



СОВЕТ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
ОБРАЗОВАНИЙ  
ПЕРМСКОГО КРАЯ

# Ежегодный доклад

*О состоянии местного самоуправления  
и развитии муниципальных образований  
в Пермском крае в 2014 году*



Пермь, 2015

## Оглавление

<i>Глава 1 Итоги исполнения пунктов резолюции VIII Съезда</i> .....	3
1.1. Государственно-частное партнерство. Муниципально-частное партнерство. Правовой аспект. ....	3
1.2. Качество связи в муниципальных образованиях .....	5
1.3. Взаимодействие органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами .....	9
1.4. О проекте новой методики расчета нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления и порядке мониторинга соблюдения данных нормативов .....	11
1.5. Отлов безнадзорных животных. Вопросы распределения полномочий между муниципалитетом и регионом. ....	14
1.6. Газификация муниципальных образований Пермского края и обеспечение своевременной оплаты за потребленный газ предприятиями, вырабатывающими тепловую энергию для муниципальных образований Пермского края .....	18
1.7. О деятельности органов местного самоуправления по разработке и принятию документов территориального планирования .....	20
<i>Глава 2 Актуальные вопросы развития системы местного самоуправления в Пермском крае</i> .....	22
2.1. <i>Правовые аспекты развития системы местного самоуправления</i> .....	22
2.2.1. Закон о выборах №401-ПК от 24.03.2015 г. Региональная практика. ....	22
2.2.2. Вопросы перераспределения полномочий в рамках закона № 416-ПК от 22.12.2014 г. ....	26
2.2.3. Актуальная практика применения норм Земельного кодекса РФ. Вопросы распределения полномочий. ....	29
2.2. <i>Финансовые аспекты развития системы местного самоуправления</i> .....	31
2.2.1. Финансовые аспекты делегирования исполнения государственных полномочий .....	31
2.2.2. Мероприятия, направленные на повышение собираемости налогов. Опыт муниципальных образований .....	34
2.2.3. Инвестиционная привлекательность муниципальных образований Пермского края. Практика внедрения Стандарта инвестиционной деятельности в территориях Пермского края. ....	38
2.2.4. Институт самообложения граждан, как форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления.....	44

2.2.5. Развитие системы стратегического планирования муниципальных образований в связи с принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ .....	48
2.2.6. Проблемы перехода на программно-целевой метод управления бюджетом.....	49
2.3. <i>Актуальные тенденции развития системы местного самоуправления</i> .....	50
2.3.1. О подходах к установлению представительным органом порядка и критериев оценки результативности деятельности органов местного самоуправления и главы администрации. Практика муниципалитетов Пермского края.....	50
2.3.2. Оценка деятельности глав муниципальных районов и городских округов. Конкурс по достижению наиболее результативных значений показателей управленческой деятельности. ....	54
2.3.3. Формирование эффективной кадровой муниципальной политики .....	57
2.3.4. Развитие территориального общественного самоуправления .....	59
2.3.5. Создание агломераций, как инструмент повышения эффективности муниципального управления (на примере Березниковско-Соликамской агломерации) .....	64
2.3.6. Опыт создания многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Пермском крае .....	66
2.3.7. Развитие туризма в Пермском крае .....	71
РЕЗОЛЮЦИЯ IX СЪЕЗДА СОВЕТА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПЕРМСКОГО КРАЯ.....	75

## Деятельность Совета муниципальных образований Пермского края в 2014 году (далее – Совет МО)

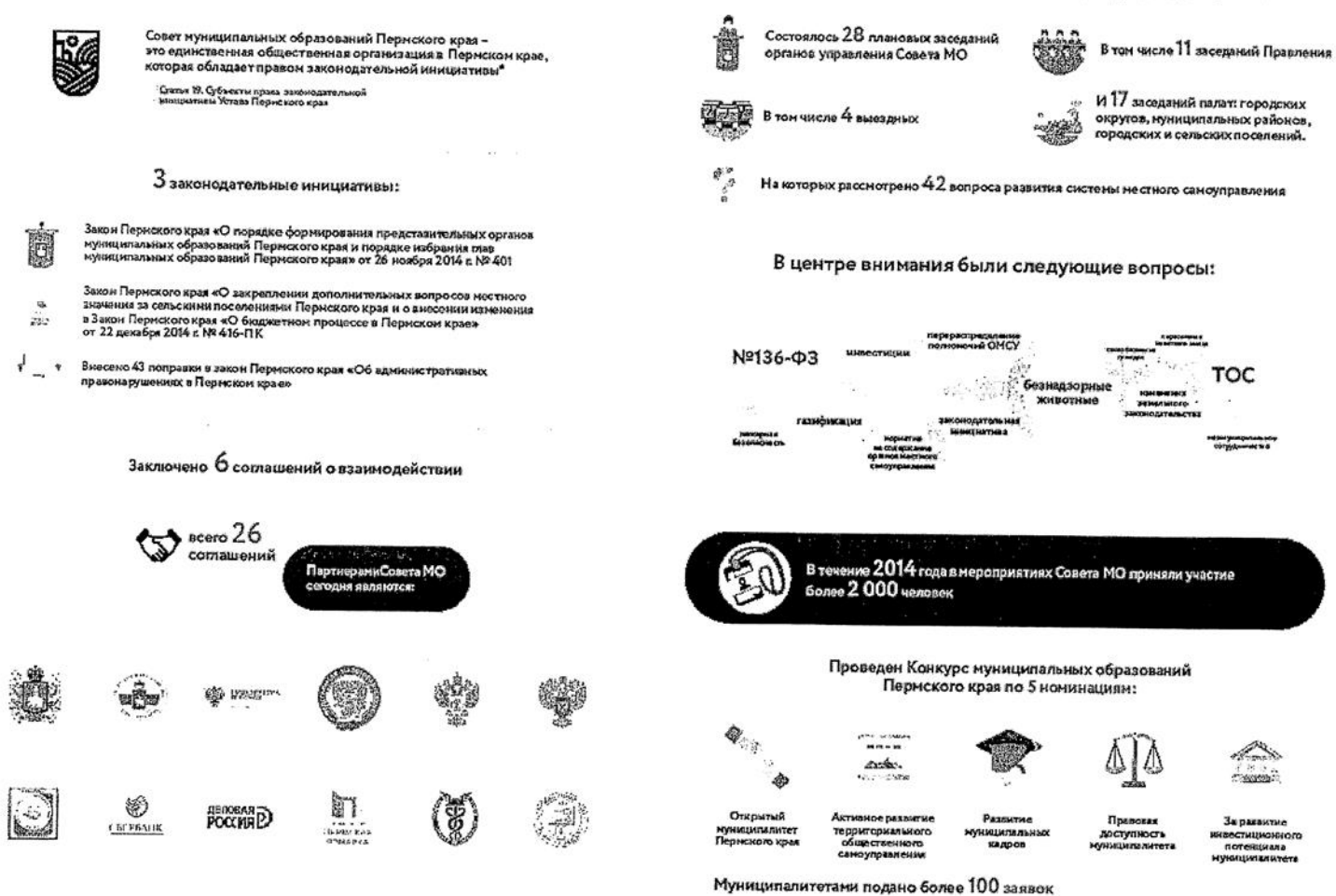


Рисунок 1

### Глава 1 Итоги исполнения пунктов резолюции VIII Съезда

#### 1.1. Государственно-частное партнерство. Муниципально-частное партнерство. Правовой аспект.

В настоящее время органы государственной и муниципальной власти все чаще привлекают для решения своих задач бизнес-сообщество. Это позволяет оптимизировать использование ресурсов, эффективно распределить функции между сторонами взаимодействия, что в конечном итоге обеспечивает более качественный результат. Основной идеей ГЧП является привлечение частных структур к финансированию строительства, эксплуатации, реконструкции и управления объектами, которые находятся в сфере интересов и контроля государства.

Зачастую именно бизнес может обеспечить более качественное управление собственностью, наиболее слаженно и экономно организовать бизнес-процессы, провести обучение персонала для выполнения поставленных задач. Органам власти же остается функция постановки задачи, бюджетирования процесса и контроль качества выполнения работы либо оказания услуги. Грамотное распределение функций между сторонами взаимодействия позволяет существенно сэкономить



финансовые средства и обеспечить более качественный результат выполнения работы.

В настоящее время в России реализуется более 200 проектов на принципах государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) в следующих сферах: транспорт, теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение, здравоохранение и образование, физкультура и спорт, обращение с ТБО, строительство технопарков и т.д.

### **Правовое поле**

Несмотря на то, что проекты, реализуемые на принципах ГЧП сегодня не редкость, правовое поле в настоящее время окончательно не сформировано. Ситуация такова, что законы об организации ГЧП принимаются в регионах, но федеральный закон, регулирующий данную сферу, отсутствует. Министерством экономического развития РФ еще несколько лет назад был внесен на рассмотрение Государственной Думы проект закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», но до настоящего времени законопроект не принят. Таким образом, взаимоотношения между государством и бизнесом по вопросам организации ГЧП регулируются законодательством лишь косвенно, такими федеральными законами, как Федеральный закон от 21 июля 2005г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», Федеральный закон от 30 декабря 1995г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» с последними изменениями от 19.07.2011 № 248-ФЗ и т.д., а также Гражданским, Бюджетным, Налоговым и Земельным кодексами.

### **Практика Пермского края**

Муниципально - частное партнерство (далее – МЧП) является эффективным механизмом для повышения инвестиционной привлекательности муниципалитетов с целью развития муниципальной экономики. В Пермском районе уже есть примеры успешных практик муниципально-частного партнерства. В частности, Пермский район является площадкой для реализации пилотных проектов пермского кластера волоконно-оптических технологий «Фотоника». Взаимодействие кластера «Фотоника» и Администрации Пермского района является примером кооперации бизнеса и органов местного самоуправления. В ближайшее время входящая в кластер компания ОАО «Ростелеком» в рамках исполнения государственной программы протянет оптоволоконные линии связи на всей территории Пермского края. В кластер «Фотоника» входят ведущие предприятия: Инкаб, Авиадвигатель, Ростелеком и другие, а также ведущие ВУЗы нашего края – Пермский государственный классический университет и Пермский государственный политехнический университет. Наиболее часто встречающийся пример применения принципов МЧП – это строительство детских садов. Активно практика развивается, в частности, в г. Перми.

### **Правовое регулирование в Пермском крае**

В марте 2015 года был принят во втором чтении проект закона «Об основах государственно-частного партнерства в Пермском крае»<sup>1</sup>, который был внесен на

<sup>1</sup> Об основах государственно-частного партнерства: закон Пермского края от 1.04.2015 г. № 457-ПК. Официальный сайт Законодательного Собрания Пермского края [http://zsperm.ru/upload/iblock/265/457\\_PK\\_01042015.pdf](http://zsperm.ru/upload/iblock/265/457_PK_01042015.pdf)

рассмотрение краевого парламента по инициативе депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» еще в 2013 году. С тех пор в проект закона было внесено более 70 поправок. Принятие закона станет опорой для эффективного взаимодействия бизнеса и органов власти в реализации сразу нескольких крупных инвестиционных проектов, в частности, в сфере дорожного строительства.

В отношении муниципалитетов закон содержит следующее указание:

1. Реализация проектов государственно-частного партнерства может осуществляться при участии муниципальных образований Пермского края, на территориях которых реализуются проекты государственно-частного партнерства.

2. Участие муниципальных образований Пермского края в проектах государственно-частного партнерства осуществляется на основании муниципальных правовых актов, принятых в соответствии с федеральным законодательством и настоящим Законом<sup>2</sup>.

Следовательно, муниципальным образованиям необходимо руководствоваться собственными муниципальными нормативными правовыми актами и при необходимости обеспечить восполнение пробелов собственного правового поля принятием последних. Реализация полномочий органов местного самоуправления посредством включения в процессы ГЧП или самостоятельное формирование взаимодействия с бизнесом в формате МЧП позволит муниципалитетам снизить издержки и инвестиционные риски, повысить уровень предоставляемых населению услуг, эффективно использовать объединенные ресурсы власти и бизнеса, что, в свою очередь, будет способствовать социально-экономическому развитию территорий.

## **1.2. Качество связи в муниципальных образованиях**

В настоящее время муниципальные районы и городские округа Пермского края существенно отличаются по показателям доступности и качества предоставления услуг связи. Основная причина низкого качества предоставления услуг или полной недоступности для жителей того или иного вида связи – это отсутствие необходимой инфраструктуры, строительство которой требует значительных капиталовложений.

Препятствуют развитию информационно-телекоммуникационной инфраструктуры также такие факторы, как низкая средняя плотность населения (общее количество населенных пунктов Пермского края численностью до 300 человек составляет 3 179 или 85% от всего количества населенных пунктов, при этом в них проживает 6,2% от общей численности населения края); износ и недостаточность инфраструктуры линий связи (в том числе применяемых в системах радио- и телевидения) и коммутационного оборудования местной связи; высокие капитальные затраты операторов фиксированной и подвижной радиотелефонной связи и низкая окупаемость при организации доступа к услугам связи на территориях с малой плотностью населения и в ряде районов Пермского края.

---

<sup>2</sup> Об основах государственно-частного партнерства: закон Пермского края от 01.04.2015 г. № 457-ПК. Статья 6. Официальный сайт Законодательного Собрания Пермского края [http://zsperm.ru/upload/iblock/265/457\\_PK\\_01042015.pdf](http://zsperm.ru/upload/iblock/265/457_PK_01042015.pdf)

В целях повышения доступности услуг связи для жителей Пермского края перед Правительством Пермского края сегодня сформулирована задача<sup>3</sup> по обеспечению инфраструктурной доступности для жителей и организаций Пермского края, органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края широкого спектра информационных и телекоммуникационных услуг, включая универсальные услуги связи<sup>4</sup>. Информация о текущем состоянии доступности универсальных услуг связи представлена в Таблице 1. В результате реализации государственной программы доля населенных пунктов Пермского края с населением не менее 250 чел., обеспеченных универсальными услугами связи составит 98%. Для выполнения поставленной задачи планируется привлечение федеральных средств.

Таблица 1

### Текущее состояние доступности универсальных услуг связи

Населённые пункты	Кол-во населённых пунктов	Отсутствует сотовая связь	Отсутствует ШПД
от 500 до 10 000 чел.	305	66	129
от 250 до 499 чел.	306	242	256
Всего	611	308	385

Кроме того, в период с 2014 по 2019 гг. будет построено более 5 000 км волоконно-оптических линий связи (далее – ВОЛС) в малочисленных населённых пунктах (311 населенных пунктов с численностью населения от 250 до 500 человек)<sup>5</sup>. Таким образом, в указанные сроки будет создана инфраструктура, которая в дальнейшем сможет быть использована сотовыми операторами для обеспечения мобильной связью населенных пунктов с малой численностью населения.

Информация о доступности услуг связи в городских округах и муниципальных районах Пермского края по состоянию на конец 2014 года<sup>6</sup> представлена на рисунке 2.

<sup>3</sup> Об утверждении государственной программы Пермского края «Развитие информационного общества»: постановление Правительства Пермского края от 29.09.2013 г. № 1270-п.

<sup>4</sup> К универсальным услугами связи согласно Федеральному закону от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи» (ред. от 02.04.2014) относятся следующие:

услуги телефонной связи с использованием таксофонов, многофункциональных устройств, информационных киосков (инфоматов) и аналогичных устройств;

услуги по передаче данных и предоставлению доступа к Интернет с использованием средств коллективного доступа;

услуги по передаче данных и предоставлению доступа к Интернет с использованием точек доступа.

<sup>5</sup> Государственный контракт ОАО «Ростелеком» с Федеральным агентством связи от 13 мая 2014 г. № УУС-01/2014.

<sup>6</sup> По данным Управления Роскомнадзора по Пермскому краю Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Так, услуги местной телефонной связи наименее доступны жителям Гайнского, Кочевского и Юрлинского районов, услуги мобильной связи – в Юрлинском, Уинском и Оханском районах.

Наиболее проблемная сфера услуг – это предоставление доступа к сети Интернет. Как следует из графика 2, в восьми муниципальных образованиях доступность услуги подключения к сети Интернет посредством мобильной связи не доходит даже до 40%, а в Косинском районе находится на отметке в 0%. Тяжелая ситуация сложилась в Юрлинском районе, где все три показателя по доступности к сети Интернет находятся на неудовлетворительном уровне. Низкие показатели в среднем по краю также наблюдаются и по качеству предоставления услуги эфирного телевидения – особенно низкие показатели установлены в Ординском (21%) и Оханском (24%) районах.

В Резолюции IX Съезда Совета МО Правительству Пермского края рекомендовано «продолжить осуществлять своевременную реализацию мероприятий по улучшению качества связи на территории муниципальных образований Пермского края в рамках государственной программы Пермского края «Развитие информационного общества».





### 1.3. Взаимодействие органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами

Одной из наиболее актуальных проблем для органов местного самоуправления в течение многих последних лет были сложности во взаимоотношениях с контрольно-надзорными органами.

Тема избыточного надзора со стороны федеральных территориальных структур была актуальна для всех регионов России, и поэтому на Всероссийском съезде муниципальных образований, который состоялся осенью 2013 года в Суздале с участием Президента России, было положено начало решению назревшей проблемы. Далее эта тема обсуждалась на площадке Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления.

Президент поручил федеральному правительству разработать пакет нормативных правовых актов, направленных на повышение эффективности государственного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления. Была организована работа по выявлению и анализу нарушений во всех федеральных округах, были созданы межведомственные комиссии для оперативного решения возникающих вопросов.

При губернаторе Пермского края была создана межведомственная комиссия по анализу эффективности контрольно-надзорной деятельности<sup>7</sup>. Кроме того, в целях устранения возникающих в ходе проведения проверок разногласий органов местного самоуправления Пермского края и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, распоряжением руководителя Администрации губернатора Пермского края от 27 ноября 2014 г. № СЭД-01-42-ра-96 была создана мобильная группа по контрольно-надзорной деятельности в Пермском крае.

В ходе работы Совету муниципальных образований было поручено ежеквартально проводить мониторинг практики взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственного контроля, в частности, по количеству контрольных мероприятий, числу и характеру истребованных документов, содержанию требований и срокам исполнения выданных предписаний.

На этапе первоначального сбора информации среди проблем, которые главы указывали в своих обращениях, значилось проведение частых внеплановых проверок, большое количество информационных запросов, в том числе той информации, которая находится в открытом доступе в сети Интернет, требования предоставить ответы по запросам в чрезвычайно короткие сроки, которые порой составляли несколько часов и т.д.

---

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



По результатам анализа информации, представленной муниципальными образованиям по итогам 2014 года, можно сделать вывод, что многие проблемы в характере взаимодействия органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами были успешно решены благодаря слаженной работе на всех уровнях власти.

В декабре 2013 года был принят федеральный закон №370-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который установил новые «правила игры» во взаимодействии между контрольно-надзорными органами и органами местного самоуправления. Велась активная работа на уровне федеральных округов. Было проведено несколько окружных совещаний под председательством Полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе, на которых представители субъектов делились успешным опытом решения актуальных для всех проблем. Контрольными органами были приняты меры в целях оптимизации планирования проверок органов местного самоуправления, сократилось число плановых и внеплановых проверок, исключены факты дублирующих проверок, сократилась практика применения чрезмерных штрафных санкций к должностным лицам местного самоуправления.

Результаты мониторинга, проведенного Советом, показали, что решение проблемных вопросов в целом развивается по положительному сценарию. Однако есть и нерешенные проблемы, которые в основном носят локальный характер и требуют решения в выстраивания конструктивного диалога между конкретными субъектами взаимодействия.

#### **Практика муниципалитетов:**

##### Количество проверок

Несмотря на общую тенденцию к сокращению количества проверок, в г. Березники, наоборот, их число увеличилось. Так, если в 2013 году в отношении органов местного самоуправления было проведено 119 проверок, то в 2014 - 124. В отношении муниципальных учреждений в 2013 году - 277, в 2014г. - 403. Среди контрольно-надзорных органов, активизировавших свою деятельность, – МВД, Прокуратура, МЧС, Роспотребнадзор и Гособрнадзор. УФАС, Росприроднадзор, Россельхознадзор, Ростехнадзор, Природоохранная прокуратура, Государственная инспекция труда, в свою очередь, сократили количество проверок в отношении органов местного самоуправления<sup>8</sup>.

##### Сроки предоставления информации

В рамках проведения мониторинга эффективности контрольно-надзорной деятельности на особом контроле стоял вопрос о соблюдении сроков предоставления информации в рамках запросов, инициаторами которых выступали

---

<sup>8</sup> Ответ Администрации г. Березники на запрос Совета муниципальных образований Пермского края «Об осуществлении контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления в течение 4 квартала 2014 г.» № 31 от 20 января 2015 г.

контрольно-надзорные органы власти. Случаи несоблюдения законодательно установленного требования предоставлять срок ответа на запрос не менее 10 дней были зафиксированы в 2014 году в двух территориях – г. Березники и Кунгурский муниципальный район. Так, Администрации г. Березники сообщает: «за 12 месяцев 2014 года в Администрацию города Березники поступило 37 требований контрольно-надзорных органов с нарушением 10-ти дневного срока подготовки ответа в том числе со сроком исполнения 1 день»<sup>9</sup>. В Кунгурском районе установлено несколько случаев направления требований предоставить информацию в срок 2-3 дня. Нарушение установленных законом правил наблюдается в отношении Кунгурской городской прокуратуры. Остальные контрольно-надзорные органы осуществляли деятельность с соблюдением установленных норм.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что наиболее острые вопросы во взаимоотношениях органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами удалось решить.

Наиболее значимым для муниципалитетов результатом является тот факт, что в течение 2014 года практически ликвидирована практика применения чрезмерных штрафных санкций, ведь еще в 2013 году эта проблема была, пожалуй, наиболее серьезной. Были зафиксированы случаи, когда всего лишь одно требование контрольного органа содержало предписания, исполнение которых требовало финансовых затрат, равных  $\frac{1}{4}$  доходной части бюджета. В ряде случаев предписания составляли практически половину местного бюджета: а именно, в Юрлинском районе, в Уинском сельском поселении – 45%<sup>10</sup>.

Вышеуказанные итоги работы по повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности свидетельствуют о положительной динамике развития взаимодействия органов местного самоуправления и контрольно-надзорных органов Пермского края, о планомерном формировании единообразных подходов к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в регионе.

#### **1.4. О проекте новой методики расчета нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления и порядке мониторинга соблюдения данных нормативов**

Определение нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления – это требование федерального законодательства,

<sup>9</sup> Ответ Администрации Кунгурского муниципального района на запрос Совета муниципальных образований Пермского края «Об осуществлении контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления в течение 4 квартала 2014 г.» № 31 от 20 января 2015 г.

<sup>10</sup> Более подробная информация содержится в Ежегодном докладе Совета муниципальных образований Пермского края «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Пермском крае в 2013 году».

которое впервые появилось в 2010 году внесением соответствующих поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Цель нововведения – ограничить рост расходов на содержание чиновников в муниципалитетах.

В Пермском крае методика расчета нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления и порядке мониторинга соблюдения данных нормативов (далее – Методика) была впервые принята и применена на практике в 2010 году.

В 2014 году Министерством территориального развития Пермского края совместно с НИУ «Высшая школа экономики-Пермь» была разработана новая Методика расчета нормативов. В ближайшее время она будет применяться в муниципалитетах Пермского края.

### Этапы расчета нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления и оплату труда

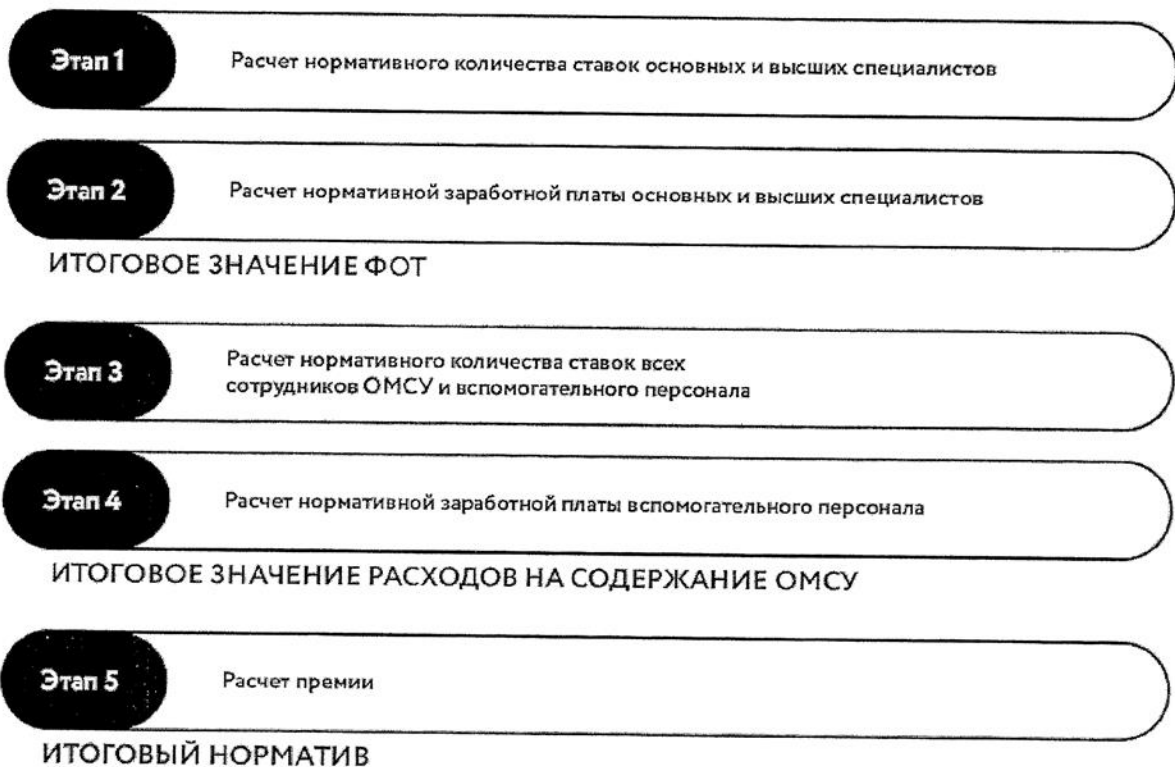





Рисунок 3

### Недостатки существующей методики расчета нормативов:

-  Основа расчетов – расходная база 2008-2009 гг. – устаревшая, необъективная в виду искажений кризисного периода
-  3,1415 Непрозрачность расчета некоторых коэффициентов методики.
-  Отсутствие стимулирующей составляющей. Не учитывала динамику изменения доходов муниципальных образований.

### Преимущества новой методики:

-  Расчет осуществляется в несколько этапов. Прозрачность результата.
-  Для расчета используются показатели, «привычные» для МО.
-  Точность расчетов. Используются значения, объективно отражающие реальность.
-  Коэффициенты универсальны. Применяются одинаково для всех МО.
-  Прямая зависимость от объема собственных доходов МО. Стимулирует МО на рост собственных налоговых, неналоговых доходов и инвестиционного/налогового потенциала.
-  Позволяет рекомендовать оптимальную численность служащих, а при необходимости - ограничивать все расходы на содержание ОМСУ.

### Рисунок 4

Новая методика прошла обсуждение на всех палатах Совета муниципальных образований, из представителей краевого правительства и финансистов муниципальных районов и городских округов была сформирована рабочая группа, по итогам работы которой были обсуждены и скорректированы все спорные моменты. На данном этапе, в течение 2015 года, будет проводиться апробация новой Методики – ее тестирование в пробном режиме, включающее выявление и последующее устранение всех возможных недостатков. В данный момент новая Методика еще вызывает у муниципальных образований немало вопросов, но в ходе совместной работы мы устраним все имеющиеся замечания.

Основные задачи Министерства территориального развития Пермского края на 2015 год – ознакомить органы местного самоуправления с механизмом расчета по новым правилам, а также улучшить применение Методики в технологическом плане: а именно, минимизировать погрешности при расчетах, полностью автоматизировать процесс расчета, скорректировать показатели с учетом стоящих сегодня задач и приоритетов развития.

Новая методика расчета нормативов позволит внедрить современные правовые и финансовые механизмы стимулирования эффективности осуществления местного самоуправления, оптимизировать текущие и неэффективные расходы бюджетов муниципальных образований в Пермском крае.

В Резолюции Правительству Пермского края рекомендовано «внедрить с 2016 года новую Методику расчета нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления Пермского края, вместе



с порядком мониторинга их соблюдения с учетом предложений рабочей группы по рассмотрению Методики». А главам муниципальных образований – «проанализировать состав и структуру расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края и обеспечить их сокращение за счет оптимизации материальных затрат», а также «обеспечить соблюдение нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края, утвержденных постановлением Правительства Пермского края от 08.06.2010 г. № 301-п «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

#### **1.5. Отлов безнадзорных животных. Вопросы распределения полномочий между муниципалитетом и регионом.**

Вопрос организации отлова безнадзорных собак остается на повестке дня на протяжении уже нескольких лет. Главы муниципальных образований не раз обращались в Совет муниципальных образований с просьбами решить существующие в данной сфере проблемы, неоднократно обсуждали этот вопрос на различных площадках.

В 2014 году было принято постановление Правительства Пермского края от 9 июля 2014 г. №596-п «Об утверждении Правил отлова, регистрации, учета и содержания безнадзорных животных на территории Пермского края» (далее – Правила). Согласно Правилам, отлов должен осуществляться в срок не позднее двух недель с момента поступления заявки о местонахождении стаи собак. Однако в действительности незамедлительно организовать мероприятия по отлову и содержанию безнадзорных животных на территориях, не участвующих в пилотном проекте Госветинспекции Пермского края (к ним относится г. Пермь: а именно, микрорайоны Закамск и Гайва) не представляется возможным.

В связи со сложившейся ситуацией в настоящее время Инспекцией прорабатывается вопрос о возможности наделения органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края отдельными государственными полномочиями Пермского края в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения (передача полномочий в сфере обращения с безнадзорными животными на уровень органов местного самоуправления с соответствующим финансированием из бюджета Пермского края).

##### *Федеральный аспект:*

Вопрос об отлове безнадзорных собак длительное время остается нерешенным и по причине его неурегулированности на федеральном уровне. Уже четвертый год проект закона «Об ответственном отношении к животным» находится на рассмотрении между первым и вторым чтениями в Государственной Думе РФ.

Решение вопроса передачи указанных полномочий органам местного самоуправления зависит также от принятия на федеральном уровне законопроекта № 502311-6 «О внесении изменений в статьи 14-1 и 16-1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации», принятого в первом чтении 23 сентября 2014 г., согласно которому органы местного самоуправления могут быть уполномочены (иметь право) на самостоятельную организацию мероприятий по отлову и содержанию бездомных животных на подконтрольной территории.

Таким образом, окончательное решение вопроса об определении механизма регулирования численности безнадзорных животных, а также о необходимости внесения изменений в существующий механизм обращения с безнадзорными животными будет принято с учетом правового регулирования в сфере обращения с безнадзорными животными на федеральном уровне.

До утверждения Правил органы местного самоуправления формально не были наделены полномочиями по отлову собак, но фактически им приходилось их исполнять, поскольку ответственность за безопасность населения с моральной точки зрения все же несет глава муниципалитета. Не имея морального права оставить многочисленные обращения граждан по фактам укусов без внимания, главы муниципалитетов сформировали собственную практику решения проблемы. К примеру, г. Пермь еще в 2007 году взял это полномочие на себя, наделив обязанностью его исполнения Пермскую городскую службу по отлову безнадзорных животных. Добрянское городское поселения активно привлекает к решению вопроса волонтеров. Устойчивая практика самостоятельного решения проблемы сложилась и в Березовском районе.

Муниципалитет готов решать проблему собственными силами, однако в этом случае требуется официально закрепить это полномочие за органами местного самоуправления, чтобы исключить протесты Прокуратуры Пермского края по факту нецелевого использования бюджетных средств. На сегодняшний день отлов безнадзорных собак – это дорогостоящее мероприятие. Стоимость отлова одной особи зависит от особенностей договора, заключенного между органом МСУ и организацией, осуществляющей отлов, но в каждом случае эта сумма значительна, особенно для муниципалитетов с небольшим бюджетом. Кроме того, по закону высокودотационный муниципалитет попросту не имеет права исполнять полномочия сверх тех, что установлены для него законодательством.

Большинство глав готовы взять на себя полномочие по отлову безнадзорных животных, тем более что фактически они уже исполняют его не первый год. Но эта деятельность должна существовать в правовом поле, которое на сегодняшний день окончательно не сформировано. На исполнение полномочия должны быть выделены средства из краевого бюджета.

Кроме того, в ходе обсуждения данного вопроса на заседании Правления Совета было рекомендовано рассмотреть возможность создания межмуниципальных служб по отлову собак по принципу территориальной принадлежности. Межмуниципальное сотрудничество в решении этой проблемы – наиболее оптимальный вариант для муниципалитетов, поскольку позволит существенно сэкономить финансовые средства, выработать оптимальный механизм сотрудничества.

*Практика муниципалитета:*

На сегодняшний день единого подхода во взаимодействии ОМСУ с организациями, осуществляющими отлов собак, нет. К примеру, Березовский



район нашел организацию, условия работы которой посчитал оптимальными, только в Соликамске. Расстояние между заказчиком и подрядчиком – более трехсот километров, однако это оказалось наиболее приемлемым вариантом. И дело даже не в цене – отлов 1 собаки по прейскуранту выбранной организации обходится на 1 тысячу дороже. Однако другие организации действуют по совершенно не выгодным для ОМСУ правилам: в условиях договора значится, что организация должна осуществить отлов не менее 7 особей, работая всего 2-3 часа, а если план не будет выполнен, местная администрация будет обязана покрыть убытки подрядчика. Организация же, базирующаяся в Соликамске, предложила оптимальные условия: договор заключается не на время присутствия подрядчика, а по количеству особей. Подрядчик обязуется работать столько времени, сколько потребуется.

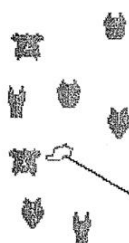
На момент подготовки данного доклада произошли изменения в законодательстве, регулирующем проблему отлова и содержания безнадзорных животных. Был принят Федеральный закон Российской Федерации от 30 марта 2015 г. № 64-ФЗ, который закрепил за органами местного самоуправления городских округов и городских и сельских поселений право «осуществлять мероприятия по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на их территории». Поскольку формулировка предполагает не директивный подход, а именно «право» осуществлять деятельность, из этого следует, что воспользоваться этим правом смогут лишь те муниципалитеты, дотационность которых не превышает 30%. Однако принятие федерального закона ознаменовало собой значимый тренд и обеспечило правовое поле для деятельности хотя бы части муниципальных образований.

Итогом обсуждения вопроса стало внесение в Резолюцию IX Съезда Совета МО поручения Правлению Совета МО «разработать проект закона Пермского края «Об обращении с безнадзорными животными» с целью передачи государственного полномочия по отлову и содержанию безнадзорных животных с регионального на муниципальный уровень с необходимым объемом субвенции из бюджета Пермского края».

## Проблема безнадзорных собак



Не менее 3,6 тысяч рублей  
стоит отлов 1 собаки



В Пермском крае приблизительно 10 000 особей  
безнадзорных животных.  
Из них 4,5 тысячи – в г. Пермь,  
5,5 тысяч – в других территориях

3 038 укусов населения безнадзорными собаками  
зафиксировано в 2014 году



991 случай – в г. Перми



Реже всего в 2014 году людей кусали  
в ЗАТО Звездный, в Красновишерском  
и Ординском районах



Ни одного обращения по укусам  
в течение 2014 года не поступило  
в Березовском и Ильинском районах

Рисунок 5

### 1.6. Газификация муниципальных образований Пермского края и обеспечение своевременной оплаты за потребленный газ предприятиями, вырабатывающими тепловую энергию для муниципальных образований Пермского края

Одним из актуальных вопросов, активно обсуждаемых в течение 2014 года, стала неудовлетворительная платежная дисциплина при оплате за газ. В августе 2014 года этой теме было посвящено внеочередное заседание Правления Совета, итогом которого стало решение о создании рабочей группы по обеспечению своевременной оплаты за потребленный газ предприятиями, вырабатывающими тепловую энергию для муниципальных образований Пермского края. В состав рабочей группы вошли представители Совета муниципальных образований, министерства строительства и ЖКХ Пермского края, министерства территориального развития Пермского края, некоторых муниципальных образований, а также представитель ООО «Газпром межрегионгаз Пермь».




По информации ООО «Газпром межрегионгаз Пермь», по итогам 2014 года просроченная дебиторская задолженность теплоснабжающих организаций (далее - ТСО), с учетом предприятий, частично исполняющих функции ТСО, составляла 1,579 млрд рублей – это на 47% больше, по сравнению с концом 2013 года. Таким образом, ситуация развивается по неудовлетворительному сценарию. Только 11 из 37 муниципальных образований не допустили прироста просроченной дебиторской задолженности.

Результаты анализа показали, что основная причина накопления просроченной задолженности ТСО в 2014 году – это недостаточный сбор платежей населения – 64% случаев. Помимо этого, причиной роста задолженности в 2014 году стали убытки ТСО от регулируемой деятельности (23%), нецелевое использование денежных средств ТСО и управляющих компаний (9%), а также долги бюджетов муниципальных образований (4%). Просроченная задолженность муниципальных предприятий по итогам 2014 года также выросла – с 213,2 млн рублей в январе 2014 года до 296,657 млн рублей в конце года (рост на 39%).

Негативная динамика развития ситуации прослеживается и при сравнении показателей с 2013 годом. К примеру, по таким показателям, как количество исков и их общая сумма. Если в 2013 году было подано 203 иска по взысканию задолженности, то в 2014 году – 346. Сумма увеличилась с 1 843 млн рублей в 2013 году до 1 962 в 2014 году. Кроме того, ООО «Газпром межрегионгаз Пермь» стал инициатором возбуждения семи уголовных дел в отношении злостных неплательщиков, в список которых вошли две организации, базирующиеся на территории Кизеловского района, предприятия, осуществляющие свою деятельность в г. Перми, Александровском районе, г. Лысьва, г. Кунгур, а также в Очерском районе.

Ситуация по платежной дисциплине ТСО в территориях Пермского края такова:

Таблица 2

Наилучшая платежная дисциплина. Просроченная дебиторская задолженность отсутствует	Наихудшая платежная дисциплина ТСО	
 МО	 МО	 Просроченная задолженность, млн рублей
Добрянский район Уинский район г. Березники Суксунский район г. Соликамск Куединский район Кунгурский район	г. Пермь Кизеловский район Лысьвенский ГО г. Кунгур Нытвенский район Очерский район Горнозаводский район Губаха Чусовской район Александровский район	512,78 214,93 174,04 133,17 63,60 74,16 38,98 69,54 58,85 47,99

Таким образом, проблема задолженности муниципалитетов за потребленный газ активно обсуждалась на различных площадках, а также в рамках рабочей группы. В соответствии с решением рабочей группы, в муниципалитеты была направлена на согласование программа по газификации Пермского края. Главами были направлены предложения по включению в программу по газификации, которые были учтены Министерством строительства и ЖКХ при ее доработке.

В рамках проведенных заседаний по указанному вопросу руководству Перми, Кизеловского района, Лысьвы, Губахи, Кунгура, Чусовского района, Александровского района, Очерского района, Соликамского района, Карагайского района было дано поручение разработать и согласовать с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Пермского края и ООО «Газпром межрегионгаз Пермь» план мероприятий, направленный на устранение причин возникновения задолженности за поставленный природный газ, обеспечивающий погашение задолженности и оплату текущего потребления природного газа.

Рекомендация ООО «Газпром межрегионгаз Пермь» главам городских округов и муниципальных районов Пермского края состояла в том, чтобы обеспечить повышение уровня сбора платежей населения за потребленную тепловую энергию до 95% за счет организации работы на территории муниципальных образований расчетно-кассового центра, обеспечивающего расщепление платежей. Считаем, что полное устранение проблемы задолженности муниципалитетов не представляется возможным, поскольку в абсолютно каждой территории есть социально неблагополучные категории населения, которые имеют

существенные задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг. Вместе с тем, все же необходимо работать над решением сложившейся ситуации.

В июле 2014 года был создан комплексный расчетный центр «Прикамье», который сегодня осуществляет деятельность на территории восьми муниципальных районов и округов. Остальные муниципалитеты создают расчетные центры самостоятельно, либо через расчетные центры частных компаний, например, Пермэнергосбыт.

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

По состоянию на 1 января 2015 года деятельность органов местного самоуправления по разработке и принятию документов территориального планирования (далее – ДТП) окончательно не завершена.

Это утверждение касается исключительно сельских поселений. По сравнению с итогами 2013 года, оставшиеся группы муниципальных образований (ГО, МР, ГП) полностью завершили процесс утверждения ДТП. В 17 сельских поселениях Пермского края ДТП не утверждены. В пяти из них ДТП находятся в стадии разработки/утверждения, а в двенадцати принято решение об отсутствии необходимости в разработке. Для сравнения, в 2013 году таких поселений было 15.

Результаты анализа показали, что в настоящее время в пяти из 40 муниципальных районов не достигнута 100-процентная готовность ДТП – это Большесосновский, Красновишерский, Чердынский, Кочевский, Юсьвинский районы. Отдельно хотелось бы отметить положительные результаты работы органов местного самоуправления некоторых муниципальных районов – тех, в которых по итогу 2013 года наблюдались неудовлетворительные результаты работы по разработке и принятию ДТП, и которые показали 100-процентный результат по итогам 2014 года. К ним относятся: Кизеловский район (в 2013 году ДТП не были утверждены ни в одном сельском поселении, по итогам 2014 утверждены во всех пяти), Ординский район (в 2013 году ДТП были приняты только в 1 поселении из 5, по итогам 2014 года ДТП приняты во всех поселениях), а также Александровский район (2013 г. – 2, 2014 г. – 4)<sup>11</sup>, Березовский (2/7), Чернушинский (6/15). Во всех вышеуказанных районах на сегодняшний день достигнут 100-процентный результат по принятию ДТП в сельских поселениях, входящих в их состав.

Представляется необходимым рекомендовать главам муниципальных образований, в которых на данный момент не завершена работа по принятию ДТП, завершить этот процесс в ближайшее время. В соответствии с федеральным законодательством, деятельность в данном направлении должна была быть завершена еще в 2013 году, поэтому необходимо ускорить проведение вышеуказанных работ и завершить их в ближайшее время.

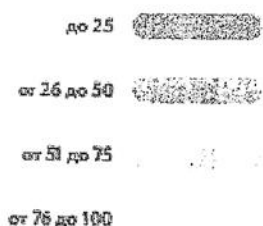
---

<sup>11</sup> Далее по тексту – 2/4, где первое число – это количество поселений района, в которых приняты ДТП, по итогу 2013 года, второе число – по итогам 2014 года.

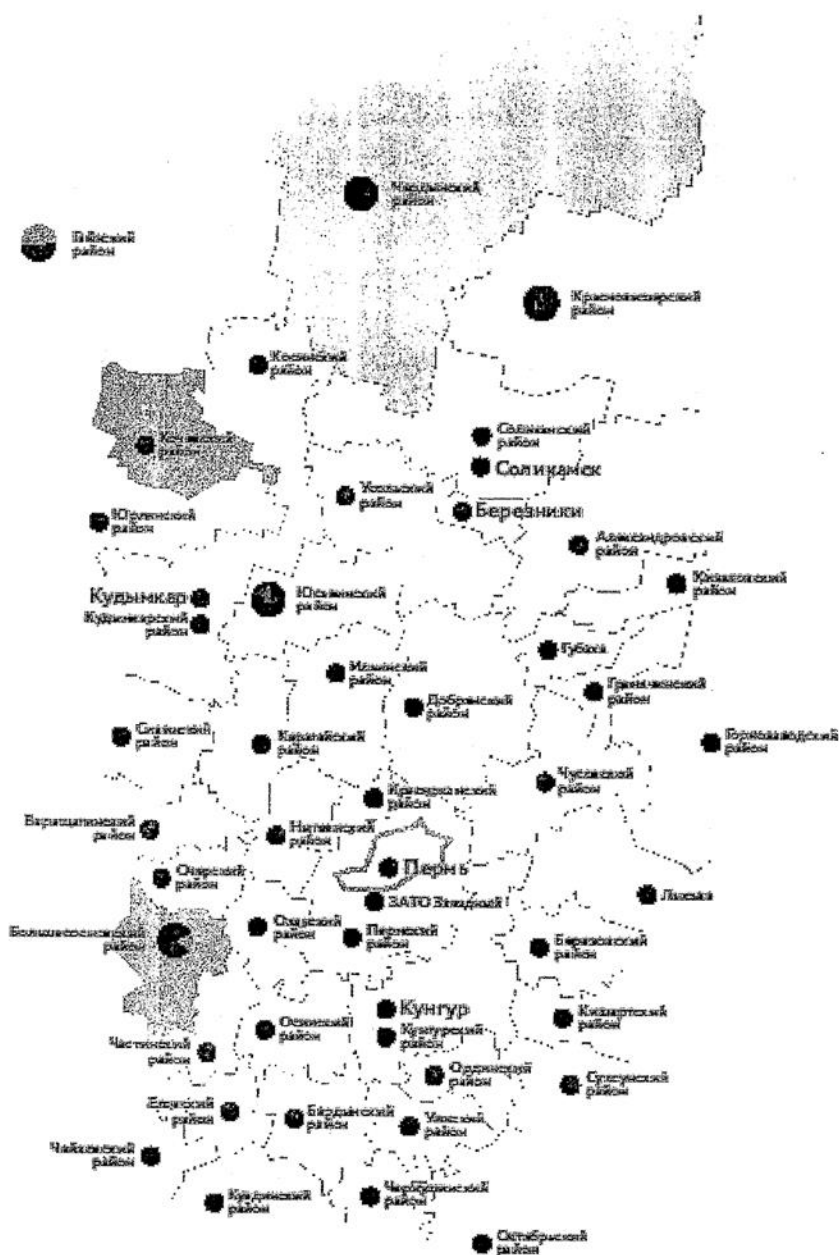


## Информация о состоянии подготовки документов территориального планирования (далее – ДТП) в муниципальных образованиях Пермского края

Доля поселений с утвержденными ДТП в общем количестве поселений района, %



Степень готовности ДТП поселений



Карта 1



## *Глава 2 Актуальные вопросы развития системы местного самоуправления в Пермском крае*

### *2.1. Правовые аспекты развития системы местного самоуправления*

#### **2.2.1. Закон о выборах №401-ПК от 24.03.2015 г. Региональная практика. Новый этап муниципальной реформы**

2014 год стал значимым этапом в развитии системы местного самоуправления. Этот год стал годом 150-летия земской реформы. Именно в 1864 году впервые была создана система земств, что, по сути, и означало возникновение местного самоуправления. До этого решения Александра II территории управлялись из единого центра, что, безусловно, не было эффективным способом управления огромной территорией Российской империи, регионами, кардинально отличающимися друг от друга и традициями, и социально-экономическим положением.

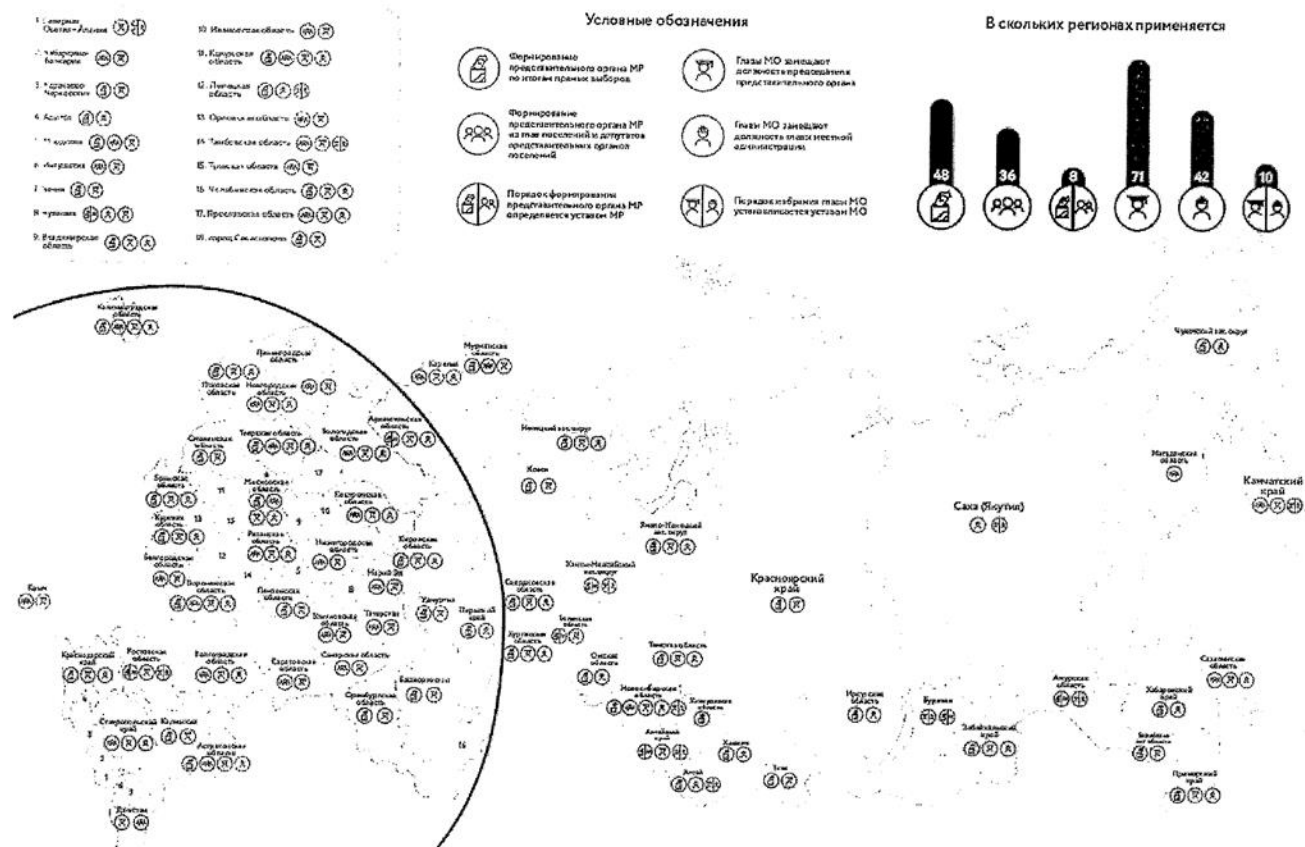
#### **Федеральные тренды**

2014 год стал временем пересмотра сформировавшейся системы местного самоуправления. Начало этому процессу было положено Президентом РФ – о необходимости реформирования самоуправления и решения уже давно назревших проблем он заявил на Всероссийском Съезде муниципальных образований, а затем и в своем послании Федеральному Собранию. Существенные изменения в действующую систему местного самоуправления были внесены в мае 2014 года – федеральный закон № 136-ФЗ<sup>12</sup> дал регионам возможность пересмотреть существующие принципы распределения полномочий, порядок формирования структуры органов управления муниципалитетом. Кроме того, законом был введен новый термин - город с районным делением. Эта модель может использоваться для крупных городов с ярковыраженным внутригородским территориальным делением. Соответственно, можно говорить о появлении двух новых типов муниципальных образований – это городской округ с внутригородским делением и внутригородской район.

Поручения Президента положили начало новому витку развития муниципальной реформы. Руководители субъектов РФ должны были организовать диалог с муниципальным сообществом, чтобы обсудить все нюансы преобразований. Итогом дискуссии должно было стать принятие закона об организации местного самоуправления в каждом субъекте федерации. Новые «правила игры» дали регионам больше свободы в выборе собственной модели местного самоуправления. В частности, регионам предоставили право выбора способа избрания глав муниципальных образований. Сформировавшаяся картина в разрезе регионов России представлена на Карте 2.

<sup>12</sup> О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон №136-ФЗ от 27 мая 2014 г. // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=174897>.

## Реализация положений Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ в Российской Федерации



Далее 3 февраля 2015 г. Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон № 8-ФЗ<sup>13</sup>, которым внесены изменения в основной закон о местном самоуправлении.

### Практика Пермского края

Учитывая необходимость уточнения общих принципов организации местного самоуправления, обозначенную на федеральном уровне, Советом муниципальных образований Пермского края был подготовлен и внесен в Законодательное Собрание Пермского края проект закона «О внесении изменений в Закон Пермского края «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края».

Окончательно проект закона, внесенный Советом, был принят Законодательным Собранием Пермского края в марте 2015 года<sup>14</sup>. Закон устанавливает новый порядок избрания глав муниципальных образований Пермского края. Предлагается установить порядок избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального

<sup>13</sup> О внесении изменений в статьи 32 и 33 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: федеральный закон №8-ФЗ от 3 февраля 2015 г. // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_174852](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174852).

<sup>14</sup> О внесении изменений в Закон Пермского края «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края»: закон Пермского края от 24 марта 2015 г. № 458-ПК.

образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Избранный таким образом глава муниципального образования возглавляет местную администрацию и является высшим должностным лицом муниципального образования.

Данная схема применена для всех типов муниципальных образований. Изначально предлагалось сделать исключение для сельских поселений с численностью менее 10 000 человек, но затем было принято решение установить единообразную модель независимо от численности населения территории.

Однако были сделаны и некоторые исключения. В трех муниципальных образованиях – это ЗАТО Звездный, Горнозаводское и Суксунское городские поселения будет применяться иная схема. Здесь предлагается избрание главы представительным органом муниципального образования из своего состава и дальнейшее исполнение им полномочий председателя представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса.

В отношении «ЗАТО «Звездный» исключение обусловлено особым статусом территории (согласно Закону РФ «О закрытом административно-территориальном образовании») глава администрации здесь обязательно назначается по контракту).

Что касается Горнозаводского и Суксунского городских поселений, являющихся административными центрами соответствующих муниципальных районов, то согласно части 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ уставами данных поселений и уставами соответствующих муниципальных районов предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанных поселений. В этом случае в поселении, являющимся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется, поэтому глава муниципального образования может лишь исполнять полномочия председателя представительного органа.

Таким образом, в Пермском крае была установлена новая модель муниципального устройства.

### **Преимущества новой модели местного самоуправления**

Новый формат избрания глав муниципальных образований позитивно отразится на качестве управления территориями, поскольку основой подбора кадров станет объективная оценка профессиональных качеств кандидатов. Основанием для выбора того или иного кандидата на пост главы станет взвешенное решение, принятое несколькими сторонами и основанное на реальных заслугах кандидата. По мнению экспертов, это имеет и другие плюсы. К примеру, Сергей Неверов, заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ отмечает, что это позволит свести на нет нередкие случаи, когда к власти в ходе предвыборной гонки приходят демагоги, которые затем фигурируют в коррупционных скандалах<sup>15</sup>.

Кроме того, принятый закон позволит создать четкую и понятную систему управления территорией. Наличие в территории двух первых лиц – главы представительного органа и главы местной администрации снимает все

<sup>15</sup> Самоуправление: модель для сборки <http://www.rg.ru/2014/05/20/model.html> // «Российская газета» 6383 (111).

противоречия, в том числе и для населения. Теперь жителю любой территории будет понятно, что вопросы стратегии развития муниципалитета – это компетенция представительного органа, а по вопросам решения текущих задач следует обращаться в муниципальную администрацию.

### **Подходы к созданию новой модели организации местного самоуправления**

Происходящие в течение всего 2014 и начале 2015 года трансформации оказались в самом центре общественного внимания – дискуссии велись и в муниципалитетах, и в краевом парламенте, и в средствах массовой информации.

Тот вариант организации местного самоуправления, который в итоге был принят, – это результат длительного процесса совместной работы представителей органов государственной и муниципальной власти, депутатов местных представительных органов власти, депутатов Законодательного Собрания, представителей экспертного сообщества. Сформированный в итоге вариант наиболее точно отражает интересы всех заинтересованных сторон.

Изначально процесс совершенствования регионального законодательства предполагал следующие нововведения:

- единый срок полномочий главы муниципального образования – 5 лет.

Причина: на момент внесения проекта закона во всех муниципалитетах Пермского края был 5-летний срок исполнения полномочий высшего должностного лица, кроме восьми поселений, где был либо 3-, либо 4-летний срок полномочий. Данная норма упорядочила сроки исполнения полномочий на всей территории Пермского края, с целью снизить дополнительную нагрузку на дотационные бюджеты муниципальных образований при проведении выборов.

- закрепить тот порядок избрания высшего должностного лица, который был закреплен в уставах соответствующих муниципальных образований на момент вступления в силу настоящего закона.

Причина: каждая конкретная территория имеет право считать, какая модель по избранию главы, в наибольшей степени отвечает интересам граждан. Будут ли прямые выборы главы муниципального образования или делегировано право избранному ими же представительному органу муниципальной власти, уже закреплено в уставах муниципальных образований с учетом местных традиций, ментальности и исторических предпосылок.

- глава муниципального образования входит в состав представительного органа с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя в муниципальных районах, городских округах, городских поселениях и в сельских поселениях где численность населения свыше 10 000 человек, а так же в сельских поселениях являющихся административным центром муниципального района. В сельских поселениях, где население меньше 10 000 человек и поселение не является административным центром, глава исполняет полномочия председателя представительного органа, а также возглавляет местную администрацию.

Причина: с введением института сити-менеджера в муниципальных образованиях появляется реальная ответственность главы администрации. Эффективный способ применения ответственности - расторжение контракта с главой администрации в связи с неисполнением полномочий. Кроме того, институт



«сити-менеджера» позволяет устанавливать для лица, назначаемого по контракту, квалификационные требования по образованию, опыту работы, чего нельзя сделать, если глава администрации избирается на прямых выборах.

По итогам дискуссии, которая длилась практически год<sup>16</sup>, были учтены мнения как сторонников, так и оппонентов реформы, найдены компромиссные решения, отвечающие интересам разных социальных групп и политических течений. Произошедшие изменения позволяют говорить о том, что в Пермском крае создана единообразная, четкая и управляемая система местного самоуправления.

Внедрение новой модели организации местного самоуправления в Пермском крае обозначено в Резолюции Съезда в числе основных направлений, в рамках которых необходимо продолжать деятельность Совета МО в целях обеспечения эффективного развития местного самоуправления в Пермском крае в 2015 году. Главам муниципальных образований рекомендовано обеспечить своевременное внесение изменений в уставы муниципальных образований в целях соответствия их положений закону Пермского края от 24 марта 2015 г. № 458-ПК «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края».

Считаем, что созданная модель организации местного самоуправления позволит выстроить работу так, чтобы она соответствовала словам Президента РФ о том, что «регионы и муниципалитеты должны работать как одна команда в интересах развития территорий, повышения качества жизни людей»<sup>17</sup>.

### **2.2.2. Вопросы перераспределения полномочий в рамках закона № 416-ПК от 22.12.2014 г.**

В своем послании Федеральному Собранию Президент РФ В.В. Путин обозначил проблему неопределенности ответственности органов местного самоуправления. В своем выступлении В.В. Путин заявил: «Объём ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно»<sup>18</sup>.

В соответствии с поставленной Президентом задачей вторым направлением муниципальной реформы, которая проходила в 2014 году, стал вопрос перераспределения полномочий между районом и сельскими поселениями.

Изменения федерального законодательства позволили каждому субъекту РФ найти оптимальную форму организации местного самоуправления с учетом специфики региона и входящих в его состав муниципальных образований. Федеральный закон закрепил за поселениями минимальный перечень полномочий, оставив за регионом право дополнять его, но уже, передавая полномочие с соответствующим финансированием.

<sup>16</sup> С момента внесения изменений в федеральное законодательство до принятия регионального закона.

<sup>17</sup> Выступление В.В. Путина 26 мая 2014 года на заседании Совета при Президенте по развитию местного самоуправления, г. Иваново. Официальный сайт Президента России <http://www.kremlin.ru/news/21097>.

<sup>18</sup> Послание Президента России Федеральному Собранию, декабрь 2013 г. Официальный сайт Президента России <http://www.kremlin.ru/news/19825>.

Федеральным законом установлен минимум полномочий<sup>19</sup> и по той причине, что применение ко всем территориям, кардинально отличающимся друг от друга, единого подхода не учитывает специфику региона и муниципалитета. Теперь же регионы получили возможность установить как широкий перечень полномочий органов местного самоуправления, так и ограничить его минимальным объемом, закрепленным федеральным законом. Как отмечают эксперты, такая свобода выбора актуальна для различных по своему социально-экономическому положению регионов России, поскольку в некоторых из них поселения обладают достаточной экономической основой и могут выполнять не только свои собственные, но и дополнительно делегированные с регионального уровня полномочия. У других же муниципалитетов недостаточно ресурсов, чтобы исполнять даже минимальный функционал, например, по причине малонаселенности или отдаленности территории. Особенно остро проблема стоит для сельских и небольших городских поселений<sup>20</sup>. Новые условия дали регионам возможность создавать точки роста, передавая дополнительный функционал успешным муниципалитетам (например, промышленным городам).

Федеральным законом №136-ФЗ были по-новому определены вопросы местного значения городских и сельских поселений, муниципальных районов. Так, у городских поселений в силу прямых норм 131-ФЗ их стало 40, у сельских - 13, а остальные перешли в зону правового регулирования субъектов РФ. В Пермском крае трансформация в сфере полномочий стала итогом внесения Советом муниципальных образований Пермского края законодательной инициативы и последующим принятием Законодательным Собранием Пермского края закона Пермского края «О закреплении дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями Пермского края»<sup>21</sup>.

Необходимость внесения проекта закона была обусловлена тем фактом, что Федеральными законами №136-ФЗ и №165-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации. В соответствии с ними с 1 января 2015 года перечень вопросов местного значения сельского поселения предлагалось значительно сократить, передав их исполнение на уровень муниципальных районов.

Принятый Закон Пермского края №416-ПК закрепил на переходный период решение 19-ти вопросов местного значения за сельскими поселениями. Остальные 8 решаются муниципальными районами дополнительно к 39-ти основным согласно 131-ФЗ.

Часть вопросов, которые были закреплены за сельскими поселениями, но фактически решались муниципальными районами, было решено не закреплять за сельскими поселениями. К таким вопросам относятся:

---

<sup>19</sup> №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html>

<sup>20</sup> Самоуправление: модель для сборки <http://www.rg.ru/2014/05/20/model.html> "Российская газета" - Столичный выпуск №6383 (111).

<sup>21</sup> Закон Пермского края «О закреплении дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями Пермского края» № 416-ПК от 22.12.2014 г.



- использование, охрана, защита, воспроизводство городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

- утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, выдача разрешений на строительство, а так же иные вопросы местного значения предусмотренные пунктом 20 части 1 статьи 14 Федерального закона 131-ФЗ;

- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;

- осуществление муниципального лесного контроля;

- оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных статьями 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

- осуществление муниципального контроля на территории особой экономической зоны;

- обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с Федеральным законом<sup>22</sup>.

Таким образом, на сегодняшний день проработаны принципы формирования перечня полномочий органов местного самоуправления и оптимизировано их содержание.

Однако на этом работа по оптимизации функционала не окончена – принятый закон Пермского края лишь обозначил актуальную тенденцию. Правлению Совета рекомендовано совместно с Правительством проработать вопрос о целесообразности дальнейшего совершенствования системы полномочий. Необходимость этих мер обусловлена уже сложившейся ситуацией. В настоящее время многие сельские поселения уже передают некоторые полномочия на уровень района (см. Таблицу 3).

---

<sup>22</sup> О закреплении дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями Пермского края: закон Пермского края от 22.12.2014 г. № 416-ПК.

Таблица 3

	Вопросы местного значения, закрепленные законом № 416-ПК за сельскими поселениями	Доля СП, передавших по соглашениям данное полномочие (либо часть его) на уровень МР от общего числа СП
1.	Организация в границах поселения тепло- и водоснабжения, электро- и газоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;	11%
2.	Обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством	43%
3.	Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения	25%
4.	Организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	17%

Четкое распределение полномочий между региональной властью и органами местного самоуправления обозначено в Резолюции Съезда в числе основных направлений, в рамках которых необходимо продолжать деятельность Совета МО в целях обеспечения эффективного развития местного самоуправления в Пермском крае в 2015 году.

Правлению Совета МО рекомендуется проработать вопрос целесообразности внесения изменений в Закон Пермского края № 416-ПК «О закреплении дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями Пермского края» с целью совершенствования системы распределения полномочий между органами местного самоуправления.

### 2.2.3. Актуальная практика применения норм Земельного кодекса РФ. Вопросы распределения полномочий.

В 2014 году законодательство, регулирующее сферу местного самоуправления, существенно поменялось. Изменились принципы распределения полномочий между районами и поселениями – и одним из наиболее обсуждаемых вопросов стала передача на уровень последних полномочий по управлению земельными ресурсами.

В июне 2014 года был принят федеральный закон №171-ФЗ<sup>23</sup>, согласно которому полномочия по распоряжению участками, государственная собственность на которые не разграничена, будут исполнять не районные органы местного самоуправления, а поселенческие. Переход полномочий осуществляется при том условии, что в поселении утверждены правила землепользования и застройки. В Пермском крае эти документы приняты в подавляющем большинстве поселений, поэтому переход полномочий с 1 марта 2015 года состоялся.

Однако на практике переход полномочия вызывает немало обоснованных вопросов.

Во-первых, это нехватка у поселения ресурсов – организационных, технических и, особенно, человеческих. Проблема многих поселений - это нехватка квалифицированных кадров. На сегодняшний день не все органы власти на селе имеют даже сотрудников с юридическим образованием, не говоря уже об узких специалистах.

Во-вторых, необходимо принимать во внимание тот факт, что в мае 2014 года произошли изменения федерального законодательства, которые закрепили полномочия по утверждению генпланов поселений, а также правил землепользования и застройки и иной документации за муниципальными районами. Таким образом, одна сфера деятельности регулируется двумя уровнями муниципальной власти. Район выдает разрешения на строительство, дает разрешения на ввод зданий в эксплуатацию и осуществляет иные операции, а распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории муниципальных районов. Сложившийся подход является необоснованным и создающим условия для злоупотреблений на местах.

В-третьих, переход полномочия ставит под сомнение возможность полноценного выполнения пунктов Соглашений<sup>24</sup>, которые действуют между Правительством Пермского края и муниципальными районами и городскими округами Пермского края. Данные Соглашения устанавливают муниципалитетам плановые задания: по объему доходов от арендной платы за землю и от продажи участков, по предоставлению земли многодетным семьям, по вовлечению в оборот земель под жилищное строительство, под строительство промышленных предприятий и т.д.

Нужно учитывать, что в 2014 году был принят еще один важный закон<sup>25</sup>, в соответствии с которым сельские поселения, начиная с 2015 года, не будут получать доходы от аренды и продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Следовательно, у сельских поселений отсутствует мотивация в увеличении доходов по вышеперечисленным пунктам. Это, в свою очередь, влечет за собой невозможность муниципального района контролировать и обеспечивать выполнение соответствующих пунктов соглашений, что влечет для него соответствующие последствия.

---

<sup>23</sup> О внесении изменений в Земельный кодекс РФ: федеральный закон от 23.06.2014 №171-ФЗ. Статья 11.

<sup>24</sup> Соглашения о взаимодействии и достижении целевых показателей социально-экономического развития. В данном случае речь идет о выполнении показателей по функционально-целевому направлению «Управление имуществом и земельные отношения».

<sup>25</sup> О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ: федеральный закон от 29.11.2014 №383-ФЗ.

Учитывая вышеуказанные аргументы, обсудив данный вопрос на всех площадках, Совет муниципальных образований Пермского края считает, что исполнение полномочия должно остаться в компетенции муниципальных районов. Целесообразность такого подхода к организации работы поддерживают и другие субъекты РФ. Совет муниципальных образований Пермского края и ассоциации муниципалитетов других регионов России поддержали проект федерального закона, предложенный Государственным Советом Удмуртской Республики, который предусматривает, что распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, будет осуществляться органами местного самоуправления муниципальных районов.

В то же время в поселениях уже созданы специализированные отделы, которые должны исполнять данное полномочие и часть глав муниципальных образований высказывает рекомендацию установить контрольный срок, к примеру, один год, по завершению которого и будет сделан вывод об эффективности, либо неэффективности исполнения данного полномочия поселениями. Таким образом, сформировались две противоположные точки зрения. В настоящее время вопрос о том, на каком уровне все же оставить выполнение данного полномочия – поселенческом или районном, обсуждается в рамках специально созданной рабочей группы и окончательный ответ на этот вопрос еще не найден.

По итогам работы IX Съезда Совета МО Правительству Пермского края рекомендовано разработать проект закона Пермского края «О перераспределении полномочий в сфере земельных отношений на территории Пермского края между органами местного самоуправления муниципальных образований Пермского края и органами государственной власти Пермского края, о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края отдельными государственными полномочиями Пермского края в сфере земельных отношений на территории Пермского края».

## *2.2. Финансовые аспекты развития системы местного самоуправления*

### **2.2.1. Финансовые аспекты делегирования исполнения государственных полномочий**

Финансовая несамостоятельность муниципального уровня власти – это одна из наиболее обсуждаемых проблемных вопросов в сфере муниципального управления.

По оценкам экспертов, местному самоуправлению на сегодняшний день не хватает от 1 до 2 трлн. рублей. Бюджеты более чем 90% муниципальных образований РФ на 2/3 состоят из субвенций, субсидий и дотаций<sup>26</sup>.

В Пермском крае наблюдается аналогичная ситуация – только в 15 муниципальных образованиях доля дотаций в объеме собственных доходов составляет менее 5%. В их число вошли 3 городских округа (г. Пермь, г.

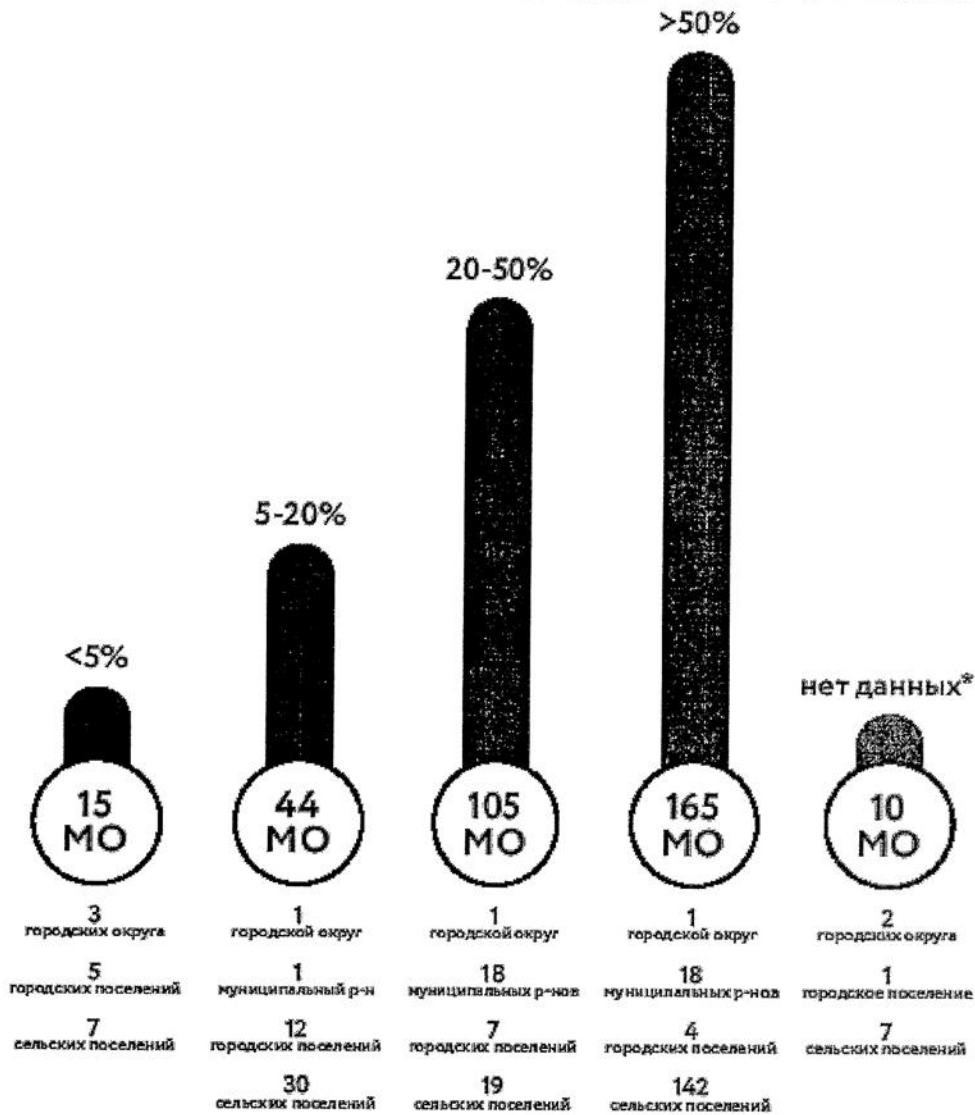
---

<sup>26</sup> Говорить об окончании реформы МСУ рано. Официальный сайт партии «Единая Россия». <http://er.ru/news/98842/>



Березники, г. Соликамск), а также 4 городских и 8 сельских поселений<sup>27</sup>. Подавляющее большинство же муниципальных образований на сегодняшний день является высокодотационными (см. Рисунок 6). Таким образом, можно говорить о том, что большинство муниципалитетов не имеют достаточных ресурсов для того, чтобы осуществлять деятельность на благо развития своей территории.

**Группировка муниципальных образований Пермского края по доле дотаций в объеме собственных доходов бюджета**



**МО, не имеющие годовой отчетности об исполнении местного бюджета за один год и более из трех последних отчетных финансовых лет**

**Рисунок 6**

<sup>27</sup> Об утверждении Перечня муниципальных образований Пермского края, распределенных в зависимости от доли дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ в объеме собственных доходов местных бюджетов, на 2015 год: приказ Министерства финансов Пермского края от 31.12.2014 г. № СЭД-39-01-22-287.



В соответствии с Федеральным законом от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 г. и плановый период 2015—2016 гг.» федеральный центр концентрирует в 2014 году 71,2% доходов всей бюджетной системы страны, в 2015 г. — 71,1%, в 2016 г. — 70,8%. Тенденция значительной централизации в федеральном бюджете доходов бюджетной системы страны с последующим перераспределением их части в бюджеты субъектов Российской Федерации и далее в местные бюджеты в формате межбюджетных трансфертов ставит местное самоуправление в зависимость от государственной власти, а региональную власть, в свою очередь, - от федеральной.

По информации Министерства финансов РФ, по итогам 2014 года количество субъектов, в которых дефицит бюджета и предельный объем государственного долга превышают уровень, установленный бюджетным законодательством, выросло с 2 до 7 регионов<sup>28</sup>. Прослеживается и тенденция увеличения количества регионов с дефицитом бюджета. Так, в период с 2008 по 2013 гг. их число увеличилось с 45 до 77, то есть в 1,7 раза. Количество же субъектов РФ с профицитом бюджета сократилось в 6,5 раз. Таким образом, финансовое положение муниципальных образований в значительной степени зависит не от их собственных усилий, а от финансовых возможностей субъектов Российской Федерации, в том числе обусловленных федеральной политикой), размеров межбюджетных трансфертов и налоговых доходов, передаваемых из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам, а также эффективности и обоснованности механизмов их распределения между бюджетами муниципальных образований. При этом простое перераспределение средств между тремя уровнями бюджетов не решит проблему. Повышая эффективность расходования бюджетных средств, мы обязаны думать о том, как зарабатывать муниципалитету средства, которые позволят не только исполнять первоочередные полномочия, но и формировать бюджеты для долгосрочного устойчивого развития территорий<sup>29</sup>.

Кроме того, недостаточность собственных ресурсов в бюджетах муниципальных образований обусловлена тем, что значительных финансовых затрат требует исполнение переданных государственных полномочий, которые не во всех случаях передаются на муниципальный уровень с соответствующим финансированием. В начале 2015 года Советом муниципальных образований Пермского края<sup>30</sup> с целью выяснить, сколько финансовых ресурсов не хватает органам местного самоуправления для выполнения государственных полномочий. Результаты опроса показали, что нехватка финансовых средств, необходимых для выполнения полномочий, составила около 2,1 млрд рублей. Среди недофинансированных полномочий:

---

<sup>28</sup> Годовой отчет за 2014 год о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» (Приложение 1). Официальный сайт Министерства финансов РФ. [http://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=58419](http://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=58419)

<sup>29</sup> Об основных направлениях деятельности Общероссийской общественной организации Всероссийский Совет местного самоуправления на современном этапе развития местного самоуправления: доклад Председателя ВСМС Д.И. Азарова. Официальный сайт Всероссийского Совета местного самоуправления. [vsmsinfo.ru/attachments/article/3786/Доклад\\_Д.И.\\_Азарова.doc](http://vsmsinfo.ru/attachments/article/3786/Доклад_Д.И._Азарова.doc).

<sup>30</sup> Запрос в муниципальные районы и городские округа Пермского края № 118 от 12 февраля 2015 года.

- обеспечение жильём отдельных категорий граждан, установленных ФЗ от 12.01.1995 №5-ФЗ «О ветеранах» и от 24.11.1995 №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ», а также в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2008 № 714 (недостаток финансовых средств в размере 53 531,5 тыс. рублей);
- гос. регистрация актов гражданского состояния (359,5 тыс. рублей);
- составление протоколов об административных правонарушениях (37,1 тыс. рублей);
- образование и организация деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (1 340 293,2 тыс. рублей) и др.

Безусловно, необходимо учитывать субъективный характер полученных результатов, поскольку всем муниципальным образованиям необходим различный объем финансовых средств на исполнение одного и того же государственного полномочия. Однако полученные результаты обозначают определенную тенденцию, которая говорит о явной нехватке муниципалитетам финансовых средств на выполнение делегированных полномочий.

Полученная из муниципальных образований информация дает основание рекомендовать Правительству Пермского края обеспечить соответствие между объемом финансовых ресурсов, необходимых органам местного самоуправления для исполнения переданных на муниципальный уровень государственных полномочий, и объемом финансовых ресурсов, фактически передаваемых для их исполнения на муниципальный уровень власти, а также приостановить практику дальнейшей передачи полномочий без соответствующего финансирования.

Итогом обсуждения финансовых аспектов развития системы местного самоуправления на площадках Совета и на IX Съезде Совета МО, который состоялся 23-24 апреля 2015 года, стало внесение в Резолюцию Съезда<sup>31</sup> ряда рекомендаций главам муниципальных образований, Правительству Пермского края в части их совершенствования (см. пункты 2.6, 3.6, 3.8, 3.9, 3.14, 3.15 и др.).

### **2.2.2. Мероприятия, направленные на повышение собираемости налогов. Опыт муниципальных образований**

В 2014 году одним из самых обсуждаемых вопросов была самообеспеченность муниципалитетов и в числе наиболее эффективных способов улучшения ситуации фигурировал Стандарт инвестиционной деятельности органов местного самоуправления. Однако немаловажный фактор привлечения инвестиций – это стабильность финансовой системы и ее благоприятность для ведения бизнеса. Однако сегодня нестабильность налогового законодательства – это проблема федерального масштаба, которая касается всех регионов России без исключения.

К сожалению, по прошествии определенного времени можно сделать неутешительные выводы о некоторых таких изменениях. Так, резкий рост ставок социальных страховых выплат привел к тому, что была практически разрушена система малого бизнеса, еще одной значимой проблемой стал рост земельного налога. Это привело к тому, что часть игроков просто ушла, другая – перешла из правового поля в так называемый теневой сектор экономики. Как результат –

---

<sup>31</sup> Резолюция IX Съезда Совета муниципальных образований представлена в заключительной части настоящего Доклада.

закрытие тысяч ИП, выдача зарплат в конвертах, уход из правового поля деятельности. Решением проблемы могло бы стать введение патентов для самозанятых, т.е. тех индивидуальных предпринимателей, которые не используют наемный труд. Правильно было бы ввести налоговые каникулы для вновь создаваемых субъектов малого предпринимательства. Однако это решения, которые могут быть приняты лишь на федеральном уровне.

Безусловно, были приняты и правильные решения. Положительно можно оценить процесс постепенного увеличения доли местных налогов:

- С 2013 года 100% налога, взимаемого в виде стоимости патента, в связи с применением упрощенной системы налогообложения, перечисляется в бюджеты районов и городских округов.

- До 50% увеличен норматив отчислений от единого сельскохозяйственного налога в бюджеты поселений и муниципальных районов. В бюджеты городских округов зачисляется до 100% доходов.

- В местные бюджеты теперь зачисляется 100% доходов от уплаты штрафов за нарушения муниципальных нормативных актов.

- Переданы на местный уровень и акцизы на бензин и дизельное топливо, моторные масла, которые производятся на территории Российской Федерации.

- С 2016 года будет увеличен размер нормативов отчислений в бюджеты районов и округов от доходов в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду - с 40 % до 55%.

Однако сумма доходов от платы за патент, сельскохозяйственный налог, штрафы за несоблюдение муниципальных нормативных правовых актов и акцизы на ГСМ составляют крайне малую долю бюджетов. Например, в Пермском районе доля вышеперечисленных налогов, отданных на местный уровень, составляет около 2% доходов бюджета Пермского муниципального района.

Высокая дотационность бюджетов означает недостаточную самостоятельность органов местного самоуправления, их подконтрольность государственной власти. Поэтому необходимо чтобы налоговая политика изменялась по пути усиления самостоятельности местных бюджетов. Это позволит местной власти самостоятельно определять приоритеты развития - и не только выполнять свои прямые обязательства перед населением, но и работать над привлечением инвесторов. Необходимо рассмотреть возможность реализации следующих предложений:

- привести объем доходов местных бюджетов в соответствие с их расходными обязательствами, в частности увеличить норматив отчислений по налогу на доходы физических лиц для муниципальных районов;

- установить в качестве местного налога налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения по нормативу 100%;

- предусмотреть компенсацию местным бюджетам потерь, вызванных федеральными актами об освобождении от уплаты земельного налога крупных объектов федерального значения (обороны, железнодорожного транспорта, газового хозяйства, энергетики и т.д.), либо отменить соответствующие пункты ст. 389, 395 Налогового кодекса.



Кроме того, существующая налоговая система слабо стимулирует муниципалитеты к привлечению инвесторов, так как при увеличении налогового потенциала сокращается объем дотаций из краевого бюджета.

Экономический рост и открытие новых производств способствуют увеличению налоговых поступлений преимущественно в федеральный и региональный бюджет. К примеру, в мае 2015 года будет введен в эксплуатацию крупный логистический комплекс розничной сети «Магнит». Объем вложений инвестора составил 3,5 млрд. рублей, создано 1 500 рабочих мест. Однако в бюджет Пермского района, на территории которого был реализован этот проект – один из самых масштабных во всем регионе – он принесет всего лишь около 10 млн. рублей.

Сейчас практически весь налоговый поток с территорий концентрируется на уровнях субъекта РФ и Федерации. Как отмечают эксперты, муниципальная реформа нужна, но не столько в политическом, сколько в экономическом аспекте. Сегодня муниципалитетам собранные ими же деньги возвращаются в виде бюджетных субсидий, причем в секвестированном виде. Главам говорят о необходимости наращивания дополнительных доходов, однако если муниципалитет зарабатывает больше, больше средств уходит в вышестоящие уровни бюджета, меньше становятся межбюджетные трансферты. Таким образом, муниципалитеты не имеют стимула к наращиванию собственных доходов. Таким стимулом, к примеру, могло бы стать правило оставлять у себя суммы дополнительных доходов в течение первых пяти лет<sup>32</sup>. Таким образом, необходимо решить проблему децентрализации налоговой системы, чтобы нивелировать сложившуюся тенденцию, при которой муниципалитетам не выгодно развивать доходную часть бюджета, теряя при этом объем межбюджетных трансфертов.

Еще одна проблема относительно налоговых доходов местных бюджетов – это высокий объем задолженности по их уплате. Так, по данным Управления федеральной налоговой службы по Пермскому краю, наблюдается тенденция увеличения задолженности по местным налогам<sup>33</sup>: по итогам 2012 года она составила 614 411 тыс. рублей, 2013 года – 750 234 тыс. рублей, 2014 года – 984 367 тыс. рублей. Задолженность физических и юридических лиц по налогам, часть которых поступает в местные бюджеты<sup>34</sup>, по итогам 2014 года составила 4 003 119 тыс. рублей.

---

<sup>32</sup> Деньги к полномочиям. Повысит ли реформа качество муниципального управления? // Российская газета - Экономика УРФО № 6374 (102). <http://www.rg.ru/2014/05/07/reg-urfo/upravlenie.html>

<sup>33</sup> Земельный налог, налоги на имущество физических лиц.

<sup>34</sup> Транспортный налог, налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения, НДФЛ, ЕСХН, ЕНВД.

Таблица 4

Задолженность по налогам, частично уплачиваемым в местный бюджет, тыс. рублей	
транспортный налог	1 598 536
налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	567
НДФЛ	2 211 181
ЕСХН	962
ЕСХН (задолженность до 2011 года)	1490
ЕНВД	108 533
ЕНВД (задолженность до 2011 года)	81 850
<b>Итого:</b>	<b>4 003 119</b>

Таблица 5

Задолженность по местным налогам, тыс. рублей	
Земельный налог	647 777
Налог на имущество физических лиц	336 590
<b>Итого:</b>	<b>984 367</b>

Однако муниципалитеты на сегодняшний день не имеют доступа к информации о неплательщиках, в том числе не имеют информации о наиболее проблемных категориях граждан, а значит, не имеют возможности оказывать на них влияние. Полномочие по контролю за уплатой налогов сегодня включено в функционал Управления федеральной налоговой службы, а не органов местного самоуправления, поэтому органы местного самоуправления не в состоянии проконтролировать данный процесс, т.к. не имеют действенных рычагов влияния на неплательщиков.

Представляется необходимым рекомендовать Правлению Совета муниципальных образований совместно с Управлением федеральной налоговой службы по Пермскому краю в рамках заключенного соглашения о взаимодействии проработать совместные механизмы по истребованию возникшей задолженности.

Кроме того, для укрепления финансовой базы муниципалитетам необходимо повышать эффективность управления муниципальными финансами. Ежегодно Министерством финансов Пермского края проводится оценка качества управления муниципальными финансами. На основе показателей по исполнению доходной и расходной частей бюджета, темпу роста доходов, доле невыясненных поступлений в бюджет, соблюдению сроков предоставления отчетной информации и др. критериев формируется рейтинг муниципальных образований, который позволяет



оценить эффективность управления муниципальными финансами в каждом из них. По итогам 2014 года первое место занял Соликамский муниципальный район<sup>35</sup>.

Итогом обсуждения налоговых аспектов регулирования системы местного самоуправления на площадках Совета и на IX Съезде Совета МО стало внесение в Резолюцию Съезда<sup>36</sup> ряда рекомендаций главам муниципальных образований, Правительству Пермского края в части их совершенствования (см. пункты 1.5, 1.6, 2.9, 2.11, 3.7, 3.8, 3.11, 3.12, 3.13 и др.).

### **2.2.3. Инвестиционная привлекательность муниципальных образований Пермского края. Практика внедрения Стандарта инвестиционной деятельности в территориях Пермского края.**

Инвестиционная привлекательность муниципальных образований Пермского края стала в 2014 году пожалуй самой обсуждаемой темой. Появилось понимание высокой значимости данного вопроса с точки зрения социально-экономического развития территорий, возникла необходимость выстраивания взаимоотношений власти и бизнес-сообщества в новом формате.

Для того чтобы выстроить единую модель взаимодействия власти и бизнеса, определить единый для всех минимальный порядок действий, реализация которого позволит более эффективно привлечь в территорию инвестора, был разработан Стандарт деятельности органов местного самоуправления Пермского края по обеспечению благоприятного инвестиционного климата (далее – Стандарт).

Теме инвестиционной привлекательности муниципалитетов была посвящена одна из дискуссионных площадок VIII Съезда Совета муниципальных образований, который состоялся в апреле 2014 года. На Съезде было подписано соглашение о внедрении вышеуказанного Стандарта между Пермским отделением «Деловой России» и главами муниципальных образований, где Стандарт будет внедряться в пилотном режиме. В 2014 году пилотными территориями стали 13 муниципальных образований – наиболее развитых с точки зрения социально-экономического развития, а значит, имеющих наибольшие шансы в деле привлечения инвесторов (см. Карту 3).

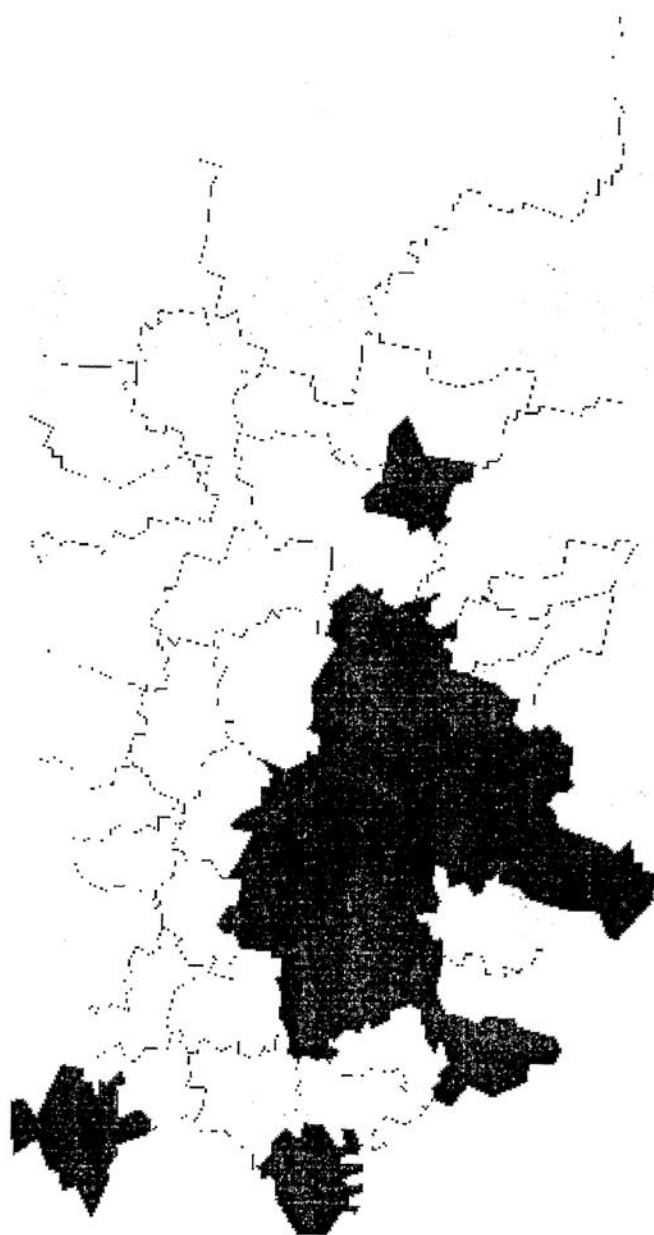
---

<sup>35</sup> Рейтинг эффективности управления муниципальными финансами. Официальный сайт Министерства финансов Пермского края. <http://mfin.permkrai.ru/rating/2014>.

<sup>36</sup> Резолюция IX Съезда Совета муниципальных образований представлена в заключительной части настоящего Доклада.

## Карта внедрения Стандарта в 2014 г.

1. Город Пермь
2. Город Березники
3. Город Кунгур
4. Город Соликамск
5. Добрянский муниципальный район
6. Краснокамский муниципальный район
7. Кунгурский муниципальный район
8. Лысьвенский городской округ
9. Пермский муниципальный район
10. Суксунский муниципальный район
11. Чайковский муниципальный район
12. Чернушинский муниципальный район
13. Чусовской муниципальный район



Карта 3

## **О Стандарте**

Стандарт был разработан Агентством стратегических инициатив по созданию благоприятных условий для ведения бизнеса в регионах в партнерстве с общероссийской общественной организацией «Деловая Россия» с учетом лучших российских и зарубежных практик привлечения инвестиций на муниципальном уровне, и сегодня прошел успешную апробацию во многих субъектах Российской Федерации.

Стандарт разработан на базе Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе, который внедряется в Пермском крае с 2011 года.

Внедрение Стандарта позволит оптимизировать работу органов местного самоуправления, создаст условия для привлечения потенциальных инвесторов и поможет выстроить с ними конструктивный диалог.

Стандарт содержит 12 минимально необходимых условий для формирования благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании. Успешное внедрение Стандарта предполагает разработку инвестиционной стратегии, утверждение ежегодно обновляемого плана создания инвестиционных объектов и объектов инфраструктуры, принятие нормативного акта, регламентирующего процедуру оценки регулирующего воздействия разрабатываемых законопроектов, в особенности касающихся предпринимательской деятельности.

Многие мероприятия, содержащиеся в Стандарте, в разной степени уже применяются многими муниципальными образованиями, особенно на уровне городских округов и муниципальных районов. Тем не менее, внедрение Стандарта в муниципальных образованиях позволит связать все разрозненные мероприятия по поддержке инвесторов в комплексную систему.

### **Первые итоги внедрения данного Стандарта в муниципалитетах Пермского края**

Предварительные итоги оценки внедрения Стандарта в муниципальных образованиях - пилотах говорят о том, что результаты весьма различны. По многим пунктам экспертиза еще не завершена. Экспертная оценка предполагает три составляющие – это оценка общественной экспертизы, осуществленной экспертными группами, оценка экспертизы, проведенной ООО Деловая Россия и оценка результата проекта «Контрольная закупка». На сегодняшний день имеются данные преимущественно только по первым двум видам оценки, но и данные виды оценки проведены не по всем пунктам Стандарта. К примеру, оценка реализации пунктов Стандарта в ГО Пермь частично проведена только по 5 из 12 пунктов (только двумя вышеперечисленными экспертными группами). При этом полное соответствие принятых мер требованиям Стандарта зафиксировано только по двум пунктам. В остальных трех случаях экспертами сделан вывод о «частичном соответствии». Аналогичная ситуация наблюдается и в отношении других «пилотов». Экспертиза проведена не по всем пунктам, не всеми оценивающими группами, заявленными в требованиях к проведению оценки, не все пункты, по которым проведена оценка, соответствуют нормам Стандарта.

Вместе с тем, в отдельно взятых территориях все же можно отметить достижение хороших результатов. Это Пермский муниципальный район – здесь экспертная группа утвердила 8 пунктов как полностью соответствующих требованиям Стандарта, а также город Соликамск (7 пунктов) и Добрянский и Кунгурский районы (8 пунктов в каждом).

Среди пунктов Стандарта, которые были выполнены наиболее качественно, можно упомянуть следующие. На сегодняшний день практически во всех пилотных муниципальных образованиях работают советы по улучшению инвестиционного климата, в составе районных администраций появились профильные отделы, перед которыми поставлена задача наладить конструктивное взаимодействие с потенциальными инвесторами, выстроить эффективную «обратную связь».

### **Практика муниципалитетов**

В Лысьвенском районе на базе местного муниципального центра развития предпринимательства появилась специализированная организация, отвечающая за поиск потенциальных инвесторов, оперативное предоставление всей необходимой информации бизнесу.

В Чайковском районе в ближайшее время местным филиалом Пермской торгово-промышленной палаты будет апробироваться современная модель подготовки кадров, призванная решить вопрос обеспеченности реального сектора экономики квалифицированными рабочими, специалистами среднего звена.

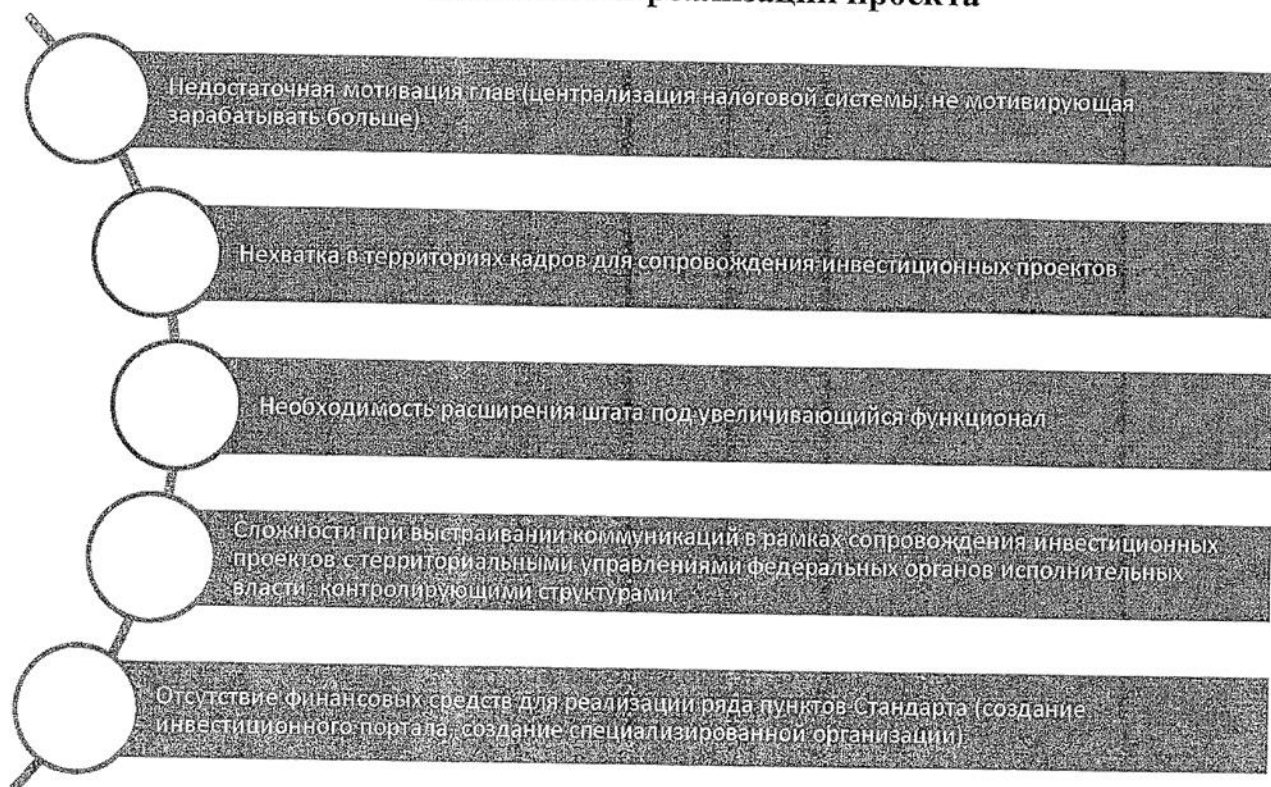
В Краснокамском районе подобная модель выстраивания образовательных процессов и механизмов уже запущена и работает.

В Перми и Пермском районе в открытом доступе появились специализированные интернет-порталы об инвестиционной деятельности данных муниципалитетов. Благодаря их запуску потенциальный инвестор может получить весь комплекс необходимой ему для принятия окончательного решения информации.

Одним из наиболее сложных параметров внедрения Стандарта является разработка инвестиционной стратегии муниципалитета. Главам районов, как правило, представляется весьма проблематичным сформулировать основные положения инвестиционного вектора экономики в перспективе на 5-10 лет. Для того чтобы создать рабочий документ, который мог бы стать в будущем грамотным инвестиционным путеводителем, необходимо учитывать при его разработке мнение бизнес-сообщества. Без взаимодействия с местными предпринимателями инвестиционная стратегия рискует быть оторванной от действительности. В полном объеме данное требование выполнено только в Соликамском городском округе.



## Сложности в реализации проекта



**Рисунок 7**

В ноябре 2014 года в целях создания благоприятного инвестиционного климата и повышения эффективности инвестиционной деятельности по реализации инвестиционных проектов на территории Пермского края был создан Совет по улучшению инвестиционного климата в Пермском крае<sup>37</sup>.

### **Пермский край в рейтингах**

На сегодняшний день Пермский край – это регион, который не занимает «топовых» позиций в рейтингах регионов по инвестиционной привлекательности. В рейтинге Национального рейтингового агентства Пермскому краю присвоен статус «средняя инвестпривлекательность – первый уровень» (IC4)<sup>38</sup>. Среди своих традиционных регионов-конкурентов Пермский край занимает предпоследнее место, опережая лишь Челябинскую область. Наиболее высокий рейтинг инвестпривлекательности среди регионов-конкурентов Пермского края имеют Республика Татарстан и Самарская область (IC2 – высокая инвестпривлекательность). Республика Башкортостан, Свердловская и Нижегородская области также характеризуются высоким уровнем инвестпривлекательности, но имеют более низкий уровень в данной подгруппе<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> О Совете по улучшению инвестиционного климата в Пермском крае: указ Губернатора Пермского края от 25.11.2014 г. № 201 ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/hotlaw/perm/590557/#ixzz3W3LCzI6M>

<sup>38</sup> Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России – 2014. Сайт Национального рейтингового агентства <http://www.ra-national.ru/?page=regions-raiting-investment>.

<sup>39</sup> Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России – 2014. Сайт Национального рейтингового агентства <http://www.ra-national.ru/?page=regions-raiting-investment>.

В рейтинге по уровню инвестиционных рисков Пермский край занимает 52 место (умеренный уровень риска)<sup>40</sup>, по объему прямых иностранных инвестиций – 43 место, по уровню конкурентоспособности регионов – 16 место<sup>41</sup>.

Среди причин, которые обуславливают достаточно низкое положение Пермского края в рейтингах, характеризующих инвестпривлекательность регионов, можно назвать отсутствие сформированного в территориях формата взаимодействия с инвестором, неразвитость инфраструктуры потенциально привлекательных для инвесторов площадок. Кроме того, среди причин можно назвать низкое присутствие в Пермском крае филиалов европейских банков и отсутствие присвоенного международного рейтинга (актуально для иностранных инвесторов, которые привыкли ориентироваться на знакомые им авторитетные источники информации).

Ожидаемые результаты к 2020 году:

- высокий уровень инвестпривлекательности (статус IC1-IC2);
- 5 место в рейтинге конкурентоспособности регионов;
- 3 место среди лучших регионов для бизнеса<sup>42</sup>.

Однако Пермский край – это один из «опорных» регионов России. Регион обладает значительным потенциалом в различных направлениях: природными ресурсами, производственными мощностями, квалифицированной рабочей силой. Высокий потенциал подтверждается и 13 местом Пермского края среди регионов России в рейтинге инвестиционного потенциала. В рейтинге регионов России по развитию науки и новых технологий Пермский край на сегодняшний день входит в число регионов-лидеров, занимая 10 строчку<sup>43</sup>. Рейтинг формировался на основе данных Росстата, с учетом показателей по объему инвестиций в науку и технологии, инновационной активности предприятий и т.д. Высокая позиция в данном рейтинге служит на благо повышения инвестиционной привлекательности Прикамья.

Привлечение инвесторов в территорию – это не только дополнительный источник дохода во все уровни бюджетов, но и создание новых рабочих мест, а значит, решение проблемы с безработицей, что актуально для большинства удаленных от краевого центра территорий. Кроме того, зачастую создание нового предприятия ускоряет темпы развития социальной инфраструктуры, делает территорию более конкурентоспособной среди других схожих по социально-экономическому положению территорий. Именно поэтому так важно систематически работать над привлечением на территорию инвесторов, а также эффективно выстраивать взаимодействие с уже имеющимися.

Правительству Пермского края необходимо рассмотреть проблему излишней централизации налоговой системы, при которой большая часть доходов, получаемых муниципальным образованием, поступает не в местный бюджет, а в региональный и федеральный. Необходимо выработать эффективный механизм

<sup>40</sup>Рейтинг инвестиционных рисков. Сайт Рейтингового агентства «Эксперт РА» <http://raexpert.ru/ratings/regions/2014>.

<sup>41</sup>Информация Министерства экономического развития Пермского края.

<sup>42</sup>Доклад об улучшении инвестиционного климата в муниципальных образованиях Пермского края Министерства экономического развития Пермского края.

<sup>43</sup>Прикамье – в десятке сильнейших регионов по развитию инноваций // Деловой интерес № 10 (130) 26 марта 2015 г. С.1.

решения этой проблемы с целью повышения мотивации глав муниципальных образований развивать собственную доходную базу, иначе внедрение Стандарта не принесет видимых результатов.

Главам 13 муниципальных образований, на чьих территориях внедрен Стандарт деятельности органов местного самоуправления Пермского края по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в муниципальных образованиях Пермского края рекомендуется завершить его внедрение в полном объеме в срок до 1 июня 2015 года. Главам тех муниципальных образований, на территории которых планируется внедрение Стандарта, рекомендуется обеспечить его внедрение в срок до 1 июня 2016 года.

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

##### **Самообложение – эффективный способ решить проблемы поселения**

Самообложение граждан – это эффективный способ решения местных проблем. Преимущество данного подхода – это непосредственное вовлечение населения в решение проблем своей малой родины, а значит, самообложение – это инструмент повышения гражданской активности. Плюсом является возможность самостоятельно определить перечень проблем, требующих решения, а также открытость информации, невысокая сумма платежа (как правило, платеж составляет 100-150 рублей) и единоразовый характер его внесения, а также адресная направленность расходования финансовых средств.

Кроме того, самообложение граждан предусматривает решение местных проблем не только собственными средствами населения, но и позволяет привлечь краевые трансферты. Так, на каждый рубль, собранный жителями поселений, Правительство Пермского края выделяет 5 рублей. Таким образом, возможность самостоятельно решить проблемы своего поселения многократно увеличивается.

##### **Основные направления расходования средств**

В Пермском крае самообложение применяется, начиная с 2011 года.

За этот период удалось решить немало проблем. Только в 2014 году в 18 поселениях на собранные средства было организовано уличное освещение, в 7 – установлены детские площадки, в 10 – приведены в нормативное состояние кладбища, в 6 – ликвидированы несанкционированные свалки. В 2014 году самообложение позволило отремонтировать дороги, тротуары и мосты, осуществить дорогостоящий ремонт водопроводных сетей, установить колодцы, закупить пожарную технику, благоустроить скверы и парки – иными словами, решить те вопросы, которые важны для каждого жителя поселения без исключений.

##### **Несостоявшийся референдум: проблема низкой явки населения**

В 2014 году самообложение применялось на территории 26 муниципальных образований. Следует отметить, что ровно в таком же количестве территорий<sup>44</sup> референдумы по вопросу введения самообложения проводились, но не привели к нужному результату.

<sup>44</sup> Референдумы по вопросам введения самообложения граждан в 2014 и 2015 гг., проведенные в течение 2014 года.



При этом только в одном поселении (Усть-Качка Пермского района) население проголосовало против введения самообложения. В остальных территориях референдумы не состоялись по причине низкой явки (которая в среднем составила 32,5%), а не по соответствующему волеизъявлению граждан, т.к. средний процент проголосовавших за введение самообложения составил 72%.

Как показали результаты анализа, невозможность обеспечить необходимую явку (согласно законодательству требуется чтобы участие в референдуме приняло более 50% населения) – это серьезная проблема, которая становится на пути к использованию самообложения, как инструмента решения актуальных для территории вопросов. Наиболее ярко негативный эффект наблюдается в отдельных сельских поселениях Октябрьского района. В Петропавловском, Щучье-Озерском и Богородском поселениях против введения самообложения высказались всего 8-9 % граждан, но недостаточно высокая явка на референдум не позволила решить проблемы территорий.

### **После референдума: проблема сбора платежей**

Еще одна проблема – это собираемость средств. Даже если явка будет достаточной для того, чтобы референдум был признан состоявшимся и большинство жителей проголосует «за», решение вопроса может стать проблематичным по причине недостаточной собираемости платежей.

В 2014 году сумма финансовых средств, запланированная органами местного самоуправления муниципальных образований к поступлению в местные бюджеты, была равна 6 582,25 тыс. руб., но в бюджеты муниципалитетов поступило 4 742,7 тыс. руб., что составило всего 73%. Таким образом, объем средств самообложения граждан, не поступивших в бюджеты муниципалитетов, от общего объема средств, запланированных к поступлению, составил 1 839,55 тыс. руб. Кроме того, в бюджеты муниципалитетов, в которых самообложение было введено в 2012-2013 годах, также поступили средства самообложения граждан в объеме 270,35 тыс. руб. Общий объем средств, предусмотренных в краевом бюджете в 2014 году для предоставления муниципальным образованиям на реализацию мероприятий, обозначенных в решениях референдумов, составлял 25 787 тыс. руб. Из них, на 31 декабря 2014 года в муниципальные образования предоставлено всего 22 919 тыс. руб., что составляет 88,9% от запланированной на эти цели суммы средств в краевом бюджете.

Необходимо отметить, что низкий процент собираемости платежей – это проблема, которая характеризуется территориальной локализацией, то есть наблюдается далеко не во всех территориях, в которых самообложение введено. Результаты анализа показали, что в Пермском крае есть территории, где органам местного самоуправления удалось даже перевыполнить план – это Печменское сельское поселение Бардымского района, где платежи на мероприятия по организации благоустройства и озеленения населенных пунктов были собраны в объеме 109%. Необходимо отметить, что и Бардымский район показал крайне положительные результаты работы. Так, самообложение было введено в 9 из 12 поселений района, в четырех из которых средства были собраны в стопроцентном объеме. В целом по району процент сбора средств составил примерно 92%, заняв среди всех районов Пермского края, где было введено самообложение второе



место. Бардымский район уступил лишь Кудымкарскому району, в котором во всех поселениях, где было введено самообложение, был зафиксирован 100% сбор средств. Вместе с тем, к примеру, в Карагайском районе, наоборот, все три поселения, в которых было введено самообложение, показали неудовлетворительные результаты на этапе сбора платежей: в среднем по району собрано только 50% платежей. Отрицательный рекорд по сбору средств зафиксирован в Кукуштанском поселении Пермского района – на благоустройство территории и организацию уличного освещения здесь собрали всего 35% платежей.

#### **Самообложение: перспективы развития института. Рекомендации.**

В конце 2014 года референдумы о введении самообложения на 2015 год состоялись в 31 поселении. Итогом стало введение самообложения в 13 территориях (см. Таблицу 6). В остальных муниципалитетах референдумы признаны несостоявшимися по причине недостаточной на них населения явки (в среднем она составила 32,4%).

**Таблица 6**

Поселения, в которых в 2014 г. состоялись референдумы о введении самообложения в 2015 г.	
1	<b>Бардымский район</b>
	1 Новоашапское сельское поселение
2	<b>Карагайский район</b>
	2 Козьмодемьянское сельское поселение
3	<b>Кудымкарский район</b>
	3 Егвинское сельское поселение
	4 Ошибское сельское поселение
4	<b>Октябрьский район</b>
	5 Русско-Сарсинское сельское поселение
5	<b>Осинский район</b>
	6 Верхнедавыдовское сельское поселение
6	<b>Оханский район</b>
	7 Андреевское сельское поселение
	8 Беляевское сельское поселение
	9 Дубровское сельское поселение
	10 Казанское сельское поселение
	11 Таборское сельское поселение
	12 Тулумбаихинское сельское поселение
7	<b>Чернушинский район</b>
	13 Ананьинское сельское поселение

Самообложение граждан позволяет дополнительно получить в бюджеты поселений не только разовые платежи граждан, но и суммы межбюджетных трансфертов из краевого бюджета. Позволяет эффективно и быстро решить точечные проблемы территории.

Основываясь на результатах анализа, можно рекомендовать главам муниципальных образований и в дальнейшем считать одним из приоритетных направлений развития местного самоуправления в Пермском крае повышение

гражданской активности населения и его вовлечение в непосредственное управление территорией, активнее использовать самообложение для решения местных проблем.

Кроме того, при организации самообложения рекомендуется принимать во внимание возможность признания референдума несостоявшимся по причине недостаточной явки на него населения. Рекомендуем проводить усиленную разъяснительную работу с жителями территории об актуальности решения обозначенного вопроса, в том числе размещая информацию о проведении референдума на официальных сайтах органов власти, других посещаемых Интернет-ресурсах, привлекая к информированию жителей представителей ТОСов и иных общественных организаций. Также необходимо оптимизировать работу по сбору финансовых ресурсов, обеспечивая их собираемость в полном объеме, ориентируясь на успешный опыт Кудымкарского, Бардымского и Октябрьского районов.

Правительству Пермского края можно рекомендовать рассмотреть возможность увеличения доли субсидии из краевого бюджета, увеличив объем субсидии с 5 рублей на 1 рубль, собранный гражданами, до 7 рублей.

По итогам Съезда главам муниципальных образований рекомендовано активнее использовать самообложение граждан как способ приобщения населения к участию в решении вопросов местного значения.

Правлению Совета рекомендовано подготовить проект федерального закона по внесению изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с целью внесения поправок, позволяющих проведение референдума по самообложению граждан в отдельном населенном пункте муниципального образования, в отдельном микрорайоне, в границах территориального общественного самоуправления. Это позволит нивелировать последствия указанной выше проблемы, связанной с низкой явкой граждан на референдумы. Такое сужение территориальных границ проведения референдума позволит сделать институт самообложения еще более адресным и обеспечит большую ориентацию на решение проблемы конкретной территории.

Правительству Пермского края рекомендовано рассмотреть возможность увеличения доли софинансирования при расчете субсидий, предоставляемых из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения с участием средств самообложения граждан в рамках подпрограммы «Развитие и поддержка местного самоуправления» государственной программы Пермского края «Региональная политика и развитие территорий», утвержденной постановлением Правительства Пермского края 1305-п от 01.10.2013г.

### 2.2.5. Развитие системы стратегического планирования муниципальных образований в связи с принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ

В 2014 году принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>45</sup>. Закон впервые определил основы стратегического планирования на территории РФ и установил единые подходы к стратегированию и планированию для всех уровней власти: федеральной, региональной и муниципальной.

Законом установлены сроки для перехода на новую систему работы, и они достаточно жесткие - 1 января 2017 года. За два года муниципалитету необходимо перестроить свою систему стратегического планирования с учетом требований данного закона и разработать целый пакет документов, отвечающий новым требованиям - документов, которые лягут в основу работы органов местного самоуправления минимум на ближайшие 6 лет, которые зададут основные направления развития муниципального образования, скоординируют краевые и муниципальные приоритеты стратегического развития и меры бюджетной политики.

С учетом принципа разграничения полномочий необходимо не только наметить приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития, выбрать пути и механизмы достижения целей и решения задач социально-экономического развития муниципальных образований, обеспечивающих наибольшую эффективность использования ограниченных существующих ресурсов, но и скоординировать действия участников стратегического планирования и мероприятий, предусмотренных государственными и муниципальными документами стратегического планирования, по срокам их реализации, ожидаемым результатам, а также источникам и объемам ресурсного обеспечения. Также предстоит наладить систему мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования со стороны представительных органов и населения, максимально создать условия для вовлечения граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования. Необходимо определить единый центр, отвечающий за стратегическое планирование на соответствующей территории.

Таким образом, перед муниципалитетами стоят следующие задачи:

- разработать и принять план подготовки документов стратегического планирования, который должен содержать сроки разработки и утверждения (одобрения) документов стратегического планирования, а также нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;

В срок до 1 января 2016 года:

- принять меры по информационному обеспечению стратегического планирования;

<sup>45</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 г. №172-ФЗ // Российская газета. 3 июля 2014 г. № 6418.



- определить органы, которые будут отвечать за стратегическое планирование на соответствующей территории, и закрепить их полномочия в муниципальном нормативном акте;
- установить форму, порядок и сроки общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования в муниципальном образовании и закрепить их в муниципальном нормативном правовом акте; определить порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования, подготовки документов, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования, и контроля реализации таких документов и закрепить его в муниципальном нормативном акте; До 1 января 2017 года:
- разработать документы стратегического планирования согласно плану подготовки документов стратегического планирования и привести в соответствие с Федеральным законом № 172-ФЗ действующие документы стратегического планирования.

#### **2.2.6. Проблемы перехода на программно-целевой метод управления бюджетом**

Несмотря на все сложности и нерешенные проблемы, связанные с переходом на программный метод управления бюджетом, в 2014 году 40 муниципалитетов приняли бюджеты в программном формате, из них городские округа – 5, муниципальные районы – 15, городские поселения – 4, сельские поселения – 16. В 2015 г. это количество увеличилось уже до 174 муниципальных образований – это все 8 городских округов, 35 муниципальных районов, 20 городских и 111 сельское поселение – все они теперь работают в программном бюджете. С 2015 года в полном составе перешли на программный бюджет Добрянский, Чусовской, Кишертский, Куединский, Октябрьский, Оханский, Очерский, Частинский, Чернушинский и Кудымкарский муниципальные районы.

Удельный вес программных расходов в бюджетах муниципальных образований, принявших бюджет в программном формате, определен на основании местных бюджетов муниципальных образований края на 2015 – 2017 гг. В связи с тем, что в 2015 году из всех муниципальных образований, перешедших на программно-целевой бюджет, 64% составляют сельские поселения, снизился уровень программных расходов относительно 2014 года (2014 – 82,5%, 2015 – 81,1% 2016 - 81,6%) и составил на 2015 - 2017 гг., то есть около - 22%.

Одной из основных проблем при переходе на программные бюджеты в 2014 году было отсутствие достаточных методологических материалов по разработке муниципальных программ, а также соответствующей квалификации сотрудников органов местного самоуправления. Проблема во многом снята с принятием приказа Министерства территориального развития Пермского края от 29.05.2014 г. № СЭД-53-03.15-49 о модельном муниципальном правовом акте «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ муниципального образования» и внесением изменений и полученными от Министерства финансов России рекомендации по составлению бюджетов.

Также в 2015 году Министерством территориального развития Пермского края в рамках реализации государственной программы Пермского края



«Региональная политика и развитие территорий» в целях повышения квалификации муниципальных служащих предусмотрена тема «Программно-целевое планирование на муниципальном уровне». Обучение муниципальных служащих будет осуществляться за счет средств краевого бюджета.

В целом на сегодняшний день на уровне законодательства, регулирующего переход на программно-целевое планирование существует немало пробелов и внутренних противоречий. В среднесрочной перспективе Правительством РФ ожидается формирование условий для внедрения полноценной системы программно-целевого планирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Следует отметить, что Бюджетным кодексом Российской Федерации не установлена обязанность перехода на формирование бюджетов программно-целевым методом на муниципальном уровне, а соответственно и сроки. Вместе с тем, в июне 2014 года принят Федеральный Закон №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», определяющий правовые основы стратегического планирования на территории Российской Федерации, в том числе принципы стратегического планирования, одним из которых является программно-целевое управление, а также перечень документов стратегического планирования, необходимый к разработке до 1 января 2017 года. Муниципальные программы входят в данный перечень.

Таким образом, определен новый федеральный тренд, и муниципальным образованиям совместно с исполнительными органами государственной власти необходимо выстраивать свою работу в соответствии с обозначенными тенденциями.

### *2.3. Актуальные тенденции развития системы местного самоуправления*

#### **2.3.1. О подходах к установлению представительным органом порядка и критериев оценки результативности деятельности органов местного самоуправления и главы администрации. Практика муниципалитетов Пермского края.**

В течение ряда последних лет одним из приоритетных направлений деятельности Совета представительных органов муниципальных образований Пермского края являлась выработка рекомендаций по совершенствованию муниципальной нормативно-правовой базы в сфере оценки представительными органами результативности деятельности глав муниципальных образований, глав местных администраций.

Федеральное законодательство о местном самоуправлении обязывает главу муниципального образования, главу местной администрации представлять представителю органу ежегодный отчет о результатах своей деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления.

Более того, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вменяет в обязанность представительного органа муниципального образования заслушивание ежегодного отчета, по итогам которого производится оценка деятельности главы

муниципального образования. Данным законом также установлено, что неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом по результатам его ежегодного отчета, данная два раза подряд, является основанием для удаления главы муниципального образования в отставку.

Проведенный в 2012 году анализ нормативно-правовой базы муниципальных образований Пермского края в сфере регулирования процедуры представления и заслушивания ежегодного отчета главы муниципального района, городского округа, показал, что на местном уровне обозначенные вопросы были не урегулированы в должной мере.

Так, в 2012 году нормативные правовые акты, регламентирующие порядок заслушивания представительным органом ежегодных отчетов главы муниципального образования, были приняты лишь в 28 муниципальных районах и городских округах Пермского края из 48, такое же количество муниципалитетов утвердило критерии оценки результативности работы местных администраций.

Решениями Совета были даны рекомендации в адрес представительных органов о разработке и утверждении нормативных правовых актов о порядке представления и заслушивания ежегодного отчета, а также критериев оценки результативности деятельности исполнительной власти на местах.

В 2013 году количество территорий, утвердивших регламентные процедуры представления отчета о работе администрации муниципалитета, увеличилось до 36, показатели результативности деятельности администраций были приняты в 32 муниципальных районах и городских округах.

По итогам 2014 года порядок заслушивания ежегодного отчета главы муниципального образования был принят в 42 муниципальных районах и городских округах.

В 39 муниципальных образованиях разработаны критерии оценки результативности деятельности местных исполнительных органов по итогам отчета главы, либо установлены нормы, ссылающиеся на федеральное и (или) региональное законодательство, содержащее критерии оценки результативности деятельности исполнительных органов местного самоуправления.

Рассматривая динамику принятия нормативных правовых актов об отчете главы муниципального образования и об оценке его деятельности за последние 3 года, можно отметить положительную тенденцию: почти во всех муниципальных районах и городских округах представительными органами утверждены положения об отчете главы, включающие в себя критерии оценки результативности его деятельности и деятельности местной администрации.

В то же время, качественный анализ принятых нормативных правовых актов показывает, что существует ряд не урегулированных вопросов. Среди наиболее принципиальных и требующих нормативного урегулирования норм, зачастую отсутствующих в принятых положениях об отчете главы муниципального образования, следует отметить следующие:

- порядок представления представителю органу доклада в случае отсутствия главы муниципального образования, главы местной администрации.

Отсутствие данной нормы порождает риск возникновения судебных прецедентов, а также не представления отчета главы случае его отсутствия на рабочем месте;

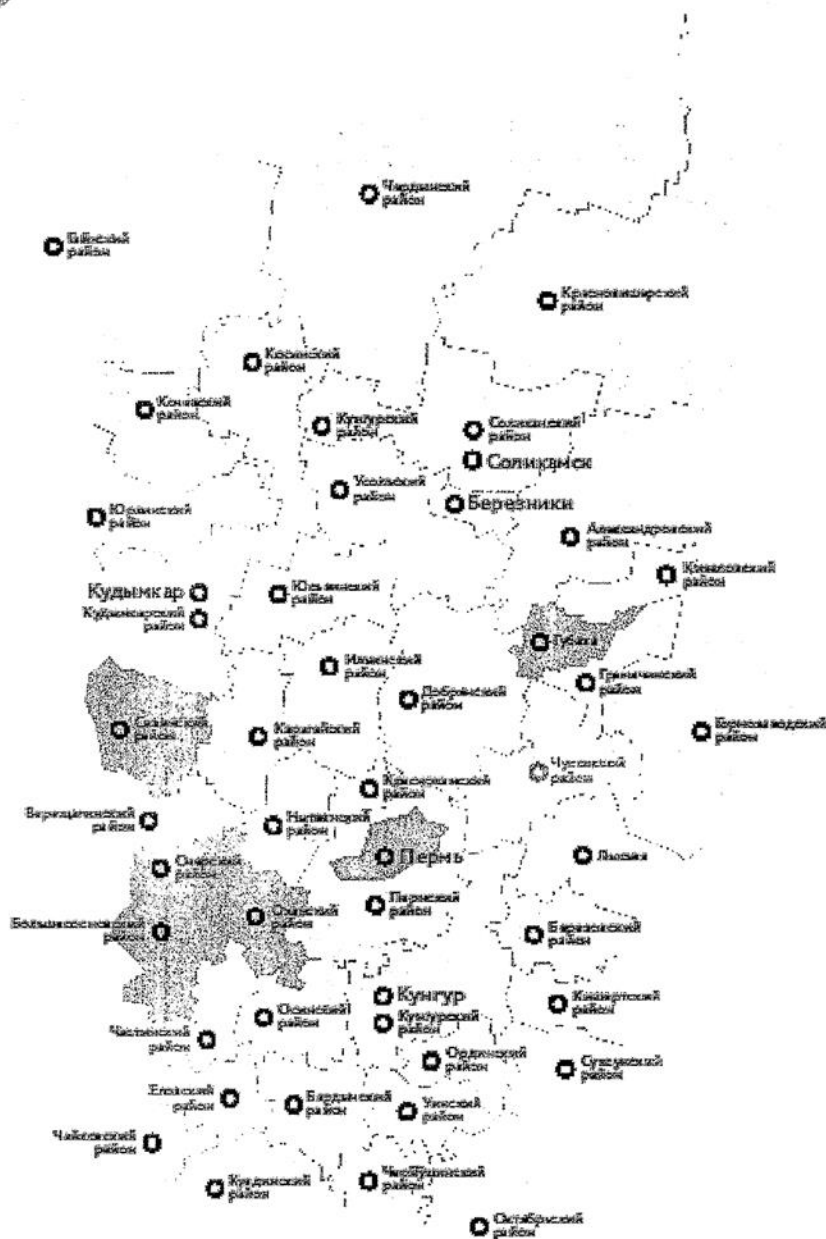
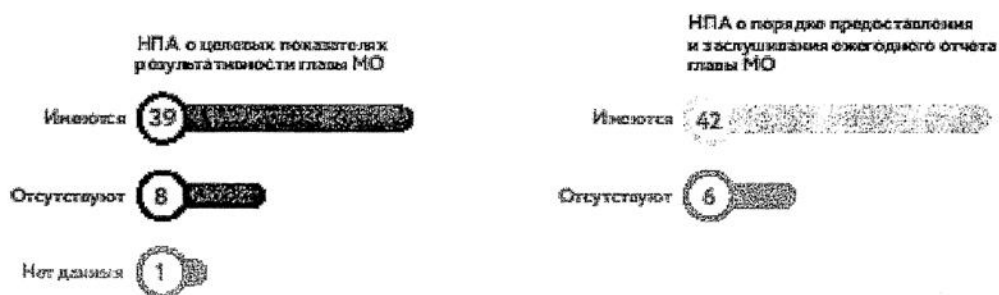
- размещение информации, представленной в отчете главы муниципального образования, главы местной администрации в средствах массовой информации. Отсутствие данной нормы ставит под сомнение прозрачность работы органов местного самоуправления.

Кроме того, нередко в нормативных правовых актах, регулирующих процедуру заслушивания ежегодного отчета главы муниципального образования, не уточнены такие ключевые процедуры принятия решения по итогам заслушивания доклада, как порядок голосования о принятии решения по итогам отчета.

Также стоит отметить, что критерии оценки результативности деятельности главы муниципального образования, главы местной администрации в соответствующих муниципальных нормативных правовых актах зачастую носят формальный характер, ссылаясь на федеральные и региональные нормативные правовые акты, содержащие критерии оценки результативности деятельности органов местного самоуправления.

Учитывая важность проработки нормативных правовых актов в сфере оценки результативности представительным органом деятельности главы муниципального образования, главы местной администрации по итогам его ежегодного отчета, Совет представительных органов муниципальных образований Пермского края продолжит работу по анализу применения рекомендаций Совета, направленных на совершенствование нормативно-правовой базы в обозначенной сфере.

**Информация о принятии муниципальными образованиями Пермского края  
нормативных правовых актов о заслушивании ежегодных отчетов глав МО и ГО  
о результатах их деятельности и деятельности местной организации**



Карта 4



### 2.3.2. Оценка деятельности глав муниципальных районов и городских округов. Конкурс по достижению наиболее результативных значений показателей управленческой деятельности.

Эффективность решения проблем системы государственного и муниципального управления во многом определяется именно качеством работы местных органов власти.

Начиная с 2008 года Министерством территориального развития Пермского края проводится Конкурс муниципальных районов и городских округов по достижению наиболее результативных значений показателей управленческой деятельности (далее – Конкурс). В 2013 году существующая система оценки результативности муниципального управления была изменена. В нее были добавлены показатели удовлетворенности населения некоторыми аспектами деятельности местной власти, стало учитываться мнение экспертного сообщества, были изменены критерии группировки муниципальных образований, что позволило избежать сформировавшейся тенденции, когда из года в год в списке победителей фигурировали одни и те же муниципалитеты.

Новый формат проведения Конкурса был апробирован в 2013 году. В соответствии с постановлением Правительства Пермского края № 346-п Конкурс проводится ежегодно, с подведением полугодовых и годовых итогов. В настоящее время итоги Конкурса подведены три раза. Итоги Конкурса по итогам первого полугодия 2014 года представлены на Карте 5. Итоги Конкурса за 2014 год будут подведены Министерством территориального развития в июле 2015 года.

Правила проведения оценки деятельности органов местного самоуправления закреплены в пяти регламентах – каждый по определенной сфере оценки<sup>46</sup>. Отличительной особенностью является то, что два из них регламентируют порядок учета мнения населения: регламент «Общественная оценка деятельности глав муниципальных районов и городских округов Пермского края» и регламент «Оценка удовлетворенности качеством предоставляемых муниципальных услуг». В соответствии с регламентом «Общественная оценка деятельности глав муниципальных районов и городских округов Пермского края», при подведении итогов Конкурса муниципальных районов и городских округов по достижению наиболее результативных значений показателей управленческой деятельности учитываются результаты опросов внутренних и внешних экспертов, а также результаты количественных опросов общественного мнения.

Необходимо отметить, что результаты анализа аналогичного опыта регионов-конкурентов<sup>47</sup> показали, что практика учета мнения населения при оценке эффективности деятельности местных органов власти существует только в Пермском крае. Учет мнения населения – это не только механизм объективации результатов Конкурса, но и эффективный инструмент развития гражданского общества, способ повышения сознательности граждан, повышения доверия

<sup>46</sup> Об утверждении регламентов оценки участников конкурса муниципальных районов и городских округов Пермского края по достижению наиболее результативных значений показателей управленческой деятельности: постановление Правительства Пермского края от 9 сентября 2013 года № 1199-п.

<sup>47</sup> Свердловская, Нижегородская, Самарская, Челябинская области.

населения к власти и фактор, влияющий на повышение уровня ответственности главы перед населением.

При подведении итогов Конкурса учитывается 8 показателей, каждый из которых имеет определенный весовой коэффициент. Так, показатель «Общественная оценка деятельности глав муниципальных районов и городских округов Пермского края» имеет второй по величине весовой коэффициент, равный 20%. В дальнейшем можно рекомендовать органам государственной власти Пермского края расширять возможности учета общественного мнения при подведении итогов Конкурса муниципальных районов и городских округов. В частности, может быть расширен перечень вопросов, по которым население высказывает свое мнение, а также может быть увеличен весовой коэффициент опроса населения.

Итоги конкурса муниципальных районов и городских округов  
Пермского края по достижению наиболее результативных  
значений показателей управленческой деятельности  
за 1 полугодие 2014 год



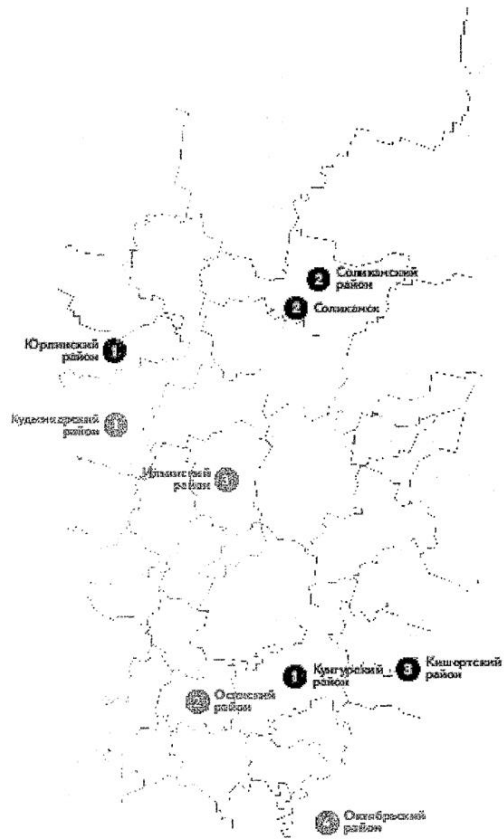
1 группа



2 группа



3 группа



Карта 5

### 2.3.3. Формирование эффективной кадровой муниципальной политики

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

В Пермском крае в рамках государственной программы «Региональная политика и развитие территорий» реализуется мероприятие «Развитие системы повышения квалификации и профессиональной переподготовки лиц, замещающих выборные муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений». Обучение проводилось в различных форматах – это долгосрочные и краткосрочные курсы повышения квалификации, семинары, круглые столы и т.д. При организации обучения использовалось сочетание аудиторной и дистанционной форм, что позволяло после прослушивания обучающего курса лекций закрепить знания на практике: выполнить практические задания, обсудить с преподавателем в режиме on-line возникающие вопросы.

Особым спросом пользовались программы по профессиональной подготовке муниципальных служащих, так как сегодня не хватает специалистов с профильным образованием, особенно в поселениях. Специализированное обучение сотрудников в «гибком» формате без отрыва от производства и без затраты на эти цели бюджетных средств муниципалитета – это эффективный инструмент решения кадровых вопросов в местных администрациях.

Работа построена таким образом, что при планировании графика обучения учитывается мнение и предложения муниципалитетов, исполнительных органов власти, контролирующих ведомств. При формировании списка тем также учитываются изменения нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы местного самоуправления, поручения в адрес муниципалитетов со стороны краевого и федерального правительства. Информация о темах, по которым главы, их заместители и муниципальные служащие обучались в течение 2014 года, представлена на Рисунке 8. Такой подход позволяет обучать глав и служащих действительно важным и актуальным навыкам работы, подстраивать обучение под сложившуюся социально-экономическую ситуацию и особенности формирования правового поля.



## Информация о повышении квалификации и профессиональной переподготовке лиц, замещающих выборные муниципальные должности и муниципальных служащих Пермского края в 2014 году

Совершенствование материальных действий главани местных администраций и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления	         	235 обученных
Муниципальное управление (профессиональная переподготовка)	         	22 обученных
Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	         	474 обученных
Управление земельными ресурсами	         	77 обученных
Бухгалтерский учет и отчетность	         	100 обученных
Антикоррупционная деятельность в органах местного самоуправления	         	85 обученных
Бюджетирование в управлении муниципальными финансами	         	128 обученных
Правотворческая деятельность органов местного самоуправления	         	61 обученных
Кадровое обеспечение местного самоуправления	         	70 обученных
Актуальные вопросы правового регулирования и управления муниципальным образованием	         	101 обученных
Организация системы управления жилищным фондом на территории муниципального образования	         	51 обученных
Развитие предоставления муниципальных услуг в электронной форме в Пермском крае	         	32 обученных
Использование информационно-коммуникационных технологий в профессиональной деятельности муниципальных служащих Пермского края	         	32 обученных
Документационное обеспечение государственного и муниципального управления	         	30 обученных
Строительный контроль заказчика	         	30 обученных
Подготовка квалифицированных специалистов в муниципальных образованиях для прохождения оценки готовности жилищно-коммунальным организациям к отопительному периоду, а также персонала по эксплуатации оборудования (г. Чусовый, г. Чайковский, г. Березники, г. Кудымкар, г. Пермь).	         	173 обученных
<b>Итого</b>		1701 человек, в том числе: 131 глава МО /заместитель главы 1570 муниципальных служащих

Рисунок 8

### 2.3.4. Развитие территориального общественного самоуправления

*«Мы должны поддержать гражданскую активность на местах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни».*

*Президент России В.В. Путин, послание Федеральному Собранию, 2013 г.*

#### Что такое ТОС?

Территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) – это одна из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Термин:

*Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения<sup>48</sup>.*

ТОС – это эффективный способ решения небольших проблем в рамках территории совместного проживания посредством объединения ресурсов населения и органов власти.

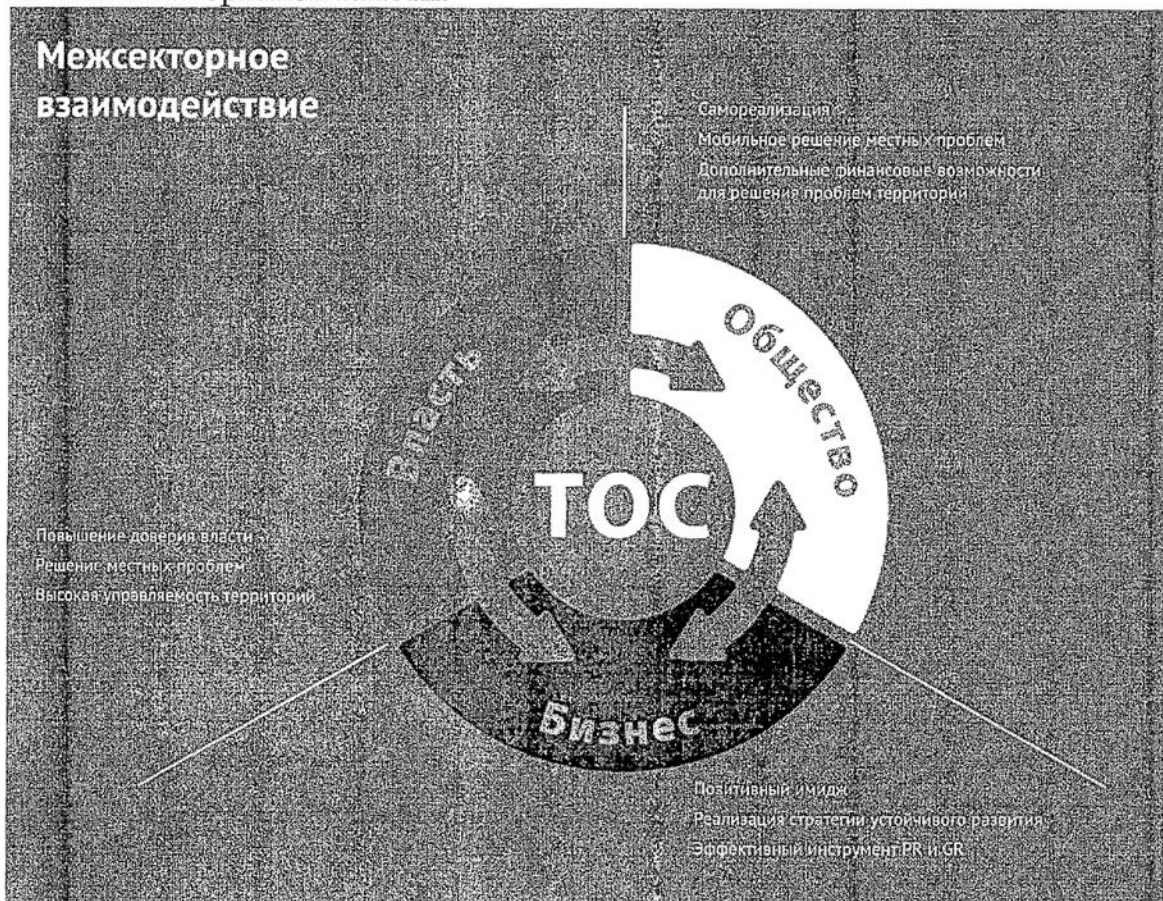


Рисунок 9

<sup>48</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Статья 27.

### Направления деятельности ТОС

На Рисунке 10 перечислены основные направления деятельности существующих ТОС. Помимо перечисленных на рисунке, приоритетами для деятельности ТОС являются такие направления, как обеспечение безопасности территории, сохранение и восстановление природных ландшафтов, историко-культурных памятников, поддержание национальных культурных традиций, народных промыслов и ремесел<sup>49</sup>.

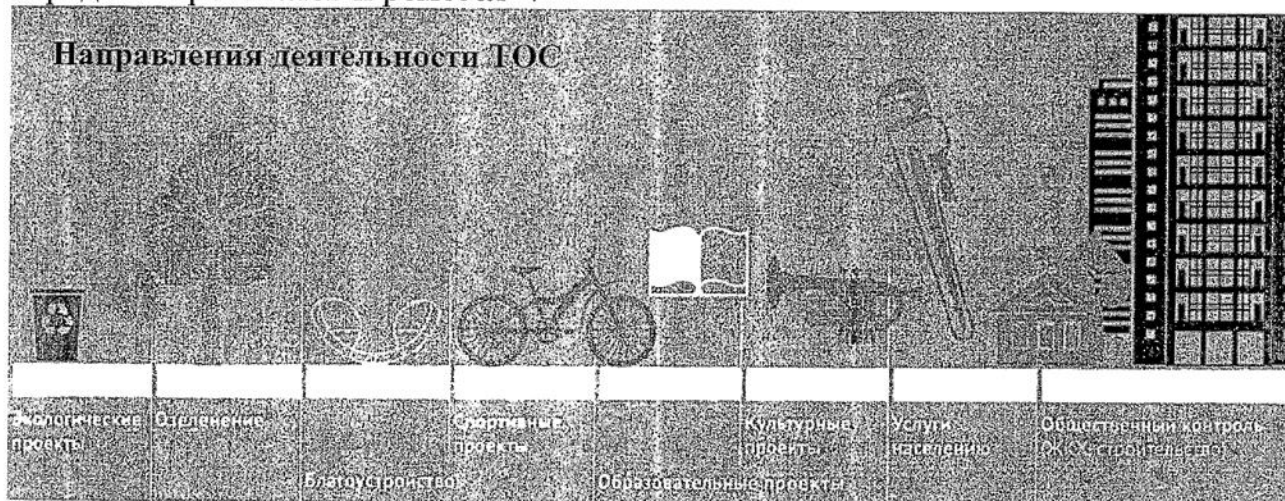


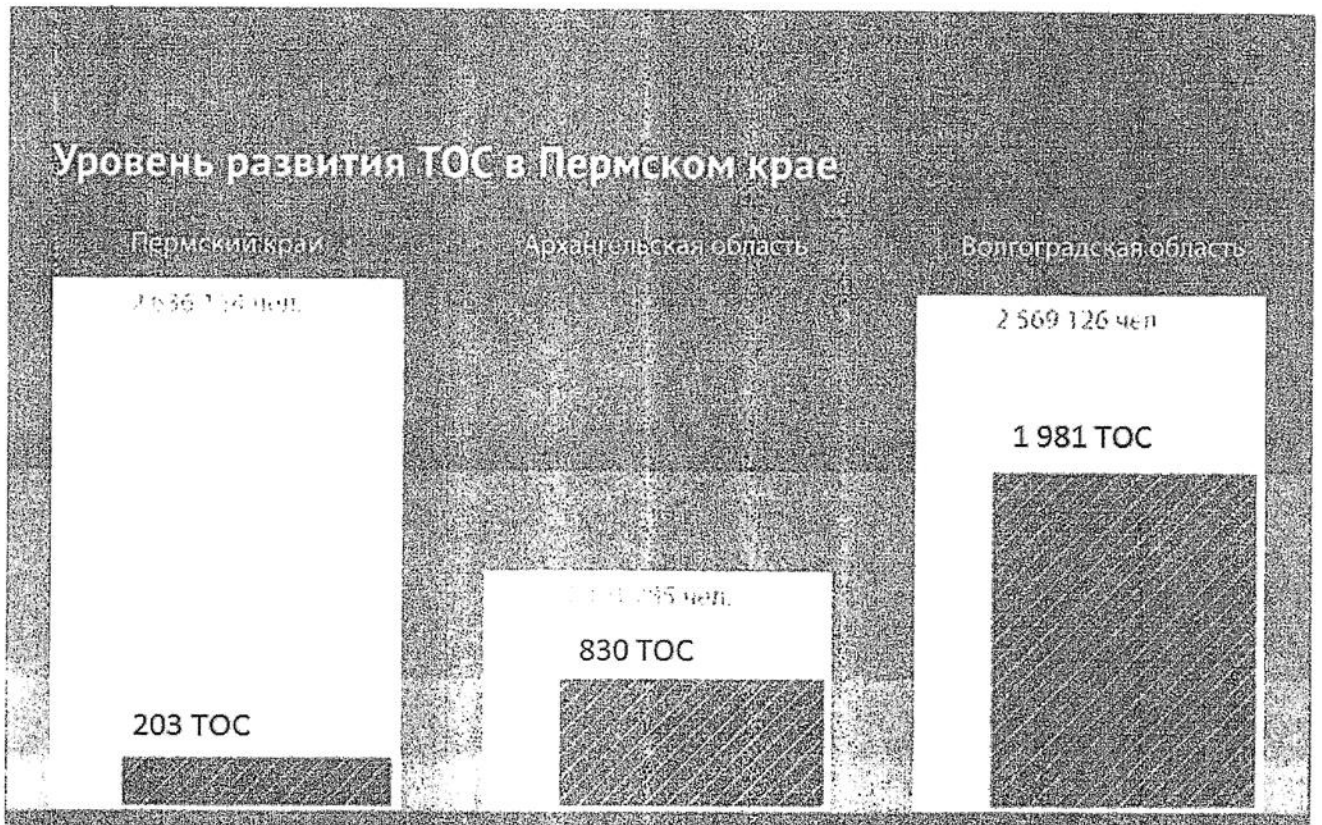
Рисунок 10

### ТОС в Пермском крае и в регионах

На сегодняшний день, в сравнении с другими субъектами РФ, Пермский край нельзя назвать регионом, в котором уже сформировалась развитая система ТОСов (см. Рисунок 11). В сравнении с другими регионами ТОСов в Пермском крае весьма немного. В тоже время в г. Перми количество ТОС, наоборот, весьма существенно. К примеру, в г. Екатеринбург, в котором численность населения составляет 1,3 млн человек, количество ТОСов меньше, чем в г. Пермь с населением чуть более 1 млн человек, и составляет 44 ТОСа, тогда как в г. Пермь их 94.

<sup>49</sup> Порядок предоставления субсидий из бюджета Пермского края бюджетам муниципальных образований Пермского края на софинансирование мероприятий по реализации социально значимых проектов территориального общественного самоуправления: постановление Правительства Пермского края от 12.01.2015г. №10-п. п.1.2.4 – 1.2.5.9.





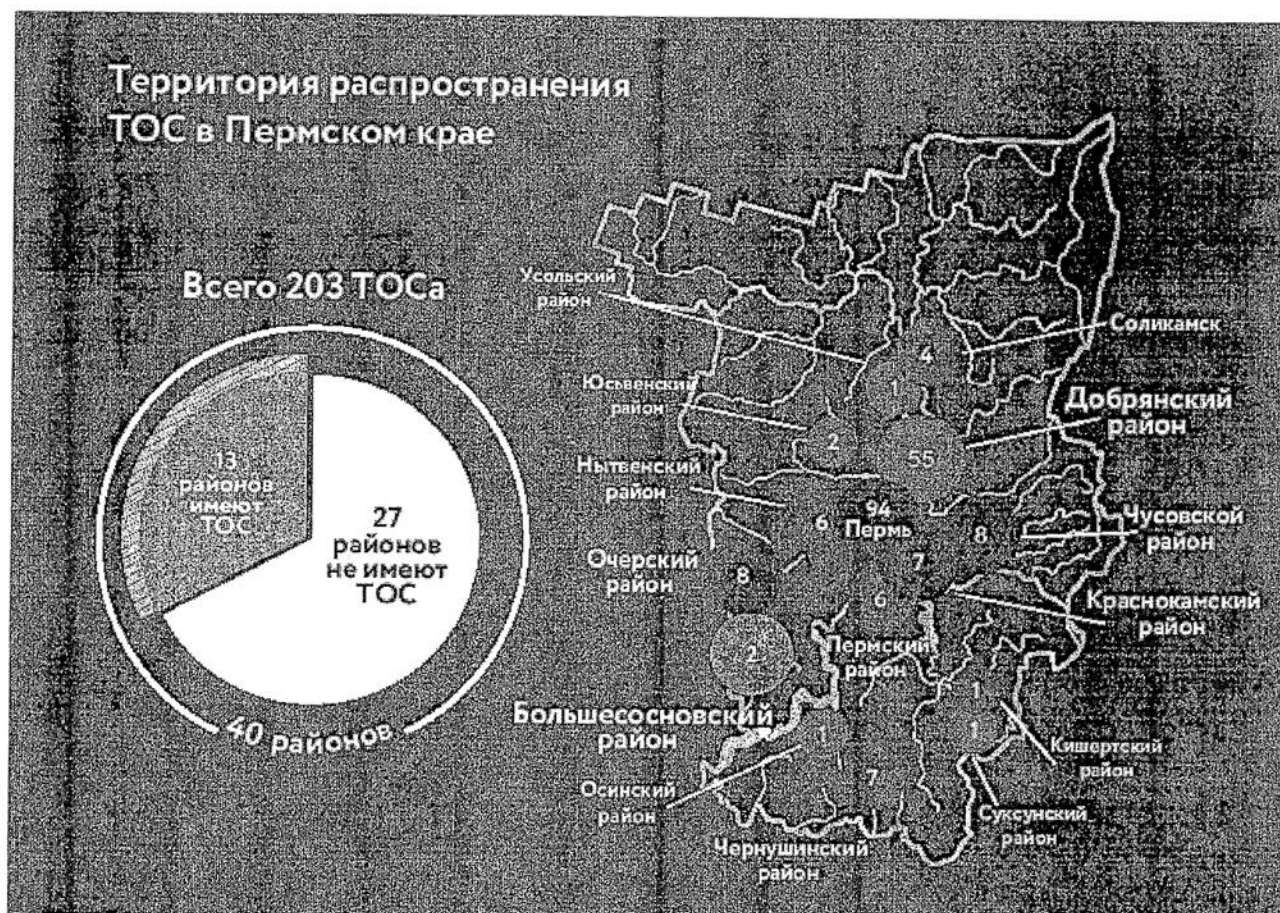
**Рисунок 11**

В настоящее время в регионе насчитывается 203 ТОСа. При этом практически половина из общего количества сосредоточена на территории города Перми. В сельских поселениях насчитывается немногим более 30 ТОСов (см. Карту 6).

ТОСовскому движению в Пермском крае более 20 лет (первый ТОС зарегистрирован в 1990 году). Однако сегодня первостепенная задача – это развитие ТОС именно в сельских поселениях, поскольку именно здесь их на данный момент не хватает.

Системный подход к развитию территориального общественного самоуправления, реализуемый при совместном участии активной части населения, местной и краевой власти, обеспечит немало преимуществ. К примеру, привлечение дополнительных финансовых средств для решения проблем территорий, выполнения некоторых работ на общественных началах, а значит, снижение себестоимости постройки, к примеру, детской площадки или благоустройства парковой зоны. Кроме того, ТОСы могут осуществлять контроль, к примеру, за выполнением ремонтных работ сторонними организациями, что обеспечит более качественное их выполнение.





Карта 6

### **Поддержка ТОС – приоритет деятельности Совета муниципальных образований и краевого Правительства**

Совет муниципальных образований Пермского края и Министерство территориального развития Пермского края в 2014 году продолжили активную работу по развитию системы ТОС.

В 2014 году была разработана, издана и распространена брошюра «Создание территориального общественного самоуправления в Пермском крае. Пошаговое руководство».

Министерством территориального развития Пермского края организована и проведена серия выездных обучающих семинаров на тему «Участие населения в осуществлении местного самоуправления в форме территориального общественного самоуправления». Разработаны методические рекомендации по созданию территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях Пермского края. Организован и проведен краевой семинар по развитию территориального общественного самоуправления и института самообложения граждан в рамках Пермского краевого общественного форума-2014. Краевое правительство оказывает материальную поддержку для реализации социально значимых проектов ТОС по приоритетным направлениям работы по принципу 75/25%.

В 2015 году предусмотрены новые формы поддержки ТОС. Ежегодно Министерством территориального развития будут проводиться конкурсы «Лучший ТОС года» и «Лучшая местная администрация муниципального образования по работе с ТОС». Кроме того, на базе Совета муниципальных образований начнет

функционировать Ресурсный центр ТОС, где заинтересованные лица смогут проконсультироваться по вопросам создания и осуществления деятельности ТОС, получить все необходимые информационно-методические материалы. В 2015 году Советом будет выпущена еще одна информационная брошюра - для руководителей общественных организаций и просто активных граждан муниципалитетов «Азбука ТОС», в которой будут рассмотрены основные понятия территориального общественного самоуправления. Помимо этого, активистам территорий будет предоставлена актуальная информация об этапах создания ТОСов, об успешной практике осуществления деятельности в данном формате, представленная в виде инфографики. Данная информация может быть использована ими в работе.

Развитию ТОС была посвящена одна из трех дискуссионных площадок VIII Съезда Совета муниципальных образований Пермского края. На основе предложений по развитию системы местного самоуправления было принято постановление Законодательного собрания №1318 «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Пермском крае в 2013 году», в котором Правительству Пермского края было рекомендовано «рассмотреть возможность увеличения финансирования мероприятий, направленных на поддержку и развитие системы территориального общественного самоуправления в 2015 году». По итогам исполнения данного поручения финансирование системы ТОС со стороны краевого правительства увеличилось с 900 тысяч до 10 млн. руб. В Резолюции Съезда Правительству Пермского края рекомендовано рассмотреть возможность увеличения финансирования мероприятий, направленных на поддержку и развитие системы территориального общественного самоуправления, в случае успешной реализации мероприятий по итогам 2015 года.

Главам рекомендовано создать условия для организации и функционирования ТОС в муниципальных образованиях Пермского края, взаимодействовать с органами ТОС, оказывать информационную, консультативную, юридическую поддержку при подготовке заявок на участие в мероприятиях, реализуемых Правительством и Администрацией губернатора Пермского края. Сегодня ТОС являются для граждан помощником в решении назревших проблем, посредником во взаимодействии с властью. Считаем необходимым рекомендовать главам муниципальных образований Пермского края и в дальнейшем считать развитие системы ТОС одним из приоритетов своей деятельности, при этом особое внимание обратить на создание условий для организации ТОС на территории поселений.

Поселениям, на территории которых созданы ТОС, организовать плотное взаимодействие с органами ТОС, оказывать информационную, консультативную, юридическую помощь при подготовке документов на участие в мероприятиях, реализуемых Министерством территориального развития Пермского края.

Правлению Совета рекомендовано обобщить и разместить на сайте Совета МО лучшие муниципальные практики по развитию территориального общественного самоуправления и взаимодействию с социально ориентированными некоммерческими организациями.

Формы осуществления населением местного самоуправления постоянно развиваются. В настоящее время реализуется федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года». В рамках данной программы в регионах РФ, в том числе и в Пермском крае, реализуется мероприятие «Грантовая поддержка местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности», которая также дает возможность активным гражданам реализовать свои социально значимые проекты. Рекомендуем главам обеспечить активное участие своих территорий в данном мероприятии.

### **2.3.5. Создание агломераций, как инструмент повышения эффективности муниципального управления (на примере Березниковско-Соликамской агломерации)**

Местное самоуправление – это саморегулирующаяся и постоянно эволюционирующая система, которая постоянно претерпевает изменения, обусловленные общероссийскими и мировыми тенденциями. Это выражается в изменениях законодательства, регулирующего данную отрасль права, в перманентном изменении административно-территориальной карты регионов и иных процессах – все они находят свое отражение в том числе и на территории Пермского края. Одним из результатов подобных изменений является создание крупных агломераций.

В Прикамье такую агломерацию сформировали Березники, Соликамск и Усолье – эти муниципалитеты объединены общей историей и тесными экономическими связями. Сегодня Березниковско-Соликамская агломерация (далее – БСА) занимает особое место в социально-экономической системе Пермского края и России в целом.

30 апреля 2014 года между главами г. Березники, г. Соликамск, а также Соликамского и Усольского районов и губернатором Пермского края было подписано соглашение «О формировании Березниковско-Соликамской агломерации». Далее заинтересованными муниципалитетами совместно с Правительством Пермского края была разработана Концепция пространственного развития БСА.

#### **«Точки роста»**

Концепция пространственного развития БСА предусматривает достижение так называемого «агломерационного эффекта». Его суть заключается в суммировании экономического и демографического потенциала нескольких территориальных образований и достижении максимально эффективного результата за счет комплексного перераспределения ресурсов и минимизации издержек.

Объединение муниципалитетов формирует систему, за счет синергетического эффекта которой происходит более эффективное использование ресурсов.

Основным кластером - «ядром» агломерации, является горнопромышленный кластер. Его формируют производство калийных удобрений, титановой продукции, а также нефтедобыча. Существенные инвестиционные вложения в производственный потенциал БСА в течение 2014 года обеспечили его эффективное развитие. В ближайшие годы планируется создать более 30 тысяч



новых рабочих мест и продолжать наращивать высокие темпы роста производства продукции.

Однако развитие горнопромышленного кластера не может быть единственным приоритетным направлением развития, поскольку это чревато высокими рисками в сфере экологии, а также в отношении темпов развития и качества инфраструктуры территории. Минимизировать риски позволит комплексный подход к развитию территории. В первую очередь, ресурсы должны быть сосредоточены на развитии транспортной инфраструктуры, в частности, приоритетом должно стать строительство современных автодорог для обеспечения транспортной доступности и связанности различных населенных пунктов Верхнекамья. Развитие производства требует увеличения генерирующих энергетических мощностей. Необходима поддержка и в вопросе переселения граждан с территорий, попавших в зону чрезвычайной ситуации.

Еще один кластер – это развитие лесного и агропромышленного комплексов. Кроме того, территория Верхнекамья имеет потенциал развития историко-культурного и природного туризма.

Необходимо отметить, что цель проекта – не только сохранить существующие «точки роста», но и обеспечить создание новых. Такой «точкой роста» должно стать развитие социальной инфраструктуры, которое позволит сократить отток населения в более крупные города, а также привлечь население из соседних территорий за счет создания новых рабочих мест, создания комфортной среды, развитой инфраструктуры и т.п.

Реализация Концепции позволит достичь следующих позитивных результатов:

- координация планов развития федерации, региона и муниципальных образований, входящих в агломерацию;
- консолидация ресурсов федерального, регионального и муниципального уровней, их концентрация на наиболее прорывных направлениях, достижение синергетического эффекта от объединения усилий;
- сбалансированность и равномерность развития агломерации, диверсификация экономики территории;
- формирование связей пространственного, экономического и социального развития территории;
- оптимизация размещения жилищной застройки, её удешевление за счет расширения возможностей выбора как типа жилья, так и типа населенного пункта, а также формирования строительного кластера, базирующегося на местных строительных материалах и технологиях;
- создание крупных рекреационных зон, привлекательных не только для жителей промышленных центров, входящих в ядро агломерации, но и для более удаленных крупных промышленных центров и мегаполисов;
- формирование новой транспортной логистики территории. Обеспечение доступности «центров роста» для населения агломерации, совершенствование системы общественного транспорта агломерации;



- модернизация жилищной и коммунальной инфраструктуры, городской среды с учетом мест проживания, учебы, свободного досуга и труда населения агломерации.

Таким образом, агломерация - более разумная, рациональная форма организации территории, которая подразумевает комплексное развитие территории города и пригородов, наилучшее и наиболее эффективное совместное использование территориальных и иных общих ресурсов агломерации. В результате взаимодействия соседних муниципальных образований, охватывающих не только города, но и сельские населённые пункты, создается единое социально-экономическое и инвестиционное пространство с общей системой социального, транспортного и инженерного обслуживания, природно-экологическим каркасом.

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

В рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 в Пермском крае продолжается работа по развитию системы многофункциональных центров в Пермском крае, основным принципом которой является оказание государственных и муниципальных услуг населению по принципу «одного окна». В процессе работы центр без участия заявителя взаимодействует с государственными или муниципальными органами, чтобы предоставить гражданину необходимые справки, данные, оформить документы.

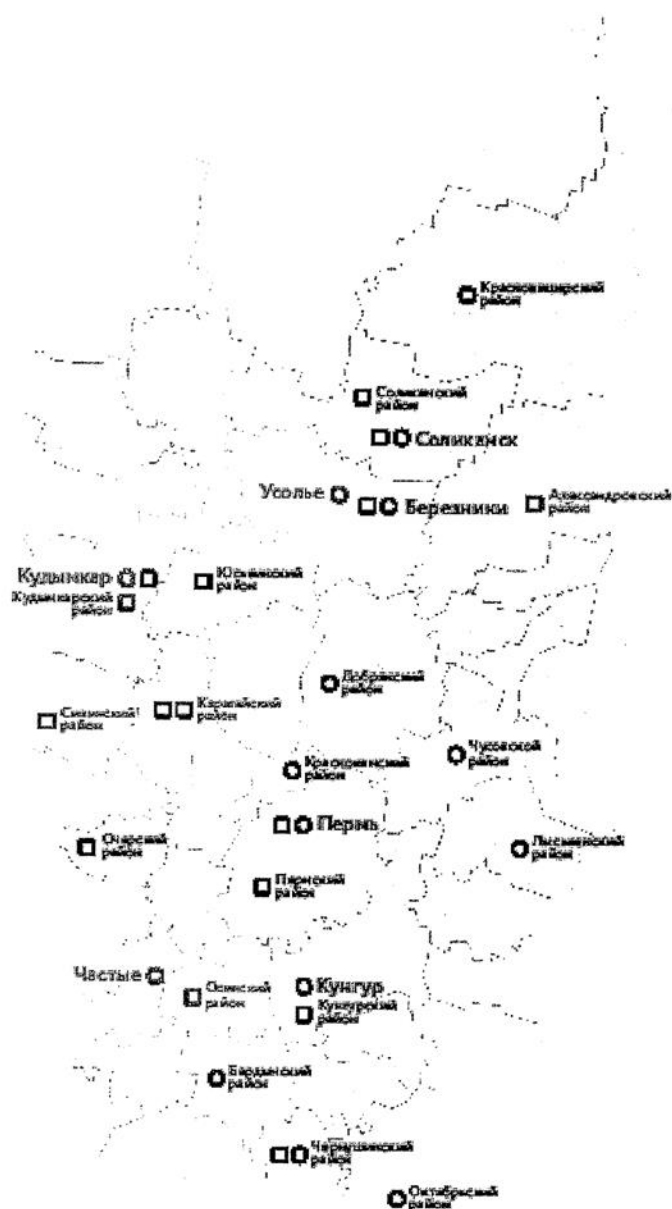
На территории Пермского края организация многофункциональных центров реализуется в рамках централизованной системы, которая предусматривает создание уполномоченного МФЦ субъектом Российской Федерации и формирование в муниципальных образованиях (городских округах, муниципальных районах) его обособленных структурных подразделений. Распоряжением Правительства Пермского края создано Краевое государственное автономное учреждение «Пермский краевой многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг».

В целях развития сети многофункциональных центров в Пермском крае в 2013 году были заключены соглашения о взаимодействии между муниципальными образованиями Пермского края и Правительством Пермского края, а также с Уполномоченным МФЦ. В рамках данных соглашений органы местного самоуправления предоставляют на праве безвозмездного пользования нежилые помещения, находящиеся в муниципальной собственности, для размещения филиала МФЦ на территории своего муниципального образования.

Выполнение обязательств по заключенным соглашениям не во всех муниципальных образованиях идет одинаково успешно.

## Развитие системы МФЦ в Пермском крае

- МО, которые показали лучшие результаты при выполнении обязательств по Соглашению
- МО, которым рекомендовано активизировать работу по исполнению Соглашений
- МО, показавшие наиболее высокий уровень организации работы по созданию условий для предоставления муниципальных услуг через МФЦ
- МО, которым рекомендовано ускорить темп организации работ по созданию условий для предоставления муниципальных услуг через МФЦ
- МО, значительно улучшившие свои позиции по сравнению с 2013 г.



Карта 7

На Карте 7 представлены как муниципальные образования, которые более других отличились при выполнении обязательств по заключенным Соглашениям, так и те, которым рекомендуется ускорить темпы работы и повысить их качество, в частности, обратив особое внимание на предоставление ими помещений для размещения филиалов МФЦ.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» КГАУ «Пермский краевой МФЦ ПГМУ» наделен полномочиями по заключению соглашений о взаимодействии с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти Пермского края, предоставляющими государственные услуги, а также с органами местного самоуправления, предоставляющими муниципальные услуги. Для заключения вышеуказанных соглашений, муниципальное образование должно разработать административные регламенты по предоставлению муниципальных услуг.

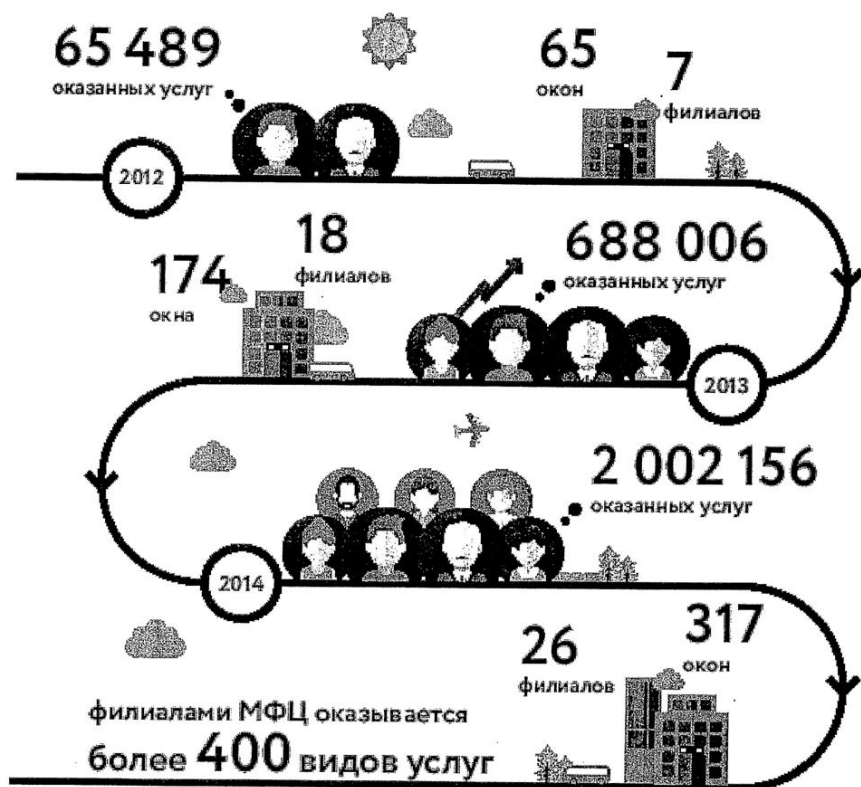
В целях повышения эффективности организации предоставления государственных и муниципальных услуг в 2014 году продолжено формирование региональной нормативной правовой базы в данной сфере. За отчетный период разработаны и утверждены: перечень услуг, оказание которых возможно по принципу «одного окна» (постановление Правительства Пермского края от 26.12.2014 № 1534-п); план мероприятий («дорожная карта») по организации предоставления государственных и муниципальных услуг на 2014-2015 годы (распоряжение Правительства Пермского края от 13.10.2014 № 278-р).

В соответствии с утвержденным на региональном уровне порядком разработки и утверждения административных регламентов органами местного самоуправления разрабатываются административные регламенты предоставления муниципальных услуг.

По состоянию на 1 января 2015 года уполномоченным МФЦ заключено 98 соглашений о взаимодействии, филиалами МФЦ на территории края оказывается более 400 видов услуг.

В 2014 проделана значительная работа по развитию сети филиалов МФЦ на территории края. Итоги развития системы МФЦ представлены на Рисунке 12.

## МФЦ в цифрах



К концу 2015 года количество  
офисов МФЦ в Пермском крае достигнет **273**  
с общим количеством окон **717**

Рисунок 12



Основная задача на 2015 год – завершение работ по созданию многофункциональных центров и обеспечение их соответствия установленным требованиям, в том числе требованиям к качеству предоставляемых услуг. К концу 2015 года в рамках государственной программы Пермского края «Развитие информационного общества», утвержденной Постановлением Правительства Пермского края от 25.09.2013 № 1270-п доля граждан Пермского края, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по месту пребывания, в том числе в МФЦ, составит более 90%.

Для организации работы и принятия мер, направленных на недопущение нарушений законодательства при проведении административных процедур в соответствии с «Дорожной картой по регламентации предоставления муниципальных услуг в Пермском крае на 2013-2014 годы», одобренной комиссией по повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Пермском крае, муниципальными образованиями разработаны и утверждены соответствующие регламенты предоставления муниципальных услуг.

В каждом городском округе и муниципальном районе работа осуществляется в соответствии с утвержденным планом по регламентации муниципальных услуг. Мониторинг за исполнением дорожной карты осуществляется с помощью информационного ресурса «База знаний муниципальных услуг», размещенного в Интегрированной системе электронного документооборота. Результаты мониторинга в 2014 году позволили выделить те муниципалитеты, где работа проведена на высшем уровне, а также те территории, которые не отличаются высоким темпом осуществления деятельности в данном направлении. Результаты мониторинга по итогам 2014 года представлены на Карте 7.

Помимо повышения доступности для населения Пермского края государственных и муниципальных услуг, повышения качества их предоставления в результате реализации дорожной карты в 2015 году должно быть обеспечено единство процедур при организации государственных и муниципальных услуг, а также заложена основа для перехода на предоставление услуг «по жизненным ситуациям», таким как рождение ребенка, опека над несовершеннолетними, выход на пенсию, индивидуальное жилищное строительство, утрата документов, открытие своего дела, смена места жительства, утрата близкого человека, потеря или поиск работы.

В соответствии с результатами мониторинга реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 Пермский край отнесен к числу регионов, в которых проведена наиболее активная работа по созданию многофункциональных центров в 2014 году. Филиал «Центральный» КГАУ «Пермский краевой МФЦ ПГМУ» стал лауреатом первого Всероссийского конкурса «Лучший многофункциональный центр России» среди МФЦ с количеством окон более 20.

Проведенный в муниципалитетах опрос граждан показал высокую степень удовлетворенности качеством предоставления муниципальных услуг (85%). Таким образом, можно констатировать, что на сегодняшний день в Пермском крае

созданы все необходимые условия для успешного предоставления гражданам муниципальных услуг.

Результаты анализа указывают на необходимость рекомендовать главам муниципальных образований, упомянутых выше, ускорить проведение работ по созданию условий для предоставления муниципальных услуг через МФЦ (Александровский и Сивинский муниципальные районы). Отдельным муниципальными образованиями необходимо активизировать работу по выполнению Соглашений, особенно по вопросам предоставления ими помещений для размещения филиалов МФЦ (Усолье, Кудымкар, Частые).

### 2.3.7. Развитие туризма в Пермском крае

*«Природа подарила нам концентрацию самых разнообразных ландшафтов и природных зон на относительно небольшой территории.*

*Жителям других регионов порой нужно проделать тысячи километров, чтобы увидеть горы, крупные реки и другие эффектные творения природы или рук человека. У нас же это буквально под рукой.*

*Уральские горы, удобные для прогулок и занятий зимними видами спорта, уникальные объекты, включая Кунгурскую ледяную пещеру, Кама, предоставляющая возможности для туристического судоходства, множество небольших рек, подходящих для сплавов, разнообразнейший животный и растительный мир, множество архитектурных памятников и интересная этническая мозаика национальных населенных пунктов с их самобытными праздниками, оригинальной кухней и бытом<sup>50</sup>.*

В.Ф. Басаргин, губернатор Пермского края

Современная политическая и экономическая ситуация в стране дает импульс к развитию внутреннего туризма. Впервые за многие годы туристические потоки устремляются преимущественно не за рубеж, а распределяются между регионами России. Пермский край имеет все шансы успешно воспользоваться сложившейся ситуацией и стать одним из регионов-туристских центров.

В феврале 2014 года была принята государственная программа Пермского края «Развитие туризма»<sup>51</sup> (далее – Программа). Целью программы является содействие созданию конкурентоспособного туристского комплекса Пермского края, который бы удовлетворял потребности жителей нашего региона, страны и иностранных граждан в качественных туристических услугах.

Поставленная цель достигается посредством реализации трех подпрограмм: «Развитие инфраструктуры туристского комплекса Пермского края», «Продвижение туристических ресурсов региона и создание научной базы для развития туризма края» и «Внедрение инноваций в сферу туризма Пермского края».

#### **«Пермь Великая»**

Наиболее значимым мероприятием, реализованным в рамках Программы в 2014 году, стал проект «Пермь Великая». Проект представляет собой перечень

<sup>50</sup> Блог Губернатора Пермского края (Feb. 17th, 2015). URL: <http://basargin.livejournal.com/>

<sup>51</sup> Об утверждении государственной программы «Развитие туризма»: постановление Правительства Пермского края от 14 февраля 2014 года № 80-п.

инвестиционных проектов муниципальных образований Пермского края, презентуемых в рамках единой концепции под названием «Пермь Великая». В укрупненный инвестиционный проект вошел 31 инвестор из 16 муниципальных образований Прикамья. Среди них: Оханский, Ильинский, Кудымкарский, Добрянский, Нытвенский, Гремячинский, Соликамский, Александровский, Чусовской, Кунгурский, Кишертский, Пермский, Бардымский и Осинский муниципальные районы, а также ЗАТО Звездный и город Губаха.

По итогам конкурсного отбора в Министерстве культуры РФ проект «Пермь Великая» вошел в Реестр инвестиционных проектов субъектов РФ, включенных в состав мероприятий федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)». Реализация проекта позволит привлечь порядка 700 млн. рублей из федерального бюджета на строительство обеспечивающей инфраструктуры для туристских объектов, включенных в проект. Всего на реализацию проекта в течение 2015-2018 гг. планируется затратить около 2,9 млрд рублей.



**Рисунок 13**

#### **«Туристский информационный центр»**

В рамках второй подпрограммы ключевым мероприятием стало создание государственного автономного учреждения Пермского края «Туристский информационный центр». Впервые центр организуется не только в Перми, но и в двух малых туристских городах – Кунгуре и Соликамске.

Кунгур и Соликамск – это важные узлы в транспортной системе региона. Кроме того, одним из определяющих критериев отбора стала заинтересованность местного туристического сообщества в открытии туристских информационных центров.

Главная цель центра – это бесплатное информационное обслуживание жителей и гостей региона, направленное



на увеличение количества туристов и экскурсантов и продолжительности их пребывания на территории Пермского края.

### Туристический бренд Пермского края

Среди важных результатов второй подпрограммы также стали мероприятия по созданию туристического бренда и туристического портала Пермского края.

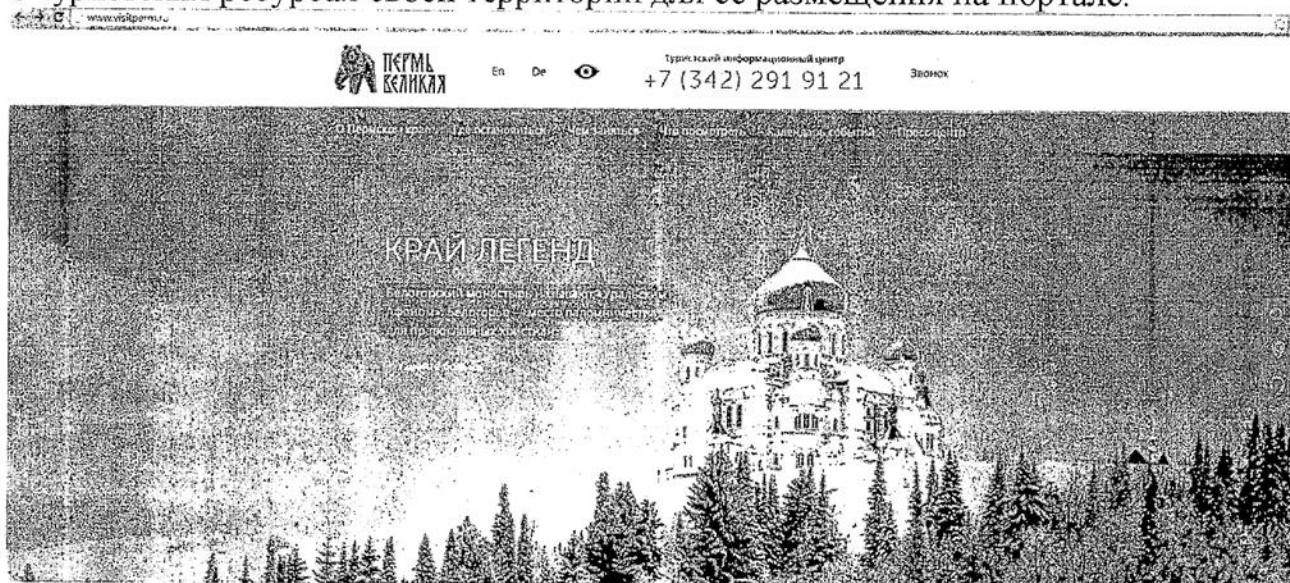
Впервые разработан официальный туристический логотип Пермского края (Рисунок 14) и концепция позиционирования, которая будет представлять туристические ресурсы региона на внутрироссийском и зарубежном туристическом рынке.

Концепция получила название «Пермь Великая». Для направлений активного отдыха используется подстрочник «Край приключений», «Край легенд» обозначает культурно-познавательный туризм, а «Край Великой реки» - круизное направление. Объединяет все слоган «Пермь Великая – Впечатления через край».



**Рисунок 14 Туристический бренд Пермского края**

В 2014 году разработан туристический портал Пермского края, расположенный по адресу [www.visitperm.ru](http://www.visitperm.ru). Портал формирует единое информационное пространство о туристическом потенциале Пермского края. Все без исключения муниципальные образования могут направлять информацию о туристических ресурсах своей территории для ее размещения на портале.



МЕСТА

**Рисунок 15 Туристический портал Пермского края**



### **Детский туризм**

В рамках реализации поручения президента РФ, в 2014 году Пермский край в лице Министерства физической культуры и спорта принимал активное участие в развитии детского туризма. В рамках проекта Минкультуры РФ «Моя Россия», который дает возможность талантливым детям из глубинки посетить исторические города России по льготной стоимости, 275 школьников Прикамья (согласно выделенной квоте) были отправлены в экскурсионные туры по программам «Моя Россия: град Петров», «Петергоф – детям России», «Москва – Золотое кольцо» и «Сокровища древней Казани».

Участники проекта – одаренные дети, победители школьных конкурсов и олимпиад, а также школьники, которые не имеют финансовой возможности путешествовать. Отбор проводили сотрудники муниципальных администраций совместно с учителями школ. Среди муниципальных образований, принявших участие в проекте: Горнозаводский, Кунгурский, Усольский, Соликамский, Сивинский, Юсьвинский, Суксунский, Частинский, Нытвенский, Красновишерский и другие районы. В 2015 Министерство культуры РФ продолжает реализацию проекта, сделав акцент на военно-патриотические маршруты. Пермский край также планирует свое дальнейшее участие в проекте.

В 2015 году в рамках государственной программы «Развитие туризма» будет реализован ряд мероприятий, нацеленных на поддержку муниципальных образований Пермского края. Будет проведен конкурс на разработку и обустройство туристских маршрутов, в результате которого будут выделены субсидии бизнесу и муниципальным образованиям, которые помогут решить инфраструктурные вопросы: создать необходимую обеспечивающую и транспортную инфраструктуру туристско-рекреационных территорий. Также будет проведен конкурс на реализацию проектов туристской навигации.

Главам муниципальных образований рекомендуется принять активное участие и содействие в реализации на их территории мероприятий, организатором которых выступает Министерство физической культуры и спорта Пермского края. Рекомендуется принять участие в конкурсе на разработку и обустройство туристских маршрутов и на реализацию проектов туристской навигации.

## РЕЗОЛЮЦИЯ IX СЪЕЗДА СОВЕТА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПЕРМСКОГО КРАЯ

Мы, делегаты IX Съезда Совета муниципальных образований Пермского края (далее – Совет МО), подводя итоги деятельности нашей организации в 2014 году, считаем, что в отчетном периоде Совет МО продолжил эффективное развитие основных направлений деятельности, обозначенных в Уставе организации.

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

- совершенствовались механизмы взаимодействия с федеральными, региональными органами государственной власти и некоммерческими организациями, в том числе, посредством заключения Соглашений о взаимодействии. В 2014 году Совет МО заключил 6 Соглашений о взаимодействии с органами государственной власти и некоммерческими организациями;

- Совет МО принимал участие в разработке и корректировке решений, принимаемых органами государственной власти в отношении развития системы местного самоуправления;

- Совет МО оказывал содействие в разработке предложений по совершенствованию законодательства Пермского края и Российской Федерации в целях расширения полноты представления интересов муниципальных образований;

- Совет МО принял активное участие в формировании новой модели местного самоуправления в Пермском крае, в том числе используя для этого право законодательной инициативы;

- Совет МО принял активное участие в создании открытого информационного пространства в Пермском крае;

- Совет МО способствовал развитию гражданского общества Пермского края;

- Советом МО были проведены образовательные мероприятия (семинары, мастер-классы) для глав муниципальных образований Пермского края и муниципальных служащих;

- Совет МО систематически оказывал консультационную помощь сотрудникам органов местного самоуправления, главам муниципальных образований по вопросам реализации нормативных правовых актов, информировал об изменениях законодательной базы, а также оказывал помощь в решении проблемных вопросов посредством оказания юридической помощи и организации конструктивного взаимодействия с органами государственной власти и организациями;

- Совет МО проводил исследования и экспертные опросы по наиболее актуальным вопросам развития системы местного самоуправления, в том числе осуществлял ежеквартальный мониторинг эффективности контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления;

- Совет МО осуществлял эффективное взаимодействие с органами государственной власти Пермского края по решению наиболее актуальных задач в целях совершенствования муниципального управления в Пермском крае;

- Совет МО провел Конкурс муниципальных образований Пермского края по пяти номинациям, в основу которых легли наиболее актуальные сферы муниципального управления. Награждение победителей состоялось в рамках Торжественного приема Совета МО.

Считать основными направлениями, в рамках которых необходимо продолжать деятельность Совета МО в целях обеспечения эффективного развития местного самоуправления в Пермском крае в 2015 году, следующие:

1. Оптимизация территориальной организации местного самоуправления в части укрупнения поселений Пермского края, создание объединенных администраций муниципальных районов и поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов, создания городских округов в пределах муниципальных районов;

2. Четкое распределение полномочий между региональной властью и органами местного самоуправления;

3. Внедрение новой модели организации местного самоуправления в Пермском крае;

4. Создание условий, необходимых для устойчивого развития экономики и социальной стабильности в среднесрочной перспективе в период наиболее сильного влияния неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры, в том числе, направленных на развитие местного малого и среднего предпринимательства, поддержку импортозамещения, привлечение инвестиционных ресурсов;

5. Повышение финансовой устойчивости бюджетов муниципальных образований, путем увеличения налоговых, неналоговых доходов местных бюджетов за счет собственных резервов и повышения эффективности расходов муниципальных образований;

6. Повышение гражданской активности населения через институты самообложения и территориальное общественное самоуправление;

7. Повышение эффективности работы органов местного самоуправления с федеральными, региональными и иными организациями в сфере местного самоуправления.

**В целях эффективного развития местного самоуправления в Пермском крае в 2015 году:**

#### **1. Правлению Совета МО:**

1.1. Обобщить опыт/практику других субъектов Российской Федерации по успешному решению задач в области местного самоуправления с последующим рассмотрением на ежегодных Съездах Совета МО и иных мероприятиях;

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

1.3.С целью повышения уровня профессионализма муниципальных служащих систематически проводить образовательные семинары, в том числе в рамках проекта «Муниципальный факультет»;

1.4.Проработать вопрос целесообразности внесения изменений в Закон Пермского края № 416-ПК «О закреплении дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями Пермского края» с целью совершенствования системы распределения полномочий между органами местного самоуправления;

1.5.Разработать и обеспечить внедрение механизма взаимодействия с налоговыми органами Пермского края по регулярному представлению информации о задолженности по уплате налогов в местный бюджет, в целях активизации работы органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края в части сокращения недоимки;

1.6.Проработать вопросы:

- возможности уплаты НДФЛ не по месту работы, а по месту жительства налогоплательщика;

- недополучения муниципальными образованиями налоговых поступлений, связанный с тем, что регистрация транспортных средств осуществляется в другом регионе, не являющимся местом их фактической эксплуатации;

- закрепления на долгосрочную перспективу за муниципальным уровнем отдельных налогов (отчислений от налогов), зачисляемых в федеральный и краевой бюджеты, в целях снижения дотационности местных бюджетов и повышения мотивации глав муниципальных образований к развитию муниципального образования;

1.7.Обобщить и разместить на сайте Совета МО лучшие муниципальные практики по развитию территориального общественного самоуправления и взаимодействию с социально ориентированными некоммерческими организациями;

1.8. Продолжить сотрудничество с организациями, чья деятельность связана с осуществлением местного самоуправления, с целью совместного поиска способов совершенствования системы местного самоуправления.

1.9. Разработать проект закона Пермского края «Об обращении с безнадзорными животными» с целью передачи государственного полномочия по отлову и содержанию безнадзорных животных с регионального на муниципальный уровень с необходимым объемом субвенции из бюджета Пермского края;

1.10. Подготовить проект федерального закона по внесению изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с целью внесения поправок, позволяющих проведение референдума по самообложению граждан в отдельном населенном пункте муниципального образования, в отдельном микрорайоне, в границах территориального общественного самоуправления;

1.11. Согласовать текст Резолюции с Правительством Пермского края с целью уточнения формулировок и определения практической возможности реализации мероприятий.



**2. Рекомендовать Главам муниципальных образований Пермского края:**

2.1. С учетом новых экономических условий, положительного опыта укрупнения поселений и создания объединенных администраций муниципальных районов и поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов, рассмотреть вопросы преобразования муниципальных образований;

2.2. Обеспечить своевременное внесение изменений в уставы муниципальных образований в целях соответствия их положений закону Пермского края от 24 марта 2015 г. № 458-ПК «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края»;

2.3. Принять меры по разработке или корректировке документов стратегического планирования муниципального образования с учетом положений Закона РФ от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

2.4. Обеспечить своевременное выполнение мероприятий планов обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году;

2.5. Главам 13 муниципальных образований, на чьих территориях внедрен Стандарт деятельности органов местного самоуправления Пермского края по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в муниципальных образованиях Пермского края завершить его внедрение в полном объеме в срок до 1 июня 2015 года. Главам тех муниципальных образований, на территории которых планируется внедрение Стандарта, обеспечить его внедрение в срок до 1 июня 2016 года;

2.6. Оказывать максимальную поддержку инвестиционным проектам местных предпринимателей, направленных на производство собственной продукции и расширение межрегиональных рынков сбыта;

2.7. Проанализировать состав и структуру расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края и обеспечить их сокращение за счет оптимизации материальных затрат;

2.8. Обеспечить соблюдение нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края, утвержденных постановлением Правительства Пермского края от 08.06.2010 г. № 301-п «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»;

2.9. Обеспечить принятие мер, направленных на сокращение задолженности по уплате местных налогов;

2.10. Оказывать содействие налоговым органам в выявлении незарегистрированных объектов и неплательщиков налогов;

2.11. Обеспечить принятие исчерпывающих мер, направленных на недопущение образования задолженности по уплате налогов и иных платежей во внебюджетные фонды органами местного самоуправления, муниципальными учреждениями;

2.12. Активнее использовать самообложение граждан как способ приобщения населения к участию в решении вопросов местного значения;

2.13. Создать условия для организации и функционирования ТОС в муниципальных образованиях Пермского края, взаимодействовать с органами ТОС, оказывать информационную, консультативную, юридическую поддержку при подготовке заявок на участие в мероприятиях, реализуемых Правительством и Администрацией губернатора Пермского края;

2.14. Завершить процесс принятия муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных районов и городских округов, устанавливающих порядок заслушивания ежегодных отчетов главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности и показателях, применяемых при оценке результативности деятельности главы муниципального образования, главы местной администрации;

2.15. Определить туризм одним из приоритетных направлений развития муниципального образования, принять активное участие в реализации мероприятий Государственной программы Пермского края «Развитие туризма», касающихся разработки и обустройства туристских маршрутов, а так же туристской навигации;

2.16. Принять активное участие в мероприятии «Грантовая поддержка местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности» в рамках федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года»;

2.17. Использовать в работе «Атлас лучших муниципальных практик» Агентства стратегических инициатив.

### **3. Рекомендовать Правительству Пермского края:**

3.1. Оказать методологическую и консультационную поддержку органам местного самоуправления муниципальных образований в вопросах преобразования муниципальных образований, создания объединенных администраций муниципальных районов и поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов;

3.2. Внедрить с 2016 года новую Методику расчета нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления Пермского края, вместе с порядком мониторинга их соблюдения с учетом предложений рабочей группы по рассмотрению Методики;

3.3. Разработать проект закона Пермского края «О перераспределении полномочий в сфере земельных отношений на территории Пермского края между органами местного самоуправления муниципальных образований Пермского края и органами государственной власти Пермского края, о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края отдельными государственными полномочиями Пермского края в сфере земельных отношений на территории Пермского края»;

3.4. Продолжить осуществлять своевременную реализацию мероприятий по улучшению качества связи на территории муниципальных образований Пермского края в рамках государственной программы Пермского края «Развитие информационного общества»;

3.5. Оказывать методологическую и консультационную поддержку органам местного самоуправления муниципальных образований, в которых планируется внедрение Стандарта деятельности органов местного самоуправления Пермского края по обеспечению благоприятного инвестиционного климата;

3.6. Пересмотреть критерии предоставления финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, отдав приоритет проектам, направленным на производство собственной продукции в целях импортозамещения;

3.7. Рассмотреть возможность и целесообразность передачи в местные бюджеты поступлений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения и налога на имущество юридических лиц по нормативу 100%;

3.8. Подготовить предложения по созданию стимулов муниципальным образованиям для развития малого бизнеса;

3.9. Рассмотреть возможность увеличения доли софинансирования при расчете субсидий, предоставляемых из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения с участием средств самообложения граждан в рамках подпрограммы «Развитие и поддержка местного самоуправления» государственной программы Пермского края «Региональная политика и развитие территорий», утвержденной постановлением Правительства Пермского края 1305-п от 01.10.2013г.;

3.10. Рассмотреть возможность увеличения финансирования мероприятий, направленных на поддержку и развитие системы территориального общественного самоуправления, в случае успешной реализации мероприятий по итогам 2015 года;

3.11. Рассмотреть возможность подготовки проекта федерального закона по внесению изменений в статью 394 Налогового кодекса РФ в части повышения ставки земельного налога до 2%;

3.12. Утвердить перечень объектов, по которым налогообложение осуществляется исходя из кадастровой стоимости и по повышенной ставке налога;

3.13. Подготовить проект закона Пермского края о переходе с 1 января 2016 года на исчисление налога на имущество физических лиц от кадастровой стоимости;

3.14. Рекомендовать Правительству Пермского края при формировании бюджета Пермского края на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов предусмотреть в полном объеме средства на предоставление субсидий бюджетам городских и сельских поселений на реализацию приоритетных муниципальных проектов в рамках приоритетных региональных проектов, муниципальных образований на условиях софинансирования;

3.15. Предусмотреть возможность распределения средств единой субсидии в полном объеме на уровне муниципальных образований.

Вместе с тем, остается нерешенным ряд вопросов, требующих урегулирования на федеральном уровне. Необходимо проработать вопрос о возможности их решения:

- возможность уплаты НДФЛ не по месту работы, а по месту жительства налогоплательщика;

- проблема недополучения муниципальными образованиями налоговых поступлений, связанная с тем, что регистрация транспортных средств осуществляется в другом регионе, не являющимся местом их фактической эксплуатации;

- излишняя централизация налоговой системы, препятствующая повышению мотивации глав муниципальных образований к развитию доли собственных доходов в объеме всех доходных поступлений местного бюджета по причине последующего за этим снижения объема полагающихся муниципальному образованию межбюджетных трансфертов.

Мы, делегаты IX Съезда Совета муниципальных образований Пермского края, считаем, что организация конструктивного взаимодействия муниципальных образований с целью выражения и защиты общих интересов является необходимым условием эффективного развития муниципальной реформы в Пермском крае.

**Принято 24 апреля 2015 года IX Съездом Совета муниципальных образований Пермского края.**