

## Часть 2. Доклады о состоянии местного самоуправления в отдельных субъектах РФ

### Доклад о состоянии местного самоуправления в Волгоградской области

*Коростелева Марина Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления — филиала РАНХиГС*

#### Управление территорией муниципального образования

В Волгоградской области на 1 января 2017 года сформировано 475 муниципальных образований (Табл. 1).

Таблица 1

**Сведения о количестве муниципальных образований в Волгоградской области и других субъектах Южного федерального округа (на 01.01.2017)**

	Общее число муниципальных образований	В том числе по типам					
		Муниципальные районы	Городские округа	Внутригородское муниципальное образование — города федерального значения	Поселения		
					Всего	В том числе городские	сельские
<b>ЮФО</b>	<b>1994</b>	<b>157</b>	<b>41</b>	<b>10</b>	<b>1786</b>	<b>96</b>	<b>1690</b>
Республика Адыгея	60	7	2		51	3	48
Республика Калмыкия	127	13	1		113	2	111
Республика Крым	279	14	11		254	4	250
Краснодарский край	426	37	7		382	30	352
Астраханская область	154	11	2		141	11	130
<b>Волгоградская область</b>	<b>475</b>	<b>32</b>	<b>6</b>		<b>437</b>	<b>29</b>	<b>408</b>
Ростовская область	463	43	12		408	17	391
г. Севастополь	10			10			

Органом исполнительной власти Волгоградской области, участвующим в проведении единой государственной политики по вопросам организации местного самоуправления, является комитет по делам территориальных образований, внутренней и информационной политики Волгоградской области. Постановлением Губернатора Волгоградской области от 6 октября 2012 года № 953 в субъекте образована комиссия по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления на территории Волгоградской области. В области действует Концепция подходов к изменению территориальной организации местного самоуправления на 2013–2017 гг.

В 2017 году вступили в силу изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части регулирования правового статуса городского округа. Эти изменения вызвали как «реформатирование» территориальной организации местного самоуправления в одних субъектах Российской Федерации, так и практически не отразились на ней в других. Волгоградская область входит в число тех российских регионов, где территориальная организация местного самоуправления области является довольно устойчивой, и численный состав, а также статус муниципальных образований субъекта существенно не меняется<sup>60</sup>. В 2017 году (данные на 1 августа) их число оставалось неизменным.

Хотя в Волгоградской области, и до закрепления в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ прямой возможности объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом и формирования в результате этого городских округов, состоящих из нескольких объединенных общей территорией населенных пунктов, такое объединение было осуществлено. Во многом катализатором процесса этого объединения выступил тот факт, что в результате муниципальной реформы 2003 года территории ряда городских округов Волгоградской области были сформированы в границах прежних муниципальных образований — районов. При этом в системе административно-территориального устройства области данные терри-

<sup>60</sup> См.: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. М: Изд-во «Проспект», 2015. С.92–94; Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. М: Изд-во «Проспект», 2016. С. 206–209.

ториальные единицы также являются городами областного значения. Тем не менее аналогичный процесс объединения сельских поселений с городскими округами в области продолжен не был. Как представляется, одним из сдерживающих факторов выступило то, что все органы местного самоуправления муниципальных районов области формируются без проведения прямых выборов, а в городских округах федеральным законодательством предусмотрено в качестве единственно возможного способа формирования представительного органа именно проведение выборов депутатов непосредственно населением. Кроме того, у муниципальных районов есть возможность оказывать воздействие на выборные органы местного самоуправления городских и сельских поселений через экономические рычаги.

Необходимо отметить, что в процесс объединения с городским округом в Волгоградской области были вовлечены исключительно сельские поселения. Так, в настоящее время в состав городского округа города Михайловка входят такие населенные пункты, как город (1), рабочий поселок (1), поселок (2), село (2), станица (2), хутор (47), ж/д разъезд (1)<sup>61</sup>. При этом даже в действующей редакции Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ границы городского округа устанавливаются с учетом необходимости создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства. И здесь возникает вопрос, приведет ли к развитию инфраструктуры городского округа включение в его состав слишком большого числа территориальных образований, которые даже с натяжкой нельзя назвать урбанизированными? В общем, достаточно значительном по объему количестве вопросов, которые должны решать органы местного самоуправления городских округов, большое значение приобретают вопросы качества городской среды, ее приспособленности для жизни. Благоприятные условия для жизни в городах являются фактором, «запускающим» позитивные эффекты урбанизации и концентрации большого количества жителей на одном пространстве — увеличивается производительность труда, повышается качество жизни, город «притягивает» инвестиции и бизнес-идеи. В Волгоградской

<sup>61</sup> Закон Волгоградской области от 25 марта 2005 г. № 1033-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Михайловки Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2005. № 60 (6 апреля).

области ни один городской округ в полной мере не отвечает таким пожеланиям, а запрос на комфортную среду будет только возрастать, и это необходимо учитывать при планировании городского развития. Кроме того, в соответствии с положениями п. 3.1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, территорию городского округа составляют земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные земли, земли для развития городского округа. В случае же включения в состав городского округа сельских населенных пунктов в черте его границ неизбежно оказываются земли сельскохозяйственного назначения, которыми, в соответствии с положениями Земельного кодекса Российской Федерации признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. В области в последнее время участились случаи обращений органов местного самоуправления в комитет по управлению государственным имуществом Волгоградской области (Облкомимущество) по вопросу перевода земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель населенных пунктов при наличии генеральных планов поселений и городских округов.

Также следует упомянуть, что в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ закреплено, что лишь в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения. А городской округ теперь поселением не является.

Характеризуя управление территорией муниципального образования, необходимо отметить унификацию в его организации. Но объективно существующая дифференциация пространства в границах субъекта касается сформированных в нем муниципальных образований. В Волгоградской области это особенно проявляется в отношении городских округов. В Волгоградской области из 6 городских округов относятся: к крупнейшим — 1 (Волгоград), к крупным — 1 (Волжский), к большим — 1 (Камышин), к средним — 1 (Михайловка), к малым — 2 (Урюпинск, Фролово). При этом проблему незначительного количества больших и средних городских округов, как представляется, не решит искусственное их увеличение путем объединения с сельскими территориями. Это, скорее, приведет к снижению и без того невысокого уровня обустройства городских территорий.

Два из шести городских округов области — городской округ город Михайловка и городской округ город Фролово, распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р включены в перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов). Они отнесены к категории 2 (с имеющимися рисками ухудшения социально-экономического положения). С начала 2016 года область взаимодействует с федеральной рабочей группой по развитию моногородов, созданной при правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции, а также с Фондом развития моногородов. Так, команда моногорода Фролово прошла обучение в школе управления «Сколково» и РАНХиГС в Москве. В ее состав вошли глава муниципального образования Фролово, представители администрации области и местных предприятий. По итогам обучения команда разработала и защитила программу социально-экономического развития города. В частности, на территории Фролово планируется создать промышленный парк на участке с подготовленной инженерной и транспортной инфраструктурой общей площадью 20 гектаров. Планируется строительство завода по производству питьевой бутилированной воды; возведение комплекса по переработке и реализации сельхозпродукции; создание хлебозавода с мельничным комплексом.

Вокруг центра Волгоградской области — города Волгограда, сформировалась Волгоградская агломерация. Это моноцентрическая городская агломерация с населением свыше 1,4 миллиона человек, что составляет 55,35 % населения Волгоградской области (Табл. 2). В плане реализации генерального плана Волгограда на 2008–2025 годы Волгоградская агломерация именуется также как «Градостроительная система «Большой Волгоград». Согласно Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года, в ее состав входят следующие городские округа и городские поселения: Волгоград, Волжский, Краснослободск, Городище, Светлый Яр, Средняя Ахтуба. В перспективе в состав агломерации войдут Дубовка и Ленинск.

**Характеристика Волгоградской агломерации**

<b>Населенный пункт</b>	<b>Статус как муниципального образования</b>	<b>Статус как административно-территориальной единицы</b>	<b>Численность населения<sup>62</sup></b>
Волгоград	городской округ	город областного значения	1016137
Волжский	городской округ	город областного значения	325895
Средняя Ахтуба	городское поселение	рабочий поселок	14364
Краснослободск	городское поселение	город районного значения	18736
Городище	городское поселение	рабочий поселок	21913
Светлый Яр	городское поселение	рабочий поселок	12148
Вся агломерация			1409193
Доля в населении Волгоградской области			55,3%

Нельзя отрицать актуальность формирования агломераций как экономико-территориальных образований. Но нет ответа на вопрос об их правовой природе, не выработан механизм взаимоотношений входящих в его состав органов местного самоуправления. В настоящее время региональное влияние на управление агломерацией значительно выше муниципального, потенциал муниципальных образований во многом остается невостребованным. Муниципальные образования нельзя назвать полноправными субъектами реализации проектов развития территории, входящей в агломерацию. А ведь именно они способны обеспечить реальную оценку эффективности проектов развития для населения, согласовать интересы, нередко диаметрально противоположные, и предотвратить тем самым неблагоприятные социальные последствия.

Нельзя сказать, что муниципальные образования являются полноправными участниками и в реализации проектов развития региональных зон опережающего экономического роста, которые ведутся на территории Волгоградской области (она не входит в число субъектов, на территориях которых допускается создание зон территориального развития, на ее территории отсутствуют особые экономические зоны, а также территории опережающего социально-экономического развития). В их числе уже названная Волгоградская агломерация,

<sup>62</sup> По данным Росстата на 01.01.2016.

в рамках которой планируется модернизация существующих и строительство новых производств на предприятиях с высокой добавленной стоимостью, Котельниковская промышленная зона (создание нового стратегического направления по глубокой переработке калийных руд); Камышинский текстильный кластер; химико-фармацевтический кластер; Эльтонская зона экономического развития; строительство и расширение производства автобусов малого класса с законченным производственным циклом на территории городского округа — г. Волжский (ООО ИПГ «ВолгаБас»). В области действует индустриальный парк «НИКОХИМ», созданный по принципу Brownfield на базе волгоградского завода «Каустик». Он находится на территории городского округа Волгоград, в границах уже сложившихся промышленных зон. Занимает территорию 145 га, на которой расположены 425533,7 м<sup>2</sup> производственных площадей.

При этом местное самоуправление не забывают в контексте обсуждения особенностей пространственного развития территории, трансформации ее в «территорию, комфортную для проживания». В частности, одним из приоритетных направлений стратегии развития региона в Волгоградской области является благоустройство территорий. Начиная с 2014 года, муниципальные образования области получают средства в рамках конкурсов проектов по благоустройству территорий. За три года на конкурсы было представлено 98 проектов, из которых 43 стали победителями в одной из трех номинаций, в том числе 8 проектов по благоустройству районов Волгограда, 5 — городских округов, 24 — городских поселений, 6 — сельских поселений. Реализация победивших проектов позволила благоустроить в муниципальных образованиях центральные улицы и площади, памятные места, внутриквартальные и придомовые территории, фасады домов, места отдыха и досуга для жителей. Проекты муниципальных программ на 2017 год были опубликованы для общественного обсуждения в газетах и на сайтах муниципальных образований. Порядок обсуждения проектов предусматривает формирование общественных комиссий, которые оценят предложения заинтересованных лиц о включении конкретных дворовых территорий и наиболее посещаемых пространств в муниципальные программы на 2017 год. Общий объем бюджетных средств, заложенных на реализацию региональной подпрограммы «Формирования современной городской среды» в 2017 году, составляет 803,1

миллиона рублей. Получателями субсидий станут 99 муниципальных образований.

И даже Счетная палата России, отмечая неудовлетворительный эффект от мероприятий, направленных на улучшение социально-экономического положения моногородов, отмечает, что рассчитывает на положительный эффект от программы «Пять шагов благоустройства повседневности», которая начала реализовываться с 1 января 2017 года<sup>63</sup>. В ее рамках за два года во всех 319 моногородах предполагается провести ремонт центральных улиц, обустройство входных групп в поликлиники, подготовку педагогических и медицинских кадров. Работы по благоустройству городской среды ведутся и на территории моногородов Михайловка и Фролово.

Муниципальные образования области принимают программы формирования комфортной среды. Например, постановлением администрации городского округа — город Волжский от 18.05.2017 № 2959 утверждена муниципальная программа «Формирование современной городской среды на территории городского округа — город Волжский Волгоградской области» на 2017 год. В Волгограде принята муниципальная программа формирования современной городской среды на 2017 год (Постановление администрации Волгограда от 28.04.2017 № 651). В рамках пилотного проекта «Наш двор — наш дом» в 2016 году в 58 волгоградских дворах отремонтировали асфальтовое покрытие, в 67 — установили детские игровые площадки. Успешная реализация проекта в Волгограде дала старт развитию общероссийской программы благоустройства территорий, в рамках которой в федеральный бюджет 2017 года заложены средства на обновление и развитие зеленых зон и дворов.

В Волгоградской области утверждена областная государственная программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»<sup>64</sup>. Ее координатором выступает региональный комитет сельского хозяйства. В области оказывается грантовая поддержка местных инициатив населения, проживающего в сельской местности. Местные проекты направлены на создание и обустройство зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок, на сохранение и восстановление природных ландшафтов, истори-

<sup>63</sup> <https://rg.ru/2017/04/25/glava-schetnoj-palaty-golikova-otvetila-na-voprosy-chitatelej-rg.html> (дата обращения 25.08.2017).

<sup>64</sup> Волгоградская правда. 2013. № 232 (11 декабря).



ко-культурных памятников, на поддержку национальных культурных традиций, народных промыслов и ремесел.

Как представляется, территориальное развитие муниципального образования не может осуществляться в отрыве от территориального развития других муниципальных образований и субъекта, в границах которого они расположены. В целях обеспечения координации деятельности муниципальных образований по развитию правовой, организационной, финансово-экономической и территориальной основ местного самоуправления в Волгоградской области сформирована Ассоциация «Совет муниципальных образований Волгоградской области». Ее координирующими и совещательными органами по вопросам развития определенного типа муниципальных образований являются Палаты, которые включают в себя муниципальные образования одного типа: Палата городских округов, Палата муниципальных районов, Палата городских поселений, Палата сельских поселений.

Ассоциация «Совет муниципальных образований Волгоградской области» обеспечивает взаимодействие органов местного самоуправления муниципальных образований, являющихся членами Ассоциации, по решению социальных, экономических и иных проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления в Волгоградской области, между собой и с органами государственной власти. При этом она организует взаимодействие и с муниципальными образованиями других субъектов Российской Федерации. В частности, заключены соглашения о межмуниципальном сотрудничестве и взаимодействии между Палатами сельских (городских) поселений Волгоградской области и Чувашской Республики, между Советом муниципальных образований Пензенской области и Советом муниципальных образований Волгоградской области; между Ассоциациями «Совет муниципальных образований Волгоградской области» и «Совет муниципальных образований Республики Бурятия». Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве заключают и отдельные муниципальные образования субъекта (например, соглашение о межмуниципальном сотрудничестве и взаимодействии между Алексеевским муниципальным районом Волгоградской области и Среднеахтубинским муниципальным районом Волгоградской области; соглашение о межмуниципальном сотрудничестве и взаимодействии между Администрацией Ветютневского сельского поселения Фроловского муниципального района Вол-

гоградской области и Администрация муниципального образования «Бахтемирский сельсовет» Икрянинского района Астраханской области; соглашение между муниципальным образованием «Кошехабльский район» Республики Адыгея и Палласовским муниципальным районом Волгоградской области о сотрудничестве; соглашение о межмуниципальном сотрудничестве и взаимодействии между сельским поселением Аушигер Черекского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики и Александровское сельское поселение Жирновского муниципального района Волгоградской области).

Муниципальные образования Волгоградской области развивают и международное сотрудничество. У городского округа Волгоград 22 города-побратима. Еще в 1944 году были установлены побратимские отношения между Сталинградом и Ковентри, что дало начало международному побратимскому движению. Во многом по этой причине в октябре 2016 года в Волгограде в третий раз прошел Международный форум общественной дипломатии. Он был приурочен к Всемирному дню городов, и собрал более 200 представителей из 12 стран мира. Круглый стол «Современное международное сотрудничество: Германо-Российский День карьеры» стал совместным проектом муниципалитета и международной организации «Германо-Российский Форум». Мероприятие было направлено на развитие общественной дипломатии в рамках германо-российских отношений. Партнерские отношения закреплены Соглашением на 2016-2020 годы между Волгоградом и французским городом Дижоном. В составе делегации находились мэр Дижона, руководство Торгово-промышленной палаты Дижона, сотрудники кластера «Витагора» и преподаватели университета Бургундии. Заключено Соглашение о долгосрочном сотрудничестве между Остравским государственным университетом и Волгоградским институтом управления — филиалом РАНХиГС. Достижения Волгограда в укреплении связей с городами-побратимами отметили на IV Форуме лучших муниципальных практик, который проходил в Уфе. Одно из направлений Форума было посвящено международному взаимодействию, выстраиванию взаимоотношений между городами-побратимами и развитию международных позиций российских городов. Организатором мероприятия выступил Союз российских городов, членом которого Волгоград является с 1991 года. В его структуре создан Проектный офис «Международные отношения» под кураторством города Волгограда.

## **Кадровый потенциал (человеческие ресурсы, способные обеспечить управление развитием территории)**

Для эффективного развития местного самоуправления большое значение имеет кадровый состав его органов. Причем важны как его количественные показатели (укомплектование штата сотрудников органов местного самоуправления), так и качественные (квалификация кадрового состава органов местного самоуправления). Образовательный уровень муниципальных служащих Волгоградской области достаточно высок — более 80% из них имеют высшее образование. В муниципальных образованиях Волгоградской области разработаны и внедрены должностные (служебные) регламенты муниципальных служащих и другие документы, регламентирующие их деятельность, проводится аттестация муниципальных служащих<sup>65</sup>.

В числе победителей ежегодного регионального конкурса «Лучшие менеджеры и организации Волгоградской области» — муниципальные образования региона. Критериями для определения победителей выступают высокие социально-экономические показатели, внедрение инновационных технологий и подходов, профессиональные качества руководителей. Лучшими муниципальными образованиями 2016 года стали администрации Алексеевского и Николаевского муниципальных районов и городского округа город Фролово.

Вместе с тем сами муниципальные образования отмечают такие негативные тенденции, присущие муниципальной службе Волгоградской области, как:

- несоответствие социального и правового положения муниципального служащего Волгоградской области степени возлагаемой на него ответственности;
- недостаточная регламентация вопросов предоставления гарантий муниципальным служащим Волгоградской области;

---

<sup>65</sup> См., например, Постановление администрации Урюпинского муниципального района Волгоградской обл. от 17.04.2013 № 257 «О порядке разработки и утверждения индивидуальных планов профессионального развития муниципальных служащих администрации Урюпинского муниципального района Волгоградской области» // Районные ведомости. 2013. № 10 (30 апреля); Постановление администрации Городищенского муниципального района Волгоградской обл. от 27.08.2013 № 1730 «Об утверждении Положения о профессиональной подготовке, переподготовке, обучении (первичном, вторичном) и повышении квалификации муниципальных служащих администрации Городищенского муниципального района».

- недостаточная ресурсная обеспеченность муниципальной службы Волгоградской области;
- «несформированность» системы мониторинга общественного мнения об эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих Волгоградской области;
- нехватка квалифицированных кадров.

Даже в городских округах, где число муниципальных служащих, имеющих высшее профессиональное образование, достаточно велико (например, в городском округе Волжский оно составляет более 98% от общего числа муниципальных служащих), недостаточно специалистов направления подготовки «Государственное и муниципальное управление». Качество профессионального обучения муниципальных служащих в недостаточной степени отвечает потребностям развития муниципальной службы.

Хотелось бы отметить устойчивую тенденцию, присущую в значительной степени небольшим муниципальным образованиям — муниципальный служащий вынужден в силу незначительности общего количества сотрудников и множества полномочий, возложенных на органы местного самоуправления, решать достаточно широкий спектр вопросов. Ведь у органов местного самоуправления зачастую просто нет возможности привлекать для работы узких специалистов в конкретных сферах деятельности. В силу этого фактора необходимо регулярное повышение профессиональной квалификации муниципальных кадров и их переподготовка. Муниципальные образования области отмечают необходимость постоянной оптимизации профессиональных знаний и навыков муниципальных служащих, требуемых для исполнения ими должностных обязанностей. Необходимость осуществления повышения квалификации муниципальных служащих во многом обусловлена и изменением нормативной правовой базы как на федеральном, так и на областном уровнях. Плюс с развитием современных информационных технологий недостаточной становится и компьютерная грамотность муниципальных служащих для эффективной эксплуатации уже имеющихся информационных систем. В связи с этим информационные ресурсы при принятии управленческих решений не всегда используются в полном объеме, что негативно отражается на эффективности деятельности органов местного самоуправления.

При этом сами муниципальные образования не располагают достаточными ресурсами для организации этого процесса. Кроме того, даже при условии абсолютного финансового обеспечения, органы местного самоуправления способны высвободить для прохождения обучения с частичным отрывом от работы и перераспределением нагрузки между другими работниками ограниченное число муниципальных служащих. Например, в городском округе город Михайловка оно составляет не более 5 % от численного состава муниципальных служащих администрации, т.е. дополнительное профессиональное образование могут получить от 10 до 15 человек в год. Сохранение доли муниципальных служащих, прошедших обучение по программам дополнительного профессионального образования, на уровне 5%, обеспечит как соблюдение требований действующего федерального законодательства, так и сбережение в системе муниципального управления численного большинства кадров, обладающих высоким профессиональным уровнем, лишь в необходимых минимальных значениях.

При этом в утвержденных Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации методических рекомендациях по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям отмечено, что эффективность исполнения муниципальных функций, качество и доступность оказываемых муниципальных услуг зависит от способностей муниципальных служащих профессионально исполнять свои должностные обязанности. А эти способности во многом определяются успешностью обучения, опытом работы, уровнем знаний и умений.

В муниципальных образованиях Волгоградской области разрабатываются и утверждаются ведомственные целевые программы, направленные на развитие муниципальной службы. Причем это касается как крупных городских округов, так и небольших сельских поселений. Они ставят достаточно амбициозные задачи, в числе которых развитие системы профессионального и личностного роста муниципальных служащих; повышение профессионального уровня муниципальных служащих в целях формирования высококвалифицированного кадрового состава; повышение эффективности и качества муниципального управления при помощи системы профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации, а также иных форм обу-

чения муниципальных служащих, ориентированных на решение практических задач органа местного самоуправления; реализация современных программ переподготовки и повышения квалификации кадров муниципальной службы; обеспечение качественно нового уровня подготовки муниципальных служащих; повышение эффективности подготовки муниципального резерва управленческих кадров; внедрение системы самостоятельной подготовки муниципальных служащих. Но вот средств на их достижение у муниципальных образований катастрофически не хватает. Например, общий объем финансирования муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в администрации Даниловского муниципального района Волгоградской области» на 2017–2019 годы, утвержденной постановлением администрации Даниловского муниципального района от 16 ноября 2016 г. № 112-п, составляет 53,00 тыс. рублей, из бюджета Даниловского муниципального района, в т. ч. по годам:

2017 год — 17,00 тыс. руб.;

2018 год — 18,00 тыс. руб.;

2019 год — 18,00 тыс. руб.

Объем финансирования муниципальной Программы «Развитие муниципальной службы в Администрации Еланского муниципального района Волгоградской области» на 2017–2019 годы, утвержденной постановлением администрации Еланского муниципального района Волгоградской области от 22 марта 2017 г. № 164 составит 150,0 тыс. рублей, в том числе:

в 2017 году — 50,0 тыс. рублей;

в 2018 году — 50,0 тыс. рублей;

в 2019 году — 50,0 тыс. рублей.

Без федеральной и региональной поддержки их достижение невозможно.

В феврале 2015 г по инициативе Губернатора Волгоградской области Волгоградским институтом управления — филиалом РАНХиГС была проведена программа повышения квалификации глав муниципальных районов г. Волгограда и Волгоградской области «Основы местного самоуправления». В ходе подготовки и проведения данной программы институт тесно взаимодействовал с Комитетом по делам территориальных образований области и Ассоциацией «Совет муниципальных образований Волгоградской области». По просьбе областных

структур особое внимание в ходе программы было обращено на такие темы, как антикоррупционная политика; антитеррористическая безопасность, предметы ведения и компетенция местного самоуправления; организационно-правовые основы местного самоуправления; муниципальная служба в России; психологические основы управления персоналом и проектами. В ходе обучения повышение квалификации получили 42 главы муниципальных районов и городских округов.

В связи с тем что с тех пор частично поменялся кадровый состав глав районов и городов, а также появились новые нормативные акты и методические разработки, в феврале 2017 года Волгоградским институтом управления была проведена программа повышения квалификации «Актуальные вопросы местного самоуправления Волгоградской области» для 44 глав администраций городских округов и муниципальных районов области. В этой программе особое внимание было обращено на такие темы, как профессиональная этика на муниципальной службе; социально-психологические аспекты деятельности руководителя, анализ состояния местного самоуправления в Волгоградской области, практико-правовой аспект мероприятий по противодействию коррупции в муниципальных образованиях. Также слушатели программы стали участниками пленарного заседания Межрегиональной научно-практической конференции «Местное самоуправление в современной России: проблемы, вызовы, пути решения», организованной институтом «Высшая школа государственного управления» РАНХиГС и Волгоградским институтом РАНХиГС. В ее рамках широкое экспертное обсуждение получили вопросы стратегического планирования на муниципальном уровне.

Опыт повышения квалификации глав администраций получил положительную оценку у руководства Волгоградской области, поэтому по просьбе Председателя Волгоградской областной Думы в апреле 2017 г. Волгоградским институтом управления был проведен учебно-методический семинар для руководителей представительных органов городских округов и муниципальных районов Волгоградской области в рамках деятельности Школы кадрового резерва ВШГУ института. В нем приняли участие председатели представительных органов муниципальных районов и городских округов, руководители Волгоградской областной Думы, члены Совета руководителей представительных органов муниципальных образований Волгоградской области. Особое внимание на семинаре было уделено таким вопросам, как статус депу-

тата местного представительного органа; осуществление мер по противодействию коррупции; о порядке рассмотрения обращений граждан в представительном органе муниципального образования. Для проведения учебных занятий по всем программам, помимо преподавателей Волгоградского института управления — филиала РАНХиГС, привлекались руководители (в том числе заместители губернатора, председатели отраслевых комитетов) и ведущие специалисты региональных органов государственной власти и управления. Программы повышения квалификации руководителей муниципальных образований, проведенные Волгоградским институтом управления — филиалом РАНХиГС получили высокую оценку как самих слушателей, так и руководства Волгоградской области. Было принято решение о ежегодном проведении подобных программ и о расширении числа слушателей — муниципальных служащих Волгоградской области. Это представляется важным, поскольку подготовленность муниципальных служащих сказывается на формировании резерва и на развитии кадрового потенциала органов местного самоуправления.

Одним из средств, способствующих решению задач по формированию высококвалифицированного кадрового состава органов местного самоуправления, могут выступать информационно-коммуникационные технологии. Но при этом на «Федеральном портале государственной службы и управленческих кадров» вакансии на должности муниципальной службы в Волгоградской области разместили только четыре муниципальных образования из 475 — Ленинский, Кумылженский, Жирновский муниципальные районы Волгоградской области и городской округ Волжский (дата обращения 03.07.2017). Официальные сайты администраций городских округов и муниципальных районов в Волгоградской области, как правило, содержат информацию о порядке поступления граждан на муниципальную службу. Представляется, что наличие на сайте органа местного самоуправления данной информации само по себе не будет способствовать отбору на должности муниципальной службы наиболее квалифицированных кадров.

В числе применяемых в муниципальных образованиях Волгоградской области кадровых технологий — конкурсный отбор при поступлении на муниципальную службу, оценка профессиональных качеств через систему аттестации, применение мер поощрения и взысканий, повышение квалификации, формирование кадрового резерва.



Что касается количественных показателей кадрового состава органов местного самоуправления, то на него значительное влияние оказывают установленные в области нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления и нормативов на оплату труда муниципальных служащих. В соответствии с положениями части 2 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года, не имеют права выходить за рамки таких нормативов. Устойчивая тенденция снижения численности населения в сельской местности негативно сказывается не только на уровне социально-экономического развития поселений, но и существенно затрудняет работу органов местного самоуправления. На муниципальных служащих ежегодно возлагаются дополнительные должностные обязанности в связи с требованиями законодательства, при уровне заработной платы, зачастую, ниже среднего в муниципалитете. В то же время сокращение статистической численности населения даже на пять человек от предельной границы, установленной постановлением Администрации Волгоградской области, приводит к сокращению норматива. Данная проблема в большей мере касается городских и сельских поселений области, и требует решения, одним из вариантов которого представляется «перегруппировка» муниципальных образований исходя из численности населения для сокращения разрыва между группами нормативов.

### **Управление экономическим развитием муниципального образования**

Потенциальную возможность для экономического роста муниципального образования дает проводимая его органами инвестиционная политика. Привлечение и эффективное использование инвестиционных ресурсов помогает в решении вопросов комплексного социаль-

но-экономического развития муниципального образования. В Волгоградской области действует Закон Волгоградской области от 02 марта 2010 г. № 2010-ОД «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Волгоградской области»<sup>66</sup>. Постановлением Администрации Волгоградской области от 24.12.2015 № 778-п утверждена инвестиционная стратегия субъекта на период до 2020 года<sup>67</sup>. В ней отмечается, что в Южном федеральном округе Волгоградская область по объему инвестиций в основной капитал занимает 3-е место после Краснодарского края и Ростовской области.

Но при этом в структуре инвестиционных ресурсов преобладают бюджетные инвестиционные средства, которые в современных условиях недостаточны для масштабной поддержки развития экономики. Как федеральный, так и региональных бюджеты для муниципальных образований выполняют, в первую очередь, стабилизационную, а не инвестиционную функцию. Поэтому поиск альтернативы бюджетным инвестиционным средствам в краткосрочной и среднесрочной перспективе для муниципальных образований региона является важной задачей.

По данным Инвестиционной стратегии Волгоградской области на период до 2020 года, 255 проектов с общим объемом инвестиций 45,3 млрд рублей, реализуемых на территории области, имеют социально-экономическое значение для развития муниципальных образований субъекта. На территории Волгоградской области реализуются четыре крупных инвестиционных проекта, включенных в перечень приоритетных инвестиционных проектов в Южном федеральном округе, утвержденный Правительством Российской Федерации от 30.08.2011 № 4447п-П16:

— Горно-обогатительный комбинат по добыче и обогащению калийных солей мощностью 2,3 млн тонн в год 95% КСЛ Гремячинского месторождения Котельниковского района Волгоградской области, инвестор — ООО «ЕвроХим-ВолгаКалий», общий объем инвестиций 131,4 млрд рублей, срок реализации до 2022 года, планируется создание более 1800 рабочих мест.

— Инвестиционный проект ООО «Камышинский текстиль» на территории Волгоградской области, инвестор ООО «Камышинский

<sup>66</sup> Волгоградская правда. 2010. № 41 (10 марта).

<sup>67</sup> Волгоградская правда. 2016. № 1 (12 января).

текстиль», объем инвестиций 5,0 млрд рублей, планируется создание 1200 рабочих мест, срок реализации до 2018 года.

— Строительство и развитие производства автобусов на территории городского округа — город Волжский, инвестор — ООО «ВОЛГА-БАС», объем инвестиций 1,5 млрд рублей, планируется создание 300 рабочих мест, срок реализации до 2017 года.

— Создание химико-фармацевтического кластера в Волгоградской области, инициатор проекта — ФГБОУ ВО «Волгоградский государственный медицинский университет» Минздрава России, общий объем инвестиций 7,1 млрд рублей, планируется создание 680 рабочих мест, срок реализации до 2020 года.

В области создан специализированный интернет-портал «Инвестиционный портал Волгоградской области» ([www.investvolga.com](http://www.investvolga.com)) который призван обеспечить наглядное представление инвестиционных возможностей субъекта и наиболее полное информирование заинтересованных лиц о вопросах, касающихся сферы инвестиций.

Органами исполнительной власти Волгоградской области проводится активная работа по взаимодействию с муниципальными образованиями субъекта в части повышения их инвестиционной привлекательности. Эта работа проводится по нескольким направлениям, в том числе:

- наличие и разработка нормативных актов по инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях Волгоградской области;
- формирование инвестиционных паспортов муниципальных образований Волгоградской области;
- формирование паспортов инвестиционных площадок и проектов муниципальных образований Волгоградской области;
- развитие государственно-частного партнерства на территории муниципальных образований Волгоградской области;
- консультационно-методическая поддержка.

Ежегодно с целью координации инвестиционной деятельности в регионе организуется опрос муниципальных образований Волгоградской области о наличии инвестиционных предложений, подготовленных к реализации и реализуемых на территории муниципальных образований Волгоградской области инвестиционных проектах. По итогам работы с муниципальными образованиями Волгоградской области сформировано 38 инвестиционных паспортов (во всех муниципальных районах и городских округах). В муниципальных образо-

ваниях принимаются нормативные правовые акты о поддержке инвесторов, а также сформирован реестр инвестиционных предложений и проектов (Табл. 3). На официальных сайтах муниципальных районов и городских округов размещена определенная информация для инвесторов. При главах муниципальных образований созданы инвестиционные советы. Крупные муниципальные образования области формируют структурные подразделения в исполнительно-распорядительных органах, осуществляющие мониторинг социально-экономического развития территории, разработку концепции инвестиционной политики; формирование инфраструктуры инвестиционного рынка на уровне муниципального образования. Кроме того, органами исполнительной власти Волгоградской области совместно с муниципальными образованиями субъекта проводится работа по формированию комплексной и эффективной системы поддержки, а также сопровождению хода реализации инвестиционных проектов. Составной частью этой работы является продолжение формирования инвестиционных портфелей муниципальных образований Волгоградской области и информирование потенциальных инвесторов о возможности получения государственной поддержки при реализации инвестиционных проектов.

Таблица 3

**Нормативная база отдельных муниципальных образований Волгоградской области в части инвестиционной деятельности**

Наименование муниципального образования	Наименование нормативно-правового акта
Алексеевский муниципальный район	1. Постановление Администрации Алексеевского муниципального района Волгоградской области от 03.05.2011г. № 185 «О муниципальной поддержки инвестиционной деятельности на территории Алексеевского муниципального района»; 2. Постановление Администрации Алексеевского муниципального района Волгоградской области от 24.04.2013г. № 330 «О районном инвестиционном уполномоченном в Алексеевском муниципальном районе»; 3. Постановление Администрации Алексеевского муниципального района Волгоградской области от 05.05.2014 г. № 187 «Об утверждении инвестиционного паспорта Алексеевского муниципального района»; 4. Постановление Администрации Алексеевского муниципального района Волгоградской области от 05.05.2014 г. № 185 «Об утверждении инвестиционной стратегии Алексеевского муниципального района»; 5. Постановление Администрации Алексеевского муниципального района Волгоградской области от 05.05.2014 г. № 186 «Об утверждении инвестиционной декларации Алексеевского муниципального района»

<b>Наименование муниципального образования</b>	<b>Наименование нормативно-правового акта</b>
Городищенский муниципальный район	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Постановление администрации Городищенского муниципального района от 29.03.2017 г. № 279-п «Об утверждении инвестиционной стратегии Городищенского муниципального района Волгоградской области до 2020 года»;</li> <li>2. Постановление администрации Городищенского муниципального района от 28.12.2016 г. № 842 «Об утверждении Регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна» на территории Городищенского муниципального района Волгоградской области»;</li> <li>3. Постановление администрации Городищенского муниципального района от 23.12.2016 г. № 831 «Об утверждении инвестиционной декларации Городищенского муниципального района Волгоградской области»;</li> <li>4. Постановление администрации Городищенского муниципального района от 28.12.2016 г. № 840 «Об утверждении плана инвестиционных объектов и объектов инфраструктуры Городищенского муниципального района Волгоградской области, создание которых запланировано на период 2017-2025 годов»;</li> <li>5. Постановление администрации Городищенского муниципального района от 13.05.2014 г. № 868 «Об утверждении Стандарта деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в Городищенском муниципальном районе»;</li> <li>6. Решение Городищенской районной Думы Волгоградской области от 16.12.2010 г. № 344 «Об утверждении Положения о порядке предоставления земельных участков для строительства объектов на территории Городищенского муниципального района Волгоградской области»;</li> <li>7. Постановление администрации Городищенского муниципального района от 30.09.2011 г. № 1805 «Об инвестиционной деятельности на территории Городищенского муниципального района Волгоградской области»;</li> <li>8. Распоряжение Администрации Городищенского муниципального района от 16.09.2011 г. № 217-р «О едином реестре инвестиционных проектов Городищенского муниципального района Волгоградской области»;</li> <li>9. Постановление администрации Городищенского муниципального района от 8.08.2013 г. № 1583 « О внесении изменений в приложение постановления администрации Городищенского муниципального района Волгоградской области от 15.11.2010 г. № 2143 «Об утверждении Положения об отборе инвестиционных проектов Городищенского муниципального района Волгоградской области для оказания финансовой поддержки»;</li> <li>10. Постановление администрации Городищенского муниципального района от 8.08.2013 г. № 1580 «О внесении изменений в п. 2 и приложение 1 постановления администрации Городищенского муниципального района Волгоградской области от 15.11.2011 г. № 2144 «Об утверждении Положения о формировании сводного реестра инвестиционных площадок на территории Городищенского муниципального района Волгоградской области»</li> </ol>

<b>Наименование муниципального образования</b>	<b>Наименование нормативно-правового акта</b>
Котельниковский муниципальный район	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Решение Котельниковского райсовета народных депутатов Волгоградской обл. от 24.02.2012 № 40/293 «Об утверждении Положения о муниципальной поддержке инвестиционной деятельности на территории Котельниковского муниципального района Волгоградской области и Порядка проведения конкурсного отбора инвестиционных проектов на соискание муниципальной поддержки»;</li> <li>2. Постановление администрации Котельниковского муниципального района от 14.05.2012 г. № 512 «Об Инвестиционном совете Котельниковского муниципального района Волгоградской области»</li> </ol>
Среднеахтубинский муниципальный район	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Постановление администрации Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской обл. от 24.09.2015 № 91 «О муниципальной поддержке инвестиционной деятельности на территории Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской области»;</li> <li>2. Решение Среднеахтубинской районной Думы Волгоградской обл. от 23.08.2007 № 21/192 «О порядке предоставления муниципальных гарантий Среднеахтубинского муниципального района» (вместе с «Положением о порядке организации и проведения конкурсов на предоставление муниципальных гарантий Среднеахтубинского муниципального района»);</li> <li>3. Постановление администрации Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской обл. от 24.09.2015 № 909 «Об утверждении инвестиционной декларации Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской области»;</li> <li>4. Постановление администрации Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской обл. от 24.09.2015 № 908 «Об утверждении Регламента взаимодействия органов исполнительной власти Среднеахтубинского муниципального района с инициаторами инвестиционных проектов по сопровождению инвестиционных проектов на территории Среднеахтубинского муниципального района по принципу «одного окна»</li> </ol>
городской округ Волгоград	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Постановление администрации Волгограда от 21.10.2011 № 3205 «Об утверждении Положения о реестрах инвестиционных проектов и инвестиционных площадок Волгограда»;</li> <li>2. Постановление администрации Волгограда от 05.07.2001 № 769 «Об Инвестиционном совете Волгограда»;</li> <li>3. Постановление администрации Волгограда от 28.04.2017 № 640 «О создании рабочей группы по разработке инвестиционного паспорта городского округа город-герой Волгоград»;</li> <li>4. Постановление администрации Волгограда от 29.10.2015 № 1511 «Об утверждении Регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу одного окна на территории городского округа город-герой Волгоград»;</li> <li>5. Постановление администрации Волгограда от 26.06.2017 № 1010 «Об утверждении положений о комитете инвестиций и муниципальных закупок администрации Волгограда и его отделах»;</li> <li>6. Распоряжение администрации Волгограда от 16.02.2012 № 120-р «Об инвестиционном уполномоченном в городском округе город-герой Волгоград»;</li> <li>7. Решение Волгоградской городской Думы от 15.07.2009 № 22/62 «О Положении о муниципальной поддержке инвестиционной деятельности на территории Волгограда и Порядке проведения конкурсного отбора инвестиционных проектов на соискание муниципальной поддержки»</li> </ol>

Наименование муниципального образования	Наименование нормативно-правового акта
городской округ Михайловка	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Постановление администрации городского округа г. Михайловка Волгоградской обл. от 13.11.2013 № 3425 «Об утверждении Положения о муниципальной поддержке инвестиционной деятельности на территории городского округа город Михайловка в новой редакции»;</li> <li>2. Постановление администрации городского округа г. Михайловка Волгоградской обл. от 31.10.2011 № 2028 «Об утверждении Положения об инвестиционной деятельности на территории городского округа город Михайловка»;</li> <li>3. Постановление администрации городского округа г. Михайловка Волгоградской обл. от 12.01.2016 № 9 «Об утверждении Инвестиционной декларации городского округа город Михайловка Волгоградской области»;</li> <li>4. Постановление администрации городского округа г. Михайловка Волгоградской обл. от 09.12.2015 № 3485 «Об утверждении Порядка взаимодействия администрации городского округа город Михайловка Волгоградской области с инициаторами инвестиционных проектов по сопровождению инвестиционных проектов на территории городского округа город Михайловка по принципу «одного окна»;</li> </ol>

Совместно с администрациями муниципальных районов и городских округов региональным комитетом промышленности и торговли создан и регулярно актуализируется реестр промышленных инвестиционных площадок Волгоградской области, позволяющий инвесторам и иным заинтересованным лицам получить необходимую информацию об имеющихся площадках и объектах размещающихся на них. В реестре приведена информация, ранжированная по муниципальным районам и городским округам, о промышленной площадке, наличии строений, общей площади, наличии инженерных коммуникации (электроэнергия, газ, транспортная инфраструктура), условиях предоставления (аренда, выкуп) площадки, стоимости площадки, контактные данные ответственных лиц. Информация о промышленных площадках размещена на официальном сайте комитета в разделе «Текущая деятельность». В целях актуализации реестра комитетом разработаны формы для включения информации о промышленных площадках и объектах, располагающихся на них, в реестр. Промышленные предприятия, заинтересованные в размещении информации в реестре, могут заполнить форму и направить в адрес комитета по электронной почте.

20 марта 2017 года принято Постановление Администрации Волгоградской области № 136-п «О фонде развития промышленности Волгоградской области» № 136-п. Планируется, что создание регио-

нального фонда в Волгоградской области позволит расширить число участников программ финансирования за счет вовлечения в них малого и среднего бизнеса. Региональный фонд развития промышленности будет предоставлять займы промышленным предприятиям в сумме от 20 до 100 млн рублей под 5 % годовых на срок не более 5 лет. Минимальная стоимость инвестиционного проекта 40 млн рублей. Для финансирования фонда развития промышленности Волгоградской области статьей 13 закона Волгоградской области «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» от 06.12.2016 № 126-ОД предусмотрено финансирование в размере 100 млн рублей, что позволит привлечь средства Фонда развития промышленности в размере 233 млн рублей.

На территории Волгоградской области проводится подготовка к реализации и реализация инвестиционных проектов путем заключения концессионных соглашений в рамках Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», в том числе:

— Концессионное соглашение в отношении системы коммунальной инфраструктуры (централизованные системы холодного водоснабжения и водоотведения) на территории Волгограда между администрацией г. Волгограда и МУП «Горводоканал» с одной стороны и компанией ООО «Концессии Водоснабжения» с другой сроком на 30 лет с объемом инвестиций 58 млрд рублей.

— Концессионное соглашение между администрацией Волгограда, МУП «Волгоградское коммунальное хозяйство» и ООО «Концессии теплоснабжения» сроком на 30 лет с объемом инвестиций 29,6 млрд рублей.

— Концессионное соглашение между Администрацией Жирновского муниципального района Волгоградской области и МУП «ГОРХОЗ» с одной стороны, и ООО «Тепло Поволжья» с другой, в порядке частной инициативы сроком на 20 лет с объемом инвестиций 88,03 млн рублей.

— Концессионное соглашение между Администрацией Светлоярского муниципального района Волгоградской области и ООО «Титан» сроком на 5 лет с объемом инвестиции 6,0 млн рублей.

— Концессионное соглашение между муниципальным образованием городским округом — г. Волжский Волгоградской области



и ООО «Волга–Бизнес» сроком на 30 лет с объемом инвестиций 81,0 млн рублей<sup>68</sup>.

Муниципальные районы Волгоградской области при осуществлении инвестиционной деятельности на своей территории принимают во внимание и успешный опыт других регионов. В частности, в них организована работа по внедрению успешных муниципальных практик в сфере привлечения инвестиций и развития территорий из Атласа муниципальных практик, разработанного АНО «Агентство стратегических инициатив». В 2013 году Алексеевский район Волгоградской области первым в России начал внедрять положения проекта муниципального инвестиционного Стандарта, разработанного Агентством стратегических инициатив. Результатом данной работы стало создание нормативной базы для формирования делового климата на территории района, сформированы 14 инвестиционных площадок, разработан двуязычный сайт с мультимедийной интерактивной инвестиционной картой.

Как уже отмечено, муниципальные районы и городские округа Волгоградской области в целях обеспечения инвесторов информацией, необходимой для принятия решения об инвестировании средств на территории муниципального образования, сформировали инвестиционные паспорта, которые также представлены на инвестиционном портале субъекта. То есть муниципалитет заявляет о себе как о партнере для участия в инвестиционной деятельности, оказывая одновременно информационную поддержку местным предприятиям, имеющим инвестиционные проекты.

Вместе с тем привлечение инвесторов и качество последующего их сопровождения напрямую зависит от возможностей муниципального образования предложить для использования уже существующую инфраструктуру. Не все муниципальные образования региона имеют промышленные площадки, которые могли бы использоваться на основе принципа «Brownfield». А предприятия сегмента малого и среднего бизнеса не имеют достаточных финансовых ресурсов для самостоятельного строительства производственных помещений, инженерных коммуникаций, подключения к электросетям, водо-, газоснабжению. В связи с этим выигрывают муниципальные образования, такие пло-

---

<sup>68</sup> Данные комитета промышленности и торговли.

шадки имеющие. Так, на территории городского округа Камышин реализуется инвестиционный проект, который предусматривает модернизацию существующего предприятия «Камышинский текстиль» путем организации на его производственных площадях современных прядильных, ткацких, трикотажных и швейных производств, оснащенных высокопроизводительным автоматизированным оборудованием, с выходом на проектную мощность в 2019 году.

В муниципальных образованиях области, таких площадок не имеющих, это обстоятельство в настоящее время является фактором, в значительной степени сдерживающим инвестиционные процессы. И далеко не у всех из них есть возможности для привлечения инвестиционных средств крупных предприятий, которые имеют финансовые возможности для строительства производственных мощностей «с нуля». Без помощи субъекта им не обойтись. Так, например, в Котельниковском муниципальном районе области создается новый объект инвестиционной деятельности: горно-обоганительный комбинат по добыче и обогащению калийных солей. Его координатором выступает комитет промышленности и торговли Волгоградской области. Сметная стоимость инвестиционного проекта составляет 131,4 млрд рублей и еще 10 млрд рублей запланировано на строительство социальной инфраструктуры. Объем освоенных инвестиций за весь период реализации 74,2 млрд рублей, в том числе за 1 квартал 2016 года — 1,7 млрд рублей. Проект позволит создать новые высокопроизводительные рабочие места в количестве 1842 рабочих места.

Кроме того, инвестиционная привлекательность муниципальных образований определяется их близостью к областному центру. Так, в Городищенском муниципальном районе Волгоградской области построены региональный распределительный центр со складами для хранения ЗАО «Тандер» (объем инвестиций составил 1500 млн рублей, создано около двух тысяч рабочих мест со средней заработной платой 20 тыс. рублей) и логистический центр ЗАО «Тамерлан» (общий объем инвестиций 700 млн рублей, планируемое количество рабочих мест 500, со средней заработной платой 16 тыс. рублей). Данный район непосредственно граничит с областным центром, имеет удобное транспортное сообщение с ним.

Учитывая неоднородность территории области с точки зрения условий для развития определенных секторов экономики, в Стратегии

социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года было выделено пять типов территорий.

Инновационная промышленная и научно-образовательная зона включает городские округа Волгоград и Волжский.

Зона с развитой промышленностью и сельским хозяйством состоит из Камышинского, Урюпинского, Фроловского муниципальных районов и их административных центров, которые наделены статусом городских округов, а также городского округа города Михайловка.

Зона преимущественного развития сельского хозяйства и пищевой промышленности является самой многочисленной, и состоит из следующих муниципальных районов: Алексеевский, Быковский, Городищенский, Даниловский, Еланский, Иловлинский, Киквидзенский, Клетский, Нехаевский, Николаевский, Новоаннинский, Новониколаевский, Октябрьский, Ольховский, Кумылженский, Руднянский, Серафимовичский, Старополтавский, Суровикинский, Чернышковский. Развитие зоны связано с выращиванием экологически чистой продукции; размещением и модернизацией предприятий пищевой промышленности; освоением месторождений местных полезных ископаемых.

Зона развитого сельского хозяйства и рекреации состоит из муниципальных районов, непосредственно прилегающих к Волгоградской агломерации: Дубовский, Калачевский, Ленинский, Среднеахтубинский. К этой зоне отнесен и Палласовский район с уникальным озером Эльтон. В соответствии с Инвестиционной стратегией Волгоградской области на период до 2020 года, к приоритетным отраслям и сегментам развития Волгоградской области относятся сельское хозяйство и пищевая промышленность. Волгоградская область является одним из крупнейших производителей сельскохозяйственной продукции в России. Ее доля в общем объеме сельскохозяйственного производства составляет порядка 2,6 процента, а по размерам сельхозугодий она занимает третье место в России после Алтайского края и Оренбургской области.

Зона добычи полезных ископаемых и развитого сельского хозяйства включает как нефтедобывающие муниципальные районы (Жирновский, Котовский), так и муниципальные районы перспективной добычи крупных месторождений (Светлоярский — бишофит, Котельниковский — калийные соли).

Одним из ключевых направлений деятельности органов местного самоуправления становится стратегическое планирование развития территории. В Волгоградской области принят Закон Волгоградской области от 31 декабря 2015 г. № 247-ОД «О стратегическом планировании в Волгоградской области»<sup>69</sup>. Принимаются акты, регламентирующие стратегическое планирование, и в городских округах и муниципальных районах субъекта<sup>70</sup>. Общими для большинства из них является то, что разработка и утверждение документов стратегического планирования определяется как стабилизационная мера.

Но закрепление за муниципальными образованиями права самостоятельно разрабатывать документы стратегического планирования по времени совпало с объективным сокращением их возможностей муниципалитетов это право полноценно реализовывать<sup>71</sup>. У муниципальных образований области возникает немало сложностей, вызванных необходимостью учитывать реальные ресурсы, в первую очередь, бюджетные, которыми они располагают. Все возрастающая зависимость муниципальных образований от финансовых «вливаний» из вышестоящих бюджетов вынуждает их как на этапе целеполагания, так и на этапе планирования учитывать эту зависимость. Ведь ключевая цель стратегии — развитие муниципального образования, объективно не может быть достигнута исключительно силами местных органов. Усиление зависимости местных бюджетов от межбюджетных трансфертов серьезно затрудняет для муниципальных образований определение своих бюджетных перспектив.

Необходимо обратить внимание и на тот факт, что в части 2 статьи 39 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ говорится о том, что стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по ее реализации могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в му-

<sup>69</sup> Волгоградская правда. 2016. № 6 (19 января).

<sup>70</sup> См., например: Решение Волжской городской Думы Волгоградской обл. от 25.12.2015 № 227-ВГД «О принятии Положения о стратегическом планировании в городском округе — город Волжский Волгоградской области» // Волжский муниципальный вестник. 2015. № 64 (30 декабря); Решение Суровикинской районной Думы Волгоградской обл. от 02.12.2015 № 13/95 «Об утверждении Положения о стратегическом планировании в Суровикинском муниципальном районе Волгоградской области».

<sup>71</sup> Институт экономики города. Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне [Электронный ресурс]. URL: [http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/4126\\_import.pdf](http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/4126_import.pdf) (дата обращения 18.01.2017).

ниципальных районах и городских округах по решению их органов местного самоуправления. К трактовке данной нормы есть два подхода. Первый исходит из того, что для всех остальных типов муниципальных образований разработка стратегий и планов по их реализации является обязательной. Второй — муниципальные образования всех остальных типов вообще не имеют права разрабатывать стратегии и планы по их реализации (вернее, они вправе этот процесс осуществлять, но вот принятые по его завершении документы не получают статуса «документы стратегического планирования» и не будут отражены в государственном реестре таких документов). Верной представляется вторая трактовка. Поскольку городские или сельские поселения, равно как и внутригородские районы, как муниципальные образования входят в состав муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением, они могут участвовать в подготовке «общерайонных» / «общеокружных» документов стратегического планирования. А вопрос о подготовке стратегий на уровне внутригородских территорий городов федерального значения в силу специфики правового статуса данных муниципальных образований может решаться органами государственной власти таких субъектов Российской Федерации и отражаться в «региональном» законодательстве.

Тем не менее этот подход законодателя видится ошибочным и требующим скорейшей корректировки. Один из ее вариантов — это исключение из текста статьи 39 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ упоминания о типах муниципальных образований. Но в этом случае необходимо отметить целесообразность учета специфики муниципальных образований, поскольку предъявлять для всех них одинаковые требования к структуре и содержанию стратегий неверно. Для муниципальных районов и городских округов разработка документов стратегического планирования должна быть обязательной. В принципе, так дело обстоит и сейчас. Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ, несмотря на кажущуюся диспозитивность положений части 2 статьи 39, жестко определяет как перечень документов стратегического планирования, так и их взаимосвязь. Второй вариант (он представляется более предпочтительным) — это включение в число субъектов, которые должны привлекаться к разработке документов стратегического планирования муниципальных районов или городских округов, органов местного самоуправления

поселений или внутригородских районов. Сейчас Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ прямо не называет органы местного самоуправления поселений или внутригородских районов в части 7 статьи 11 в числе субъектов, которые могут привлекаться к разработке документов стратегического планирования (да и названные в ней субъекты могут привлекаться, но не должны). Сама деятельность поселений или внутригородских районов по разработке стратегии развития муниципального образования, независимо от того, будут ли подготовленные в ее процессе документы входить в единый реестр или нет, безусловно, не только полезна, но и необходима. Но должны быть и гарантии учета мнения данных муниципальных образований при разработке стратегии муниципальных районов или городских округов. В настоящий момент таких гарантий нет. Это особенно актуально для поселений, многие из которых достаточно велики.

Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ в статье 9 нормативно ограничивает круг участников стратегического планирования на муниципальном уровне органами местного самоуправления и муниципальными организациями (причем для федерального и «регионального» уровней такой «закрытости» нет). Но при этом он устанавливает, что проекты документов стратегического планирования в обязательном порядке выносятся на общественное обсуждение, а замечания и предложения, поступившие в процессе такого обсуждения, должны быть рассмотрены органом местного самоуправления, ответственными за разработку документа стратегического планирования. Хотя статуса участников стратегического планирования жителям муниципального образования это не предоставляет, Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ не содержит каких-либо особенностей, связанных с наличием его у субъекта. Кроме того, в статье 11 указанного акта определено, что к разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации. Основная проблема здесь видится не в отсутствии у жителей муниципального образования статуса «участник стратегического планирования», а в желании органов местного самоуправления привлекать жителей к разработке плана и направлений оптимального социально-экономического развития территории, учитывать их конструктивные предложения (в случае отклонения аргументированно обосновывать

свои действия). Невозможно решать стратегические задачи в рамках «ведомственных» контактов муниципальных органов, не привлекая, причем активно, к этому процессу население. Активное вовлечение жителей выступает дополнительной гарантией выбора наиболее оптимального варианта развития территории для проживающих на ней людей. Здесь в качестве положительного примера можно отметить опыт муниципальных образований Волгоградской области. В частности, в городском округе Волгоград проект Стратегии социально-экономического развития Волгограда до 2030 года был опубликован на официальном сайте городской администрации, его можно было обсуждать на форуме. Кроме того, было проведено несколько открытых мероприятий с участием представителей общественных объединений. К участию в разработке стратегии были приглашены общественники и эксперты, которые объединились в четыре рабочие группы по ключевым направлениям и переформатировали стратегию. К приоритетам были отнесены развитие человеческого капитала, развитие инновационной экономики, повышение качества городской среды и развитие местного самоуправления. Ведущую роль взяли на себя представители «Агентства стратегических инициатив» (АСИ). После рерайта экспертами общий объем документа сократился с 200 до 35 страниц (и приложение на шести листах). Крупнейший по подробностям блок отнесен к повышению качества городской среды. В нем объединены представления об улучшениях в благоустройстве, транспорте, экологии, качестве и доступности жилья и т. п. Кроме того, описана «ревитализация» неиспользуемых или используемых неэффективно территорий (прежде всего, промышленных). По каждому из направлений в стратегии прописаны индикаторы, которых Волгоград должен достичь в 2018, 2025 и 2030 годах.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 8 перечня поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина № Пр-815ГС от 25 апреля 2015 г. по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации от 7 апреля 2015 г. администрацией Волгоградской области организована работа по внедрению в муниципальных образованиях Волгоградской области успешных муниципальных практик из сборника «Атлас муниципальных практик» (далее — Атлас), подготовленного АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее — АНО «АСИ»). В июне 2017 года в области

подведены итоги регионального этапа Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика». Всего принято 31 конкурсная заявка, из них допущено к участию в региональном этапе конкурса 15 заявок. Они направлены в федеральную конкурсную комиссию.

Для муниципальных образований особую значимость в течение всего периода их существования имеет вопрос обеспечения финансовой устойчивости муниципальных образований. Эффективность его решения оказывает влияние на обеспечения финансовой устойчивости как субъекта Федерации, в границах которых они расположены, так и государства в целом. На общегосударственном уровне обозначены приоритеты государственной политики в сфере управления муниципальными финансами<sup>72</sup>. В числе основных тенденций необходимо отметить развитие программно-целевых методов управления общественными финансами, а также выработку мер, направленных на повышение качества управления. Муниципальные образования переходят к программно-целевому методу формирования своих бюджетов. В муниципальных образованиях Волгоградской области утверждены положения о муниципальных программах<sup>73</sup>. На их основе разработаны и реализуются муниципальные программы. Реализация принципа формирования бюджетов на основе муниципальных программ повышает обоснованность бюджетных ассигнований уже на этапе их формирования, обеспечивает их большую прозрачность для общества и предоставляет более широкие возможности для оценки их эффективности. Проблемным моментом применения программно-целевого метода в ситуации серьезного дефицита финансовых ресурсов выступает определение приоритетов, тех важнейших задач, на решении ко-

<sup>72</sup> Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 г. № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 22. Ст. 3224.

<sup>73</sup> См., например: Постановление администрации Волгограда от 20.08.2013 № 1418 (ред. от 21.03.2017) «Об утверждении Положения о муниципальных программах» // Городские вести. Царицын — Сталинград — Волгоград. 2013. № 90 (24 августа); Постановление администрации Городищенского муниципального района Волгоградской обл. от 20.08.2009 № 2447 (ред. от 08.10.2015) «Об утверждении Положения о муниципальных программах»; Постановление администрации Иловлинского муниципального района Волгоградской обл. от 19.05.2010 № 628 (ред. от 12.09.2014) «Об утверждении Положения о долгосрочных районных целевых программах Иловлинского муниципального района»; Постановление администрации Фроловского муниципального района Волгоградской обл. от 13.09.2013 № 783 (ред. от 17.12.2013) «Об утверждении Положения о муниципальных программах Фроловского муниципального района».



торых необходимо сконцентрироваться в первую очередь. Кроме того, данный метод весьма противоречиво регламентирован с правовой точки зрения. Так, Бюджетный кодекс Российской Федерации в п. 2 ст. 172 закрепляет, что составление проектов бюджетов основывается, в том числе, на муниципальных программах. Но в тоже время он устанавливает необходимость приведения этих программ в соответствие с решением о бюджете не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу (абзац 4 п. 2 ст. 179). При этом до 1 января 2017 года в муниципальных правовых актах представительных органов местного самоуправления можно было устанавливать и более длительные сроки для приведения положений муниципальных программ в соответствие с решениями о бюджете<sup>74</sup>. Обосновывалось предоставление такой возможности сложной экономической ситуацией.

Кроме того, нельзя назвать совершенной и систему мониторинга и оценки муниципальных программ. Ведь сами целевые индикаторы программ определяются их разработчиком, который выступает в то же время в качестве исполнителя программы.

В *Табл. 4* приведены данные об исполнении консолидированных бюджетов муниципальных образований Волгоградской области. Более половины доходов местных бюджетов составляют безвозмездные поступления. По состоянию на 1 июля 2017 года, в объеме поступивших доходов местных бюджетов удельный вес налоговых доходов составил 34,8 %, неналоговых — 8,9 %, безвозмездные поступления, в т.ч. межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней с учетом субвенций — 56,3 % (*Табл. 5*). Собственных ресурсов муниципальных образований недостаточно, чтобы они могли в полном объеме выполнять закрепленные за ними полномочия. Пять из шести городских округов области показали отрицательную динамику изменения поступления собственных ресурсов в местные бюджеты в 2017 году по сравнению с 2016 годом. В большинстве муниципальных районов (21 из 32) поступление собственных ресурсов в консолидированные бюджеты также снизилось (*Табл. 6*). Данные о кредиторской задолженности бюджетов муниципальных образований приведены в *Табл. 7*.

<sup>74</sup> Федеральный закон от 30 марта 2016 г. № 71-ФЗ «О приостановлении действия абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 14. Ст. 1901.

Таблица 4

**Исполнение консолидированных бюджетов муниципальных образований  
Волгоградской области на 01.07.2017<sup>75</sup>, тыс. руб.**

Наименование муниципальных районов (городских округов)	Доходы	Расходы	Дефицит (-), профицит (+)
Алексеевский	202 977	215 407	-12 430
Быковский	241 455	241 897	-442
Городищенский	582 069	536 505	45 564
Даниловский	164 877	166 026	-1 149
Дубовский	215 378	219 178	-3 800
Еланский	289 004	295 673	-6 669
Жирновский	400 193	389 165	11 028
Иловлинский	311 316	310 036	1 280
Калачевский	505 302	447 311	57 991
Камышинский	330 422	326 087	4 335
Киквидзенский	163 810	162 381	1 429
Клетский	143 892	151 841	-7 949
Котельниковский	362 504	350 708	11 796
Котовский	304 683	320 395	-15 712
Ленинский	267 513	249 234	18 279
Нехаевский	155 132	158 497	-3 366
Николаевский	282 537	286 634	-4 097
Новоаннинский	312 131	339 504	-27 373
Новониколаевский	236 347	238 627	-2 280
Октябрьский	214 217	201 786	12 431
Ольховский	166 572	170 518	-3 947
Палласовский	402 161	379 060	23 101
Кумылженский	187 261	182 280	4 981
Руднянский	176 695	165 587	11 108
Светлоярский	349 848	341 209	8 639
Серафимовичский	225 783	223 749	2 034
Среднеахтубинский	450 585	470 100	-19 515
Старополтавский	230 094	227 310	2 784
Суrowsикинский	321 768	302 888	18 880
Урюпинский	245 888	320 184	-74 296
Фроловский	167 511	163 446	4 065
Чернышковский	173 702	180 833	-7 131
<b>Итого по муниципальным районам</b>	<b>8 783 627</b>	<b>8 734 056</b>	<b>49 569</b>
г. Волгоград	9 227 527	9 146 800	80 727
г. Волжский	2 129 698	2 033 645	96 053
г. Камышин	760 906	800 362	-39 456
г. Михайловка	689 803	701 416	-11 613
г. Урюпинск	320 016	314 294	5 722
г. Фролово	292 905	265 782	27 123
<b>Итого по городским округам</b>	<b>13 420 855</b>	<b>13 262 299</b>	<b>158 556</b>
<b>Итого по муниципальным образованиям</b>	<b>22 204 482</b>	<b>21 996 355</b>	<b>208 125</b>

<sup>75</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области.

**Структура доходной части консолидированных бюджетов  
муниципальных образований за 2016–2017 годы<sup>76</sup>**

Показатели	2016		2017		Изменение показателей в 2017 году по сравнению с 2016 годом	
	Исполнено на 01.07.2016	Удельный вес, %	Исполнено на 01.07.2017	Удельный вес, %	тыс. руб.	%
<b>Налоговые доходы всего в том числе</b>	<b>7 717 040</b>	<b>34,5%</b>	<b>7 735 340</b>	<b>34,8%</b>	<b>18 300</b>	<b>100,2%</b>
Налог на доходы физических лиц	5 226 062	23,4%	5 286 313	23,8%	60 251	101,2%
Налоги на совокупный доход	821 710	3,7%	805 267	3,6%	-16 443	98,0%
Налог на имущество физических лиц	36 250	0,2%	69 959	0,3%	33 709	193,0%
Земельный налог	1 176 444	5,3%	1 133 353	5,1%	-43 091	96,3%
Прочие налоговые доходы	456 574	2,0%	440 448	2,0%	-16 126	96,5%
<b>Неналоговые доходы</b>	<b>2 093 817</b>	<b>9,4%</b>	<b>1 976 412</b>	<b>8,9%</b>	<b>-117 405</b>	<b>94,4%</b>
<b>Безвозмездные перечисления всего, в том числе:</b>	<b>12 536 406</b>	<b>56,1%</b>	<b>12 492 730</b>	<b>56,3%</b>	<b>-43 676</b>	<b>99,7%</b>
Дотации	760 177	3,4%	607 505	2,7%	-152 672	79,9%
Субвенции	9 697 153	43,4%	9 314 384	41,9%	-382 769	96,1%
Субсидии	2 183 791	9,8%	1 966 193	8,9%	-217 598	90,0%
Иные межбюджетные трансферты	59 393	0,3%	516 497	2,3%	457 104	869,6%
Прочие безвозмездные поступления	-164 108	-0,7%	88 151	0,4%	252 259	-53,7%
<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	<b>22 347 263</b>	<b>100,0%</b>	<b>22 204 482</b>	<b>100%</b>	<b>-142 781</b>	<b>99,4%</b>

<sup>76</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области.

Таблица 6

**Динамика поступления собственных ресурсов<sup>77</sup> в консолидированные бюджеты муниципальных образований за 2016–2017 годы<sup>78</sup>**

Наименование муниципального образования	Исполнено на 01.04.2015	Исполнено на 01.04.2016	Изменение собственных ресурсов в 2016 по сравнению с 2015, тыс. рублей	Темп роста собственных доходов в 2016 по сравнению с 2015
Алексеевский	94 479	97 044	2 565	103%
Быковский	118 558	114 491	-4 067	97%
Городищенский	300 765	327 589	26 823	109%
Даниловский	79 668	92 737	13 069	116%
Дубовский	132 457	114 321	-18 136	86%
Еланский	161 772	141 359	-20 414	87%
Жирновский	218 183	202 350	-15 833	93%
Иловлинский	135 015	131 700	-3 315	98%
Калачевский	234 858	280 667	45 809	120%
Камышинский	177 000	171 905	-5 095	97%
Киквидзенский	91 957	78 791	-13 166	86%
Клетский	79 862	66 552	-13 310	83%
Котельниковский	219 928	221 746	1 817	101%
Котовский	140 541	149 609	9 068	106%
Ленинский	130 444	111 218	-19 226	85%
Нехаевский	82 594	82 157	-438	99%
Николаевский	140 561	137 674	-2 888	98%
Новоаннинский	176 808	171 145	-5 663	97%
Новониколаевский	118 284	113 863	-4 420	96%
Октябрьский	129 045	107 940	-21 104	84%
Ольховский	89 424	80 881	-8 543	90%

<sup>77</sup> Собственные ресурсы — налоговые и неналоговые доходы, дотации и субсидии на обеспечение сбалансированности.

<sup>78</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области.

Наименование муниципального образования	Исполнено на 01.04.2015	Исполнено на 01.04.2016	Изменение собственных ресурсов в 2016 по сравнению с 2015, тыс. рублей	Темп роста собственных доходов в 2016 по сравнению с 2015
Палласовский	207 032	167 812	-39 220	81%
Кумылженский	86 624	91 151	4 528	105%
Руднянский	91 164	100 660	9 496	110%
Светлоярский	192 378	212 692	20 314	111%
Серафимовичский	111 159	118 462	7 303	107%
Среднеахтубинский	212 381	228 436	16 054	108%
Старополтавский	99 101	98 031	-1 070	99%
Сурувикинский	158 305	156 129	-2 176	99%
Урюпинский	139 007	128 790	-10 218	93%
Фроловский	77 177	74 699	-2 478	97%
Чернышковский	114 050	80 080	-33 970	70%
<b>Итого по муниципальным районам</b>	<b>4 540 579</b>	<b>4 452 676</b>	<b>-87 903</b>	<b>98%</b>
г. Волгоград	4 308 577	4 113 916	-194 661	95%
г. Волжский	1 132 422	961 946	-170 476	85%
г. Камышин	498 137	357 794	-140 343	72%
г. Михайловка	362 063	321 464	-40 599	89%
г. Урюпинск	146 083	146 782	699	100%
г. Фролово	157 244	143 445	-13 799	91%
<b>Итого по городским округам</b>	<b>6 604 527</b>	<b>6 045 347</b>	<b>-559 180</b>	<b>92%</b>
<b>Итого по муниципальным образованиям</b>	<b>11 145 106</b>	<b>10 498 023</b>	<b>-647 084</b>	<b>94%</b>

Таблица 7  
Кредиторская задолженность бюджетов муниципальных образований на 01.07.2017 года<sup>79</sup>, тыс. руб.

Наименование муниципального образования	Просроченная кредиторская задолженность в т.ч. за счет собственных ресурсов				Справочно						
	из них		поселе- ние	все- го	из них		все- го	Задолженность по заработной плате с начислениями		Коммунальные услуги	
	му- район	посе- ление			му- район	посе- ление		му- район	посе- ление	му- район	посе- ление
Алексеевский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Быковскй	1 258	980	278	1 258	980	278	120	1	1	1	0
Городищенский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Даниловский	12 138	11 366	772	9 621	8 853	768	1 981	1 740	241	110	49
Дубовский	41 628	41 022	606	41 594	40 988	606	1 213	1 213	0	5 804	5 455
Еланский	1 987	1 316	671	671	671	0	245	0	245	0	0
Жирновский	3 240	2 081	1 159	3 240	2 081	1 159	0	0	0	763	232
Игловинский	3 748	3 610	138	2 849	2 711	138	0	0	0	0	0
Калачевский	1 651	115	1 536	1 554	18	1 536	0	0	0	935	0
Камышинский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Киквидзенский	2 825	244	2 581	2 581	0	2 581	0	0	0	0	0
Клетский	2 418	2 418	0	2 418	2 418	0	763	763	0	18	18
Котельниковский	2 890	2 890	0	0	0	0	2 890	2 890	0	0	0
Котовский	16 957	16 410	547	16 839	16 410	429	0	0	0	2 675	2 398
Ленинский	3 036	0	3 036	112	0	112	108	0	108	0	0
Нехаевский	959	153	806	929	122	806	0	0	0	434	0
Николаевский	1 320	160	1 160	0	0	0	0	0	0	0	0
Новоаннинский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Новониколаевский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Октябрьский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

<sup>79</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области

Наименование муниципального образования	Просроченная кредиторская задолженность в т.ч. за счет собственных ресурсов				Задолженность по заработной плате с начислениями				Справочно Коммунальные услуги			
	из них		из них		из них		из них		из них		из них	
	муниципальный район	поселение	всего	муниципальный район	поселение	всего	муниципальный район	поселение	всего	муниципальный район	поселение	всего
Ольховский	314	0	314	314	0	0	0	0	0	0	0	0
Паллазовский	5 946	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Кумылженский	3 154	0	3 154	3 154	0	0	0	0	0	0	0	0
Руднянский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Светлоярский	5 215	2 608	5 215	2 607	2 608	0	0	0	847	788	59	0
Серафимовичский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Среднеахтубинский	15 183	2 268	11 215	300	10 915	0	0	0	108	0	108	0
Старополтавский	400	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Суровицкий	5 507	0	3 959	3 959	0	1 547	1 547	0	79	79	0	0
Уролинский	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Фроловский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Чернышковский	7 360	1 831	5 390	3 559	1 831	0	0	0	1 176	0	1 176	0
<b>Итого по муниципальным районам</b>	<b>139 135</b>	<b>108 492</b>	<b>112 912</b>	<b>88 474</b>	<b>24 438</b>	<b>8 868</b>	<b>8 154</b>	<b>715</b>	<b>12 949</b>	<b>9 020</b>	<b>3 929</b>	
г. Волгоград	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
г. Волжский	20 859	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
г. Камышин	16 718	0	3 536	3 536	0	7 826	7 826	0	16	16	0	0
г. Михайловка	86	86	80	80	0	0	0	0	9	9	0	0
г. Урюпинск	14	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
г. Фролово	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Итого по городским округам</b>	<b>37 678</b>	<b>37 678</b>	<b>0</b>	<b>3 617</b>	<b>0</b>	<b>7 826</b>	<b>7 826</b>	<b>0</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>0</b>	
<b>Итого по муниципальным образованиям</b>	<b>176 813</b>	<b>146 169</b>	<b>116 528</b>	<b>92 090</b>	<b>24 438</b>	<b>16 694</b>	<b>15 979</b>	<b>715</b>	<b>12 974</b>	<b>9 045</b>	<b>3 929</b>	

В таких условиях особое значение приобретают вопросы обеспечения прозрачности бюджетного процесса муниципальных образований, предоставления гражданам возможности для самостоятельного определения приоритетных проектов и влияния на процесс их реализации. Для этого на территории Волгоградской области внедряется практика инициативного бюджетирования, целью которой является вовлечение населения в бюджетный процесс, повышение ответственности жителей за принимаемые решения, формирование конструктивной гражданской позиции. Активное внедрение инструментов инициативного бюджетирования делает востребованной информацию о бюджетах для граждан местном уровне, и для этого она должна быть актуальной, предоставляться открыто и в понятной форме. В муниципальных образованиях Волгоградской области акцент сделан на предоставление информации в максимально полном объеме. Муниципальным образованиям оказывается методическая помощь по формированию бюджетов для граждан, а также содействие в их распространении. Информация о бюджетах муниципальных образований интегрирована в бюджет для граждан Волгоградской области. Площадкой для реального взаимодействия органов власти и населения по вопросам управления общественными финансами в Волгоградской области выступает сайт «Бюджет для граждан (открытый бюджет)». На нем есть гиперссылки на электронные версии «Бюджета для граждан» муниципальных образований. Пользователи сайта могут подавать обращения по всем интересующим вопросам, связанным с местными бюджетами. Комитет финансов Волгоградской области проводит работу с финансовыми органами муниципальных образований в части подготовки бюджета для граждан, а также оказывает поддержку в распространении в сети Интернет бюджетов для граждан муниципальных образований. На сайте комитета в разделе «Бюджетная карта», в подразделах по муниципальным образованиям размещена гиперссылка на электронные варианты бюджетов для граждан муниципальных образований. Опубликована презентация «Рекомендации по отражению бюджетных данных в доступной для граждан форме» (<http://www.minfin34.ru/documents/>). Например, в городском округе Волжский информационный ресурс «Бюджет для граждан» размещен на сайте <http://finvlz.ru/>. В доступной форме представлены описание доходов, расходов бюджета и их структуры, приоритетные



направления расходования бюджетных средств, объемы бюджетных ассигнований, направляемых на финансирование социально-значимых мероприятий в сфере образования, культуры, физической культуры и спорта, социальной политики и в других сферах. На сайте в разделе «Бюджет» можно ознакомиться с официальной информацией — это решения Волжской городской Думы Волгоградской области о бюджете городского округа, пояснительные записки к бюджету, доходы и расходы бюджета с различной детализацией, перечень получателей бюджетных средств и многое другое. Данные по бюджету городского округа представлены для удобства пользователей за ряд лет. Каждый посетитель сайта может ознакомиться с ответами на часто задаваемые вопросы, а также лично задать вопрос.

В рамках подпрограммы «Поддержка местных инициатив населения Волгоградской области» жители муниципальных образований могут сформировать свои инициативные предложения и получить бюджетную поддержку на их реализацию, при готовности ее софинансирования. Целью внедрения такой практики является вовлечение населения в бюджетный процесс, повышение ответственности жителей за принимаемые решения, формирование конструктивной гражданской позиции. Чаще всего выбирают такие проекты, как строительство или ремонт сельских домов культуры, ремонт дорог, создание детских площадок и т.п.

При этом повышение гражданской активности и грамотности в бюджетных вопросах само по себе является весьма непростой задачей. Для того чтобы эти программы заработали, они должны, помимо разработки собственно механизма для подачи инициативного предложения, включать в себя базовое обучение муниципального руководства и граждан, а также постоянную консультационную и информационную поддержку. На базе Волгоградского института управления РАНХиГС в июне 2016 г. создан Региональный методический центр по финансовой грамотности системы общего и среднего профессионального образования по Волгоградской области» (РМЦ по Волгоградской области) как составная часть Федеральной методической сети по финансовой грамотности системы общего и среднего профессионального образования. В числе его задач привлечение к сотрудничеству в области развития финансовой грамотности общеобразовательных организаций и профессиональных образовательных организаций,

органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных организаций, представителей финансового сектора, главной задачей которых должно стать массовое распространение знаний по финансовой грамотности.

Кроме того, инициативное бюджетирование не способно решить системных проблем с местными бюджетами, требующих изменения самой системы их формирования. Как представляется, оно должно быть направлено, прежде всего, на решение тех местных задач, которые дополняют нормативно закреплённые вопросы местного значения. Это создание и обустройство зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок, проведение мероприятий по сохранению и восстановлению природных ландшафтов, историко-культурных памятников, направленных на поддержку национальных культурных традиций, народных промыслов и ремесел, и тому подобное.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» ещё в 2015 году на территории Волгоградской области завершилось формирование региональной сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее — МФЦ). Во всех муниципальных районах и городских округах открыто 46 МФЦ и 229 территориально обособленных структурных подразделений МФЦ в отдалённых сельских поселениях. Обслуживание заявителей организовано в 824 окнах приема и выдачи документов. В соответствии с Указом показатель «доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг» с 01.01.2017 г. для всех субъектов Российской Федерации должен составлять не менее 90 %. В Волгоградской области данный показатель составляет 96,23 %.

Наблюдается ежегодный устойчивый рост количества государственных и муниципальных услуг, предоставленных заявителям на базе МФЦ.

Количество обращений составило:

в 2013 году — более 450 тысяч;

в 2014 году — более 750 тысяч;

в 2015 году — более 870 тысяч;  
в 2016 году — более 1,1 миллиона обращений.

На базе МФЦ предоставляется порядка 200 услуг, из них муниципальных — от 15 до 72. Количество муниципальных услуг варьируется в связи с тем, что сегодня не все муниципальные услуги типизированы. В целях обеспечения экстерриториальности их предоставления органами исполнительной власти совместно с органами местного самоуправления Волгоградской области разработан проект перечня и процедур типовых муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления Волгоградской области. Проект перечня в ноябре 2016 г. размещен на официальном портале Губернатора и Администрации Волгоградской области. Его утверждение в 2017 году завершит процесс типизации муниципальных услуг в регионе.

Также на территории Волгоградской области ведется работа по повышению доступности государственных и муниципальных услуг для юридических лиц в режиме «одного окна» на базе региональной сети МФЦ. Созданы и успешно работают в г. Волгограде и г. Волжский восемь окон «Мои Документы» на базе Сбербанка и Банка ВТБ24, два окна на базе компаний-застройщиков «Запад» и «Пересвет-Юг». В целях преодоления монопрофильности территорий, обеспечения благоприятных условий для начала и ведения предпринимательской деятельности в г. Фролово, г. Михайловка и г. Камышине также открылись бизнес-окна на базе действующих МФЦ.

В Волгоградской области предпринимаются попытки формирования системы взаимодействия муниципальных образований с общественными институтами. Для этого в муниципальных образованиях области начат активный процесс формирования общественных советов и пересмотра принципов формирования уже существующих. В частности, предполагается отказаться от практики организации нескольких советов по различным направлениям, поскольку они с трудом выстраивают эффективное взаимодействие, что осложняет их работу. В муниципальных образованиях области будут созданы единые общественные советы при главе муниципального района. В качестве пилотного муниципального образования, где может быть применена новая система, рассматривается Михайловский городской округ. Вместе с тем инициатива по формированию этих общественных институтов идет «сверху», от общественной палаты региона и региональных

органов власти. И сами общественные советы муниципальных образований рассматриваются, в первую очередь, как средство для усиления общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, а не как площадка для взаимодействия населения и местных органов.