях получают не более 12 тыс. руб., что ниже средней заработной платы по региону почти на 30 %».

В 2010 году постановлением Правительства Пермского края от 08.06.2010 № 301-П «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (далее — *Норматив*) для муниципальных образований края установлены предельные го-

довые объёмы расходов на содержание исполнительных, представительных и контрольных органов местного самоуправления. В соответствии со статьёй 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации нормативы установлены для тех территорий, у которых дотационность бюджета за два из трёх последних лет превышает 10 %.

По информации Министерства территориального развития Пермского края по итогам мониторинга за соблюдением ОМСУ нормативов формирования расходов за 2012 год 97,7 % или 339 органов местного самоуправления выполнили Норматив и только 2,3 % или 8 ОМСУ не уложились в заданные параметры. Итоги мониторинга были представлены Министерству финансов Пермского края для принятия соответствующих мер.

Ежегодно в Методику расчёта Нормативов и Порядок мониторинга его соблюдения вносятся различные дополнения и уточнения, которые направлены на повышение его объективности. Так, например, в 2011 году были приняты поправки, благодаря которым в 2011–2012 годах расходы на содержание вновь созданных контрольно-финансовых органов и ЕДДС, а также разовые расходы на приобретение основных средств и ремонт помещений администраций из суммы превышения Норматива были исключены.

По данным экспресс-опроса, проведённого секретариатом Совета МО, многие руководители МО, особенно поселенческого уровня, не в полной мере знакомы с Методикой расчёта Норматива. Это приводит к неправильным предложениям с их стороны по совершенствованию Методики, утверждённой постановлением Правительства Пермского края от 08.06.2010 № 301-п «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

Учитывая возможные изменения в административно-территориальном устройстве муниципальных образований края и функционале ОМСУ, Правительство края в лице Министерства территориального развития планирует в 2013 году внесение изменений в Методику, которые позволят более гибко вносить изменения в нормативы с учётом изменения структуры и функционала органов местного самоуправления муниципальных образований.

*«Адекватная мотивация государственных и муниципальных служащих: конкурентная оплата их труда, система моральных, материальных, карьерных поощрений, стимулирующих непрерывное улучшение работы госаппарата. При этом должна быть кардинально повышена персональная ответственность, вплоть до временной дисквалификации. (Президент РФ В. В. Путин, Послание к Федеральному Собранию России в декабре 2012 года).*

## 2.4. Решение некоторых вопросов местного значения

*«Нам нужна своего рода инвестиционная карта России, необходимо дать инвесторам ясный сигнал, на каких территориях выгоднее, разумнее работать, создавать те или иные производства, и на какую поддержку государства бизнес может и вправе рассчитывать в ближайшее время. Используя наши конкурентные преимущества, нужно стимулировать миграцию производства из других регионов в Россию»*

*(Послание Президента В. В. Путина Федеральному Собранию РФ 12.12.2012).*

Решение вопросов местного значения является основным содержанием деятельности органов местного самоуправления. В данной главе будут рассмотрены итоги деятельности МО в части исполнения полномочий по

созданию градостроительной документации, обеспечению мер первичной пожарной безопасности, ремонту и строительству дорог, а также организации библиотечного обслуживания населения.

### 2.4.1. Исполнение полномочий по созданию градостроительной документации

Одним из важнейших элементов формирования инвестиционной привлекательности МО является создание схем территориального развития (далее — СТП) и генеральных планов (далее — ГенП). Данная работа началась в Пермском крае с 2009 года и проходила в достаточно сложных условиях. В 2010 году Совет МО провёл большое количество различных мероприятий для ускорения решения этого стратегически важного вопроса: проведены семинары совместно со специалистами Правительства Пермского края и выпущено методическое пособие.

Однако процесс создания СТП и ГенП до сих пор не завершён. Это объясняется и постоянно изменяющимся федеральным законодательством. На пример, в статье 131-ФЗ, которые регулирует исполнение данного вопроса местного значения, внесено наибольшее число изменений.

Некоторые статьи Градостроительного Кодекса РФ были изменены 30.12.2012, принятым двух законов.

1. Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 289-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» «О переносе ограничений ряда статей Градостроительного кодекса в отношении различных типов МО».

2. Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части технических условий, предусматривающих максимальную нагрузку, сроки подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения и срок

действия технических условий, а также условия предоставления информации о плате за такое подключение.

Для подготовки Ежегодного доклада – 2012 Министерство строительства и архитектуры

Пермского края предоставило подробную информацию о состоянии подготовки документации для исполнения действующего законодательства по состоянию на 01.01.2013.

**Таблица 2.4.1. Состояние создания генеральных планов и схем территориального планирования ГО и МР по состоянию на 01.01.2013**

Подготовка схем территориального планирования (относится только к МР)				
Утверждено	5	15	13	33
Согласовано		3	3	6
Находится в доработке	1			1
Подготовка генеральных планов (относится только к ГО)				
Утверждено	4	1		5
Утверждено частично		1	1	3

**Комментарии к таблице:**

Статистика приводится по схеме административно-территориального деления Пермского края по состоянию на 1 января 2013 года.

Можно констатировать тот факт, что к 1 января 2013 года создание СТП практически завершено. Находится в стадии доработки СТП Добрянского МР.

По созданию ГенП ситуация несколько хуже, что связано с появлением новых городских округов — Лысьвы и Губахи. Также утверждён частично и ГО ЗАТО Звёздный. Причина — передача большого количества объектов и земельных участков Министерством обороны РФ в муниципальную собственность в конце 2012 года.

Ситуация с созданием генеральных планов поселений значительно хуже.

**Таблица 2.4.2. Состояние создания генеральных планов ГП и СП по состоянию на 01.01.2013**

Утверждено	8	23	28	59
Утверждено частично	3	20	12	35
Подготовлено к утверждению		2	6	8
Согласовано	8	29	63	100
Находится на доработке	1	3	2	6
Находится на разработке	5	9	51	65
Отсутствие необходимости		3	23	26

**Комментарии к таблице:**

Статистика приводится по схеме административно-территориального деления Пермского края по состоянию на 1 января 2013 года.

Учитывая то, что запрет на строительство объектов без наличия ГенП для городских поселений наступает с 31.03.2013, рассмотрим ситуацию по ним. В 6 ГП ГенП утверждены полностью, в 10 ГП — утверждены частично и находятся в различных стадиях доработки. В Уральском ГП (Нытвенский МР), Очёрском ГП (Очёрский МР), Усольском ГП (Усольский МР) ГенП находятся в стадии согласования. Во Всеволодо-Вильвенском ГП Александровского МР, в Кизеловском ГП Кизеловского МР и Ныроб-

ском ГП Чердынского МР — в стадии разработки. Ни одно ГП не заявило об отсутствии необходимости разработки ГенП, несмотря на свой уровень дотационности.

Общая ситуация по СП Пермского края несколько другая. Сегодня только в Куединском МР все поселения имеют утверждённые ГенП. В других МР только 43 СП имеют утверждённые ГенП, в 35 СП они утверждены частично. 61% ГенП сельских поселений находится в стадии согласования или разработки. При этом статистика показывает, что степень подготовки градостроительной документации зависит не от размеров финансовой обеспеченности СП, а от позиции муниципальных районов.

В отличие от городских поселений 26 сельских поселений отказались от разработки ГенП. Более половины этих СП находятся на территориях Уинского и Чердынского МР. В Уинском МР от разработки ГенП отказались все СП кроме районного центра. Среди них есть и достаточно успешные Аспинское и Судинское СП (2 группа ГП + СП), на территориях которых проживают около 3 тыс. человек. Отказались от разработки ГенП и все сельские поселения Чердынского района, на территории которых проживают 13 тыс. человек. Оставшиеся СП находятся на территориях Берёзовского МР (3 СП, из которых Кляповское СП относится ко 2 группе ГП + СП), Большесосновского МР (3 СП), Гайнского и Красновишерского МР (по 2 СП), Горнозаводского и Кочёвского МР (по 1 СП). В случае окончательного принятия решения об отказе создания

ГенП дальнейшее социально-экономическое развитие данных муниципальных образований исключается.

Возможность доработать градостроительную документацию во второй раз была предоставлена муниципальным образованиям Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 289-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

С 2011 года начала свою работу Федеральная государственная информационная система территориального планирования, размещённая на официальном сайте Министерства регионального развития РФ. По состоянию на 01.01.2013 в ней размещена информация о 104 утверждённых документах и 80 проектах территориального планирования МО Пермского края.

#### 2.4.2. Исполнение полномочий по обеспечению пожарной безопасности

В Ежегодных докладах 2009, 2010 и 2011 годов исполнению полномочий МО по обеспечению мер пожарной безопасности уделялось очень большое внимание.

В 2012 году началась активная реализация Федерального закона от 06.05.2011 № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» (далее 100-ФЗ) и Закона Пермского края от 30.09.2011 № 827-ПК «О добровольной пожарной охране Пермского края» (далее 827-ПК). Это позволяет более полно рассмотреть исполнение полномочий по пожарной безопасности с точки зрения оптимизации расходных обязательств местных бюджетов.

Во-первых, для проведения анализа авторы доклада воспользовались «Информационным бюллетенем Главного управления МЧС России по Пермскому краю, июль 2012 года» ([www.59.mchs.gov.ru](http://www.59.mchs.gov.ru)), в котором информация по организации муниципальной пожарной охраны (далее МПО) представлена только в разрезе ГО и МР. Полностью отсутствует информация по ГП и СП, в ведении которых находится большая часть этих подразделений противопожарной службы Пермского края.

Таблица 2.4.3. Структура подразделений противопожарной службы Пермского края

	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Федеральная противопожарная служба	19	20	6808	4757		
Противопожарная служба Пермского края	8	36	1300	1452		
Муниципальная пожарная охрана	222	215	916/211	870	211	224
Добровольные пожарные дружины	97	729	259	7205	101	437
Ведомственная пожарная охрана	60	824	56	953		127
Частная пожарная охрана	37	805	31	1122		61

Во-вторых, предметом постоянных конфликтов между государственными органами и ОМСУ является вопрос содержания МПО, которые согласно Федеральному закону от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации

в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» должны определить свой юридический статус (автономное, бюджетное или казённое учреждение). Это необходимо сделать, потому что с 01.01.2012 вступил в действие Фе-

деральный закон РФ от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», по которому «деятельность по тушению пожаров в населённых пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, по тушению лесных пожаров» (п. 14 ст. 12) подлежит обязательному лицензированию. Этим же документом установлено, что соискателем лицензии является юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, обратившиеся в лицензирующий орган с заявлением о предоставлении лицензии (ст. 3). Порядок предоставления соответствующей лицензии изложен в Постановлении Правительства Российской Федерации от 31 января 2012 г. № 69 «О Лицензировании деятельности по тушению пожаров в населённых пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, по тушению лесных пожаров». Постановлением Правительства РФ от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» установлено, что лицензирование по тушению пожаров в на-

селённых пунктах осуществляет Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Исходя из этих требований, все МПО Пермского края должны иметь лицензии, т. к. являются подразделениями Противопожарной службы Пермского края, имеющими на своём вооружении специальную технику и личный состав. На официальном сайте Главного управления МЧС России по Пермскому краю ([www.59.mchs.gov.ru](http://www.59.mchs.gov.ru)) информации о лицензированных МПО и проверках лицензиатов в 2012 году найти не удалось (по состоянию на 28.12.2012 — «file not found»). Возникает вопрос: как на законной основе 215 МПО могут исполнять данное расходное обязательство местного бюджета?

В-третьих, в «Информационном бюллетене Главного управления МЧС России по Пермскому краю, июль 2012 г.» на данный вопрос даётся однозначный ответ — могут. Этот вывод можно сделать, если проанализировать нижеприведённую таблицу.

**Таблица 2.4.4. Сведения по муниципальным районам и городским округам Пермского края о количестве населённых пунктов и численности населения, расположенных за пределами нормативного времени прибытия пожарных подразделений (фрагмент)**

	СНП	Численность населения	СНП	Численность населения	Доля от общей численности населения
Количество населённых пунктов — 42. Население — 15813					
Гайнский	6	237	1	190	0,57%
Количество населённых пунктов — 58. Население — 7563					
Косинский	0	0	0	0	0

Согласно дислокации государственных противопожарных служб Гайнское и Косинское СП защищают краевые части, а ответственность за

тушение пожаров в других МО ложится на МПО, т. к. государственная служба не может выполнить норматив о 20-минутной доступности.

**Таблица 2.4.5. Характеристика МПО Гайнского и Косинского МР по состоянию на 01.01.2013**

Муниципальный район	СНП	Численность населения	Тип МПО	Доля от общей численности населения
Гайны	Верхнестаричское	28	МУ (казенное учреждение)	86,2%
	Иванченское	38	Не определён	92,1%
	Кебратское	18 переправа	Не определён	94,7%
	Сейвинское	50	МУ (бюджетное)	87,7%
	Серебрянское	70	Не определён	91,9%
Коса	Усть-Черновское	50	Не определён	93,2%
	Левичанское	35	Не определён	97,2%
	Светличанское	50 переправа	Не определён	95,4%
	Чазевское	30	Не определён	83,7%

Приведённая информация показывает, что МПО являются жизненной необходимостью, но уровень дотационности СП не позволяет их содержать (п. 3 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ «дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности превышают 30 % собственных доходов не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесённых Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления»). Более того, уровень дотационности данных СП, как и районов в целом, превышает

70 %. Поэтому они находятся под специальным финансовым контролем региональных органов власти.

Исходя из этих правовых норм, ОМСУ не могут содержать МПО как самостоятельные юридические лица (Верхнестарицкое и Сейвинское СП). В остальных МО автотехника может неофициально находиться на балансе администраций, а личный состав получает заработную плату по разделу «Содержание ОМСУ», что является нарушением формирования расходных обязательств данных СП.

Реальная картина по защите населённых пунктов в данных МР приведена в следующей таблице.

**Таблица 2.4.6. Сведения по муниципальным районам и городским округам Пермского края о количестве населённых пунктов, расположенных за пределами нормативного времени прибытия пожарных подразделений, и численности их населения (фрагмент, реальная ситуация)**

	СП	Численность населения	СП	Численность населения	Доля от общей численности населения
Количество населённых пунктов — 37. Население — 13290					
Гайнский	22	7917	20	7908	59,5%
Количество населённых пунктов — 59. Население — 7072					
Косинский	29	2330	18	2116	29,9%

Комментарии к таблице: при уточнении правового статуса МПО сельских поселений Гайнского и Косинского МР доля незащищённого населения значительно вырастает.

Если провести подобный анализ правового статуса и соответствия 215 МПО Пермского края требованиям действующего законодательства, то реальная картина защищённости от пожарной опасности жителей Пермского края претерпит значительные изменения.

В-четвёртых, выход из сложившегося положения в 2012 году стали искать в реализации положений законов 100-ФЗ и 357-ПК, которые предусматривают создание добровольных пожарных объединений (далее ДПО) как некоммерческих образований социальной направленности, деятельность которых рассматривается как исполнение мер первичной пожарной безопасности. Данные ДПО делятся на две группы:

- Добровольная пожарная дружина (ДПД) — территориальное или объектовое подразделение добровольной пожарной охраны, принимающее непосредственное участие в

тушении пожаров и не имеющее на вооружении мобильных средств пожаротушения.

- Добровольная пожарная команда (ДПК) — территориальное или объектовое подразделение добровольной пожарной охраны, принимающее непосредственное участие в тушении пожаров и имеющее на вооружении мобильные средства пожаротушения.

Создание некоммерческих образований может привести к легализации в правовом пространстве МПО. При этом данные ДПК могут создаваться как филиалы Общественного учреждения «Добровольная пожарная команда Пермского края», имеющего соответствующую лицензию.

**В июле 2012 года на семинарах Совета МО для глав и специалистов городских и сельских поселений руководители ГУ МЧС России по Пермскому краю выступили с подробной информацией о механизмах создания и функционирования добровольных пожарных объединений.**



Однако следует обратить внимание на тот факт, что в 2012 году создание ДПК не привело к снижению числа МПО. Более того, для высокототационных СП этот путь чреват признанием возможности содержать ДПК, финансируя её через механизмы поддержки, предусмотренные положениями Федерального закона № 100-ФЗ. Таким образом, будет узаконено исполнение государственных полномочий по тушению пожаров на добровольных началах МО. Более того, если в уставах филиалов появится формулировка о деятельности по локализации, а не тушению пожаров, то данные ДПК смогут исполнять эти функции без лицензии.

**31 мая 2012 года на стадионе «Динамо» г. Перми ГУ МЧС по Пермскому краю был проведён смотр-конкурс лучших подразделений добровольной пожарной охраны Пермского края.**

- В программе по боевому развёртыванию среди ДПК участвовало 14 добровольных пожарных команд Пермского края. 1 место заняла ДПК «Эрна» Кудымкарского МР.
- В программе по боевому развёртыванию среди ДПД участвовало 13 добровольных пожарных дружин Пермского края. 1 место заняла ДПД Фокинского СП Чайковского МР.

Однако подобная ситуация не вызывает поддержки у руководителей ОМСУ, и приводит к серьёзным конфликтам между представительной и исполнительной властью. Направление значительных объёмов средств из местных бюджетов на содержание МПО или ДПК (до 20 % годового бюджета) является основной причиной неисполнения других мер первичной пожарной безопасности, изложенных в соответствующих регламентах (освещение объектов муниципальной собственности, гидрантов и подъездных путей к местам забора воды и т. д.). Отсутствие финансирования данных видов работ в свою очередь является поводом для на-

ложения штрафов со стороны прокуратуры и других контрольно-надзорных органов. Более того, следует признать тот факт, что с годовым бюджетом от 4 до 10 млн. рублей в год, ОМСУ не в состоянии качественно исполнять данное полномочие.

Совет МО Пермского края предлагает:

1. Провести ревизию всех МПО на их соответствие действующему российскому законодательству (уровень дотационности, наличие зарегистрированной спецтехники и обученного застрахованного персонала).

2. Опираясь на реальное исполнение норматива по 20-минутной доступности государственными противопожарными подразделениями, разработать и утвердить Правительством Пермского края рекомендации для ГП и СП по созданию МПО или ДПК.

3. В случае признания факта, что ГП и СП объективно должны исполнять государственные полномочия по тушению пожаров предлагается:

- если дотационность МО ниже 30 % — предусмотреть (согласно действующему законодательству) передачу данного государственного полномочия с соответствующими субвенциями из регионального бюджета;
- если дотационность МО выше 30 % — рассмотреть вопрос об установлении повышающего коэффициента при распределении дотаций через региональный фонд финансовой поддержки поселений для формирования условий по деятельности ДПК.

4. Внести изменения в 165-ПК, которые бы позволили направлять ресурсы по самообложению граждан и ФСР для поселений на реализацию проектов по первичной пожарной безопасности через ПРП «Пожарная безопасность».

Необходимость урегулирования исполнения полномочий между государственными и муниципальными органами власти в сфере борьбы с пожарами является необходимым условием для снижения социальной напряжённости и оптимизации расходных обязательств местных бюджетов, а также для развития гражданской активности жителей Пермского края.

### **2.4.3. Исполнение полномочий по вопросам организации дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения**

Вопросы содержания и строительства муниципальных дорог относятся к наиболее трудно решаемым вопросам для ОМСУ в связи с их высокой стоимостью, отнесением по правам собственности и дороговизной разработки не-

обходимых проектных документов. Однако они являются необходимым условием для инвестиционной привлекательности территорий, для удовлетворённости населения качеством муниципальных услуг.

Развитие дорожной сети Пермского края регулирует долгосрочная целевая программа «Совершенствование и развитие сети автомобильных дорог Пермского края на 2009–2015 годы» (Постановление Правительства Пермского края от 06.03.2009 № 138-п (ред. от 16.11.2012)).

Реальное исполнение программы в муниципальных образованиях Пермского края началось после принятия решения федерального центра о создании Дорожных фондов. В соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено, что «Дорожный фонд — часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования».

Предусмотрено создание в обязательном порядке:

- Федерального дорожного фонда (имеется в 2011 году в Федеральном законе от 13 декабря 2010 года № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»). Источниками формирования Федерального дорожного фонда определены: базовый объём из общих доходов федерального бюджета в размере 254,1 млрд. руб., который увеличивается с учётом ежегодной индексации на уровень инфляции, а также другие доходы федерального бюджета, установленные в Бюджетном кодексе.
- Дорожных фондов субъектов Российской Федерации, которые начали функционировать с 01.01.2012. Источниками формирования определены акцизы на автомобильный бензин, дизельное топливо, масла (в 2011 году — 30 %, в 2012 году — 23 %, в 2013 году и последующих — 28 % от годового объёма сбора), транспортный налог и другие доходы регионального бюджета, установленные в Бюджетном кодексе.
- Муниципальных дорожных фондов, которые могут создаваться по решению представительных органов. Источники их формирования действующим федеральным законодательством не определены.

В Пермском крае Дорожный фонд был создан Законом Пермского края от 01.12.2011 № 859-ПК «О дорожном фонде Пермского края и о внесении изменения в закон Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае». Свою работу он начал в 2012 году в рамках спе-

циально принятых постановлений Правительства Пермского края. В их подготовке активное участие принимала рабочая группа, созданная по инициативе Правления Совета МО. Результатом её деятельности стало снижение уровня софинансирования со стороны МО с 25 % до 5 % на капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования населённых пунктов, а также на капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населённых пунктов.

В мае 2012 года были приняты необходимые НПА для использования регионального дорожного фонда МО Пермского края:

1. Постановление Правительства Пермского края от 16.05.2012 № 314-п «Об утверждении Порядка предоставления иных межбюджетных трансфертов в форме субсидий местным бюджетам на проектирование и строительство (реконструкцию) автомобильных дорог общего пользования местного значения с твёрдым покрытием до сельских населённых пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования, и внесении изменений в отдельные постановления Правительства Пермского края».

2. Постановление Правительства Пермского края от 24.05.2012 № 330-п (ред. от 10.10.2012) «Об утверждении Порядка предоставления иных межбюджетных трансфертов в форме субсидий местным бюджетам на капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования населённых пунктов».

3. Постановление Правительства Пермского края от 23.05.2012 № 329-п (ред. от 10.10.2012) «Об утверждении Порядка предоставления иных межбюджетных трансфертов в форме субсидий местным бюджетам на капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населённых пунктов».

4. Постановление Правительства Пермского края от 15.05.2012 № 309-п «Об утверждении Порядка предоставления иных межбюджетных трансфертов в форме субсидии бюджету муниципального образования Пермского края на проектирование и строительство (реконструкцию) автомобильных дорог общего пользования местного значения административного центра Пермского края».

Региональный Дорожный фонд в 2012 году сформирован в объёме 3321,6 млн. руб. и был распределён на следующие направления дорожной деятельности:

- Субсидии на капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования населённых пунктов — 345 млн. руб. Софинансирование — 5 % из бюджетов МР и СП.
- Субсидии на капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населённых пунктов — 345 млн. руб. Софинансирование — 5 % из бюджетов ГО и ГП.
- Субсидии на проектирование и строительство (реконструкцию) автомобильных дорог общего пользования местного значения ГО Пермь — 345 млн. рублей. Софинансирование — 25 % из бюджета ГО Пермь.
- Субсидии на проектирование и строительство (реконструкцию) автомобильных дорог общего пользования местного значения с твёрдым покрытием до сельских населённых пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования (далее проект «Сельские дороги») — 345 млн. рублей. Софинансирование — 25 % из бюджетов МО.

Рассмотрим результаты использования дорожного фонда муниципальными образованиями Пермского края.

- Субсидии на капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования населённых пунктов.

В 2012 году в реализации проекта приняли участие 191 СП из 41 МР (не принял участие в этом проекте Александровский МР) Пермского края, которые подали заявки на 87,6 % средств Дорожного фонда. В 2012 году в реализации проекта приняли участие 72 % поселений. Одной из причин неполного участия поселений является незначительность средств Дорожного фонда, которые получает каждое СП. Поэтому в ряде муниципальных районов на советах глав были приняты решения об очередности его использования. Например, в Ординском, Кочёвском, Кишертском районах средства фонда были использованы только одним поселением. Об этом же говорит и выбор работ по содержанию дорог (95,5 % — это текущий ремонт). Всего заявок было подано на 99 % объёмов Дорожного фонда.

**Таблица 2.4.7. Структура заявок на использования Дорожного фонда для ремонта дорог общего пользования в населённых пунктах в 2012 году**

Вид работ	Количество заявок	Сумма средств		Длина дорог	
		тыс. руб.	%	км	%
Капитальный ремонт	2	10884,4	3,0	2,5	0,5
Проектно-сметная документация (ПСД)	5	7012,0	1,9	17,11	3,4
ПСД и экспертиза	1	1150,0	0,3	3,03	0,6
Текущий ремонт	195	345344,5	94,8	479,32	95,5
<b>Итого</b>	<b>203</b>	<b>364390,3</b>		<b>501,82</b>	

При формировании заявок СП поступали по-разному. В большинстве случаев каждое поселение оформляло одну заявку. Однако были другие примеры оформления документов. Например, Карагайское СП (Карагайский МР) подало 8 заявок на текущий ремонт 4,95 км дорог, по 3 заявки подали Кукуштанский СП Пермского МР (текущий ремонт 9,74 км) и Павловское СП Чернушинского МР (текущий ремонт 3,17 км). Путинское, Нижнегалинское, Вознесенское, Зюкайское СП Верещагинского МР подали 1 заявку на текущий ремонт 6,55 км дорог. Аналогично поступили и Бисерское, Медведкинское,

Кусье-Александровское, Сарановское, Теплогорское, Пашийское СП Горнозаводского МР (текущий ремонт 9,17 км). Вполне возможно, что в двух последних случаях документы оформляли специалисты районной администрации. Ряд поселений смогли за счёт экономии средств от первоначальных заявок подать ещё дополнительные заявки (Култаевское, Юго-Камское, Сылвенское СП Пермского МР и Басинское, Русско-Сарсинское, Ишимовское Октябрьского МР).

Однако фактически на 01.01.2013 из Дорожного фонда было перечислено СП 87,6 % запланированных средств.

**Таблица 2.4.8. Структура фактически проведённых работ с использованием средств Дорожного фонда для ремонта дорог общего пользования в населённых пунктах в 2012 году**

		тыс.руб.	%	км	%
Проектно-сметная документация (ПСД)	5	7012,0	2,2	17,11	3,8
ПСД и текущий ремонт	1	1150,0	0,4	3,03	0,7
Текущий ремонт					
<b>Итого</b>	<b>180</b>	<b>322579,2</b>		<b>460,16</b>	

23 сельских поселения из 12 МР не смогли завершить реализацию проекта в 2012 году. Больше всего таких СП находится в Бардымском, Оханском и Очёрском МР.

- Капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населённых пунктов.

В 2012 году в реализации проекта приняли участие все городские округа, кроме ГО Пермь и 28 ГП из 21 МР. Не приняли участие в проекте Всеволодо-Вильвенское ГП (Александровский МР); Очёрское, Павловское ГП (Очёрский МР) и Ныробское ГП (Чердынский МР). Основным видом работ является текущий ремонт. На него было направлено 98,9 %. Всего заявок было подано на 93,4 % средств Дорожного фонда.

**Таблица 2.4.9. Структура заявок на использования Дорожного фонда для ремонта дворовых территорий в 2012 году**

		тыс.рублей	%	кв.м	%
Разработка и ПСД	1	1502,5	0,5%	1510,0	0,3%
ПСД и текущий ремонт	1	21118	0,6%	9577,2	1,8%
Текущий ремонт	43	335610,7	98,9%	522976,3	97,9%
<b>Итого</b>	<b>45</b>	<b>339225,0</b>		<b>534063,5</b>	

При формировании заявок ГО и ГП поступали по-разному. В большинстве случаев каждое МО оформляло одну заявку. Однако были другие примеры оформления документов. Напри-

мер, ГО Кудымкар подал 5 заявок на текущий ремонт 10329 кв. м дворовых территорий, а Губахинское ГП (Губахинский МР) — 7 заявок на ремонт 6484,8 кв. м дворовых территорий.

**Таблица 2.4.10. Структура фактически проведённых работ с использованием средств Дорожного фонда для ремонта дорог общего пользования в населённых пунктах в 2012 году**

		тыс.рублей	%	кв.м	%
Подготовка ПСД					
Текущий и ПСД	1	21118	7,9	9577,2	2,1
Текущий ремонт	28	266014,6	92,1	452011,2	97,9
<b>Итого</b>		<b>268126,4</b>		<b>461588,4</b>	

Не смогли фактически реализовать свои заявки 10 ГП, среди которых Губахинское ГП, не реализовавшее ни одну из 7 заявок. Все остальные муниципальные образования реализова-

ли их полностью. В результате фактическое использование средств Дорожного фонда на 1.01.2013 составило 77,7 %.

- Реализация проекта «Сельские дороги».

В данном проекте планировалось активное участие муниципальных районов при условии 25-процентного софинансирования с их стороны. В результате МР фактически отказались от участия в проекте (Гайнский, Кочёвский, Кудымкарский, Большесосновский, Карагайский, Нытвенский, Ординский, Уинский и Чайковский МР). 23 муниципальных района не высказали своего мнения об участии в проекте. Только 10 МР участвовали в реализации проекта в 2012 году в части создания проектно-сметной документации (далее ПСД). Общий объём выполненных работ составил 36,1 млн. рублей или 10,5 % выделенных на эти цели средств Дорожного фонда. Согласно принятым ПСД должно быть реконструи-

ровано или построено 166,9 км сельских дорог. Однако в августе-ноябре 2012 года заявки на эти цели были представлены Пермским МР (44,7 км), Юсьвинским МР (8 км) и Верецагинским МР (4,9 км) на общую сумму 290,9 млн. рублей субсидий из краевого бюджета 2013 г, что составляет 75 % его запланированного объёма.

Основными причинами неосвоения средств Дорожного фонда являются:

- поздний выход основных нормативно-правовых документов (май 2012 года);
- неумение специалистов со стороны ряда ГП подготовить заявки на выделение средств, а также длительные сроки их проверок в Министерстве транспорта и связи Пермского края;
- длительные сроки проведения конкурсных процедур, предусмотренных 94-ФЗ.

#### 2.4.4. О реализации полномочия по библиотечному обслуживанию населения

Федеральный закон № 131 от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» чётко определил ответственность муниципальных образований за развитие библиотечного обслуживания населения.

Кроме данного закона деятельность библиотек регулируют следующие федеральные и региональные нормативно-правовые акты:

- Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле»;
- Закон Пермского края от 05.03.2008 № 205-ПК «О библиотечном деле в Пермском крае»;
- Закон Пермского края от 06.10.2009 № 510 «Об обязательном экземпляре документов Пермского края»;
- «Модельный стандарт деятельности публичных библиотек» (принят Российской библиотечной ассоциацией 24.01.2008)

На 1.01.2013 на территории Пермского края действовало 611 муниципальных библиотек. Они работают во всех городских округах, кроме ГО Кудымкар, где библиотечное обслуживание осуществляет краевое учреждение культуры «Коми-Пермяцкая центральная национальная библиотека им М. П. Лихачева». Из 42 муниципальных районов только в Александровском, Добрянском, Кудымкарском, Пермском и Оханском МР библиотечное обслуживание осуществляется поселениями, что составляет 10 % от общего количества библиотек.

За последние годы проведена большая работа по определению юридического статуса муници-

пальных библиотек. На 1.01.2013 его имеют 79 %, 19,1 % входят в состав другого юридического лица (чаще всего культурно-досуговых центров) и статус 1,9 % не определён. Библиотеки с неопределённым статусом находятся в Еловском, Кочёвском, Усольском и Чердынском МР.

Услугами общедоступных библиотек в 2012 году пользовалось около 847,2 тысяч человек. Объём книжного и документального фонда муниципальных библиотек в 2012 году составил свыше 8412,93 тыс. экземпляров.

Процент охвата населения Пермского края библиотечным обслуживанием составляет 36,6 %. Это значительно ниже, чем в Кировской (48 %), Саратовской (44 %), Нижегородской (43,2 %), Челябинской (38 %) областях, но выше, чем в Свердловской (28,7 %), Самарской (33 %) и Тюменской (36 %) областях.

Сегодня посетителями муниципальных библиотек почти на 38 % являются дети до 14 лет. Активная часть населения, к которой можно отнести молодёжь, специалистов и служащих составляет 39,2 %. Более планомерно в управлении фондами работают администрации ГО Пермь, Краснокамского, Кудымкарского, Октябрьского, Пермского, Чернушинского, Чусовского и Чердынского МР. Наименьшее обновление фондов происходит в сельских поселенческих библиотеках. Основным источником финансирования комплектования являются местные бюджеты (79 %).

На исполнение полномочия по библиотечному обслуживанию населения из местных бюджетов в 2012 году направлено 488047,4 тыс. рублей.

**Таблица 2.4.11. Затраты муниципальных образований на исполнение полномочия по библиотечному обслуживанию населения (тыс. руб.)**

1 группа ГО + МР	247548,3	210143,4	233754,7
2 группа ГО + МР	130372,4	141239,1	167427,0
3 группа ГО + МР	72060,6	72887,3	86865,7
<b>Итого</b>	<b>449981,3</b>	<b>424269,8</b>	<b>488047,4</b>

Анализ таблицы показывает, что в 2012 году произошло небольшое увеличение расходов местных бюджетов на содержание библиотек, которое можно объяснить применением коэффициента-дефлятора при расчёте расходных обязательств. При этом на исполнение данного полномочия из консолидированных бюджетов ГО и МР направляется: по 1 группе ГО + МР — 0,7 %, по 2 группе ГО + МР — 1,0 %, по 3 группе ГО + МР — 1,1 %. Если в абсолютных числах наибольшие средства направляются в ГО Пермь (91,7 млн. рублей), в Чайковский МР (21,6 млн. рублей), в ГО Березники (19,5 млн. рублей), то в относительных показателях

картина значительно меняется. Наибольшую долю средств консолидированного бюджета на библиотечное обслуживание тратят Берёзовский (1,9 %), Ильинский и Большесосновский (1,6 %) МР.

В 2012 году в сфере муниципального библиотечного обслуживания работало 2792 человека, из которых 97 % составляют библиотечные работники. Анализ структуры расходов на содержание библиотек свидетельствует, что 60 % из них составляет оплата труда. При этом среднемесячная заработная плата этой категории служащих по Пермскому краю — 5847,7 рубля (без учётов налогов).

**Таблица 2.4.12. Характеристика муниципальных образований по уровню средней заработной платы работников библиотек**

	2011 год	2012 год
1 группа ГО + МР	5241,1	9397,0
2 группа ГО + МР	4281,3	8620,9
3 группа ГО + МР	5514,8	8087,0
Прожиточный минимум для трудоспособного населения Пермского края	6556	7194

В 2012 году произошло существенное увеличение средней заработной платы. Однако по-прежнему ниже прожиточного минимума получают библиотекари Суксунского, Усольского, Еловского, Соликамского, Кудымкарского, Горнозаводского, Уинского и Юсьвинского МР. Наиболее достойно их труд оплачивается в Перми, Кунгурском и Гремячинском МР. При этом библиотекари ГО Пермь в среднем получают в 2 раза больше, чем их коллеги в Суксунском МР.

Несомненно важным сегодня является оснащение библиотек компьютерной техникой, а также обеспечение доступа к сети Интернет. В среднем по Пермскому краю доступ в Интернет имеют 46 % библиотек. По 1 группе ГО + МР — 58 %, по 2 группе ГО + МР — 62 %, по 3 группе ГО + МР — 51 %. В 13 ГО и МР все библиотеки имеют доступ в Интернет и оснащены необходимой компьютерной техникой. Наиболее низкий уровень доступа к сети Интернет в Косин-

ском (8 %), Берёзовском (12 %), Суксунском и Соликамском МР (13 %).

В 2012 году Совет МО провёл ряд совместных мероприятий по повышению качества библиотечного обслуживания населения. В феврале 2012 года состоялись четыре публичные дискуссии на тему «Библиотека, власть и общество: характер взаимодействия», организованные государственной краевой библиотекой им. Горького при поддержке Министерства культуры, молодёжной политики и массовых коммуникаций. В её организации активное участие принял Совет МО: впервые в одном зале встретились руководители муниципальных образований и работники библиотек. В результате заинтересованного обсуждения была принята резолюция, в которой в частности говорится: «Считать наиболее эффективно действующими моделями организации библиотечного обслуживания на уровне района:

- централизованную библиотечную систему (полномочия по организации библиотечного обслуживания полностью остаются на уровне района);
- создание на уровне района центральной межпоселенческой библиотеки и самостоятельных библиотечных учреждений на уровне поселений (частичная передача полномочий по библиотечному обслуживанию на уровень поселений)».

В мае 2012 года в Перми состоялся XVII Всероссийский библиотечный конгресс, в котором приняли участие руководители Совета муниципальных образований. Выступая на этом представительном форуме, Председатель Совета МО А. П. Кузнецов в частности сказал: «Предлагаю внести в резолюцию конференции предложе-

ние о необходимости законодательного распределения полномочий между различными уровнями публичной власти, которое исключает переложение политической и социальной ответственности за развитие библиотечного дела с регионов на муниципалитеты. Кроме того, необходимо изменить и оценку деятельности библиотек. Не только книговыдача, но и использование современных информационных технологий в работе с читателями должны стать подтверждением статуса их публичности. Библиотеки в недалёком будущем могут стать и важным звеном в создании «электронного муниципалитета». Каждый гражданин может иметь возможность обратиться к ним за помощью при оформлении любой справки или для получения информации о предоставлении муниципальной или государственной услуги.

***Исполнение вопросов местного значения является важнейшей функцией органов местного самоуправления. Однако на качество их исполнения серьёзное влияние оказывает не только уровень муниципального управления, но и эффективное взаимодействие с государственными органами власти. Достижение комфортных условий в этих условиях является определяющим фактором в создании условий для повышения качества жизни населения.***



## 2.5. Финансовое обеспечение местного самоуправления Пермского края

*Нужно создавать и укреплять экономическую базу территорий, помогать тем, кто работает инициативно на местах. В качестве первоочередных шагов на муниципальный уровень будет передана основная масса налогов от малого бизнеса, который сейчас работает в условиях специальных налоговых режимов. Кроме того, отменяются многие федеральные льготы по налогу на имущество и земли юридических лиц. Эти средства также будут поступать в региональные и местные бюджеты.*

*(Президент РФ В. В. Путин,  
Послание Федеральному собранию Российской Федерации, 12.12.2012).*

### 2.5.1. Некоторые характеристики муниципальных образований Пермского края по уровню бюджетной обеспеченности

Пермский край является типичным регионом Российской Федерации, которому свойственны все проблемы формирования местных бюджетов. Поэтому доля самообеспеченных МО (т. е. имеющих уровень дотационности менее 10 %) составляет всего 1,9 %

от общего числа МО. Даже крупнейшие городские округа Пермь, Березники, Соликамск, в которых сосредоточен основной экономический потенциал и проживает большая часть жителей Пермского края, имеют уровень дотационности от 10 % до 30 %.

**Таблица 2.5.1. Характеристика муниципальных образований Пермского края по уровню дотационности и численности населения (2012 год)**

	Кол-во	ЧН (тыс. чел.)	Кол-во	ЧН (тыс. чел.)	Кол-во	ЧН (тыс. чел.)	Кол-во	ЧН (тыс. чел.)
До 10%							7	21,5
От 10 до 30%	3	1252,1	15	38,0	5	179,5	14	60,0
От 30 до 70 %	2	95,9	18	781,6	17	307,9	75	230,2
Свыше 70%	1	9,2	23	454,4	10	128,3	178	330,4

*Комментарии к таблице:*

ЧН — численность населения. Информация, представленная в таблице, показывает, что наиболее благополучно местные бюджеты формируются в ГО и ГП. В основном их уровень

дотационности находится в интервале от 10% до 70%. Однако по МР ситуация другая. Значительная часть населения проживает в МР с уровнем дотационности выше 70 %. Как и в це-

лом по России, СП Пермского края испытывают наибольший дефицит бюджетных средств для решения вопросов местного значения. При этом

на территории высокодотационных СП проживает практически половина сельского населения региона.

**Таблица 2.5.2. Характеристика муниципальных образований Пермского края по уровню дотационности и объёмам местных бюджетов (2012 год)**

	Кол-во	МБ (млн.руб.)	Кол-во	МБ (млн.руб.)	Кол-во	МБ (млн.руб.)	Кол-во	МБ (млн.руб.)
До 10 %							7	138,1
От 10 до 30 %	3	28033,5	1	813,0	5	882,2	14	329,8
От 30 до 70 %	2	2021,9	18	16740,2	17	1829,6	75	1296,3
Свыше 70 %	1	316,8	23	13905,0	10	681,2	178	2238,7

*Комментарии к таблице:*

МБ — фактический объём доходной части местных бюджетов в 2012 году. По МР данные приводятся без учёта бюджетов ГП и СП. Приведённые данные показывают, насколько отличаются размеры местных бюджетов по каждому типу муниципальных образований, которые направляются на исполнение равного количества полномочий. Например, в семи СП, имеющих самый низкий уровень дотационности, средний размер бюджета составляет 19,8 млн. рублей, а в 178 СП с уровнем дотационности выше 70% средний размер бюджета равен 12,7 млн. рублей.

Если рассмотреть рост доходов местных бюджетов, то с 2009 по 2012 год они увеличи-

лись с 58,4 млрд. руб. до 65,4 млрд. руб., включая дотации, субсидии и субвенции. При этом доля налоговых и неналоговых доходов составила в этой сумме всего 40,5 %. В Пермском крае идёт процесс передачи ряда региональных налогов на местный уровень, но он не может кардинально изменить существующую ситуацию.

Поэтому авторы доклада не обращаются к известной теме необходимости изменения действующего российского законодательства в части укрепления налоговой базы местного самоуправления. В Ежегодном докладе – 2012 анализируется исполнение бюджетов МО.

### 2.5.2. Анализ исполнения местных бюджетов

В среднем по Пермскому краю исполнение доходной части по ГО и МР составляет 97,8 %,

расходной части — 86,2 %. По ГП и СП доходной части — 87,8 %, расходной части — 80,1 %.

**Таблица 2.5.3. Исполнение местных бюджетов муниципальными образованиями Пермского края (%)**

Городские округа и муниципальные районы		
1 группа ГО + МР	93,6	83,4
2 группа ГО + МР	95,4	85,7
3 группа ГО + МР	95,8	85,8
Городские и сельские поселения		
1 группа ГП + СП	101,1	91,5
2 группа ГП + СП	92,5	84,9
3 группа ГП + СП	90,9	85,1

*Комментарии к таблице:*

1 группа ГО + МР. Лучше всего доходная часть исполнена в ГО Пермь — на 105,6 %. Среди МР — лучшее исполнение в Чернушинском МР (98,5 %). Аутсайдерами в группе по исполнению доходной части бюджета являются Чусовской

МР (82,9 %), Чайковский МР (85,7 %). Расходная часть исполнена хорошо в ГО Пермь (91,4 %), а среди МР — в Пермском МР (89,6 %). Плохо — в Чусовском МР (74,2 %), Березниках (75,6 %). Лидером группы по совокупности исполнения до-

ходной и расходной частей бюджета является ГО Пермь — 105,6 % и 91,4 % соответственно.

2 группа ГО + МР. Доходная часть исполнена более чем на 100 % Кунгурским МР (109,8 %). Самые низкие показатели у Чердынского МР (89 %), Нытвенского МР (90,4 %). Лучшее других расходную часть бюджета исполнил Суксунский МР (94,4 %). Низкие показатели исполнения у Кизеловского МР (68,2 %), Красновишерского МР (78,8 %). Лидером группы по совокупности исполнения доходной и расходной частей бюджета является Суксунский МР — 98,5 % и 94,4 % соответственно.

3 группа ГО + МР. Исполнение доходной части свыше 100 % — у Уинского МР (112 %) и у Соликамского МР (100,5 %). Аутсайдерами являются Горнозаводский МР (83,7 %), Гремячинский МР (89,7 %). Лучшее других освоили расходную часть бюджета Косинский МР (92,4 %), ЗАТО Звёздный (92,2 %). Плохо — Горнозаводский МР (76,4 %), Гремячинский МР (77,4 %). Лидером группы по совокупности исполнения доходной и расходной частей бюджета является Косинский МР — 97,3 % и 92,4 % соответственно.

1 группа ГП + СП. Из 26 поселений, которые входят в эту группу, 9 исполнили доходную часть бюджета более чем на 100 %. Здесь лидером является Романовское СП (Усольский МР) — 152,1 %. Низкий показатель доходной части бюджета имеет Усть-Качкинское СП (Пермский МР) — 87,8 %. Лидерами по исполнению расходной части бюджета являются Гамовское, Бершетское СП (Пермский МР) — 99 %. Низкие показатели исполнения расходной части бюджета у Соколовского СП Пермского МР (75,9 %) и Краснокамского ГП Краснокамского МР (77,5 %). Явным лидером группы по совокупности испол-

нения доходной и расходной частей бюджета является Половодовское СП (Соликамский МР) — 105,3 % и 98,8 % соответственно.

2 группа ГП + СП. Из 92 территорий этой группы 17 поселений исполнили доходную часть более чем на 100 %. Лидером является Краснослудское СП (Добрянский МР) — 155,1 %. Аутсайдерами являются Горнозаводское ГП (52,5 %) и Пашийское СП Горнозаводского МР (56,3 %). По исполнению расходной части лидерами являются Аспинское СП Уинского МР и Платошинское СП Пермского МР (99,4 %). Аутсайдеры — Пашийское СП Горнозаводского МР (37,9 %), Карагайское СП Карагайского МР (51,9 %). Явным лидером группы по совокупности исполнения доходной и расходной частей бюджета является Платошинское СП Пермского МР — 104,8 % и 99,4 % соответственно.

3 группа ГП + СП. Из 188 территорий этой группы 18 поселений исполнили доходную часть более чем на 100 %. Лидером является Тюшинское СП (Чернушинский МР) — 106,3 %. Аутсайдерами являются Зипуновское СП Чайковского МР (51,5 %) и Чусовское ГП Чусовского МР (57,4 %). По исполнению расходной части лидером является Троельжанское СП Кунгурского МР (100 %). Аутсайдерами — Стряпуническое СП Краснокамского МР (34,4 %), Валайское СП Чердынского МР (47,2 %) и Зипуновское СП Чайковского МР (47,4 %). Явным лидером по совокупности исполнения доходной и расходной частей бюджета этой группы, как впрочем, и всех МО Пермского края, является Троельжанское СП (Кунгурский МР) — 100,8 % и 100 % соответственно.

Рассмотрим более подробно, как исполняются поселенческие бюджеты в муниципальных районах, которые являются лидерами или аутсайдерами в своих группах.

Таблица 2.5.4. Зависимость МР от исполнительской дисциплины ГП и СП

		Доходная часть	Расходная часть
<b>Лидер (доходная часть)</b>			
1 группа ГО + МР	Чернушинский МР	92,2	
2 группа ГО + МР	Кунгурский МР	95,4	
3 группа ГО + МР	Уинский МР	97,0	
<b>Лидер (расходная часть)</b>			
1 группа ГО + МР	Пермский МР		94,4
2 группа ГО + МР	Суксунский МР		97,9
3 группа ГО + МР	Косинский МР		93,5
<b>Аутсайдеры (доходная часть)</b>			
1 группа ГО + МР	Чусовской МР	89,5	78,7
2 группа ГО + МР	Чердынский МР	83,3	
3 группа ГО + МР	Горнозаводский МР	76,0	62,8
<b>Аутсайдеры (расходная часть)</b>			
2 группа ГО + МР	Кизеловский МР		78,2

*Комментарии к таблице:*

*По Чусовскому и Горнозаводскому МР цифры приведены в обеих колонках, т. к. эти МО являются аутсайдерами в своих группах по доходной и расходной частям бюджета. При этом следует отметить, что поселения, входящие в состав районов-лидеров превышают среднерегиональные показатели по исполнению доходной и расходной частей бюджета. Что же касается районов-аутсайдеров, то показатели поселений выше, чем аналогичные показатели у районов, но ниже, чем среднерегиональные показатели.*

Учитывая тот факт, что ГО Пермь является лидером в своей группе по исполнению бюджета, предлагается рассмотреть какие управленческие технологии были использованы для достижения этого результата.

С 2004 года Департамент финансов администрации ГО Пермь в целях эффективного формирования, исполнения и контроля городского бюджета активно использует инструменты автоматизации бюджетных процессов:

- комплекс систем АЦК (компания-разработчик — «Бюджетные и Финансовые Технологии», г. Москва);
- программа создания и корректировки информационного фонда СКИФ, (разработчик — Министерство финансов, г. Москва);
- программный комплекс «Муниципальные образования» (разработчик — ФГУП ГНИВЦ ФНС России).

С 2004 года программный комплекс «Муниципальные образования» применяется при прогнозировании доходной части бюджета. Программа содержит информацию по учёту налогоплательщиков, о начислении и об уплате налогов и сборов. Информация ежемесячно предоставляется Управлением Федеральной налоговой службы по Пермскому краю. С 2011 года департамент оптимизирует и автоматизирует работу планирования бюджета с использованием системы «АЦК-Планирование», которая позволяет создавать версии бюджета и вносить коррективы, сохраняя возможность просмотра изменений. В данной системе реализована возможность одновременно использовать несколько методов планирования: нормативный метод, метод индексации, плановый и иные.

С 2012 года в системе «АЦК-Планирование» успешно применяется подсистема планирования финансово-хозяйственной деятельности учреждения, которая осуществляет планирование доходов и расходов бюджетного или ав-

тономного учреждения в аналитических разрезах в соответствии с требованиями учредителя и с детализацией по кодам субсидий (если они учреждению предоставляются).

Система интегрирована с системой контроля исполнения бюджета «АЦК-Финансы». После утверждения проекта бюджета и сводной бюджетной росписи, документы, на основании которых она была сформирована, переносятся в систему исполнения бюджета города «АЦК-Финансы». Это позволяет обеспечивать полную автоматизацию процесса исполнения бюджета и управления бюджетным процессом, включая реализацию казначейской системы исполнения бюджета.

С 2012 года муниципальные учреждения получили возможность использовать электронно-цифровую подпись для подготовки и обработки платёжных документов. На юридически значимый электронный документооборот переведено около 200 учреждений города. Данная работа продолжится и в 2013 году. Это даёт возможность объединения всей первичной, производной и отчётной финансовой информации в единой базе, обеспечивает полный контроль процесса исполнения бюджета со стороны финансового органа, главных распорядителей и иных контролирующих органов. При этом в системе представлен удобный инструмент просмотра всех документов и возможность формирования выходных форм в режиме реального времени, что значительно упрощает работу конечных пользователей, а также является удобным инструментом для комплексной оценки текущих потребностей и обязательств учреждений для принятия оперативных управленческих решений.

Программный комплекс «Создание и корректировка информационного фонда (СКИФ)» формирует сводную бухгалтерскую и бюджетную отчётность по исполнению бюджета муниципального образования. Пользователями системы являются финансовый орган и главные распорядители бюджетных средств. Система выполняет не только функции сбора и хранения информации, но и осуществляет проверку контрольных соотношений по отраслям. С 2012 года в системе применяется подписание отчётных форм электронно-цифровой подписью, что позволило представлять отчётную документацию в электронном виде в Министерство финансов Пермского края.

Приведённая информация показывает, что исполнение местных бюджетов напрямую зависит от уровня подготовки специалистов муниципального управления, умения грамотно использовать современные информационные технологии.

### 2.5.3. Анализ исполнения доходной части местных бюджетов

Учитывая тот факт, что авторы доклада имеют исчерпывающую информацию по формированию доходной части только городских округов и муниципальных районов, то и анализ

будет представлен по этой группе МО. В 2012 году налоговые и неналоговые доходы составили 40,5 % от их общей суммы в консолидированных бюджетах ГО и МР Пермского края.

**Таблица 2.5.5. Структура доходной части местных бюджетов в 2012 году (%)**

Налоговые и неналоговые поступления, из них:	40,1	17,0	16,04
налог на доходы физических лиц	47,3	47,7	47,3
налоги на совокупный доход	6,4	8,6	7,0
налоги на имущество	24,6	19,3	17,8
неналоговые доходы	21,7	24,4	27,8
Дотации	12,8	30,8	34,3
Субсидии	10,1	8,9	7,1
Субвенции	30,7	36,8	36,6
Другие межбюджетные трансферты	6,4	6,5	6,4

Анализ информации, приведённой в таблице, показывает, что для всех ГО и МР поступления налога на доходы физических лиц является основным источником формирования бюджета. В то же время налоги на совокупный доход, которые приносит малый бизнес и индивидуальные предприниматели, не достигают и 10 % в доходной части бюджетов. От 1 группы ГО + МР к 3 группе ГО + МР удельный вес налогов на имущество постепенно снижается, но зато возрастает удельный вес неналоговых доходов. Однако по конкретным МО эта картина значительно различается. Например, налог на доходы физических лиц составляет наибольший объём в структуре налогов ГО Кудымкар (64,1 %), а его минимальный размер — в Ординском МР (25,1 %). Наибольший объём налог на совокупный доход составляет в бюджете Александровского МР (16,2 %), а наименьший — в Уинском МР (2,3 %). Наибольший объём налогов на имущество в доходной части бюджета Лысьвенского МР (31,1 %), а наименьший — в Кунгурском МР (10,9 %). Наибольший разброс по долям в доходной части бюджета сложился по

неналоговым доходам: от 59,0 % в Ординском МР до 8,7 % в ГО Кудымкар.

Что касается межбюджетных трансфертов, то представленная в таблице информация показывает, что со снижением доли собственных налогов увеличивается зависимость МО от дотаций. Доля субсидий во всех группах практически не превышает 10 % от межбюджетных трансфертов. Однако по конкретным МО их влияние различно. Наибольший диапазон значений сложился по дотациям: в бюджете ГО Пермь они составляют 1 %, а в бюджете Юрлинского МР — 48,2 %. По субсидиям их минимальная доля в бюджете Кизеловского МР — 3,1 %, а в бюджете ГО Кунгур они составляют 22,3 %. По субвенциям: минимальный размер — в ЗАТО Звёздный (17,3 %), а максимальный — в бюджете Карагайского МР (41,9 %). Иные межбюджетные трансферты колеблются от минимального значения в ГО Пермь (3,3 %) до 42,9 % в Кизеловском МР.

Для характеристики работы с доходной частью бюджета рассмотрим ещё один показатель — исполнение бюджета.

**Таблица 2.5.6. Исполнение плановых показателей доходной части местных бюджетов в 2012 году (%)**

Налоговые и неналоговые поступления, из них:	93,8	98,2	103,1
налог на доходы физических лиц	89,7	90,7	95,1
налоги на совокупный доход	107,7	110,6	112,3
налоги на имущество	99,9	103,3	119,8
неналоговые доходы	94,65	106,35	109,55
Дотаций	95,3	92,1	93,7
Субсидии	52,1	49,1	45,9
Субвенции	100	98,8	100
Другие межбюджетные трансферты	81,3	95,4	77,2

Анализ таблицы показывает, что наиболее слабым местом в осуществлении планирования доходной части бюджета являются субсидии из регионального бюджета. Основные причины сложившейся ситуации подробно рассмотрены в главах «1.2. Совершенствование системы использования Регионального фонда софинансирования расходов», «2.4. Решение некоторых вопросов местного значения», «2.6. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления» Ежегодного доклада 2012 года.

В среднем по Пермскому краю процент исполнения налоговых и неналоговых поступлений составляет 104,5 %. Однако по конкретным МО эта картина значительно различается. Например, налог на доходы физических лиц наиболее полно исполнен в Соликамском МР (119,6 %), а наименее — в Добрянском МР (98,5 %). Налоги на совокупный доход наиболее полно поступили в местный бюджет Соли-

камском МР (142,5 %), а наименее — в ГО Березники (98,9 %). Налоги на имущество наиболее полно собрали в Краснокамском МР (139,1 %), а наименее — в Куединском МР (87,9 %). По сбору неналоговых доходов наибольшее различие сложилось от 33,5 % в Берёзовском МР до 201,3 % в Усольском МР. В 2012 году лучший результат по исполнению плановых показателей бюджета представил Суксунский МР: по всем видам налоговых и неналоговых поступлений его показатели укладываются в диапазон от 100 % до 110 %.

Результаты исполнения доходной части бюджета показывают достаточно невысокий уровень финансового планирования в муниципальных образованиях Пермского края. Однако очевиден тот факт, что межбюджетные трансферты оказывают на исполнение бюджета существенное влияние, особенно в части поступления субсидий и иных межбюджетных трансфертов.

#### 2.5.4. Анализ исполнения расходной части местных бюджетов

Анализ исполнения расходной части бюджета проводится по бюджетной классификации РФ, из которых шесть направлений рас-

ходных обязательств составляют 90,9 %, а остальные семь — менее 9,1 % от их общего объёма.

Таблица 2.5.7. Структура расходных обязательств местных бюджетов муниципальных образований Пермского края в 2012 году

Образование	43,5	Культура	4,4
Национальная экономика	1,8	Физкультура и спорт	1,47
Социальная политика	10,6	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	0,76
ЖКХ	9,7	Охрана окружающей среды	0,10
Исполнение общегосударственных вопросов	9,4	СМИ	0,03
Здравоохранение	7,5	Обслуживание государственного долга	0,02

Учитывая структуру расходов местных бюджетов, проведём анализ их исполнения по некоторым направлениям.

Таблица 2.5.8. Структура расходной части местных бюджетов в 2012 году (%)

Образование	45,2	44,2	45,4
Социальная политика	9,7	12,9	11,5
Исполнение общегосударственных вопросов	9,0	9,1	10,8
Национальная экономика	9,4	9,9	9,4
ЖКХ	10,2	7,8	7,7
Здравоохранение	6,8	7,1	6,4

Анализ информации, приведённой в таблице, показывает, что для всех ГО и МР доминиру-

ющим направлением расходных обязательств является образование. Однако по конкретным



МО эта картина значительно различается. Например, финансирование этого направления в Гремячинском МР составляет 32,0 %, а в ЗАТО Звёздный — 62,9 % средств местного бюджета. На направление «Социальная политика» Чусовской МР использует 5,8 %, а Очёрский МР — 20,3 % своих средств. На «Общегосударственные вопросы» ГО Кунгур тратит 4,5 %, а Соликамский МР — 17,0 % средств местного бюджета. На направление «Национальная экономика» ЗАТО

Звёздный направляет всего 2,5 %, а Гремячинский МР — 30,6 % средств местного бюджета. На направление «ЖКХ» Косинский МР направляет всего 1,7 %, а Чернушинский МР — 18,7 %. На направление «Здравоохранение» Чернушинский МР тратит 2,7 %, а Красновишерский МР — 13,2 % средств местного бюджета.

Для характеристики работы с расходной частью бюджета рассмотрим ещё один показатель — исполнение плановых показателей.

**Таблица 2.5.9. Исполнение плановых показателей расходной части местных бюджетов в 2012 году (%)**

Образование	95,8	94,1	95,5
Социальная политика	79,1	81,5	83,2
Исполнение общегосударственных вопросов	73,7	77,0	76,4
Национальная экономика	73,0	74,1	73
ЖКХ	72,2	76,8	79,3
Здравоохранение	88	96,1	95,3

Приведённая в таблице информация показывает, что в наиболее полном объёме исполняются расходные обязательства по направлению «Образование». Рассмотрим, как исполняются плановые показатели по анализируемым расходным статьям. По направлению «Образование» лидером является Оханский МР (99,9 %), а аутсайдером — Кудымкарский МР (77,8 %). По направлению «Социальная политика» лучший показатель имеет Сивинский МР (95,2 %), а худший — Красновишерский МР (64,7 %). По направлению «Исполнение государственных полномочий» лучший показатель у Ильинского МР (98,7 %), а аутсайдером является Горнозаводский МР (40,8 %). По направлению «Национальная экономика» лучшее значение показателя у Суксунского МР (92,7 %), а худшее —

у Кочёвского МР (28,6 %). По направлению «ЖКХ» лидером является Берёзовский МР (96,1 %), а аутсайдером — Карагайский МР (32,3 %). По направлению «Здравоохранение» лучший показатель (100 %) имеют Гайнский, Красновишерский, Еловский, Осинский МР, ЗАТО Звёздный, Октябрьский МР, а худший — ГО Березники (40,6 %). Однако по исполнению в совокупности всех плановых показателей расходной части местных бюджетов не удалось установить ни одного МО, который смог бы их исполнить на 100 % с разбросом значений  $\pm 10$  %.

Результаты анализа исполнения расходной части местных бюджетов также показывают достаточно невысокий уровень финансового планирования в муниципальных образованиях Пермского края.

**Вместе с тем более низкое исполнение местных бюджетов в расходной части при наличии доходов, процент исполнения по которым выше, позволяет сделать вывод о том, что имеется возможность поднять качество работы органов местного самоуправления муниципальных образований в решении вопросов местного значения.**



## 2.6. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления

*2012 год характерен повышенным вниманием к дальнейшему развитию политической системы страны, роли участия граждан и общественных организаций в решении вопросов местного значения.*

### 2.6.1. Новый этап политической реформы

В 2012 году российская демократия вступила в третий этап развития. Идеология данного этапа была сформулирована Президентом РФ Д. А. Медведевым в послании к Федеральному Собранию 22 декабря 2011 года и включала в себя целый пакет изменений действующего российского законодательства:

- переход к выборам руководителей субъектов федерации прямым голосованием жителей регионов;
- введение упрощённого порядка регистрации политических партий (по заявке от 500 человек, представляющих не менее 50 процентов регионов страны);
- отмена необходимости собирать подписи для участия в выборах в Государственную Думу и в региональные законодательные органы;
- сокращение количества подписей избирателей, необходимых для участия в президентских выборах до 300 тысяч, а для кандидатов не представленных в Государственной Думе партий — до 100 тысяч;
- возврат к смешанной системе выборов в Государственную Думу (избрание половины депутатов по мажоритарным одномандатным округам);
- изменение порядка формирования центральной и региональных избирательных

комиссий с расширением представительства в них политических партий.

В 2012 году эти законодательные инициативы получили статус законов и началась их реализация. Согласно докладу Центра политической конъюнктуры реформа политической системы в перспективе приведёт к пересмотру пренебрежительного отношения к муниципальной политике со стороны политических партий и граждан: «По новому законодательству и по факту эти выборы стали неотъемлемым элементом губернаторских кампаний. Согласно новому модельному закону для регистрации на выборах кандидаты должны заручиться поддержкой представителей местных законодательных собраний и муниципальных депутатов. Его введение создаёт интересный прецедент зависимости системы государственной власти от структуры управления, которая по Конституции РФ в неё не включена. Кроме того, сам по себе муниципальный фильтр повышает статус местного самоуправления и автоматически заставляет партии более серьёзным образом подходить к деятельности низовых ячеек и местных организаций». В 2012 году кандидаты в губернаторы Амурской, Белгородской, Брянской, Новгородской и Рязанской областях прошли муниципальный фильтр.

### 2.6.2.1 Изменения в федеральном законодательстве о местных выборах

Реализация политической системы страны послужила основой для изменений федерального и регионального законодательства, которое регулирует выборы на местном уровне.

- Федеральный закон от 20.03.2011 № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“» и Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“». В связи с применением пропорциональной избирательной системы выборы депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов с числом депутатов не менее 20 должны проводиться по пропорциональной или смешанной системе. При этом доля депутатов, избранных по пропорциональной части, должна быть не менее половины. Если МР может избежать этой участи, снизив число депутатов (если ранее оно составляло 20 депутатов или более), либо перейдя на не прямое формирование своего представительного органа, то городские округа с населением свыше 30 тысяч человек таких возможностей лишены, поскольку закон обязывает их иметь не менее 20 депутатов.

- Федеральный закон от 2.10.2012 № 157 «О внесении изменений в Федеральный закон „О политических партиях“» и Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“». Им устанавливается, что днём голосования на выборах в органы государственной власти субъектов РФ и ОМСУ является второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы очередного созыва — день голосования на этих выборах. В другие дни допускаются выборы в случаях досрочного прекращения полномочий указанных органов, избрания вновь образуемых органов государственной власти субъектов РФ и ОМСУ вновь образованных

муниципальных образований, проведения повторных и дополнительных выборов, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом.

- Федеральный закон от 16.10.2012 № 173-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О политических партиях“, Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“ и статью 23 Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“», который изменяет порядок выборов депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее 15 депутатов (проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам). Не могут проводиться по единому избирательному округу выборы депутатов представительных органов поселений (за исключением ГО) с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы ГО) с численностью менее 15 депутатов. Внесено положение о том, что если в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального образования (за исключением представительного органа МР, ГО с численностью 20 и более депутатов) часть депутатских мандатов распределяется между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями, их региональными отделениями или иными структурными подразделениями пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов.

### 2.6.2.2. Итоги избирательных кампаний в 2012 году

В 2012 году на территории Пермского края состоялось 113 избирательных кампаний по выборам в органы местного самоуправления.

Таблица 2.6.1. Избирательные кампании в 2012 году в органы местного самоуправления

Выборы высшего должностного лица	1	3	3	29
Выборы депутатов	2	3	5	38
Довыборы депутатов	2	9	5	13

Выборные кампании 2012 имеют следующие особенности:

- Из 46 глав МО, выбранных в 2012 г., только 2 главы были избраны из состава депутатов. В 36 МО главы были избраны прямым голосованием.
- Во исполнение федерального закона от 20.03.2011 № 38-ФЗ при избрании городских дум ГО Лысьва и Губаха была использована смешанная система выборов.
- Продолжилась практика избрания глав МР из состава руководителей ГП: глава Горнозаводского ГП Афанасьев А. Н. возглавил Горнозаводский МР.

Таблица 2.6.2. Участие граждан в муниципальных выборах в 2008–2012 года

	Представительный орган				Высшее должностное лицо			
	ГО	МР	ГП	СП	ГО	МР	ГП	СП
ГО	21,9	21,3	37,6	31,07	59,5	34,5	37,7	32,67
МР	33,9	34,6	41,7	52,08	39,9	48,4	45,2	37,90
ГП	24,3	17,4	22,1	34,60	35,5	25,8	-	26,95
СП	44,0	33,6	42,5	44,84	47,2	-	57,5	44,30

Анализ приведённой таблицы показывает:  
1. В отличие от выборов предыдущих лет произошло практическое уравнивание по явке между выборами представительных органов и высшими должностными лицами. На этот по-

казатель влияет тот факт, что большое число выборов состоялось в СП.

2. В ГП и СП явка имеет более устойчивую тенденцию, чем в избирательных кампаниях ГО и МР.

Таблица 2.6.3. Участие кандидатов на должности глав и депутатов в МО Пермского края (2012 год)

	Главы		Депутаты		Главы		Депутаты	
	ГО	МР	ГП	СП	ГО	МР	ГП	СП
ГО	1	42	5	139	5,00	3,31		
МР	3	51	11	162	3,67	3,18		
ГП	3	51	14	145	4,67	2,84		
СП	128	394	126	737	4,50	1,87		

Должности высших выборных лиц муниципальных образований по-прежнему более популярны, чем депутатские. При этом наибольший разрыв в уровне престижности данных должностей характерен для ГО, ГП и

СП. Заметим, что эти показатели не являются устойчивыми и меняются из года в год.

В отличие от прошлых лет в 2012 году самым популярным мандатом оказался мандат главы городского округа.

Таблица 2.6.4. Ротация высших должностных лиц муниципальных образований Пермского края (2008–2012 годы)

Муниципальное образование	Процент ротации	Количество ротаций	Процент ротации
ГО, МР	32,5%	11 из 17 или 65%	3 из 5 или 60%
ГП	38,1%	2 из 2 или 100%	4 из 4 или 100%
СП	33,6%	3 из 3 или 100%	26 из 37 или 70%

Ротация глав муниципальных образований очень высока. Следовательно, сегодня трудно говорить о реальном кадровом резерве и преемственности социально-экономической политики. Смена высших должностных лиц происходит в ожесточённых выборных баталиях, которые надолго раскалывают местные элиты.

Это является очень тревожным признаком и вносит серьёзные коррективы в развитие муниципальных образований.

Практика последних лет показывает, что участие политических партий в муниципальных избирательных кампаниях, постепенно увеличиваясь, остаётся незначительным.

**Таблица 2.6.5. Доля кандидатов в главы и депутаты представительных органов МО по способу выдвижения (2010–2012 годы)**

	Главы	Депутаты	Главы	Депутаты	Главы	Депутаты
Единая Россия	14,9%	36%	12,8%	18%	16,67%	28,99%
КПРФ		2%	3,7%	4%	6,41%	4,41%
ЛДПР	10,6%	5%	6,4%	3%	5,77%	6,26%
Справедливая Россия	4,5%	7%	5,5%	4%	4,49%	6,68%
Яблоко			0,9%			
Самовыдвижение	70,2%	51%	70,6%	71%	66,03%	52,66%
«Альянс Зелёных – Народная партия»	0%	0%	0%	0%	0,64%	0%

В 2012 году на этапе выдвижения кандидатов в депутаты и на пост высшего должностного лица по-прежнему самовыдвиженцы составляют более половины заявившихся. Однако эта тенденция не является устойчивой. По-прежнему среди партий лидирующее положение занимает «Единая

Россия», но в целом и она весьма скромно участвовала в муниципальных выборах 2012 года.

В 2012 году, в отличие от избирательных кампаний 2011 года, лидирующие позиции самовыдвиженцев сохранились и по итогам выборов.

**Таблица 2.6.6. Доля глав и депутатов представительных органов МО по способу выдвижения (2010–2012 годы)**

	Главы	Депутаты	Главы	Депутаты	Главы	Депутаты
Единая Россия	50,0 %	23,9 %	31,8 %	27,6 %	16,67 %	28,99 %
КПРФ		2,4 %		2,6 %	6,41 %	5,41 %
ЛДПР	8,3 %	8,0 %	4,5 %	0,8 %	5,77 %	6,26 %
Справедливая Россия		6,8 %	4,5 %	2,8 %	4,49 %	6,68 %
Яблоко	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Самовыдвижение	41,7 %	54,8 %	59,1 %	66,3 %	66,03 %	52,66 %
«Альянс Зелёных – Народная партия»					0,64 %	0 %

В 2012 году по сравнению с 2011 годом на 5 % увеличилась доля глав-самовыдвиженцев при снижении почти на 14 % доли депутатов-самовыдвиженцев. Увеличение этой доли произошло благодаря партии «Единая Россия». Влияние других партий практически не изменилось.

8 сентября 2013 года предполагает массовые выборы глав городских и сельских поселений. Учитывая сложившиеся тенденции, можно ожидать значительного изменения кадрового состава высших должностных лиц, что внесёт существенные коррективы в социально-экономическое развитие муниципальных образований Пермского края.

### 2.6.3. Участие населения в осуществлении местного самоуправления: основные формы, практика реализации, результативность и перспективы

Сегодня МО Пермского края используют различные формы работы с населением. В 2012 году особое внимание необходимо обратить на реализацию регионального проекта «Активизация института самообложения граждан», целью которого является активизация института самообложения граждан, как средства повышения гражданской активности населения.

Идеологом и организатором проекта «Активизация института самообложения граждан» является Министерство территориального развития Пермского края.

Для реализации данного проекта была использована следующая нормативно-правовая база:

- Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
- Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»
- Закон Пермского края от 14.08.2007 № 86-ПК «О местном референдуме в Пермском крае»
- Постановление Правительства Пермского края от 13.04.2011 № 188-п «Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Пермского края иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан, и Методики распределения из бюджета Пермского края иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан».
- Постановление Избирательной комиссии Пермского края от 24.04.2008 № 33/05 «Об утверждении инструкции о порядке открытия и ведения счетов, учёта, отчётности и перечисления денежных средств, выделенных избирательным комиссиям муниципальных образований (территориальным избирательным комиссиям, осуществляющим полномочия комиссии муниципального образования), нижестоящим избирательным комиссиям, комиссиям референдума,

при подготовке и проведении выборов в органы местного самоуправления (местных референдумов)».

- Методические рекомендации по применению самообложения граждан в муниципальных образованиях Пермского края.

Вышеуказанные нормативные документы определили следующие условия межбюджетных отношений регионального проекта «Активизация института самообложения граждан» и софинансирования со стороны региона:

- Ежеквартальная отчётность, на основе которой в 2012 году осуществлялись межбюджетные трансферты: на один рубль привлечённых средств от самообложения граждан из краевого бюджета предоставляется три рубля в виде иных межбюджетных трансфертов. На каждый рубль добровольных пожертвований граждан (внесённых гражданами сверх платежа самообложения граждан) из бюджета края предоставляется 1 рубль с условием, что сумма добровольных пожертвований не должна превышать 30 % от суммы средств самообложения граждан, поступившей в бюджет МО в отчётном квартале
- Средства самообложения граждан могут быть использованы в виде 25-процентной части средств местного бюджета для привлечения средств ФСР или Дорожного фонда.
- Средства, которые аккумулируются на счетах поселений, являются целевыми и могут быть потрачены только на исполнение решения референдума. Например, на обустройство пешеходных тротуаров и детских площадок, ремонт и содержание дорог, озеленение улиц и скверов, ликвидацию несанкционированных свалок, реконструкцию сетей уличного освещения и т. д.

В 2012 году состоялось 154 референдума о самообложении граждан, благодаря которым 135 ГО и СП смогли приступить к реализации краевого проекта «Активизация института самообложения граждан». В этих поселениях проживает 322,2 тысячи человек. Участники проекта следующим образом распределились по анализируемым группам поселений: из 1 группы ГО + СП к реализации проекта приступили 52,3 % поселений, во 2 группе ГО + СП — 53,3 % поселений, в 3 группе ГО + СП — 72,3 % поселений.

Таблица 2.6.7. Характеристика муниципальных образований Пермского края по участию в краевом проекте «Активизация института самообложения граждан»

	План	Факт	%	План	Факт	%	План	Факт	%
<b>Городские округа, муниципальные районы</b>									
1 группа ГО + МР	40	27	67,5	11502,5	4306,1	34,4	33600,8	12713,1	37,8
2 группа ГО + МР	66	55	83,3	9806,2	6893,3	70,3	29027,9	20654,8	71,2
3 группа ГО + МР	56	53	94,6	8775,4	4866,9	55,4	26171,5	14606,4	55,8
<b>Городские и сельские поселения</b>									
1 группа ГП + СП	16	11	68,8	5023,9	1533,8	30,5	15071,7	4601,0	30,5
2 группа ГП + СП	46	40	87	12122,1	6465,7	54,2	34470,8	19062,9	55,3
3 группа ГП + СП	101	84	83,2	12938,2	8066,8	62,3	38257,8	24110,6	63,0

*Комментарии к таблице:*

В столбцах «%» приводятся отношения факта к плану по показателям «Количество референдумов», «Количество собранных средств (тыс. руб.)», «Объём межбюджетных трансфертов».

Все поселения Бардымского, Косинского, Кудымкарского, Соликамского, Частинского, Юрлинского МР приняли участие в региональном проекте.

Анализ причин, по которым 28 муниципальных образований не смогли по итогам референдумов достичь положительного результата, показывает следующее:

- Среди них находятся ГО и ГП. В ГО Кудымкар и Чердынском ГП явка была менее 50 %, в Верещагинском, Горнозаводском и Чусовском ГП за самообложение не проголосовали жители. В результате к реализации проекта смогло приступить только Очёрское ГП.
- Среди 23 СП, в которых референдумы не состоялись, 30 % являются крупными поселениями с численностью населения свыше 5000 человек и только 3 поселения имеют численность населения до 1000 человек.

Таким образом, механизм самообложения более эффективно работает в небольших поселениях с численностью населения до 2000 человек. Именно они составляют 61 % участников проекта.

Однако по-настоящему сложной оказалась работа ОМСУ по сбору средств. Хотя в подавляющем большинстве случаев сумма взноса равнялась 100 рублям с человека с введением значительных льготных поправок для различных категорий населения. Всего на 1.01.2013 было собрано 16066,3 тысячи рублей, что составляет 53,4 % от запланированного объёма. Все средства с населения были собраны только в 28 СП: в Лобановском СП Пермского МР и Березниковском СП Бардымского МР (101 %), в Верхнечусовском Городковском СП Чусовского МР (102,6 %), в Бичуринском

СП Бардымского МР (103,6 %), в Андреевском СП Оханского МР (106,4 %), в Шерьинском СП Нытвенского МР (106,6 %), в Черноярском СП Кишертского МР (107,8 %), в Таборском СП Оханского МР (123,3 %), в Верх-Иньвенском СП Кудымкарского МР (126,1 %), в Шермейском СП Бардымского МР (127,7 %), в Егвинском СП Кудымкарского МР (135,1 %). Все эти поселения получили из регионального бюджета межбюджетные трансферты на фактически собранные средства.

Однако 5 поселений не смогли собрать и 10 % запланированных средств: Усьвинское СП Гремячинского МР и Краснобережское СП Соликамского МР (0 %), Калинское СП Чусовского МР (1,9 %), Комарихинское СП Чусовского МР (7,4 %), Вишерогорское СП Красновишерского МР (9,5 %).

Объём средств, переданных из краевого бюджета в муниципалитеты, составил 47,8 млн. рублей, что составляет 53,8 % от суммы средств, планируемой к выплате из краевого бюджета.

**«Приведу пример Сельского сельского поселения Чусовского района. Его 1200 жителей решили собрать по 1200 рублей с человека, чтобы решить годами не решаемую проблему: отремонтировать водопровод. За это решение проголосовали 90 % жителей при явке 63 %. В результате они смогут сформировать денежный ресурс, который при поддержке Правительства практически равен их бюджету 2012 года. По информации Николая Николаевича Пермякова, главы поселения, они уже собрали 30 % и ремонтные работы начались».** (Я. В. Лузянин, Председатель Палаты СП Совета МО Пермского края, Общее собрание Совета МО Пермского края, 26.06.2012)

В марте 2012 года Секретариат Совета МО провёл опрос среди глав муниципальных образований, которые участвуют в реализации проекта «Активизация института самообложения граждан». Его целью являлось выяснить намерения поселений реализовывать ПРП «Благоустройство». В опросе приняли участие 97 глав, что составляет 73 % от общего числа поселений — участников проекта «Активизация института самообложения граждан». Результаты следующие: 67 % (65 поселений) собираются принять участие в ПРП «Благоустройство»,

а 33 % (32 поселения) ответили отрицательно. При этом стоит отметить, что в 51 поселении из тех, которые планируют принять участие в ПРП «Благоустройство», планового размера ФСР для поселений не хватает (в среднем около 957,8 тыс. руб. на одно поселение). Для 16 оставшихся поселений размер средств по самообложению, которые они готовы отправить на участие в ПРП «Благоустройство», недостаточен для обеспечения 25-процентной доли собственных средств (в среднем 307,8 тыс. руб. на одно поселение).

**Таблица 2.6.8. Направление средств самообложения на решение вопросов местного значения**

Уличное освещение	29 %
Ремонт дорог и тротуаров	31 %
Благоустройство кладбищ	8 %
Ремонт колонок и колодцев	9 %
Обустройство детских площадок	4 %
Сбор и вывоз отходов	6 %
Другие мероприятия	13 %

Об основных результатах референдумов, проведённых на территории Пермского края, можно будет говорить только в 2013 году, когда поселения смогут участвовать этими средствами в приоритетных региональных проектах, т. к. в 2012 году основной частью ОМСУ поселений только осуществлялся сбор средств самообложения граждан. Только 33 МО выполнили решения референдумов полностью или находятся в стадии завершения этой работы. Наиболее удачно это было сделано в Родниковском СП (Соликамский МР), Ошибском СП (Кудымкарский МР), Юрлинском СП (Юрлинский МР) и Андреевском СП (Оханский МР).

Анализ собранных средств показывает, что вопрос привлечения дополнительных источников финансирования для нужд местного значения каждый глава СП решал по-разному. Однако решающую роль сыграли межбюджетные трансферты.

При реализации проекта «Активизация института самообложения граждан» был выявлен ряд проблем, которые в дальнейшем могут повлиять на использование механизма самообложения для решения вопросов местного значения:

- Решение референдумов по самообложению распространяются только на один год. В противном случае самообложение граждан рассматривается как скрытая форма налогообложения.
- Сложность процедуры проведения референдума (высокий процент явки участников — свыше 50 %, незнание нормативных правовых актов специалистами ОМСУ).
- Недостаточная работа ОМСУ с населением является причиной низкой собираемости средств самообложения в ряде муниципальных образований.

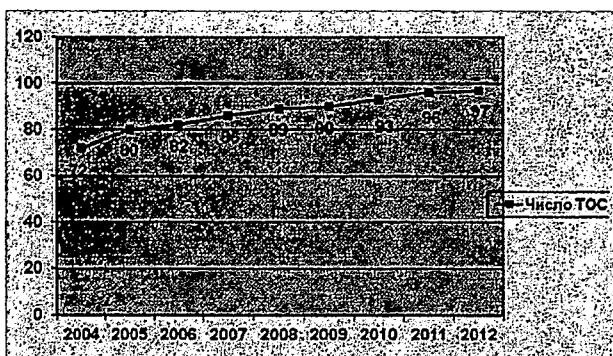
#### **2.6.4. Работа с территориальным общественным самоуправлением на примере ГО Пермь**

Территориальное общественное самоуправление в городе Перми осуществляется на основании «Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Перми» (решение Пермской городской Думы от 29.01.2008 № 26).

В настоящее время в городе Перми зарегистрировано 97 органов общественного территориального самоуправления (далее ОТОС), имеющих статус юридического лица. На их территориях проживает 75 % населения краевого центра.



## Динамика изменения количества ОТОС г. Пермь



Главной целью пермских ОТОС является объединение жителей для создания условий безопасной, комфортной, интересной жизни людей на конкретной территории.

Для её достижения ОТОСы совместно с ОМСУ решают следующие задачи:

1) Участие в решении вопросов местного значения.

- Благоустройство и озеленение микрорайонов. В 2012 году ТОСы приняли активное участие в операции «Чистый город»: проведение субботников, уборка территории города, вывоз мусора. Они сумели объединить на эти работы свыше 20 тыс. пермяков.
- Сохранение и улучшение состояния жилого фонда. Создание конструктивных отношений с управляющими компаниями, ТСЖ. На базе ОТОС создаются консультационные пункты по решению вопросов ЖКХ.
- Помощь инвалидам, ветеранам, пенсионерам. Организация адресной социальной помощи и психологической поддержки, медпунктов по месту жительства, социальных парикмахерских, групп здоровья, экскурсионных поездок; посещение кино, проведение различных праздников.
- Решение вопросов занятости детей и подростков. Создание трудовых отрядов несовершеннолетних «отряды мэра», «молодой хозяин города», развитие волонтерского движения, помощь пенсионерам, инвалидам. В летний период 2012 года в рамках реализации временной занятости несовершеннолетних ОТОСы создали рабочие места для 4643 подростков, работа совместно с советами ветеранов по военно-патриотическому воспитанию молодёжи.
- Проведение культурно-массовых, спортивных мероприятий по месту жительства, развитие народного творчества;
- Обеспечение безопасности жителей микрорайонов, профилактика правонарушений.

2) Участие в общественном контроле (организация регулярного мониторинга состояния улиц и дворов).

3) Создание благоприятных условий для взаимодействия населения с органами местного самоуправления. Активное участие представителей ОТОС в публичных слушаниях: по исполнению бюджета города Перми за 2011 год, по проекту бюджета города Перми на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов, внесение изменений в Правила благоустройства и содержания территории в городе Перми; активная работа с обращениями граждан. В 2012 году ОТОСами было рассмотрено около 30 тыс. заявлений жителей краевого центра.

Эффективно работает Лига председателей ОТОС, которая тесно сотрудничает с Пермской городской думой. В 2012 году состоялось 14 заседаний Совета Лиги и 3 заседания Лиги председателей ОТОС. Помимо этого волнующие вопросы проводятся в формате круглых столов. Например, в 2012 году на них были рассмотрены следующие вопросы: особенности работы ОТОС в частном секторе, газификация микрорайонов и проблемы индивидуальной застройки краевого центра.

В ноябре 2012 года состоялся саммит микрорайонов «Перспективы развития ТОС». В его рамках проведены заседания круглых столов по темам: «Деятельность ТОС в современных условиях», «Повышение качества управления в ТОС», «Современные технологии работы с населением». В работе саммита приняли участие гости из Сургута, Соликамска и Чернушки.

В 2012 году впервые проведён конкурс «Лучший ТОС города Перми» и в 3-й раз состоялся смотр-конкурс среди ТОС города Перми на лучшую организацию работы с молодёжью по месту жительства.

Ежемесячно издается вестник территориального общественного самоуправления «Территория — Пермь» и методическая литература.

Пермский опыт развития ТОС вызывает большой интерес как на межмуниципальном уровне, так и среди научного сообщества. В мае 2012 года организован приём делегации из города Соликамска. В декабре 2012 года состоялся визит в Пермь представительной делегации преподавателей и студентов факультета государственного муниципального управления НИУ Высшая школа экономики (г. Москва).

Механизмы финансовой помощи ОТОСам регламентирует Постановление администрации города Перми от 11 июня 2008 года № 534

«Об утверждении порядка предоставления субсидий за счёт средств бюджета города Перми общественным организациям», которое направлено на исполнение муниципальной долгосрочной целевой программы по развитию взаимодействия органов городского самоуправления и некоммерческих организаций „Общественное участие“ на 2010–2012 годы».

Размер субсидий с 2008 года вырос на 36 %, и составил в 2012 году 21360 тыс. рублей.

ГО Пермь обладает уникальным опытом создания Общественных центров в целях взаимодействия с населением, НКО, ОТОСами и другими участниками гражданского общества. ОТОС на безвозмездной основе получает в оперативное управление полностью оборудованное помещение для организации деятельности общественных организаций. В настоящее время в городе Перми работает 29 общественных центров, на территории которых работает 123 некоммерческих организации, включая 42 ОТОСа. На территории Общественных центров проводится реализация социально значимых проектов, проходят консультации, культурно-массовые мероприятия, лекции, работают кружки и клубы по месту жительства, а также осуществляется методическое сопровождение деятельности общественных организаций. Общественные центры — это удобные площадки для встреч депутатов Пермской городской думы с избирателями.

18.12.2012 на пленарном заседании Пермской городской думы внесены изменения в решение Пермской городской думы от 26.01.2008 № 26 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Перми». Данные изменения облегчили процедуру проведения собраний и конференций ТОС.

Также решением предусмотрено установление исчерпывающего перечня расходов территориального общественного самоуправления, финансирование которых осуществляется органами городского самоуправления в виде субсидий.

Важной составляющей программы «Общественное участие» являются городской и районные конкурсы социально значимых проектов для некоммерческих организаций. ГО Пермь является родоначальником этих конкурсов не только в Пермском крае, но и Приволжском федеральном округе. Сегодня муниципальный конкурс социально значимых проектов носит название «Город — это мы!».

В 2012 году конкурсный фонд был увеличен по сравнению с 2009 годом в 5 раз, по сравнению с 2011 — в 2 раза, и составил 25765 тыс. рублей. Для подготовки проведения конкурса была проделана большая организационная работа. Например, на этапе определения номинаций состоялись 11 круглых столов с участием ОТОС всех районов города, молодёжных организаций, межконфессионального консультативного комитета, экспертного сообщества. Для текущего освещения хода конкурсных мероприятий активно использовался официальный сайт Пермской городской думы.

Всего в 2012 году на участие в конкурсе были заявлены 423 проекта в 16 номинациях, из которых 152 проекта стали победителями. Количество победителей конкурса увеличилось по сравнению с 2009 годом в 3 раза, с 2011 годом — в 2 раза.

Деятельность ОМСУ по повышению активности граждан носит различные формы. Положительные практики, рассмотренные в данном разделе Ежегодного доклада – 2012, подтверждают общероссийские тенденции.

*«Период восстановления значимости своих частных интересов, столь естественный после 70-летнего советского периода, подходит к концу. Работа каждого на себя имеет свои пределы, так как нельзя достичь благополучия, если за порогом дома разруха, неустроенность и отсутствие безопасности. Нельзя прожить особняком, не помогая слабым, не расширяя ответственность за пределы своей семьи, профессиональной группы или ассоциации. Сегодня это понимает всё большее и большее число граждан нашей страны. Идёт становление гражданской активности. Люди начинают соотносить свою собственную жизнь, свою работу с заботами об окружающих, с устремлениями всего народа и интересами государства». (Президент РФ В. В. Путин, Послание Федеральному собранию Российской Федерации 12.12.2012)*

## 2.7. Некоторые вопросы формирования открытости власти

*Ответственность за страну формируется не лозунгами и призывами, а когда люди видят, что власть прозрачна, доступна и сама «включается» во имя страны, города, региона, посёлка и каждого гражданина, учитывает общественное мнение. Власть не должна быть изолированной кастой. Только в этом случае создаётся прочная моральная основа для созидания, для утверждения порядка и свободы, нравственности и гражданской солидарности, правды и справедливости, для национально ориентированного сознания.*

*Президент РФ В. В. Путин,  
Послание Федеральному собранию Российской Федерации 12.12.2012)*

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

По данным ООО «Медиа-репорт» (г. Пермь) на территории Пермского края работает 204 СМИ (газеты, радио- и телевизионные компании, интернет-издания).

Таблица 2.7.1. Структура средств массовой информации на 01.01.2013

Газеты	96	31	13
Журналы	11		
Телевизионные компании	13	2	2
Радиокомпании	12		
Интернет-издания	20	3	1

Комментарий к таблице: данные в таблице приводятся только по ГО и МР без выделения СМИ, учредителями которых являются поселения.

Анализ приведённой в таблице информации показывает, что 74,5 % (152) СМИ работает в муниципальных образованиях 1

группы ГО + МР, из них 97 редакций — в ГО Пермь.

Косинский, Кочёвский, Юрлинский и Соликамский МР не имеют своих средств массовой информации. Все они относятся к 3 группе ГО + МР.

В ГО Пермь и Соликамск действует 6 информационных агентств.

**Велика роль в этой работе и средств массовой информации. При этом сами СМИ (мы это прекрасно понимаем), которые работают в рыночных условиях, не должны выставлять на продажу и торговать объективностью своей информации, а должны руководствоваться в своей работе прежде всего интересами всего общества, высокими нравственными принципами. (Президент РФ В. В. Путин, Послание Федеральному собранию Российской Федерации 12.12.2012).**

Совет МО, понимая большую роль, которую играют СМИ в формировании открытости местной власти, с 2008 года является учредителем номинации краевого фестиваля региональной прессы «Журналистская весна», посвящённой вопросам местного самоуправления.

В 2012 году она получила название «Политика и местное самоуправление». Её лауреатом стал Дмитрий Никитин, «Краснокамская звезда», дипломантами Ольга Меланина, «Зори плюс» (Добрянский МР), Ирина Пастухова, «Искра Прикамья» (Еловский МР).

22 декабря 2011 года в ежегодном послании Федеральному Собранию Президент РФ Дмитрий Медведев предложил проведение комплексной реформы политической системы страны, в которую в числе прочих был включён и вопрос о создании общественного телевидения. В 2012 году благодаря поддержке администрации губернатора инициативная группа под руководством Е. Веселковой смогла реализовать проект «Общественное телевидение Пермского края» на канале телекомпании «Урал-Информ ТВ». Он включил в себя 28 передач, посвящённых актуальным темам жизни общества.

### **2.7.2. Роль официальных сайтов муниципального образования в обеспечении населению доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления**

Создание открытого правительства, которое понимается как правительство, способное работать с обществом и отдельными гражданами по совместному производству общественных ценностей, является одним из стратегических направлений административной реформы на современном этапе.

Одним из перспективных направлений развития открытости власти является создание call-центров или контакт-центров, которые появились в середине прошлого века в США. Их задачей является качественная организация обслуживания телефонных или интернет-обращений граждан в органы местного самоуправления. С 2008 года первый call-центр заработал в г. Перми. За это время в него поступило 80214 звонков, из них 23089 звонков в 2012 году. По статистике 2012 года наиболее популярными вопросами являются вопросы ЖКХ и благоустройства, организации работы общественного транспорта и социальной защиты населения. В совокупности звонки с данной тематикой составляют 53 % от всех обращений жителей Перми. Стало популярным и проведение прямых телефонных линий в call-центре с участием главы ГО Пермь, депутатов Пермской городской думы и руководителей городской администрации. В 2012 году их было проведено 44, из них в 11 прямых линиях принял участие глава города Перми. В ходе прямых линий на контроль взято 302 вопроса, по которым были в срок подготовлены все ответы.

Помимо обращения по телефону через call-центр, можно задать свои вопросы по специальному адресу Twittercall-центра. По этому каналу связи в 2012 году был задан 761 вопрос, на которые были своевременно подготовлены ответы.

Информация call-центра является основой для подготовки аналитических записок для главы города Перми, заместителей председателя Пермской городской думы по оценке социально-экономической ситуации в городе не только в целом, но и по избирательным округам. С сентября 2012 года для каждого депутата на площадке call-центра открыт личный кабинет, где в режиме online можно отслеживать ситуацию по каждому избирательному округу, получать необходимые статистические данные.

По оценке Института развития информационного общества (Москва) по состоянию на 1 июля 2012 года по открытости федеральных и региональных органов власти Пермский край занимает 15 место среди субъектов России, значительно уступая тройке лидеров: Ульяновской области, Москве и Пензенской области.

Данный мониторинг проводится по следующим показателям: использование социальных сетей, открытые правительственные данные, сотрудничество исполнительных органов госу-

дарственной власти с гражданами и интегрированное присутствие в сети Интернет (уровень информирования граждан и организация обратной связи).

**Таблица 2.7.2. Динамика создания сайтов муниципальными образованиями Пермского края**

ГО	8	8	8	8
МР	10	23	32	42
ГП	3	15	26	26
СП	0	3	56	166

По информации Министерства правительственных информационных коммуникаций

Пермского края на 01.01.2013 6 ГП и 108 СП не имеют официальных сайтов.

**Таблица 2.7.3. Характеристика городских и сельских поселений, не имеющих официальных сайтов**

1 группа ГО + МР		2	15
2 группа ГО + МР	1	13	42
3 группа ГО + МР		7	34

Анализ приведённых цифр показывает, что наибольшие проблемы по созданию официальных сайтов сосредоточены в высокودотационных ГП и СП. Одной из причин их отсутствия является низкое качество связи (отсутствие широкополосного интернета). Сегодня в Пермском крае существует цифровое неравенство между краевым центром, который по оценке ЗАО «Эр-Телеком Холдинг», входит в тройку лидеров по уровню проникновения широкополосного доступа в Интернет (95 %) в России и остальными муниципальными образованиями. Эта ситуация порождает многочисленные проблемы. Совет МО в 2011 году внёс предложение Правительству Пермского края о формировании эффективных механизмов по улучшению качества связи во всех муниципальных образованиях (Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 25.08.2011 № 2818 «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае – 2010»). Однако данный пункт не был выполнен. Повторно этот вопрос был внесён в Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 15.11.2012 № 499 «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае – 2011 год».

**Специальный подкомитет по инвестициям в информационную инфраструктуру Торгово-промышленной палаты РФ предметно изучит необходимость создания в России государственной программы по развитию широкополосного доступа в интернет (ШПД). Так, по итогам 2011 года в России насчитывалось 19,5 млн. пользователей ШПД и его проникновение достигло 39,1 %, что значительно ниже, чем в развитых странах. Кроме того, налицо «цифровое неравенство» между Москвой и регионами. Российские телекоммуникационные компании ежегодно тратят несколько миллионов долларов на развитие ШПД, однако им выгодно работать в крупных городах, где их инвестиции могут быстро окупиться. Таким образом, без участия государства процесс увеличения уровня проникновения ШПД-сетей в России до 100 % может затянуться на 15 лет (М. А. Лещенко, заместитель генерального директора ОАО «Связьинвест»)**

Дальнейшее развитие официальных сайтов во многом зависит и от правовой возможности их регистрации в качестве электронного СМИ — сетевого издания. Это право предоставлено Федеральным законом от 21.10.2011 № 289-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат федерального собрания», который позволяет использовать

сайты в качестве официальных источников только федеральным органам исполнительной власти наряду с «Российской газетой», «Парламентской газетой». Совершенно очевидно, что распространение такого права на официальные сайты муниципальных образований смогло бы значительно сократить не только расходы местных бюджетов, но и претензии со стороны контролирующих органов за срыв сроков публикации официальных документов.

*Демократия — это возможность не только выбирать власть, но и постоянно эту власть контролировать, оценивать результаты её работы. Мы должны уделить большее внимание развитию прямой демократии, непосредственного народовластия. (Президент РФ В. В. Путин, Послание Федеральному собранию Российской Федерации 12.12.2012)*

## 2.8. Межмуниципальное сотрудничество муниципальных образований Пермского края

*Одной из особенностей развития гражданского общества в Пермском крае является достаточно активная позиция муниципальных образований в выстраивании диалога с региональной властью, между собой и другими общественными организациями. Сегодня уже можно говорить о достаточно высокой эффективности таких коммуникационных площадок.*

### 2.8.1. Взаимодействие с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований (ОКМО)

В 2012 году продолжилось активное сотрудничество Совета МО Пермского края с ОКМО. Оно было осуществлено в следующих формах:

- *Участие в мероприятиях, проводимых ОКМО.*
  - Участие в работе Общего собрания ОКМО. Председатель Совета МО А. П. Кузнецов, исполнительный секретарь Н. В. Агеев.
  - Участие в конференции «Реализация проекта поддержки местных инициатив». Глава Карагайского СП (Карагайского МР) Г. В. Суханова.
  - Парламентские слушания в Государственной Думе РФ «Вопросы законодательного обеспечения и совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти (председатель Совета МО А. П. Кузнецов) и «О взаимодействии законодательных органов власти и органов местного самоуправления» (председатель земского собрания Карагайского МР С. Н. Аликин).
- *Проведение исследований и опросов по запросам ОКМО.*

В 2012 году в адрес Секретариата МО поступило 45 запросов, которые можно распределить следующим образом:

- о проблемных вопросах местного самоуправления — 18 запросов;
- о поддержке законодательных инициатив ОКМО — 11 запросов;
- о формах организации межмуниципального сотрудничества — 11 запросов;
- о муниципальной кадровой политике — 5 запросов.

Практически на все запросы были подготовлены ответы.

В декабре 2012 года в Секретариате Совета МО состоялась рабочая встреча с исполнительным директором ОКМО В. Н. Панкращенко. Её основной темой стали вопросы повышения эффективности взаимодействия между исполнительными органами региональных советов и ОКМО.

В 2012 году электронная версия «Информационного бюллетеня местного самоуправления» размещается на Информационно-методическом портале Совета МО.



## 2.8.2. Организация взаимодействия Законодательного собрания с муниципальными образованиями Пермского края

В целях развития межмуниципального сотрудничества, выстраивания взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления под эгидой и при активной поддержке Законодательного собрания эффективно работает краевая Ассоциация председателей представительных органов, в рамках которой вне регламента, в процессе неформального общения обсуждаются наиболее значимые для руководителей представительных органов вопросы. В 2012 году основным вопросом стал поиск оптимального административно-территориального устройства организационно-управленческих моделей МО. Данный вопрос был подробно рассмотрен на расширенном заседании Ассоциация председателей представительных органов в ноябре 2012 года (ГП Полазна, Добрянский МР). На нём были подробно рассмотрены вопросы преобразования Лысьвенского и Губахинского МР в городские округа. В работе выездного заседания приняли участие представители органов государственной власти Свердловской и Нижегородской областей, а также был подробно рассмотрен опыт Ленинградской области по созданию объединённой администрации муниципального района и поселения. В результате был сделан вывод, что процессы преобразования должны стать результатом взвешенных и выверенных решений, учитывать местные особенности при обязательной поддержке населения.

Другой площадкой, способствующей развитию межмуниципального сотрудничества, выступает Совет представительных органов при Законодательном собрании. По сути, вся деятельность Совета выстроена по принципу работы краевого парламента, осуществляется в рамках регламента и направлена на повышение качества краевой и муниципальной нормативно-правовой базы. Ежегодно Совет направляет в Законодательное собрание и Правительство края предложения по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов. Например, в 2012 году, по итогам выездного заседания Совета в Чусовском МР, Законодательному собранию было предложено принять законы о государственно-частном партнёрстве в Пермском крае и о концессионных соглашениях.

Одновременно с этим Совет представительных органов внимательно относится к реализации краевых целевых программ. Анализ их исполнения позволяет формулировать предложения в адрес Правительства Пермского края.

В 2012 году было предложено при разработке проекта программы развития сельского хозяйства предусмотреть механизмы участия ОМСУ в её реализации, а также технологические сроки финансирования мероприятий программы. В результате в программу были внесены изменения по поддержке молодых семей в части использования средств социальных выплат. Совет представительных органов также предложил Правительству Пермского края предусмотреть в региональной программе развития предпринимательства на 2012–2014 годы возможность увеличения объёма финансовых средств краевого бюджета, направляемых на пополнение фондов микрофинансовых организаций, осуществляющих кредитование малого бизнеса.

В 2012 году была продолжена практика проведения выездных заседаний постоянных комиссий Совета. Основной темой деятельности в 2012 году постоянной комиссии Совета по нормотворческой деятельности в области бюджетной и налоговой политики был вопрос создания на муниципальном уровне правовых условий, способствующих максимальной открытости бюджета и бюджетного процесса в муниципальных образованиях. Например, в ноябре 2012 года на выездном заседании этой комиссии в Пермском МР был подробно рассмотрен вопрос о нормативном правовом регулировании и практике осуществления ОМСУ финансового контроля над законностью, рациональностью и эффективностью расходования бюджетных средств. В его работе приняли участие главы, председатели представительных и контрольно-счётных органов МО.

В 2012 году в качестве ключевых направлений работы комиссии по региональной политике и местному самоуправлению были определены создание правовых основ контрольных полномочий представительных органов власти по оценке итогов деятельности главы МО, а также реализация ряда вопросов местного значения. Особое внимание было уделено теме муниципального жилищного контроля, который могут осуществлять ОМСУ с июня 2012 года. Для создания эффективного механизма данного полномочия были подготовлены методические рекомендации по принятию ряда нормативных документов.

Комиссией в области социальной политики особое внимание уделено вопросам организации предоставления дополнительного образования детям, обеспечения деятельности

музеев, формированию и развитию ценностей здорового образа жизни и другим. Например, при рассмотрении вопроса по созданию безбарьерной среды для маломобильных групп населения было проведено выездное заседание комиссии в ГО Пермь. По итогам заседания участниками определены проблемные моменты законодательного регулирования. Кроме того, члены обобщили предложения ОМСУ по решению этого важного социального вопроса. После аналитической и юридической экспертизы аппарата Законодательного собрания эти материалы станут основой для подготовки законодотворческих инициатив.

Комиссией Совета по экономической политике особое внимание было уделено вопро-

сам формирования благоприятных условий для развития и поддержки инновационной деятельности, развития сельского хозяйства и жилищного строительства, обращения бытовых и промышленных отходов и ряда других вопросов местного значения. Например, Законодательным собранием Пермского края было поддержано подготовленное данной комиссией предложение Совета представительных органов о разработке Правительством Пермского края проекта концепции программы развития жилищного строительства в Пермском крае на 2012–2015 годы.

Члены Совета активно принимают участие в заседаниях Консультативного совета и комитетов Законодательного собрания.

### 2.8.3. Анализ исполнения решений VI съезда Совета МО

Реализация решений VI съезда Совета МО и Постановления Законодательного собрания Пермского края от 25.08.2011 № 2818 «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае – 2010» являлось основой деятельности Совета МО Пермского края в 2012 году. Механизмы работы были подробно рассмотрены в главах Ежегодного доклада – 2012. Краткие результаты были следующие:

Резолюция VI съезда Совета МО предусматривала 18 вопросов, из которых 5 остались нерешёнными:

- Правлению Совета МО разработать методические указания о перераспределении регионального фонда софинансирования расходов между муниципальными районами и поселениями;
- Комитету по бюджету и финансам Совета МО проанализировать существующую ситу-

ацию и предложить методику формирования районных фондов финансовой поддержки поселений по группам муниципальных образований, имеющих разный уровень социально-экономического развития;

- Правлению Совета МО подготовить предложения по внесению изменений в постановления Правительства Пермского края о кадастровой стоимости земли;
- Министерству регионального развития Пермского края совместно с Комитетом по бюджету и финансам Совета МО рассмотреть возможность внесения изменений и дополнений в Методику формирования норматива расходов на содержание органов местного самоуправления;
- с целью повышения качества юридического сопровождения деятельности ОМСУ Правлению Совета МО организовать работу постоянно действующей юридической службы.

### 2.8.4. Деятельность органов управления Совета муниципальных образований Пермского края

В 2012 году в состав Совета муниципальных образований Пермского края входило 354 муниципальных образования Пермского края.

Свою работу Совет МО строит в соответствии с № 131-ФЗ, Законом Пермского края от

10.02.2010 № 577-ПК «О полномочиях органов государственной власти Пермского края по взаимодействию с Советом муниципальных образований Пермского края» и Уставом организации.

Таблица 2.8.1. Итоги организационной деятельности Совета МО в 2011 году

Заседания Палаты	8	62
Заседание Правлений	9	80
Заседания Комитетов	10	70

В 2012 году было проведено 9 заседаний Правлений Совета, на которых рассматривались следующие основные вопросы:

- об организации межмуниципального сотрудничества на примере Осинского МР;
- о проекте Постановления Правительства Пермского края «О конкурсах муниципальных районов и городских округов Пермского края по достижению наиболее результативных значений показателей управленческой деятельности»;
- о внедрении информационных технологий в целях повышения эффективности управления муниципальным образованием;
- о формировании и проблемах реализации ФСР;
- о реализации Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;
- о проблемах эксплуатации сетей газопроводов, находящихся в муниципальной собственности;
- об организации и проведении конкурса Совета МО «Самое благоустроенное поселение Пермского края».

В 2012 году продолжилась практика проведения выездных заседаний правления Совета МО, которые состоялись в ГО Березники, Осинском МР, Чернушинском ГП (Чернушинский МР), Родниковском СП (Соликамский МР).

В 2012 году продолжилась активная работа палат Совета МО. Основными темами обсуждений во время заседания, были:

- реализации ФРС для поселений;
- реализации Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации пре-

доставления государственных и муниципальных услуг»;

- обсуждение структуры Ежегодного доклада – 2012 года и другие.

В работе всех органов управления Совета принимали участие представители Законодательного собрания, администрации губернатора и правительства Пермского края.

Наиболее активно в 2012 году работал Комитет по комплексному социально-экономическому развитию и безопасности среды обитания (председатель А. А. Кобелев), который организовал и провёл краевой конкурс «Самое благоустроенное поселение Пермского края». В конкурсе приняло участие 17 муниципальных образований.

Инновационными событиями в развитии межмуниципального сотрудничества в 2012 году стали Общее собрание членов Совета МО и Торжественная церемония подведения итогов года.

26.06.2012 года в доме культуры Култаевского СП (Пермский МР) состоялось Общее собрание членов Совета МО, который обсудил текущие вопросы развития местного самоуправления в Пермском крае. В работе собрания принял участие губернатор Пермского края В. Ф. Басаргин.

14.12.2012 во дворце им. А. Г. Солдатова (г. Пермь) состоялась Торжественная церемония подведения итогов года, в которой приняли участие делегации всех муниципальных образований Пермского края (более 800 человек). На открытии церемонии выступил губернатор Пермского края В. Ф. Басаргин.

В 2011 году продолжилась консультационно-методическая деятельность, которая в основном осуществляется силами секретариата Совета МО.

**Таблица 2.8.2. Итоги консультационно-методической деятельности Совета МО в 2011 году**

Консультации	152	136 членов Совета
Проведение семинаров	4	592 человека
Исследования и мониторинги	15	Свыше 800 респондентов
Методические материалы по созданию типовых административных регламентов (электронная версия)		592 участника семинаров
Методические материалы по реализации ПРП «Благоустройство» ГП и СП Пермского края (электронная версия)	1	592 участника семинаров
Информационно-методический портал		Находится в промышленной эксплуатации

15 мая 2012 года председатель Совета МО А. П. Кузнецов представил «Ежегодный доклад о развитии местного самоуправления – 2011»

на пленарном заседании Законодательного собрания Пермского края. По результатам его выступления была создана межведомственная

рабочая группа, в состав которой вошли депутаты Законодательного собрания, члены правительства Пермского края, Уполномоченный по правам человека в Пермском крае, члены Правления Совета МО. Результатом её работы стало Постановление № 499 от 15.11.2012.

По инициативе Председателя Совета МО в мае 2012 года в Перми было подписано Соглашение о сотрудничестве между Советами муниципальных образований Пермского края и Кировской области. В августе делегация Совета МО Пермского края побывала в Кировской области. В ноябре 2012 года члены Правления Палаты сельских поселений приняли участие в конференции по вопросам развития местного самоуправления (г. Киров).

В 2012 году Палата ГП провела III зимнюю и II летнюю Спартакиады городских поселений Пермского края.

Финансовая устойчивость Совета окрепла. В 2012 году Палата ГО уплатила взносы в объёме 100 %, Палата МР — 97,8 %, Палата ГП — 97,8 %, Палата СП — 95 %. Впервые в практике пополнения бюджета Совета МО были использованы целевые взносы. Их сумма составила 1667,6 тысяч рублей. Они были направлены на проведение Общего собрания Совета МО и Торжественной церемонии подведения итогов. Задолженность по взносам составила 4,6 %. Бюджет Совета направляется на исполнение уставных функций в разрезе палат: 77 % — Палата сельских поселений, 10,8 % — Палата городских поселений, 10,6 % — Палата муниципальных районов и 1,6 % — Палата городских округов.

Стабильный рост средств Совета МО — показатель не только активной работы самих членов Совета, но и роста признания авторитета Совета среди его членов.

### 2.8.5. О практике заключения и исполнения соглашений о сотрудничестве

В 2012 году была значительно расширена практика подписания Соглашений о сотрудничестве с организациями, влияющими на ход исполнения вопросов местного значения:

- Пермской торгово-промышленной палатой
- Объединением работодателей «Сотрудничество»
- «Дабл Ю Уай Джи Интернэшнл Лимитед» (г. Москва)
- Северо-Западным (Прикамским) объединённым окружным (отдельным) казачьим обществом Волжского войскового казачьего общества.

В рамках подписанных соглашений с прокуратурой и министерством юстиции продолжалась работа, основное содержание которой описано в главе «2.1. Формирование

нормативно-правовой базы, способствующей развитию местного самоуправления» данного доклада.

В 2012 году в режиме конструктивного диалога Совет МО работал с Пермским краевым советом профсоюзов. В мае 2012 года было проведено два круглых стола по теме «Социальное партнёрство: на благо Пермского края», в которых приняли участие главы муниципальных районов, руководители Координационных советов организаций профсоюзов, представители Объединения работодателей «Сотрудничество», учёные. Результатом этих дискуссий стал законопроект об изменении закона Пермского края «О социальном партнёрстве». По решению Правления Совета МО он будет вынесен на рассмотрение Законодательного собрания Пермского края в первом полугодии 2013 года.

***Дальнейшее развитие горизонтальных связей между ОМСУ, появление новых коммуникационных площадок является перспективным направлением работы муниципального сообщества. Выработка совместных решений, активный обмен опытом позволяют значительно повышать качество решения вопросов местного значения.***

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ежегодный доклад «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае – 2012» был подробно рассмотрен и утверждён делегатами VII съезда Совета муниципальных образований Пермского края. Процесс обобщения, осмысления и оценки того, что удалось или не удалось сделать в 2012 году, позволяет сформулировать основные направления работы на 2013 год.

Информация, представленная в Ежегодном докладе – 2012, свидетельствует о следующих процессах:

- активизировалась практика участия муниципальных образований в законотворческой деятельности;
- совершенствовались механизмы взаимодействия с федеральными и региональными органами государственной власти;
- расширилась практика участия муниципальных образований в реализации регионального фонда софинансирования расходов;
- созданы необходимые условия для формирования открытого информационного пространства Пермского края;
- совершенствовались формы межмуниципального сотрудничества, а также усилились позиции Совета муниципальных образований в формировании гражданского общества.

В то же время анализ информации, представленной в Ежегодном докладе – 2012, показывает, что остался нерешённым ряд важных для развития местного самоуправления проблем:

- не удалось создать условия для проведения эффективной кадровой муниципальной политики, формирования и закрепления высококвалифицированных специалистов в сфере муниципального управления;

- не отрегулирован окончательно механизм передачи государственных полномочий муниципальным образованиям Пермского края;
- существующая региональная система административно-территориального деления Пермского края не в полной мере способствует социально-экономическому и общественно-политическому развитию муниципальных образований;
- не сформирован действенный механизм методической, юридической и информационной поддержки органов местного самоуправления.

**Впервые 21 апреля 2013 года будет отмечаться День местного самоуправления. Он установлен в честь издания в 1785 году Жалованной грамоты городам, которая положила начало развитию российского законодательства о местном самоуправлении.**

Для решения перечисленных и других имеющихся проблем развития местного самоуправления Пермского края предлагается:

- проанализировать действующую систему управления муниципальными образованиями и провести работу по оптимизации административно-территориального

устройства Пермского края с учётом социально-экономических и общественно-политических преобразований, обратив особое внимание на создание межмуниципальных агломераций;

- оптимизировать механизмы передачи государственных полномочий муниципальным образованиям в строгом соответствии с действующим российским законодательством;
- подготовить обоснованные предложения по закреплению дублирующих полномочий за одним типом муниципальной власти (район — поселение);
- разработать механизм действенного мониторинга влияния контрольно-надзорных органов на деятельность органов местного самоуправления с представлением полученных результатов в межведомственную комиссию по анализу эффективности контрольно-надзорной деятельности в Пермском крае;
- в целях повышения инвестиционной привлекательности территорий завершить в 2013 году разработку и утверждение документов территориального планирования, используя региональный фонд софинансирования расходов;
- разработать краевую программу по газификации населённых пунктов, решив одновременно с этим вопрос о техническом содержании муниципальных газовых сетей;
- в целях создания условий устойчивого развития муниципальных образований Пермского края подробно изучить механизмы повышения доходной части местных бюджетов для различных типов муниципальных образований;
- завершить работу по приведению муниципальных правовых актов в соответствие с федеральным и региональным законодательством в области противодействия коррупции;
- рассмотреть возможность изменения методики расчёта норматива формирования расходов на содержание органов местного самоуправления в части включения в нор-

матив новых расходов постоянного характера, связанных с изменением функционала органов местного самоуправления, введения запрета на снижение норматива на очередной финансовый год по отношению к утверждённому;

- в целях безусловного исполнения Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» принять Концепцию «О развитии информационного общества в Пермском крае до 2020 года», а также предусмотреть в ней приобретение и установку единых программных продуктов, способствующих повышению качества муниципального управления (ведение книг похозяйственного учёта, создание мастер-планов развития территорий и другое);
- приступить к созданию краевой целевой программы развития территориального общественного самоуправления как необходимого условия развития местного самоуправления;
- для реализации Закона Пермского края от 1 декабря 2011 года № 871-ПК «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям» использовать практику заключения соглашений о взаимовыгодном сотрудничестве и совместных действиях с общественными организациями, представляющими интересы многодетных семей;
- в целях совершенствования структуры управления органами местного самоуправления проработать вопрос о создании подразделений, занимающихся внутриполитическими вопросами (реализация государственной национальной политики (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 602), федеральных задач по выстраиванию сбалансированных межконфессиональных отношений и повышению роли политических партий в решении вопросов общественно-политической жизни муниципальных образований Пермского края).

*2013 год — это десять лет реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Много удалось сделать за это время, но ещё больше — предстоит, чтобы местное самоуправление стало реальной основой для процветания и благополучия Пермского края.*