

ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

Цуркан Марина Валериевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Тверского филиала РАНХиГС, доцент кафедры государственного управления Института экономики и управления ТвГУ, заместитель председателя общественного совета Министрства по делам территориальных образований Тверской области

Управление территорией муниципального образования

В настоящее время в Тверской области образовано 322 муниципальных образования, среди которых: 9 городских округов (в том числе 2 закрытых административно-территориальных образования); 34 муниципальных района; 42 городских поселения; 237 сельских поселений.

Для сравнения, в 2011 году в регионе насчитывалось 405 муниципальных образований. На 01.02.2016 — 351 муниципальное образование (в том числе — 8 городских округов, 35 муниципальных районов, 43 городских поселений, 265 сельских поселения).

Соответствующее сокращение обусловлено укрупнением муниципальных образований, которое характеризуется следующими показателями:

— 2 городских поселения и 2 муниципальных района преобразованы в 2 городских округа (Удомельский городской округ, Осташковский городской округ);

— осуществлено 38 преобразований на уровне сельских поселений, которые представлены в *Табл. 1*.

Таблица 1

**Укрупнение сельских поселений Тверской области
с 2011 по 2017 год (включительно)**

№	Наименование преобразованного муниципального образования	Наименование вновь образованного муниципального образования
1	Конаковский район: Завидовское сельское поселение Мокшинское сельское поселение	сельское поселение «Завидово»
2	Старицкий район: Старицкое сельское поселение Красновское сельское поселение Корениченское сельское	сельское поселение «станция Старица»
3	Старицкий район: Паньковское сельское поселение Васильевское сельское поселение	сельское поселение «Паньково»
4	Старицкий район: Луковниковское сельское поселение Орешкинское сельское поселение	сельское поселение «Луковниково»
5	Осташковский район: Щучьенское сельское поселение Святосельское сельское поселение	Святосельское сельское поселение
6	Краснохолмский район: Глебенское сельское поселение Нивское сельское поселение Утеховское сельское поселение	Глебенское сельское поселение
7	Краснохолмский район: Барбинское сельское поселение Большерагозинское сельское поселение Высокушинское сельское поселение	Барбинское сельское поселение
8	Краснохолмский район: Лихачевское сельское поселение Мартыновское сельское поселение Ульянинское сельское поселение	Лихачевское сельское поселение
9	Сандовский район: Топоровское сельское поселение Старосандовское сельское поселение	Топоровское сельское поселение
10	Жарковский район: Новоселковское сельское поселение Сычевское сельское поселение	Новоселковское сельское поселение
11	Жароковский район: Щучейское сельское поселение Троицкое сельское поселение	Щучейское сельское поселение
12	Торопецкий район: Плоскошское сельское поселение Волокское сельское поселение Уваровское сельское поселение	Плоскошское сельское поселение

№	Наименование преобразованного муниципального образования	Наименование вновь образованного муниципального образования
13	Шешуриновское сельское поселение Пожинское сельское поселение	Пожинское сельское поселение
14	Селижаровский район: Максимковское сельское поселение Дмитровское сельское поселение	Дмитровское сельское поселение
15	Ржевский район: сельское поселение «Шолохово» сельское поселение «Итомля»	сельское поселение «Итомля»
16	Максатихинский район: Зареченское сельское поселение Кострецкое сельское поселение Пальчихинское сельское поселение Ривицкое сельское поселение Трестенское сельское поселение	Зареченское сельское поселение
17	Малышевское сельское поселение Труженицкое сельское поселение Каменское сельское поселение	Малышевское сельское поселение
18	Селецкое сельское поселение Буденовское сельское поселение Рыбинское сельское поселение Ручковское сельское поселение	Рыбинское сельское поселение
19	Удомельский район: Таракинское сельское поселение Удомельское сельское поселение	Удомельское сельское поселение
20	Бежецкий район: Шишковское сельское поселение Михайловогорское сельское поселение	Шишковское сельское поселение
21	Кувшиновский район: Прямухинское сельское поселение Борковское сельское поселение Заовражское сельское поселение Пречисто-Каменское сельское поселение	Прямухинское сельское поселение
22	Сокольническое сельское поселение Васильковское сельское поселение Ранцевское сельское поселение	Сокольническое сельское поселение
23	Тысяцкое сельское поселение Большекузнецковское сельское поселение Борзынковское сельское поселение Пеньское сельское поселение	Тысяцкое сельское поселение
24	Молоковский район: Ахматовское сельское поселение Обросовское сельское поселение Черкасовское сельское поселение	Обросовское сельское поселение
25	Делединское сельское поселение Молоковское сельское поселение	Молоковское сельское поселение
26	Торжокский район: Будовское сельское поселение Большепетровское сельское поселение	Будовское сельское поселение

№	Наименование преобразованного муниципального образования	Наименование вновь образованного муниципального образования
27	Высоковское сельское поселение Богатыковское сельское поселение	Высоковское сельское поселение
28	Ладыньское сельское поселение Грузинское сельское поселение	Грузинское сельское поселение
29	Пироговское сельское поселение Мирновское сельское поселение Клоковское сельское поселение	Мирновское сельское поселение
30	Мошковское сельское поселение Тредубское сельское поселение	Мошковское сельское поселение
31	Яконовское сельское поселение Никольское сельское поселение Осташковское сельское поселение	Яконовское сельское поселение
32	Лихославльский район: Первитинское сельское поселение Кавское сельское поселение	Кавское сельское поселение
33	Ильинское сельское поселение Крючковское сельское поселение Вескинское сельское поселение	Вескинское сельское поселение
34	Барановское сельское поселение Сосновицкое сельское поселение	Сосновицкое сельское поселение
35	Селижаровский район: Большекошинское сельское поселение Елецкое сельское поселение	Большекошинское сельское поселение
36	Селищенское сельское поселение Шуваевское сельское поселение	Слищенское сельское поселение
37	Березугское сельское поселение Захаровское сельское поселение Ларионовское сельское поселение Талицкое сельское поселение	Селижаровское сельское поселение
38	Весьегонский район: Пронинское сельское поселение Ивановское сельское поселение	Ивановское сельское поселение

Организация работы органов местного самоуправления муниципальных районов с вновь образованными поселениями выстраивается на основе следующих принципов:

- передача полномочий по формированию бюджетов поселений на уровень района;
- создание централизованной бухгалтерии на уровне муниципального района;
- согласование изменений в решение о бюджете;

— согласование поселениями с главами (главами администраций) районов участие во всех проектах⁸⁵.

Кроме того, в настоящее время, в стадии преобразования (в ближайшее время состоятся публичные слушания) находится Нелидовский район и Нелидовское городское поселение. Результатом данного объединения должно стать образование Нелидовского городского округа.

На стадии обсуждения соответствующих представительных органов местного самоуправления находится вопрос объединения Кашинского городского поселения и Кашинского района.

В 2017 году для всех муниципалитетов, преобразованных в городские округа, предусмотрено выделение дотаций из бюджета Тверской области 124,5 млн руб.

Основной причиной укрупнения муниципальных образований, в результате которого в регионе образуются новые городские округа, является необходимость повышения инвестиционной привлекательности территорий.

Укрупнение сельских поселений обусловлено низкой бюджетной обеспеченностью соответствующих субъектов объединения, кадровыми проблемами.

В частности, в 2012 году (начало объединения муниципальных образований в Тверской области) в некоторых сельских поселениях 95% бюджета уходило на содержание органов местного самоуправления. Основные кадровые проблемы преобразованных муниципальных образований заключались в отсутствии трудоспособного населения не пенсионного возраста, стремящегося осуществлять трудовую деятельность или службу в органах местного самоуправления. Представительные органы власти данных поселений также формировались с затруднениями, в виду нежелания населения участвовать в выборах местных депутатов.

Во всех муниципальных образованиях Тверской области в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в пределах своих полномочий осуществляется самостоятельно.

⁸⁵ *Егоров И.И.* О формировании межбюджетных отношений с муниципальными образованиями Тверской области на 2017–2019 годы //По материалам сайта <http://www.tverfin.ru/>.

В 2011 году в целях обеспечения взаимодействия с муниципальными образованиями Тверской области в регионе создано Министерство по делам территориальных образований Тверской области, основные задачи которого заключаются в следующем:

- организация и координирование взаимодействия Губернатора, исполнительных органов государственной власти с органами местного самоуправления муниципальных образований;
- организация работы по вопросам административно-территориального устройства;
- содействие органам местного самоуправления в правовом и методическом обеспечении их деятельности;
- организация, ведение и актуализация регистра муниципальных нормативных правовых актов;
- совершенствование реализации различных аспектов местного самоуправления в Тверской области.

В настоящее время решение данных задач реализуется в рамках Государственной программы Тверской области «Обеспечение взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области» на 2017–2022 годы.

Межмуниципальное взаимодействие в регионе реализуется в рамках функционирования Ассоциации «Совет муниципальных образований Тверской области», а так же зональных семинаров-совещаний, организуемых Министерством по делам территориальных образований Тверской области:

- семинары-совещания глав, глав администраций муниципальных районов и городских округов северо-восточного региона Тверской области;
- семинары-совещания глав, глав администраций муниципальных районов и городских округов юго-западного региона Тверской области;
- семинары-совещания глав, глав администраций городских и сельских поселений центрального региона Тверской области.

Разделение области на три «региона» осуществлено с целью рациональной организации участия муниципальных образований в проведении семинаров-совещаний, межмуниципального сотрудничества и других мероприятий. Распределение муниципалитетов на зоны представлено в *Табл. 2*.

**Распределение муниципальных образований Тверской области
на три зональных «региона»**

Северо-восточный регион (14)		Центральный регион (14)		Юго-западный регион (15)	
	кол-во посел.		кол-во посел.		кол-во посел.
г. Кимры		г. Тверь		г. Ржев	
Бежецкий район	13	г.Вышний Волочек		Андреапольский район	8
Весьегонский район	8	г. Торжок		Бельский район	7
Калязинский район	5	Бологовский район	11	Жарковский район	4
Кашинский район	12	Вышневолоцкий район	15	Западнодвинский район	7
Кесовогорский район	7	Калининский район	18	Зубцовский район	8
Кимрский район	14	Конаковский район	16	Нелидовский район	6
Краснохолмский район	4	Кувшиновский район	5	Оленинский район	7
Лесной район	4	Лихославльский район	12	Осташковский район	11
Максатихинский район	4	Спировский район	5	Пеновский район	7
Молоковский район	3	Торжокский район	22	Ржевский район	7
Рамешковский район	11	Удомельский городской округ		Селижаровский район	11
Сандовский район	5	Фировский район	5	Старицкий район	9
Сонковский район	8	ЗАТО Озерный		Торопецкий район	9
				ЗАТО Солнечный	
Итого:	98	Итого:	109	Итого:	101

За 2016 год было организовано 12 семинаров-совещаний, с различной периодичностью.

Важными площадками по обмену опытом стали Форум муниципальных юристов Тверской области (последний 15.12.2016), Форум муниципальных образований Тверской области, организуемые ежегодно (последний 30.08.2017).

В регионе на 01.01.2017 не учреждено не одного хозяйственного общества или межмуниципального объединения в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения.

Кадровый потенциал

Тверская область занимает четвертое место по численности муниципальных служащих в регионах Центрального федерального округа, после Московской, Белгородской, Ярославской областей.

Проведенное исследование показало, что средний возраст муниципальных служащих в Тверской области более 50 лет, молодые кадры (до 35 лет) характерны только для органов местного самоуправления городского округа Тверь.

Распределение муниципальных служащих Тверской области по возрастным группам представлено на *Рис. 1*.

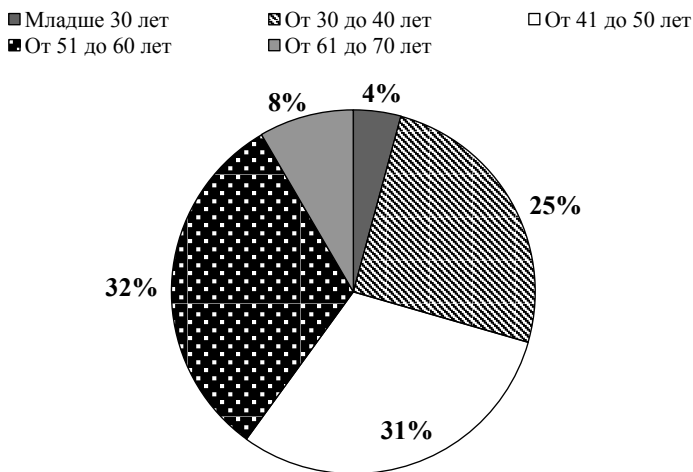


Рисунок 1 — Распределение муниципальных служащих Тверской области по возрастным группам

Организатором обучения муниципальных служащих в регионе является Министерство по делам территориальных образований Тверской области.

За 2013–2016 годы в рамках Государственной программы Тверской области «Обеспечение взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области» на 2013–2018 годы, которая в настоящее время утратила свою силу, было обучено 2138 человек, проведено 104 мероприятия.

Состав обучаемых был представлен лицами, замещающими выборные муниципальные должности, муниципальными служащими, работниками муниципальных учреждений.

Темы реализованных программ повышения квалификации для муниципальных кадров, а также распределение слушателей по ним за 2013–2016 года представлены в *Табл. 3*.

Таблица 3

**Программы повышения квалификации муниципальных кадров
Тверской области 2013–2016 гг.**

№	Тема	Количество обученных				
		2013	2014	2015	2016	Итого
1	Актуальные вопросы жилищно-коммунального и газового хозяйства	28	36	50	43	157
2	Антикоррупционная деятельность органов местного самоуправления	30	36	50	43	159
3	Планирование и организация закупок в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44	–	168	242	126	536
4	Правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления	118	49	50	–	217
5	Муниципальное управление	167	39	–	43	249
6	Вопросы реализации государственной национальной политики в Российской Федерации	–	43	50	–	93
7	Документационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления	59	38	–	–	97
8	Кадровое обеспечение местного самоуправления	75	–	–	43	118
9	Управление муниципальными финансами	110	–	–	43	153
10	Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования	–	–	–	43	43
11	Организация предоставления муниципальных услуг	–	42	–	–	42
12	Жилищное хозяйство	30	–	–	–	30
13	Повышение качества и эффективности деятельности органов власти, реализация мероприятий административной реформы	33	–	–	–	33
14	Повышение эффективности работы с обращениями граждан в условиях усложнения многоконфессионального и полиэтничного состава Российской Федерации	28	–	–	–	28

№	Тема	Количество обученных				
		2013	2014	2015	2016	Итого
15	Реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений	46	–	–	–	46
16	Регулирование градостроительной деятельности в муниципальных образованиях	38	–	–	–	38
17	Управление государственными и муниципальными заказами	29	–	–	–	29
18	Управление муниципальным имуществом	33	–	–	–	33
19	Управление энергоэффективностью и энергосбережением на муниципальном уровне	37	–	–	–	37
20	Итого:	861	451	442	384	2138

Наибольшее количество муниципальных кадров обучено в городском округе Тверь, Нелидовском районе, Западнодвинском районе, Рамешковском районе, Лихославльском районе.

В городском округе Тверь качественный состав обученных за 2013–2016 гг. представлен только специалистами.

Снижение общего количества программ повышения квалификации муниципальных кадров на фоне сохраняющихся проблем кадровой обеспеченности муниципальных образований Тверской области обусловлено изменениями в динамике их финансирования.

В 2013 году в бюджете субъекта Российской Федерации было заложено 3500 тыс. руб. на соответствующее обучение, при этом освоено 1480 тыс. руб., то есть около 42% от планируемого.

В 2016 году из 861 тыс. руб. освоено 384 тыс. руб. — около 44 % от планируемого.

За период 2013–2016 года планируемое финансирование снизилось почти на 25 %, фактическое на 26 %.

При этом стоимость обучения на одного человека в среднем к 2017 году снизилась с 4065,04 руб. до 2971, 35 руб.

В повышении профессионального уровня муниципальных кадров приняли участие 7 учебных заведений, в том числе Тверской филиал РАНХиГС, реализовавший 17 программ.

Кроме того, в 2015 и 2016 году Тверским филиалом РАНХиГС совместно с Министерством по делам территориальных образований Тверской области было организовано 2 Международных семинара

для органов местного самоуправления региона, с привлечением ученых и практиков США, Франции, Санкт-Петербурга:

— «Реализация экологических и энергоэффективных проектов на уровне муниципалитетов: российский и зарубежный опыт» (около 100 участников);

— «Устойчивое развитие территорий на основе реализации энергоэффективных и ресурсосберегающих проектов межсекторного взаимодействия» (около 120 участников).

Для оценки управленческих возможностей руководителей муниципальных образований Тверской области 18.11.2016 Министерством по делам территориальных образований Тверской области, совместно с Тверским филиалом РАНХиГС было проведено личностно-профессиональное тестирование.

Подготовку кадров для муниципальных образований по направлению «Государственное и муниципальное управление» в Тверской области реализуют 3 высших учебных заведения: Тверской государственный университет (бакалавриат), Тверской филиал РАНХиГС (бакалавриат), Тверской государственный технический университет (магистратура). Общий выпуск за последние 3 года около 100 человек год.

В регионе создан Резерв управленческих кадров, который включает сегмент, формируемый для муниципальных образований.

Кандидатами для участия в отборе на включение в Резерв являются граждане, удовлетворяющие следующим требованиям: возраст от 25 до 50 лет; высшее образование; не менее одного года опыта руководящей работы; гражданство Российской Федерации; отсутствие неснятой или непогашенной судимости; психическое здоровье (кандидат не должен состоять на учете в психоневрологическом диспансере); личностно-деловые качества⁸⁶.

Порядок отбора кандидатов в Резерв реализуется следующим образом. Руководители органов местного самоуправления муниципальных образований Тверской области предложения (списки кандидатов) направляют в Министерство по делам территориальных образований Тверской области для согласования и последующей передачи в Ассо-

⁸⁶ Постановление Правительства Тверской области от 18 июня 2013 г. № 267-пп «О мерах по формированию и подготовке резерва управленческих кадров в Тверской области».

циацию «Совет муниципальных образований Тверской области». После рассмотрения списки кандидатов Ассоциация представляет в Комиссию. Решение о рекомендации кандидатов в Резерв принимается Комиссией. На основании решения Комиссии предложения по персональному составу кандидатов по целевым группам для включения в Резерв сводятся в единый список Резерва и направляются Губернатору Тверской области для утверждения.

Однако, несмотря на наличие Резерва, выпускников бакалавриата и магистратуры, прошедших обучение по программам в сфере государственного и муниципального управления, проблема кадровой обеспеченности муниципальных образований остается открытой.

Особенно нехватка молодых, квалифицированных кадров отмечается в удаленных от регионального центра сельских поселениях.

Средний возраст муниципальных служащих в сельских поселениях близок к 58 годам, при среднем в 50 лет по всем муниципальным образованиям Тверской области, что было отмечено ранее.

Управление экономическим развитием муниципального образования

Система документов стратегического планирования в рамках Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на уровне муниципальных образований в Тверской области в настоящее время еще окончательно не сформирована.

Лучшей практикой разработки стратегии социально-экономического развития городского округа является городской округ Тверь, лучшей практикой разработки соответствующей стратегии на уровне муниципального района — Нелидовский район.

При этом ни в одном муниципальном образовании Тверской области система документов стратегического планирования не разработана полностью, в большинстве случаев остается не разработанным план реализации стратегии (при ее наличии).

Инвестиционная привлекательность муниципальных образований (за исключением умеренной привлекательности городского округа Тверь и Конаковского района), как и региона в целом, остается низкой по всем официальным рейтингам, в частности, по данным рейтинго-

вого агентства ЭкспертРА на 01.01.2017 Тверская область относится к регионам с пониженным потенциалом⁸⁷.

При этом на территории Удомельского городского округа в целях развития сельского хозяйства создан индустриальный парк площадью 138 га, обеспеченный подъездная дорогой с твердым покрытием. Органами местного самоуправления сформировано инвестиционное предложение о создании многопрофильного агрохолдинга, которое остается не востребованным⁸⁸.

На территории Конаковского района создана особая экономическая зона (далее — ОЭЗ) туристско-рекреационного типа. Целью особой экономической зоны — привлечение частных инвестиций и создание комплексного всепогодного курорта мирового уровня, специализирующегося на семейном, въездном и деловом туризме, а также на дальнейшем развитии туристической отрасли Тверской области.

В соответствии с Соглашением между Правительством Российской Федерации, Правительством Тверской области и администрацией Конаковского района Тверской области от 18.05.2015 № С-138-АЦ/Д14 «О создании на территории муниципального образования «Конаковский район» Тверской области особой экономической зоны туристско-рекреационного типа» и Соглашением между Министерством экономического развития Российской Федерации и акционерным обществом «Особая экономическая зона «Завидово» об управлении особой экономической зоной туристско-рекреационного типа, созданной на территории муниципального образования «Конаковский район» Тверской области от 11.08.2015 № С-252-АЦ/Д14 установлены полномочия в отношении создания и функционирования ОЭЗ для Правительства Тверской области и акционерным обществом «Особая экономическая зона «Завидово», без участия в процессе соответствующих органов местного самоуправления.

Однако создание ОЭЗ на территории Конаковского сельского поселения способствует решению вопросов развития социальной инфраструктуры, в рамках 2 очередей (к 2018 и 2022 гг.) планируется

⁸⁷ Аналитическое исследование «Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://raexpert.ru/ratings/regions> (дата обращения: 13.09.2017).

⁸⁸ Инвестиционные предложения. Инвестиционный портал Тверской области. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://tverinvest.ru/invest_projects/invest_projects/room?id=897 (дата обращения: 13.09.2017).

строительство (некоторые объекты уже на стадии строительства) поликлиники на 150 посещений в смену, два детских сада на 200 мест каждый, школа на 500 мест, медицинский центр⁸⁹.

В качестве элементов инвестиционной привлекательности некоторых муниципальных образований Тверской области следует отметить наличие 5 крупных железнодорожных узлов:

Бологовский район — узловая внеклассная железнодорожная станция на линии «Москва — Санкт-Петербург» Октябрьской железной дороги, а также на линиях на Псков, Великие Луки и Сонково;

Сонковский район — узловая товарно-пассажирская железнодорожная станция Московского отделения Октябрьской железной дороги на стыке Северной железной дорогой с движением в четырех направлениях;

Город Ржев — узловая внеклассная железнодорожная станция;

Городской округ город Тверь — крупнейшая железнодорожная станция, обслуживающая пассажирские и грузовые составы, где планируется к реализации проект реконструкции железнодорожного вокзала (программа ОАО «Российские железные дороги»);

Городское поселение Торжок — станция Октябрьской железной дороги, узел железнодорожных линий на Ржев, Лихославль (электрифицированная), Соблаго.

В городах Тверь и Кимры расположены два речных порта, способные принимать пассажирские и грузовые многопалубные суда, а также ряд водных заправочных станций.

В Твери расположен аэродром совместного базирования «Мигалово», который в настоящее время используется для полетов военно-транспортной авиации.⁹⁰

Проведенное в ноябре 2016 года исследование, в котором приняло участие 78% глав муниципальных образований Тверской области позволило выявить некоторые аспекты инвестиционной активности муниципалитетов, их привлекательности, существующих проблем в реализации различных механизмов инвестиционных проектов.

⁸⁹ Особая экономическая зона «Завидово» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://oez-zavidovo.ru/> (дата обращения: 13.09.2017).

⁹⁰ Распоряжение Правительства Тверской области «Об инвестиционной стратегии Тверской области на период до 2020 года» от 6 августа 2013 года № 388-рп.

В рамках исследования особый интерес вызывала проблема привлечения инвестиций в решение проблем энергоэффективности экономики муниципальных образований, в связи с высокой энергоемкостью ВРП в регионе, высокими тарифами на теплоснабжение в муниципальных образованиях из-за изношенности энергетической инфраструктуры теплоснабжения и т.д.

Территории исследования:

1) Города: Тверь, Ржев, Торжок, Вышний Волочек, Кимры.

2) Муниципальные районы: Андреапольский, Бежецкий, Бельский, Бологовский, Весьегонский, Вышневолоцкий, Жарковский, Западнодвинский, Зубцовский, Торжокский, Старицкий, Спировский, Сонковский, Селижаровский, Сандовский, Ржевский, Рамешковский, Пеновский, Осташковский, Оленинский, Нелидовский, Молоковский, Максатихинский, Лихославльский, Лесной, Кувшиновский, Краснохолмский, Конаковский, Кимрский, Кесовогорский, Кашинский, Калезинский, Калининский, Фировский, Удомельский, Торопецкий.

3) Закрытые административно-территориальные образования: Солнечный, Озерный⁹¹.

Анализ результатов исследования позволил сформировать следующие выводы:

1. К наиболее перспективным направлениям сотрудничества с потенциальными инвесторами, по мнению глав муниципальных образований, относятся:

— реализация проектов в сфере теплоснабжения (строительство новых и модернизация существующих котельных, реконструкция тепловых сетей и т.п.) — 36%;

— реализация проектов в сфере водоснабжения и водоотведения (замена оборудования на более энергоэффективное и т.п.) — 26%;

— реализация проектов в сфере обращения с твердыми отходами (развитие инфраструктуры по получению энергии из отходов и т.п.) — 23 %;

— реализация проектов в сфере эксплуатации жилищного фонда (утепление ограждающих конструкций, замена окон и т.п.) — 14 %;

— реализация проектов в сфере уличного освещения (свой вариант ответа респондентов) — 1 %.

⁹¹ Муниципальные образования указаны в наименованиях на 25 ноября 2016 года.

2. В настоящее время в Тверской области наиболее известным и применяемым органами местного самоуправления механизмом реализации проектов является программа инициативного бюджетирования (первая ступень партисипаторного бюджетирования) — Программа поддержки местных инициатив (далее — ППМИ), что отражено на *Рис. 2*.

Исследуемые механизмы:

Механизм 1. Финансирование энергосберегающих мероприятий посредством тарифного регулирования (инвестиционная надбавка к тарифу и т.д.).

Механизм 2. Энергосервисные контракты.

Механизм 3. Лизинг энергоэффективного оборудования.

Механизм 4. ППМИ.

Механизм 5. Муниципально-частное партнерство.

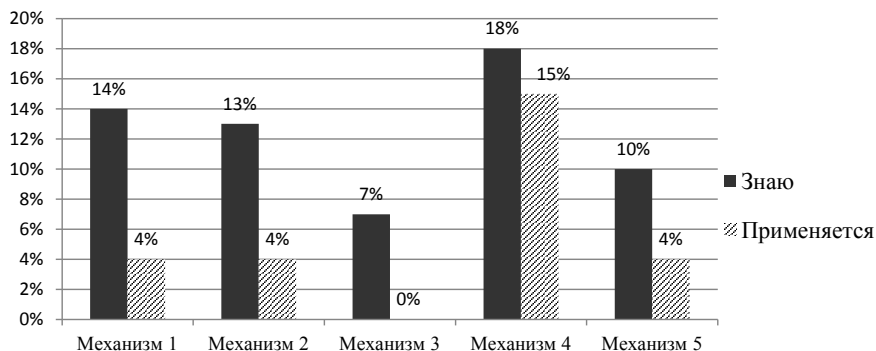


Рисунок 2 — Механизмы реализации проектов

Следует отметить, что в Тверской области еще не реализовано ни одного проекта муниципально-частного партнерства в рамках Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ.

В некоторых муниципальных образованиях органами местного самоуправления получен опыт реализации проектов в рамках концессионных соглашений в рамках 115-ФЗ, которые муниципальные служащие неправомерно отождествляют с проектами муниципально-частного партнерства.

Партисипаторное бюджетирование в рамках ППМИ реализуется в Тверской области с 2013 года, к настоящему времени реализовано 193 проекта с общим числом благополучателей 225 283 жителя муниципальных образований. Общая стоимость всех проектов составила 197 246 319 руб., средняя стоимость одного проекта — 1 022 002 руб.⁹²

Источники софинансирования проектов партисипаторного бюджетирования, реализованных в рамках ППМИ в Тверской области с 2013 – 2017 год, представлены на *Рис. 3*.

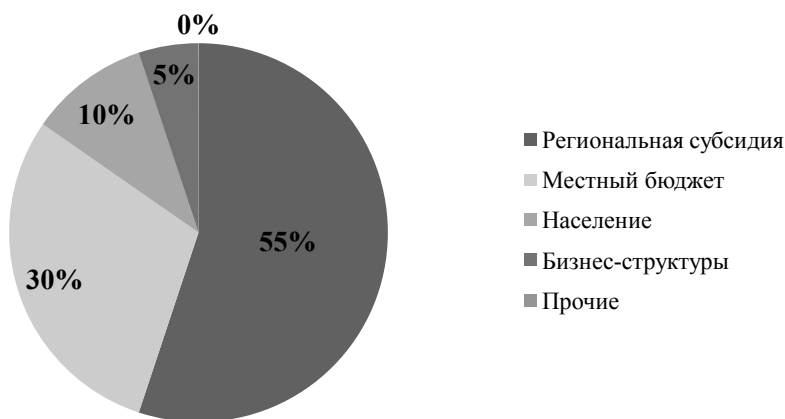


Рисунок 3 — Источники софинансирования проектов партисипаторного бюджетирования, реализованных в рамках ППМИ в Тверской области, 2013–2017 год

Типология реализованных проектов ППМИ с 2014–2016 гг. представлена на *Рис. 4*.

⁹² Программа поддержки местных инициатив [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ppmi.tverfin.ru/Home> (дата обращения: 14.09.2017)

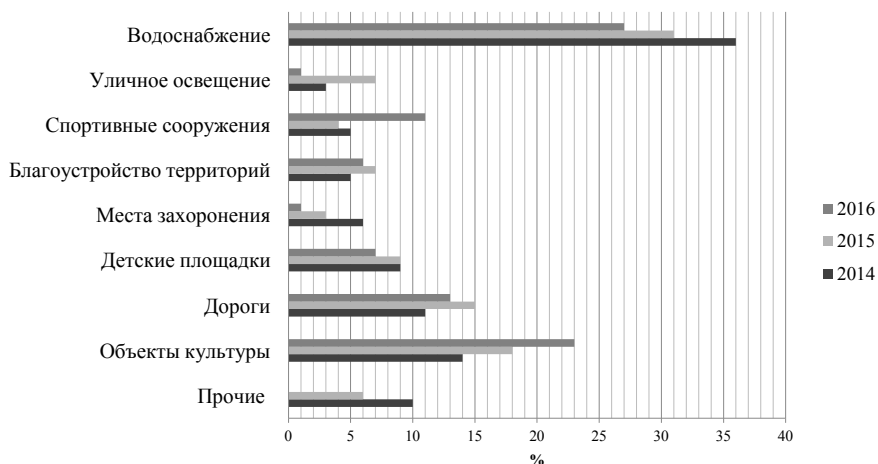


Рисунок 4 — Типология реализованных проектов партисипаторного бюджетирования ППМИ в муниципальных образованиях Тверской области, 2014–2016 гг.

До 2016 года ППМИ реализовывалась на территории только городских и сельских поселений. С 2017 года в реализации программы участвуют все городские округа (всего 6 городских объединений по 4 млн руб субсидий из областного бюджета).

Распределение субсидий на реализацию проектов ППМИ в 2017 году планируется осуществить в следующем объеме:

- по городским и сельским поселениям Тверской области в размере 107 009,6 тыс. руб., запланированных в областном бюджете;
- по городским округам Тверской области в размере 24 000,0 тыс. руб., запланированных в областном бюджете.

За пять лет реализации ППМИ на территории Тверской области количество реализуемых за год проектов выросло в 4,6 раза: с 53 до 245.

Активность муниципальных районов в реализации ППМИ с 2013–2017 год отражена в рейтинге, представленном в Табл. 4⁹³.

⁹³ Программа поддержки местных инициатив в Тверской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://xn--h1aakfb4b.xn--80aacsp4ajwpgbl4lpb.xn--p1ai/deyatelnost-ministerstva/mezhbyudzhetye-otnosheniya/> (дата обращения: 14.09.2017).

**Рейтинг активности муниципальных районов Тверской области
в рамках участия в проектах партисипаторного бюджетирования
ППМИ⁹⁴**

Рейтинг	Район	Количество поданных заявок	% участия поселений от общего кол-ва поселений	% участия от максимально возможного (с учетом — max 2 заявок от поселения)
1	Максатихинский	8	100%	100%
2	Старицкий	15	89%	83%
3	Оленинский	11	86%	79%
4	Краснохолмский	6	100%	75%
5	Кесовогорский	10	86%	71%
6	Ржевский	10	100%	71%
7	Вышневолоцкий	19	100%	63%
8	Андреапольский	10	100%	63%
9-28				
29	Торопецкий	3	22%	17%
30	Бологовский	3	18%	14%
31	Конаковский	4	25%	13%
32	Кашинский	3	25%	13%
33	Бежецкий	2	8%	8%
34	Кувшиновский	не участвовали		
35	Осташковский	не участвовали		

Схема взаимодействия основных участников реализации проектов партисипаторного бюджетирования ППМИ в Тверской области представлена на *Рис. 5*.

⁹⁴ Программа поддержки местных инициатив в Тверской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://xn--h1aakfb4b.xn--80aacpr4ajwpkgl4lpb.xn--p1ai/deyatelnost-ministerstva/mezhbyudzhetnye-otnosheniya/> (дата обращения: 14.09.2017).



Рисунок 5. Схема взаимодействия основных участников реализации проектов партисипатонного бюджетирования ППМИ в Тверской области

Следует отметить, что ППМИ является действенным механизмом партисипатонного бюджетирования, позволяющим привлечь средства регионального бюджета на решение приоритетных, с позиции населения, вопросов местного значения.

3. Состояние объектов коммунальной инфраструктуры, функционирующих в муниципальных образованиях Тверской области, большинство глав муниципальных образований оценило, как удовлетворительное (66 %). Т.е. объекты функционируют, но требуются ремонтные работы, профилактические мероприятия. 26 % респондентов оценивают исследуемое состояние неудовлетворительным, т.е. отмечают, что объекты функционируют с перебоями, требуют срочного ремонта. Только 9 % респондентов отмечают хорошее состояние объектов коммунальной инфраструктуры территорий — объекты функционируют

нормально, требуются только профилактические мероприятия. При этом только 3 % респондентов оценивают состояние объектов электроснабжения, как «хорошее», 6 % оценивают состояние объектов теплоснабжения, как «хорошее». Состояние объектов водоснабжения и водоотведения оценено только как «удовлетворительное» — 65 % и «неудовлетворительное» — 35 %.

4. Оценка энергоэффективности зданий социальной инфраструктуры, находящихся на территории региона может быть представлена следующим образом (Рис. 6):

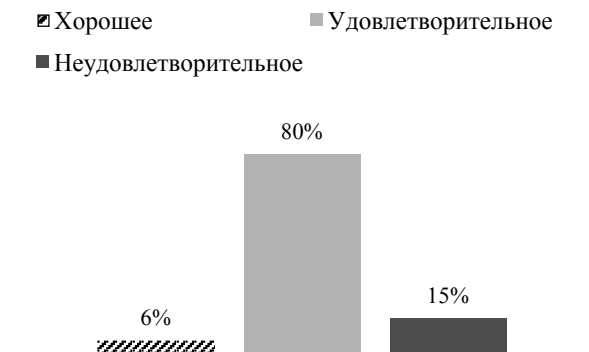


Рисунок 6 — Оценка энергоэффективности зданий социальной инфраструктуры муниципальных образований Тверской области

Хорошее состояние подразумевает, что в зданиях социальной инфраструктуры муниципального образования установлены энергосберегающие окна, реализована программа повышения энергоэффективности для сооружения.

Удовлетворительное — разработан паспорт энергоэффективности (энергосбережения) зданий социальной инфраструктуры, частично реализована программа энергосбережения.

Неудовлетворительное — паспорт энергоэффективности (энергосбережения) зданий социальной инфраструктуры не разработан, никакие мероприятия не проводилось.

5. Наиболее перспективным для реализации в муниципальных образованиях можно считать строительство предприятий по комплекс-

ной переработке отходов (57 %), далее: развитие селективного сбора твердых коммунальных отходов (29 %), строительство предприятий по переработке отдельных видов отходов (11 %), организация системы сбора биогаза на полигонах (3 %).

6. 69 % респондентов отметили, что аспекты энергоэффективности при строительстве или капитальном ремонте зданий на территории муниципального образования учитываются. При этом 86 % респондентов отметили, что средств, выделяемых из бюджета территории, недостаточно для решения проблем в сфере энергоэффективности сооружений социальной инфраструктуры, 14 % отметили, что средства вообще не выделяются. Не в одном муниципальном образовании нет достаточного финансирования за счет средств местного бюджета.

7. Последние инвестиции (частные или бюджетные) в объекты коммунальной инфраструктуры за последние 5 лет были привлечены или направлены практически в равных долях. В течение последнего года (32 %), в течение 2–3 лет (32 %), в течение 3–5 лет (36 %). При этом распределение инвестиций по группам «бюджетные инвестиции» (Б), «частные инвестиции» (Ч), «смешанные инвестиции» (Ч+Б) и по объектам коммунальной инфраструктуры представлены в *Табл. 5*.

Таблица 5

**Распределение инвестиций по объектам муниципального хозяйства
Тверской области**

Состояние Объекты	В течение последнего года	В течение 2-3 лет	В течение 3-5 лет
	Б — 82 % Ч — 1% Ч+Б — 17 %	Б — 61% Ч — 18% Ч+Б — 21 %	Б — 49% Ч — 16% Ч+Б — 35 %
Теплоснабжения	Б — 82% Ч — 9% Ч+Б — 9%	Б — 73% Ч — 18% Ч+Б — 9%	Б — 50% Ч — 38% Ч+Б — 12%
Водоснабжения / водоотведения	Б — 56% Ч+Б — 44%	Б — 44% Ч+Б — 56%	Б — 55% Ч — 9% Ч+Б — 36%
Электроснабжения	Б — 100%	Б — 67% Ч — 33%	Б — 42% Ч — 17% Ч+Б — 41%
Обращение с твердыми бытовыми отходами (ТБО)	Б — 85 % Ч+Б — 15 %	Б — 60% Ч — 20% Ч+Б — 20%	Б — 50% ЧБ — 50%

Таким образом, тенденции в распределении инвестиций по источникам (в целом по всем объектам) можно характеризовать следующим образом: объём бюджетных инвестиций увеличивается; объём частных инвестиций в течение 2012–2015 года снизился, однако в течение 2016 года отмечается незначительное их рост; объём смешанных инвестиций снижается. Обозначенные тенденции представлены на *Рис. 7*.

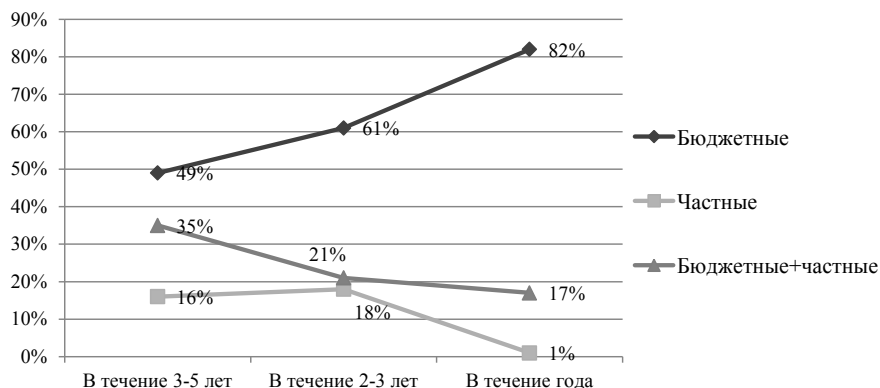


Рисунок 7 — Тенденции в распределении инвестиций, направленных или привлеченных в коммунальную инфраструктуру муниципальных образований Тверской области, по источникам

Объём инвестиций на одно муниципальное образование по объектам коммунального хозяйства представлен в *Табл. 6*, где указан средний объём инвестиций за определенный период времени на определенный тип объектов, максимально и минимально привлеченные объёмы.

**Объем инвестиций на одно муниципальное образование
Тверской области**

Состояние Объекты	В течение 2016 года	В течение 2–3 лет	В течение 3–5 лет
Теплоснабжения	\bar{X} — 40,6 млн X_{max} — 155 млн руб. X_{min} — 0,4 млн руб.	\bar{X} — 8,3 млн X_{max} — 15 млн руб. X_{min} — 3,8 млн руб. <i>Пример:</i> 10 млн руб. в рамках адресной инвестиционной программы	\bar{X} — 8,8 млн X_{max} — 40 млн руб. X_{min} — 0,8 млн руб.
Водоснабжения / водоотведения	\bar{X} — 4,98 млн X_{max} — 10 млн руб. — 1 млн руб.	\bar{X} — 5,5 млн X_{max} — 15 млн руб. X_{min} — 0,3 млн руб.	\bar{X} — 8,3 млн X_{max} — 20 млн руб. X_{min} — 1,2 млн руб.
Электроснабжения	\bar{X} — 0,9 млн X_{max} — 1,2 млн руб. X_{min} — 0,5 млн руб. <i>Пример:</i> 1,2 млн руб. в рамках ППМИ	\bar{X} — 22,5 млн X_{max} — 30 млн руб. X_{min} — 15 млн руб.	—
Обращение с твердыми бытовыми отходами (ТБО)	—	X — 2 млн руб. <i>(инвестиции в 1 муниципальном образовании)</i>	X — 100 млн руб. <i>(инвестиции в 1 муниципальном образовании)</i>

В рамках интервьюирования представителей органов местного самоуправления Тверской области была получена информация о следующих проблемах в сфере энергоэффективности муниципальных образований региона — в некоторых (около 2%) из учитываемых муниципальных образованиях инвестиций в объекты электроснабжения обращения с твердыми бытовыми отходами не было более 10 лет.

Выделяя в качестве первостепенной проблемы недостаточное бюджетное финансирование и инвестиционную привлекательность исследуемых объектов, муниципальные органы власти Тверской отметили также следующие проблемы реализации энергоэффективных проектов:

- не решается вопрос с полигонами твердых бытовых отходов (далее — ТБО), не заработал Закон № 458-ФЗ, в т.ч. в сфере деятельности регионального оператора (отметили около 80% респондентов);

- механизм перевода земельного участка под полигон ТБО не работает. Муниципальное образование 10 лет пытается перевести земельный участок в земли промышленного назначения — со всех сторон отказ;

— отсутствуют меры административного воздействия на население за неуплату предоставляемых коммунальных услуг (отметили около 30% респондентов);

— отсутствие очистных сооружений (отметили около 60% респондентов);

— невключение услуги сбора ТБО в счет за коммунальные услуги;

— пассивность инвесторов в отношении малых районов;

— плохая работа областных программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее — ЖКХ);

— недостаточная бюджетная обеспеченность муниципальных образований для решения проблем в сфере ЖКХ (отметило около 70% респондентов);

— протестное настроение населения при размещении полигонов ТБО;

— отсутствие квалифицированных кадров, знающих и понимающих, что и как делать в сфере ЖКХ на территории муниципального образования;

— завышенный процент софинансирования проектов региональных программ со стороны муниципальных образований;

— административные барьеры в получении лицензий в сфере ЖКХ;

— «непорядочное» участие бизнеса в эксплуатации объектов ЖКХ;

— завышенные тарифы естественных монополий.

В целом во всех сферах инфраструктурного комплекса (социальная, коммунальная, энергетическая, транспортная инфраструктуры) к основным факторам, сдерживающим привлечение инвестиций, относятся:

1. Диспропорции развития между различными муниципальными образованиями Тверской области.

Муниципальные образования, через территорию которых проходят федеральные транспортные магистрали, имеют значительно более выгодные стартовые условия для привлечения инвестиций, чем муниципальные образования, удаленные от таких путей (территории, расположенные на севере, северо-востоке, северо-западе, западе Тверской области).

2. Низкие темпы создания новых объектов инженерной инфраструктуры и обновления существующих объектов инфраструктуры, необходимых для реализации инвестиционных проектов.

Настоящее положение бюджетов муниципального уровня не позволяет в достаточной мере осуществлять финансирование строительства новых объектов и модернизации существующих за счет бюджетных средств⁹⁵.

Преодоление инфраструктурных ограничений видится в развитии механизма муниципально-частного партнерства.

Однако в отсутствие практики реализации данных проектов в регионе, особую актуальность приобретает необходимость формирования у муниципальных служащих системы экономических знаний, которая может быть использована для внедрения механизма на конкретной территории.

Система экономических знаний может быть представлена следующими направлениями: разграничение инвестиционных механизмов муниципально-частного партнерства и концессионных проектов; оценка экономической эффективности проектов муниципально-частного партнерства; финансирование проектов муниципально-частного партнерства, экономико-управленческие модели взаимодействия органов местного самоуправления и бизнес-структур; риски неполучения дохода.

⁹⁵ Распоряжение Правительства Тверской области «Об инвестиционной стратегии Тверской области на период до 2020 года» от 6 августа 2013 года № 388-рп.