

Федеральное агентство
научных организаций

Российская
академия наук

Институт социально-экономического развития территорий
Российской академии наук



А.Н. Чекавинский, С.А. Кожевников, Н.В. Ворошилов

ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Вологда
2017

УДК 332.14(470.12)
ББК 65.9(2Рос-4Вол)
Ч37

Публикуется по решению
Ученого совета ИСЭРТ РАН

Чекавинский, А.Н.
Ч37 **Институты развития на местном уровне** [Текст] : монография / А.Н. Чекавинский, С.А. Кожевников, Н.В. Ворошилов. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2017. – 200 с.

ISBN 978-5-93299-364-4

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ
в рамках научного проекта № 15-32-01333*

В монографии рассмотрены сущность, виды и формы институтов развития, проведен критический анализ отечественного и зарубежного опыта их функционирования. Обобщены существующие подходы к оценке роли институтов в социально-экономическом развитии территорий. Обосновано значение и проблемы функционирования в современной России таких институтов развития на местном уровне, как промышленные парки, бизнес-инкубаторы, специализированные фонды, муниципально-частное партнерство, территориальное общественное самоуправление, межмуниципальное сотрудничество. Предложен методический инструментарий комплексной оценки их вклада в развитие территорий. Разработан механизм функционирования данных институтов на местном уровне, предполагающий создание в управленческих округах агентства муниципального развития как координирующего элемента данной системы, использование методов стимулирования развития территориального общественного самоуправления и межмуниципального сотрудничества.

Книга адресована научным работникам, специалистам органов государственного и муниципального управления, преподавателям и студентам высших учебных заведений экономического профиля.

УДК 332.14(470.12)
ББК 65.9(2Рос-4Вол)

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор
заведующий центром федеративных отношений и регионального развития
Института экономики Российской академии наук

Бухвальд Евгений Моисеевич

доктор экономических наук, профессор
заведующий кафедрой финансов и кредита
Вологодского государственного университета

Губанова Елена Сергеевна

ISBN 978-5-93299-364-4

© А.Н. Чекавинский, С.А. Кожевников,
Н.В. Ворошилов, 2017
© ИСЭРТ РАН, 2017

ПРЕДИСЛОВИЕ

Децентрализация управления и передача ряда государственных полномочий на муниципальный уровень привели к тому, что в настоящее время муниципальные образования рассматриваются в качестве базиса при формировании условий и факторов устойчивого развития более крупных социально-экономических систем (региона и страны в целом). В связи с возрастанием роли местного самоуправления в обеспечении динамичного развития территорий важным является совершенствование механизмов управления развитием муниципалитетов в целях наиболее эффективного использования их потенциала, оптимизации и увеличения эффективности осуществления бюджетных расходов на решение вопросов местного значения, повышения роли населения в местном самоуправлении.

Одним из направлений решения данных проблем является формирование соответствующей с точки зрения адекватности и качества институциональной среды, которая в конечном итоге и определяет направления, формы и условия модернизации экономики. Важную роль в данных процессах играют институты развития, позволяющие сконцентрировать усилия на решении проблем социально-экономического развития муниципальных образований. Вместе с тем в России данные институты не получили широкого распространения на местном уровне. Причины этого в значительной мере кроются в отсутствии сформировавшегося организационно-экономического механизма их функционирования на муниципальном уровне.

В работах отечественных и зарубежных исследователей по данной проблематике (Г.Б. Клейнер, А.И. Татаркин, В.М. Полтерович, Е.М. Бухвальд, С.Н. Котлярова, В.В. Радаев, А.В. Швец, Д. Норт и др.) отмечается, что инсти-

туты развития следует трактовать значительно шире, чем просто создание специализированных организаций с государственным участием, содействующих оптимальному распределению ресурсов в пользу проектов, реализация которых обеспечивает новый потенциал экономического роста отрасли, муниципалитета, региона и страны в целом. К ним целесообразно относить также формальные нормы и другие инструменты, направленные на долгосрочное повышение устойчивости развития территорий за счет активизации взаимодействия органов власти всех уровней, бизнес-структур и общественности в формате укрепления горизонтальных связей между ними (ГЧП, МЧП, межмуниципальное сотрудничество, территориальное общественное самоуправление, кластерные формы и др.). Такой подход был положен за основу и развивается в данном исследовании.

В этой связи крайне важным является исследование теоретико-методических основ, успешного зарубежного и отечественного опыта деятельности институтов развития, выявление их роли, проблем функционирования и оценки вклада в социально-экономическое развитие территорий, разработка механизма формирования данных институтов на муниципальном уровне.

Все это определяет актуальность и своевременность изучения вопросов, рассматриваемых авторами настоящей монографии.

Информационную базу исследования составили результаты проводимых ИСЭРТ РАН научно-исследовательских работ, научные публикации по теме исследования, федеральные и региональные нормативно-правовые акты, данные Федеральной службы государственной статистики и её Территориального органа по Вологодской области, данные сети Интернет.

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности их использования региональными и местными органами власти при разработке форм, методов и инструментов управления функционированием муниципальных институтов развития, методического инструментария оценки их роли в развитии территорий, алгоритма организации межмуниципального сотрудничества.

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

1.1. Сущность, виды и формы организации институтов развития

В современных условиях одним из инструментов обеспечения устойчивого социально-экономического развития территории является формирование *институтов развития*, ключевыми задачами которых выступает развитие общественной инфраструктуры (энергетики, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения), инновационной сферы, содействие расширению внешнеэкономической деятельности, поддержка малого бизнеса, а также устранение дисбалансов в развитии экономики и ее диверсификация.

Обзор отечественной и зарубежной экономической литературы по данной проблематике позволяет утверждать, что под «институтом» обычно понимаются либо правила, совокупность норм и обычаев, регулирующих взаимодействие между экономическими агентами, либо специализированные организации, являющиеся инструментом реализации социально-экономической политики государства (табл. 1.1).

Однако наиболее часто под институтами развития, особенно в сфере государственного управления, понимаются некие организации, содействующие оптимальному распределению ресурсов в пользу проектов, реализация которых обеспечивает новый потенциал экономического роста отрасли, муниципалитета, региона и страны в целом [38].

Вместе с тем, как отмечают А.И. Татаркин и С.Н. Котлярова, при таком подходе основной акцент делается на организационных аспектах механизмов функционирования данных институтов и изучении деятельности конкретного типа организаций, однако не объясняются аналогичные процессы, происходящие внутри другого типа организаций – институтов развития.

Таблица 1.1. **Определения понятия «институт»**

Авторы	Определение
Г.Б. Клейнер [27]	Система взаимосвязанных формальных и неформальных норм, относительно устойчивых к колебаниям поведения или интересов отдельных субъектов и их групп и продолжающих действовать в течение значимого периода времени, направленных на регулирование принятия решений, деятельности и взаимодействия социальных и экономических субъектов и их групп.
А.И. Татаркин, С.Н. Котлярова [76]	Формальные и неформальные устоявшиеся нормы взаимодействия между экономическими агентами.
Е.В. Попов, М.В. Власов, М.О. Симахина [56]	Устоявшаяся норма взаимодействия между экономическими агентами, результатом применения которой является изменение состояния системы.
В.М. Полтерович [55]	Технологии в производственных цепочках, где «продуктами» являются безопасность, эффективное принятие решений, государственные доходы и т.п.
А.В. Швец [86]	Подсистема, управляющая сама собой либо посредством ранее установленных правил и нормативов, либо при помощи собственных органов управления. На краткосрочных временных интервалах управляющие связи и сигналы различных институтов обособлены и самостоятельны.
Д. Норт [41]	Совокупность формальных, фиксируемых в праве, и неформальных, фиксируемых в обычном праве, рамок, структурирующих взаимодействие индивидов в экономической, политической и социальной сферах, а также механизмов, обеспечивающих их выполнение.
В.В. Радаев, О.И. Шкаратян [62]	Понятие «институт» используется для обозначения устойчивого комплекса формальных и неформальных правил, принципов, норм, установок, регулирующих различные виды человеческой деятельности и организующих их в систему ролей и статусов.

Институты развития, как правило, образуются в точке пересечения интересов различных экономических субъектов (федеральных, региональных и местных органов власти, бизнес-структур, финансовых организаций, научных и образовательных институтов). Каждый из этих участников

обладает определенными ресурсами, поэтому функционирование данных структур открывает новые возможности и перспективы для их более производительного использования.

В целом институты развития, как уже было сказано выше, следует понимать более широко, чем просто создание организаций с государственным участием. К ним следует также относить формальные нормы, закрепленные в документах стратегического характера, направленные на долгосрочное повышение устойчивости их развития и снижение зависимости от внешних и внутренних угроз.

При этом признаками институтов развития, отличающими их от других форм государственной поддержки приоритетных отраслей экономики, являются:

- перераспределение ограниченных ресурсов на реализацию проектов развития объектов инфраструктуры, человеческого потенциала, новых технологий и поддержку отраслей экономики, нуждающихся в начальной поддержке для своего дальнейшего развития;

- наличие постоянной организационной структуры и определенных правил, что позволяет институтам развития осуществлять систематическую деятельность; действует сложившаяся система ответственности и контроля;

- направленность деятельности, как правило, некоммерческой, на развитие частного бизнеса в новых секторах экономики [83].

Важная особенность институтов развития – наличие регулирующей роли государства в их функционировании. В связи с этим мы придерживаемся точки зрения автора [54] и под **институтом развития** будем понимать **социально обусловленную структуру, инструмент, механизм, которые снижают неопределенность в системе и стимулируют более эффективную организацию и осуществление экономической деятельности на территории.**

Международный опыт позволяет выделить большое количество различных форм и видов институтов развития. Как правило, они специализируются на поддержке отдельных сфер экономики (отраслевые институты развития), определенных регионов (региональные институты развития), на осуществлении определенных типов операций (специализированные институты развития). Вместе с тем могут существовать и универсальные институты развития.

В зарубежной практике выделяют следующие виды институтов развития:

1) *финансовые* (через них может быть получено дополнительное финансирование при недостаточном уровне развития регионального финансового рынка);

2) *инфраструктурные* (в своей деятельности ориентируются, прежде всего, на привлечение разных форм финансирования, в том числе государственно-частное партнерство при реализации инфраструктурных проектов);

3) *корпорации промышленного (инновационного) развития*, нацеленные на поддержку промышленности посредством развития кластеров, поддержки малого бизнеса или стимулирования инноваций;

4) *институты развития*, поддерживающие интернационализацию регионов, направленные на привлечение иностранных инвестиций и поддержку экспорта;

5) *специализированные социальные фонды*, софинансирующие через различные инструменты программы повышения квалификации кадров, переобучения и т.п. [1]

В общем виде выделяют *финансовые* и *нефинансовые* организации, осуществляющие аккумуляцию и перераспределение финансовых, трудовых и прочих ресурсов для решения ключевых социально-экономических проблем развития территории.

Согласно определению Организации Объединенных Наций, под финансовым институтом развития понимается банк или организация, выполняющие функцию долгосрочного финансирования проектов, которые не могут быть полностью профинансированы частным бизнесом, и направленные на социально-экономическое развитие территории. Деятельность данных структур ориентирована на привлечение инвесторов для крупных финансовых операций, сопровождение долгосрочными кредитами проектов, реализующихся в приоритетных отраслях экономики.

К *финансовым* институтам развития относятся банки, агентства развития, экспортно-импортные банки, экспортные и страховые, долговые агентства, финансовые корпорации, инвестиционные, венчурные, суверенные фонды. Данные организации могут быть глобальными, региональными, субрегиональными, национальными, субнациональными. При этом финансовые институты развития, в отличие от частных финансовых ор-

ганизаций, коммерческих банков, лизинговых компаний, ориентированы, прежде всего, на решение общественных задач, поставленных перед ними государством [1].

Среди финансовых институтов значительную роль в развитии экономик многих зарубежных стран играют банки развития. Одной из первых таких структур является Государственный фонд сбережений, который был учрежден во Франции в 1816 году. Большинство же современных зарубежных банков развития были созданы в 50-е гг. XX века, и они имели важное значение в послевоенном восстановлении разрушенной инфраструктуры и модернизации базовых отраслей промышленности стран-участниц Второй мировой войны.

В настоящее время банки развития функционируют в финансовой и банковской системе более чем 30 стран мира (Германия, Испания, Норвегия, Швеция, Канада, Япония, Республика Корея, Китай, Индия, Бразилия, Мексика, Чехия, Венгрия, Польша, Россия, Белоруссия, Казахстан, Армения и др.).

К *нефинансовым* институтам (их свыше 50000 ед.) относятся особые экономические зоны, технополисы, технопарки, научные фонды, промышленные союзы, образовательные и экспертно-аналитические центры, торговые ассоциации. Особого внимания заслуживают институты по стимулированию инноваций, поскольку в этой сфере накоплен значительный опыт.

В настоящее время развитием научно-технического потенциала занимаются:

- инкубаторы, ориентированные на выращивание инновационного бизнеса путем предоставления ему на льготных условиях производственных площадей и разнообразных услуг;
- технопарки, которые способствуют концентрации инновационного бизнеса на территории и извлечению положительных внешних эффектов от их сотрудничества;
- фонды «посевого финансирования», которые финансируют проекты на ранней стадии [1].

Можно выделить несколько типовых направлений деятельности зарубежных организаций, занимающихся территориальным развитием (табл. 1.2).

Таблица 1.2. Услуги различных институтов развития

Институт развития	Виды оказываемых услуг	Содержание услуг
1. Международные финансовые организации, венчурные фонды, фонды прямых инвестиций, гарантийные, залоговые и инвестиционные фонды	Финансовые	Осуществляют привлечение инвестиций в форме государственно-частного партнерства, льготное кредитование приоритетных отраслей экономики, вложение в фонды прямого инвестирования, гарантии по кредитам.
2. Советы, ассоциации, союзы	Координационные	Координируют стратегии развития бизнеса и государства, являются коммуникационной площадкой для обмена мнениями между основными экономическими агентами.
3. Бизнес-инкубаторы, технопарки и промышленные парки, особые экономические зоны (ОЭЗ), территории опережающего развития (ТОРы).	Бизнес-услуги, предоставление инфраструктуры	Оказывают широкий спектр услуг для бизнеса, осуществляющего свою деятельность на определенной территории, позволяют извлекать значительные внешние эффекты из концентрации предприятий.
4. Экспортные агентства	Продвижение товаров на новых рынках	Осуществляют маркетинговую, информационную, юридическую, технологическую поддержку для выхода предприятий на мировые рынки.
5. Образовательные институты	Информационно-образовательные	Предоставляют различную информацию (юридическую, рыночную, финансовую) относительно ведения хозяйственной деятельности в новых секторах экономики, обучают навыкам работы в новых секторах экономики.
6. Центры экономических исследований	Экспертно-аналитические	Осуществляют аналитическое обоснование и экспертную оценку стратегий развития.
Составлено по: [1, 2, 9, 10, 64, 65].		

Однако набор направлений зависит от организационной формы, а также конкретных потребностей региона присутствия:

- информационно-аналитическая деятельность по социально-экономическому развитию территорий;
- участие, в том числе в качестве основных исполнителей, в планировании развития региона и муниципальных образований, включая разработку стратегий и программ;
- участие в разработке приоритетных инвестиционных проектов;
- маркетинг территории;
- участие в администрировании региональных фондов (например, регионального развития, развития культуры и др.), реализации программ поддержки малого и среднего бизнеса;
- управление проектами государственно-частного партнерства;

- консалтинг для предпринимательских структур;
- создание информационного портала региона в Интернете, выпуск печатной продукции; выступления представителей региона в СМИ.

Комплексное использование данных инструментов создаст благоприятные условия для устойчивого социально-экономического развития территории и повышения уровня ее конкурентоспособности.

1.2. Отечественный и зарубежный опыт функционирования институтов территориального инвестиционного развития

Мировой опыт свидетельствует о том, что финансовые институты развития могут быть *международными (глобальные), региональными и субрегиональными, национальными и субнациональными.*

Международные финансовые институты развития ведут свою деятельность во всех регионах мира (Международный банк реконструкции и развития (МБРР, Всемирный банк), Международная финансовая корпорация (МФК), Международная ассоциация развития (МАР)). Они занимают одно из ключевых мест в мировой финансовой системе, являясь основным источником финансовых ресурсов для модернизации развивающихся и переходных экономик.

Региональные (Межамериканский банк развития – Banco Interamericano de Desarrollo – IADB, Азиатский банк развития – Asian Development Bank – ADB, Африканский банк развития – African Development Bank – AFDB, Европейский банк реконструкции и развития – The European Bank for Reconstruction and Development – EBRD, Европейский инвестиционный банк – European Investment Bank – EIB, Банк развития Совета Европы – Banque de Developpement du Conseil de l'Europe – CEB) и *субрегиональные* финансовые институты развития (Андская корпорация развития – Corporación Andina de Fomento – CAF, Черноморский банк торговли и развития – Black Sea Trade & Development Bank – BSTDB, Центральноамериканский банк экономической интеграции – The Central American Bank for Economic Integration – CABEI, Исламский банк развития – Islamic Development Bank – ISDB, Евразийский банк развития – Eurasian Development Bank – EADB, Западноафриканский банк развития – La Banque Ouest Africaine de Developement – BOAD, Карибский банк развития – Caribbean Development Bank – CDB, Североамериканский банк развития – North American Development Bank – NADB, Восточноафриканский банк развития – East African Development Bank – EADB) обеспечивают доступность долгосрочного финансирования проектов благодаря

льготным условиям, что не могут выполнять обычные кредитные организации из-за высокого уровня рисков и ориентации, в первую очередь, на получение прибыли.

Национальные финансовые институты развития осуществляют финансирование приоритетных проектов, обеспечивающих развитие национальной экономики (Индия: Банк индустриального развития Индии – IDBI; Китай: Китайский банк развития – CDB; Сингапур: Суверенный фонд Temasek Holding; Южная Корея: Корейский банк развития – KDB; Япония: Банк развития Японии – DBJ, Японский банк международного сотрудничества – JBIC; Германия: Немецкий банк развития – KfW; Франция: Депозитно-сберегательная касса – CDC; Французское агентство развития – AFD; Испания: Институт официального кредита – ICO; Канада: Банк развития бизнеса Канады – BDC; США: Корпорация зарубежных частных инвестиций – OPIC и др.) и экономики отдельных территорий (*субнациональные*: Банк развития штата Минас Жерайс – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG; Банк развития штата Эспириту Санту – Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo – BANDES; Банк развития штата Рио Гранде ду Сул – Banco do Estado do Rio Grande do Sul – Banrisul; Банк развития региона Естрему Сул – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE; Банк развития региона Амазония – Banco da Amazonia – BA; Банк развития региона Нордесте – Banco do Nordeste do Brasil – BNB; Банк штата Сержипе – Banco do Estado de Sergipe – BANESE; Банк развития штата Пара – Banpará). Их функционирование помогает восполнить нехватку долгосрочных инвестиционных ресурсов в экономике и обеспечить возможность реализации проектов, коммерческое финансирование которых затруднено из-за более высоких рисков, длительного срока окупаемости, низкой доходности и необходимости существенных стартовых капиталовложений [1].

Как правило, национальные финансовые институты развития являются полностью или частично государственными банками или корпорациями, учредителями которых выступают правительства соответствующих стран. Эти банки и корпорации различаются по организационно-правовому статусу, формам собственности, направлениям и масштабам деятельности, специализации и другим характерным чертам.

Сеть финансовых институтов развития сложилась и в таких странах Содружества Независимых государств, как: Азербайджан (Международный банк Азербайджана), Беларусь (Республиканское унитарное предприятие экспортно-импортного страхования ОАО «Банк развития Беларуси»), Казахстан (АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына», Банк

развития Казахстана, Государственная корпорация по страхованию экспортных кредитов и инвестиций), Таджикистан (Банк развития Таджикистана), Узбекистан (Национальный банк внешнеэкономической деятельности, Фонд реконструкции и развития), Украина (Экспортно-импортный банк Украины) [1].

Международная практика функционирования *специализированных инвестиционных фондов* свидетельствует, что данные структуры могут создаваться как при непосредственном участии финансовых институтов, так и в качестве независимых государственных или частно-государственных специализированных учреждений. В своей деятельности они ориентированы на стимулирование экономического роста, финансирование проектов по модернизации приоритетных отраслей экономики и инфраструктуры путем использования в качестве источника кредитных ресурсов, которые могут предоставляться на специальных льготных условиях либо на безвозмездной основе.

Например, под управлением Бразильского банка развития (BNDES) находятся 9 специализированных фондов:

- ✓ Фонд структурирования проектов – Fundo de Estruturação de Projetos (BNDES FEP);
- ✓ Фонд гарантирования инвестиций – Fundo Garantidor para Investimentos (BNDES FGI);
- ✓ Фонд социальных инвестиций – BNDES Fundo Social;
- ✓ Технологический фонд – BNDES Fundo Tecnológico (BNDES Funtec);
- ✓ Фонд финансирования торгового флота и судостроения – Financiamento à Marinha Mercante e à Construção Naval;
- ✓ Фонд финансирования национальной кинематографии – Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINE);
- ✓ Фонд прямых инвестиций – Fundo de Investimento em Participação (FIP);
- ✓ Фонд венчурных инвестиций – Fundo de Investimento em Empresas Emergentes (FMIEE);
- ✓ Фонд технологического развития телекоммуникаций – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL) [1].

О значительной роли таких институтов в диверсификации экономики и развитии общественной инфраструктуры не только отдельной страны, но и региона в целом говорит и тот факт, что в настоящее время многие государства активно используют данный инструмент. Одним из таких примеров служит *Межамериканский банк развития* (Inter-American Development Bank,

МБР), созданный в 1959 году для проведения институциональных преобразований, а также поддержки социально-экономического развития стран Латинской Америки.

Приоритетными направлениями его деятельности являются: содействие экономическому развитию стран-участниц, стимулирование региональной экономической интеграции и сотрудничества, привлечение частных инвестиций, содействие реформированию государственных институтов, развитие транспорта и коммуникаций, здравоохранения, науки и образования, борьба с бедностью и загрязнением окружающей среды.

МБР располагает различными категориями финансовых ресурсов, как собственных, так и привлеченных. Собственные средства состоят из основного капитала, Фонда специальных операций и различных доверительных фондов, которые создаются странами-донорами и передаются Банку в доверительное управление. Средства данных фондов направляются преимущественно на финансирование затрат стран по оплате научно-технической помощи, консалтинговых услуг, осуществление прединвестиционных исследований, программ и проектов по поддержке малых предприятий, модернизации систем образования, здравоохранения, социального обеспечения.

В рамках МБР функционируют два автономных учреждения – Межамериканская инвестиционная корпорация (МАИК) и Многосторонний инвестиционный фонд (МИФ). МБР, МАИК и МИФ вместе образуют Группу МБР. Задача МАИК – поддержка развития малых и средних предприятий в странах Латинской Америки и Карибского бассейна посредством привлечения инвестиций, предоставления средне- и долгосрочных займов и поощрения инноваций [32, 72].

Как показывает успешный зарубежный опыт, активизация местного самоуправления, решение ключевых проблем социально-экономического развития на локальном уровне обеспечивается благодаря созданию и функционированию на муниципальном уровне институтов развития, обеспечивающих удовлетворение финансовых потребностей территории. Например, в США органы местного самоуправления (власти штатов) активно используют широкий спектр инструментов для привлечения инвестиций и увеличения поступлений в бюджеты. Это сопровождается вовлечением в процессы аккумуляции местных финансовых ресурсов финансовых институтов – специализированных банков, страховых компаний, фондовых бирж, без которых деятельность органов местного самоуправления на финансовых рынках невозможна (вследствие законодательных ограничений

профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих, отсутствия у них соответствующего опыта проектного финансирования и т.п.).

Зарубежный опыт свидетельствует также о широком использовании органами местного самоуправления таких инструментов финансового рынка, как ценные бумаги (прежде всего облигации местного займа). Облигации представляют собой альтернативные финансовые ресурсы даже в условиях нехватки реальных денежных средств в бюджетной системе. Привлеченные средства направляются на финансирование долгосрочных и капиталоемких проектов, что позволяет экономить средства местных бюджетов.

Иной схемой привлечения местных органов власти к решению задач экономического развития территории является создание специализированной организации, например *некоммерческого партнерства экономического развития*. В этом случае муниципалитет может выступить одним из учредителей такой организации, используя в качестве уставного фонда собственные материальные и нематериальные ресурсы. Особенно активно такая модель используется в США.

Несколько другой подход характерен для Канады, где в настоящее время функционирует более 1500 различных организаций местного экономического развития, большинство из которых образовано за последние четыре десятилетия. При этом их деятельность осуществляется в основном за счет местных налогов, а значительную долю в финансировании инвестиционных проектов составляют бюджетные средства.

В большинстве своем агентства и прочие такого рода организации создаются органами государственной власти регионального или местного уровня и получают от них прямое финансирование в целях разработки и реализации программ развития. Например, в ФРГ агентства развития получают необходимое для своей деятельности бюджетное финансирование в полном объеме, а их услуги клиентам являются бесплатными. В ряде стран отмечается тенденция финансирования агентств в зависимости от налоговых поступлений.

К настоящему времени за рубежом сложилось несколько различных схем создания агентств местного экономического развития, функционирующих в статусе некоммерческих организаций.

Схема *соглашения о партнерстве* применяется в Великобритании с начала 80-х гг. XX века для реализации инфраструктурных проектов и проектов по развитию территории. На их основе реализуются проекты по модернизации инженерной, транспортной и иной общественной инфраструктуры,

ландшафтным работам, созданию рабочих мест для молодежи, организации центров для пожилых, театров. В рамках таких соглашений создается команда во главе с представителем органов местной власти, разрабатывается программа с целями и измеримыми показателями выполнения и представляется правительству страны, которое финансирует часть работ. Остальное финансирование проектов осуществляется за счет средств участников партнерства (собственников земли, организаций, предоставляющих инженерные ресурсы, инвесторов, неправительственных организаций, связанных с социальными, культурными и экологическими движениями).

Несколько иная схема – *частно-государственное партнерство* для целей развития – применяется, например, в городе Енчепинг (Швеция). Департамент развития и стратегии городской администрации с конца 1980-х гг. реализует проекты на принципах общественного участия. При этом учитывается мнение жителей, изучаемое с помощью опросов, общественных обсуждений и т.п. Часть мероприятий программ финансируются из местного бюджета, а другая – грантами из муниципальных фондов, других источников, выполняется на волонтерских началах.

Кроме того, создается постоянно действующая рабочая группа по местному развитию, в которую входят представители местного бизнеса, банков, собственников недвижимости, компаний, управляющих муниципальным жильем и недвижимостью, представители церквей, местной транспортной компании, государственной власти (Шведская королевская администрация), государственной компании «Шведские железные дороги», совета, администрации муниципалитета и некоторых других организаций, включая общественные.

Данная группа, избираемая на три года, обладает значительными полномочиями по реализации программ и внесению в них изменений путем включения новых мероприятий, а также готовит презентацию полученных результатов для местного сообщества. Контроль за ходом реализации программы осуществляет местная администрация.

В Будапеште (Венгрия) в конце 90-х годов XX века действовал консорциум компаний для разработки и принятия стратегии городского развития. Работа проходила при активном общественном участии в форме семинаров и конференций, обсуждений, публикаций и распространения брошюр и размещения материалов на сайте городской администрации. Кроме того, ряд полезных дискуссий был организован различными некоммерческими организациями. На основании проведенных дебатов и высказанных мнений

в 2002 году была подготовлена и направлена на рассмотрение центрального правительства концепция, которую утвердило муниципальное Собрание Будапешта 27 марта 2003 года.

Другая модель – *квазигосударственное агентство*. Такая практика широко распространена в США, где администрации территорий в партнерстве с бизнесом создают агентства в форме корпораций экономического развития штата со смешанным финансированием. Возглавляет корпорацию совет директоров из числа предпринимателей, девелоперов, представителей частных университетов.

Целью деятельности корпорации является содействие сохранению и развитию существующего и привлечение нового бизнеса для создания новых рабочих мест. Проводя анализ развития территорий, занимаясь привлечением бизнеса, корпорация придерживается принципов сотрудничества с муниципальными образованиями, разнообразными местными агентствами.

Другую разновидность квазигосударственного агентства представляет *сетевая структура в форме некоммерческого партнерства правительственных и неправительственных организаций*, занимающихся экономическим развитием территории. Членами партнерства являются города, графства, корпорации экономического развития, региональные маркетинговые ассоциации, правительственные организации, работающие в области привлечения бизнеса. Основная задача – кооперация с целью развития бизнеса, привлечения инвестиций и создания рабочих мест [79].

Институты развития играют значительную роль в диверсификации экономики монопрофильных территорий, создании инновационных технологий, повышении качества жизни населения муниципалитетов, снижении рисков внешней среды и т.п.

Как свидетельствует зарубежная практика, формирование институтов развития моногородов сопровождается реализацией органами государственной и муниципальной власти целого комплекса мероприятий, среди которых можно выделить следующие:

- профессиональное переобучение населения; для этого в монопрофильных городах создаются новые университеты, специальности и в целом реализуются мероприятия, направленные на повышение образовательного и научного потенциала населения;
- оказание социальной помощи населению – введение длительных оплачиваемых отпусков, льгот, содействие созданию новых рабочих мест для трудоустройства высвобождаемых работников; организация общественных работ для временного трудоустройства и т.п.;

- поддержка развития малого бизнеса за счет государственных средств, местных бюджетов и общественных фондов;
- содействие переселению населения из неперспективных моногородов (особенно распространено в США);
- совершенствование старой и создание новой инфраструктуры (развитие логистики, коммуникаций, строительство и реконструкция жилых кварталов и т.п.);
- экологическая санация монопрофильных городов, заключающаяся в рекультивации земель, поврежденных в результате промышленной деятельности [58].

Другим действенным механизмом являются законодательная поддержка городской политики государством (например, осуществляемая странами Европейского союза (ЕС) в рамках своей компетенции). В частности, с целью решения существующих проблем в ЕС был разработан ряд документов, направленных на совершенствование городской политики, в первую очередь:

1. «О городской политике стран-членов ЕС» (1997 г.) – изложены основы формирования городской политики ЕС, раскрыто ее влияние на города.

2. «Устойчивое развитие городов Европейского союза: руководство к действию» (1998 г.) – обозначена необходимость проведения прямой городской политики, а также установлены ключевые принципы и ее направления:

- субсидиарность, предполагающая принятие решений на самом нижнем из возможных уровней;
- партнерство, подразумевающее широкое вовлечение граждан, частного и государственного секторов в решение городских проблем; экологическая устойчивость;
- рыночная эффективность, предполагающая опору на рыночные механизмы.

3. Стамбульская декларация и Повестка Хабитат (1996 год) – утверждены механизмы и план действий по поддержке локальных муниципальных образований.

Таким образом, можно утверждать, что формирование институтов развития монопрофильной территории должно быть ориентировано на долгосрочное развитие данных территорий и включать стратегические документы. Эти документы должны быть увязаны между собой по вертикали и соответствовать более общим документам стратегического характера.

В Китае нефинансовые институты развития функционируют в форме технопарков. Первый технопарк создан в 1985 году в Шеньчжень. На начало

1995 года в стране насчитывалось 52 высокотехнологичных парка, из которых 27 имели государственный статус.

Технопарк Чжунгуаньцунь был образован в 1988 году на северо-западе Пекина. Его территория около 100 кв. км, в его состав входят 50 высших учебных заведений, 30 научно-исследовательских институтов и лабораторий, более 22 тыс. компаний.

Зона новых и высоких технологий «Наньху» создана в 1988 году в Шеньяне, ее территория около 22 кв. км. В составе 30 высших учебных заведений, 5700 предприятий, в том числе 700 компаний с участием иностранного капитала.

В целом в настоящее время в Китае функционируют более 130 технопарков.

В Японии такого рода организацией является наукоград Цукуба, который создавался в течение 1963–1985 гг. В 1970 году был принят «Закон о строительстве города науки Цукуба». Непосредственно сам процесс перевода 45 государственных научных организаций в Цукубу был завершён к 1980 году.

Далее на протяжении 1986–2006 гг. Цукуба развивался расширялся. К работам привлекались частные корпорации, использовались механизмы ГЧП. Институты становятся административно независимыми организациями, а непосредственно Университет Цукубы преобразован в национальную университетскую корпорацию.

С 2006 года по настоящее время происходит развитие кооперации и интеграции исследований и разработок с производством. В Цукубе находятся 45 из 98 ведущих государственных научно-исследовательских лабораторий Японии. В научную сеть входит 103 организации: научные институты, образовательные учреждения, государственные и некоммерческие организации, исследовательские подразделения японских корпораций. Функционирующие в Цукубе производства обеспечивают занятость 150 тыс. человек.

Значительную роль играют институты развития в инновационном развитии территории. Например, в Израиле сложилась развитая научно-техническая база и высокая инновационная активность, что позволило достичь больших успехов за счет стимулирования системы венчурных фондов.

Катализатором для развития венчурной индустрии в Израиле стала деятельность государственной инвестиционной компании Yozma («инициатива»), капитал которой был вложен в десять вновь созданных частных инвестиционных фондов. Реализация программы оказалась успешной. В 1993 году, спустя семь лет после начала реализации, в Израиле действовало

более 100 венчурных фондов, в управлении у которых находилось около 10 млрд. долл. США. Объем высокотехнологичного экспорта увеличился с 2,2 млрд. долл. в 1991 году до 11 млрд. долл. к 2000 году.

Можно выделить следующие факторы, обусловившие успех данной программы:

- к создаваемым фондам предъявлялось требование наличия американского или европейского партнера в целях повышения профессионального уровня израильских коллег в вопросах инвестирования, развития компаний и ведения дел фонда;

- пакет акций, принадлежащих правительству, составлял не более 40%, что оставляло контроль над фондами в частных руках;

- к участию в программе активно привлекались университеты;

- с самого начала правительство заявило о намерении приватизировать активы, приобретенные им в ходе реализации программы, в этих целях фондам, созданным с участием компании Yosma, были предложены опционы на выкуп акций, принадлежащих государству, по фиксированной цене плюс ограниченный процент (5–7 % годовых).

Однако деятельность другой аналогичной структуры в стране можно признать неудачной. Так, в 1991–1993 гг. в Израиле была создана государственная компания Inbal, предоставлявшая для венчурных инвестиционных фондов гарантии на инвестиции в размере 70% от их первоначального капитала. В рамках программы было создано 4 частных инвестиционных фонда, участие в ней накладывало на их инвестиции определенные ограничения. В результате созданные фонды столкнулись в своей деятельности с бюрократическими проблемами, оказались неуспешными в финансовом плане и не смогли привлечь дополнительный капитал. Программа имела ограниченное влияние на экономику и в дальнейшем была свернута.

В Чили на тот момент была сегментированная научная система и низкая инновационная активность, поэтому здесь выбрали несколько иной путь – прямую поддержку по полному циклу выращивания новых бизнесов – создание Фонда Чили, являющегося частной некоммерческой организацией, специализирующейся на управлении технологическими проектами, предоставлении технологических услуг (помощи в сертификации, оформлении лицензий, подготовке кадров), а также инкубации инновационных компаний.

В Фонде Чили, созданном в 1976 году в результате сделки между правительством и компанией ИТТ, была введена система проектного финансирования с ориентацией как на коммерческие, так и социальные результаты

проектов. В своей деятельности Фонд специализировался на следующих сферах: телекоммуникации (в связи со специализацией ИТТ), агробизнес, морские ресурсы, лесная и лесоперерабатывающая промышленность, туризм, экология и образование. Источниками финансирования деятельности Фонда являлись средства государственного бюджета на НИОКР, частных лиц и компаний, а также собственные ресурсы. Практическую эффективность показал механизм, основанный на внедрении и распространении технологий с помощью создания и продажи технологических компаний.

За двадцать лет Фондом была создана 61 фирма, из них 2/3 были проданы на рынке (например, по культивированию антарктического лосося, производству говядины в вакуумной упаковке, промышленному выращиванию ягод и культивированию морепродуктов).

Однако в целом дать однозначную оценку результатов деятельности данной структуры довольно сложно. Так, осуществление телекоммуникационных инноваций оказалось безуспешным, поскольку местные разработки не могли конкурировать с уже ставшими довольно массовыми технологиями транснациональной ИТТ. В связи с этим Фонд вынужден был переориентироваться с поддержки амбициозных проектов НИОКР на заимствование существующих технологий среднего уровня на международном рынке, которые в пищевой отрасли не имели барьеров защиты интеллектуальной собственности, и сосредоточился на гибких экспортных кластерах агробизнеса.

Как свидетельствует мировая практика, существуют и иные причины, приведшие институты развития к *неудачам* в деятельности, к числу основных из них относятся:

- негибкость управления, чрезмерная регламентация деятельности данных структур;
- отсутствие четкой и комплексной стратегии развития – при создании институтов развития могут возникнуть проблемы дублирования функций с другими аналогичными структурами и координации действий;
- недоверие к их деятельности со стороны бизнес-структур;
- институты развития могут вступать в противоречие с деятельностью существующих государственных органов власти и сложившимися стереотипами поведения экономических агентов;
- финансирование неэффективных проектов по причине того, что деятельность данных организаций направлена преимущественно на поддержку новых секторов экономики, где отсутствует соответствующий опыт;

– риск завышения издержек, поскольку институты развития как некоммерческие организации могут извлекать прибыль за счет увеличения затрат на их функционирование – это и ведет к неэффективному использованию ресурсов.

В России представлен практически весь спектр институтов развития, функционирующих в мире. Сложившаяся на сегодняшний день система институтов имеет в основном три уровня: федеральные и региональные отделения федеральных институтов (более 70% от их общего числа), собственно региональные и местные институты.

Данная система включает финансовые и нефинансовые организации, ориентированные на поддержку малого бизнеса (Российский Банк поддержки малого и среднего предпринимательства, фонды поддержки малого и среднего бизнеса), стимулирование экспорта (Росэксимбанк) и жилищного строительства (ОАО «Агентство ипотечного жилищного кредитования»), развитие передовых технологий (Роснано, Сколково, Российская венчурная корпорация), международного инвестиционного сотрудничества (Евразийский банк развития) и др. В 2013 году общий капитал этих институтов составлял более 1 трлн. руб. (или около 3% ВВП; рис. 1.1).



Рисунок 1.1. **Институты развития Российской Федерации** [1, 2, 32, 64, 65, 77]

Одним из ведущих институтов развития являются особые экономические зоны (ОЭЗ). В России в настоящее время действуют 17 особых федеральных экономических зон четырех типов: технико-внедренческие (Томск, Санкт-Петербург, Москва и Московская область – Дубна); туристско-рекреационные («Алтайская долина» – Республика Алтай, «Байкальская гавань» – Республика Бурятия, «Бирюзовая Катунь» – Алтайский край, «Ворота Байкала» – Иркутская область); промышленно-производственные (Республика Татарстан, Липецкая область), логистические («Советская Гавань» – Хабаровский край), «Ульяновск» – Ульяновская область).

Функционирование технико-внедренческих особых экономических зон осуществляется на основе кластерного подхода, обеспечивающего создание и развитие высокотехнологичных отраслей экономики и производство новых видов наукоемкой инновационной продукции (4 зоны – г. Дубна, г. Зеленоград, г. Томск, г. Санкт-Петербург). Проблемой, ограничивающей полноценное развитие данных зон, является медленное создание инфраструктуры территорий, отсутствие финансовых ресурсов у резидентов для собственного строительства.

В целях стимулирования венчурных и «посевных» инвестиций, развития инфраструктуры ведения инновационного технологического бизнеса действует ОАО «Российская венчурная компания» (РВК), уставной капитал которой составляет 30 млрд. руб. Она применяет следующие механизмы поддержки:

- финансирование венчурных проектов инновационных компаний из средств, сформированных с участием ОАО «РВК» венчурных фондов;
- организация образовательных и консалтинговых программ с целью повышения компетенции участников рынка венчурного инвестирования;
- информирование участников рынка о существующих механизмах финансовой поддержки инновационного технологического бизнеса.

При этом сформировано 7 венчурных фондов с общей капитализацией 18,9 млрд. руб., основными направлениями их инвестирования являются биомедицинские технологии, энергетика и энергосбережение, информационно-телекоммуникационные системы, технологии производства программного обеспечения.

По данным ОАО «РВК», на начало 2013 года в России действуют 22 региональных венчурных фонда инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере (общим объемом 8,9 млрд. руб.), созданных в 2006–2013 гг. Минэкономразвития РФ совместно с администрациями регионов.

Фонд содействия развитию малых форм предпринимательства в научно-технической сфере действует с 1994 года, реализуя программы, направленные на создание новых инновационных предприятий, вовлечение талантливой научной и студенческой молодежи в инновационное предпринимательство, введение объектов интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот и привлечение внебюджетных инвестиций в сферу малого инновационного предпринимательства.

Инвестиционный фонд РФ ориентирован на предоставление государственной поддержки при реализации концессионных соглашений, комплексных инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение, высокоэффективных общегосударственных и региональных проектов.

В целях обеспечения ускоренных темпов развития высокотехнологичных отраслей экономики, содействия малому и среднему предпринимательству организуются *технопарки* – территории, на которых создаются благоприятные условия для разработки и коммерциализации высокотехнологичной продукции и услуг на основе объединения научных организаций, учебных заведений, производственных предприятий («Западно-Сибирский инновационный центр» в Тюменской области, «IT-парк» и технополис «Химград» в Татарстане, «Центр технологического обеспечения инновационных разработок» в Новосибирской области).

Весомую роль в развитии территории играет Национальный банк развития – «Внешэкономбанк» (ВЭБ), функционирующий в этом статусе с июня 2007 года. Банк содействует реализации государственной социально-экономической политики, повышению конкурентоспособности национальной экономики и ее модернизации на инновационной основе, осуществляет инвестиционную, внешнеэкономическую, страховую, консультационную помощь по реализации проектов в Российской Федерации и за рубежом.

Под управлением и с участием Внешэкономбанка функционируют следующие фонды:

1. Фонд инфраструктурных инвестиций (создан в июне 2009 года совместно с австралийским банком «Macquarie» и российской компанией «Ренессанс Капитал», объем – 1 млрд. долл. США).

2. Российский фонд прямых инвестиций (создан в апреле 2011 года, управляющая компания – 100% дочернее общество ВЭБа, объем – 10 млрд. долл. США).

3. Фонд капитализации российских банков (Меморандум с МФК – IFC подписан в июне 2011 года, объем – 250 млн. долл. США).

4. Фонд поддержки предпринимательства (в июле 2011 года подписан Меморандум о взаимопонимании с Немецким банком развития KfW).

Таким образом, Внешэкономбанк активно участвует в формировании финансовой инфраструктуры для привлечения иностранных инвесторов, в частности, путем создания *Российского фонда прямых инвестиций (РФПИ)*. Основным принципом его работы является привлечение иностранных инвесторов для реализации проектов модернизации российской экономики на условиях софинансирования. Данный механизм позволяет снизить риски иностранных инвесторов и привлечь дополнительные ресурсы.

РФПИ совместно с китайской инвестиционной корпорацией (Китайский суверенный фонд благосостояния – CIC) был создан российско-китайский инвестиционный фонд с целевым капиталом в 3–4 млрд. долл. в целях осуществления прямых инвестиций преимущественно на территории Российской Федерации. Стратегическим партнером фонда в соответствии с меморандумом выступает Внешэкономбанк.

На уровне субъектов РФ институтом, получившим весьма широкое распространение, являются *региональные корпорации развития*, которые созданы и функционируют в нескольких регионах РФ (Калужской, Пензенской, Ростовской, Волгоградской, Вологодской, Ульяновской, Самарской, Ярославской, Оренбургской, Белгородской, Тульской областях, республиках Карелия и Чувашия), также это корпорации развития Среднего Урала и Северного Кавказа [1, 2, 32, 64, 65, 77].

Вместе с тем функционирование рассматриваемых институтов сталкивается с множеством проблем, к числу которых относятся:

- отсутствие специального статуса таких структур, который закреплялся бы соответствующим законодательным актом;
- нормативно-правовая база функционирования региональных институтов развития пока еще недостаточно развита;
- практически отсутствует межуровневое сотрудничество между организациями, взаимодействие различных институтов развития не носит системного характера [64].

В российских регионах и муниципальных образованиях экономическим развитием территории в настоящее время зачастую по-прежнему занимаются департаменты и комитеты по экономике, отделы социально-экономического развития и другие специализированные подразделения администрации.

При этом существует практика привлечения к работе, общественному обсуждению проектов тех или иных решений различных консультационных

структур, которые обычно функционируют в форме общегородских советов или советов по отдельным направлениям городской или региональной жизни. Например, в Нижнем Новгороде с 2002 года действует общественный совет по благоустройству, в функции которого входит контроль за результатами работ по благоустройству и уборке города, разработка инициатив по благоустройству и доведение их до руководства города, организация субботников и др. В состав общественного совета вошли сами горожане: председатели территориального общественного самоуправления (ТОС), общественных организаций и национально-культурных обществ, инженеры, врачи, экологи, пенсионеры, представители духовенства.

Другой альтернативный подход – привлечение для целей управления территориальным развитием сторонних организаций. В частности, в Пскове в конце 1990-х гг. работой по планированию городского развития занимался независимый Центр регионального планирования и развития территорий, в Нижнем Новгороде – Нижегородский институт менеджмента и бизнеса и Нижегородский институт экономического развития, в Хабаровске – Дальневосточный НИИ рынка и т.д. Одним из наиболее известных примеров является работа МЦСЭИ «Леонтьевский центр» над стратегическим планом развития г. Санкт-Петербурга.

Кроме того, существует практика создания «обособленных» от администраций организаций, которые представляют некий аналог зарубежных некоммерческих организаций развития территории. Так, с 2001 года в Санкт-Петербурге работают *агентства развития территории* – частные управляющие компании, выполняющие роль посредников между городом, инвесторами и собственниками.

Некоторые из таких организаций занимаются развитием территории и при этом реализуют широкий спектр функций – от сопровождения частных проектов до разработки стратегий развития территорий. В качестве такого примера можно привести *«Агентство регионального экономического развития»*, созданное по инициативе Минэкономразвития России и администрации Калининградской области в 1999 году, и некоммерческую организацию – *«Агентство развития Томской области»*.

Приоритетными направлениями деятельности некоммерческой организации «Агентство регионального экономического развития» (г. Калининград) являются:

- сопровождение муниципальных органов власти в разработке и актуализации муниципальных стратегий и программ развития, консультирование по широкому спектру вопросов местного развития;

- комплексная поддержка местных органов власти, бюджетных организаций различных сфер деятельности и НКО в сфере работы в рамках программ международного сотрудничества: подготовка сотрудников к деятельности в рамках международных проектов (тренинги); разработка проектных заявок; поиск зарубежных партнеров из стран территории действия программ; полное методологическое и организационное сопровождение реализуемых проектов;

- оказание содействия российским компаниям и бизнес-ассоциациям в организации и проведении торговых миссий и деловых встреч в Калининградской области и за рубежом [68].

Некоммерческая организация «Агентство развития Томской области» образована в 2002 году. Направлениями ее деятельности являются:

- анализ текущего состояния экономики и социальной сферы, выявление потенциальных возможностей их развития и угроз;

- разработка документов стратегического и тактического характера, определяющих направления и условия развития территории (концепций, планов и программ);

- предоставление консультационной, организационной и методической помощи при разработке программ и проектов для органов муниципальной, государственной власти и предпринимательского сектора;

- проведение независимой экспертизы программ, проектов и мероприятий по социально-экономическому развитию области, муниципальных образований, хозяйственных комплексов;

- управление реализацией программ и проектов в качестве управляющей компании;

- осуществление комплекса организационных мер по привлечению отечественных и иностранных инвесторов;

- подготовка информационных, учебно-методических пособий и материалов о новых подходах, инструментах, технологиях в области экономического и социального управления;

- разработка рекомендаций по совершенствованию предпринимательского климата на территории [69].

По мнению ведущих ученых, успешное решение проблем экономического развития должно предполагать формирование сети разнообразных институтов, обеспечивающих многоцелевую направленность развития территорий (рис. 1.2).

На федеральном и региональном уровне наибольшее распространение получили I и II группы институтов развития, а III и IV – пока находятся лишь на стадии становления [76].



Рисунок 1.2. Группировка институтов развития Российской Федерации

В свою очередь, для муниципального уровня крайне актуально создание источников развития на основе консолидации ресурсов местных органов власти, бизнес-сообщества и населения [10, 21]. Одним из перспективных инструментов является создание таких институтов развития, как территориальное общественное самоуправление, межмуниципальное сотрудничество (преимущественно вектор взаимодействия «власть – население»), а также муниципально-частное партнерство («власть – бизнес»).

1.3. Формы, методы и особенности взаимодействия муниципальных образований в России и за рубежом

Большая часть муниципальных образований (главным образом поселений) в настоящее время не обладает достаточными средствами и материальными ресурсами, необходимыми для разработки и реализации планов и программ социально-экономического развития, направленных на комплексное решение всех вопросов местного значения. Одним из направлений решения данной проблемы может стать развитие *межмуниципального сотрудничества*. Под ним понимается объединение на взаимовыгодной

основе усилий, материальных и нематериальных ресурсов органов местного самоуправления муниципальных образований для создания общественных благ или оказания общественных услуг. В широком смысле это любое взаимодействие, контакты муниципальных образований между собой в целях обмена опытом, совместного решения вопросов местного значения, предоставления услуг населению. В узком смысле под межмуниципальным сотрудничеством понимаются основанные на соглашениях, договорах, решениях органов местного самоуправления различные формы взаимодействия муниципальных образований (ассоциативное, договорное и хозяйственное сотрудничество).

Межмуниципальное сотрудничество способствует снижению издержек на решение отдельных проблем местного значения, возникновению кумулятивного эффекта при реализации проектов, а в конечном итоге повышению общего уровня развития территории.

В Европейской хартии местного самоуправления указано (ч. 1 ст. 10), что «местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес». В зарубежной практике межмуниципальная кооперация получила широкое распространение и осуществляется в различных формах (*приложение А*).

Наибольшее развитие за рубежом получили ассоциативные формы межмуниципального взаимодействия, причем ассоциации и советы создаются не столько с целью защиты политических прав муниципалитетов и продвижения их интересов (хотя это и является актуальным), сколько:

- для развития управленческих технологий (создание различных органов, от координирующих до управляющих);
- защиты профессиональных интересов муниципальных служб (например, ассоциация пожарных бригад в Финляндии);
- объединения при ассоциациях ресурсов муниципалитетов в форме различных коммерческих и некоммерческих хозяйствующих субъектов для оказания услуг муниципалитетам [61].

Особенности межмуниципального сотрудничества в Германии.

В ФРГ задачи круга обязанностей коммун, а также переданные полномочия могут быть предметом межмуниципального сотрудничества.

Его правовую основу составляет принцип местного самоуправления. Земельные законы определяют положения о применении различных правовых форм сотрудничества.

Выбор такой формы зависит от того, состоится ли в результате совместного проекта передача полномочий или передача компетенции. Первое имеет место, если передается задача существующего муниципального объединения (например, на основе публично-правового договора). Последнее имеет место, если в результате совместного проекта создается новая собственная правовая форма (например, целевой союз или общество с ограниченной ответственностью). Публично-правовые формы применяются, как правило, там, где цели сотрудничества определяют не достижение экономической выгоды, а выполнение публичных задач.

Основными формами межмуниципального сотрудничества в Германии являются следующие.

Целевой союз.

Целевой союз является второй по частоте распространения после публично-правового объединения публично-правовой формой сотрудничества. Эта форма предназначена для коммун, цель которых не только повышение эффективности выполнения экономических задач, но и гарантия выполнения публичных задач (вопросов местного значения). Целевой союз, представляющий собой самую распространенную и также самую узкую публично-правовую форму межмуниципального сотрудничества, находит применение главным образом в сфере оказания публичных услуг, особенно в водоотведении и водоснабжении. Целевому союзу передается отдельная задача для полного и самостоятельного выполнения.

Публично-правовые договоры.

Публично-правовой договор – наиболее используемая публично-правовая форма межмуниципального сотрудничества. Согласно проведенному в Германии исследованию, 27,7% всех совместных проектов организованы на базе этой правовой формы. Публично-правовой договор подлежит применению, если коммуна передает отдельную задачу в управление другой коммуне. Договор особенно годится в том случае, если объединяются коммуны с весьма различающимися производством и управленческими силами, причем наиболее сильная община берет на себя исполнение договора.

Эта форма применяется в продовольственном и потребительском контроле, в обеспечении деятельности ветеринарных служб, в сферах права, безопасности и порядка, проверки бухгалтерских документов.

Особенность публично-правового договора заключается в возможности передавать исполнение задачи без создания нового управленческого (управляющего) аппарата. В основе публично-правового договора лежит земельный закон о муниципальном сотрудничестве или о сотрудничестве общин.

Муниципальные единицы или союз административных единиц.

Как подвиды публично-правового договора часто рассматриваются объединяемые муниципальные единицы (Баден-Вюртемберг, Бавария, Саксония, Саксония-Ангальт и Тюрингия) или союз административных единиц (также Баден-Вюртемберг, Саксония и Саксония-Ангальт). Сотрудничество при этом имеет место прежде всего в сферах планирования использования территорий, канализационного хозяйства или в службе пожаротушения и похоронном деле.

Муниципальные рабочие группы представляют собой свободную правовую форму межмуниципального сотрудничества. Как правило, оно начинается с того, что собираются вместе бургомистры региона (федеральной земли) и обсуждают актуальные дела своих общин. Это собрание может быть поставлено на правовую основу согласно совместному договору. Различные федеральные земли дают возможность поставить муниципальную рабочую группу на формальную основу через публично-правовой договор. Но сотрудничество может осуществляться также на основе частного права, в форме обществ гражданского права, на основе зарегистрированного объединения или общества с ограниченной ответственностью. Применяется такая форма, как муниципальная рабочая группа, прежде всего в сфере культурного сотрудничества (например, совместное культурное бюро), библиотеках и закупках.

Частно-правовые формы.

В противоположность вышеописанным публично-правовым формам, частно-правовые формы рассматриваются только там, где города и общины осуществляют экономическую (предпринимательскую) деятельность.

Общество с ограниченной ответственностью (ООО).

10,4% всех совместных проектов организованы в форме частных обществ. Следует исходить из того, что большая часть организована в правовой форме ООО. Особенность таких обществ заключается в относительной простоте создания нового юридического лица. Для этого, согласно действующему закону об ООО, основной капитал должен составлять всего лишь 25000 евро. Ответственность переходит к вновь образованному обществу и ограничивается его имуществом. Это дает возможность выделять из коммунального бюджета финансирование на производственные риски.

Форма ООО наиболее часто применяется в сферах, в которых коммуны находятся в состоянии конкуренции с частными предпринимателями: это, например, обработка отходов. Но не менее часто они применяются в сфере туризма, регионального маркетинга, а также в экономическом развитии.

В январе 2004 г. в ФРГ был проведен опрос свыше 350 коммун с более чем 10000 жителей, результаты которого позволили выявить наиболее распространенные сферы сотрудничества:

- региональный маркетинг и развитие туризма;
- водоснабжение и водоотведение;
- информационные технологии;
- содействие экономике и занятости;
- территориальное (пространственное) планирование развития [89].

Таким образом, в государствах Европы правовой статус межмуниципального объединения как субъекта публичного права регламентирован достаточно подробно, а его деятельность контролируется с двух сторон: государством и местным сообществом. В частности, в ряде стран приняты специальные законы в регионах (например, в федеральных землях Германии), регламентирующие порядок организации и функционирования межмуниципальных организаций. Формы хозяйствующих субъектов сходны с российскими, но возможности участия в них муниципалитетов значительно шире. Шире используются и всевозможные объединения, создаваемые для осуществления различной управленческой деятельности.

Отсутствие четкой регламентации данной сферы в России (в 131-ФЗ обозначены лишь общие основы межмуниципального сотрудничества), сложности, возникающие при установлении договорных отношений и хозяйственного взаимодействия муниципалитетов, являются сдерживающими факторами распространения данной формы межмуниципального сотрудничества.

Длительный и разнообразный международный опыт межмуниципальной кооперации сформировал его *базовые принципы*, которые стали определяющими и в подходах к оценке межмуниципального сотрудничества в России в настоящем исследовании:

- сохранение самостоятельности органов местного самоуправления в рамках межмуниципальной кооперации;
- недопустимость принуждения к объединению;
- наличие экономической и политической целесообразности объединения [61].

Анализ действующего российского законодательства (в частности, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») позволяет сделать вывод, что, в зависимости от целей и организационно-

правового содержания, межмуниципальное сотрудничество может осуществляться в трех основных формах:

1) образование советов и иных объединений муниципальных образований («ассоциативное» сотрудничество; пункты 1–3 статьи 8, статьей 66 и 67 131-ФЗ);

2) заключение договоров и соглашений о сотрудничестве, совместной деятельности («договорное» сотрудничество; п. 4 статьи 8 131-ФЗ);

3) создание хозяйственных и некоммерческих межмуниципальных организаций («хозяйственное» сотрудничество; п. 4 статьи 8, статьи 68 и 69 131-ФЗ).

Что касается *ассоциативного сотрудничества*, то в настоящее время во всех субъектах РФ созданы советы муниципальных образований, которые объединяют на 1 января 2015 г. 20 805 муниципальных образований (90,8% от общего количества муниципальных образований в России).

В целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации должен быть создан совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований (конгресс, который начал свою деятельность в 2006 г.) для организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Российской Федерации, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами. Высшим органом управления Конгресса является Общее Собрание. По состоянию на 13 ноября 2015 года в него входят 89 членов, из которых 85 – советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, 4 – муниципальные объединения (ассоциации).

Кроме того, в Российской Федерации существует большое количество добровольных объединений муниципальных образований:

– общероссийские объединения по типам муниципальных образований: Союз российских городов, Союз малых и средних городов, Ассоциация сельских поселений;

- межрегиональные ассоциации: Ассоциация сибирских и дальневосточных городов – АСДГ, Союз городов Центра и Северо-Запада РФ, Ассоциация «Города Урала», Ассоциация городов Поволжья;
- профильные ассоциации: Союз представительных органов местного самоуправления муниципальных образований РФ, Ассоциация шахтерских городов, Ассоциация наукоградов, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера и др.;
- внутрирегиональные ассоциации: Ассоциация восточных городов и районов Алтайского края, Ассоциация сельских поселений Калужской области и др. [44; 52]

В качестве вариантов *договорного межмуниципального взаимодействия* развиваются в основном различного рода соглашения о намерениях, договоры о сотрудничестве, по обмену опытом, оказанию методической и консультативной помощи по различным вопросам, отнесенным к ведению муниципалитетов. Вместе с тем данная форма позволяет объединять ресурсы для решения вопросов местного значения через обычные хозяйственные договоры [35].

Одной из разновидностей договорной формы сотрудничества можно назвать соглашения о передаче осуществления части полномочий за счет межбюджетных трансфертов. В настоящее время данная форма сотрудничества регулируется на основании части 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, а органы местного самоуправления района также могут заключать соглашения о передаче части своих полномочий поселениям [35].

В соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные образования могут стать учредителями *хозяйственных обществ* (в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью) и некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов [35].

При этом необходимо отметить, что *хозяйственное сотрудничество* между муниципальными образованиями может быть как «горизонтальным» (между муниципальными образованиями одного уровня), так и «вер-

тикальным» (между муниципальными образованиями разного уровня). К примерам «горизонтального» межмуниципального сотрудничества можно отнести взаимодействие между муниципальными районами; городскими округами; муниципальными районами и городскими округами; городскими поселениями; сельскими поселениями; городскими округами и городскими поселениями; городскими округами и сельскими поселениями; городскими и сельскими поселениями. К примерам «вертикального» межмуниципального сотрудничества относится взаимодействие между муниципальными районами и городскими поселениями; муниципальными районами и сельскими поселениями [35].

Так, одной из наиболее распространенных сфер межмуниципального хозяйственного сотрудничества является обеспечение населения коммунальными услугами. Для этого создаются общества с ограниченной ответственностью, учредителями которых выступают, с одной стороны, муниципальный район, а с другой – поселения, входящие в данный район [35].

При детальном сравнении содержания вопросов местного значения, установленных для муниципальных образований разного вида, и в соответствии с Методическими рекомендациями бывшего Министерства регионального развития¹ сферами, по которым возможно *межмуниципальное хозяйственное взаимодействие* (в форме ООО и ЗАО) являются следующие (табл. 1.3).

Согласно статье 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации к бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся муниципальными учреждениями. При этом предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся муниципальными учреждениями и муниципальными унитарными предприятиями, влечет возникновение права муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц, которое оформляется участием муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Оформление доли муниципального образования в уставном (складочном) капитале, принадлежащей муниципальному образованию, осуществляется в порядке и по ценам, которые определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации. Бюджетные

¹ Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения / Министерство регионального развития Российской Федерации. – М., 2010. – 66 с.

инвестиции, планируемые к предоставлению юридическим лицам, утверждаются также решением о бюджете путем включения в решение о бюджете текстовой статьи с указанием юридического лица, объема и цели выделенных бюджетных ассигнований [35].

Таблица 1.3. **Вопросы местного значения, по которым возможно межмуниципальное хозяйственное сотрудничество** (в форме хозяйственных обществ – ООО и ЗАО)

Вопросы местного значения поселений	Вопросы местного значения городских округов	Вопросы местного значения муниципальных районов
Организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом*		Организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений
Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения*		Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района
Создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	Создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	Создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания
Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора*	Организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов	Организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов
Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения*		Содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг
* Не является вопросом местного значения сельских поселений в соответствии с изменениями в 131-ФЗ, вступившими в силу с 1 января 2015 г. (но может быть закреплен за сельскими поселениями законом субъекта РФ).		

Анализ закрепленных главой 3 Федерального закона № 131-ФЗ вопросов местного значения позволяет выявить возможные предметы деятельности *межмуниципальных автономных некоммерческих организаций и фондов* (табл. 1.4). Обе организационно-правовые формы некоммерческих организаций не предполагают членства в них учредивших их лиц, а следовательно, это исключает возможность учредителей – муниципальных образований – прямо и непосредственно определять содержание их работы. Решение всех вопросов, связанных с их деятельностью, является исключительной прерогативой созданных в них органов управления.

Таблица 1.4. **Вопросы местного значения, по которым возможно межмуниципальное сотрудничество** (в форме автономных НКО и фондов)

Вопросы местного значения поселений	Вопросы местного значения городских округов	Вопросы местного значения муниципальных районов
Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек*		Организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов
Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры		Создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры
Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения*		
Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов*		Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района
Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью		Организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью
	Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа	Организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды
Обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий		
	Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования; организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования, а также организация отдыха детей в каникулярное время	
	Создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи	
* Не является вопросом местного значения сельских поселений в соответствии с изменениями в 131-ФЗ, вступившими в силу с 1 января 2015 г. (но может быть закреплен за сельскими поселениями законом субъекта РФ).		

Надзор, который должен осуществляться попечительским советом (в фонде) и учредителями (в автономной некоммерческой организации) и который предусмотрен Федеральным законом «О некоммерческих организациях», ограничен функцией общего контроля деятельности этих юридических лиц. Надзор не предполагает вмешательства в оперативно-хозяйственную и иную деятельность названных лиц со стороны названных органов [35].

Учреждение *межмуниципальных хозяйственных обществ* является перспективным направлением более глубокого сотрудничества муниципальных образований при реализации масштабных проектов и решения вопросов местного значения после обсуждения и оценки эффективности и принятия решения о таком сотрудничестве представительными органами власти соответствующих муниципальных образований.

Таким образом, с вступлением в силу в 2006 г. в ряде субъектов РФ Федерального закона № 131 на 1 января 2007 г. на территории Российской Федерации было сформировано 24207 муниципальных образований. Наибольшее их число по типу муниципальных образований приходилось на сельские поселения (82,3%), муниципальные районы (7,4%), городские поселения (7,2%) и городские округа (2,2%). 21 798 (90%) муниципальных образований участвовали в объединениях муниципальных образований и межмуниципальных некоммерческих организациях и 241 (1,0%) – в межмуниципальных коммерческих организациях.

По состоянию на 1 января 2015 г. на территории Российской Федерации сформировано 22 923 муниципальных образования. По их типу наибольшее число приходится на сельские поселения (81,4%), муниципальные районы (8,0%), городские поселения (7,2%) и городские округа (2,3%; табл. 1.5). 20 805 (91%) муниципальных образований участвуют в объединениях муниципальных образований и межмуниципальных некоммерческих организациях и 521 (2,3%) – в межмуниципальных коммерческих организациях. За 8 лет число муниципальных образований, участвующих в деятельности межмуниципальных хозяйственных обществ, увеличилось на 280 единиц или 2,2 раза (а их доля – соответственно с 1 до 2,3%).

В субъектах СЗФО на начало 2015 г. 93 муниципальных образования участвовали в межмуниципальных коммерческих организациях, при этом 85% от их общего числа приходилось всего на 2 региона (Вологодская и Новгородская области); отсутствовали такие организации в Архангельской, Ленинградской, Мурманской и Псковской областях, Ненецком АО и г. Санкт-Петербурге.

Анализ зарегистрированных в субъектах СЗФО хозяйственных обществ и некоммерческих организаций, проведенный по данным Федеральной налоговой службы² РФ, показал, что подавляющее большинство из них относятся к сфере ЖКХ (виды деятельности «управление эксплуатацией

² Сведения о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств [Электронный ресурс] / Федеральная налоговая служба. – Режим доступа: <https://egrul.nalog.ru>

Таблица 1.5. **Участие муниципальных образований России в организациях межмуниципального сотрудничества** (по состоянию на 1 января 2015 г.)

Число муниципальных образований, участвующих на добровольной основе в объединениях муниципальных образований, в межмуниципальных некоммерческих организациях						
Территория	Общее число всех муниципалитетов, участвующих в таких объединениях, ед.	Доля муниципальных образований (по типам), участвующих в таких объединениях, в их общем числе, %				
		Всего	МР	ГО	ГП	СП
РФ	20805	90,8	95,5	91,8	90,7	90,2
Северо-Западный федеральный округ	1550	94,6	96,2	90,5	93,5	94,2
Республика Карелия	126	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Республика Коми	193	99,5	100,0	100,0	100,0	99,4
Архангельская область	183	81,7	100,0	100,0	90,0	78,1
в том числе Ненецкий АО	16	76,2	100,0	100,0	100,0	72,2
Вологодская область	281	99,6	100,0	100,0	100,0	99,6
Калининградская область	36	48,0	53,8	55,6	41,2	47,2
Ленинградская область	217	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Мурманская область	40	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Новгородская область	140	98,6	100,0	100,0	89,5	100,0
Псковская область	207	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
г. Санкт-Петербург	111	100,0	-	-	-	-
Число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях*						
Территория	Общее число всех муниципалитетов, участвующих в таких организациях, ед.	Доля муниципальных образований (по типам), участвующих в таких объединениях, в их общем числе, %				
		Всего	МР	ГО	ГП	СП
РФ	521	2,3	3,9	1,5	2,7	2,1
Северо-Западный федеральный округ	93	5,7	10,2	2,4	6,5	5,6
Республика Карелия	5	4,0	6,3	0,0	4,5	3,5
Республика Коми	3	1,5	6,7	0,0	0,0	1,3
Архангельская область	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
в том числе Ненецкий АО	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Вологодская область	40	14,2	23,1	0,0	22,7	12,5
Калининградская область	6	8,0	7,7	11,1	5,9	8,3
Ленинградская область	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Мурманская область	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Новгородская область	39	27,5	33,3	0,0	36,8	24,8
Псковская область	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
г. Санкт-Петербург	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Обозначения: МР – муниципальный район, ГО – городской округ, ГП – городское поселение, СП – сельское поселение. * Рассчитано по: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2015 года [Электронный ресурс] / Росстат. – М, 2015. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/mes_upr2015.rar						

жилого фонда», «удаление сточных вод, отходов и аналогичная деятельность», «производство, передача и распределение пара и горячей воды (тепловой энергии)», «уборка территории и аналогичная деятельность», «сбор и очистка воды»). Единично представлены также прочие виды деятельности («организация похорон и предоставление связанных с ними услуг», «управление недвижимым имуществом», «деятельность в области права, бухгалтерского учета и аудита»; «консультирование по вопросам коммерческой деятельности и управления предприятием»).

Опыт России по различным формам межмуниципального сотрудничества

Интересный пример межмуниципального сотрудничества представлен на территории трех субъектов Российской Федерации – Ставропольского края, Ростовской области и Краснодарского края. Между Привольненским сельским поселением Красногвардейского района Ставропольского края, Новопавловским сельским поселением Белоглинского района Краснодарского края и Летницким сельским поселением Песчанокопского района Ростовской области заключено *соглашение*, предусматривающее сотрудничество в области сельского хозяйства, землепользования, охраны общественного порядка, охраны окружающей среды и даже развития культуры [35].

17 апреля 2008 года было заключено *соглашение* об организации и осуществлении межмуниципального инвестиционного проекта «Комплексное развитие Красноярской агломерации на период до 2020 года» между семью муниципальными образованиями Красноярского края: тремя городскими округами (Красноярск, Сосновоборск, Дивногорск) и четырьмя муниципальными районами (Емельяновский, Манский, Сухобузимский и Березовский) [35].

В Мытищинском районе Московской области в рамках *соглашения о сотрудничестве*, заключенного между районом и поселениями, создан Координационно-консультативный совет, на заседаниях которого главы муниципальных образований согласовывают планы и стратегии социально-экономического развития территорий, нормативно-правовые акты муниципалитетов и другие важнейшие документы [61].

Основные сферы, в которых осуществляют свою деятельность указанные *межмуниципальные хозяйственные организации*: жилищно-коммунальное хозяйство (в том числе водо-, газо-, тепло-, электроснабжение); оказание транспортных услуг и организация транспортного обслуживания населения; ритуальные услуги; строительство, содержание и ремонт автомобильных дорог.

Так, решениями Комсомольского районного Совета Ивановской области с целью обеспечения населения Комсомольского муниципального района коммунальными услугами созданы *межмуниципальные хозяйственные общества* – общества с ограниченной ответственностью, учредителями которых стали, с одной стороны, Комсомольский муниципальный район, а с другой – входящие в него сельские поселения [35].

Примером *межмуниципальной хозяйственной кооперации* является также создание в Южном Кузбассе объединенного водоканализационного хозяйства для городов Прокопьевска и Киселевска, Осинники и Калтан. Перечисленные городские округа приняли решение предоставлять услуги по водоснабжению и водоотведению силами частных хозяйственных организаций: в городах Осинники и Калтан – ООО «Осинниковский водоканал», в городах Прокопьевске и Киселевске – производственное объединение ОАО «Водоканал» в г. Прокопьевске. При этом сети и сооружения водоснабжения и водоотведения остались в муниципальной собственности городских округов и были сданы соответствующим хозяйствующим обществам в долгосрочную аренду [5].

В Ивановской области *межмуниципальное сотрудничество*, получившее свое воплощение в сфере здравоохранения, осуществляется в соответствии с распоряжением Правительства Ивановской области от 10.05.07 № 156-рп «Об организации работы по созданию межрайонных отделений первичной медико-санитарной помощи». Сотрудничество основывалось на предложении органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Ивановской области, Департамента здравоохранения Ивановской области об открытии межрайонных отделений первичной медико-санитарной помощи на базе муниципальных учреждений здравоохранения. Основными объектами здравоохранения, участвующими в межмуниципальном сотрудничестве, являются центральные районные больницы Кинешемского, Вичугского, Шуйского, Тейковского, Родниковского районов и муниципальные учреждения здравоохранения г. Иванова: «1-я Городская клиническая больница», «Городская клиническая больница № 4», «Родильный дом № 1», «Родильный дом № 4», «Детская городская клиническая больница № 1», «Детская городская клиническая больница № 5» [57].

Деятельность *межрайонных отделений* первичной медико-санитарной помощи осуществляется на *основе межмуниципальных соглашений*, заключенных в соответствии с п. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ. В результате происходит консолидация средств здравоохранения муниципальных

образований Ивановской области, участвовавших в его открытии, в целях рационального использования материально-технических и кадровых ресурсов, повышения эффективности деятельности отделения по оказанию первичной медико-санитарной помощи больным с использованием современных медицинских технологий [57].

Финансирование отделения по оказанию первичной медико-санитарной помощи ведется:

- за счет средств обязательного медицинского страхования оплачивается первичная медико-санитарная помощь, оказываемая застрахованным гражданам в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования, в соответствии с положением «О порядке оплаты медицинских услуг в системе обязательного медицинского страхования Ивановской области»;
- из средств муниципальных бюджетов в соответствии с утвержденной сметой;
- из иных источников, не запрещенных действующим законодательством [57].

В настоящее время городской округ Иваново заключил соглашения с Тейковским, Пучежским, Юрьевоцким, Лежневским, Фурмановским, Комсомольским, Ивановским районами и городским округом Кохма.

Следует отметить, что финансирование работ по данным соглашениям осуществляется в основном за счет средств обязательного медицинского страхования по пяти статьям: «Заработная плата», «Начисления на оплату труда», «Увеличение стоимости основных средств» (в части расходов на приобретение медицинского инструментария), «Увеличение стоимости материальных запасов», «Прочие услуги» (в части расходов по оплате анализов и инструментальных исследований, производимых в других медицинских учреждениях (при отсутствии своей лаборатории и оборудования), и организации питания больных предприятиями общественного питания [57].

Финансирование остальных расходов по содержанию объектов здравоохранения производится из бюджета г. Иванова. Таким образом, из городского бюджета осуществляется косвенное «перераспределение средств» в бюджеты муниципальных районов, заключивших межмуниципальные соглашения с городским округом Иваново.

Кроме того, с Ивановским районом заключено межмуниципальное соглашение о предоставлении *станцией скорой медицинской помощи услуг населению района*, которые финансируются из бюджета Ивановского района. На

основании этого соглашения МУП «Станция скорой медицинской помощи» заключило договор на оказание услуг с Ивановской центральной районной больницей. Оказание услуг финансируется на основе сметного расчета с ежемесячным выставлением счетов за фактически оказанные услуги. За 8 месяцев 2007 г., например, МУГТ «Станция скорой медицинской помощи» выполнило 5245 вызовов и заработало 4021 тыс. руб. [57].

В 2012 году во взаимодействии с Министерством экономического развития края и Фондом поддержки малого предпринимательства Хабаровского края администрация Советско-Гаванского муниципального района выступила инициатором создания *межмуниципальной некоммерческой организации* «Восточный территориальный фонд поддержки предпринимательства».

Учредителями и участниками Фонда являются: Фонд поддержки малого предпринимательства Хабаровского края; администрации Советско-Гаванского и Ванинского муниципальных районов, городских поселений «Город Советская Гавань» и «Рабочий поселок Ванино». Штатная численность составляет 2 человека.

Доходная составляющая Фонда формируется: за счет единовременного взноса при создании Фонда – по 50 тыс. руб. с каждого учредителя; ежегодного взноса в размере 100 тыс. руб. с каждого учредителя и участника [19].

Ежегодно, в целях привлечения дополнительных средств из краевого и федерального бюджетов на развитие фонда, администрации районов и поселений участвуют в краевом конкурсе муниципальных программ поддержки предпринимательства. Благодаря проведенной работе администрации Советско-Гаванского, Ванинского районов и «Города Советская Гавань» в 2014 году дополнительно получили 1,2 млн. рублей. Все средства направлены на субсидирование Восточного территориального фонда поддержки. В 2015 г. году субсидию для фонда из краевого бюджета в размере 400 тыс. рублей получила Администрация Ванинского района [19].

Фонд обеспечивает широкую доступность для предпринимателей района программ государственной поддержки, а также получение финансовой, консультационной, информационной поддержки, возможность квалифицированного обучения, содействие деловым контактам и совместным проектам. В 2014 году субъектам малого и среднего предпринимательства и физическим лицам, желающим открыть свое дело, специалисты Фонда провели 1452 консультации по различным вопросам предпринимательской деятельности [19].

В то же время оказана помощь в комплектовании документов для получения субсидий:

- на возмещение части затрат по уплате лизинговых платежей;
- возмещение части затрат на модернизацию производственного оборудования;
- возмещение части затрат на технологическое присоединение к объектам электросетевого хозяйства;
- предоставление грантов для начинающих предпринимателей;
- предоставление грантов для молодых предпринимателей до 30 лет [19].

В целях сокращения расходов предпринимателей Советско-Гаванского района и затрат времени на поездку в Хабаровск для защиты бизнес-проектов организована онлайн-защита. В результате субъектами малого и среднего предпринимательства были получены: 2 субсидии на возмещение части затрат по уплате лизинговых платежей в размере 2,3 млн. рублей; 3 гранта для начинающих предпринимателей на общую сумму 900 тыс. рублей; 3 гранта для молодых предпринимателей на общую сумму 183 тыс. рублей; 29 льготных займов на сумму 22,2 млн. рублей [19].

За первое полугодие 2015 г. Восточный территориальный фонд поддержки предпринимательства предоставил 558 консультативных услуг (против 380 – за аналогичный период предшествующего года); в рамках краевой программы поддержки предпринимательства одобрено выделение займов на сумму 8 млн. рублей; вопрос о предоставлении займов в сумме 4,6 млн. рублей находится на рассмотрении.

Для обеспечения информационного сопровождения субъектов малого и среднего предпринимательства района специалисты фонда регулярно рассылают информационные сообщения по электронной почте. Важная для предпринимателей информация размещается на официальных сайтах администраций муниципальных районов и поселений, Фонда поддержки малого предпринимательства Хабаровского края и в социальных сетях.

При содействии администраций, налоговой инспекции, пенсионного фонда проводятся обучающие семинары для предпринимателей. Восточный фонд активно участвует в районных мероприятиях, таких как выставки-ярмарки местных товаропроизводителей; заседания Совета по предпринимательству, коллегий, комиссии Центра занятости населения по распределению субсидий начинающим предпринимателям по программе «Самозанятости населения» и другие.

В ближайших планах Фонда – содействие малому бизнесу, участвующему в Национальной премии «Бизнес-Успех», привлечение предпринимателей к использованию опыта районов края по применению патентной системы налогообложения, к участию в ярмарках местных производителей в районах, а также общественной экспертизе документов муниципального стандарта содействия инвестициям и развитию предпринимательства [19].

Таким образом, Восточный фонд поддержки предпринимательства является одной из форм межмуниципального сотрудничества, реально способствующих устойчивому функционированию предпринимательства и формированию благоприятного инвестиционного климата в муниципалитетах, то есть служит институтом развития на муниципальном уровне.

Одним из стратегических направлений субрегиональных программ является активизация *приграничного межмуниципального партнерства*. В частности, с 2013 г. реализуются *соглашения о сотрудничестве* между муниципальными районами Республики Башкортостан, Челябинской и Курганской областей. Так, в соответствии с соглашением о сотрудничестве между Кигинским районом Башкортостана и Саткинским районом Челябинской области создана Кигинская швейная фабрика, которая специализируется на пошиве спецодежды и военного обмундирования и обеспечивает работой более 100 человек. Это хороший пример межмуниципальной кооперации. Со стороны Саткинского района привлечены инвестиции, технологии и компетенции, со стороны Кигинского – квалифицированные трудовые ресурсы и необходимая инфраструктура [75].

Аналогичные соглашения с этого времени действуют также между Салаватским и Саткинским (Челябинская область) районами, Учалинским районом, г. Магнитогорском (Челябинская область) и г. Шадринском (Курганская область). В рамках этих соглашений в приграничных регионах проводятся торгово-закупочные конференции с участием зауральских и северо-восточных дипломатов проекта «Продукт Башкортостана»; открываются магазины республиканских товаропроизводителей; проходят выездные и межрегиональные ярмарки и выставки [75].

Площадкой для согласования интересов и развития межрегионального и межмуниципального сотрудничества стал межрегиональный инвестиционный форум «Зауралье–2014». Наряду с подписанием межрегиональных соглашений о сотрудничестве с Курганской и Оренбургской областями, было подписано 13 *соглашений о сотрудничестве* между муниципальными образованиями Башкортостана, Челябинской, Оренбургской, Свердловской областей и Пермского края. Существенно расширены направления между-

ниципальной кооперации, дополнительно охватившей агропромышленное производство, строительную и туристическую индустрию, здравоохранение, экологию и ряд других направлений [75].

Удачные примеры хозяйственного сотрудничества – Челябинская агломерация, кооперация г. Твери, Калининского и Рамешковского районов Тверской области и др. [52].

Примером межмуниципальной кооперации в Пермском крае является сотрудничество в целях развития туризма таких муниципальных образований, как Орда, Кунгур, Суксун и др. Данная форма взаимодействия закреплена в решении Земского собрания Кишертского района от 14.09.2005 г. № 318 «О концепции развития туризма в Кишертском районе Пермской области». В рамках данной концепции создан бренд «Присылвенский край», проводятся совместные мероприятия, в т.ч. в сфере культуры и спорта, происходит развитие локальных туристических центров (Молебка, Усть-Кишертъ) и др. Результатами реализации концепции должны стать:

- увеличение туристического потока въездного туризма;
- увеличение емкости туристического обслуживания;
- рост объема инвестиций, появление новых рабочих мест, расширение сферы услуг;
- обеспечение привлекательности Кишертского района с точки зрения экологического благополучия, исторического достояния, культурного многообразия [52].

Наиболее показательна экономия финансовых средств в Ханты-Мансийском автономном округе, где осуществляется своеобразная кооперация в сфере электроснабжения. Отдельные территориальные образования переводятся на централизованное электроснабжение: например, Большие Леуши, Малый Атлым, Заречное и Комсомольский Октябрьского района, что позволило сэкономить порядка 40 млн. руб. Ещё один пример: Новосибирская область, в которой с 2008 года сотрудничают Мошковский и Болотнинский муниципальные районы по созданию агропромышленного комплекса по производству льна и риса. Суммарный объем инвестиций в указанный проект составил 8 млрд. руб. Готовой продукции продается на 6,4 млрд. руб. в год. Кроме того, строительство такого центра серьезно повлияло на качество жизни, инфраструктуру, рынок близлежащих территорий. В итоге налоги в консолидированный бюджет Новосибирской области возросли до 500 млн. руб. [52].

Другим примером является кооперация с 2008 года органов местного самоуправления городов Кольчугина, Гороховца, Владимира и Мурома

Владимирской области в сфере библиотечного обслуживания: они совместно оформили подписку на удаленные полнотекстовые базы данных универсального характера. Благодаря этому пользователи центральных библиотек указанных муниципальных образований получили доступ к изданиям, отсутствовавшим в фондах библиотек в печатном виде. Корпоративная работа библиотек дала возможность сэкономить около 1,5 млн. руб. бюджетных средств, которые могли бы быть потрачены на закупку печатных изданий, и в то же время обеспечить предоставление библиотечных услуг населению [52].

Таким образом, исследование опыта взаимодействия муниципальных образований в России позволяет утверждать, что оно осуществляется в самых различных формах (функционирование различных ассоциаций муниципальных образований, обмен опытом, проведение совместных заседаний, подписание и реализация соглашений о сотрудничестве, соглашений о передаче полномочий, учреждение совместных межмуниципальных организаций и др.). Однако такая наиболее перспективная, на наш взгляд, и экономически эффективная форма межмуниципального сотрудничества, как создание межмуниципальных коммерческих и некоммерческих организаций, не получила пока широкого распространения в силу ряда причин (факторов).

К внешним факторам относятся [61]:

1. Процедурные сложности, возникающие при попытке реализации норм Федерального закона № 131-ФЗ о межмуниципальном сотрудничестве и гражданского законодательства, регламентирующего хозяйственную деятельность органов публичной власти в рамках межмуниципального сотрудничества.

2. Отсутствие стимулов к повышению эффективности хозяйствования из-за сохранения и укрепления модели превалирования бюджетного выравнивания муниципалитетов перед бюджетной автономией. Модель преимущественно бюджетного выравнивания стимулирует муниципалитеты к сохранению принципов формирования бюджетов, ориентированных на увеличение (или, по крайней мере, сохранение) существующей системы расходов, а не на результат.

3. Отсутствие внятного методического сопровождения межмуниципального сотрудничества как со стороны государства, так и со стороны экспертного сообщества.

4. Недостаточное стимулирование данного процесса государством.

Кроме того, советы и ассоциации муниципальных образований не стали ещё в полной мере площадкой обмена опытом между муниципальными образованиями и каналом поставки услуг по муниципальному развитию; каналом внешних связей и привлечения ресурсов негосударственного сектора (НКО, донорских, научных организаций и др.); центром по организации консультационной, методической и внедренческой помощи муниципалитетам, объединившимся в совет для решения своих общих проблем.

К *внутренним факторам* можно отнести [61]:

1. Отсутствие у муниципалитетов острой потребности в объединении ресурсов – не потому, что у них хватает средств на исполнение полномочий, а потому, что законодательство дает другие возможности: например, передавать полномочия от менее обеспеченных более обеспеченным муниципальным образованиям (от поселений – муниципальным районам). Эту возможность поселения часто используют, причем передают фактически без средств на возмещение расходов. Такая модель для межмуниципального сотрудничества не годится, поскольку необходимо все же иметь какие-то ресурсы (денежные, материальные, кадровые), которые пойдут в оборот.

2. Отсутствие навыков эффективного хозяйствования вследствие низкой квалификации муниципальных служащих.

Таким образом, как нам видится, стимулирование развития межмуниципального сотрудничества должно осуществляться в следующих направлениях:

- наделение межмуниципальных ассоциаций правом законодательной инициативы;
- устранение правовых барьеров, тормозящих развитие межмуниципальных хозяйственных обществ (решение проблемы правосубъектности муниципальных образований и их органов в вопросах учредительства хозяйственных обществ; гармонизация допустимых форм межмуниципальной кооперации, определяемых общим и специальным гражданским законодательством и муниципальным законодательством);
- обеспечение методической поддержки со стороны государства и экспертного сообщества в сфере создания проработанных технологий межмуниципального сотрудничества с учетом зарубежного опыта;
- создание стимулов для муниципальных образований по использованию форм межмуниципальной кооперации с целью повышения эффективности управления муниципальным имуществом и расходования бюджетных средств [61].

Решению этих проблем может послужить, на наш взгляд, принятие специального федерального закона «О межмуниципальном сотрудничестве» или «О межмуниципальном хозяйственном сотрудничестве», а также внесение изменений в действующие федеральные законы для устранения правовых пробелов в регулировании межмуниципального сотрудничества.

В рамках существующей в России нормативно-правовой базы необходимо разработать алгоритм организации межмуниципального сотрудничества как института развития на муниципальном уровне. Эти вопросы будут рассмотрены в третьей главе.

1.4. Методические подходы к оценке вклада институтов развития в социально-экономическое развитие территорий

Институты развития формируются в целях содействия социально-экономическому развитию территорий. Причем в настоящее время существует множество организаций и структур, значительно различающихся по форме, содержанию, назначению и сути своей деятельности. Поэтому важной научно-методологической и практической задачей является оценка эффективности деятельности данных институтов и их вклада в социально-экономическое развитие страны, регионов и муниципальных образований (обеспечение экономического роста территорий на инновационной основе, развитие инфраструктуры, повышение уровня и качества жизни населения).

Как известно, институты-организации развития (банки, агентства, корпорации и т.д.) оцениваются, как правило, с позиции экономической эффективности, то есть соизмерения затрат на функционирование данных структур с результатом деятельности, экономической эффективностью реализованных при их участии инвестиционных проектов. Вместе с тем, на наш взгляд, с несколько иной позиции нужно оценивать вклад других институтов, например территориального общественного самоуправления и межмуниципального сотрудничества, поскольку их деятельность базируется на других принципах организации функционирования.

Таким образом, единого методологического подхода к оценке эффективности и вклада институтов развития в России пока не сложилось. Однако имеются некие общие концептуальные положения относительно понимания сути такой оценки.

Так, И.А. Никонова отмечает, что в соответствии с существующими международными стандартами комплексная оценка эффективности деятель-

ности институтов развития должна предусматривать оценку вклада соответствующего института в обеспечение устойчивого развития экономики страны [40].

Российские институты развития, основной целью деятельности которых является содействие устойчивому развитию страны, пока находятся лишь на начальном этапе реализации своих уставных целей и задач. Практически все они разработали корпоративные стратегии, сформулировали долгосрочные цели и соответствующие им индикаторы своего развития.

Причём большинство российских институтов созданы государством за счет бюджетных средств и иного имущества. Поэтому в основу оценки эффективности их деятельности должен быть положен подход, учитывающий государственные интересы [40].

Исходя из такого характера целей и задач эффективность деятельности институтов развития должна оцениваться совокупностью качественных и количественных показателей, отражающих влияние этой деятельности на изменение ключевых индикаторов национального развития.

При этом система стратегического управления институтами развития должна удовлетворять *следующим требованиям*:

- установление четких целей и соответствующих индикаторов на определенный период времени (например, на 2–3 года);
- приоритетные цели и соответствующие им индикаторы должны иметь причинно-следственные связи и определенную топологию и архитектуру;
- расчет индикаторов целесообразно обосновывать на достоверной и объективной статистической информации;
- разрабатываемые программы (например, программа мер по стимулированию инноваций и др.) и проекты должны быть не только взаимосвязаны с утвержденными стратегическими индикаторами с точки зрения бюджетов, но и обеспечивать стимулирование руководителей соответствующих ведомств, администраций и институтов развития;
- для мониторинга выполнения проектов и программ должна использоваться методология построения системы сбалансированных показателей и проектного управления [40].

В соответствии с мировым опытом для оценки эффективности институтов развития возможно комплексное использование перечисленных ниже экономических, социальных и экологических показателей, прямо или косвенно характеризующих текущую ситуацию и деятельность прочих экономических субъектов на территории их базирования [40].

Экономические показатели.

1.1. Экономическая результативность:

- созданная и распределенная прямая экономическая стоимость;
- риски и возможности деятельности организации в связи с изменением климата;
- финансовая помощь, полученная от органов государственной и муниципальной власти.

1.2. Присутствие на рынках:

- существующие регионы деятельности организации;
- диапазон соотношений стандартной и минимальной зарплаты;
- подходы к закупкам у местных поставщиков и доля таких закупок;
- процедуры найма местного населения и доля высших руководителей, нанятых из местного населения.

1.3. Непрямые экономические воздействия:

- развитие и воздействие инвестиций в инфраструктуру и услуг, предоставляемых для общественного блага;
- понимание и описание существенных не прямых экономических воздействий, включая область влияния [40].

2. Социальные показатели.

Эти показатели характеризуют ответственность за продукцию/услуги, взаимодействие с обществом, соблюдение прав человека и организацию труда.

2.1. Показатели ответственности за продукцию/услуги:

- степень воздействия продукции и услуг на здоровье и безопасность потребителя и их соответствие нормативным требованиям;
- маркировка продукции и услуг;
- обеспечение соответствия законодательству, стандартам и добровольным кодексам в сфере маркетинговых коммуникаций, включая рекламу, продвижение продукции и спонсорство;
- количество обоснованных жалоб, касающихся нарушения неприкосновенности частной жизни потребителя;
- существенные штрафы, наложенные за несоблюдение законодательства и нормативных требований, касающихся предоставления продукции и услуг.

2.2. Взаимодействие с обществом характеризуется следующими показателями:

- число и доля бизнес-единиц, для которых характерна коррупционность, в их общем количестве;

- участие в формировании государственной политики и лоббирование; сумма финансовых и натуральных пожертвований политическим партиям, политикам и связанным с ними организациям;
- воспрепятствование конкуренции;
- штрафы и число нефинансовых санкций, наложенных за несоблюдение законодательства и нормативных требований.

2.3. Показатели в области прав человека:

- число инвестиционных соглашений, включающих положения об обеспечении прав человека; доля поставщиков и подрядчиков, прошедших оценку с точки зрения обеспечения ими прав человека; число случаев дискриминации прав человека;
- деятельность, в рамках которой имеется значительный риск использования детского и принудительного труда;
- доля сотрудников службы безопасности, прошедших обучение по вопросам охраны прав человека;
- общее число случаев нарушений прав коренных и малочисленных народов и предпринятые действия.

2.4. Показатели в области организации труда:

- общая численность рабочей силы в разбивке по типу занятости, договору о найме и региону; текучесть кадров; выплаты и льготы, предоставляемые сотрудникам, работающим на условиях полной занятости;
- доля сотрудников, охваченных коллективными договорами;
- уровень производственного травматизма и профессиональных заболеваний, коэффициенты потерянных дней и отсутствия на рабочем месте, общее количество смертельных исходов, связанных с работой; программы обучения по вопросам здоровья и безопасности;
- доля сотрудников, в отношении которых проводятся оценки результативности и развития карьеры и др.

3. Экологические показатели.

Они характеризуют следующее:

- использованные материалы с указанием массы и объема, доля материалов, представляющих собой переработанные или повторно использованные отходы;
- прямое и косвенное использование энергии с указанием первичных источников, энергия, сэкономленная в результате мероприятий по снижению энергопотребления и повышению энергоэффективности, предоставление энергоэффективных продуктов, услуг и снижение потребности в энергии в результате этих инициатив;

- количество потребляемой воды, ее источники, на которые оказывает существенное влияние водозабор организации;
- местоположение и площадь земель, находящихся в собственности, аренде, под управлением организации и расположенных на охраняемых природных или примыкающих к ним территориях; описание существующих воздействий деятельности, продукции и услуг на биоразнообразии на охраняемых природных территориях и территориях с высокой ценностью биоразнообразия вне их границ; сохраненные или восстановленные места обитания; стратегии по управлению воздействиями на биоразнообразие; число видов, занесенных в Красную книгу и др.;
- полные, прямые и косвенные выбросы парниковых газов с указанием массы; снижение выбросов парниковых газов; выбросы озоноразрушающих веществ с указанием массы; выбросы в атмосферу значимых загрязняющих веществ с указанием типа и массы; общая масса отходов; масса перевезенных отходов и их доля, перевезенная между странами;
- общее число санкций, наложенных за несоблюдение экологического законодательства и нормативных требований;
- значимое воздействие на окружающую среду перевозок продукции и других товаров и материалов, используемых для деятельности организации;
- общие расходы на охрану окружающей среды [40].

Разнообразие приведенных показателей позволяет каждому институту развития выбрать наиболее актуальные для него индикаторы, характеризующие его деятельность в той или иной области.

Внедрение единых принципов и подходов к оценке деятельности институтов развития, основанных на согласовании стратегических индикаторов этой деятельности с национальными ключевыми индикаторами, является важным условием повышения их эффективности и достижения долгосрочных целей развития [40].

Российские институты развития, включая банки, фонды, специализированные госкорпорации, имеют утвержденные корпоративные стратегии, цели, задачи и соответствующие им целевые индикаторы своего развития. Практически во всех российских институтах внедрена система стимулирования топ-менеджеров, в основу которой положена система ключевых показателей эффективности (KPI – Key Performance Indicators), характеризующих стратегические цели организации на определенном горизонте планирования деятельности.

Однако чаще всего эти КРІ характеризуют не результат деятельности института развития, а ее объем, масштаб (например, количество рассмотренных и принятых к финансированию проектов, объем финансирования по различным направлениям, кредитный портфель и др.). Используемые КРІ не отражают (а следовательно, и не стимулируют) результаты влияния института развития на состояние экономики, социальной сферы, решение экологических проблем, не увязаны со стратегическими целевыми показателями социально-экономического развития России [39].

Поэтому основными принципами оценки эффективности деятельности институтов развития (например, банка), по мнению автора [39], являются следующие:

- эффективность деятельности банка развития равна эффективности его инвестиций в экономику страны;
- применение системы показателей, соответствующей международным стандартам многокритериальной оценки деятельности институтов развития;
- формирование перечня количественных показателей экономической, бюджетной, экологической и социальной эффективности деятельности банка, соответствующего стратегическим целям экономической и инвестиционной политики государства.

Результаты деятельности института развития влияют на разные стороны жизни общества.

Народнохозяйственный эффект характеризует влияние деятельности этих структур на социально-экономическое развитие Российской Федерации в целом, региональный эффект – на социально-экономическое развитие региона, отраслевой – характеризует вклад в развитие отечественной отрасли или сектора экономики.

Экономический эффект отражает влияние результатов деятельности на макроэкономические индикаторы, экономическое развитие страны, регионов, отраслей. Составляющей экономического эффекта является бюджетный эффект, характеризующий влияние проектов и программ развития на состояние федерального, региональных и местных бюджетов.

Социальный и экологический эффекты отражают влияние деятельности банка развития на внешние условия и уровень жизни населения.

Каждый из указанных эффектов должен отражать интересы определенной целевой группы, масштаб его воздействия.

Оценка социально-экономических эффектов может проводиться интегрально по всем направлениям его кредитно-инвестиционной деятель-

ности (финансирование крупных инвестиционных проектов, поддержка экспорта, малого и среднего предпринимательства) или по каждому из направлений отдельно.

Анализ практики такой оценки в отношении зарубежных банков развития свидетельствует, что в качестве основного показателя макроэкономического эффекта их деятельности используется показатель годового прироста ВВП (в абсолютном и относительном выражении), созданного в результате деятельности банка.

Соответственно народнохозяйственный экономический эффект в отчетном году можно определить как сумму трех следующих слагаемых:

- добавленной стоимости, созданной собственно банком;
- части добавленной стоимости, созданной профинансированными банком компаниями, с учетом доли его участия в финансировании проекта;
- части добавленной стоимости, созданной компаниями, бизнес которых возник в связи с реализацией инвестиционных проектов компаниями, профинансированными банком (мультипликативный эффект) [39].

Народнохозяйственный бюджетный эффект деятельности компании-исполнителя проекта/заемщика определяется как разность между величиной бюджетных доходов и бюджетных расходов по бюджетам всех уровней от деятельности компании-исполнителя проекта/заемщика за отчетный период в результате выполнения проектов/программ/контрактов с участием банка.

Региональный бюджетный эффект деятельности компании-исполнителя проекта/заемщика определяется как разность между величиной доходов и расходов регионального бюджета от деятельности компании-исполнителя проекта/заемщика за отчетный период в результате выполнения проектов/программ/контрактов с участием банка.

Социальный эффект деятельности банка развития характеризуется (с учетом индикаторов государственной социально-экономической политики) числом новых рабочих мест, созданных в результате реализации проектов, финансируемых при его непосредственном участии, ростом благосостояния населения страны и улучшением условий его труда и жизни.

Экологический эффект деятельности банка развития может характеризоваться комплексом показателей, из которых в настоящее время наиболее актуальны снижение уровня загрязнения окружающей среды, а также платы за негативное воздействие на нее, увеличение объема расходов на охрану окружающей среды и др.

Количественная оценка эффективности деятельности предусматривает:

- оценку количественных показателей, характеризующих экономическую, бюджетную, социальную и экологическую эффективность деятельности банка развития;
- оценку показателей вклада деятельности банка в социально-экономическое развитие Российской Федерации;
- анализ динамики показателей;
- сопоставление показателей эффективности деятельности банка с показателями эффективности деятельности зарубежных национальных банков развития [39].

По мнению некоторых авторов [21], в современных условиях первоочередной задачей становится решение вопросов качества и эффективности функционирования институтов местного самоуправления, несущих в себе значительный потенциал для расширения взаимодействия субъектов экономики. Речь идет, прежде всего, об определении критериев эффективности институциональной структуры. Однако концепция эффективности расплывчата, если связана с выбором института или институциональной структуры.

Поэтому вопрос о том, что значит наилучшая или «наиболее эффективная» институциональная структура, по сути, остается без ответа. Например, Г.Б. Клейнер предлагает рассматривать в качестве критерия эффективности институциональной системы ее целостность, понимаемую, во-первых, как полноту состава и тесноту внутренних взаимосвязей элементов институциональной системы, обеспечивающей устойчивое социально-экономическое развитие страны; во-вторых, как соответствие ее общему вектору институциональной эволюции, характерной для данной страны.

Ряд исследователей в качестве критерия эффективности в отношении тех или других экономических регуляторов (институтов) признает величину транзакционных издержек: «Институты могут обеспечивать стабильность ценой высоких транзакционных издержек, т.е. быть неэффективными» [24]. Но минимизацию транзакционных издержек трудно признать универсальным критерием эффективности институтов: это «только одно из средств достижения социально-экономических целей» [33].

Тщательный анализ различных исследований по проблематике обоснования критериев эффективности институтов выявил, что большинство исследователей в качестве конечного критерия эффективности институциональной среды выделяют показатель благосостояния общества: если

институциональная среда порождает преимущественно такие правила, совокупные выгоды от следования которым превышают издержки, то будут создаваться адекватные стимулы у экономических агентов, что обусловит устойчивый рост благосостояния общества [21].

Оценка эффективности деятельности институтов развития является одной из наиболее сложных проблем организации системы в целом. Существующие сегодня в Российской Федерации институты развития, как правило, оцениваются исходя из различных подходов, направленных либо на минимизацию расходов, либо на максимизацию результатов [72].

Большая часть зарубежных институтов в качестве основного инструмента оценки деятельности применяет *скоринговые карты, системы сбалансированных показателей (ССП)* – концепцию переноса и декомпозиции стратегических целей для планирования операционной деятельности и контроля их достижения. По сути, СПП – это механизм взаимосвязи стратегических замыслов и решений с ежедневными задачами, способ направить деятельность всей компании (или группы) на их достижение [72].

Основополагающим инструментом реализации стратегии *Международной финансовой корпорации (МФК)* является Система корпоративных показателей, в которую входят:

- общекорпоративные показатели;
- показатели департаментов и дирекций;
- индивидуальные показатели деятельности сотрудников.

Для оценки социально-экономической эффективности своей деятельности в Корпорации с 2005 г. используется Система мониторинга результатов в области развития, которая дает возможность оценить эффективность инвестиционной и консультационной деятельности и степень достижения результатов, установленных в Стратегии МФК. Система мониторинга позволяет также провести оценку вклада в развитие от реализации всего портфеля инвестиционных и консультационных проектов.

На начальном этапе сотрудники Корпорации определяют четкие, стандартизированные и поддающиеся мониторингу показатели, включая исходные и целевые значения. Затем они ведут наблюдение за ходом реализации проекта и при необходимости вносят изменения в данный процесс. Режим реального времени, в котором работает Система мониторинга, позволяет осуществлять обратную связь между этапами разработки проекта и сопоставлять достигнутые результаты с целями, которые были поставлены первоначально. Для оценки совокупного воздействия на процесс развития используется сводный индекс, который рассчитывается на основе оценки результатов по четырем категориям.

При проведении мониторинга результатов развития определяются целевые показатели и выполняется оценка проектов в процессе их реализации.

Целевые показатели разделены на четыре категории:

- финансовые;
- экономические;
- экологические и социальные;
- показатели развития частного сектора [72].

Для того чтобы оценить производительность труда сотрудников, МФК сравнивает результаты деятельности своей и других финансовых институтов развития, реализующих программы в развивающихся странах (бенчмаркинг). В процессе проведения оценки МФК использует годовые отчеты институтов развития и данные общей системы оценки эффективности деятельности международных банков развития (COMPAS).

Для мониторинга реализации Стратегии и последующей оценки деятельности *Азиатского банка развития* (АБР) с 2004 года используется корпоративная система анализа результатов. С помощью данного инструмента оценивается степень достижения целей стратегии, он дает возможность принимать решения, основанные на фактических данных, и эффективно планировать деятельность банка. Корпоративная система анализа результатов, утверждаемая советом директоров, содержит 70 показателей деятельности, которые разделены на четыре иерархических уровня:

- результаты развития Азиатско-Тихоокеанского региона;
- результаты развития в области приоритетных направлений кредитно-инвестиционной деятельности банка и вклад банка в развитие стран-членов Азиатско-Тихоокеанского региона по результатам реализации проектов в сфере каждого из приоритетных направлений;
- операционная эффективность;
- организационная эффективность.

Показатели первого уровня используются для мониторинга вклада банка в развитие региона в целом с помощью следующих индикаторов:

- показатели развития человеческого капитала;
- уровень бедности в регионе;
- ВВП на душу населения;
- уровень региональной кооперации и интеграции;
- экономический рост;
- доступ населения к инфраструктуре;
- система государственного управления и состояние окружающей среды.

Показатели второго уровня определяют вклад банка в развитие стран-членов АТР по результатам реализации проектов по каждому из приоритетных направлений. Показатели данного уровня отражают развитие инфраструктуры, образования и финансового сектора.

Оценка состояния окружающей среды выводится из показателей первого и второго уровней:

- хорошая система водоснабжения и удовлетворительные санитарные условия;
- объем выбросов парниковых газов;
- доля проектов, направленных на обеспечение экологической стабильности в регионе.

Применяются также показатели, способствующие достижению целей развития тысячелетия.

Показатели третьего уровня оценивают операционную эффективность банка по следующим индикаторам:

- качество операционной деятельности;
- качество проектной деятельности;
- мобилизация и трансферт финансовых ресурсов;
- финансирование основных операционных зон банка в рамках Стратегии-2020;
- развитие экономики знаний.

Показатели четвертого уровня отражают эффективность внутренних процессов, протекающих в банке и способствующих рациональному использованию человеческих ресурсов и бюджетных средств. С их помощью определяются пути совершенствования организационной структуры банка [72].

В 2010 г. система планирования и контроля деятельности АБР была усовершенствована. Согласно новой, усовершенствованной системе, ключевые показатели эффективности деятельности банка, а также агрегированные показатели, характеризующие результаты по ключевым стратегическим направлениям (перспективам), определяются на этапе планирования.

Отчет об эффективности развития весьма важен для акционеров и заинтересованных сторон. В нем отражены: текущая тенденция развития региона, сильные и слабые стороны; сферы деятельности, развитию которых необходимо уделить особое внимание.

Оценка эффективности деятельности *Банка развития Японии* предполагает: внутреннюю оценку, которая проводится специальными подразделениями банка; внешнюю оценку, которая осуществляется независимыми экспертами.

Внутренняя оценка эффективности деятельности включает три элемента:

1. Оценка экономических и социальных эффектов от проектов с долей их финансирования банком. Эта оценка определяется путем:

а) ранжирования проектов по результатам оценки социально-экономического эффекта от реализации проекта в целом;

б) ранжирования проектов по результатам реализации банком своей роли в качестве участника проекта при осуществлении кредитования или инвестирования.

2. Оценка эффективности системы кредитования и инвестиционной деятельности банка.

3. Детальная оценка эффективности проектов с учетом их целей, категорий и отраслей.

Внешняя оценка эффективности деятельности банка в рамках цикла стратегического управления проводится Консультативным комитетом. В него включены внешние эксперты из разных отраслей и областей управления. В его компетенцию входит оценка деятельности банка исходя из среднесрочных приоритетов деятельности, сформулированных министром финансов. Результаты внешней оценки докладываются уполномоченному министру и публикуются в открытом доступе. На официальном сайте банка представлены: отчет об операционной эффективности; финансовый отчет; отчет об административных расходах; годовой отчет; отчет о корпоративной социальной ответственности [72].

В исследованиях [58; 59] значительное внимание уделено формированию и практической оценке институтов развития монопрофильных территорий. Отмечается, что в науке развиваются исследования в части разработки показателей оценки эффективности институтов развития.

В частности, А.И. Татаркин и С.Н. Котлярова предложили следующую систему показателей оценки эффективности институтов развития:

– интенсивность внедрения инноваций в производстве: уровень патентной активности; уровень инновационной активности промышленных предприятий; доля инновационных товаров, работ и услуг;

– интенсивность внедрения инноваций в обществе: приток/отток перспективных кадров в регионе (уровень миграции);

– экономическое развитие: динамика инвестиций в основной капитал; динамика ВРП; динамика промышленного производства.

М.Г. Орлов разработал систему результирующих показателей, оценивающих деятельность институтов развития, характеризующих не только рост ВВП, но и снижение трудоемкости, энергоемкости, материалоемкости и повышение отдачи от использования основных производственных фондов.

Правительство Российской Федерации предлагает критерии эффективности бюджетных инвестиций, направляемых через институт развития – Инвестиционный фонд РФ, включающих показатели финансовой, бюджетной и экономической эффективности.

С.Г. Пьянкова оценивает эффективность деятельности институтов развития по следующей формуле, основанной на усовершенствовании предложений Н.Н. Беспамятных:

$$\mathcal{E}_{ip} = \frac{S_{cp} \cdot D_{z3} \cdot C_{zp}}{S_{cb}}, \quad (1.1)$$

где \mathcal{E}_{ip} – эффективность института развития;

S_{cp} – годовая сумма средств займов бизнеса;

D_{z3} – годовая доходность заимствований бизнеса;

C_{zp} – средняя загруженность ресурсов;

S_{cb} – годовой объем средств бюджета (областного, федерального, местного) [58].

Автором [59] предложена система индикаторов оценки эффективности влияния институциональной подсистемы монопрофильной территории на развитие федерального, регионального и муниципального уровней (табл. 1.6).

Приведенные показатели составлены на основе имеющейся статистической базы, учитывают особенности структуры монопрофильной территории (наличие градообразующего предприятия).

Поскольку государственная поддержка из институтов направляется по большей части субъектам малого бизнеса, многие индикаторы связаны с эффективностью их развития.

Оценка показателей позволяет проанализировать влияние институциональной подсистемы территории на развитие федерального, регионального и муниципального уровней [59].

Таблица 1.6. Показатели для оценки институтов развития [59]

	Федеральный уровень	Региональный уровень	Муниципальный уровень
1. Экономическая эффективность	<p>1. Доход РФ от поддержки малого бизнеса на территории субъекта РФ, рассчитываемый как сальдированный финансовый результат от деятельности субъектов малого предпринимательства (Сфр) плюс налоговые поступления по сектору малого бизнеса в бюджетную систему РФ по субъекту РФ (Нпк) минус объем финансирования программы государственной поддержки малого бизнеса за счет средств федерального бюджета (Ффб) минус объем льгот и преференций, предоставляемых малому бизнесу (Офп): $(Сфр + Нпк - Ффб - Офп) = NPVфб$.</p> <p>2. Эффективность вклада проектов, финансируемых из институтов развития, в увеличение валового внутреннего продукта (ВВП): $[Эв = (ВВП + NPVфб) / ВВП]$.</p> <p>3. Эффективность развития государственно-частного партнерства (Эгчп), рассчитываемая как соотношение объема поддержки из муниципальных институтов развития (Пфир) и привлечения внебюджетных источников для реализации стратегических проектов (Пвс): $(Эгчп = Пфир / Пвс)$.</p>	<p>1. Доход субъекта РФ от поддержки малого бизнеса, рассчитываемый как сальдированный финансовый результат от деятельности субъектов малого предпринимательства (Сфр) плюс налоговые поступления по сектору малого бизнеса в бюджет субъекта РФ (Нп) минус объем финансирования программы государственной поддержки малого бизнеса за счет средств федерального и регионального бюджета (Фрб + Ффб) минус объем налоговых льгот и преференций, предоставляемых малому бизнесу (Орп): $[NPVрб = Сфр + Нп - (Фрб + Ффб) - Орп]$.</p> <p>2. Сальдо налоговых платежей по территории субъекта РФ за счет малого, среднего и крупного бизнеса (Снп) как разница начисленных (Нн) и поступивших (Нп) налоговых платежей: $(Снп = Нн - Нп)$.</p> <p>3. Эффективность вклада проектов, финансируемых из институтов развития, в увеличение валового регионального продукта (ВРП): $[Эв = (ВРП + NPVрб) / ВРП]$.</p> <p>4. Эффективность развития государственно-частного партнерства (Эгчп), рассчитываемая как соотношение объема поддержки из региональных институтов развития (Прир) и привлечения внебюджетных источников для реализации стратегических проектов (Пвс): $(Эгчп = Прир / Пвс)$.</p>	<p>1. Доход монопрофильной территории от поддержки малого бизнеса, рассчитываемый как сальдированный финансовый результат от деятельности субъектов малого предпринимательства (Сфр) плюс налоговые поступления по сектору малого бизнеса в бюджет монопрофильной территории (Нп) минус объем финансирования программы государственной поддержки малого бизнеса за счет средств бюджета монопрофильной территории (Фмб) минус объем налоговых льгот и преференций, предоставляемых малому бизнесу (Омп): $(NPVмб = Сфр + Нп - Фмб - Омп)$.</p> <p>2. Доход монопрофильной территории от поддержки среднего и крупного бизнеса, рассчитываемый как сальдированный финансовый результат от деятельности субъектов среднего и крупного бизнеса (Сскфр) плюс налоговые поступления по сектору среднего и крупного бизнеса в бюджет монопрофильной территории (Нп) минус объем финансирования программы государственной поддержки среднего и крупного бизнеса за счет средств бюджета монопрофильной территории (Фскб) минус объем налоговых льгот и преференций, предоставляемых среднему и крупному бизнесу (Омп): $(NPVскб = Сскфр + Нп - Фскб - Омп)$.</p> <p>3. Сальдо налоговых платежей по территории монопрофильной территории за счет малого, среднего и крупного бизнеса (Снп) как разница начисленных (Ннобщ) и поступивших налоговых платежей (Нпобщ): $(Снп = Ннобщ - Нпобщ)$.</p> <p>3. Производительность труда в малом бизнесе монопрофильной территории (ПТмб), определяемая суммарным объемом продукции (работ, услуг), произведенным малыми предприятиями (Вмб) на одного среднесписочного работника (без внешних совместителей), занятого на малых предприятиях (Чмп): $(ПТмб = Вмб / Чмп)$.</p> <p>4. Производительность труда на градообразующем предприятии (комплексе предприятий) монопрофильной территории (ПТгп), определяемая суммарным объемом продукции (работ, услуг), произведенным градообразующим предприятием (комплексом предприятий) (Вгп) на одного среднесписочного работника (без внешних совместителей), занятого на градообразующем предприятии (комплексе предприятий) (Чгп): $(ПТгп = Вгп / Чгп)$.</p> <p>5. Доля фонда заработной платы на градообразующем предприятии (ФЗПгп) в фонде оплаты труда монопрофильной территории (ФЗПэмт): $(ФЗПгп / ФЗПэмт \times 100 = Офзгп)$.</p> <p>6. Доля фонда заработной платы сектора малого бизнеса (ФЗПмб) в фонде оплаты труда экономики монопрофильной территории (ФЗПэмт) $(Офзмп = ФЗПмб / ФЗПэмт \times 100)$.</p> <p>7. Эффективность развития государственно-частного партнерства (Эгчп), рассчитываемая как соотношение объема поддержки из муниципальных институтов развития (Пмир) и привлечения внебюджетных источников для реализации стратегических проектов (Пвс): $(Эгчп = Пмир / Пвс)$.</p> <p>8. Доля инвестиций градообразующего предприятия (Иигп) в общем объеме инвестиций монопрофильной территории (Иимп): $(Оигп = Иигп / Иимп \times 100)$.</p> <p>9. Доля инвестиций малого бизнеса (Иимб) в общем объеме инвестиций монопрофильной территории (Иимп): $(Оимб = Иимб / Иимп \times 100)$.</p>

2. Социальная эффективность	<p>1. Количество малых предприятий (Чмп), приходящихся на федеральный объем бюджетного финансирования развития малого бизнеса (Ффб): (Чмп / Ффб).</p> <p>2. Количество рабочих мест (численность первично занятых в малом бизнесе) (Чмз), созданных в малом бизнесе, приходящееся на федеральный объем бюджетного финансирования развития малого бизнеса (Ффб): (Чмз / Ффб).</p>	<p>1. Количество малых предприятий монопрофильной территории (Чмп), приходящихся на региональный объем бюджетного финансирования развития малого бизнеса (Фрб): (Чмп / Фрб).</p> <p>2. Количество рабочих мест (численность первично занятых в малом бизнесе), созданных в малом бизнесе (Чмз), приходящееся на региональный объем бюджетного финансирования развития малого бизнеса (Фрб): (Чмз / Фрб).</p> <p>3. Удовлетворенность населения от деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта РФ.</p>	<p>1. Темп изменения индекса среднемесячной заработной платы в малом бизнесе монопрофильной территории (Изпмб) в сравнении со средним темпом по области (Изпсо): $(Тимб = Изпмб / Изпсо \times 100)$.</p> <p>2. Количество малых предприятий монопрофильной территории (Чмп), приходящихся на муниципальный объем бюджетного финансирования развития малого бизнеса (Фмб): (Чмп / Фмб).</p> <p>3. Количество рабочих мест (численность первично занятых в малом бизнесе) (Чмз), приходящееся на муниципальный объем бюджетного финансирования развития малого бизнеса (Фмб): (Чмз / Фмб).</p> <p>4. Удовлетворенность населения от деятельности органов местного самоуправления.</p>
3. Бюджетная эффективность	<p>1. Эффективность государственной поддержки развития малого бизнеса (Эфп), исчисленная как отношение дохода государства от поддержки малого бизнеса (NPVфб) к расходам федерального бюджета на эти цели (Ффб): $(Эфп = NPVфб / Ффб)$.</p> <p>2. Стоимость государственной поддержки создания одного рабочего места в малом бизнесе (Сфгп), рассчитываемая как соотношение федерального объема государственной поддержки развития малого бизнеса (Ффб) и среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых на малых предприятиях региона (Чмз): $(Сфгп = Ффб / Чмз)$.</p>	<p>1. Эффективность региональной поддержки развития малого бизнеса (Эрп), исчисленная как отношение дохода субъекта РФ от поддержки малого бизнеса монопрофильной территории (NPVрб) к расходам регионального бюджета на эти цели (Фрб): $(Эрп = NPVрб / Фрб)$.</p> <p>2. Стоимость государственной поддержки создания одного рабочего места в малом бизнесе (Сргп), рассчитываемая как соотношение регионального объема государственной поддержки развития малого бизнеса монопрофильной территории (Фрб) и среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых на малых предприятиях монопрофильной территории (Чмз): $(Сргп = Фрб / Чмз)$.</p>	<p>1. Эффективность муниципальной поддержки развития малого бизнеса (Эмп), исчисленная как отношение дохода монопрофильной территории от поддержки малого бизнеса (NPVмб) к расходам местного бюджета на эти цели (Фмб): $(Эмп = NPVмб / Фмб)$.</p> <p>2. Стоимость государственной поддержки создания одного рабочего места в малом бизнесе (Смгп), рассчитываемая как соотношение муниципального объема государственной поддержки развития малого бизнеса монопрофильной территории (Фмб) и среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых на малых предприятиях монопрофильной территории (Чмз): $(Смгп = Фмб / Чмз)$.</p>

В отчетах о деятельности корпораций развития ряда субъектов РФ представлены также показатели, по которым оценивается их вклад в развитие территорий. В частности, для ОАО «Корпорация развития Вологодской области» это:

- вклад в динамику роста объемов инвестиций, млн. рублей;
- поиск и обработка бизнес-планов и бизнес-идей, ед.;
- количество заключенных соглашений, формирование пула приоритетных инвестиционных проектов (нарастающим итогом), ед.;
- создание новых рабочих мест в рамках пула приоритетных инвестиционных проектов, ед.;
- инвестиционный рейтинг региона;
- бюджетная эффективность инициированных проектов, млн. рублей;
- реализация проектов по замещению ввозимой в область продукции, ед.;
- создание новых субъектов налогообложения в районах и сельских поселениях области, ед.;
- количество концессионных проектов в сфере инфраструктуры, ед.;
- прирост инвестиционных обращений на реализацию проектов в Вологодской области, в % к предыдущему году [17].

Роль *территориального общественного самоуправления* (ТОС) как института развития на муниципальном уровне заключается в решении населением совместно с органами власти вопросов и проблем местного значения в форме проведения различных мероприятий и реализации проектов. Вместе с тем оценить конкретный (количественный) вклад ТОСов в развитие территорий с точки зрения влияния на параметры социально-экономического развития муниципалитета с использованием существующих методических подходов к оценке является весьма проблематичным. Важным элементом здесь выступает степень вовлеченности населения в управление территорией, эффективность решения местных социально-экономических проблем, повышение уровня благоустройства населенных пунктов и комфортности проживания.

Иными словами, развитие ТОС и усиление его влияния на процессы, происходящие в микрорайонах, поселках, дворах, вызывают необходимость разработки методических подходов к определению оценки эффективности данного института и его вклада в социально-экономическое развитие муниципальных образований [34].

В связи с этим в течение последних лет в экономической литературе поднимаются вопросы исследования подходов к оценке деятельности органов

ТОС и некоммерческих организаций, их роли в развитии территорий муниципальных образований. Так, С.А. Выголов считает, что единые критерии такой оценки должны разрабатываться в целях обеспечения прогнозирования, планирования, реализации, контроля и анализа развития данных структур на территории города; получения органами общественного самоуправления ориентиров своей деятельности. Автор предлагает использовать в качестве единых критериев оценки деятельности территориального общественного самоуправления следующие:

- направления деятельности органов ТОС;
- соотношение запланированных и решенных проблем;
- количество проведенных мероприятий;
- численность жителей, принявших участие в мероприятиях ТОС;
- сумма привлеченных материальных и финансовых средств [34].

По мнению В.И. Редюхина, вклад общественных организаций, составляющих важнейший ресурс устойчивого социально-экономического развития территорий, может выражаться в получении конкретным муниципальным образованием экономических, социальных, политических «выгод».

Г.Л. Рыбальский, отмечая важность развития взаимодействия муниципальных органов власти с НКО и другими общественными организациями, предлагает использовать для оценки вклада третьего сектора такой комплексный показатель, как соотношение результатов и затрат. В состав показателей результатов входят: социальная приоритетность, масштаб действий, профессионализм или качество и социальный результат в конкретной области, а в состав затрат – степень привлечения финансовых средств бюджетов различных уровней, внебюджетных и нематериальных источников, и в первую очередь волонтерского труда.

Т.В. Чубарова считает, что оценка вклада в развитие территории муниципального образования носит в большей степени не экономический, а социальный характер.

А.Э. Джашитов предлагает в качестве количественных показателей деятельности комитетов ТОС в области социального обслуживания и помощи жителям использовать следующие: оказание материальной помощи детям, инвалидам, ветеранам, многодетным семьям; численность жителей, получивших подарки от органов ТОС; количество подростковых клубов и молодежных центров, с которыми взаимодействуют ТОСы; количество праздников, проведенных с участием комитетов [34].

Таким образом, авторы единодушны в том, что деятельность данных институтов развития оказывает положительное влияние на социально-экономические процессы, происходящие на территории, и обуславливает необходимость разработки методики оценки этой деятельности. Однако до сих пор не сложилось однозначного определения оценочных показателей деятельности органов ТОС в муниципальном образовании.

По мнению автора [34], критерием оценки эффективности территориального общественного самоуправления является не только достижение результатов в экономической и социальной сфере конкретной территории, но и рост социального капитала, который выражается прежде всего в повышении активности граждан, развитии коллективного самоуправления, усилении ответственности за реализацию собственных инициатив, снижении социальной напряженности.

Анализ полномочий органов ТОС, закрепленных в нормативно-правовых документах органов местного самоуправления российских городов, а также практика реализации собственных инициатив населения в вопросах местного значения показывают, что основные виды деятельности ТОСов и их вклад в социально-экономическое развитие муниципалитета можно выразить через систему определенных показателей:

1. Общие показатели, характеризующие организационную деятельность самих органов ТОС, формы и методы работы с жителями, проживающими на соответствующей территории.
2. Социальные показатели, отражающие оказание социальных услуг населению.
3. Экономические показатели, отражающие улучшение инфраструктуры территории [34].

При *общей оценке* организации работы органов ТОС и основных форм и методов их работы с населением для реализации своих функций можно использовать следующие количественные показатели:

- количество заседаний комитета;
- число рассмотренных вопросов;
- количество собраний (сходов) с жителями домов, улиц;
- количество проведенных комитетом опросов среди жителей, проживающих на территории;
- количество приемов жителей (численность жителей, обратившихся в ТОС; число вопросов, решенных при содействии комитета);
- количество выполненных комитетом градостроительных согласований по застройке территории.

При определении *социальной эффективности* территориального общественного самоуправления следует применять показатели, характеризующие его деятельность по развитию социальных процессов, происходящих на территориях. Под социальными процессами нами понимается реализация территориальными общественными формированиями собственных инициатив в социальной сфере с учетом интересов жителей и возрастания их активности в управлении территорией проживания.

В связи с этим в группу показателей социальной эффективности ТОС необходимо включить следующие:

- количество детских клубов, открытых по месту жительства;
- количество созданных детских кружков и занимающихся в них детей;
- количество созданных детских спортивных секций и занимающихся в них детей;
- количество созданных спортивных дворовых команд и занимающихся в них детей;
- количество проведенных спортивных соревнований и участвовавших в них детей;
- количество созданных детских трудовых бригад и занимающихся в них детей;
- количество детей, направленных в загородные и городские лагеря отдыха;
- количество проведенных праздников дворов, улиц;
- количество культурно-массовых мероприятий, проведенных с ветеранами (и число участников данных мероприятий);
- количество проведенных смотров-конкурсов на звание: «Лучший дом», «Лучший двор (улица)», «Лучший подъезд»;
- оказана социальная помощь: многодетным семьям, инвалидам, пенсионерам;
- создано добровольных народных дружин (ДНД) по охране общественного порядка (количество их членов);
- проведено рейдов ДНД;
- количество составленных административных протоколов [34].

При оценке *экономической эффективности* территориального общественного самоуправления рекомендуется использовать ряд показателей, отражающих усилия этих органов по развитию инфраструктуры, обеспечивающей жизнедеятельность людей, и улучшению состояния жилого фонда в границах территории.

К группе показателей экономической эффективности, характеризующих практическую деятельность органов ТОС, следует отнести:

1. Количество установленных малых архитектурных форм, детских спортивных площадок и хоккейных кортов, игровых городков, шт.

2. Площадь отремонтированных внутридворовых дорог и тротуаров, кв. м.

3. Количество малых архитектурных форм, спортивных площадок, детских игровых городков, в отношении которых проведен текущий ремонт, шт.

4. Количество домов и подъездов, отремонтированных силами жителей, шт.

5. Количество металлических дверей, установленных в подъездах, домофонов, шт.

6. Количество организованных субботников и число жителей, принявших в них участие, чел.

7. Количество посаженных деревьев, кустарников, цветов, шт.

8. Объем привлеченных финансовых средств (в том числе с помощью муниципальных грантов), тыс. руб.

9. Объем материальной помощи, оказанной социально незащищенным категориям населения, тыс. руб. [34].

В целом предлагаемая система показателей эффективности территориального общественного самоуправления позволит в определенной степени оценивать деятельность его органов на различных уровнях (по отдельным органам, в границах территории микрорайонов, поселков, внутригородского района, в целом по муниципальному образованию) и периодически получать необходимую информацию о ТОС.

Таким образом, в качестве *интегральных показателей* оценки деятельности органов территориального общественного самоуправления можно выделить следующие:

- количественный состав органов ТОС;
- численность актива ТОС;
- соотношение числа запланированных и решенных задач;
- количество жителей, обратившихся в орган ТОС за помощью;
- количество мероприятий, проведенных органами ТОС;
- количество социальных объектов, созданных по месту жительства;
- количество жителей микрорайона (поселка), принявших участие в мероприятиях ТОС;
- сумма привлеченных финансовых и материальных средств [34].

Для более объективной оценки эффективности деятельности ТОС следует использовать ряд дополнительных показателей: количество направлений деятельности его органа; наличие (отсутствие) жалоб в его адрес; оценка (положительная, отрицательная) деятельности ТОС, высказываемая на ежегодной конференции жителей микрорайона, поселка.

Чтобы оценить эффективность ТОС и его вклад в реальные социально-экономические процессы на территории, можно использовать и данные экспертных оценок специалистов, работников органов местного самоуправления, а также результаты социологических опросов, проводимых на соответствующей территории [34].

При этом, как, например в Костромской области, осуществляется *мониторинг* деятельности территориального общественного самоуправления в муниципальных районах и городских округах по следующим показателям:

- 1) количество зарегистрированных органов ТОС, шт.;
- 2) численность населения, проживающего на территории обслуживания, тыс. чел.;
- 3) количество депутатов, участвующих в работе органов ТОС, чел.;
- 4) наличие нормативных правовых актов, инициированных органами ТОС (да, нет, какие);
- 5) проведение конкурса на лучшую организацию работы ТОС среди муниципальных образований, лучший орган ТОС в городе, районе (да, нет);
- 6) количество органов ТОС, являющихся юридическими лицами, ед.;
- 7) привлечение на добровольной основе средств жителей, организаций, спонсоров, руб.;
- 8) привлечено населения к работе по благоустройству, чел.;
- 9) построено детских и спортивных площадок, ед.;
- 10) количество проведенных субботников, шт.;
- 11) количество зеленых насаждений, шт.;
- 12) профилактика правонарушений, количество рейдов;
- 13) содействие органам социальной защиты (получено субсидий, чел.);
- 14) работа с населением по погашению задолженности за коммунальные услуги, руб.;
- 15) количество мероприятий, проведенных в сфере культуры и спорта, ед. [36; 37].

Если говорить о вкладе *межмуниципального сотрудничества* как института развития, то в основном он оценивается в виде экономической (бюджетной) эффективности реализованных мероприятий, проектов. Положительный эффект достигается за счет сокращения бюджетных затрат на решение конкретного вопроса местного значения при передаче

соответствующих полномочий на другой уровень (район–поселение; поселение–район), совместном решении отдельных вопросов различными муниципалитетами, передаче решения вопроса специально создаваемой межмуниципальной организации (хозяйственном обществе).

Так, Е.С. Арумовой [3] формализован и апробирован *алгоритм* расчета эффективности межмуниципального сотрудничества, основанный на применении показателей расходной части бюджетов и бюджетной обеспеченности сельских муниципальных образований, который может быть использован для принятия решения о межмуниципальном сотрудничестве, что математически можно представить в виде формулы (1.2):

$$MC = \sum_{i=1}^n \cdot \sum_{j=1}^k M_{ij}, \quad (1.2)$$

где MC – межмуниципальное сотрудничество;

n – количество поселений;

k – количество полномочий, которые реализуются в рамках межмуниципального сотрудничества поселений;

M_{ij} – средства поселений, направляемые на совместную реализацию j -х полномочий в рамках межмуниципального сотрудничества [3].

При формировании межмуниципального сотрудничества для совместной реализации отдельных полномочий каждое муниципальное образование расходует определенные объемы средств. Чтобы рассчитать эффективность взаимодействия муниципалитетов, необходимо оценить стоимость реализации полномочия в расчете на одного жителя (1.3):

$$СРП_{БС} = \frac{P}{S}, \quad (1.3)$$

где $СРП_{БС}$ – стоимость реализации полномочия без сотрудничества;

P – средства поселения, направляемые на реализацию полномочия;

S – численность населения, постоянно проживающего на территории муниципального образования [3].

Расчет стоимости реализации полномочия в расчете на одного жителя с учетом сотрудничества производится по формуле (1.4):

$$СРП_{С} = \frac{P - КАМТР}{S}, \quad (1.4)$$

где $СРП_{С}$ – стоимость реализации полномочия с учетом сотрудничества;

P – средства поселения, направляемые на реализацию i -го полномочия;

КАМТР – кадрово-административные и материально-технические ресурсы, влияющие на стоимость предоставления бюджетных услуг (которые затрачены на реализацию полномочия);

S – численность населения, постоянно проживающего на территории муниципального образования.

Показатель КАМТР рассчитывается по следующей формуле (1.5):

$$\text{КАМТР} = P \cdot \text{БПР}_{\text{от}} \cdot \text{БНР}_{\text{МТЗ}}, \quad (1.5)$$

где P – общая сумма расходов на реализацию полномочия муниципального образования;

$\text{БПР}_{\text{от}}$ – базовый норматив сокращения расходов по оплате труда муниципальных служащих i -го муниципального образования при совместном исполнении полномочий;

$\text{БНР}_{\text{МТЗ}}$ – базовый норматив сокращения расходов на материально-технические затраты на одну штатную единицу i -го муниципального образования при совместном исполнении полномочий [3].

Межмуниципальное сотрудничество будет целесообразным, если стоимость реализации полномочия в расчете на одного жителя при сотрудничестве будет меньше, чем при его выполнении самостоятельно.

Например, на создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения Чебургольское сельское поселение Красноармейского района Краснодарского края расходует 979,0 тыс. руб. При количестве постоянно проживающего населения 4,9 тыс. чел. стоимость реализации данного полномочия будет составлять 204,0 руб. Староджерелиевское сельское поселение расходует 925,3 тыс. руб. При количестве постоянно проживающего населения 3,1 тыс. чел. стоимость реализации данного полномочия будет составлять 301,8 руб.

С учетом межмуниципального сотрудничества расходы на реализацию данного полномочия в Староджерелиевском муниципальном образовании будут составлять 226,81 руб. на одного человека, а в Чебургольском сельском поселении – 160,22 руб. Следовательно, организация межмуниципального сотрудничества в данных сельских поселениях позволяет сократить расходы на создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения Чебургольскому сельскому поселению на 21,5%, а Староджерелиевскому сельскому поселению – на 24,8% [3].

М.В. Зинченко [23] предлагает оценивать влияние межмуниципальной интеграции на основной показатель развития муниципального района – валовой муниципальный продукт. Интегрированные межмуниципальные образования обеспечивают дополнительный эффект, который заключается в том, что суммарный эффект от их деятельности больше суммы эффектов от деятельности отдельных муниципалитетов. Этот эффект обеспечивается более сбалансированным развитием территорий в рамках интеграции.

Для расчета коммерческой эффективности межмуниципальной интеграции в качестве основного эффекта выступает поток реальных денег от операционной деятельности. Необходимым критерием при оценке деятельности межмуниципального интегрированного образования является положительное сальдо денежных средств в любом временном интервале. Оценка денежных потоков в базовых ценах дает возможность значительно упростить методику расчета. Сопоставление результатов межмуниципальной интеграции и затрат позволит оценить эффективность межмуниципального сотрудничества через показатель валового муниципального продукта [23].

Эффект межмуниципальной интеграции в муниципальном валовом продукте района может быть представлен формулой (1.6):

$$\text{ВРП}_{\text{р(ММС)}} = \Delta A_{\text{м}} / B_{\text{м}}, \quad (1.6)$$

где $\Delta A_{\text{м}}$ – прирост валового муниципального продукта района после создания межмуниципальной интегрированной структуры;

$B_{\text{м}}$ – затраты на создание и деятельность межмуниципальной интегрированной структуры.

При создании межмуниципальной интегрированной структуры возникает также социальный эффект. Он состоит прежде всего в увеличении (или сохранении) рабочих мест и росте заработной платы [23].

Таким образом, к настоящему времени в отечественной экономической науке разработаны различные методические подходы к оценке вклада институтов в развитие территорий, эффективности их деятельности. Однако в существующих методиках зачастую деятельность данных структур оценивается преимущественно с помощью косвенных показателей, не позволяющих объективно определить конкретное влияние на изменение параметров социально-экономического развития территорий, дать обобщенную интегральную оценку. Данные обстоятельства актуализируют задачу совершенствования методических подходов и инструментария оценки вклада институтов развития, адаптированных к их формам, видам и уровням функционирования.

ГЛАВА 2

РОЛЬ И ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

2.1. Территориальное общественное самоуправление как институт развития муниципальных образований

Управление развитием муниципальных образований представляет собой целенаправленную деятельность различных участников этого процесса по решению вопросов местного значения, определению направлений, задач, механизмов, мероприятий, согласованию интересов и роли всех субъектов для достижения стратегических целей развития территории.

В целях создания условий для развития гражданского общества, повышения активности населения, привлечения представителей некоммерческого сектора к решению значимых задач в сфере социально-экономического и общественно-политического развития муниципалитета осуществляется взаимодействие органов власти с представителями общественности.

Население участвует в управлении развитием локальных территорий посредством выборов местных органов власти (главы муниципального образования и депутатов представительного органа), может выражать мнение на местном референдуме, сходах, собраниях, конференциях граждан и самоорганизовываться с помощью *территориального общественного самоуправления* (ТОС) для решения проблем местного значения.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под *территориальным общественным самоуправлением* понимается *самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.*

Территориальное общественное самоуправление осуществляется через такие формы, как:

- 1) собрания и конференции граждан;
- 2) создание органов территориального общественного самоуправления (коллегиальный исполнительный орган управления – совет/комитет, возглавляемый председателем, а также контрольно-ревизионный орган).

Как свидетельствует отечественная практика, основными направлениями деятельности ТОС являются:

- содержание и благоустройство территории;
- ремонт и эксплуатация жилищного фонда;
- контроль за торговлей и качеством оказания услуг на территории;
- согласование использования земельных участков;
- работа с детьми и подростками;
- участие в охране общественного порядка;
- организация досуга жителей, реализация социальных проектов;
- организация благотворительных и волонтерских мероприятий и др.

Финансово-экономической основой ТОС служат средства местного бюджета (в т.ч. в рамках муниципальных целевых программ) или собственные средства.

Деятельность территориального общественного самоуправления при заинтересованности в его развитии со стороны властей региона/района может дать существенный экономический и социальный эффект. Так, в Архангельской области Институт общественных и гуманитарных инициатив (основатель и директор – Г.В. Тюрин) выступил инициатором создания и организации деятельности ТОСов в деревнях и поселках региона, а для поддержки реализации таких проектов из областного бюджета выделялись субсидии местным бюджетам. В результате в начале 2000-х гг. за 4 года местное население реализовало 54 проекта общей стоимостью 1,75 млн. руб., которые дали экономический эффект почти в 30 млн. руб. [78]. Как пишет в своей книге «Опыт возрождения русских деревень» Г. Тюрин, *«это уровень капитализации, которого нет ни у японцев, ни у американцев при их передовых технологиях. Люди получают небольшие инвестиции, сами пишут проект и становятся субъектом действия. Раньше человек из райцентра принимал решение о том, где проводить строительство какого-либо объекта. Теперь же они сами обсуждают, где и что они будут делать, причем ищут самое дешевое решение ввиду отсутствия средств. Рядом с активными жителями деревень находится только один тренер.*

Его задача – привести их к выбору и реализации того проекта, который может осуществить следующий. И каждый новый будет делать их экономически все более самостоятельными. Население, которое начинает себя осознавать, создает внутри себя орган территориального общественного самоуправления ... и вручает ему мандат доверия. По существу, это и есть земство, хотя несколько иное, чем было в XIX веке. Но смысл тот же: самоорганизующаяся система, которая привязана к территории и отвечает за ее развитие» [78].

Территориальное общественное самоуправление развивается и в городских округах Архангельской области, и при этом по-прежнему немалую роль играет его поддержка со стороны региональных и местных властей. Так, в г. Архангельске принята и действует целевая программа «Развитие и поддержка территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования „Город Архангельск“» на 2013 – 2015 годы с объемом финансирования на период реализации 7433,6 тыс. руб. Она направлена на решение проблем функционирования ТОС в городе, к числу основных из которых относятся: недостаточный уровень активности населения по осуществлению прав в области самоуправления; отсутствие четкого механизма его взаимодействия с органами местного самоуправления; недостаточность материально-технического обеспечения; низкий уровень информированности населения по вопросам создания и направления деятельности таких структур.

Программой предполагается реализация комплекса следующих мероприятий:

1. С целью стимулирования и активизации деятельности ТОСов запланировано проведение конкурсов на звание лучшего из них и выявление активистов ТОС города Архангельска.

2. Реализация социально значимых проектов ТОС. В рамках мероприятия предусмотрено предоставление средств из городского бюджета в виде субсидий на реализацию проектов, победивших в конкурсе социально значимых проектов.

3. Публикация в средствах массовой информации статей и информационных материалов, посвященных созданию и развитию территориального общественного самоуправления в Архангельске.

В Туле также действует долгосрочная целевая программа «Поддержка и развитие территориального общественного самоуправления и общественных объединений в городе Туле на 2011–2014 годы».

Программой предусмотрена реализация комплекса мероприятий по четырем основным направлениям (задачам):

1. Повышение эффективности взаимодействия администрации города, общественных объединений и ТОСов:

- посредством актуализации реестра общественных объединений, пользующихся муниципальной поддержкой, органов территориального общественного самоуправления;

- создания банка данных об услугах и ресурсах общественных объединений;

- мониторинга участия общественных объединений, территориальных общественных объединений в решении проблем города;

- организации работы координационного совета общественных объединений при администрации г. Тулы;

- организации работы координационного совета актива территориального общественного самоуправления при администрации г. Тулы;

- проведения «круглых столов» и встреч с руководителями муниципальных и государственных учреждений по вопросам, связанным с участием общественных объединений, ТОСов в решении проблем города;

- консультирования по вопросам создания объединений граждан и управления ими, управления проектами и подготовки конкурсной документации для участия в получении муниципальной субсидии (гранта).

2. Реализация механизма муниципальной поддержки общественных объединений и ТОС на конкурсной основе с целью широкого использования интеллектуального, научного, культурного потенциала жителей города для решения вопросов местного значения:

- путем предоставления субсидий (грантов) общественным организациям для осуществления социально значимых программ, мероприятий и общественно-гражданских инициатив в г. Туле;

- предоставления субсидий (грантов) ТОСам для осуществления социально значимых программ, мероприятий и общественно-гражданских инициатив в г. Туле.

3. Создание условий для развития общественных объединений, ТОСов с целью привлечения социальных инвестиций из различных источников для решения проблем местного сообщества:

- посредством организации, проведения и информационного сопровождения тульского общественного форума по проблемам развития общественных объединений и их сотрудничества с органами местного самоуправления в г. Туле;

- организации, проведения и информационного сопровождения семинаров, тренингов, направленных на повышение активности и компетентности общественных объединений, ТОСов в решении проблем местного сообщества.

4. Повышение информированности населения города о взаимодействии администрации с общественными объединениями и ТОСами, осуществляющими общественно полезную деятельность:

- через организацию, проведение и информационное сопровождение Дня территориального общественного самоуправления, праздников двора, спартакиады территориального общественного самоуправления, акции «Месяц чистоты», ежегодного конкурса «Лучшее территориальное общественное самоуправление», ежегодного конкурса «Лидер общественного самоуправления», ярмарки общественно значимых проектов и услуг общественных объединений;

- размещение в СМИ информации о деятельности общественных объединений, ТОСов, направленной на решение вопросов местного значения, а также через распространение информационных материалов среди активистов ТОС;

- создание и поддержка в актуальном состоянии на сайте администрации г. Тулы интернет-страницы, посвященной взаимодействию с общественными объединениями, территориальным общественным самоуправлением;

- выпуск печатной продукции по итогам мероприятий Программы («Ярмарка общественно значимых проектов и услуг общественных объединений», «Тульский общественный форум», муниципальные субсидии/гранты и др.).

Реализация данных программно-целевых документов и использование прочих инструментов поддержки территориального общественного самоуправления дали положительные результаты. Так, на 01.01.2015 в Архангельской области функционировало 830 ТОС (из них 631 – в сельских, 154 – в городских поселениях, 45 – в городских округах). За 8 лет количество зарегистрированных ТОСов увеличилось почти в 18 раз (рис. 2.1).

В течение 2006–2013 гг. при их непосредственном участии в Архангельской области реализовано 1212 проектов (из них 758 – за последние 3 года). В 2014 году на муниципальные конкурсы было подано 442 проекта, из них 284 получили государственную поддержку. Почти половина проектов (45%) направлена на решение вопросов благоустройства населенного пункта; четверть – на сохранение местного историко-культурного наследия, народных традиций; 17% – на развитие физкультуры и спорта (рис. 2.2).

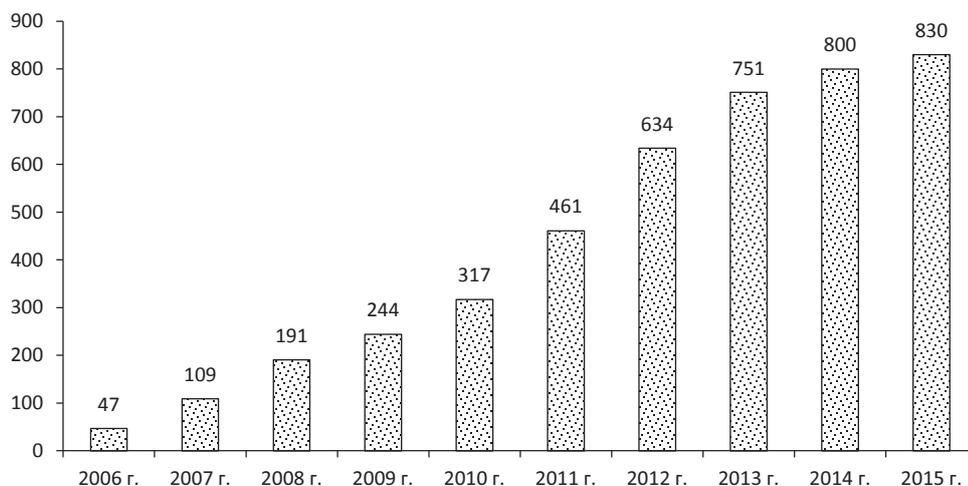


Рисунок 2.1. **Динамика количества ТОСов, зарегистрированных в Архангельской области, ед. [20; 25]**

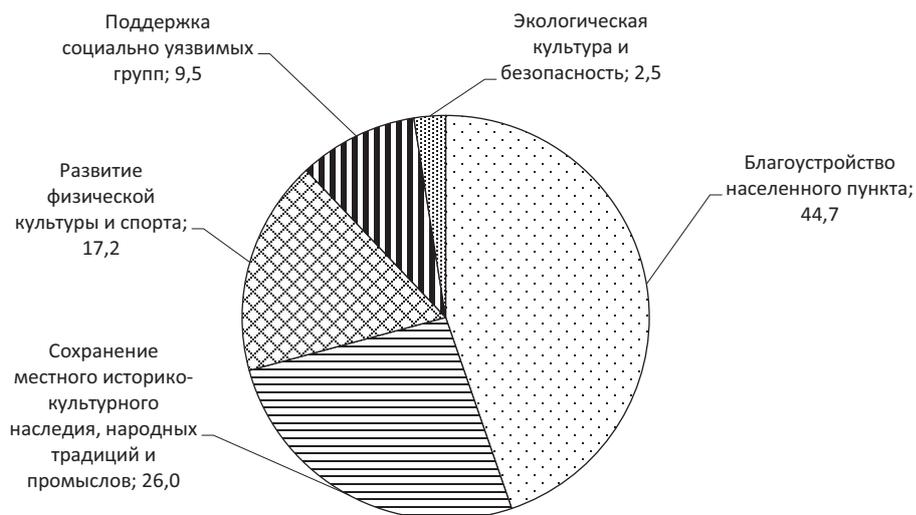


Рисунок 2.2. **Распределение проектов, реализованных ТОСами Архангельской области в 2014 г., по сферам, % [20]**

Проекты в 2006–2014 гг. реализовывались за счет софинансирования из трех источников: средств областного бюджета (77,2 млн. руб.; 30%), местных бюджетов (45,6 млн. руб.; 18%), средств населения и благотворителей (131,2 млн. руб.; 52%) [20].

В результате этого удалось достичь значительных результатов (табл. 2.1).

Таблица 2.1. **Результаты реализации проектов ТОСами Архангельской области в 2011–2014 гг.** [20; 25]

Объект	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Всего за 2011–2014 гг.
Отремонтировано и реконструировано: - дорог местного значения, тыс. кв. м	52,6	44,5	41,0	75,0	213,1
- тротуаров, тыс. п. м	16,0	6,0	10,0	1,5	33,5
- мостов, ед.	20	15	8	7	50
Обустройство, ед.: - колонок, водонапорных башен и других источников	41	38	43	23	145
- памятников, посвященных ВОВ	6	14	22	28	70
- памятников духовного наследия	8	16	14	9	47
- детских площадок	27	33	35	34	129
- спортивных объектов	29	33	48	22	132
- домов культуры, центров досуга, музеев	24	24	33	24	105
- туристических объектов	10	16	22	12	60
- домов творчества	2	8	8	5	23
- лесопарков, пастбищ, парков отдыха	3	5	13	1	22
- пожарных водоемов	0	1	15	7	23
Реализовано проектов по благоустройству дворов, ед.	48	62	89	84	283

Опыт Архангельской области по поддержке и развитию территориального общественного самоуправления может масштабироваться и транслироваться на другие территории страны.

Несколько иная модель применяется в Республике Коми, где инициированные ТОСами проекты реализуются преимущественно (на $\frac{3}{4}$) за счет бюджетных средств. Так, только в 2013 г. было осуществлено 23 проекта, при этом собственные средства инициаторов проекта (населения и бизнеса) составили лишь 2286,7 млн. руб. (25,3%), а средства субсидий из областного бюджета – 6740 млн. руб. (74,7%).

В Костромской области ежегодно осуществляется мониторинг развития территориального общественного самоуправления. Его результаты также свидетельствуют о масштабности деятельности этого института в регионе, участии ТОСов в решении множества самых разнообразных вопросов местного значения, заметном объеме внебюджетных средств, привлеченных на реализацию проектов и мероприятий: 8,225 млн. руб. в 2013 г. – за счет жителей, организаций и спонсоров [37]. В 2014 г. на реализацию проектов и

мероприятий привлечено 14,034 млн. руб., в т.ч. 5,569 млн. руб. (или 39,7%) – бюджетные и иные средства в форме премий от участия в конкурсах федерального и местного значения, 8,465 млн. руб. (или 60,3%) – средства населения, организаций, привлеченные на добровольной основе [36].

Достаточно богатый опыт деятельности территориального общественного самоуправления имеется в настоящее время в г. Вологде, где данные институты функционируют еще с 80-х гг. XX века. Правда, в советское время они выполняли роль структурных подразделений районной администрации. Спустя 10 лет их границы совпали с избирательными округами, что придавало работе ТОСов некоторый политический оттенок. В итоге ни в первый, ни во второй раз данные структуры не продержались долго. Необходимо было дать людям возможность без каких-либо ограничений сверху создать объединения для решения вопросов местного значения. И когда жители получили такие права, доверие к территориальному общественному самоуправлению было возвращено [46].

Наибольшее развитие ТОСов на территории Вологды наблюдалось в 2005–2007 гг. По инициативе населения они были организованы во всех крупных микрорайонах: Бывалово, Лоста, Заречье, 5 микрорайон, микрорайон ПЗ, Ананьино и др. В итоге всего за год был создан 31 комитет территориального общественного самоуправления, объединивший все микрорайоны областного центра [46].

В целях развития общественного самоуправления решением Вологодской городской Думы от 30 сентября 2011 года № 770 было принято «Положение о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании „Город Вологда“», в котором предусмотрено выделение ТОСам средств из городского бюджета. Основанием для этого служат:

- муниципальный контракт (договор) на выполнение муниципального заказа в соответствии с Положением о заказе для муниципальных нужд и нужд бюджетных учреждений муниципального образования «Город Вологда»;

- договор с Администрацией города Вологды о предоставлении средств в форме субсидий на реализацию мероприятий программ развития гражданского общества, инициатив населения по вопросам местного значения [46; 88].

Отчеты об использовании бюджетных средств ТОСы предоставляют Вологодской городской Думе, Контрольно-счетной палате города Вологды (по запросу), Администрации города Вологды, а также лицу, заключившему муниципальный контракт (договор).

К марту 2013 года, спустя всего полтора года после принятия городской Думой положения «О территориальном общественном самоуправлении», на всех территориях прошли собрания по определению границ ТОСов. Принять участие в собрании могли делегаты, выбранные от каждого дома. Но в целом вход на конференцию был открыт всем желающим. На такие конференции приглашаются и председатели давно работающих ТОСов для обмена опытом.

В настоящее время решениями Вологодской городской Думы установлены границы 31 территории, на которых осуществляется ТОС, проведены учредительные конференции; налажено взаимодействие ТОСов с Администрацией города Вологды. Органы ТОС содействуют в решении вопросов благоустройства, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, организации детского отдыха в отдельных микрорайонах города, информируют население о деятельности органов местного самоуправления.

Уже за короткий период ТОСам удалось добиться решения многих вопросов. Примеры есть практически в каждом ТОС. Так, активисты общественного самоуправления «Лукьяново» взяли под жесткий контроль управляющие компании (УК). В период снегопадов они следили за качеством и оперативностью уборки дворовых территорий от снега. Ежедневно проводились рейды, по результатам которых управляющие компании вносили коррективы в свою работу. А там, где УК не справлялись, жители сами выходили на помощь: чистили парковки, выезды из дворов. Такая же ситуация – в ТОС «Прилуки», «Горького», «Некрасовский», «Водники» и других. На этих территориях быстрее всего удалось решить вопрос со снежными завалами [46].

Вместе с ТОС реализовались проекты новой контейнерной площадки, было одобрено благоустройство двора или зеленой зоны. Теперь многие проекты не только согласуются с жителями, но и разрабатываются при их активном участии. Так, в ТОС «Октябрьский» идет подготовка проекта парковки на улице Малой Октябрьской [46].

Еще одним ярким примером является ТОС «Ананьино», который начал работать в апреле 2011 года. Молодые активисты объединили жителей для организации уборки мусора и благоустройства территории. Летом 2011 года инициативная группа «Ананьино» при поддержке Администрации города организовала строительство детской площадки, футбольного и волейбольного полей. В зимний период активисты ТОС приняли участие в городском конкурсе «Снежная крепость», провели конкурс детских новогодних поделок, организовали праздничный салют у елки в Новый год. По решению вопросов жилищно-коммунального хозяйства налажен тесный

контакт с УК «Сантехмонтаж». В ТОС «Ананьино» завершились проектно-сметные работы по подключению к газовым сетям нескольких домов. Для решения проблемы активисты из Ананьино несколько раз встречались с руководством города, прорабатывали вопрос с проектной организацией и подрядчиками, проводили собрания с жителями [46].

В марте 2012 года в рамках проекта «Город – это ты» был проведен «круглый стол» по теме: «Вопросы взаимодействия ТОС и органов местного самоуправления», подготовленный Общественным советом совместно с Администрацией города Вологды. В мероприятии приняли участие около 50 руководителей ТОСов, председателей ТСЖ, советов многоквартирных домов и инициативных граждан Вологды. В ходе заседания круглого стола наиболее остро была озвучена проблема низкой активности большей части населения города. Было внесено и одобрено всеми участниками заседания предложение о необходимости включать в состав комитета депутатов, руководителей управляющих компаний, участковых, директоров школ, детских садов и представителей бизнеса на территории [46].

За 2011–2015 гг., при активной поддержке администрации города Вологды, ТОСами было реализовано несколько сотен проектов, инициатив, проведено мероприятий, участие в которых приняли тысячи вологжан. Все мероприятия, проекты можно разделить на семь основных направлений – составляющих деятельности:

1. Проекты по созданию объектов инфраструктуры: строительство спортивных сооружений (футбольные поля, волейбольные площадки, хоккейные коробки), детских игровых площадок, мест отдыха, малых архитектурных форм, контейнерных площадок.

2. Проекты, направленные на благоустройство города: проведение субботников по очистке территории от мусора, ремонт дворовых территорий, подъездов, детских площадок, зон отдыха, парков, скверов, аллей, водоемов, берегов рек, озеленение территорий в рамках проектов «Зеленый город», «Цветущий город», «Цветущий зимний город», преобразование 7 городских площадок в рамках проекта «Семь чудес цвета», украшение дворовых территорий к новогодним праздникам, помощь коммунальщикам по расчистке снега.

3. Контрольная функция: контроль за ремонтом дворовых территорий, дорог, капитальным ремонтом домов; содействие деятельности советов многоквартирных домов; контроль за начислением коммунальных платежей; качеством транспортного обслуживания (интервалы движения, состояние троллейбусов, автобусов, культура обслуживания); состоянием

дворовых территорий и объектов инфраструктуры; соблюдением правил торговли; выявление мест незаконной торговли, надписей на зданиях, а также незаконной и мешающей рекламы, игровых автоматов.

4. Инициативная деятельность ТОСов: разработка и согласование с Администрацией города проектов комплексного развития территорий практически всех микрорайонов; выдвижение инициатив по ремонту дворовых территорий и участие в нем, по установке знаков, уличному освещению, инициатив по проектам благоустройства набережных; отстаивание сохранения территорий и зон отдыха; выделение «зон здоровья» в городе (территории парков, скверов и т.д., свободные от курения), например площадь Чайковского; выделение зон парковки; изменение схемы движения по территории дворов.

5. Культурная и спортивная составляющие: проведение мероприятий в микрорайонах города (концерты, тематические праздники, праздники для детей в рамках городского проекта «Дружные соседи»); организация конкурсов, круглых столов; организация спартакиад и спортивных мероприятий среди взрослых и детей; проведение мероприятий в поддержку здорового образа жизни, мероприятий по возрождению традиций празднования (например, колядки), литературных вечеров, конкурсов к Международному женскому дню; создание и деятельность клубов по интересам, Школы молодых родителей; проведение мероприятия по обмену саженцами («дачный фримаркет»); восстановление и ремонт памятников; чествование активистов ТОС и жителей, внесших значительный вклад в развитие микрорайона; выпуск специальных материалов (книг, газет, информационных листов, видеороликов) об истории микрорайона и современной его жизни; участие в общегородских культурных праздниках, мероприятиях и социально значимых проектах.

6. Образовательная и воспитательная составляющие: организация ТОС конкурсов детских рисунков, проектов и идей по благоустройству города, макетов и рисунков объектов – снежных крепостей; организация детских спартакиад и спортивных мероприятий, экскурсий для школьников, познавательных мероприятий (например, «Веселая наука»); инструктирование школьников по безопасности дорожного движения; проведение профилактических работ, бесед со школьниками.

7. Волонтерская и благотворительная деятельность: благоустройство и подготовка при участии ТОС детских садов и домов к началу года, подарки Дому малютки, участие в Дне донора, проведение бесплатных спортивных тренировок для детей, поздравление ветеранов ВОВ и тружеников тыла и вручение им подарков.

Деятельность ТОС позволяет видеть все городские проблема изнутри, находить пути их решения совместными усилиями населения, бизнеса, органов власти города и муниципальных предприятий, формируя тем самым эффективное городское партнерство.

Большинство идей проектов и мероприятий идут «снизу», от населения, активистов, и значительная часть из них находят поддержку и помощь со стороны органов власти Вологды. Некоторые идеи и предложения высказываются и представителями власти. Далее определяются ресурсы, с помощью которых может быть реализовано мероприятие, проект ТОС, а также исполнители; ведутся переговоры с организациями города, предпринимателями, которые могут финансово и организационно принять участие. Администрация города оказывает весьма существенную поддержку: например, предоставляет необходимый инструмент и направляет сотрудников МУП «Зеленстрой» для субботников, обеспечивает песком, землей и другими материалами; предоставляет площадки, помещения и оборудование для проведения мероприятий; привлекает к участию организации города (рис. 2.3).



Рисунок 2.3. Роль территориального общественного самоуправления в решении городских проблем

Администрацией города активно популяризируются результаты деятельности ТОС и для них проводятся различные конкурсы с вручением подарков и премий: городской турнир по мини-футболу «Лига территорий», конкурс на лучший ТОС в общегородском субботнике, награждение за участие в благоустройстве города и др.

Органы местного самоуправления г. Вологды также оказывают методическую, информационную и иную поддержку ТОС, включая разработку совместных планов мероприятий. Решения органов ТОС, принятые в пределах своих полномочий, направленные органам местного самоуправления муниципального образования «Город Вологда», юридическим и физическим лицам, подлежат обязательному рассмотрению в течение 30 календарных дней.

Нормативно-правовые акты органов местного самоуправления и их должностных лиц, нарушающие право граждан на осуществление ТОС, установленное положением, могут быть обжалованы в установленном законом порядке.

Органы ТОС несут ответственность за законность и обоснованность принимаемых решений. Их ответственность перед гражданами наступает в случаях нарушения действующего законодательства, Положения, Устава либо утраты доверия граждан. ТОСы вправе вносить в Вологодскую городскую Думу проекты решений Думы, поправки к проектам решений, обращаться в представительный орган и к депутатам с заявлениями, предложениями, жалобами. Представители органов ТОС вправе участвовать в порядке, определенном Регламентом Вологодской городской Думы, в заседаниях постоянных комитетов и на ее сессиях при рассмотрении вопросов, затрагивающих их интересы.

Органы ТОС также вправе вносить в Администрацию города Вологды, Главе проекты постановлений Администрации, обращаться с заявлениями, предложениями, жалобами, взаимодействовать в иных формах, не запрещенных действующим законодательством.

Внесенные проекты правовых актов подлежат обязательному рассмотрению органами или должностными лицами, к чьей компетенции относится принятие указанных актов, в течение одного месяца со дня внесения, а проекты решений Вологодской городской Думы – в порядке, установленном ее регламентом. Представители органов ТОС могут участвовать в рассмотрении внесенных ими проектов. О принятом решении орган или должностное лицо местного самоуправления обязаны письменно уведомить орган ТОС, внесший проект правового акта, не позднее трех рабочих дней со дня принятия решения.

Органы местного самоуправления Вологды оказывают методическую, информационную и иную поддержку ТОС, включая разработку совместных планов мероприятий в границах соответствующей территории.

Подытоживая, можно отметить, что в Вологде сформирована эффективная система территориального общественного самоуправления, которая имеет широкие перспективы для дальнейшего развития в части реализации масштабных и социально значимых проектов с вовлечением в эти процессы большего количества горожан и формированием сплоченного городского сообщества.

С развитием территориального общественного самоуправления отмечается смещение приоритетов в решении местных проблем и главенствующей роли в этих процессах от местных властей к населению, что и является основой эффективно функционирующего института местного самоуправления в стране.

Таким образом, ТОС – это институт непосредственной демократии на локальном уровне, институт реального местного самоуправления. Роль территориального общественного самоуправления в развитии территорий и решении существующих проблем может быть достаточно высокой при наличии финансовой и иной поддержки со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления. В связи с этим необходимо четко определить роль ТОСов в единой системе институтов развития на муниципальном уровне.

2.2. Опыт организации межмуниципального сотрудничества в Вологодской области

Как свидетельствует успешный зарубежный и отечественный опыт, межмуниципальное сотрудничество является одним из инструментов, способствующих повышению эффективности функционирования института местного самоуправления. Аналогичные выводы получены по результатам опроса глав муниципальных образований Вологодской области, проведенного сотрудниками ИСЭРТ РАН в 2015 году³. В настоящее время такая форма взаимодействия муниципалитетов уже реализуется в

³ На вопросы анкеты (30–40 вопросов) ежегодно отвечают 180–210 глав муниципальных образований из 282–372 (в 2008–2014 гг. в Вологодской области проходил процесс объединения сельских поселений, в результате общее количество муниципальных образований сократилось на 89), что позволяет обеспечить ошибку выборки 4–5%. Главы дают оценку по итогам прошедшего календарного года: например, в опросе 2015 г. – по итогам 2014 г.

38,5% городских поселений и 36,8% муниципальных районах региона. При этом в ближайшей перспективе многие территории планируют данный инструмент к внедрению.

По мнению глав, в муниципальных образованиях Вологодской области целесообразно развивать межмуниципальное сотрудничество в следующих направлениях:

- создавать общие звенья, объекты инфраструктуры (например, единые сферы обслуживания ЖКХ, системы водоснабжения, утилизации ТБО и др.);
- передавать муниципальные полномочия для более эффективного их выполнения;
- привлекать специалистов, для обслуживания нескольких поселений (табл. 2.2).

Таблица 2.2. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какие направления межмуниципального сотрудничества целесообразно развивать в Вашем муниципальном образовании?»**, % от числа ответивших

Варианты ответов	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Передача полномочий для более эффективного их выполнения	62,5	85	93
Привлечение специалистов для обслуживания несколько поселений (например, юристов)	50	12,5	44,6
Совместное использование и развитие имеющейся инфраструктуры (дороги, связь, сфера обслуживания и др.)	25	37,5	30,4
Развитие передвижных форм обслуживания населения	37,5	12,5	23,9
Решение проблем экологической безопасности	12,5	12,5	19,6
Создание и развитие общих звеньев, объектов инфраструктуры, например, единой сферы обслуживания ЖКХ, системы водоснабжения, утилизации ТБО и др.	25	50	17,4
Развитие отдельных отраслей экономики (например, туризма)	43,8	0	16,3
Межмуниципальные гуманитарные контакты, взаимодействие в сфере культуры	25	50	15,2
Развитие торговых связей	12,5	25	15,2
Развитие взаимосвязей в законодательно-правовой сфере (объединение для защиты общих интересов на различных уровнях)	0	0	13
Взаимодействие в сфере образования, например создание школьных округов	0	12,5	9,8
Формирование и развитие муниципальных ассоциаций и их организационных структур	18,8	12,5	7,6
Совместное использование природных ресурсов	12,5	12,5	6,5
Развитие производственно-экономических связей	6,3	25	3,3
Источник: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области, ИСЭРТ РАН, 2007–2016 гг.			

Регион имеет некоторый опыт организации такого взаимодействия муниципальных образований. Например, в 2013 году для создания благоприятных условий для социально-экономического развития Череповецкий муниципальный район заключил соглашение о сотрудничестве с муниципальным образованием «Город Череповец» в целях расширения двусторонних связей в экономической, социальной, культурной и иных сферах.

Наряду с этим было заключено аналогичное соглашение с Тоншаловским сельским поселением в сфере физической культуры и спорта (организация и проведение официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий на территории поселения), создания условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры.

Для обеспечения населения Коротовского, Абакановского, Мяксинского и Судского сельских поселений Череповецкого муниципального района услугами водоснабжения и водоотведения было организовано межмуниципальное ООО «Череповецкие водохозяйственные системы».

Среди других успешных примеров организации межмуниципального сотрудничества в экономической сфере можно отметить туристическую дестинацию «Белое озеро», которая создана на территории Кирилловского, Белозерского и Вашкинского районов. Проведенные расчеты подтверждают, что путем объединения усилий районов с целью наиболее эффективной реализации их туристического потенциала, формирования комфортных условий для ведения бизнеса и создания нового конкурентоспособного туристического продукта на территории региона можно достичь значительного увеличения доходов от обслуживания туристов⁴.

В Вологодском муниципальном районе в настоящее время реализуется ряд инвестиционных проектов межмуниципального сотрудничества: по строительству кирпичного завода (п. Кипелово Старосельского сельского поселения), завода по сборке самолетов малой авиации (Семенковское сельское поселение), завода по переработке низкосортной древесины. Кроме того, в течение последних лет по инициативе администрации района выполнены межмуниципальные мероприятия в сфере физической культуры и спорта, направленные на позиционирование Вологодского района как территории спорта Вологодской области: например, «Кубок Ледового комплекса» по хоккею с шайбой среди мужских команд (Вологодский, Усть-

⁴ Коэффициент акселерации, рассчитанный для дестинации «Белоозеро» в целом, равен 0,11 (среднее значение показателей-акселераторов, рассчитанных для районов в составе дестинации). Полученное значение акселератора показывает, что 1 рубль вложенных средств даст 9,1 рубля прироста дохода [96].

Кубинский районы Вологодской области, г. Вологда, г. Вельск Архангельской области); Рождественский турнир по мини-футболу среди учащихся (муниципальные образования Вологодской области); Праздник волейбола на кубок главы Вологодского муниципального района (гг. Череповец, Рыбинск, Санкт-Петербург, Мурманск, Ярославская, Архангельская области).

Дальнейшее развитие межмуниципального сотрудничества Вологодского муниципального района предполагается осуществлять также в следующих формах:

- создание учреждений, объединений, организаций межмуниципального сотрудничества, в том числе хозяйственных обществ (АО и ООО), в соответствии с решением Представительного Собрания района;
- участие в деятельности организаций межмуниципального сотрудничества;
- заключение с муниципальными образованиями межмуниципальных соглашений;
- участие в деятельности ассоциации «Совет муниципальных образований Вологодской области»;
- иные виды взаимодействия (некоммерческие организации в форме автономных организаций и фондов).

В качестве модели организации межмуниципального сотрудничества, реализуемой в некоторых районах Вологодской области, выступает создание единых централизованных служб, предоставляющих услуги (по ведению бухгалтерского учета, правовому обеспечению и т. д.) администрациям поселений, испытывающим трудности при выполнении соответствующих функций или полномочий. Учредителем при этом является администрация района. Так, например, в Череповецком районе с 2008 года функционирует муниципальное бюджетное учреждение – Централизованная бухгалтерия. И если применительно к администрации поселения исходить из необходимой численности персонала, такой как один специалист в расчете на одну дополнительную функцию и средней оплаты труда служащего, то за счет использования предлагаемого подхода в масштабах Череповецкого района снижение общественно необходимых расходов на реализацию одной функции может составить свыше 630 тыс. руб. в год.

Несмотря на существующие достоинства, данную модель нельзя в полной мере признать эффективной, и прежде всего потому, что органы местного самоуправления не ставят перед собой задачу поиска внутренних резервов для развития муниципальных образований.

В соответствии со ст. 66 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» 31 марта 2006 года был подписан учредительный договор о создании Ассоциации «Совет муниципальных образований Вологодской области».

В 2014 году её членами являлось 281 муниципальное образование. К *задачам* Ассоциации относятся:

- организация взаимодействия местных органов власти по решению социальных, экономических и иных проблем своих территорий – как друг с другом, так и с федеральными и региональными органами государственной власти;
- обеспечение защиты прав и интересов муниципальных образований, являющихся членами Совета;
- обеспечение координации деятельности членов Совета по развитию местного самоуправления в области.

В состав Совета входят комитеты:

- а) по финансам и налогам;
- б) социальным вопросам;
- в) развитию АПК;
- г) промышленности, строительству, энергетике и ЖКХ;
- д) законодательству и местному самоуправлению.

Совет осуществляет также защиту интересов муниципалитетов в суде путем участия исполнительного аппарата в судебных заседаниях.

Для решения возложенных на него задач Совет муниципальных образований взаимодействует с Правительством Вологодской области, Общественной палатой региона, ОАО «Корпорация развития Вологодской области», ГУ МЧС России по Вологодской области, ассоциациями других регионов и т.д.

В регионе развиваются и иные формы взаимодействия муниципалитетов. Так, по состоянию на 1 января 2014 года 75 муниципальных образований участвовали в межмуниципальных коммерческих организациях, 64 из них – это сельские поселения.

Еще одним направлением межмуниципального сотрудничества является функционирование Совета глав местного самоуправления муниципальных образований, созданного в соответствии с Постановлением Губернатора Вологодской области «О Совете глав самоуправления муниципальных образований области» от 5 января 1997 г. № 1.

К основным функциям Совета относятся:

- организация консультаций по широкому спектру деятельности органов местного самоуправления;
- проведение по поручению Губернатора области обсуждения проектов законов области, постановлений по важнейшим социальным, экономическим вопросам с целью создания механизма взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- оказание содействия (помощи) Губернатору и Правительству области в подготовке и внесении в Законодательное Собрание проектов областных законов для создания правовой базы местного самоуправления [64].

Однако в целом практика межмуниципального сотрудничества не получила пока широкого распространения в Вологодской области, и в большинстве случаев оно документально не подтверждено и не регламентировано, т.е. носит характер устной договоренности.

Развитие данного взаимодействия ограничивается наличием таких факторов, как:

- отсутствие финансовых средств для этих целей (отметили 50% глав городских поселений, 74% – сельских и 88% – муниципальных районов области);
- отсутствие опыта организации и реализации межмуниципальных проектов и программ в социальной и экономической сфере (50, 44 и 38% соответственно);
- нехватка подготовленных управленческих кадров, способных руководить этими процессами (63, 28 и 50%) (табл. 2.3).

Таблица 2.3. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Что, по Вашему мнению, затрудняет развитие межмуниципального сотрудничества?»,**
% от числа ответивших

Варианты ответов	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Отсутствие финансовых возможностей для какого бы то ни было сотрудничества	87,5	50	73,9
Отсутствие опыта организации и реализации межмуниципальных проектов и программ в социальной и экономической сфере	37,5	50	43,5
Нехватка подготовленных управленческих кадров, способных эффективно руководить этими процессами	50	62,5	28,3
Отсутствие аналитической информации о возможностях и потребностях других муниципальных образований	25	37,5	26,1
Отсутствие межведомственной координации и взаимодействия всех уровней власти	25	12,5	25

Окончание таблицы 2.3

Неразвитость федеральной и региональной правовой базы в сфере межмуниципального сотрудничества	43,8	25	22,8
Неумение оценить и использовать имеющиеся в распоряжении органов местной власти ресурсы	6,3	25	17,4
Ограничения транспортно-инфраструктурного характера	18,8	12,5	16,3
Проблема разграничения имущества и собственности	12,5	37,5	14,1
Безынициативность органов местного самоуправления других муниципальных образований	12,5	25	10,9

Данные факторы приводят к низкой эффективности сотрудничества муниципалитетов. По мнению ряда экспертов, даже в период командной экономики межмуниципальные связи были развиты лучше (преимущественно эти связи выражались в производственно-хозяйственном кооперировании и большей мобильности людей), чем сейчас. Неоднородность экономического пространства, особенно пространственная разобщенность производственного потенциала, трудовых и природных ресурсов, усиливает необходимость взаимодополняемости территорий, требовала интенсивного взаимодействия.

2.3. Промышленные парки, бизнес-инкубаторы, специализированные фонды, муниципально-частное партнерство как элементы системы институтов развития

Одной из ключевых особенностей организации и функционирования местного самоуправления в стране является отсутствие возможностей местных органов власти для того, чтобы улучшить ситуацию и полноценно решить проблемы в социальной и экономической сферах муниципальных образований, что обусловлено в первую очередь недостаточностью их финансово-экономической базы и ограниченностью полномочий, наличием бюрократических препятствий при взаимодействии с органами государственной власти.

Это подтверждают и результаты опроса глав муниципальных образований Вологодской области, проведенного в феврале – августе 2015 года сотрудниками ИСЭРТ РАН⁵. В частности, главы отмечают, что меньше всего

⁵ На вопросы анкеты (30–40 вопросов) ежегодно отвечают 180–210 глав муниципальных образований из 282–372 (в 2008–2014 гг. в Вологодской области проходил процесс объединения сельских поселений, в результате общее количество муниципальных образований сократилось на 89), что позволяет обеспечить ошибку выборки в пределах 4–5%. Главы дают оценку по итогам прошедшего календарного года: например, в опросе 2015 года – по итогам 2014 года.

они могут самостоятельно повлиять на формирование и развитие экономической базы (62% глав городских и 67% – сельских поселений региона; табл. 2.4), так же как и на решение проблемы безработицы и обеспечения населения жильем.

Таблица 2.4. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Оцените, пожалуйста, возможности органов местного самоуправления Вашего муниципального образования по решению проблем в 2014 г. в следующих сферах ...», % от числа ответивших**

Сфера	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	удовлетворительные и высокие	крайне низкие и низкие	удовлетворительные и высокие	крайне низкие и низкие	удовлетворительные и высокие	крайне низкие и низкие
Жилищно-коммунальное хозяйство	72,2	27,8	53,8	46,2	62,3	37,7
Обеспечение общественного порядка	88,9	11,1	76,9	23,1	79,4	20,6
Проблема безработицы и трудоустройства	36,8	63,2	53,8	46,2	33,1	66,9
Обеспечение населения жильем	61,1	38,9	23,1	76,9	43,6	56,4
Организация отдыха и культуры	100,0	0,0	100,0	0,0	85,8	14,2
Формирование экономической базы муниципалитета	57,9	42,1	38,5	61,5	32,6	67,4
Повышение уровня социальной активности	61,1	38,9	61,5	38,5	61,4	38,6

Отсутствие у органов местного самоуправления возможностей для эффективного решения вопросов социально-экономического развития муниципальных образований объясняется нерешенностью целого ряда проблем, наиболее значимыми среди которых, по мнению руководителей администраций, являются:

- недостаточность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источников, слабая финансовая поддержка со стороны государства);
- пассивность местного населения и отсутствие механизмов учета и обеспечения баланса интересов бизнеса, власти и населения в процессе развития территории;
- недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти (бюрократические проволочки, отсутствие согласованности программных документов, направленных на развитие территории, противоречивость системы разграничения полномочий и др.; табл. 2.5).

Таблица 2.5. **Распределение ответов респондентов по итогам 2014 г. на вопрос: «Оцените, пожалуйста, степень значимости факторов, которые мешают, по Вашему мнению, эффективному управлению муниципальным развитием», % от числа ответивших***

Фактор	Муниципальные образования		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Дефицит собственных источников доходов	84,2	100,0	93,0
Недостаточность финансовой поддержки со стороны государства	63,2	84,6	76,2
Зависимость от региональных органов управления	31,3	72,7	61,6
Пассивность местного населения	37,5	66,7	58,7
Отсутствие баланса интересов населения, бизнеса и власти (государственной и муниципальной) в процессе развития территории	27,8	61,5	58,7
Несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровнях (ФЗ №131, Бюджетного, Налогового кодексов и др.)	47,1	54,5	47,5
Ограниченность полномочий в сфере экономического развития муниципалитета	61,1	9,1	46,8
Отсутствие эффективного сотрудничества с органами государственной, в первую очередь региональной власти	35,3	25,0	43,4
Неукомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами, отсутствие управленческого опыта у муниципальных служащих	29,4	45,5	36,6
Отсутствие эффективного сотрудничества с местными органами самоуправления районов и других поселений	23,5	25,0	28,2
* Представлены только оценки «очень значимо».			

Решению данных проблем, а также формированию источников экономического роста территории способствует создание соответствующих институтов развития. В настоящее время на региональном и муниципальном уровнях продолжает складываться сеть организаций, ориентированных в своей деятельности на создание условий для социально-экономического развития Вологодской области.

Одним из ключевых субъектов, выполняющих функции регионального института развития с 2012 года, является *ОАО «Корпорация развития Вологодской области»*. Ее деятельность нацелена на увеличение темпов социально-экономического развития территории путем разработки и реализации приоритетных инвестиционных проектов и привлечения инвестиций в экономику региона.

Приоритетные направления деятельности *ОАО «Корпорация развития Вологодской области»* приведены на рис. 2.4.



Рисунок 2.4. **Приоритетные направления деятельности ОАО «Корпорация развития Вологодской области»**

При этом данный институт развития оказывает услуги по сопровождению инвестиционных проектов в следующих сферах региональной экономики:

- сельское хозяйство и лесной комплекс;
- производство стройматериалов, логистика, связь;
- энергетика и коммунальная инфраструктура;
- промышленность и переработка;
- социальная сфера, спорт, туризм, торговля.

В своей деятельности Корпорация развития взаимодействует с различными структурами (с органами власти, представителями бизнес-сообщества и др.) [51].

В начале 2014 года на базе ОАО «Корпорация развития Вологодской области» был создан *Центр развития государственно-частного партнерства*, к основным целям которого относятся развитие и модернизация обще-

ственной инфраструктуры региона путем привлечения внебюджетных инвестиций, а также активизация взаимодействия государственных структур и частных партнеров для эффективного решения общественных проблем.

Основными функциями Центра при этом являются:

- 1) инициирование, разработка и сопровождение ГЧП-проектов (оценка целесообразности, разработка организационно-правовой схемы реализации, подготовка необходимой документации);
- 2) поиск и привлечение инвесторов для реализации проектов партнерства;
- 3) содействие в организации системы управления ГЧП-проектами на территории региона;
- 4) консультирование органов государственной и муниципальной исполнительной власти по вопросам ГЧП;
- 5) содействие в организации методического сопровождения (семинары, обучение и т.д.).

Корпорация активно взаимодействует с *Департаментом экономического развития Вологодской области* в части реализации мероприятий по внедрению требований Стандарта Агентства стратегических инициатив (утверждение Инвестиционной декларации, разработка Инвестиционной стратегии региона до 2020 года, нормативных актов в сфере инвестиционной деятельности, создание совета по улучшению инвестиционного климата и т.п.).

К настоящему времени Корпорацией развития сформирован пул из 60 приоритетных инвестиционных проектов на общую сумму 33,5 млрд. рублей. В случае их успешной реализации количество новых рабочих мест к 2016 году составит 4200 человек, а бюджетный эффект – свыше 117 млн. рублей. В стадии реализации находятся проекты строительства фанерного комбината в Соколе, нескольких котельных, разработки торфяных месторождений, организации комплексной переработки древесных ресурсов, открытия сети ресторанов быстрого обслуживания и сети придорожного сервиса, модернизации Центра заместительной почечной терапии [51].

Другой региональный институт развития – *АНО «Региональный центр поддержки предпринимательства Вологодской области» (РЦПП)*. Основные цели его деятельности:

- а) оказание комплекса услуг субъектам малого и среднего предпринимательства в режиме «одного окна» (организационные, информационно-аналитические услуги, консультационная и организационная поддержка, в том числе участников региональных кластеров);

б) создание условий для эффективного взаимодействия участников региональных кластеров (хозяйствующих субъектов, учреждений образования и науки, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и местного самоуправления области, инвесторов) и реализации совместных проектов;

в) содействие выходу экспортно-ориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства на иностранные рынки;

г) содействие малым и средним предприятиям РФ и зарубежных стран, входящих в сеть EnterpriseEuropeNetwork, заинтересованным в установлении и развитии взаимовыгодного делового сотрудничества;

д) популяризация предпринимательской деятельности;

е) защита прав субъектов малого и среднего предпринимательства области [48].

Региональный центр поддержки предпринимательства Вологодской области имеет сложную организационную структуру (рис. 2.5).



Рисунок 2.5. Структура Регионального центра поддержки предпринимательства Вологодской области

Основную задачу бюджетного учреждения Вологодской области (БУ ВО) «Бизнес-инкубатор» представляет оказание комплекса услуг по поддержке хозяйствующих субъектов, деятельность которых направлена на развитие новых конкурентоспособных товаров и услуг, инновационных технологий. Это достигается благодаря улучшению стартовых условий для создания и функционирования бизнеса путем предоставления ему на льготных условиях офисных площадей, оборудованных мебелью и компьютерной техникой,

реализации принципа «одного окна», т.е. организации всех консалтинговых услуг (юридических, аудиторских, бухгалтерских и маркетинговых) в едином комплексе.

Наряду с этим Бизнес-инкубатор осуществляет коммерциализацию технологий, управление реализацией инновационных проектов на всех стадиях их жизненного цикла, налаживание прямых коммуникаций между малым бизнесом и органами государственной и муниципальной власти, согласование и представительство интересов предпринимателей и их объединений (рис. 2.6).

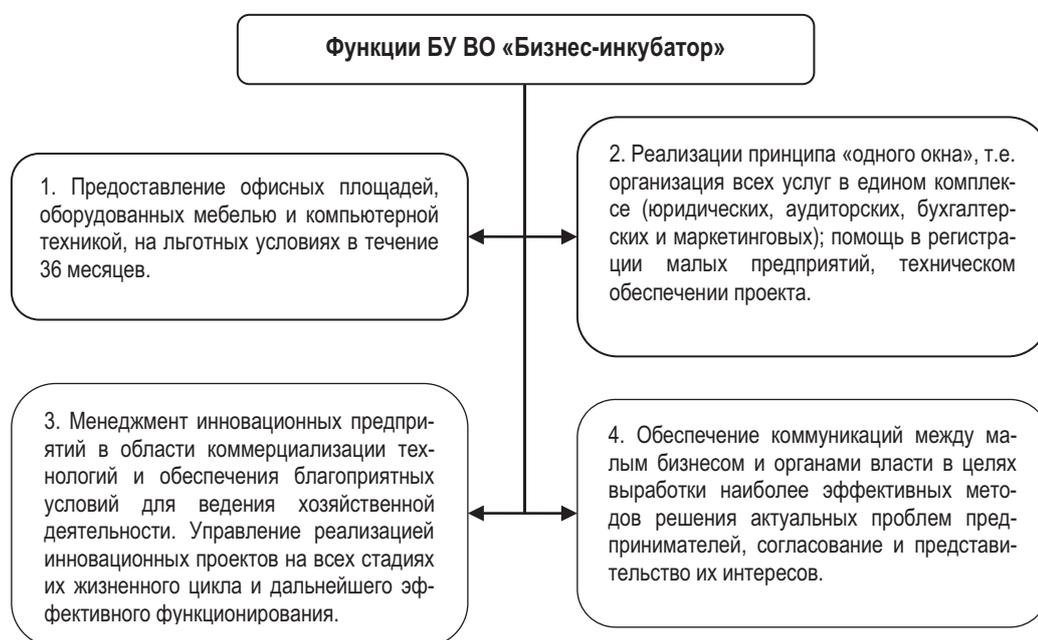


Рисунок 2.6. **Функции бюджетного учреждения Вологодской области «Бизнес-инкубатор»**

Данный институт развития предоставляет также инфраструктурную поддержку старт-ап проектов, проводит работу по повышению предпринимательской активности, обучению и повышению квалификации, содействует становлению эффективных, экономически самостоятельных субъектов бизнеса.

Другой важной функцией Бизнес-инкубатора является координация деятельности и взаимодействие таких структур, как *ресурсный центр*, который концентрирует разнообразные консалтинговые услуги для максимально

эффективного использования в развитии малого и среднего бизнеса, особенно в производственно-инновационной сфере, и *учебно-консультационный центр*, объединяющий образовательные, выставочно-ярмарочные, презентационные и сервисные направления стимулирования развития малых предприятий.

На региональном уровне действует также целый ряд *индустриальных парков*, в которых созданы благоприятные условия для функционирования хозяйствующих субъектов, ведущих свою производственную деятельность в приоритетных для Вологодской области отраслях экономики. С этой целью на таких площадках осуществлено строительство инженерной, транспортной, социальной инфраструктуры, а резидентам предоставляются льготы по отдельным видам налогов.

На территории *индустриального парка «Шексна»* в настоящее время ведут производственную деятельность:

- ООО «Северсталь Трубопрофильный завод-Шексна» (производство замкнутых сварных профилей, объем инвестиций – 4,6 млрд. руб.);
- биотехнологический завод по утилизации и переработке отходов животноводства и птицеводства ЗАО «НПО Северный Стандарт» (648,9 млн. рублей);
- завод горячего оцинкования металла (342,8 млн. руб.).

В случае достижения этими предприятиями полной загрузки производственных мощностей количество новых рабочих мест на территории парка составит 5000 человек.

Вместе с тем реализации проекта препятствует множество проблем, в числе которых необходимость привлечения дополнительного финансирования для дальнейшего развития инфраструктурных мощностей парка.

С похожими проблемами сталкивается *индустриальный парк «Сокол»*, на территории которого ведутся проектные работы по строительству фанерного завода ООО «Устьелес», энергетического лесопромышленного кластера «Сокол-Вытегра». Планируемый общий объем инвестиций по данным проектам составит 4,7 млрд. рублей, предполагается создать 800–1000 новых рабочих мест.

Второй уровень – *муниципальный*, где также происходит формирование соответствующих институтов развития территории (прежде всего в крупных городах: Череповце, Вологде, Соколе) [81].

В частности, в Череповце – это *некоммерческое партнерство «Агентство городского развития»*, созданное в 1999 году в целях поддержки предпринимательства в городе. Его деятельность строится на основе использования механизмов государственно-частного партнерства. Интересы частного сектора экономики представляет ПАО «Северсталь», а общественности и органов власти – мэрия города Череповца. Данные структуры являются учредителями Агентства.

Основными задачами деятельности НП «Агентство городского развития» являются:

- создание на территории города благоприятных условий для развития бизнеса, формирование инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;
- финансовая, имущественная и информационно-консультационная поддержка субъектов малого и среднего бизнеса;
- улучшение предпринимательского климата и преодоление административных барьеров путем взаимодействия бизнеса и власти;
- создание позитивного имиджа предпринимателя в г. Череповце и Вологодской области;
- развитие международного и межрегионального сотрудничества;
- диверсификация экономики города, развитие приоритетных сфер деятельности с целью устранения сложившихся диспропорций.

Кроме того, Агентство городского развития выступает исполнителем муниципальной программы «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в г. Череповце на 2013 – 2017 гг.», участвует в реализации региональных и федеральных программ поддержки малого и среднего бизнеса на муниципальном уровне, предоставляет поручительства по банковским кредитам, микрофинансирование, гранты на создание собственного дела, субсидирование процентной ставки по кредитам.

Наряду с этим Агентство городского развития предлагает субъектам предпринимательства комплекс услуг по финансовому консалтингу [50].

Другим институтом развития в г. Череповце является автономная некоммерческая организация «*Инвестиционное агентство „Череповец“*», основанная в 2010 году с целью развития рыночных отношений в промышленном центре региона. Деятельность агентства направлена на создание благоприятных условий для ведения бизнеса и привлечения инвестиций в развитие приоритетных направлений экономики, продвижение инвести-

ционных возможностей города, поиск инвесторов и организацию эффективного взаимодействия власти, институтов развития и бизнеса в рамках инвестиционного цикла.

Кроме того, Инвестиционное агентство разрабатывает предложения по улучшению делового климата и повышению инвестиционного потенциала города, совершенствованию инвестиционного законодательства, а также ведет работу с региональными и федеральными органами власти, институтами развития по привлечению средств для территорий из регионального и федерального бюджетов, в том числе на основе использования механизма государственно-частного партнерства [47].

Аналогичные структуры создаются и на уровне муниципальных районов области. Например, муниципальное учреждение *«Агентство содействия инвестициям» Череповецкого муниципального района*, созданное в 2007 году для оказания поддержки инвесторов.

Агентство занимается сопровождением реализации бизнес-идей на протяжении всего их жизненного цикла в режиме «единого окна», а именно предоставляет следующие услуги:

а) подготовка земельных участков для реализации инвестиционного проекта:

- подбор территорий и инвестиционных площадок;
- проведение кадастровых, топографо-геодезических работ;
- подготовка документации по планировке территории: разработка проектов планировки, межевания территории и градостроительных планов земельных участков;
- получение предварительных согласований и технических условий на подключение к сетям инженерно-технического обеспечения объектов;
- подготовка градостроительных заключений о возможности использования земельных участков под строительство;
- подготовка исходной документации для перевода жилых помещений в нежилые и, наоборот, принятие решения о согласовании их переустройства и перепланировки и т.п.;

б) юридическое сопровождение всех видов сделок, консультирование по имущественным, земельным и другим вопросам, судебное представительство, ведение наследственных дел.

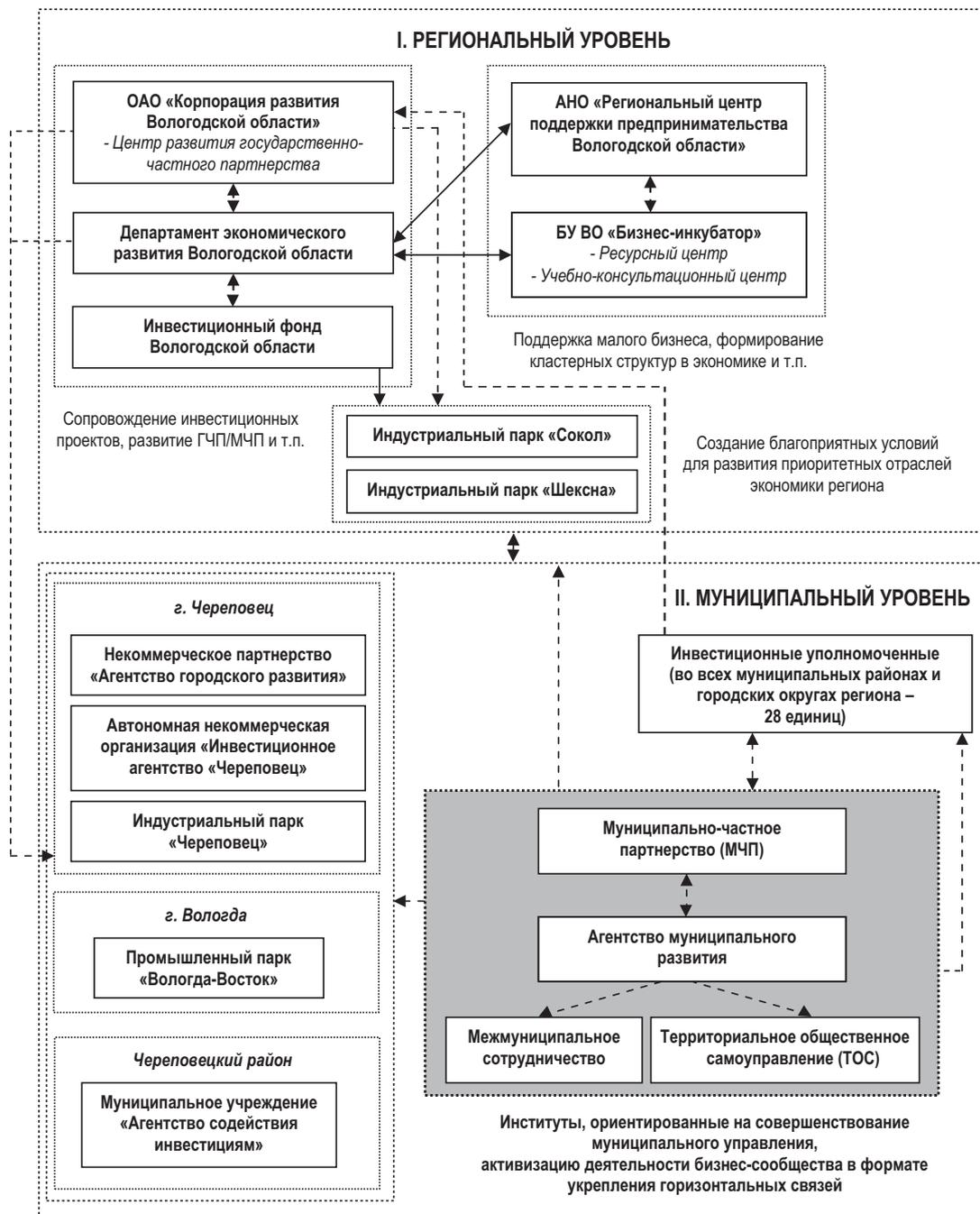
Кроме того, в каждом муниципальном районе области с 2012 года действуют *инвестиционные уполномоченные*, являющиеся должностными лицами органов местного самоуправления Вологодской области.

Основная их задача – организация работы по привлечению инвестиций в экономику муниципального образования, улучшение инвестиционного климата и комплексное развитие территории. Для этого инвестиционные уполномоченные проводят анализ и прогнозирование развития муниципалитета, занимаются мониторингом и паспортизацией инвестиционного потенциала, оказывают правовую, методическую и практическую помощь инвесторам [49].

В стадии становления находится и *индустриальный парк «Череповец»*, целью которого является комплексное развитие территории через создание нового промышленного кластера, использующего преимущества размещения внутри крупной промышленной агломерации.

К основным направлениям развития промышленного производства на территории парка относятся: производство строительных материалов (в т.ч. металлоконструкций, цемента, сухих строительных смесей, гипса); полимеров, синтетических волокон; ферросплавов, литых заготовок; порошковая металлургия; мусоропереработка. Парк обеспечен соответствующей транспортной и инженерной инфраструктурой.

В общем виде сложившаяся в области система институтов развития и их взаимосвязи представлены на рисунке 2.7. Ключевым ее недостатком видится фактическое *отсутствие четкого закрепления функций* за данными институтами развития; многие функции дублируются организациями одного уровня: например, в г. Череповце у НП «Агентство городского развития» и АНО «Инвестиционное агентство «Череповец». Кроме того, отсутствует и полноценное взаимодействие между рассматриваемыми структурами и различными уровнями власти (федеральным, региональным и местным) или же оно не носит системного характера. Так, взаимодействие ОАО «Корпорация развития Вологодской области» с органами местного самоуправления осуществляется сейчас прежде всего в форме оказания услуг по консультированию и обучению работников местных органов власти навыкам работы с инвесторами (это отметили 28% глав муниципальных районов, 8% глав городских и 7% – сельских поселений региона). При этом реализация и сопровождение конкретных инвестиционных проектов при участии Корпорации получили распространение фактически лишь на районном уровне (крупные инвестиционные проекты). В свою очередь, около ¾ глав городских и 85% – сельских поселений указали на то, что взаимодействие с Корпорацией развития Вологодской области вовсе не осуществлялось (табл. 2.6).



Условные обозначения:

→ — прямое взаимодействие - - - → — косвенное взаимодействие

Заливкой отмечены институты, формирование и развитие которых на муниципальном уровне является перспективным.

Рисунок 2.7. Институты развития Вологодской области и их основные взаимосвязи

Таблица 2.6. **Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Какую помощь в инвестиционном развитии Вашего муниципального образования оказала Корпорация развития Вологодской области в 2014 г.?», % от числа ответивших**

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Реализован конкретный инвестиционный проект с участием Корпорации	27,8	8,3	1,0
Представителями Корпорации проводилось обучение (и/или консультирование) представителей местных органов власти навыкам работы с инвесторами, взаимодействия с бизнесом	27,8	8,3	6,7
Взаимодействие с Корпорацией развития Вологодской области не осуществлялось	22,2	75,0	84,8
Начата реализация инвестиционного проекта с участием Корпорации (подготовлен бизнес-план, выделен земельный участок, разработана документация по проекту и пр.)	11,1	8,3	1,9
Выполнена разработка проекта с участием Корпорации	11,1	0,0	1,9
Осуществлялось сопровождение реализации инвестиционного проекта, разработанного изначально без участия Корпорации	11,1	0,0	1,9
Представителями Корпорации реализовывались маркетинговые мероприятия в отношении муниципального образования (представление информации о муниципалитете внутри области и за ее пределами, поиск дополнительных каналов продаж продукции предприятий муниципалитета)	11,1	0,0	2,9
С участием представителей Корпорации проводилась оценка потенциала, конкурентоспособности и перспектив развития муниципалитета, определение наиболее приоритетных сфер привлечения инвесторов	11,1	0,0	1,9
Найден инвестор, готовый вложить средства в развитие муниципального образования (реализация проекта в 2014 г. не начата)	0,0	16,7	1,0
Источник: результаты опроса ИСЭРТ РАН глав муниципальных образований в 2015 году.			

Таким образом, большая часть потенциальных инвестиционных проектов находится лишь на стадии разработки и технико-экономического обоснования. Поэтому однозначно говорить об эффективности деятельности данных институтов поддержки партнерства власти и бизнеса пока не приходится. Это подтверждают и результаты ежегодных опросов глав муниципальных образований Вологодской области, проводимых Институтом социально-экономического развития территорий РАН. Так, в 2014 году на высокую эффективность сотрудничества органов местного самоуправления с Корпорацией развития указали лишь 6% глав муниципальных районов, 10% – городских и 2% – сельских поселений региона. При этом половина последних оценила эффективность такого сотрудничества как низкую (рис. 2.8).

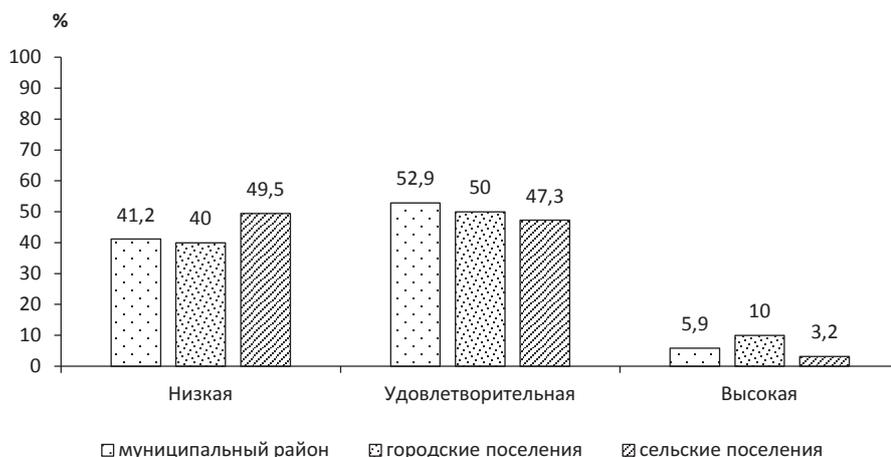


Рисунок 2.8. **Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Как Вы оцениваете эффективность взаимодействия с Корпорацией развития Вологодской области?», % от числа ответивших**

В то же время, по мнению академика В.М. Полтеровича, именно формирование вертикали институтов развития и наличие между ними сложившегося и постоянного взаимодействия служит обязательным условием повышения эффективности их функционирования.

В связи с этим налаживание полноценного взаимодействия с такими «стратегическими субъектами» развития территории, как региональные органы государственной власти (высшее должностное лицо субъекта РФ, законодательный и исполнительные органы), представительства федеральных органов власти в субъекте РФ и муниципалитете, бизнес-сообщество (в том числе инвесторы, промышленные предприятия и малый бизнес) и население, является одной из приоритетных задач процесса совершенствования деятельности институтов.

При этом особенно важно развивать взаимодействие власти, бизнеса и населения на муниципальном уровне, где сосредоточено большинство проблем, которые непосредственно влияют на условия проживания на территории и решение которых возможно лишь при наличии сотрудничества всех сторон [30].

Одной из ключевых сфер, в которых получило широкое распространение взаимодействие власти и бизнеса, является развитие социальной инфраструктуры муниципального образования (ЖКХ, дорожное и транспортное хозяйство, образование, здравоохранение, социальное обслуживание населения). Вместе с тем в настоящее время такое взаимодействие имеет пре-

имущественно традиционные формы: поставки для нужд муниципалитета, совместные предприятия, аренда (в 2014 году на это указали более половины глав муниципальных образований региона) [28].

Взаимодействие власти, бизнес-структур и населения в рамках *государственно-муниципально-частного партнерства* реализуется лишь в 5,5% сельских поселений, 15,4% городских поселений и в 21,4% районов. Незначительно распространена и социальная ответственность бизнеса (табл. 2.7).

Таблица 2.7. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «В каких формах привлекается бизнес к развитию социальной инфраструктуры (ЖКХ, дорожное и транспортное хозяйство, образование, здравоохранение, социальное обслуживание населения) в Вашем муниципальном образовании?», % от числа ответивших**

Форма взаимодействия	Муниципальное образование		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
В рамках традиционных форм взаимодействия (поставки для муниципальных нужд, совместные предприятия, краткосрочные договоры аренды)	73,7	69,2	52,3
Социальная ответственность бизнеса (регулярно и на безвозмездной основе предприятия вкладывают средства в развитие социальной инфраструктуры муниципального образования)	31,6	46,2	26,6
Бизнес не привлекается к развитию социальной инфраструктуры	5,3	0,0	20,3
В рамках долгосрочных соглашений государственно (муниципально)-частного партнерства (концессия, аренда с инвестиционными обязательствами)	21,1	15,4	5,5
Другое	5,3	0,0	4,7

Хотя о необходимости развития ГЧП и МЧП достаточно много говорится в последние годы на всех уровнях власти, данный институт пока не получил широкого развития на муниципальном уровне. С точки зрения органов местного самоуправления Вологодской области существует множество факторов, тормозящих развитие института партнерства органов власти и бизнеса (табл. 2.8). Один из главных среди них – несовершенство и нестабильность нормативно-правовой базы (на это указали почти 79% руководителей муниципальных районов, 42% глав городских и 47% – сельских поселений).

Следует отметить, что бизнес, вступающий в проекты партнерства, заинтересован в долгосрочном и стабильном сотрудничестве, когда заранее известны и понятны «правила игры», гарантирующие возврат вложен-

ных финансовых средств и получение необходимого уровня доходности. Поэтому для успешной реализации проектов партнерства необходимо наличие развитой правовой и институциональной среды. В то же время федеральное, региональное и местное законодательство, регулирующее партнерские отношения органов власти и бизнеса, пока только формируется [28, 29].

Таблица 2.8. **Факторы, сдерживающие развитие механизмов государственно-муниципально-частного партнерства**, % от числа ответивших глав муниципальных образований области

Фактор	Муниципальное образование		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Несовершенство и нестабильность нормативно-правовой базы	78,9	41,7	46,9
Сложность получения государственной поддержки на реализацию инвестиционных проектов	63,2	50,0	52,4
Отсутствие эффективных механизмов обеспечения мотивации частного инвестора	47,4	41,7	37,9
Убыточность большинства таких проектов без наличия значительной бюджетной поддержки	31,6	41,7	45,5
Неготовность кредитных организаций финансировать проекты государственно-частного партнерства ввиду высокого уровня рисков	31,6	16,7	17,9
Недостаточные навыки у работников местных органов власти в разработке и реализации совместных с бизнесом проектов	15,8	58,3	31,0
Отсутствие согласованности стратегических ориентиров развития муниципалитета и интересов частного бизнеса	15,8	8,3	14,5
Длительность и сложность процедур согласования ГЧП-проектов	10,5	16,7	19,3
Источник: результаты опросов ИСЭРТ РАН глав муниципальных образований Вологодской области в 2014 году.			

Институт государственно-частного партнерства может служить эффективным инструментом решения проблем во многих сферах развития муниципалитетов. Для этого требуется как соответствующая поддержка со стороны региональных властей, так и осознание местными властями необходимости развития ГЧП и МЧП, наличие эффективного механизма реализации проектов партнерства.

2.4. Методика комплексной оценки вклада региональных и муниципальных институтов развития в территориальное развитие

Зарубежный и отечественный опыт свидетельствует о существовании значительного количества разнообразных институтов территориального развития: *формализованных* (банки, агентства, корпорации, фонды развития и др.), *частично формализованных* (кластеры, технопарки, технополисы, промышленные парки, свободные экономические зоны, зоны территориального развития и др.), *институтов-технологий управления* (территориальное общественное самоуправление, муниципально-частное партнерство, межмуниципальное сотрудничество и др.) со своими специфическими целями, задачами, функциями, структурой, особенностями и параметрами деятельности. В связи с этим для оценки их вклада в развитие территорий целесообразным является использование различных методических подходов (методик).

Соответственно комплексная методика заключается в оценке:

- вклада в социально-экономическое развитие территории и эффективности деятельности организаций-институтов развития;
- вклада территориального общественного самоуправления в решение вопросов и проблем местного значения, обеспечение саморазвития территории;
- эффективности межмуниципального сотрудничества как института, обеспечивающего социально-экономическое развитие муниципалитетов;
- различных форм партнерских отношений бизнеса и власти, а также эффективности реализации проектов государственно-муниципально-частного партнерства.

Рассмотрим предлагаемые методические подходы к проведению такой оценки более обстоятельно.

Корпорации (агентства) к настоящему времени созданы как институты социально-экономического развития практически во всех субъектах РФ и многих муниципальных образованиях. По большей части это открытые акционерные общества, учредителем которых выступил регион в лице уполномоченного органа исполнительной государственной власти.

Общими направлениями деятельности данных институтов являются:

- реализация мероприятий по территориальному развитию региона (поиск и поддержка инвестиционных проектов, формирование положительного инвестиционного климата, привлечение частного бизнеса для реализации проектов на территории Вологодской области);

- реализация мероприятий по инвестиционному маркетингу (мероприятия по повышению инвестиционного рейтинга региона, развитие стратегических инициатив, организация процесса изучения инвестиционного рынка за пределами региона);
- сопровождение инвестиционных проектов в режиме «единого окна»;
- содействие реализации инвестиционных проектов;
- разработка бизнес-планов, технико-экономических обоснований, паспортов инвестиционных проектов;
- продажа/передача в аренду объектов недвижимости, в том числе земельных участков, оформление разрешительной документации;
- оказание консультационных, информационных, правовых услуг субъектам инвестиционной деятельности на территории региона (муниципального образования) присутствия.

Большая часть доходов институтов развития иных субъектов РФ складывается из доходов, полученных в виде начисленных процентов по вкладам и депозитам в банках, доходов от продажи ценных бумаг, недвижимого имущества, процентов по предоставленным займам.

Для оценки *вклада организаций-институтов развития* (корпораций, агентств, фондов территориального, инвестиционного развития) в социально-экономическое развитие региона считаем целесообразным использовать методический подход, включающий в себя следующие блоки:

- 1) оценка эффективности деятельности корпораций (агентств) развития на основе ключевых показателей эффективности (KPI);
- 2) оценка вклада организаций-институтов развития в социально-экономическое развитие региона (муниципального образования);
- 3) оценка экономической эффективности деятельности корпораций (агентств) как организаций.

Таким образом, для качественной оценки эффективности деятельности организаций-институтов развития и их вклада в развитие региона (муниципального образования) необходимы организация и разработка ежегодного плана их деятельности, регулярного мониторинга, результаты которого должны включаться в годовой публичный отчет о деятельности каждой конкретной корпорации, агентства.

Оценку ключевых показателей эффективности (KPI) деятельности корпораций (агентств) предлагаем осуществлять на основе следующей методики.

1 этап. Определение показателей, наиболее емко, объективно и точно характеризующих основные результаты (эффект) деятельности корпораций (агентств) территориального развития. Изучение отчетности ряда таких российских организаций позволяет утверждать, что наиболее распространенными и доступными для получения и анализа показателями, характеризующими их деятельность, являются следующие (табл. 2.9).

Для дальнейших расчетов значения показателей будут браться с учетом весовых коэффициентов каждого из них. Наиболее важны в этом перечне показатели 1, 4, 5, которые характеризуют конкретный вклад организации-института в социально-экономическое развитие региона: эти 3 показателя и получили наибольший и одинаковый вес (по 0,2). Показатели 2, 3, 6, 7, 8 характеризуют результаты текущей деятельности института по работе с инвесторами и также имеют равный вес (по 0,07). Показатель 9 отражает привлекательность и узнаваемость территории среди потенциальных инвесторов, обратившихся в корпорацию, агентство. Этот параметр только косвенно отражает конкретный результат деятельности в соответствующем году, поэтому и имеет меньший вес (0,05).

Таблица 2.9. **Исходные показатели для расчета ключевого показателя эффективности деятельности (KPI) корпораций (агентств) территориального (инвестиционного) развития**

Наименование показателя (k_i)	Весовой коэффициент (α_i)
1. Вклад в динамику роста объемов инвестиций, млн. рублей	0,200
2. Поиск и обработка бизнес-планов и бизнес-идей, ед.	0,070
3. Количество заключенных соглашений, формирование пула приоритетных инвестиционных проектов (нарастающим итогом), ед.	0,070
4. Создание новых рабочих мест в рамках пула приоритетных инвестиционных проектов, мест	0,200
5. Бюджетная эффективность инициированных проектов, млн. рублей	0,200
6. Реализация проектов по замещению ввозимой в область (муниципальное образование) продукции, ед.	0,070
7. Создание новых субъектов налогообложения в районах и сельских поселениях области, ед.	0,070
8. Количество разработанных и реализованных проектов государственно-муниципально-частного партнерства, ед.	0,070
9. Прирост инвестиционных обращений в субъект РФ (муниципальное образование) с целью реализации проектов, % к предыдущему году	0,050

При отсутствии возможности организовать мониторинг какого-либо ключевого показателя эффективности деятельности последний исключается из дальнейших расчетов с равным перераспределением его веса

между оставшимися показателями. В каждом субъекте РФ целесообразно определить и закрепить нормативно-правовым актом исполнительного органа государственной власти единый перечень показателей для оценки эффективности деятельности институтов развития. В этот перечень могут быть включены и дополнительные показатели с равным снижением значения веса остальных показателей.

2 этап. По каждому из 9 показателей рассчитываются коэффициент выполнения плана показателя в соответствующем году ($K_{ВПi}$) и коэффициент динамики показателя по сравнению с уровнем предыдущего года ($K_{Ди}$):

$$K_{ВПi} = \frac{k_{i\Phi}}{k_{iП}}, \quad (2.1)$$

где $k_{i\Phi}$ – фактическое (достигнутое) значение i -го показателя в году t ;
 $k_{iП}$ – плановое значение i -го показателя в году t ;

$$K_{Ди} = \frac{k_{i(t)}}{k_{i(t-1)}}, \quad (2.2)$$

где $k_{i(t)}$ – значение i -го показателя в году t ;
 $k_{i(t-1)}$ – значение i -го показателя в предыдущем ($t-1$) году.

В случае если $k_{iП}$ в данном году не определено или $k_{i(t-1)} = 0$, значения $K_{ВПi}$ и $K_{Ди}$ принимаются равными 1.

Эти частные индикаторы показывают выполнение плана и динамику по сравнению с предыдущим годом по каждому из 9 частных показателей.

3 этап. Определяется ключевой показатель эффективности деятельности организации-института развития по i -му показателю (KPI_i) с учетом его значимости (веса коэффициента):

$$KPI_i = \alpha_i \cdot \sqrt{K_{ВПi} \cdot K_{Ди}}, \quad (2.3)$$

где α_i – весовой коэффициент i -го показателя.

4 этап. Рассчитывается суммарный коэффициент – ключевой показатель эффективности деятельности организации-института развития ($KPI_{общ}$).

$$KPI_{общ} = \sum_{i=1}^9 KPI_i. \quad (2.4)$$

5 этап. Анализируется динамика частных показателей, степень выполнения плана по показателям. Значение показателя эффективности деятельности ($KPI_{общ}$) более единицы в целом свидетельствует об эффективности деятельности корпорации и желательно должно быть не ниже уровня предшествующего года. Анализируются причины недостижения плановых значений частных показателей, снижения значений по сравнению с уровнем предыдущего года.

Апробацию данного методического инструментария проведем на примере результатов деятельности *Корпорации развития Вологодской области*, по которой имеется наиболее подробная отчетная информация за 2012–2014 годы (табл. 2.10).

Таблица 2.10. **Результаты деятельности Корпорации развития Вологодской области в 2012 – 2014 гг.** [17; 18]

Показатель	2012 г.		2013 г.		2014 г.	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт
1. Вклад в динамику роста объемов инвестиций, млн. рублей	–	797,8	4550,0	1155,4	10100,0	2512,0
2. Поиск и обработка бизнес-планов и бизнес-идей, ед.	100	109	150	163	200	211
3. Количество заключенных соглашений, формирование пула приоритетных инвестиционных проектов (нарастающим итогом), ед.	10	17	20	31	30	53
4. Создание новых рабочих мест в рамках пула приоритетных инвестиционных проектов, мест	–	101	400	198	400	408
5. Инвестиционный рейтинг региона	3В1	3В1	3В1	3В1	3В1	3В1
6. Бюджетная эффективность инициированных проектов, млн. рублей	–	4,0	15,8	23,8	34,9	92,4
7. Реализация проектов по замещению ввозимой в область продукции, ед.	1	2	4	2	8	10
8. Создание новых субъектов налогообложения в районах и сельских поселениях области, ед.	1	4	8	1	15	1
9. Количество концессионных проектов в сфере инфраструктуры, ед.	–	–	2	1	2	3
10. Прирост инвестиционных обращений в субъект РФ (муниципальное образование) с целью реализации проектов, % к предыдущему году	–	–	+15,0	+49,5	+20,0	+28,9

Результаты оценки эффективности деятельности Корпорации развития Вологодской области представлены в таблице 2.11. По итогам 2013 г. был не выполнен план по пяти из девяти показателей, в 2014 г. – по двум (объем привлеченных инвестиций и создание новых субъектов налогообложения).

Динамика значений практически всех показателей по сравнению с уровнем предыдущего года была положительная. Как в 2013-м, так и в 2014 году общий ключевой показатель эффективности деятельности корпорации составлял более 1 (1,3 и 1,7 соответственно), что в целом демонстрирует ее эффективность. Однако такой наиболее важный показатель, как объем привлеченных инвестиций и создание новых субъектов налогообложения, выполняется всего на 7–25% от запланированного. Это не позволяет в должной мере расширять производство, создавать новые рабочие места и субъекты налогообложения и, соответственно, увеличивать доходную базу местных бюджетов.

Таблица 2.11. **Результаты расчета ключевых показателей эффективности деятельности Корпорации развития Вологодской области за 2013 – 2014 гг.**

Составляющая эффективности	Показатель выполнения плана (K _{вп})		Показатель динамики (K _д)		KPI с учетом весовых коэффициентов	
	2013 г.	2014 г.	2013 г.	2014 г.	2013 г.	2014 г.
1. Вклад в динамику роста объемов инвестиций	0,25	0,25	1,45	2,17	0,121	0,147
2. Поиск и обработка бизнес-планов и бизнес-идей	1,09	1,06	1,50	1,29	0,089	0,082
3. Количество заключенных соглашений, формирование пула приоритетных инвестиционных проектов (нарастающим итогом)	1,55	1,77	1,82	1,71	0,118	0,122
4. Создание новых рабочих мест в рамках пула приоритетных инвестиционных проектов	0,50	1,02	1,96	2,06	0,197	0,290
5. Бюджетная эффективность инициированных проектов	1,51	2,65	5,90	3,88	0,596	0,641
6. Реализация проектов по замещению ввозимой в область продукции	0,50	1,25	1,00	5,00	0,049	0,175
7. Создание новых субъектов налогообложения в районах и сельских поселениях области	0,13	0,07	0,25	1,00	0,012	0,018
8. Количество концессионных проектов в сфере инфраструктуры	0,50	1,50	1,00	3,00	0,049	0,148
9. Прирост инвестиционных обращений в субъект РФ (муниципальное образование) с целью реализации проектов	3,30	1,45	1,00	0,58	0,091	0,046
Итого (в среднем)	1,036	1,222	1,764	2,301	1,324	1,669

Для оценки измеримого вклада организаций-институтов развития в территориальное развитие предлагается рассчитывать долю показателей экономического, социального и бюджетного эффекта от их деятельности в общем объеме значений соответствующих показателей в целом по региону (муниципальному образованию). Каждый эффект выражен одним индикатором –

объемом инвестиций в основной капитал, числом созданных новых рабочих мест, объёмом поступлений в консолидированный бюджет региона (муниципального образования) от проектов, реализованных при непосредственном участии того или иного института развития. Апробация данного подхода проведена на материалах Вологодской области (табл. 2.12).

Таблица 2.12. **Оценка вклада Корпорации развития Вологодской области (КРВО) в социально-экономическое развитие региона**

Составляющая эффективности	Значение, достигнутое КРВО			Значение показателя в целом по Вологодской области			Вклад КРВО в социально-экономическое развитие региона, %		
	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Объем инвестиций, млн. рублей	797,8	1155,4	2512,0	151023	75421	64892	0,53	1,53	3,87
Создано новых рабочих мест, мест	101	198	408	4000	3800	2960	2,53	5,21	13,78
Консолидированный бюджет области, млн. рублей	4,0	23,8	92,4	54574	53029	56405	0,01	0,04	0,16

Судя по приведенным данным, за период от начала деятельности (2012 г.) и до 2014 г. вклад Корпорации развития в развитие региона по всем показателям в целом повысился, однако, на наш взгляд, он остается небольшим. Причинами этого могут быть: отсутствие подразделений Корпорации на местах (в муниципальных районах и городских округах); недостаточный уровень взаимодействия со многими территориями региона; слабый учет социально-экономических, ресурсных возможностей муниципалитетов. Решение этих проблем, как нам представляется, должно обеспечить рост вклада КРВО в развитие региона не менее чем до 10–15%.

Большинство корпораций, агентств развития, созданных в регионе и муниципальных образованиях, являются акционерными обществами. Соответственно важным становится и оценка эффективности их производственно-хозяйственной деятельности. Пример такого расчета по данным Корпорации развития Вологодской области приведен в таблице 2.13.

Поскольку в 2013 году Корпорация работала с убытками, все показатели эффективности деятельности ее были отрицательными. По итогам 2014 года результат от основной деятельности также был отрицательным: убыток от продаж составил 16,23 млн. руб. Однако за счет доходов от прочей деятельности (сдача в аренду имущества и его продажа) получена чистая прибыль в размере 11,89 млн. руб., часть из которой (2,97 млн. руб.)

направлена на выплату дивидендов акционеру (Вологодской области в лице Департамента имущественных отношений). Рентабельность активов и капитала составили 2,9% и 5,6% соответственно.

Таблица 2.13. Показатели эффективности производственно-хозяйственной деятельности Корпорации развития Вологодской области*

Показатель	2013 г.	2014 г.
Прибыль (убыток) до налогообложения, тыс. руб.	-15712	15537
Выручка, тыс. руб.	9547	25391
Балансовая (валовая) прибыль, тыс. руб.	-2904	6410
Прибыль (убыток) от продаж, тыс. руб.	-9901	-16229
Чистая прибыль (убыток), тыс.руб.	-12676	11893
Себестоимость, тыс. руб.	12451	18981
Активы, тыс. руб.	364417	460347
Капитал и резервы, тыс. руб.	27937	397615
Коэффициент общей рентабельности, %	-164,6	61,2
Коэффициент рентабельности продаж, %	-103,7	-63,9
Коэффициент рентабельности прямых затрат, %	-23,3	33,8
Коэффициент рентабельности активов, %	-6,2	2,9
Коэффициент рентабельность собственного капитала, %	-37,0	5,6
Базовая прибыль (убыток) на акцию, руб.	-9,19	3,11
Величина чистой прибыли, направленная на выплату дивидендов, тыс. руб.	0	2973,5
Дивиденды на акцию, руб.	0	0,77665
* Рассчитано по: [17; 18].		

Таким образом, предложенный методический подход позволяет проводить комплексную оценку деятельности организаций-институтов развития, функционирующих как на региональном, так и на местном уровне, выявлять проблемы в ее организации, разрабатывать на этой основе предложения по повышению эффективности.

На примере Вологодской области показано, что созданная на ее территории Корпорация развития играет пока еще незначительную роль в социально-экономическом развитии региона. Вместе с тем в 2014 г. в целом наблюдается рост показателей эффективности ее деятельности.

Для оценки вклада *территориального общественного самоуправления* в развитие муниципального образования предлагаем использовать следующий подход, состоящий из трех элементов, таких как:

- оценка ключевых показателей эффективности деятельности ТОСов, зарегистрированных на территории муниципального района, городского округа, в рамках ежегодного мониторинга их функционирования;

- оценка роли ТОС в решении вопросов и проблем местного значения, а также объема привлеченных на эти цели внебюджетных средств;
- оценка эффективности государственной программы, подпрограммы (муниципальных программ, подпрограмм) развития и поддержки территориального общественного самоуправления в субъекте РФ (при наличии таких программ) на основе утвержденных в них методик или общих методических рекомендаций, разработанных в регионе, по оценке эффективности государственных (муниципальных) программ.

Алгоритм организации мониторинга функционирования территориального общественного самоуправления в муниципальном районе (городском округе) заключается в выполнении следующих этапов:

1. Разработка и утверждение муниципальным нормативно-правовым актом формы отчета и перечня показателей, характеризующих результат, эффект от деятельности ТОС в муниципалитете. Этот перечень целесообразно разработать непосредственно с представителями (руководителями) ТОС, после того как число зарегистрированных ТОСов составит не менее пяти. При этом перечни показателей для городских округов и муниципальных районов могут несколько различаться.

2. Разработка годового плана каждого зарегистрированного ТОС в соответствии с утвержденным перечнем показателей и определением плановых значений каждого показателя до 1 января каждого года. Согласование планов с подразделением органа местного самоуправления, ответственного за работу с ТОСами в муниципалитете. Утверждение планов каждого ТОС председателем или на конференции, собрании жителей. Формирование сводного плана деятельности ТОС в муниципальном районе (городском округе) до 1 февраля текущего года.

3. Формирование кратких отчетов о достигнутых значениях показателей функционирования каждого ТОС за полугодие (квартал).

4. Формирование руководителями ТОС отчетов о результатах деятельности за год, о достигнутых значениях показателей за прошедший год до 20 января года, следующего за отчетным. Утверждение отчетов председателем или на общем собрании жителей. Формирование сотрудниками подразделения органа местного самоуправления, ответственного за взаимодействие с ТОС, сводного отчета о деятельности данного института в муниципальном районе (городском округе) за прошедший год.

5. Расчет сотрудниками подразделения органа местного самоуправления, ответственного за взаимодействие с ТОС, интегрального показателя деятельности как для каждого территориального общественного само-

управления, так и обобщенно для всех таких структур на территории муниципалитета (до 1 февраля года, следующего за отчетным). Подготовка председателем ТОС плана по достижению наилучших значений показателей (по тем показателям, значения которых ниже запланированных или значений предыдущего года).

6. Проведение в феврале каждого года общего собрания представителей ТОС (расширенного заседания Совета при главе муниципального образования по развитию ТОС) об итогах деятельности данного института в муниципальном районе (городском округе). Обсуждение проблем функционирования ТОС, выявление их причин, обмен лучшими практиками деятельности, разработка рекомендаций по повышению эффективности деятельности этого института. Выработка согласованной позиции органов ТОС и органов местного самоуправления муниципального района (городского округа) по формам взаимодействия и поддержки данных структур, возможному участию ТОС в реализации проектов и получению финансирования согласно государственным и муниципальным программам (при их наличии).

Примерный перечень показателей для мониторинга функционирования ТОС в муниципальном образовании представлен в таблице 2.14.

Расчет интегрального показателя деятельности территориального общественного самоуправления проводится в несколько этапов.

1 этап. По каждому из частных показателей рассчитывается коэффициент выполнения плана по показателю в соответствующем году ($K_{ВПи}$) и коэффициент динамики показателя по сравнению с уровнем предыдущего года ($K_{Ди}$):

$$K_{ВПи} = \frac{k_{i\phi}}{k_{iП}}, \quad (2.5)$$

где $k_{i\phi}$ – фактическое (достигнутое) значение i -го показателя в году t ;
 $k_{iП}$ – плановое значение i -го показателя в году t ;

$$K_{Ди} = \frac{k_{i(t)}}{k_{i(t-1)}}, \quad (2.6)$$

где $k_{i(t)}$ – значение i -го показателя в году t ;
 $k_{i(t-1)}$ – значение i -го показателя в предыдущем ($t-1$) году.

В случае если $k_{iП}$ в данном году не определено или $k_{i(t-1)} = 0$, значения $K_{ВПи}$ и $K_{Ди}$ принимаются равными 1.

Таблица 2.14. Показатели для мониторинга функционирования территориального общественного самоуправления

Общие показатели	Показатели экономического эффекта	Показатели социального эффекта
<p>1. Количество жителей, участвующих в деятельности ТОС, чел.</p> <p>2. Число обращений жителей в органы ТОС, ед.</p> <p>3. Количество заседаний, проведенных ТОС, ед.</p> <p>4. Количество вопросов, рассмотренных на заседании ТОС, ед.</p> <p>5. Число вопросов, заявленных жителями в органы ТОС и успешно решенных, ед.</p> <p>6. Число депутатов, участвующих в работе органов ТОС, чел.</p> <p>7. Количество проведенных собраний (сходов) с жителями домов, улиц, ед.</p> <p>8. Количество опросов, проведенных среди жителей, проживающих на территории ТОС, ед.</p> <p>9. Общее число мероприятий, проведенных ТОС, ед.</p> <p>10. Общее число проектов, реализованных ТОС, ед.</p> <p>11. Количество проведенных градостроительных согласований по застройке территории, ед.</p> <p>12. Доля жителей, информированных о деятельности ТОС, в общем числе жителей, проживающих в соответствующих границах, %</p> <p>13. Количество информационных сообщений в местных и региональных СМИ о деятельности данного ТОС, ед.</p> <p>14. Число выпущенных ТОС собственных информационных нормативов, шт.</p>	<p>1. Объем привлеченных денежных средств населения на реализацию проектов, мероприятий ТОС, руб.</p> <p>2. Объем привлеченных денежных средств бизнеса (предприятий, организаций) на реализацию проектов, мероприятий ТОС, руб.</p> <p>3. Объем привлеченных денежных средств фондов, благотворительных организаций на реализацию проектов, мероприятий ТОС, руб.</p> <p>4. Число установленных силами ТОС, шт.:</p> <p>4.1. малых архитектурных форм,</p> <p>4.2. мест отдыха,</p> <p>4.3. спортивных площадок и хоккейных кортов,</p> <p>4.4. детских игровых площадок (городков).</p> <p>5. Число отремонтированных силами ТОС, шт.:</p> <p>5.1. малых архитектурных форм,</p> <p>5.2. спортивных площадок и хоккейных кортов,</p> <p>5.3. детских игровых площадок (городков).</p> <p>6. Число отремонтированных силами ТОС фасадов домов, подъездов, шт.;</p> <p>7. Число организованных субботников по уборке и благоустройству территории, ед.</p> <p>8. Количество посаженных кустарников, деревьев, цветов, шт.</p> <p>9. Ремонт и реконструкция силами ТОС:</p> <p>9.1. дорог местного значения, тыс. кв. м,</p> <p>9.2. тротуаров, тыс. п. м</p> <p>9.3. мостов, ед.</p> <p>10. Число обустроенных, ед.:</p> <p>10.1. колонок, водонапорных башен и других источников,</p> <p>10.2. памятников, посвященных павшим в ВОВ,</p> <p>10.3. памятников духовного наследия,</p> <p>10.4. детских площадок,</p> <p>10.5. спортивных объектов,</p> <p>10.6. домов культуры, центров досуга, музеев,</p> <p>10.7. туристических объектов,</p> <p>10.8. домов творчества,</p> <p>10.9. лесопарков, пастбищ, парков отдыха,</p> <p>10.10. пожарных водоемов.</p> <p>11. Число реализованных проектов по благоустройству дворов, ед.</p>	<p>1. Количество открытых силами ТОС детских клубов по месту жительства, ед.</p> <p>2. Количество созданных силами ТОС детских кружков, ед.</p> <p>3. Количество созданных детских спортивных секций, ед.</p> <p>4. Количество созданных спортивных дворовых команд, ед.</p> <p>5. Количество проведенных спортивных соревнований, ед.</p> <p>6. Количество созданных детских трудовых бригад, ед.</p> <p>7. Количество детей, направленных в загородные и городские лагеря отдыха, ед.</p> <p>8. Количество проведенных культурно-массовых мероприятий, ед.</p> <p>9. Количество проведенных праздников дворов, улиц, микрорайона, села, ед.</p> <p>10. Количество проведенных мероприятий для ветеранов, ед.</p> <p>11. Количество проведенных образовательных мероприятий для детей, ед.</p> <p>12. Количество проведенных смотров-конкурсов на звание: лучший дом, лучший двор (улица), лучший подъезд, ед.</p> <p>13. Оказана социальная помощь: многодетным семьям, инвалидам, пенсионерам, чел.</p> <p>14. Создано народных дружин по охране общественного порядка, шт.</p> <p>15. Проведено народными дружинами рейдов по профилактике и пресечению правонарушений, ед.</p> <p>16. Количество пенсионеров, инвалидов, которым оказана помощь силами ТОС, чел.</p> <p>17. Количество проведенных рейдов по профилактике правонарушений, ед.</p> <p>18. Число проведенных контрольных мероприятий в сфере ремонта дворовых территорий, дорог, транспортного обслуживания населения, капитального ремонта домов, анализа правильности начисления коммунальных платежей, ед.</p> <p>19. Число проведенных волонтерских и благотворительных акций, ед.</p>

Эти частные индикаторы показывают выполнение плана и динамику по сравнению с уровнем предыдущего года по каждому из частных показателей.

В случае если показатель, представленный в таблице 2.14, не отражает результат деятельности какого-либо ТОС (направление деятельности, характеризующееся показателем, невозможно для ТОС или не запланировано в данном году), он исключается из дальнейшего расчета.

2 этап. Определяется ключевой показатель эффективности деятельности ТОС по i -му показателю (KPI_i):

$$KPI_i = \sqrt{K_{ВПi} \cdot K_{Ди}} . \quad (2.7)$$

3 этап. Рассчитывается ключевой показатель эффективности деятельности ТОС по каждому из трех блоков ($KPI_{по\ блоку\ j}$):

$$KPI_{по\ блоку\ j} = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n KPI_i} , \quad (2.8)$$

где n – число показателей в блоке j .

4 этап. Рассчитывается обобщенный показатель эффективности деятельности территориального общественного самоуправления ($KPI_{общ}$):

$$KPI_{общ} = \left(\sum_{j=1}^3 KPI_{по\ блоку\ j} \right) / 3 . \quad (2.9)$$

5 этап. Анализируется динамика частных показателей, степень выполнения плана по показателям. Значение показателя эффективности деятельности ($KPI_{общ}$) более 1 в целом свидетельствует об эффективности деятельности ТОС и желательно должно быть не ниже уровня предшествующего года. Анализируются причины недостижения плановых значений частных показателей, снижения значений по сравнению с уровнем предыдущего года.

Оценка роли ТОС в решении вопросов и проблем местного значения проводится на основе расчета 3 индикаторов:

– количество вопросов местного значения (ВМЗ), решение которых осуществлялось с привлечением территориального общественного самоуправления, ед.;

– отношение объема привлеченных финансовых средств из внебюджетных источников (средства населения, бизнеса, фондов, грантов и т.д.) к величине консолидированного бюджета муниципального района (бюджета городского округа), %;

– отношение объема привлеченных средств государственной программы развития и поддержки ТОС в субъекте РФ в данный муниципальный район (городской округ) к величине консолидированного бюджета муниципального района (бюджета городского округа), %;

– доля жителей муниципального района (городского округа), место жительства которых находится в границах зарегистрированных ТОС, %.

Чем выше значения данных показателей, тем больший вклад вносит территориальное общественное самоуправление в социально-экономическое развитие соответствующего муниципального образования.

Далее рассмотрим масштабы участия (роль) территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения (в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») в Архангельской и Костромской областях и в г. Вологде (табл. 2.15–2.17). Номер вопроса местного значения во второй графе таблиц соответствует официальному тексту федерального закона № 131. Перечень вопросов местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов представлен в приложении Б. Информация о направлениях деятельности ТОС взята из отчетности о деятельности ТОС в этих регионах (городе) в сети Интернет. По состоянию на начало 2015 г. число вопросов местного значения для городских поселений составляло 39, сельского поселения – 13, муниципального района – 39, городского округа – 44. При этом ТОСы, на наш взгляд, могут участвовать без особых правовых препятствий в решении 31 вопроса местного значения поселения, 34 вопросов местного значения городского округа.

ТОСы Архангельской области участвуют в решении 11 ВМЗ поселения из 31 возможного (табл. 2.15); в Костромской области – 6 из 31/34 возможных ВМЗ соответственно поселения, городского округа (табл. 2.16).

По данным мониторинга в Костромской области на территории деятельности ТОС в 2013 г. проживало 381,6 тыс. чел. (или 58,1% населения области), в 2014 г. – 355,1 тыс. чел. (или 54,3% населения области) [36,37]. Таким образом, деятельность ТОС получила в этом регионе достаточно широкое распространение.

Таблица 2.15. Участие территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения (ВМЗ) в муниципальных образованиях Архангельской области

Направление деятельности ТОС	Номер вопроса местного значения в 131-ФЗ, соответствующий направлению
Ремонт и реконструкция дорог местного значения, тротуаров, мостов.	ВМЗ поселений: 5
Обустройство: - колонок, водонапорных башен и других источников	ВМЗ поселений: 4
- памятников, посвященных ВОВ, памятников духовного наследия	ВМЗ поселений: 13, 13.1
- детских площадок	ВМЗ поселений: 15
- спортивных объектов	ВМЗ поселений: 14
- домов культуры, центров досуга, музеев; туристических объектов; домов творчества	ВМЗ поселений: 12
- лесопарков, пастбищ, парков отдыха	ВМЗ поселений: 15
- пожарных водоемов	ВМЗ поселений: 9
Реализация проектов по благоустройству дворов	ВМЗ поселений: 19
Дополнительные направления деятельности по информации, размещенной в источниках	ВМЗ поселений: 6, 28
Источник: составлено по [20; 25; 78].	

Таблица 2.16. Участие территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения в муниципальных образованиях Костромской области

Направление деятельности ТОС	Номер вопроса местного значения в 131-ФЗ, соответствующий направлению
Привлечение населения к работе по благоустройству	ВМЗ поселений: 19
Строительство детских и спортивных площадок	ВМЗ поселений: 14
Проведение субботников	ВМЗ поселений: 19
Посадка зеленых насаждений	ВМЗ поселений: 19
Проведение рейдов по профилактике правонарушений	ВМЗ поселений: 33
Содействие органам социальной защиты	ВМЗ городских округов: 33
Работа с населением по погашению задолженности за коммунальные услуги	ВМЗ поселений: 4
Проведение мероприятий в сфере культуры и спорта	ВМЗ поселений: 12, 14
Источник: составлено по [36; 37].	

В муниципальном образовании «Городской округ „Город Вологда“» ТОСы участвуют в решении 20 вопросов местного значения из 34 возможных, что составляет 59% (табл. 2.17).

Таблица 2.17. **Участие территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения в городе Вологде**

Направление деятельности ТОС	Номер вопроса местного значения в 131-ФЗ, соответствующий направлению
Строительство при участии ТОС спортивных сооружений (футбольных полей, волейбольных площадок, хоккейных коробок), детских игровых площадок, мест отдыха, малых архитектурных форм, контейнерных площадок	ВМЗ городских округов: 19, 20, 24, 25
Проведение ТОС субботников по очистке территории от мусора, благоустройство и ремонт дворовых территорий, подъездов, детских площадок, благоустройство зон отдыха, парков, скверов, аллей, водоемов, берегов рек, озеленение территорий, украшение дворовых территорий к новогодним праздникам, помощь коммунальщикам по расчистке дворов от снега	ВМЗ городских округов: 20, 25
<p>Контроль за ремонтом дворовых территорий, дорог, капитальным ремонтом домов; содействие деятельности советов многоквартирных домов; контроль за начислением коммунальных платежей; контроль за качеством транспортного обслуживания населения (интервалы движения, состояние троллейбусов, автобусов, культура обслуживания); контроль за состоянием дворовых территорий и объектов инфраструктуры; контроль за соблюдением правил торговли; выявление мест незаконной торговли, надписей на зданиях; выявление незаконной и мешающей рекламы, игровых автоматов</p> <p>Разработка ТОСами и согласование с Администрацией города в 2013 г. проектов по комплексному развитию территорий практически всех микрорайонов; выдвижение инициатив по ремонту дворовых территорий и участие в нем, инициатив по установке знаков, а также проектов по уличному освещению, инициатив по вопросам благоустройства набережных; отстаивание органами ТОС сохранения территорий и зон отдыха; выделения «зон здоровья» в городе (территорий парков, скверов и т.д., свободных от курения); выделения зон парковки; изменения схемы движения по территории дворов</p>	<p>ВМЗ городских округов: 4, 5, 6, 7, 10, 15, 25, 26.1</p> <p>ВМЗ городских округов: 5, 11, 20, 25, 26,</p>
Проведение ТОСами культурных мероприятий в микрорайонах города (концерты, тематические праздники, праздники для детей); организация конкурсов, круглых столов, спартакиад и спортивных мероприятий среди взрослых и детей, мероприятий в поддержку здорового образа жизни; мероприятий по возрождению традиций празднования; организация литературных вечеров, конкурсов к Международному женскому дню; создание и деятельность клубов по интересам, Школы молодых родителей; проведение мероприятия по обмену саженцами; восстановление и ремонт памятников; чествование активистов ТОС и жителей, внесших значительный вклад в развитие микрорайона; выпуск специальных материалов (книг, газет, информационных листов, видеороликов) об истории микрорайона и его современной жизни; участие в общегородских культурных праздниках, мероприятиях и социально значимых проектах	ВМЗ городских округов: 17, 17.1, 18, 19, 34

Организация конкурсов детских рисунков, конкурса проектов и идей по благоустройству города, конкурса среди детей и подростков на лучшие макеты и рисунки снежных крепостей; организация детских спартакиад и спортивных мероприятий, экскурсий для школьников, познавательных мероприятий (например, «Веселая наука»); инструктирование школьников по безопасности дорожного движения; проведение профилактических бесед на различные темы	ВМЗ городских округов: 34, 37
Благоустройство и подготовка при участии ТОС детских садов и детских домов к началу учебного года, сбор подарков для Дома малютки, участие представителей ТОС в Дне донора, организация бесплатных спортивных тренировок для детей, поздравление ветеранов ВОВ и тружеников тыла и вручение им подарков	ВМЗ городских округов: 13, 33
Источник: составлено по [46; 88].	

Силами органов ТОС удается привлекать значительные объемы финансовых средств из внебюджетных источников (средства населения, бизнеса, фондов, грантов и т.д.) на реализацию проектов, направленных на решение как текущих вопросов развития муниципальных образований, так и проектов, имеющих стратегическое значение. Так, в Костромской области в 2013–2014 гг. получено 8,2–8,5 млн. руб. финансовых средств из внебюджетных источников, в Республике Коми в 2013 г. – 2,287 млн. руб., в Архангельской области в целом за 2006–2014 гг. – 131,2 млн. руб., или по 16,6 млн. руб. в среднем за год (табл. 2.18).

Таблица 2.18. Соотношение объемов привлеченных внебюджетных средств на реализацию проектов ТОСами и доходов местных бюджетов

Показатели	Костромская область		Архангельская область	Республика Коми
	2013 г.	2014 г.	В целом за 2006-2014 гг.	2013 г.
Привлечено на добровольной основе средств жителей, организаций, спонсоров, млн. руб.	8,225	8,466	131,200	2,287
Доходы консолидированных местных бюджетов, млн. руб.	12682,5	13280,0	252264,4	33090,3
Собственные доходы консолидированных бюджетов, млн. руб.	5839,7	5253,1	101440,9	13565,0
В % к доходам всего	0,065	0,064	0,052	0,007
В % к собственным доходам	0,141	0,161	0,129	0,017
Источник: рассчитано по [20; 25; 36; 37; 45; 85]				

Как показывают приведенные данные, в трех рассматриваемых регионах объемы внебюджетных средств, привлеченных ТОСами, не превышали и 0,2% от суммарного объема доходов всех местных бюджетов. Во многом это связано с тем, что пока к проектам, инициированным и реализуемым ТОС, слабо привлекается бизнес, средства различных российских и зарубежных фондов, грантов. Однако ряд проектов и мероприятий реализуются ТОСами без финансовых затрат, исключительно силами жителей или с помощью поддержки со стороны муниципальных предприятий и учреждений без дополнительных затрат ресурсов и средств. И в этом также заключается значительный потенциал ТОС как института развития на местном уровне.

Результаты проведенного исследования позволяют утверждать, что территориальное общественное самоуправление может играть значительную роль в развитии муниципального образования, оно может стать эффективным институтом развития на муниципальном уровне при наличии эффективного механизма самоуправления, объединения сил, ресурсов и средств населения, бизнеса и власти для реализации проектов, направленных на решение местных вопросов и проблем. Эти вопросы будут подробно рассмотрены в третьей главе.

ГЛАВА 3

МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

3.1. Агентство муниципального развития в управленческих округах как координирующий элемент системы институтов развития и реализации проектов муниципально-частного партнерства

Достижение стратегических целей социально-экономического развития муниципального образования в условиях ограниченности финансовых, инвестиционных, кадровых и прочих ресурсов проблематично без организации эффективного взаимодействия местных органов власти с региональными и федеральными, бизнес-сообществом и населением, проживающим на данной территории. В связи с этим внедрение новых механизмов управления, основанных на партнерских отношениях участников, должно стать одним из приоритетов в развитии муниципалитета.

Муниципально-частное партнерство (МЧП) наряду с такими традиционными финансовыми инструментами, как кредитование, акционирование и приватизация муниципальных предприятий, является альтернативным путем привлечения внебюджетных средств для решения приоритетных задач социально-экономического развития локальных территорий.

К основным признакам, отличающим МЧП от других форм взаимодействия власти и бизнеса, относятся:

- долгосрочный (стратегический) характер взаимодействия публично-го и частного сектора;
- юридически закрепленные формы сотрудничества (соглашение, договор, контракт);
- солидарная ответственность участников за достижение целей партнерства;
- регламентация прав, обязанностей участников, перекрестное разделение рисков между ними, баланс интересов [11, 22].

На основе анализа успешной зарубежной и отечественной практики реализации инвестиционных проектов с участием бизнес-структур можно выделить следующие основные преимущества муниципально-частного партнерства для *местных органов власти*:

а) сокращение бюджетных расходов на содержание (эксплуатацию) объектов муниципального значения;

б) разделение рисков проекта между муниципальным образованием и частным инвестором;

в) повышение эффективности управления реализацией проекта путем передачи некоторых функций частному оператору (инвестору);

г) повышение качества, физической и экономической доступности предоставляемых услуг.

В свою очередь *частный сектор* тоже имеет определенные преимущества от участия в таких проектах, заключающиеся:

а) в доступе к сферам, ранее закрытым для предпринимательской деятельности;

б) разделении рисков вместе с публичным сектором;

в) снижении затрат на реализацию проекта благодаря поддержке со стороны органов власти (налоговые льготы, консультационная поддержка, административное и политическое содействие при реализации проектов партнерства);

г) создание положительного имиджа предпринимателя в глазах общественности и бизнес-сообщества [11, 22].

Вступая в соглашения партнерства, органы власти и бизнес преследуют разные и довольно противоречивые цели. Поэтому успешная реализация проектов муниципально-частного партнерства требует нахождения некоторого баланса интересов и наличия определенных выгод для всех сторон соглашения.

Проекты муниципально-частного партнерства, как правило, реализуются в инфраструктурных сферах экономики, таких как:

– жилищно-коммунальное хозяйство (обслуживание инженерных сетей, вывоз и утилизация твердых бытовых отходов);

– жилищное строительство (местные органы власти берут на себя обязательства по решению организационно-правовых проблем: выделение и оформление земельных участков, содействие их инфраструктурному обустройству и др., а частные компании осуществляют строительство и реализацию жилья по заранее оговоренным ценам и на согласованных с местными органами власти условиях);

– благоустройство территории (обслуживание водоемов субъектами малого бизнеса, наделенных при этом правом их эксплуатации и получения доходов от организации спортивного рыболовства);

– строительство детских садов (на основе концессий, «BOLT»–соглашений)⁶, оборудование школ и других образовательных учреждений силами частных компаний, получающих при этом право на застройку и развитие прилегающей территории);

– туризм, рекреация и спорт (строительство за счет средств частного инвестора туристской, спортивной инфраструктуры и дальнейшая эксплуатация данных объектов с возможностью получения дохода).

Хотя партнерские отношения дают преимущества и местным органам власти, и частному бизнесу, развитие их взаимодействия часто тормозят определенные риски и ограничения. К основным причинам слабой активности власти и бизнеса в части реализации совместных инвестиционных проектов относятся следующие:

а) отсутствие на финансовом рынке длинных и дешевых кредитных ресурсов;

б) несовершенство законодательной базы;

в) отсутствие возможностей предоставления долгосрочных бюджетных гарантий; нехватка средств для реализации проектов у региональных бюджетов);

г) отсутствие четкой отраслевой политики по расширению практики МЧП в отдельных сферах.

Другим препятствием на пути развития МЧП являются неспособность муниципальных образований, имеющих привлекательные сферы и объекты для инвестирования, подготовить и «презентовать» проект для инвесторов, при этом отсутствуют специализированные частные компании, владеющие соответствующим инструментарием и способные вкладывать финансовые средства в инфраструктурные проекты.

Для того чтобы механизмы муниципально-частного партнерства стали реальной альтернативой традиционным методам бюджетного финансирования проектов местного значения, необходима реализация комплекса мероприятий, направленных на минимизацию рисков и создание привлекательного инвестиционного климата на территории муниципального образования.

⁶ Модель «BOLT» (Build – Own – Lease – Transfer: «Строительство – Собственность – Аренда – Передача»). На конкурсной основе инвестор за счет собственных или привлеченных средств производит строительство объекта, после чего сдает его в аренду муниципалитету. По окончании срока окупаемости объект соглашения переходит в муниципальную собственность.

Решить существенную часть этих проблем возможно благодаря формированию организационно-экономического механизма взаимодействия местных, региональных органов власти, институтов развития в процессе разработки и реализации проектов муниципально-частного партнерства. Заключение соглашений о совместной деятельности служит одним из условий для минимизации рисков реализации проектов партнерства и формирования благоприятного инвестиционного климата.

Однако в настоящее время специализированные организации, выступающие в качестве институтов развития и ответственные за разработку и реализацию инвестиционных проектов, в том числе в формате партнерства власти и бизнеса, еще только начинают формироваться на муниципальном уровне. На наш взгляд, в качестве таких структур целесообразно создавать в муниципальных образованиях (на уровне городского округа, нескольких муниципальных районов – управленческого округа) автономные некоммерческие организации – *агентства муниципального развития* и включать в состав их учредителей представителей администрации муниципалитета, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также наиболее крупных предприятий. Это позволит данному институту развития стать реальным связующим звеном между органами власти и бизнес-сообществом муниципального образования в процессе разработки и реализации совместных инвестиционных проектов.

В структуре управления проектом муниципально-частного партнерства можно выделить следующие основные элементы (рис. 3.1) [22].

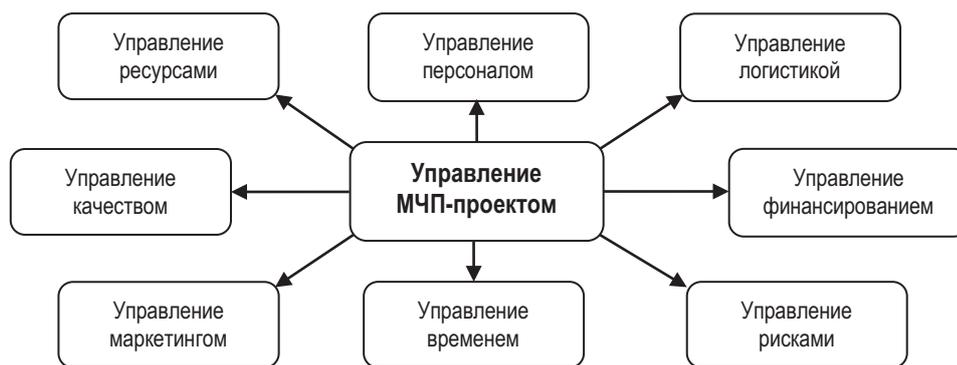


Рисунок 3.1. **Функциональное управление МЧП-проектом со стороны Агентства муниципального развития**

Совокупность методов и инструментов управления МЧП-проектами представляет собой сложную методологию управления инвестициями в рамках территории, позволяющую:

- разрабатывать стратегию формирования инвестиционных ресурсов муниципального образования, включающую оценку общей потребности в финансовых средствах;
- осуществлять анализ инвестиционного рынка и формировать инвестиционный портфель территории с проведением его оценки по критериям доходности и риска;
- оценивать эффективность инвестиций в рамках сформированного бизнес-плана реализации МЧП-проекта;
- проводить отбор и оценку инвестиционной привлекательности конкретных МЧП-проектов;
- оценивать инвестиционные качества отдельных финансовых инструментов и отбирать наиболее эффективные из них;
- осуществлять планирование и оперативное управление реализацией конкретных проектов и программ;
- организовывать процедуру закупок и поставок, а также управление качеством МЧП-проекта;
- обеспечивать эффективное осуществление инвестиционного процесса, включая управление изменениями и подготовку решений о своевременном закрытии неэффективных МЧП-проектов как с экономической, так и с социальной стороны;
- организовывать завершение проекта.

Агентство муниципального развития для решения поставленных перед ним задач может выполнять следующие *функции*:

5. Поиск инвесторов для реализации проектов, презентация инвестиционных возможностей муниципального образования в России и за рубежом.

6. Содействие реализации проектов, в том числе в формате МЧП, обеспечение режима «одного окна» для инвесторов при взаимодействии с администрацией муниципалитета и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

При этом могут использоваться нижеперечисленные *инструменты*.

- Разработка и утверждение документов территориального планирования муниципального образования (генеральный план, правила землепользования и застройки, схемы тепло-, водоснабжения и водоотведения и др.).

Неурегулированность процессов территориального планирования является одним из факторов, тормозящих развитие муниципально-частного партнерства. Принятие соответствующих документов позволит потенциальному инвестору определить ориентиры в развитии своего бизнеса, наиболее перспективные с точки зрения окупаемости проекты, имеющие, кроме того, важное значение в решении задач социально-экономического развития муниципалитета на долгосрочную перспективу.

- Сокращение сроков подготовки документации и предоставления земельных участков для реализации инвестиционных проектов.

Для решения этой проблемы необходимо обеспечить разработку документов по планировке территории. При этом целесообразным является создание геоинформационной системы муниципального образования (ГИС), что позволит потенциальному инвестору упростить выбор наиболее подходящих площадок для организации нового производства (предприятия).

- Разработка муниципальной нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы взаимодействия власти и бизнеса.

Для регламентации механизмов взаимодействия местных органов власти и бизнеса целесообразным является разработка и принятие при непосредственном участии Агентства муниципального развития положения «О муниципально-частном партнерстве» и прочих нормативно-правовых актов подзаконного и правоприменительного плана, в которых должны быть отражены цели и принципы организации данного сотрудничества, определены сферы и объекты соглашения, условия и формы участия муниципального образования в проектах муниципально-частного партнерства.

В то же время важно разработать и утвердить план организационных, финансовых, информационных мероприятий по развитию муниципально-частного партнерства на ближайшую перспективу.

7. Поиск наиболее эффективных механизмов финансирования инвестиционных проектов.

Этой цели служат такие *инструменты*, как:

- организация финансирования прединвестиционной стадии реализации приоритетных проектов, т.е. подготовка проектно-сметной документации, выкуп земельного участка и т.п.

- наличие эффективных мер финансовой поддержки частного партнера.

В условиях существования высокого уровня рисков для инвестирования необходима разработка стимулирующей системы субсидий и льгот, предоставляемых бизнесу, развивающему приоритетные для муниципального образования отрасли экономики.

Наиболее распространенными формами финансового участия органов власти в проектах партнерства являются:

а) муниципальные гарантии и субсидирование процентной ставки по займам, привлекаемым частным партнером для исполнения соглашения о муниципально-частном партнерстве;

б) оказание поддержки частному партнеру в форме предоставления льгот по местным налогам (земельный налог);

в) софинансирование части расходов на реализацию проекта.

При этом схема возврата вложенных инвестиций может предполагать как периодические платежи из местного бюджета после ввода объекта в эксплуатацию и от конечных потребителей, так и смешанные механизмы компенсации инвестиционных расходов [14].

- Обеспечение земельных участков объектами транспортной, энергетической и коммунальной инфраструктуры.

В рамках данного направления целесообразно создать пул инженерно подготовленных участков под застройку объектами жилого, промышленного и общественно-делового назначения. Причем источником финансовых средств могут быть средства местного бюджета, ассигнования из регионального бюджета в рамках участия муниципалитета в областных программах.

8. Оперативное сопровождение процесса реализации МЧП-проектов.

По мнению ряда ученых, открытость процесса разработки и реализации проекта партнерства – залог его успеха и соответствия потребностям развития территории. Контроль и оценка результатов должны иметь общественный характер для того, чтобы не только объективно оценить успехи, но и ускорить принятие необходимых управленческих решений.

Важным механизмом участия жителей в разработке проектов муниципально-частного партнерства являются общественные обсуждения и публичные слушания. Наличие постоянного контроля за ходом реализации МЧП-проектов «снизу» позволит существенно минимизировать потенциальные злоупотребления со стороны участников соглашения.

Представляем *инструменты оперативного сопровождения процесса реализации МЧП-проектов.*

- Проведение семинаров, конференций и круглых столов по вопросам организации проектов муниципально-частного партнерства.

К участию в таких мероприятиях целесообразно привлекать все заинтересованные стороны (потенциальные инвесторы, кредитные, инвести-

ционные структуры, страховые, консалтинговые компании, общественные организации), что позволит найти оптимальные пути развития инструментов МЧП с учетом специфики муниципального образования.

- Организация публичных слушаний, общественных обсуждений проектов, планируемых к реализации на принципах муниципально-частного партнерства.

Для организации открытого диалога и дискуссий между властью, бизнес-сообществом и общественностью целесообразным является создание при главе муниципального образования «площадок» (общественный совет; совет по стратегическому развитию, инвестициям и инновациям; координационный совет в области развития малого и среднего предпринимательства; совет по экономическому развитию муниципального образования и т.п.).

Организационная схема отбора бизнес-структур для реализации МЧП-проекта включает в себя четыре этапа, реализуемых посредством выполнения основных управленческих функций (рис. 3.2).

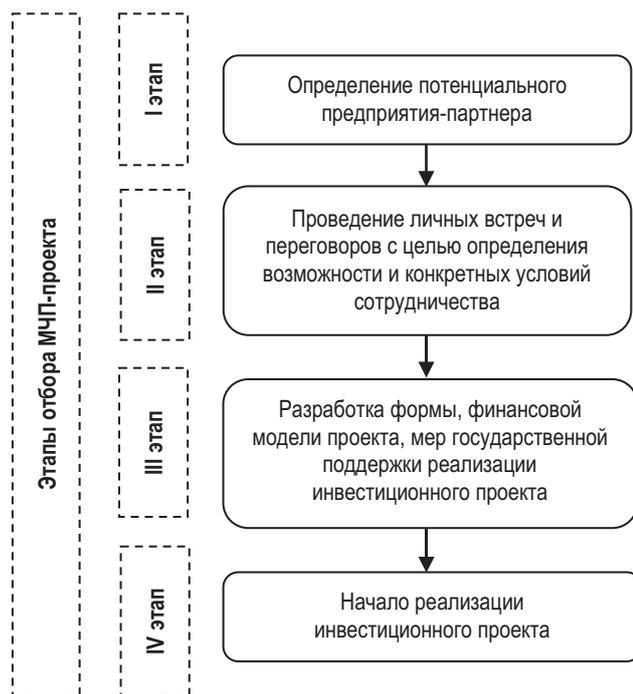


Рисунок 3.2. Алгоритм отбора хозяйствующих субъектов для реализации проектов муниципально-частного партнерства

На первом этапе на основе анализа результатов деятельности (бухгалтерская, налоговая отчетность и др.) определяется хозяйствующий субъект – потенциальный партнер для реализации инвестиционного проекта.

Далее проводятся личные встречи и переговоры с предпринимателями и потенциальными инвесторами, выявляются и структурируются инвестиционные проекты, изучаются проблемы, препятствующие их реализации.

Выбор конкретных форм, а также механизмов поддержки реализации инвестиционных проектов на принципах муниципально-частного партнерства должен осуществляться с учетом отраслевой и сложившейся на территории специфики.

Эффективное управление жизненным циклом МЧП-проекта позволит получить синергетический эффект от сотрудничества публичного и частного секторов при решении приоритетных проблем социально-экономического развития территории.

Одним из условий успешной реализации Агентством своих функций является вовлечение в его состав высококвалифицированных кадров, которые знают специфику функционирования государственных и корпоративных финансов, деятельность федеральных и региональных институтов развития.

Реализуемые проекты должны быть нацелены на диверсификацию экономики муниципального образования, а также содействие общему росту уровня социально-экономического развития территории.

При этом деятельность Агентства развития должна оцениваться такими объективными результатами, как создание новых рабочих мест, увеличение количества предприятий малого и среднего бизнеса и объемов их производства, повышение среднего уровня заработной платы, собственных доходов местного бюджета, рост среднесписочной численности занятых в малом бизнесе и др.

Организационно-экономический механизм функционирования региональных и муниципальных институтов развития и их участия в реализации проектов муниципально-частного партнерства должен быть ориентирован на формирование вертикали институтов (федеральных, региональных, местных), их активное взаимодействие между собой и использование адаптированных инструментов управления проектами. Иными словами, в процессе деятельности институтов должны учитываться особенности и общие тенденции социально-экономического развития муниципальных образований региона для того, чтобы выбирать наиболее эффективные инструменты управления. В данном случае возможно нала-

живание полноценного взаимодействия и учет интересов муниципальных и региональных органов власти.

Следует подчеркнуть, что обеспечение сбалансированного социально-экономического развития региона требует синхронизации действий региона и муниципалитетов по таким направлениям территориальной экономической политики, как:

- стимулирование экономического развития путем создания новых точек роста в регионах на основе конкурентных преимуществ;
- координация инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений;
- сокращение дифференциации между муниципальными образованиями в уровне и качестве жизни населения с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики, обеспечивающих рост человеческого потенциала.

В связи с этим деятельность региональных и муниципальных институтов развития должна быть направлена на решение следующих задач.

1. Повышение связанности территорий на основе определения точек роста, зон опережающего развития.

В процессе стратегического планирования социально-экономического развития, разрабатывая долгосрочные программные документы по отраслям экономики и социальной сферы, долгосрочные целевые региональные программы, необходимо взаимно увязывать их с учетом территориальной специфики, перспективных направлений развития. Долгосрочные региональные целевые программы должны задавать ориентиры и для муниципальных целевых программ.

2. Повышение эффективности деятельности органов государственной власти субъекта РФ, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Решение этой задачи требует прежде всего создания стимулов для региональных и муниципальных властей к эффективному осуществлению полномочий и использованию финансовых ресурсов, максимальной реализации экономического потенциала территорий, а также внедрения механизма оценки эффективности деятельности региональных и муниципальных властей по соответствующим сферам. Комплексный и системный подход к выполнению указанных задач предполагает принятие региональной концепции, целевой программы развития муниципальных образований и местного самоуправления.

Как свидетельствует успешная отечественная практика, координацию деятельности органов государственной власти субъекта РФ, крупных муниципальных образований (районов и городских округов), региональных и муниципальных институтов развития могут осуществлять созданные на территории региона *управленческие округа*.

Такая форма координации действует уже в Свердловской области, где созданы 5 управленческих округов (Восточный, Горнозаводской, Западный, Северный, Южный). Под округом в законе Свердловской области понимается часть ее территории, на которой осуществляются координация деятельности исполнительных органов государственной власти региона, анализ и прогноз социально-экономического развития входящих в округ административно-территориальных единиц, имеющих близкие по характеристикам природно-географические условия, ресурсный потенциал, уровни развития промышленности и социальной инфраструктуры, транспортную доступность, финансовые возможности и численность населения [43]. Округ не является административно-территориальной единицей. Самостоятельная система исполнительных органов государственной власти в округе не образуется.

Одним из новых подходов к зонированию территории стало в Алтайском крае внедрение в 2009 году предметно-зонального (проблемно-объектного) метода государственного управления. С учетом существующих хозяйственно-экономических связей между территориями края и транспортной доступности определены 7 управленческих округов (Барнаульский, Заринский, Бийский, Алейский, Каменский, Славгородский и Рубцовский), каждый из которых закреплен за одним и заместителей губернатора края. По каждому округу ежеквартально подготавливаются справки о социально-экономическом развитии, проводятся совещания, круглые столы с представителями муниципалитетов округа. Создание управленческих округов позволило оперативно реагировать на изменения социально-экономической ситуации в муниципалитетах, решая в текущем режиме возникающие проблемы [42].

В целях рациональной организации территориального управления социально-экономическим развитием предлагается рассматривать регион в разрезе *территориально-экономических зон*.

Критериями их выделения, на наш взгляд, могут стать:

- наличие общих границ;
- сходная специализация экономики муниципалитетов;
- транспортная и географическая связанность (расстояние от админи-

стративного центра округа до районных центров округа не должно превышать 200 км, кроме того, должно иметься постоянное транспортное сообщение по наиболее близким маршрутам);

– схожие тенденции в социально-экономическом развитии районов.

Например, в Вологодской области, в силу сходной специализации Кирилловского и Белозерского муниципальных районов, Тотемского и других восточных районов, а также дуоцентрического характера формирующейся агломерация (города Вологда и Череповец с прилегающими к ним районами), состав муниципальных образований управленческих округов может выглядеть следующим образом:

1. *Западный* управленческий округ (Бабаевский, Чагодощенский и Устюженский районы) с административным центром в г. Бабаево.

2. *Северо-Западный* управленческий округ (Вытегорский, Вашкинский, Белозерский и Кирилловский районы) с центром в г. Белозерске.

3. *Вологодский* управленческий округ (г. Вологда, Вологодский, Грязовецкий, Междуреченский, Сокольский и Усть-Кубинский районы) с центром в г. Вологде.

4. *Череповецкий* управленческий округ (г. Череповец, Кадуйский, Череповецкий и Шекснинский районы) с центром в г. Череповце.

5. *Верный* управленческий округ (Верховажский, Вожегодский, Сямженский и Харовский районы) с центром в г. Харовске.

6. *Восточный* управленческий округ (Бабушкинский, Великоустюгский, Кичменгско-Городецкий, Никольский, Нюксенский, Тарногский и Тотемский районы) с центром в г. Великий Устюг.

Наибольшую среднюю плотность населения имеют территории пригородных округов (Вологодского и Череповецкого), в остальных она достаточно низкая – 2,5–3,5 чел./кв. км. Территории Вологодского и Череповецкого округов, на которых наиболее развито промышленное и сельскохозяйственное производство, являются достаточно инвестиционно привлекательными. Наименьшие доли собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджета наблюдаются в Северо-Западном, Восточном и Северном округах.

Средний размер оплаты труда минимален в Северном, Северо-Западном и Восточном округах. Самый высокий уровень безработицы – в Северо-Западном и Северном (в среднем 2,8%, что на 1 п.п. выше среднеобластного). Районы, входящие в их состав, характеризуются минимальным уровнем благоустройства жилого фонда и наиболее высокой смертностью [16].

Кроме того, эти районы достаточно сходны по тенденциям, особенностям и условиям развития. Таким образом, выделение территориально-экономических зон является достаточно обоснованным.

Сложившаяся во многих муниципальных образованиях (например, входящих в Восточный округ) ситуация хронического отставания уровня социально-экономического развития от среднеобластных показателей обусловлена рядом объективных и субъективных причин.

К объективным причинам относится удаленность муниципальных образований от административного центра области. Это существенно снижает эффективность управления такой территорией и оказывает отрицательное влияние на процессы межмуниципального сотрудничества.

Среди субъективных причин ключевыми являются недостаточный уровень развития обрабатывающих производств (исторически сложившийся дисбаланс в расположении предприятий обрабатывающей и добывающей промышленности отрицательно сказывается на социально-экономическом развитии данных территорий). Это обстоятельство влияет на уровень заработной платы, значение которого ниже регионального, что является основной причиной социальной напряженности, низкого качества жизни и оттока высококвалифицированных кадров в соседние субъекты Российской Федерации, в которых более высокий уровень жизни населения. Местные бюджеты характеризуются крайне низкой финансовой обеспеченностью и, как следствие, низкой самостоятельностью. Хотя надо сказать, что некоторые районы обладают значительными конкурентными преимуществами (например, восточные районы имеют богатый природно-ресурсный потенциал: лес, пески, гравий).

Основными *функциями* институтов развития, создаваемых в этих управленческих округах, могут стать:

- анализ проблем и перспектив социально-экономического развития территорий (муниципальных районов, городского округа);
- постоянное взаимодействие с органами местного самоуправления муниципальных районов или округа по вопросам инвестиционного развития (консультирование, информирование, разъяснение);
- содействие совместно с инвестиционными уполномоченными районами и Корпорацией развития области в поиске инвесторов, разработке, реализации проектов в экономической и социальной сфере и т.п. (рис. 3.3).

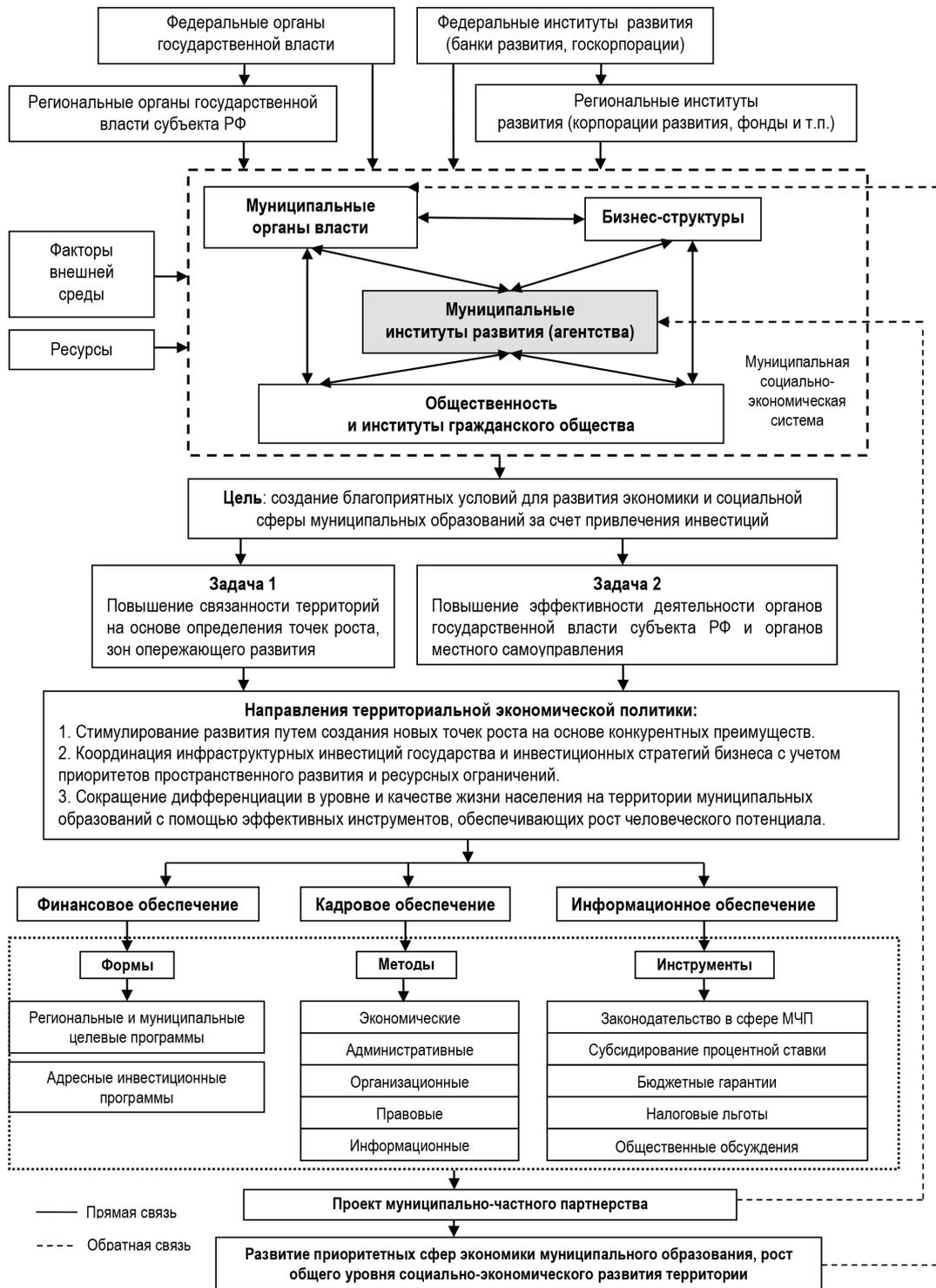


Рисунок 3.3. Концептуальная схема механизма участия институтов развития в реализации проектов муниципально-частного партнерства [30]

Как было отмечено ранее, на практике регионы не являются монолитом, к которому могут быть применены единые методы управления развитием. Нередко один административный регион включает в себя совершенно разнородные по своей природе и характеру части, которые связывает вместе только административный статус. И для таких территорий необходимы дифференцированные меры поддержки со стороны институтов развития, поскольку процветающий муниципалитет – полюс роста экономики региона.

Обобщение разработок исследователей данной проблематики позволило сформировать специфические методы и инструменты управления для территорий с различным уровнем социально-экономического развития и экономической специализацией (табл. 3.1).

Таблица 3.1. **Направления и инструменты поддержки развития различных типов муниципальных образований региона**

Уровень социально-экономического развития и потенциал муниципального образования	Направления и инструменты поддержки со стороны региональных и муниципальных органов власти, институтов развития
1. Высокий и выше среднего уровень развития и высокий потенциал	<p>Направления: создание для муниципальной власти четких стимулов к поддержке процессов экономического роста, обеспечению его комплексности и сбалансированности; создание возможности для обеспечения крупных инвестиций в коммунальную и социальную инфраструктуру, от чего в значительной степени могут зависеть темпы и перспективы развития; выведение на бездотационность для обеспечения большей финансовой самостоятельности и перспектив устойчивого роста; обеспечение доступности источников финансирования для осуществления значимых для территории инвестиционных проектов по открытию новых производств, а также реализация инфраструктурных проектов.</p> <p>Инструменты: создание бизнес-инкубаторов на территории муниципального образования; создание инвестиционных фондов развития территорий и поддержки гражданских инициатив и поддержка перспективных проектов развития. выставки, ярмарки, использование СМИ для трансляции опыта на другие территории.</p>
2. Средний уровень развития и потенциал	<p>Направления: доступ к финансированию для реализации проектов; организационная поддержка в маркетинге территории, во взаимодействии с инвесторами, в других аспектах муниципального и проектного управления.</p> <p>Инструменты: субсидии и бюджетные гарантии; создание бизнес-инкубаторов на территории муниципального образования; страхование рисков; выставки-ярмарки; содействие разработке проектов реструктуризации экономики муниципалитета.</p>

3. Низкий и ниже среднего уровень развития и потенциал	<p>Направления: обеспечение гарантированного предоставления необходимого минимума инфраструктурных и социальных услуг для проживающего населения; сохранение шанса превращения в реструктурирующиеся (то есть возможность расширения производства и открытия новых, с более комплексным использованием всех имеющихся ресурсов развития), что предполагает обеспечение финансовой и организационной поддержки; поддержка содержания, реконструкции и строительства дорог и транспортной доступности в целом.</p> <p>Инструменты: дотации, субсидии, субвенции; налоговые льготы; создание бизнес-инкубаторов на территории муниципального образования; субсидии на подготовку кадров; экспертиза проектов развития и бюджетов; оказание консалтинговых услуг; совершенствование законодательных актов, регулирующих отдельные виды деятельности и правовое поле.</p>
--	--

Территории с высоким уровнем социально-экономического развития имеют достаточные предпосылки и возможности для самостоятельного развития в долгосрочной перспективе, поэтому им требуется преимущественно косвенная поддержка со стороны региональных и местных институтов, заключающаяся в обеспечении инвестиционной деятельности бизнеса (организация муниципальных бизнес-инкубаторов, выставок, ярмарок и т.п.) и создании площадок, оборудованных соответствующей инфраструктурой для активизации хозяйственной деятельности.

Низкий уровень развития значительной части муниципальных районов области и отсутствие возможностей для самостоятельного решения имеющихся социально-экономических проблем обуславливает необходимость прямой поддержки со стороны институтов развития. В первую очередь, это обеспечение свободного доступа к финансированию для реализации приоритетных инвестиционных проектов (субсидии, бюджетные гарантии, налоговые льготы, экспертиза проектов развития и бюджетов, субсидии на подготовку кадров и т.п.).

Данное направление предполагается реализовать путем «мягкой диверсификации» на основе сохранения существующих на территориях базовых производств по добыче и переработке природных ресурсов, предприятий сельского хозяйства, лесной и деревообрабатывающей промышленности с постепенным увеличением доли средних и малых предприятий в новых сферах материального производства (комплексная переработка отходов, возрождение производства строительных материалов, машиностроение) и

сфере услуг (сбытовая инфраструктура, туристско-рекреационная деятельность, инженерная инфраструктура, транспортная логистика). Значительную роль в данных процессах и должны сыграть региональные и местные институты развития, позволяющие консолидировать и рационально использовать ограниченные бюджетные и частные финансовые ресурсы для реализации приоритетных инвестиционных проектов.

3.2. Методы стимулирования развития территориального общественного самоуправления

Формирование территориального общественного самоуправления (ТОС) предполагает поэтапную реализацию комплекса следующих мероприятий:

1. Определение возможной территории деятельности ТОС: многоквартирный дом, несколько домов, улица (-ы), жилой квартал, микрорайон города.

2. Формирование инициативной группы жителей территории (при поддержке представителей местной администрации).

3. Проведение агитационных собраний с целью информирования об идее создания ТОС, а также конференции (собрания) по его организации.

4. Подготовка проектов учредительных документов и учредительного собрания (схода), конференции.

5. Проведение учредительного собрания (схода), конференции по выборам органов ТОС и утверждение учредительных документов (устава).

6. Регистрация учредительных документов.

Возможны два вида регистрации ТОС: муниципальная и государственная. Муниципальная заключается в регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения (или района). Причем ТОС будет считаться учрежденным лишь с момента осуществления этих процедур. По Федеральному закону № 131 данный вид регистрации считается обязательным, хотя статус юридического лица субъекты ТОС при этом не приобретают. Государственная регистрация заключается в приобретении статуса юридического лица – некоммерческой организации (НКО). Однако это должно быть особо оговорено в уставе.

7. Определение помещения для осуществления деятельности ТОС, где будут проходить собрания граждан, рабочих групп и располагаться орган управления.

8. Распределение обязанностей между членами.

9. Составление плана работы ТОС на месяц, квартал, год и на плановый период 2–3 года.

10. Заключение договора с органами местного самоуправления о сотрудничестве и взаимодействии, о реализации каких-либо мероприятий, о возможной передаче функций по решению отдельных вопросов местного значения.

11. Разработка плана деятельности ТОС по социально-экономическому развитию территории.

12. Привлечение общественных организаций и населения к реализации плана социально-экономического развития территории.

13. Составление социально-экономического паспорта территории (характеристика жителей, ключевых проблем, ресурсов, организаций, предлагаемых проектов, контактные данные активистов и т.д.).

14. Взаимодействие органов местного самоуправления и субъектов ТОС способствует более эффективному использованию бюджетных средств, особенно это касается вопросов местного значения конкретного поселения (деревни). При этом органы ТОС как субъекты, максимально приближенные к населению, могут вносить в органы местного самоуправления предложения о том, на решение каких первостепенных проблем следует направить муниципальные средства.

С развитием территориального общественного самоуправления расстановка приоритетов в решении местных проблем и участия в их реализации переходит от местных властей к населению, а это является основой эффективно функционирующего реального местного самоуправления.

Таким образом, анализ результатов деятельности территориального общественного самоуправления позволяет утверждать, что с его помощью может быть решено большинство проблем, связанных с благоустройством территории, повышением комфортности проживания, а также ряд вопросов социальной защиты отдельных категорий граждан. Вместе с тем, как отмечает известный исследователь и один из идеологов развития территориального общественного самоуправления в России доктор политических наук Е.С. Шомина, «успешность деятельности ТОС во многом определяется отношением к нему власти и наличием (отсутствием) разных механизмов и форм поддержки. Существуют самые разные институты поддержки для уже созданных ТОСов и только формирующихся локальных инициатив жителей» [87]. Среди них, например, *отделы, созданные в органах местного самоуправления* (Омск, Новосибирск, Киров, Рязань, Биробиджан, Сургут, Южно-Сахалинск, Благовещенск, Магадан, Магнитогорск, Долгопрудный, Са-

мара, Нижний Новгород, Пермь), где ТОС, уже ряд лет активно поддерживаемые органами местного самоуправления, имеют помещения и оргтехнику и получают возможность на конкурсной основе реализовывать различные проекты. Размеры *грантовой поддержки отдельных проектов* колеблются от 50 до 500 тысяч рублей, а общие суммы грантовых конкурсов, которые являются важнейшим источником поддержки инициатив жителей, измеряются миллионами рублей [87].

Поддержку развитию ТОС в последнее время все чаще стали оказывать и *ассоциации муниципалитетов*, в частности Совет муниципальных образований Московской области, планирующий создать Координационный совет руководителей органов ТОС Московской области и поддерживающий идею создания Ассоциации ТОС, которой Совет муниципальных образований Московской области окажет необходимую юридическую и организационную помощь [87].

Помимо учреждений, создаваемых при органах местной власти для поддержки ТОС, формируются *некоммерческие фонды, координационные и иные коллегиальные структуры*. Например, в Челябинске создан городской общественный фонд поддержки ТОС «Согласие», в Ангарске – координационные советы территорий, в Иркутске – ресурсные центры по развитию МСУ. Мощными институтами поддержки ТОС являются их *ассоциации* (например, Ассоциация ТОС в Ростове-на-Дону, республиках Коми и Хакасии, в Ивановской, Воронежской и других областях) [87].

Результаты опроса, проведенного специалистами департамента внутренней политики Правительства Вологодской области среди глав муниципальных районов области, указывают на основные проблемы в организации и деятельности органов ТОС.

1. Отсутствует четкое определение места органов ТОС в системе местного самоуправления, в частности:

– круга полномочий, которые могут быть действительно реализованы ТОС самостоятельно или совместно с администрациями;

– механизма взаимодействия ТОС с местными администрациями, их службами и органами государственной власти в решении общих вопросов, касающихся жителей территории (полная подчиненность администрациям, полная независимость от них или взаимное ответственное партнерство с администрациями в решении проблем территорий).

2. Не определены источники финансирования ТОС:

– если это бюджетное финансирование, то какое: постоянное, непостоянное, на конкурсной основе;

– другие источники финансирования ТОС (от пожертвований, внебюджетных фондов, штрафных санкций, узаконенных сборов с юридических и физических лиц).

3. Не урегулирована роль ТОС в контроле за выполнением доходной и расходной части местного бюджета, а также возможности и проблемы организации предпринимательской деятельности ТОС и то, как ТОСы способствуют предпринимательской деятельности на своей территории.

4. Главы муниципальных образований недостаточно информированы о положительном опыте работы ТОС и достигнутых результатах.

Наиболее оптимальная модель деятельности территориального общественного самоуправления как института развития на муниципальном уровне может быть выражена, на наш взгляд, в следующей схеме (рис. 3.4).

Жители муниципального образования имеют потребности в обеспечении комфортных условий своего проживания, повышения общего уровня социально-экономического развития территории и ее благоустройства. Эти общие интересы обуславливают необходимость самоорганизации граждан по месту своего жительства.

Наиболее активные жители объединяются в формальные (посредством создания, регистрации и деятельности органов территориального общественного самоуправления на постоянной основе) и неформальные (разовые объединения для решения каких-либо совместных задач) группы. Органы власти муниципального образования также заинтересованы в повышении роли населения в решении вопросов и задач местного значения. Поэтому в структуре местных администраций (городских округов и муниципальных районов) могут создаваться подразделения по взаимодействию с ТОС и/или центры по работе с населением и ТОС в различных микрорайонах города.

После регистрации ТОС составляется план его деятельности, формируются органы управления, определяются первоочередные мероприятия, проекты, которые необходимо реализовать на данной конкретной территории. Далее выявляются имеющиеся и возможные для привлечения к реализации проектов ресурсы населения, власти и бизнеса, определяются источники финансирования проекта. Это могут быть средства населения, местного бизнеса (в форме пожертвований, благотворительности), а также средства принятых на региональном и местном уровне программ, предусматривающих софинансирование реализации проектов ТОС.

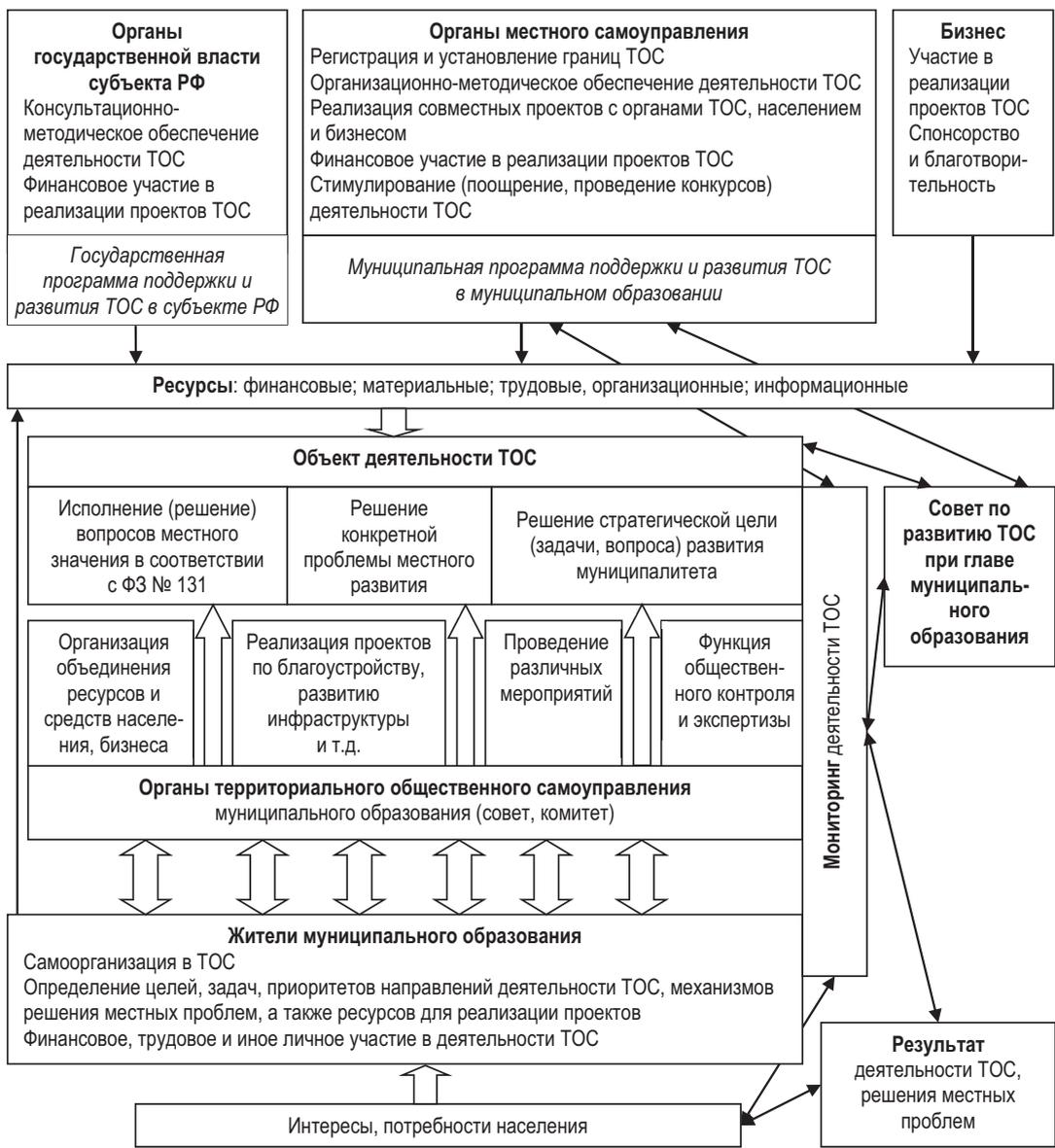


Рисунок 3.4. Концептуальная схема функционирования территориального общественного самоуправления как института развития на муниципальном уровне

Выбор оптимальной модели финансирования проектов ТОС зависит от возможностей региональных и местных бюджетов, числа и активности созданных ТОСов, территориальных особенностей муниципалитетов, покупательной способности доходов населения региона, масштабности (объем финансовых затрат) разработанных проектов. В таком случае можно предположить наличие следующих примерных подходов к структуре финансирования проектов ТОС:

1) 34% (или 50%) – средства бюджета субъекта РФ (субсидии, гранты в рамках соответствующей региональной программы поддержки ТОС); 33% (или 20%) – средства местного бюджета (субсидии, гранты в рамках муниципальной программы поддержки ТОС); 33% (или 30%) – средства внебюджетных источников (населения, бизнеса, общественных организаций и различных внебюджетных фондов, грантодающих организаций);

2) 75% (или 50, или 33%) – средства бюджета субъекта РФ; 25% (или 50, или 67%) – средства внебюджетных источников (при отсутствии муниципальных программ поддержки ТОС);

3) 75% (или 50, или 33%) – средства местного бюджета; 25% (или 50, или 67%) – средства внебюджетных источников (при отсутствии региональных программ поддержки ТОС);

4) 100% – средства внебюджетных источников (при отсутствии региональных и муниципальных программ поддержки ТОС и иных программ, в которых они могут участвовать, и/или для реализации незначительных по масштабу проектов, мероприятий).

После выявления ресурсов для реализации проекта или мероприятия ТОСом определяются его конкретные исполнители (жители соответствующей территории ТОС, сторонние организации по договору, работники муниципальных предприятий, учреждений и органов местного самоуправления с привлечением их ресурсов).

Ежегодно проводится мониторинг деятельности ТОС: оценивается конкретный измеримый результат их деятельности; формируются их финансовые и иные отчеты, соответственно выявляются проблемы в организации ТОС, степень удовлетворения запросов и потребностей населения; ставятся новые задачи на следующий год.

Для координации деятельности ТОС в муниципальном районе (городском округе) целесообразно создать *при главе муниципального образования Совет по развитию территориального общественного самоуправления* как его организационный механизм. В Совет входят руководители органов ТОС и их представители, глава муниципального образования, специалисты

администрации, представители общественных организаций. Он создается после регистрации в муниципальном образовании не менее 5 органов ТОС и собирается не реже одного раза в квартал для обсуждения наиболее актуальных проблем организации ТОС, развития муниципалитета, инициатив населения, возможностей поддержки конкретных проектов населением и т.д.

При разработке и корректировке стратегических и программных документов развития муниципалитета учитывается мнение каждого ТОСа (Совета при главе по развитию ТОС), определяется возможность его конкретного участия в реализации различных программных документов.

Важная роль отводится ТОС как институту общественного контроля на местном уровне, в том числе при реализации проектов государственно-муниципально-частного партнерства на территории присутствия.

Для эффективной реализации данного механизма необходимы следующие формы поддержки территориального общественного самоуправления со стороны органов местного самоуправления района и поселений:

1. Нормативно-правовое и организационно-консультационное обеспечение:

- разработка правовой базы, регламентирующей деятельность ТОС;
- организация деятельности советов по развитию ТОС при главе муниципального образования (городского округа, муниципального района);
- организация деятельности рабочих групп при администрации городского округа с участием представителей ТОС по направлениям деятельности;
- проведение конкурсов на получение грантов для поддержки общественно полезных проектов органов ТОС;
- обучение представителей ТОС;
- организация встреч должностных лиц органов местного самоуправления с населением и представителями ТОС, личного приема граждан на территории присутствия ТОС;
- проведение тематических семинаров, круглых столов, конференций по организационным вопросам для представителей ТОС.

2. Развитие активности населения в участии в деятельности ТОС:

- посредством разработки муниципальных целевых программ, в реализации которых могут принять участие органы ТОС;
- привлечения к участию в мероприятиях по обеспечению сохранности жилищного фонда, санитарной очистке, благоустройству и озеленению территории муниципального образования;

- организации социально значимых работ;
- развития системы поддержки представителей ТОС (материальное поощрение, награждение грамотами, благодарственными письмами и другие формы поддержки).

3. Укрепление взаимодействия между органами ТОС, НКО и малым/средним бизнесом:

- за счет оказания содействия в разработке и осуществлении совместных общественно полезных программ и инициатив;
- организации и проведения совместных мероприятий;
- обобщения и распространения положительного опыта работы органов ТОС.

4. Информационное обеспечение деятельности ТОС осуществляется в следующих формах:

- подготовка и издание брошюр, информационных бюллетеней, справочников по вопросам деятельности ТОС;
- выпуск информационных листков комитетами ТОС для населения;
- привлечение средств массовой информации к освещению опыта и результатов работы комитетов ТОС, практики их взаимодействия с органами местного самоуправления, НКО, малым/средним бизнесом и населением.

Стимулом к самоорганизации населения и его вовлечению в процессы муниципального управления, повышению эффективности взаимодействия власти и населения послужит разработка *региональной и/или муниципальной целевой программы поддержки и стимулирования развития территориального общественного самоуправления*, предполагающей софинансирование из регионального или местного бюджета проектов ТОСов, оказание им организационной, консультационно-методической и иной помощи. Основные примеры поддержки территориального общественного самоуправления в рамках государственных и муниципальных программ представлены в приложении В.

Анализ имеющихся в регионах и муниципалитетах России программ позволяет утверждать, что основными формами поддержки ТОС являются субсидии из регионального или местного бюджета на софинансирование проектов ТОС (например, Архангельская и Волгоградская области, города Архангельск, Волгоград, Ульяновск), субсидии на софинансирование проектов социально ориентированных некоммерческих организаций (Республика Коми), финансовые средства на обеспечение работы председателей ТОС (г. Котельнич Кировской области), субсидий на софинансирование местных социальных инициатив (Кировская область и г. Киров). При этом, напри-

мер, в Архангельской и Волгоградской областях приняты и региональные, и муниципальные программы поддержки и развития ТОС.

Организация деятельности ТОС дает возможность видеть все местные проблемы изнутри, находить пути их решения совместными усилиями органов власти города, населения, бизнеса, муниципальных предприятий, формируя тем самым эффективное муниципальное партнерство.

Таким образом, территориальное общественное самоуправление – это институт непосредственной демократии на местах, институт реального местного самоуправления. Его роль в развитии территорий и решении местных проблем может быть достаточно значимой при наличии эффективной системы ТОС в муниципалитете, финансовой и иной поддержки со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления. Поэтому в каждом муниципальном образовании необходимо четко определить роль ТОС в управлении развитием территорий, в решении местных проблем, место в единой системе институтов развития на муниципальном уровне в рамках описанного выше механизма.

3.3. Алгоритм организации процесса межмуниципального сотрудничества

Как свидетельствуют результаты ежегодно проводимого ИСЭРТ РАН опроса среди глав муниципальных образований Вологодской области, эффективное решение вопросов и проблем местного значения органами местного самоуправления сдерживается рядом *проблем*, наиболее значимыми среди которых в настоящее время являются:

- недостаточный объем собственных финансовых ресурсов для решения вопросов и проблем развития муниципалитетов, обусловленный дефицитом доходных источников, а также недостаточностью финансовой поддержки со стороны государства;
- пассивность местного населения и отсутствие механизмов учета балансов интересов бизнеса, власти и населения в процессе развития территории;
- невысокая эффективность взаимодействия с органами государственной власти в связи с бюрократическими проволочками, отсутствием согласованности программных документов, направленных на развитие территории;
- несовершенство законодательства, касающегося вопросов функционирования и развития института местного самоуправления;

– отсутствие эффективного сотрудничества с местными органами самоуправления районов и других поселений (на высокую значимость этого фактора указывают около ¼ всех опрошенных; табл. 3.2).

Следует отметить, что перечень ключевых проблем развития муниципальных образований области на протяжении всего периода исследования остается практически постоянным.

Таблица 3.2. **Распределение ответов глав муниципальных образований Вологодской области на вопрос: «Оцените, пожалуйста, степень значимости факторов, которые мешают, по Вашему мнению, эффективному управлению муниципальным развитием»***, % от числа ответивших

Фактор	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	2011 г.	2014 г.**	2011 г.	2014 г.	2011 г.	2014 г.
Дефицит собственных источников доходов	76,9	84,2	81,3	100,0	86,2	93,0
Недостаточность финансовой поддержки со стороны государства	73,1	63,2	62,5	84,6	82,0	76,2
Зависимость от региональных органов управления	53,8	31,3	50,0	72,7	44,0	61,6
Пассивность местного населения	38,5	37,5	56,3	66,7	58,1	58,7
Отсутствие баланса интересов населения, бизнеса и власти (государственной и муниципальной) в процессе развития территории	50,0	27,8	56,3	61,5	52,4	58,7
Бюрократические проволочки органов государственной власти	42,3	29,4	37,5	41,7	62,3	51,4
Несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровнях (ФЗ №131, Бюджетный, Налоговый кодексы и др.)	76,9	47,1	68,8	54,5	62,7	47,5
Ограниченность полномочий в сфере экономического развития муниципалитета	57,7	61,1	56,3	9,1	42,5	46,8
Отсутствие эффективного сотрудничества с местными органами самоуправления районов и других поселений	30,8	23,5	25,0	25,0	30,5	28,2
Недостаточность объектов имущества	38,5	29,4	50,0	36,4	30,9	26,9
* Представлены только ответы «очень значимы».						
** Опрос проведен в 2015 г. по итогам 2014 г.						

Для повышения эффективности функционирования института МСУ необходимо внедрение в практику муниципального управления современных инструментов. Вместе с тем такие перспективные и эффективные инструменты, как межмуниципальное сотрудничество, аутсорсинг муниципальных функций, разработка внутренних стандартов деятельности органов МСУ,

внедрение механизмов муниципально-частного партнерства, реализуются, по признанию глав муниципальных образований, менее чем в 37% поселений области (табл. 3.3). Кроме того, использовать данные инструменты планирует также менее чем 37% от числа глав.

Таблица 3.3. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какие из направлений, способствующих повышению эффективности функционирования органов местного самоуправления, реализуются или планируются к реализации в Вашем муниципальном образовании?», % от числа ответивших в 2015 г. (по итогам 2014 г.)

Направления повышения эффективности муниципального управления	Муниципальное образование					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	Реализуются	Планируется к реализации	Реализуются	Планируется к реализации	Реализуются	Планируется к реализации
Совершенствование нормативно-правовой базы, определяющей развитие муниципального образования и функционирование органов местного самоуправления	78,9	5,3	61,5	15,4	43,2	12,9
Реализация программно-целевого подхода к управлению развитием муниципалитета	68,4	10,5	30,8	38,5	12,8	19,5
Контроль за реализацией принятых программных документов, оценка их эффективности	68,4	10,5	53,8	7,7	39,4	10,6
Повышение активности участия в реализации программных документов региональных и федеральных органов власти	63,2	10,5	38,5	23,1	12,1	20,5
Повышение эффективности организационной структуры (структуры управления) органов местного самоуправления	63,2	26,3	61,5	7,7	25,0	13,6
Обеспечение взаимодействия структурных подразделений муниципальных органов власти	63,2	5,3	38,5	7,7	25,8	7,6
Обращение с инициативами в региональные органы власти	57,9	15,8	38,5	15,4	25,4	11,5
Предоставление муниципальных услуг в электронном виде	57,9	26,3	53,8	30,8	38,6	28,0

Окончание таблицы 3.3

Направления повышения эффективности муниципального управления	Муниципальное образование					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	Реализуются	Планируется к реализации	Реализуются	Планируется к реализации	Реализуются	Планируется к реализации
Развитие межмуниципальных связей (межмуниципальное сотрудничество)	36,8	21,1	38,5	15,4	14,3	15,0
Формирование системы эффективного взаимодействия населения, бизнеса и власти на территории муниципального образования	26,3	52,6	30,8	23,1	23,5	20,5
Использование аутсорсинга муниципальных функций (передача отдельных функций общественным и частным организациям)	21,1	26,3	23,1	0,0	2,3	18,8
Внедрение механизмов частно-муниципального партнерства	21,1	36,8	30,8	7,7	4,5	15,2
Внедрение оценки эффективности деятельности структурных подразделений местной администрации и отдельных работников и увязка ее результатов с уровнем оплаты труда работников	21,1	36,8	0,0	23,1	12,9	21,2
Разработка внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления	21,1	36,8	7,7	30,8	8,4	16,8

Во многом такая ситуация связана с недостаточной квалификацией специалистов и глав администраций, отсутствием должного нормативно-правового и методического обеспечения, а также ограниченностью средств бюджета на внедрение новых инструментов.

Развитию института местного самоуправления, по мнению руководителей администраций муниципальных образований, препятствует не только недостаточная ресурсная обеспеченность, но и *низкая эффективность взаимодействия со «стратегическими субъектами» развития российских территорий*, к которым относятся:

- органы государственной власти субъекта РФ;
- представительства федеральных органов власти в субъекте РФ и муниципалитете;

- бизнес-сообщество, в том числе инвесторы, промышленные предприятия, малый бизнес;
- жители муниципального образования.

При этом, по мнению глав муниципальных образований Вологодской области, наибольшее влияние на развитие муниципалитета оказывают федеральные (89% глав муниципальных районов, 85% – городских и 82% – сельских поселений), региональные (78, 77 и 50% соответственно) власти, а также глава муниципального образования (50, 69 и 59%; табл. 3.4). В 2014 г. по сравнению с 2013 и 2006 гг. выросла доля глав поселений, указывающих на высокую роль непосредственно главы и органов МСУ в развитии муниципалитета. Однако все же сохраняется парадоксальная ситуация: большинство глав не видят реальной роли в местном развитии ни органов МСУ, ни бизнеса, ни, в определенной степени, населения; более того, по-прежнему очевидна зависимость от вышестоящих органов власти и упование на них.

Таблица 3.4. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы считаете, от кого в наибольшей степени зависит развитие Вашего муниципального образования?», % от числа ответивших**

Варианты ответов	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	2006 г.	2014 г.	2006 г.	2014 г.	2006 г.	2014 г.
От органов государственной власти региона	62,5	77,8	58,3	76,9	44,9	49,6
От федеральных органов власти	50,0	88,9	58,3	84,6	42,1	82,2
От самих жителей	25,0	38,9	50,0	53,8	54,2	47,4
От органов местного самоуправления	50,0	44,4	16,7	61,5	16,8	49,6
От главы муниципального образования	12,5	50,0	0,0	69,2	8,4	59,3
От частного бизнеса	12,5	33,3	16,7	46,2	12,1	22,2

За девять лет (с 2006 по 2014 г.) доля тех, кто считает, что развитие муниципалитетов в наибольшей степени зависит от региональных органов власти, увеличилась среди глав городских поселений и муниципальных районов в 1,3 и 1,2 раза соответственно.

В ходе опроса главам задавался также вопрос о результативности взаимодействия с региональными и федеральными органами власти. Значительная часть респондентов по итогам 2014 года оценили результаты сотрудничества с указанными структурами только как низкие и удовлетворительные (табл. 3.5).

Таблица 3.5. Доля глав муниципальных образований Вологодской области, указавших в своих ответах на низкую эффективность взаимодействия с перечисленными ниже институтами, %

Институт	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	2011 г.	2014 г.	2011 г.	2014 г.	2011 г.	2014 г.
Органы местного самоуправления поселений	7,7	5,3	31,3	9,1	13,8	1,8
Органы местного самоуправления районов	23,1	6,3	25,0	16,7	19,8	11,5
Инвестиционный уполномоченный района	–	17,6	–	40,0	–	47,6
Совет муниципальных образований Вологодской области	30,8	11,1	50,0	38,5	37,1	23,1
Местный бизнес	23,1	16,7	12,5	15,4	36,5	20,4
Средние профессиональные (специальные) учебные заведения	–	7,1	–	40,0	–	38,0
Общественные объединения граждан	19,2	11,8	18,8	9,1	41,3	24,7
Молодежные объединения граждан (Молодежный парламент и др.)	–	5,9	–	30,8	–	30,4

Следует отметить, что большинство глав поселений оценивают уровень взаимодействия с федеральными и региональными органами государственной власти, а также Корпорацией развития и Общественной палатой области как низкий, поскольку данные структуры напрямую взаимодействуют лишь с районными администрациями.

Весьма настораживает тот факт, что по итогам 2014 года указали на низкую эффективность взаимодействия: с местным бизнесом – 15–20% глав муниципалитетов, с общественными объединениями, действующими на территории соответствующего муниципального образования, – 12–25% глав районов и сельских поселений. А именно эти субъекты входят в разряд стратегических субъектов развития территории. Кроме того, 23–39% глав поселений считают низкой эффективностью сотрудничества с Советом муниципальных образований области, так как он работает преимущественно с органами власти районов и городских округов.

Таким образом, очевидна острая необходимость повышения эффективности горизонтального и вертикального сотрудничества муниципальных образований. Тем более что пример Вологодской области показывает: потенциал данной формы межмуниципального сотрудничества используется пока достаточно слабо.

Для повышения эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований необходимо также и *выстраивание*

эффективной системы взаимодействия между органами власти района и входящими в его состав поселениями (между органами власти городского округа с внутригородским делением и внутригородскими районами) в направлении согласования взаимных целей и задач по развитию территорий и роли каждого звена управления в данном процессе (табл. 3.6).

Таблица 3.6. Распределение ответов глав муниципальных образований Вологодской области на вопрос: «Что в Вашем районе предпринимается для повышения уровня взаимодействия между органами местного самоуправления района и входящими в его состав поселениями?», % от числа ответивших» в 2015 г. (по итогам 2014 г.)

Направление взаимодействия	Муниципальное образование		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Проведение регулярных практических семинаров по обмену опытом, обучению специалистов поселений; организация выездных семинаров в других районах	84,2	38,5	47,2
Четкое распределение полномочий, устранение их возможного дублирования	68,4	61,5	34,1
Разработка комплекса типовых вариантов нормативно-правовых и рабочих документов для дальнейшего использования в качестве основы на поселенческом уровне	63,2	61,5	39,0
Оперативное предоставление поселениям информации об изменениях в нормативно-правовых документах	63,2	46,2	36,6
Создание совета глав поселений района для решения имеющихся вопросов и проблем	42,1	23,1	42,3
Создание в районных муниципальных образованиях отделов по работе с поселениями	31,6	23,1	24,4
Более тесное сотрудничество и взаимодействие в вопросах планирования и разработки программ социально-экономического развития территории района	31,6	15,4	15,4
Формирование механизмов повышения заинтересованности у работников районной администрации в развитии поселений	21,1	7,7	5,7
Урегулирование имущественных споров между муниципалитетами	15,8	0,0	2,4
Оказание помощи в обеспечении местной власти поселений техническими средствами	15,8	7,7	4,9

Двухуровневая модель муниципального управления (муниципальный район и входящие в его состав поселения), сформированная в соответствии с ФЗ № 131, требует особого внимания к функционированию эффективного механизма взаимодействия между районом и поселениями, осуществляемого на постоянной основе и направленного на совместное

определение приоритетов, решение общих тактических и стратегических задач и проблем развития территории района. Схема такого механизма, включающая цель, принципы, формы и методы взаимодействия, представлена на рисунке 3.5.



Рисунок 3.5. Механизм взаимодействия органов власти муниципального района и входящих в его состав сельских и городских поселений

Взаимодействие органов местного самоуправления муниципального района и поселений осуществляется, как правило, в следующих основных формах:

- оказание необходимой консультационной, методической и правовой помощи органам местного самоуправления для эффективного выполнения возложенных на них полномочий;

- совместное участие органов местного самоуправления района и поселений в реализации мероприятий государственных программ, разработке и реализации документов стратегического планирования на муниципальном уровне, планов, проектов и отдельных мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие территорий;

- создание постоянных либо временных совместных координационных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов (советов, рабочих групп);

- принятие соответствующих мер по обращениям органов местного самоуправления друг к другу;

- заключение договоров (соглашений) о взаимодействии, в том числе для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения;

- учреждение совместных межмуниципальных организаций в целях более эффективного решения вопросов местного значения.

Важная роль в обеспечении данного взаимодействия принадлежит главе муниципального района (или главе муниципального района и главе администрации района, в случае если эти должности замещаются двумя лицами), который:

- 1) проводит совместные совещания, создает совместные координационные и совещательные органы с участием или привлечением к их работе представителей органов местного самоуправления поселений (с их согласия), а также предлагает конкретные кандидатуры для включения в состав совместных координационных и совещательных органов;

- 2) определяет ответственных должностных лиц администрации района по организации взаимодействия органов местного самоуправления района и поселений в рамках реализации конкретных полномочий;

- 3) выносит отдельные вопросы на обсуждение и рассмотрение совместных координационных и совещательных органов;

- 4) обеспечивает осуществление согласительных процедур в случае возникновения разногласий, спорных и конфликтных ситуаций;

- 5) обеспечивает взаимодействие органов местного самоуправления района и поселений по вопросу эффективного и целевого использования средств районного бюджета, а также иных средств.

Органы местного самоуправления района и поселений:

- направляют своих представителей для участия в работе совместных координационных и совещательных органов;

- приглашают для участия в работе совещаний, комиссий, рабочих групп руководителей либо представителей соответствующих органов местного самоуправления, муниципальных предприятий, учреждений и организаций;
- вносят на рассмотрение главы района предложения по совершенствованию взаимодействия;
- рассматривают взаимные обращения и информируют о принятых решениях;
- запрашивают и получают друг от друга в установленном порядке необходимые информационно-аналитические материалы, экономико-статистические данные и иную информацию, необходимую для выполнения задач и принятия решений;
- заключают в порядке, установленном Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», соглашения о взаимной передаче полномочий.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе привлекать представителей органов местного самоуправления поселений (с их согласия) для участия в работе создаваемых ими *рабочих групп, комиссий и экспертных советов* по подготовке проектов решений и иных нормативных правовых актов.

В состав координационных и совещательных органов в зависимости от вопросов, для решения которых они образуются, могут включаться представители соответствующих органов исполнительной власти региона, органов местного самоуправления района и поселений, а также территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти (по согласованию). В состав координационных и совещательных органов могут быть включены и депутаты представительных органов различных уровней, представители научных организаций, общественных объединений, которые имеют право совещательного голоса при принятии решений.

Для повышения эффективности взаимодействия, обеспечения скоординированности действий органов МСУ района и поселений при решении совместных вопросов и проблем целесообразным, на наш взгляд, представляется создание в каждом муниципальном районе специализированного *отдела по взаимодействию с поселениями* (либо сектора в каком-либо любом отделе, управлении районной администрации). Штатная численность данного отдела может составлять 3–5 человек в зависимости от размера района и численности его населения. Функционально данные специалисты

будут отвечать за экономические, правовые, финансовые вопросы взаимодействия, развития инфраструктуры и социальной сферы.

Основными *задачами* данного отдела являются:

- обеспечение непрерывного и эффективного взаимодействия администрации муниципального района с администрациями муниципальных образований городских и сельских поселений;
- сбор необходимой информации и учет потребностей, особенностей и условий развития поселений района при разработке стратегических и программных документов района;
- подготовка проектов постановлений и распоряжений администрации, решений совета депутатов по вопросам организации местного самоуправления на территории муниципального района;
- разработка рекомендаций главы администрации по совершенствованию форм и методов организационной работы администраций муниципальных образований городских и сельских поселений;
- оказание организационной, методической и консультативной помощи администрациям муниципальных образований городских и сельских поселений в их деятельности;
- формирование ежегодного плана и проведение мероприятий по обучению и переподготовке кадров органов МСУ поселений с определением источников финансирования;
- осуществление взаимодействия с органами исполнительной власти области по вопросам организации учебы и повышения квалификации кадров администрации муниципального образования (организация участия в региональных программах подготовки и переподготовки кадров);
- обеспечение взаимодействия администрации муниципального образования с представительными органами муниципальных образований поселений по вопросам организации местного самоуправления;
- организация рабочих поездок и встреч главы администрации района с населением, руководителями предприятий, организаций и учреждений, расположенных на территории муниципальных образований района, осуществление контроля за исполнением поручений главы администрации, принятых по их результатам;
- содействие гражданам в реализации их избирательных прав и права на участие в референдуме, обеспечение взаимодействия структурных подразделений администрации с представительными и законодательными органами по вопросам формирования избирательных комиссий, комиссий референдума, материально-технического обеспечения их деятельности;

– организация работы по подготовке и проведению выборов в органы местного самоуправления и органы государственной власти, проведению референдумов на территории муниципального образования; оказание организационной, методической, консультативной и иной помощи избирательным комиссиям, комиссиям референдума в их деятельности [53].

Основными *функциями* отдела являются:

– обеспечение и организация взаимодействия всех структурных подразделений администрации с администрациями муниципальных образований городских и сельских поселений, принятие необходимых мер по повышению его эффективности;

– систематический анализ деятельности администрации по вопросам работы с населением, разработка предложения главе администрации по улучшению этой работы и устранению имеющихся недостатков, принятие в установленном порядке необходимых мер по их реализации;

– сбор информации о социально-экономическом развитии поселений района;

– разработка критериев и проведение оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления поселений;

– взаимодействие с комитетами, управлениями и отделами администрации по вопросам своей компетенции;

– организация взаимодействия администрации с советами депутатов муниципальных образований городских и сельских поселений;

– осуществление организационных мероприятий по подготовке и проведению выборов, референдумов на территории муниципального образования, содействие и оказание необходимой методической и консультативной помощи избирательным комиссиям (комиссиям референдума) в выполнении ими своих полномочий [53].

Аналогичные по функциям и задачам отделы могут быть созданы и в городских округах с внутригородским делением.

В качестве механизма согласования интересов входящих в состав района поселений возможно создание ассоциации (совета) муниципальных образований района (такая ассоциация уже создана, например, в Грязовецком муниципальном районе Вологодской области). Ассоциация является объединением межмуниципального сотрудничества поселений района и создается с целью обеспечения координации деятельности и взаимодействия органов местного самоуправления района, обобщения и распространения опыта работы по решению вопросов местного значения (распространение лучших практик муниципального управления), выражения и защиты общих

интересов муниципальных образований на районном, областном и федеральном уровне. Таким образом, данная ассоциация служит также одной из форм межмуниципального сотрудничества.

Приведем перечень основных функций данной ассоциации:

- координация усилий муниципальных образований по реализации единой и согласованной местной социально-экономической политики;
- совместная выработка моделей и механизмов управления социально-экономическим развитием муниципальных образований района;
- представление и защита интересов муниципальных образований района во взаимоотношениях с органами государственной власти Вологодской области, Российской Федерации, в том числе при выдвижении правотворческой инициативы в Законодательное Собрание Вологодской области;
- совершенствование нормативно-правовой базы местного самоуправления;
- оказание консультативной и методической помощи органам местного самоуправления поселений по решению вопросов и проблем местного значения;
- обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления, обобщения и распространения опыта работы по вопросам местного самоуправления (наиболее эффективных практик в управлении);
- разработка и реализация проектов и программ развития муниципальных образований в районе, обеспечивающих решение основных социально-экономических проблем;
- установление, развитие связей и взаимодействия с муниципальными образованиями Вологодской области и других субъектов РФ, их ассоциациями и союзами;
- обсуждение и осуществление различных форм и алгоритма организации *межмуниципального сотрудничества*, в том числе заключение договоров, соглашений между муниципальными образованиями в различных сферах, учреждение межмуниципальных хозяйственных обществ;

Членами ассоциации могут быть муниципальные образования района, каждое из которых представляют: глава муниципального образования (глава администрации муниципального образования); заместители главы по финансам и экономике, по социальной сфере и инфраструктуре; председатель и 1 депутат представительного органа муниципального образования; представитель органов территориального общественного самоуправления. Работу ассоциации целесообразно осуществлять в секциях, таких как: секция глав муниципальных образований (глав администраций

муниципальных образований); секция заместителей главы муниципального образования; секция представителей представительных органов муниципальных образований; секция представителей органов территориального общественного самоуправления. Заседания секций следует проводить не реже 1 раза в месяц, а общее собрание ассоциации – не реже 1 раза в квартал. Председателем ассоциации является глава района либо иное лицо. Для осуществления текущей деятельности формируется правление ассоциации из состава ее членов. Она финансируется из бюджета района и поселений пропорционально численности населения. Аналогичным образом может быть организована и ассоциация муниципальных образований городского округа с внутригородским делением.

Непосредственно же сам алгоритм управления *процессом разработки и реализации межмуниципального сотрудничества*, на наш взгляд, должен состоять из пяти последовательных этапов (табл. 3.7). Удобнее всего предложенный алгоритм апробировать на полномочиях, связанных с обслуживанием деятельности местных администраций (ведение бухгалтерской отчетности, юридическое сопровождение, программное обеспечение и т.д.), и тех функций, для которых характерно снижение издержек за счет расширения масштабов, которые требуют единых стандартов и выгоды от которых распространяются на всю территорию сотрудничающих между собой муниципалитетов (транспортное обслуживание, расчистка дорог, содержание полигонов отходов и кладбищ и др.).

Межмуниципальное взаимодействие необходимо реализовывать в случаях, когда поселения не имеют возможности самостоятельно выполнить полномочие, а органы районной власти отказываются брать эти полномочия, так как их финансовая обеспеченность недостаточна. В первую очередь, это вопросы ЖКХ (водопроводные сети, водоотведение, расчистка дорог), гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций.

Предложенный алгоритм осуществления межмуниципального сотрудничества имеет очевидные преимущества, однако отмечаются и некоторые сложности с его практической реализацией в современных условиях.

На наш взгляд, основная проблема может возникнуть с определением организационно-правовой формы межмуниципального объединения. Наиболее рациональным вариантом (поскольку соучредителей несколько) было бы общество с ограниченной ответственностью. Но в силу слабой развитости в России правовой базы отсутствует механизм создания юридического лица двумя или более поселениями, которые при этом не утратили бы право собственности на имущество. Поэтому предлагается

Таблица 3.7. **Этапы организации межмуниципального сотрудничества**

Этап	Действия
<p>1 этап. Обоснование целесообразности организации межмуниципальных структур</p>	<p>Анализ текущей социально-экономической ситуации на территории муниципалитета Выявление факторов, которые препятствуют эффективному функционированию органов местного самоуправления Разработка направлений межмуниципального сотрудничества Определение ресурсов, потенциальных проблем и рисков реализации межмуниципального сотрудничества Потребность в финансовых ресурсах: специального выделения средств не требуется, анализ проводится силами специалистов районов в рамках текущего бюджета</p>
<p>2 этап. Проектирование процесса межмуниципального сотрудничества</p>	<p>Формирование соответствующей рабочей группы Разработка проекта межмуниципального сотрудничества Разработка критериев эффективности данного проекта Формирование календарного графика его реализации Расчет затрат муниципального образования на участие в межмуниципальном сотрудничестве Разработка учредительных документов организации межмуниципального сотрудничества Потребность в финансовых ресурсах: специального выделения средств не требуется</p>
<p>3 этап. Организация обсуждения и согласование проекта с депутатским корпусом и гражданским обществом</p>	<p>Проведение обсуждения проекта с общественными организациями и институтами гражданского общества муниципалитета, обсуждение и согласование проекта с депутатским корпусом Принятие учредительных документов организации межмуниципального сотрудничества Внесение изменений в нормативно-правовую базу муниципального образования (устав и др.) Потребность в финансовых ресурсах: средства для организации и проведения общественных обсуждений проекта, опубликования изменений в печати</p>
<p>4 этап. Учреждение объединений межмуниципального сотрудничества и реализация проекта</p>	<p>Формирование общей структуры управления Реализация цели межмуниципального сотрудничества Проведение мониторинга с целью выявления отклонений от целей и задач, заявленных в проекте Проведение корректирующих мер управленческого воздействия в случае необходимости Потребность в финансовых ресурсах: потребуется выделение средств в соответствии с заключенными договорами, на поддержание деятельности соответствующих структур управления</p>
<p>5 этап. Оценка результатов реализации проекта по межмуниципальному сотрудничеству и корректировка деятельности этого объединения</p>	<p>Проведение оценки эффективности межмуниципального сотрудничества по разработанным и утвержденным критериям Внесение корректив в функционирование межмуниципальных структур Потребность в финансовых ресурсах: специального выделения средств не требуется, анализ проводится силами специалистов местных органов власти</p>

использовать различные ассоциативные формы, такие как коммерческая или автономная некоммерческая организация, различные фонды⁷ и т.д. Еще одной проблемой является недостаточность институциональных механизмов обеспечения согласования интересов субъектов сотрудничества. Нахождение подобного баланса представляет достаточно сложную задачу. Необходимо предусмотреть равный подход как к крупным поселениям, так и более мелким.

Таким образом, несмотря на большой потенциал социально-экономического взаимодействия между муниципалитетами и широкий спектр возможностей, которые становятся доступными при внедрении механизмов межмуниципального сотрудничества, его реализация затруднена по ряду обстоятельств. Использование разработанного нами алгоритма организации процесса межмуниципального сотрудничества позволит устранить наиболее значимые проблемы данного института, сформировать действенный и эффективный механизм согласования интересов сторон, разграничения функций между районными и поселенческими органами власти, определить роль каждого уровня управления в достижении стратегических целей, задач и приоритетов социально-экономического развития района и в целом будет способствовать объединению усилий территорий в целях наилучшего удовлетворения потребностей экономики и населения.

⁷ Межмуниципальное сотрудничество в форме ассоциации (совета) муниципалитетов разрешено ст. 66 ФЗ от 06.10.2003 № 131. Организация и деятельность ассоциаций муниципальных образований осуществляются в соответствии с требованиями ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7, применяемыми к ассоциациям.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Успешный мировой опыт свидетельствует о том, что к институтам развития следует относить не только специализированные организации с государственным участием, содействующие формированию нового потенциала экономического роста отрасли, муниципалитета, региона и страны в целом, но и формальные нормы и другие инструменты, направленные на долгосрочное повышение устойчивости развития территорий за счет активизации взаимодействия органов власти всех уровней, бизнес-структур и общественности в формате укрепления горизонтальных связей между ними.

В зарубежных странах на всех уровнях управления успешно функционирует значительное количество разнообразных институтов территориального развития, сложившихся в единую систему. Как правило, большинство из них ориентировано на поддержку отдельных отраслей экономики, конкретных регионов, осуществление определенных типов операций и т.п. Они активно взаимодействуют и с государственными структурами, и общественными организациями, и бизнес-сообществом.

В России наибольшее развитие получили институты, функционирование которых связано с прямыми действиями государства по реализации основных положений региональной социально-экономической политики, особенно в отношении проблемных территорий, а также институты, обеспечивающие стимулирование их инновационного развития. Вместе с тем структуры, ориентированные на создание источников развития территории на основе консолидации ресурсов органов власти, бизнес-сообщества и населения, находятся лишь на стадии формирования.

В настоящее время существует целый ряд факторов, сдерживающих развитие данных институтов и снижающих их эффективность. К числу важнейших факторов относятся:

- отсутствие у таких организаций специального статуса, который закреплялся бы соответствующим законодательным актом;
- негибкость системы управления, чрезмерная регламентация деятельности, риск завышения издержек на содержание и функционирование;
- отсутствие комплексной стратегии развития;
- дублирование функций других аналогичных институтов;
- несистемный характер взаимодействия различных институтов, практическое отсутствие при этом межуровневого сотрудничества;
- недоверие со стороны бизнес-структур.

В государствах Европы, где одной из широко распространенных форм институтов является межмуниципальное сотрудничество, возможности для участия в нем муниципалитетов значительно шире, чем в настоящее время в России, поскольку предметом сотрудничества может быть любой круг обязанностей муниципальных единиц.

Проведенный нами анализ показал, что потенциал межмуниципального сотрудничества в России используется не в полной мере в связи с дефицитом финансовых средств для этих целей (это отметили 50% глав городских поселений, 74% – сельских и 88% от числа глав муниципальных районов Вологодской области); отсутствием опыта реализации межмуниципальных проектов и программ в социальной и экономической сфере (50, 44 и 38% соответственно); нехваткой подготовленных управленческих кадров (63, 28 и 50%).

В то же время в число перспективных направлений развития такого сотрудничества входят:

- создание общих звеньев, объектов инфраструктуры (например, единой сферы обслуживания ЖКХ, системы водоснабжения и др.);
- передача муниципальных полномочий для более эффективного их выполнения;
- привлечение специалистов для обслуживания функций администраций нескольких поселений.

Территориальное общественное самоуправление при условии финансовой и иной поддержки со стороны органов власти может выступать в качестве института, который позволяет видеть изнутри все проблемы развития, находить пути их решения, объединяя ресурсы населения, бизнеса, органов власти и формируя тем самым эффективное партнерство.

Механизм функционирования институтов развития и их участия в реализации муниципально-частного партнерства должен быть ориентирован на формирование вертикали институтов (федеральных, региональных, местных), их активное взаимодействие между собой, а также использование адаптированных инструментов управления проектами. При этом деятельность данных институтов должна учитывать особенности и общие тенденции социально-экономического развития муниципальных образований региона в целях использования наиболее эффективных инструментов управления.

Формой координации деятельности органов государственной власти субъекта РФ, крупных муниципальных образований (районов и городских округов), институтов развития может стать создание на территории региона управленческих округов, которые объединяли бы муниципалитеты, характеризующиеся сходными специализацией экономики и тенденциями развития, общими границами, транспортной и географической связанностью.

В качестве института территориального инвестиционного развития на уровне управленческого округа целесообразно создать Агентство муниципального развития в форме автономной некоммерческой организации. Для повышения эффективности взаимодействия, обеспечения скоординированности действий органов МСУ района и поселений при решении совместных вопросов необходимо создание в администрации каждого района специализированного отдела (либо сектора) по взаимодействию с поселениями. В роли механизма по согласованию интересов входящих в состав района поселений может выступать ассоциация (совет) муниципальных образований района.

Внедрение обоснованных в работе предложений в практику регионального и муниципального управления даст возможность обеспечить решение проблем социально-экономического развития муниципальных образований на основе формирования эффективного механизма взаимодействия власти, бизнеса и населения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Адрианов, В.Д. Институты развития и их роль в реализации проектов государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] / В.Д. Адрианов. – Режим доступа: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/events/kafedra_2011/12.pdf
2. Аналитический отчет «Институты развития РФ» [Электронный ресурс] / АУ ВО «Институт регионального развития». – Воронеж, 2012. – Режим доступа: http://www.virg.ru/jdownloads/2014-12-18%2019:27:50/pdf_zy6b7w_7.pdf.
3. Арумова, Е.С. Организационные схемы и механизмы межмуниципального сотрудничества [Текст] : автореф. дис. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.05 / Е.С. Арумова. – Краснодар, 2012. – 29 с.
4. Арумова, Е.С. Организация межмуниципального сотрудничества: российский и зарубежный опыт [Текст] / Е.С. Арумова // Проблемный анализ и государственное управленческое проектирование. – 2011. – Вып. № 2. – С. 37-46.
5. Бабун, Р. К вопросу о межмуниципальной хозяйственной кооперации [Текст] / Р. Бабун, С. Артемова // Городское управление. – 2012. – № 1. – С. 64-69.
6. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm
7. Барабаш, Е.С. Зарубежный опыт организации межмуниципального сотрудничества [Текст] / Е.С. Барабаш // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2013. – № 3. – С. 69-73.
8. Бутова, Т.В. Проблемы и перспективы становления института межмуниципального сотрудничества в России [Текст] / Т.В. Бутова, М.М. Пухова, И.А. Шукин // Управленческие науки. – 2013. – № 3 (8). – С. 4-15.
9. Бухвальд, Е.М. «Зоны территориального развития» и усиление роли субфедерального звена управления в модернизации российской экономики [Текст] / Е.М. Бухвальд // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2012. – № 3. – С. 27-38.
10. Бухвальд, Е.М. Региональные институты развития и усиление роли регионов в инновационной модернизации экономики России [Текст] / Е.М. Бухвальд, С.П. Сазонов, А.И. Мордвинцев // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2013. – № 1 (22). – С. 179-185.

11. Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики [Текст] / В.Г. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 9. – С. 41-50. – С. 46.
12. Васильев, В.И. Муниципальное право России [Текст] / В.И. Васильев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2012. – 680 с.
13. Вопросы развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества [Текст] / составители: И.В. Бабичев, А.Н. Панасюк; под общ. ред. В.С. Тимченко. – М.: Издание Государственной Думы, 2010. – 157 с.
14. Ворошилов, Н.В. Институт местного самоуправления сегодня (по материалам опроса глав муниципальных образований Вологодской области) [Текст] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2015. – № 1 (75). – С. 49-62.
15. Ворошилов, Н.В. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области [Текст] / Н.В. Ворошилов, Е.С. Губанова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 6 (36). – С. 54-69. – DOI: 10.15838/esc/2014.6.36.5.
16. Ворошилов, Н.В. Оценка эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований [Текст] / Н.В. Ворошилов // Вестник Череповецкого государственного университета. – 2014. – № 7 (60). – С. 54-59.
17. Годовой отчет открытого акционерного общества «Корпорация развития Вологодской области» за 2014 год [Электронный ресурс] / Центр раскрытия корпоративной информации. – Режим доступа: <http://www.e-disclosure.ru/portal/FileLoad.ashx?Fileid=1103772>
18. Годовой отчет открытого акционерного общества «Корпорация развития Вологодской области» за 2013 год [Электронный ресурс] / Центр раскрытия корпоративной информации. – Режим доступа: <http://www.e-disclosure.ru/portal/FileLoad.ashx?Fileid=898012>
19. Доклад Главы Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края Ю.И. Бухрякова на совещании с главами городских округов и муниципальных районов Хабаровского края 27.08.2015 по вопросу «Развитие межмуниципального сотрудничества и создание межмуниципальных некоммерческих организаций на примере Восточного территориального фонда поддержки предпринимательства» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://cmo.khabkrai.ru/media/attachments/2016/01/12/2.Доклад_Главы_со_слайдами_27.08.2015.doc
20. Доклад о состоянии, проблемах и перспективах развития территориального общественного самоуправления в Архангельской области, об эффективности мер государственной поддержки территориального общественного самоуправления в Архангельской области за 2014 год [Электронный ресурс] // Интернет-портал территориального общественного самоуправления Архангельской области. – Режим доступа: http://www.tos29.ru/images/upload/doclad_za_2014_god.pdf
21. Дубровская, Ю.В. Эффективные институты местного самоуправления как важнейшее условие развития региона [Электронный ресурс] / Ю.В. Дубровская // Государственное управление. Электронный вестник. – 2012. – Вып. 32. – Июнь. – С. 1-15. – Режим доступа: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2012/vipusk_32._ijun_2012_g./problemi_upravljenija_teorija_i_praktika/dubrovskaya.pdf

22. Дубровский, В.Ж. Управление проектами муниципально-частного партнерства как механизм обеспечения экономического развития муниципальных образований [Электронный ресурс] / В.Ж. Дубровский, Е.А. Кузьмин; НП Информационно-правовой консорциум «Кодекс». – Режим доступа: <http://law.admtuymen.ru/noframe/nic?d&nd=466201831>
23. Зинченко, М.В. Межмуниципальная интеграция как фактор управления развитием экономической системы территории [Текст] : автореф. дис. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.05 / М.В. Зинченко. – Хабаровск, 2008. – 23 с.
24. Институционализм и политическая трансформация России [Электронный ресурс] / С.Г. Айвазова, П.В. Панов, С.В. Патрушев, А.Д. Хлопин. – Режим доступа: http://www.strategy-spb.ru/partner/files/3institutstionalizm_i_politicheskaya_transformatsiya_rossii.doc
25. Интернет-портал территориального общественного самоуправления Архангельской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tos29.ru>.
26. Информационная подборка материалов к заседанию Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Вопросы развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества» [Текст] // Парламентская библиотека Федерального Собрания Российской Федерации. – М.: Парламентская библиотека, 2009. – 69 с.
27. Клейнер, Г.Б. Эволюция институциональных систем [Текст] / Г.Б. Клейнер. – М.: Наука, 2004. – 240 с.
28. Кожевников, С.А. Взаимодействие власти и бизнес-структур при управлении экономикой территорий Европейского севера России в сфере жилищно-коммунального хозяйства [Текст]: автореф. дис. на соиск. уч. ст. к.э.н. : 08.00.05 / С.А. Кожевников. – Вологда, 2015. – 20 с.
29. Кожевников, С.А. Особенности развития государственно-частного партнерства в регионах России [Электронный ресурс] / С.А. Кожевников // Вопросы территориального развития. – 2015. – № 9. – Режим доступа: <http://vtr.isert-ran.ru/article/1645>.
30. Кожевников, С.А. Формирование единой системы институтов развития в регионе [Электронный ресурс] / С.А. Кожевников // Современные научные исследования и инновации. – 2015. – № 11. – Режим доступа: <http://web.snauka.ru/issues/2015/11/59404>.
31. Кризисные города России: пути и механизмы социально-экономической реабилитации и развития [Текст] / В.Я. Любовный, О.С. Пчелинцев, Л.Я. Герцберг и др. // Библиотека муниципального служащего. – Вып. 5. – М., 1998. – 95 с.
32. Кузнецова, О.В. Региональные аспекты деятельности федеральных институтов развития [Текст] / О.В. Кузнецова // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2009. – № 4. – Том 2. – С. 6-23.
33. Литвинцева, Г.П. Институциональная экономическая теория [Текст]: учебник / Г.П. Литвинцева. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2003. – 336 с.
34. Максимов, В.П. Оценка эффективности территориального общественного самоуправления и его вклада в социально-экономическое развитие муниципального образования [Текст] / В.П. Максимов // Вестник Челябинского государственного университета. – 2004. – Т. 7. – Выпуск 1. – С. 63-75.

35. Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения [Текст] / Министерство регионального развития Российской Федерации. – М., 2010. – 66 с.
36. Мониторинг деятельности ТОС в муниципальных образованиях Костромской области за 2014 год (по состоянию на 01.01.2015) [Электронный ресурс] // Портал органов территориального общественного самоуправления Костромской области. – Режим доступа: <http://tos44.ru/wp-content/uploads/2015/03/статистика.xlsx>
37. Мониторинг деятельности ТОС в муниципальных образованиях Костромской области за 2013 год [Электронный ресурс] // Портал органов территориального общественного самоуправления Костромской области. – Режим доступа: <http://tos44.ru/wp-content/uploads/2015/06/мониторинг-за-2013.xlsx>
38. Набиуллина, Э. О задачах институтов развития по диверсификации экономики Российской Федерации: тезисы выступления на заседании Правительства Российской Федерации 11 октября 2007 [Электронный ресурс] / Э. Набиуллина // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru>.
39. Никонова, И.А. Банк развития: оценка эффективности кредитно-инвестиционной деятельности [Текст] / И. А. Никонова // Труды ИСА РАН. – 2013. – Т. 63. – № 1. – С 78-84.
40. Никонова, И.А. Оценка эффективности деятельности институтов развития [Электронный ресурс] / И.А. Никонова // Промышленные ведомости. – 2009. – № 11-12 (ноябрь–декабрь). – Режим доступа: <http://www.promved.ru/articles/article.phtml?id=1791&nomer=62>
41. Норт, Д. Институты. Институциональные изменения и функционирование экономики [Текст] / Д. Норт; пер. с англ. А.Н. Нестеренко, предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнер. – М.: Фонд экономической книги Начала, 1997. – 180 с.
42. О внедрении предметно-зонального (проблемно-объектного) метода государственного управления: постановление Администрации Алтайского края от 03.09.2009 г. № 383 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс.
43. О Восточном управленческом округе: областной закон Свердловской области № 32-ОЗ от 20.05.1997 г. [Текст] // КонсультантПлюс.
44. О межмуниципальном сотрудничестве, или чего можно достичь дружными усилиями отдельных муниципалитетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://k29.su/teoriya-munitsipalnogo-samoupravleniya/67-o-mezhmunitsipalnom-sotrudnechestve-ili-chego-mozhno-dostich-druzhnymi-usilyami-otdelnykh-munitsipalitetov>
45. Отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федерального казначейства. – Режим доступа: <http://www.goskazna.ru>
46. Официальный сайт Администрации города Вологды. – Режим доступа: <http://volgda-portal.ru/>

47. Официальный сайт АНО «Инвестиционное агентство «Череповец». – Режим доступа: <http://ia-cher.ru/agency/>.
48. Официальный сайт АНО «Региональный центр поддержки предпринимательства Вологодской области». – Режим доступа: <http://r35.ved.gov.ru/>.
49. Официальный сайт МУ «Агентство содействия инвестициям» Череповецкого муниципального района. – Режим доступа: <http://www.cherinvest.ru>
50. Официальный сайт НП «Агентство городского развития». – Режим доступа: <http://www.agr-city.ru/>.
51. Официальный сайт ОАО «Корпорация развития Вологодской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.invest35.ru/>
52. Петрова, Е. Межмуниципальная кооперация: проблемы и перспективы [Электронный ресурс] / Е. Петрова // Актуальные проблемы современной финансово-экономической системы России: сб. ст. – Пермь: Изд-во Перм. гос. техн. ун-та, 2011. – Режим доступа: <http://finance-credit.news/finansistam/petrova-mejmunitsipalnaya-kooperatsiya-37664.html>
53. Положение об отделе взаимодействия с поселениями и общественными объединениями комитета по внутренней и внешней политике Выборгского района Ленинградской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.vbglenobl.ru/sites/default/files/polozhenie_5.doc
54. Полтавский, П.А. Институциональный подход к государственному регулированию деятельности в инновационной сфере [Текст] / П.А. Полтавский // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 5 (186): Экономика, вып. 25. – С. 13-17.
55. Полтерович, В.М. Трансплантация экономических институтов [Текст] / В.М. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 3. – С. 24–50.
56. Попов, Е.В. Институты регионального развития экономики знаний [Текст] / Е.В. Попов, М.В. Власов, М.О. Симахина // Региональная экономика: теория и практика. – 2010. – №4. – С. 2-7.
57. Пример Ивановской области по заключению межмуниципальных соглашений для решения вопросов местного значения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://umsu.rkomi.ru/page/3820/2912/>
58. Пьянкова, С.Г. Выбор и формирование институтов развития монопрофильной территории [Текст] / С.Г. Пьянкова // Социально-экономические явления и процессы. – 2013. – № 11 (057). – С. 97-104.
59. Пьянкова, С.Г. Теория и методология системного социально-экономического развития монопрофильных территорий на основе институционального обновления [Текст] : дис. на соиск. уч. ст. д-ра экон. наук: 08.00.05 / С.Г. Пьянкова. – Екатеринбург, 2015. – 479 с.
60. Рагозина, Л.Г. Описание проекта Института экономики города по созданию моделей межмуниципального сотрудничества [Электронный ресурс] / Л.Г. Рагозина. – М.: Институт экономики города, 2010. – Режим доступа: http://www.urbanconomics.ru/download.php?dl_id=3310

61. Рагозина, Л.Г. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом [Электронный ресурс] / Л.Г. Рагозина. – М.: Институт экономики города, 2009. – Режим доступа: www.urbanecomics.ru/download.php?dl_id=3077
62. Радаев, В.В. Социальная стратификация [Текст] / В.В. Радаев, О.И. Шкаратьян. – М.: Аспект-пресс, 1996. – 318 с.
63. Раздъяконова, Е. В. Территориальное общественное самоуправление: проблемы муниципально-правового регулирования в городских округах [Текст]: автореф. дис. на соиск. уч. ст. канд. юр. наук: 12.00.02 / Е.В. Раздъяконова. – Челябинск, 2010. – 27 с.
64. Региональные институты развития: в борьбе «за инвестиционную привлекательность»: обзорно-аналитическое исследование [Текст] / ОАО «Корпорация развития Среднего Урала». – 2013. – 20 с.
65. Российские институты развития: региональный аспект [Электронный ресурс] // Бюллетень «ЭкспертРА». – 2010. – Режим доступа: <http://www.raexpert.ru/docbank/96b/fbd/275/5db08166707b2fda19a51db.pdf>
66. Ростанец, В.Г. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент активизации инвестиционных процессов [Текст] / В.Г. Ростанец, А.О. Чуркин // Вестник Российской академии естественных наук. – 2011. – № 4. – С. 94-96.
67. Ручкин, А.В. Реализация проектов межмуниципального сотрудничества: обзор российской и зарубежных практик [Электронный ресурс] / А.В. Ручкин, Н.К. Шеметова // Муниципалитет: экономика и управление. – 2014. – Выпуск № 4(9). – Режим доступа: <http://municipal.uara.ru/ru/issue/2014/04/01/>
68. Сайт Агентства регионального экономического развития – Калининград. – Режим доступа: www.kaliningrad-rda.org.
69. Сайт фонда «Агентство развития Томской области». – Режим доступа: www.arto.ru.
70. Санжиев, Д. У пяти видов муниципальных образований есть резон решать ряд задач совместно, но так редко получается [Текст] / Д. Санжиев // Экономика и жизнь. – 2015. – № 36 (9602). – Режим доступа: <http://www.eg-online.ru/article/291540/>
71. Сведения о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной налоговой службы. – Режим доступа: <https://egrul.nalog.ru>
72. Сильверстов, С.Н. Типология и сравнительный анализ деятельности институтов развития [Текст] / С.Н. Сильверстов, А.В. Молодцов, Е.С. Скориков // Вопросы экономики и права. – 2013. – № 10. – С. 45-53.
73. Создание и управление муниципальными хозяйственными обществами [Электронный ресурс] // Сайт ассоциации «Совет муниципальных образований» Хабаровского края. – Режим доступа: <http://cmo.khabkrai.ru/opinion/2012/05/16/chast-1-sozdanie-i-upravlenie-municipalnymi-hozyaj/>
74. Социально-экономические проблемы локальных территорий [Текст]: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.

75. Тажитдинов, И. Межмуниципальное сотрудничество – инструмент субрегиональной политики / И. Тажитдинов // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2014. – № 4. – С. 4-8.
76. Татаркин, А.И. Региональные институты развития как фактор экономического роста [Текст] / А.И. Татаркин, С.Н. Котлярова // Экономика региона. – 2013. – №3. – С. 9-18.
77. Трунов, А.С. Институты развития – ключ к диверсификации российской экономики [Электронный ресурс] / А.С. Трунов. – Режим доступа: <http://www.iep.ru/files/text/other/Instituts.pdf>
78. Тюрин, Г.В. Опыт возрождения русских деревень [Текст] / Г.В. Тюрин. – М.: Поколение, 2007. – 240 с.
79. Управление муниципальным экономическим развитием [Текст] / под ред. Г.Ю. Ветрова. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. – 258 с.
80. Ускова, Т.В. К вопросу о формировании институтов развития в регионе [Текст] / Т.В. Ускова, Р.Ю. Селименков // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. – № 2 (26). – С. 18-28.
81. Ускова, Т.В. Управление экономикой региона на основе партнерского взаимодействия органов власти и бизнес-структур [Текст] / Т.В. Ускова, С.А. Кожевников // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 6. – С. 34-46.
82. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2015 года [Электронный ресурс] // Сайт Росстата. – М, 2015. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/mes_upr2015.rar
83. Хасанов, И.Ф. Международный опыт создания и функционирования институтов развития [Электронный ресурс] / И.Ф. Хасанов // Транспортное дело России. – 2009. – № 03. – Режим доступа: http://www.morvesti.ru/archive/tdr/element.php?IBLOCK_ID=66&SECTION_ID=1405&ELEMENT_ID=4804
84. Чекавинский, А.Н. Территориальное общественное самоуправление как институт развития на муниципальном уровне [Текст] / А.Н. Чекавинский, Н.В. Ворошилов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции прогноз. – 2015. – № 6 (42). – С. 153-168. – DOI: 10.15838/esc/2015.6.42.9.
85. Что такое ТОС? Территориальное общественное самоуправление [Электронный ресурс] // Сайт тематического сообщества «Муниципал». – Режим доступа: <http://municipal-sd.ru/sites/default/files/komi-toc-1.pdf>
86. Швец, А.В. Экономическая теория в свете энтропии [Электронный ресурс] / А.В. Швец. – Режим доступа: http://www.socintegrum.ru/Shvets_06.pdf
87. Шомина, Е.С. Текущее состояние территориального общественного самоуправления [Текст] / Е.С. Шомина // Территориальное общественное самоуправление. Текущее состояние и примеры успешных практик из регионов России. 2014. – М.: Фонд «Устойчивое развитие», 2014. – С. 2-6.
88. Шулепов, Е.Б. Современные методы управления крупным городом [Текст] / Е.Б. Шулепов; под ред. Т.В. Усковой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 195 с.
89. Frick, H.-J. Interkommunale Zusammenarbeit [Electronic resource]: Handreichung für die Kommunalpolitik / H.-J. Frick, M. Hokkeler. – Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, KommunalAkademie, 2008. – 84 s.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Основные формы взаимодействия муниципальных (локальных) образований
в ряде стран мира [5]

Формы ММС из зарубежной практики	Характеристика	Область деятельности	Страна
Межмуниципальные советы	Самостоятельные финансовые и административные органы	Сотрудничество муниципалитетов по вопросам создания сети больниц и санаториев, электро- и водоснабжения, профессионального образования, защиты детей, оказания помощи инвалидам	Финляндия
Синдикаты	Межмуниципальные ассоциации со статусом юридического лица, имеют собственные бюджеты (из обязательных взносов членов-коммун, субсидий из государственного бюджета, займов, а также из сборов платежей за пользование услугами), но правом устанавливать собственные налоги не обладают. Руководят работой синдиката комитет, формируемый из представителей входящих в его состав коммун, и председатель синдиката. Особо выделяются смешанные синдикаты, в которые могут входить не только муниципалитеты, но также и департаменты (территориальные единицы государственного управления), и общественные организации	Могут решать любые местные вопросы	Франция, Испания
Дистрикты	Ассоциации, близкие к синдикатам, но предусматривающие более высокую степень интеграции муниципалитетов. Руководит дистриктом совет и председатель, решение которых обязательно для всех членов-участников. Основное отличие дистрикта от синдиката – элементы фискальной самостоятельности. Формами его финансового обеспечения, наряду со взносами участников, субсидиями из госбюджета, займами и сборами платежей с населения за пользование услугами, могут являться также собственные налоги дистрикта, вводимые решением его Совета. Кроме того, муниципалитеты – члены дистрикта могут взамен членских взносов перечислять дистрикту часть местных налогов по установленной советом дистрикта ставке.	Могут решать любые вопросы, но преимущественно переданные государственные полномочия	Франция

Продолжение приложения А

Сообщества (коммуны, агломерации, городские сообщества)	Степень фискальной самостоятельности сообществ повышается от сообществ коммун к городским сообществам. Последние предусматривают наиболее тесную межмуниципальную интеграцию и наибольшую степень участия государства в стимулировании сотрудничества.	Создаются с целью активизации экономического развития муниципалитетов – членов сообщества путем разработки и реализации совместного проекта развития. Их задача – согласование интересов муниципалитетов в области экономического и территориального развития, для повышения эффективности реализации проектов, связанных, например, с жилищным строительством, развитием дорожно-транспортной сети, управлением службами общего значения и т.д.	Франция
Региональное агентство развития	Межмуниципальный управляющий орган в форме некоммерческой организации. Решения, принимаемые объединенными органами, обязательны для всех членов объединения.	Ориентировано на решение узкого, проектно-ориентированного круга задач, но в то же время наделено правом поиска инвестиционных проектов, налаживания контактов с бизнес-сообществом.	Штутгарт (Германия)
Чикагское метрополитенское агентство по планированию	Коллегиальный межмуниципальный орган. Решения агентства носят рекомендательный характер, для реализации они должны пройти через законодательные органы штата, округа и муниципалитета.	Координация планирования территориального развития муниципалитетов Чикагского метрополитенского ареала.	США
Совместные администрации	Объединенные органы управления. Управляет таким органом (организацией) совет директоров из представителей муниципалитетов. Персонал, как правило, нанимается в одном из муниципалитетов. Совет директоров отвечает за исполнение бюджета и общее управление организацией. Финансируются из взносов муниципалитетов-членов, а также и за счет специальных государственных дотаций, стимулирующих развитие межмуниципальной кооперации.	Контроль за пищевыми продуктами, реализация мер по созданию рабочих мест для молодежи, создание отстойников для сбора отходов нефтепродуктов и химических отходов, создание свалок, организация общественного транспорта, содержание душевнобольных, создание домов для престарелых граждан, кризисных центров и т.п.	Дания, Германия
Передача полномочий по соглашению от муниципалитета муниципалитету	Передача полномочий с финансированием при взаимодействии крупного муниципалитета городского типа с развитой инфраструктурой и небольшого муниципалитета, расположенного вблизи города.	Сферы муниципальной деятельности не ограничены (по крайней мере, данных об ограничении нет).	Германия

Продолжение приложения А

<p>Центры, институты, бюро, общества, НИИ (в рамках деятельности Национальной ассоциации местных властей)</p>	<p>Некоммерческие организации. Финансовое обеспечение осуществляется за счет средств софинансирования муниципалитетами – членами кооперации, а также за счет грантовых средств государства и отдельных коммерческих проектов.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - развитие компьютерных систем в муниципалитетах, - подготовка сотрудников местных органов власти, осуществление специальных исследований в сфере управленческого менеджмента, - опытно-конструкторские работы с перспективой использования их результатов в общественном секторе, - осуществление функций межбиблиотечного коллектора для муниципальных библиотек и т.п. 	<p>Дания</p>
<p>Кредитная ассоциация местных властей (в рамках деятельности Национальной ассоциации местных властей)</p>	<p>Некоммерческая организация для стимулирования муниципалитетов к реализации инвестиционных проектов. Средства аккумулируются из взносов муниципалитетов-участников и государственных субсидий.</p>	<p>Ассоциация предоставляет кредиты муниципалитетам и межмуниципальным организациям для строительства установок центрального отопления, электростанций, установок для газовых компаний, заводов по сжиганию отходов, строительства социального жилья для пенсионеров, лечебниц, центров дневного пребывания для пенсионеров и инвалидов и для других общественных нужд.</p>	<p>Дания</p>
<p>Кооперативное общество</p>	<p>Объединение муниципалитетов или их органов в форме НКО. Цель данного объединения не в получении прибыли, а в объединении усилий по реализации совместных задач. Поэтому право голоса в них не зависит от внесенного капитала, один участник – один голос. Ответственность членов определяется только уставом кооператива.</p>	<p>Сферы не ограничены.</p>	<p>Дания</p>
<p>Акционерные общества</p>	<p>Открытые АО. Муниципалитеты не несут ответственности по долгам АО, но представители муниципалитетов-участников входят в управляющие органы АО.</p>	<p>В области противопожарной безопасности отряды пожарной команды (пожарные бригады), спасательные бригады, предприятия по установке центрального отопления, строительству местной электростанции, межмуниципальных очистных сооружений.</p>	<p>Дания</p>

Продолжение приложения А

Товарищество	<p>Закрытая форма партнерства муниципалитетов. Капитал складывается из взносов участников и взятых товариществом кредитов. Муниципалитеты несут полную и прямую субсидиарную ответственность по долгам товарищества. В обозначенном примере руководство музеем осуществляет исполнительный комитет (по 1 представителю от каждого муниципалитета и по 1 представителю от общественности – исторических ассоциаций этих муниципалитетов). Финансовое обеспечение музея осуществляется как за счет предпринимательской деятельности, так и за счет субсидий от муниципалитетов – участников товарищества на осуществление конкретных проектов музея.</p>	Межмуниципальное учреждение культуры (Межмуниципальный музей).	Дания
Компания с ограниченной ответственностью (КОО), Общество с ограниченной ответственностью	<p>КОО и ООО – коммерческие предприятия закрытого типа с совместной долевой собственностью, уставной капитал которой формируется из взносов муниципалитетов-участников. КОО- акции могут свободно продаваться, но КОО имеет фиксированный уставной капитал (не ниже установленной нормы), в этом есть некая гарантия для муниципалитетов – участников от коммерческих рисков. ООО – ограниченный состав участников.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Компания с ограниченной ответственностью по переработке отходов нефтяной промышленности и химических отходов - Страховая пенсионная компания с ограниченной ответственностью для местных органов самоуправления. - Компания по снабжению природным газом (КОО) (осуществляет координацию существующих в стране газовых компаний и ведет от их имени переговоры по закупке газа у поставщиков). - Страховая компания местных органов самоуправления. - Межмуниципальное ООО по вывозу и утилизации твердых бытовых отходов. 	Дания Болгария
Частная компания	<p>Коммерческое предприятие, сходное по ответственности с компанией с ограниченной ответственностью, но вместо акций выпускаются именные сертификаты, которые также не могут свободно продаваться. Риски для муниципалитетов, как и в ООО - в объеме их капиталовложения.</p>	Область деятельности та же, что и у ООО.	Дания

Окончание приложения А

<p>Покупка услуг одним муниципалитетом у другого</p>	<p>Цены на эти услуги устанавливаются в рамках переговоров и заключенного соглашения о межмуниципальном сотрудничестве.</p>	<p>Приобретение услуг социальных учреждений, но могут приобретаться услуги и из других сфер, при условии, что для их предоставления не была создана межмуниципальная служба (приобретение услуг профессиональных психологов для нуждающихся в таких услугах детей; предоставление услуг кризисного центра для жертв домашнего насилия; приобретение услуг пожарных бригад).</p>	<p>Дания</p>
--	---	---	--------------

Вопросы местного значения муниципальных образований
(в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ
«Об общих принципах организации местного самоуправления
в Российской Федерации»)

Вопросы местного значения городского, сельского поселения
(в ред. Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ)

1. К вопросам местного значения городского поселения относятся:
 - 1) составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;
 - 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
 - 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
 - 4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
 - 5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
 - 6) обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;
 - 7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;
 - 7.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;
 - 7.2) создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;
 - 8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
 - 9) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

- 10) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- 11) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;
- 12) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- 13) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;
- 13.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;
- 14) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;
- 15) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;
- 16) утратил силу с 1 января 2008 года. – Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ;
- 17) формирование архивных фондов поселения;
- 18) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- 19) утверждение правил благоустройства территории поселения, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории поселения (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;
- 20) утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений;

21) присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

22) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

23) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

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

25) утратил силу. – Федеральный закон от 25.11.2008 № 222-ФЗ;

26) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

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

28) содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;

29) утратил силу с 1 января 2008 года. – Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ;

30) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;

31) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования;

32) осуществление муниципального лесного контроля;

33) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

33.1) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

33.2) до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;

34) оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных статьями 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

35) утратил силу. – Федеральный закон от 28.12.2013 № 416-ФЗ;

36) утратил силу. – Федеральный закон от 14.10.2014 № 307-ФЗ;

37) обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;

38) осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения;
39) участие в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в выполнении комплексных кадастровых работ.

1. Утратил силу с 1 января 2007 года. – Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ.

2. Утратил силу с 1 января 2007 года. – Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ.

3. К вопросам местного значения сельского поселения относятся вопросы, предусмотренные пунктами 1, 2, 3, 9, 10, 12, 14, 17, 19 (за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения), 21, 28, 30, 33 части 1 настоящей статьи. Законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа предусмотренных частью 1 настоящей статьи вопросов местного значения городских поселений.

Вопросы местного значения муниципального района.

1. К вопросам местного значения муниципального района относятся:

1) составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального района, утверждение и исполнение бюджета муниципального района, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета муниципального района;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;

4) организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, и обеспечение безопасности дорожного движения на них, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

6) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;

6.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района;

6.2) разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и

культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

7) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;

8) организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

8.1) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального района сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

8.2) до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;

9) организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;

10) утратил силу. – Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ;

11) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха детей в каникулярное время;

12) создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района (за исключением территорий поселений, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

13) утратил силу с 1 января 2008 года. – Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ;

14) организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

15) утверждение схем территориального планирования муниципального района, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд;

15.1) утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального района, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже

самовольно установленных рекламных конструкций на территории муниципального района, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» (далее – Федеральный закон «О рекламе»);

16) формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений;

17) содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг;

18) создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

19) организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов;

19.1) создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

19.2) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района;

20) выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района;

21) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

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

23) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального района;

24) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

25) создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству;

26) обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района (п. 26 в ред. Федерального закона от 29.06.2015 № 204-ФЗ);

27) организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью;

28) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

29) осуществление муниципального лесного контроля;

- 30) утратил силу. – Федеральный закон от 28.12.2013 № 416-ФЗ;
- 31) утратил силу. – Федеральный закон от 14.10.2014 № 307-ФЗ;
- 32) обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд муниципального района, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;
- 33) осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального района;
- 34) присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения), наименований элементам планировочной структуры в границах межселенной территории муниципального района, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;
- 35) осуществление муниципального земельного контроля на межселенной территории муниципального района;
- 36) организация в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории.

1.1. Утратил силу с 1 января 2007 года. – Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ.

Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема указанных в настоящей части межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Порядок заключения соглашений определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Вопросы местного значения городского округа.

1. К вопросам местного значения городского округа относятся:

- 1) составление и рассмотрение проекта бюджета городского округа, утверждение и исполнение бюджета городского округа, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета городского округа;

- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;
- 4) организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- 5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 6) обеспечение проживающих в городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;
- 7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;
 - 7.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа;
 - 7.2) разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;
- 8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;
- 9) организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;
 - 9.1) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;
 - 9.2) до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;
- 10) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;
- 11) организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;
- 12) утратил силу. – Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ;

13) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха детей в каникулярное время;

14) создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории городского округа (за исключением территорий городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

15) создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

16) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа;

17) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;

17.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе;

18) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;

19) обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа;

20) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;

21) утратил силу с 1 января 2008 года. – Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ;

22) формирование и содержание муниципального архива;

23) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

24) организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

25) утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома),

сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа;

26) утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах городского округа, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений;

26.1) утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории городского округа, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории городского округа, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом «О рекламе»;

27) присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения), наименований элементам планировочной структуры в границах городского округа, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

28) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

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

30) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа, а также

осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;

31) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;

32) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

33) создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству;

34) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе;

35) утратил силу с 1 января 2008 года. – Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ;

36) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

37) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

38) осуществление муниципального лесного контроля;

39) утратил силу. – Федеральный закон от 28.12.2013 № 416-ФЗ;

40) утратил силу. – Федеральный закон от 14.10.2014 № 307-ФЗ;

41) обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд городского округа, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;

42) осуществление мер по противодействию коррупции в границах городского округа;

43) организация в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории.

1.1. Утратил силу с 1 января 2007 года. – Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ.

Формы поддержки развития территориального общественного самоуправления в ряде субъектов РФ и муниципальных образований в программных документах

Наименование программы	Форма поддержки ТОС и ее основное содержание
<p>Постановление Правительства Архангельской области от 08.10.2013 № 464-пп «Об утверждении государственной программы Архангельской области «Развитие местного самоуправления в Архангельской области и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (2014–2020 годы)»</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Предоставление субсидий местным бюджетам на поддержку ТОС. 2. Организация и проведение мероприятий по стимулированию органов местного самоуправления, органов ТОС и активистов ТОС. 3. Организация и проведение обучающих семинаров для представителей ТОС и муниципальных служащих. 4. Организация и проведение научно-практической конференции по вопросам местного самоуправления, ежегодных съездов муниципальных образований, ежегодной межрегиональной конференции по ТОС и ежегодного фестиваля, участие в межрегиональных и общероссийских мероприятиях в сфере развития ТОС. 5. Разработка и размещение в региональных и местных средствах массовой информации материалов о деятельности ТОС области, издание и тиражирование информационных материалов, поддержка интернет-портала по развитию ТОС и др. <p>Общий объем финансирования составляет 185875,8 тыс. руб., в том числе: средства областного бюджета – 145800,0 тыс. руб., средства местных бюджетов – 40075,8 тыс. руб.</p>
<p>Постановление мэрии г. Архангельска от 18.10.2012 г. № 345 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие и поддержка территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования „Город Архангельск“ на 2013-2015 годы»</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Организация и проведение конкурсов «Лучший ТОС», «Лучший активист ТОС». 2. Реализация социально значимых проектов ТОС; 3. Публикация в СМИ статей и информационных материалов, посвященных созданию и развитию ТОС в городе Архангельске. <p>Объем финансирования муниципальной программы составляет 7846,3 тыс. руб., в том числе: городской бюджет – 6048,0 тыс. руб., областной бюджет – 893,2 тыс. руб., иные источники – 905,1 тыс. руб.</p>
<p>Постановление Правительства Волгоградской обл. от 25.11.2013 № 672-п «Об утверждении государственной программы Волгоградской области «Развитие и совершенствование системы территориального общественного самоуправления Волгоградской области на 2014–2018 годы»</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Проведение Волгоградского областного конкурса «Лучшее территориальное общественное самоуправление года». <p>Средства будут выплачены в виде субсидий организациям ТОС – победителям и участникам конкурса отдельно по четырем группам территорий в номинациях (с первого по пятое место, общее количество призовых мест – 1720, сумма выплат – от 80 до 205 тыс. руб.) и абсолютном первенстве (с первого по пятое место, общее количество призовых мест – 215, сумма выплат от 85 до 215 тыс. рублей), а также за участие (суммы выплат 50 и 60 тыс. руб.). Из полученных субсидий 70 процентов направляется на решение вопросов местного значения, 7 процентов – на поощрение председателя совета ТОС и 23 процента – на поощрение активистов ТОС. 500 тыс. руб. направляется на приобретение и изготовление подарочной, сувенирной и иной продукции для награждения победителей.</p>

	<p>2. Субсидирование муниципальных образований Волгоградской области на поддержку развития ТОС для решения вопросов местного значения. На поддержку развития ТОС для решения вопросов местного значения начиная с 2016 года муниципальным образованиям области будут выделяться субсидии, размер которых ежегодно будет увеличиваться на 50 млн. руб., общий объем субсидий составит 300 млн. руб. Указанные средства планируется направить на реализацию инициатив организаций ТОС по решению актуальных вопросов развития территорий, прежде всего на поддержку вновь образованных организаций ТОС.</p> <p>3. Проведение Волгоградского областного смотра-конкурса за право носить почетные звания Волгоградской области «Образцовое территориальное общественное самоуправление», «Лидер территориального общественного самоуправления».</p> <p>4. Проведение Волгоградского областного конкурса «Лучшая местная администрация года по работе с территориальным общественным самоуправлением».</p> <p>5. Проведение спартакиад жителей ТОС сельских поселений Волгоградской области.</p> <p>Общий прогнозируемый объем финансирования государственной программы из бюджета Волгоградской области на 2014–2018 годы составит 1746638,0 тыс. руб.</p>
<p>Постановление Администрации г. Волгограда от 19.03.2015 г. № 363 «Об утверждении ведомственной целевой программы «Развитие территориального общественного самоуправления в Волгограде на 2015–2017 годы»</p>	<p>1. Оказание содействия и поддержки территориальным общественным самоуправлениям Волгограда в развитии своих территорий. Средства направляются на проведение конкурсов по социально-культурной деятельности организаций ТОС.</p> <p>2. Оказание консультативно-методологической помощи организациям ТОС, создание условий для обмена опытом между ТОС Волгограда, поддержка и распространение лучших практик в работе организаций ТОС.</p> <p>3. Освещение деятельности ТОС Волгограда в СМИ, организация мероприятий, направленных на привлечение внимания жителей Волгограда к деятельности ТОС.</p> <p>Финансирование программы осуществляется за счет средств бюджета Волгограда в сумме 15 млн. руб.</p>
<p>Постановление Правительства Республики Коми от 30 декабря 2013 г. № 563 «Об утверждении региональной программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Коми на 2014–2016 годы»</p>	<p>1. Предоставление на конкурсной основе субсидий социально ориентированным НКО, осуществляющим деятельность в области социальной политики;</p> <p>2. Предоставление на конкурсной основе субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в области развития межнационального сотрудничества;</p> <p>3. Предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, в состав которых входят команды, представляющие профессиональный спорт, в целях поддержки и развития спорта высших достижений;</p> <p>4. Предоставление на конкурсной основе субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность на территории Республики Коми в соответствии с приоритетными направлениями;</p> <p>5. Предоставление на конкурсной основе субсидий муниципальным районам (городским округам) в Республике Коми на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций. Объемы и источники финансирования программных мероприятий из республиканского бюджета Республики Коми: 2014 год – 58215,9 тыс. руб., 2015 год – 57819,4 тыс. руб., 2016 год – 56651,1 тыс. руб.</p>

Окончание приложения В

<p>Постановление Администрации г. Ульяновска от 04.09.2014 г. № 4381 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании город Ульяновска 2015–2017 годы»»</p>	<p>1. Предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, осуществляющим территориальное общественное самоуправление в границах территории, установленных решением Ульяновской Городской Думы, направленных на возмещение затрат, связанных с осуществлением основных направлений деятельности ТОС;</p> <p>2. Организация и проведение мероприятий по благоустройству на территории территориальных общественных самоуправлений, определяемых на конкурсной основе;</p> <p>3. Организация и проведение районных конкурсов «Лучший руководитель коллегиального исполнительного органа территориального общественного самоуправления» с выплатой денежных вознаграждений победителям. Объем финансирования из бюджета муниципального образования «город Ульяновск» – 61575,0 тыс. руб.</p>
<p>Постановление Администрации г. Котельнича от 20.05.2013 г. № 279 «Об утверждении муниципальной целевой программы «Поддержка и развитие территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании городской округ г. Котельнич Кировской области на 2013–2015 гг.»»</p>	<p>1. Обеспечение работы председателей ТОС с выплатой вознаграждения осуществляемой при условии регистрации устава ТОС в администрации города Котельнича в порядке, предусмотренном решением городской Думы Общая потребность финансового обеспечения мероприятий Программы за счет средств бюджета города в 2013–2015 годах составляет 504,0 тыс. руб.</p>
<p>Постановление Администрации г. Кирова от 6.11.2013 г. № 4323-П «Об утверждении муниципальной программы «Развитие муниципального управления в муниципальном образовании „Город Киров“ в 2014–2020 годах»»</p>	<p>1. Содействие населению в непосредственном осуществлении местного самоуправления и участию населения в осуществлении местного самоуправления. Предоставление субсидий из бюджета муниципального образования «Город Киров» в сфере поддержки социальных инициатив.</p> <p>2. Открытие и обеспечение деятельности центров по работе с населением по месту жительства и др. Объем финансирования мероприятий программы 309250,9 тыс. руб., в том числе средства местного бюджета – 280 836,5 тыс. руб., межбюджетные трансферты из областного бюджета – 28414,4 тыс. руб.</p>

Основные тенденции социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области

Муниципальный уровень управления является наиболее приближенным к конкретным потребностям и интересам населения. Большинство проблем социально-экономического развития территориально локализованы именно на уровне муниципальных образований (муниципальных районов, городских и сельских поселений, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения). Муниципалитеты рассматриваются в качестве главной составляющей социально-экономического развития территориальных образований более высокого уровня (субъекта РФ и страны в целом), так как это позволяет наиболее полно учитывать специфику развития территорий, местные ресурсы и условия. Кроме того, практически все годы после распада СССР заново проходило становление и постоянное реформирование института местного самоуправления. С момента принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и начала муниципальной реформы в России, целью которой было формирование самостоятельного и наиболее приближенного к населению уровня власти, прошло более 10 лет. Однако, как показала практика, органы муниципальной власти так и не смогли в полном объеме приступить к исполнению возложенных на них функций в силу ряда финансовых, организационных, законодательных, кадровых и иных проблем и ограничений.

Поэтому важной научной задачей является исследование тенденций и проблем социально-экономического развития муниципальных образований, проблем, факторов функционирования института местного самоуправления в регионе с целью разработки и обоснования механизмов и мероприятий по совершенствованию региональной и местной социально-экономической политики.

Вологодская область всегда находилась на передовой становления и развития местного самоуправления. В 1990-е годы в области была одной из первых в стране сформирована нормативно-правовая база функционирования местного самоуправления и, когда с 1 января 2006 года вступил в полную силу 131-ФЗ, было образовано 372 муниципальных образования, а после проведения объединения поселений в ряде районов в 2008–2014 гг., на 1 января 2015 года, их осталось 282: два городских округа (города Вологда и Череповец), 26 муниципальных районов, 22 городских поселения и 232 сельских поселения.

В период с 2000 по 2013 г. социально-экономическому развитию районов Вологодской области были присущи как положительные, так и отрицательные характеристики. В числе *позитивных тенденций в 2000–2007 гг.* можно отметить прежде всего:

- увеличение среднедушевого объема промышленной продукции (наибольший рост наблюдался в Чагодощенском и Вологодском районах – более чем в 2,5 раза) и инвестиций в основной капитал в сопоставимых ценах (в среднем по районам в 3,9 раза); рост оборота розничной торговли в расчете на 1 жителя в сопоставимых ценах в среднем по районам в 1,73 раза;

- рост соотношения зарплаты и прожиточного минимума в 1,44 раза (до 2,2 раза).

К *позитивным тенденциям в 2008–2013 гг.* относятся:

- рост численности населения в 2013 г. по сравнению с 2007 г. в Вологодском, Череповецком районах, городах Вологде и Череповце (на 2–8%);
- сокращение естественной убыли населения с 6,6 промилле в 2007 г. до 4,0 промилле в 2013 г. в среднем по районам;
- увеличение среднедушевых объемов производства сельхозпродукции в 6 районах области;
- сокращение уровня безработицы практически во всех районах области (в среднем по районам с 2,5% в 2007 г. до 1,7% в 2013 г.);
- увеличение ввода в действие жилых домов на душу населения в 2,14 раза (с 0,26 кв. м/чел. в 2007 г. до 0,56 кв. м/чел. в 2013 г.).

Среди *негативных тенденций социально-экономического развития районов в 2000–2007 гг.* можно выделить следующие:

- падение среднедушевых объемов сельскохозяйственного производства во всех районах (в среднем за период на 21,1%);
- сокращение численности населения во всех территориях (в среднем по районам данный показатель снизился на 6,3%);
- сохранение высокого уровня естественной убыли населения (10 и более промилле) в 6 районах области (в среднем по районам 6,6 промилле);
- рост уровня безработицы практически во всех районах (в среднем на 0,3 п.п.).

Среди *негативных тенденций социально-экономического развития районов в 2008–2013 гг.* можно отметить следующие:

- замедление темпов роста промышленного производства (в среднем за период среднегодовой прирост составил всего 0,6%), соотношения заработной платы и прожиточного минимума (среднегодовой прирост 0,4%);
- падение объема инвестиций в основной капитал на душу населения в 2013 г. к уровню 2007 г. на 21,3%;
- сокращение обеспеченности населения больничными койками круглосуточного пребывания (в среднем по районам на 38,1%).

К *основным проблемам социально-экономического развития муниципальных районов* Вологодской области в 2000 – 2013 гг. относятся:

- низкий уровень развития промышленного производства в большинстве районов области (в 11 муниципальных районах среднедушевой объем промышленного производства не превышал в 2013 г. 10 тыс. руб.);
- усиление социально-экономической дифференциации районов. За последние 14 лет соотношение между максимальным и минимальным значениями объема инвестиций на 1 жителя выросло с 8 раз в 2000 г. до 10 раз в 2007 г. и до 160 в 2013 г., промышленной продукции – со 100 до 130 и 734 раз соответственно, сельскохозяйственной продукции – с 10 до 22 и 19 раз соответственно. Большая часть ресурсов и производственная база сосредоточивается в немногих благополучных территориях. Так, по итогам 2013 г. на 5 районов области с высоким уровнем социально-экономического развития приходилось 64% всего объема промышленной и 40% сельскохозяйственной продукции, 57% инвестиций;
- усиление деструктивных демографических процессов за счет увеличения миграционного оттока и роста уровня смертности населения, что происходит в связи с низким качеством социальной среды в большинстве районов области: сокращение числа объектов социальной и инженерной инфраструктуры (низкий уровень благо-

Значения и места районов Вологодской области по интегральному индексу социально-экономического развития (I)

Районы	2000 г.		2007 г.		2012 г.		2013 г.		2007 г. к 2000 г., +/-	2013 г. к 2007 г., +/-	2013 г. к 2000 г., +/-
	Абс. знач.	Место	Абс. знач.	Место	Абс. знач.	Место	Абс. знач.	Место	Место	Место	Место
Кадуйский	1,655	1	1,372	3	1,269	6	2,014	1	-2	+2	0
Шекснинский	1,222	5	1,501	2	1,565	1	1,435	2	+3	0	3
Сокольский	1,265	4	1,285	5	1,294	5	1,320	3	-1	+2	+1
Вологодский	1,405	2	1,357	4	1,300	4	1,284	4	-2	0	-2
Чагодощенский	1,202	6	1,516	1	1,398	2	1,221	5	+5	-4	+1
Грязовецкий	1,149	7	1,236	6	1,183	7	1,219	6	+1	0	+1
Великоустюгский	1,141	8	1,072	8	1,060	9	1,105	7	0	+1	+1
Череповецкий	1,354	3	1,235	7	1,077	8	1,019	8	-4	-1	-5
Харовский	0,895	14	0,924	10	0,915	12	0,988	9	+4	+1	+5
Тарногский	0,861	17	0,854	17	0,956	11	0,961	10	0	+7	+7
Тотемский	1,036	9	1,001	9	0,961	10	0,921	11	0	-2	-2
Устюженский	0,857	18	0,873	15	0,852	18	0,883	12	+3	+3	+6
Кирилловский	0,872	16	0,854	16	0,869	16	0,875	13	0	+3	+3
Бабаевский	0,930	12	0,877	14	0,890	14	0,866	14	-2	0	-2
Усть-Кубинский	0,813	21	0,903	13	0,874	15	0,827	15	+8	-2	+6
Междуреченский	0,840	19	0,918	11	0,834	19	0,820	16	+8	-5	+3
Белозерский	0,878	15	0,800	18	0,897	13	0,817	17	-3	+1	-2
Нюксенский	0,928	13	0,917	12	1,367	3	0,814	18	+1	-6	-5
Сямженский	0,755	24	0,710	24	0,751	23	0,794	19	0	+5	+5
Вытегорский	0,957	10	0,783	19	0,855	17	0,790	20	-9	-1	-10
Верховажский	0,766	22	0,764	20	0,765	21	0,780	21	+2	-1	+1
Никольский	0,693	26	0,676	26	0,753	22	0,759	22	0	+4	+4
Вашкинский	0,937	11	0,718	23	0,772	20	0,739	23	-12	0	-12
Вожегодский	0,818	20	0,719	22	0,719	24	0,739	24	-2	-2	-4
Бабушкинский	0,756	23	0,748	21	0,680	25	0,676	25	+2	-4	-2
Кичм.-Городецкий	0,709	25	0,693	25	0,639	26	0,661	26	0	-1	-1
<i>Среднее</i>	<i>0,988</i>	<i>x</i>	<i>0,973</i>	<i>x</i>	<i>0,981</i>	<i>x</i>	<i>0,974</i>	<i>x</i>	<i>x</i>	<i>x</i>	<i>x</i>
Уровень социально-экономического развития районов области определяется следующими интервальными оценками значений интегрального индекса (I):											
Высокий	Выше среднего		Средний		Ниже среднего		Низкий				
$I \geq 1,15$	$1,05 \leq I < 1,15$		$0,95 \leq I < 1,05$		$0,85 \leq I < 0,95$		$I < 0,85$				

устроенности жилищного фонда в большинстве сельских районов); низкий уровень и качество жизни населения.

Что касается тенденций в развитии сельского хозяйства Вологодской области, то результаты анализа статистических данных свидетельствуют о том, что преодолеть негативные последствия реформ 1990-х годов за последние 14 лет не удалось. Несмотря на увеличение продуктивности скота и птицы, урожайности сельхозкультур, наблюдается спад физических объемов производства продукции на 29,3%. Освоение ресурсосберегающих технологий, использование современной многофункциональной техники не стало массовым явлением.

В 2000 – 2013 гг. увеличилась роль пригородных районов (Вологодского, Грязовецкого, Череповецкого и Шекснинского) в развитии сельхозпроизводства. В них аккумулируется 45% посевных площадей, половина поголовья КРС, 86% от общего поголовья свиней. В хозяйствах этих районов производится 58% молока и 73% мяса. При этом в хозяйствах, функционирующих в муниципалитетах восточной, северной и северо-западной части области, удаленных от рынков сбыта продукции, наблюдается сжатие сельхозпроизводства.

Результаты расчетов интегрального показателя⁸, отражающего уровень социально-экономического развития районов Вологодской области, позволяют утверждать, что в целом за 2000 – 2013 гг. ситуация в регионе ухудшилась. Если в 2000 г. к группе с низким уровнем развития относились 8 районов, в 2007 г. – 9, в 2012 г. – 8, то в 2013 г. – уже 12 (таблица).

Количество районов с высоким уровнем развития в 2013 г. по сравнению с 2000 г. не изменилось [6]. В 2007 г. по сравнению с 2000 г. три района (Грязовецкий, Междуреченский, Усть-Кубинский) переместились в группу с более высоким уровнем развития; Белозерский, Вожегодский, Вашкинский – в группу с более низким уровнем. К 2013 г. по сравнению с 2007 г. уровень социально-экономического развития повысился уже только в двух районах (Харовском и Тарногском), в то время как ухудшился в 5-ти (Череповецком, Тотемском, Усть-Кубинском, Междуреченском, Нюксенском). В целом за 2000–2013 гг. ухудшение социально-экономического положения отмечено в шести муниципальных районах (Череповецком, Тотемском, Белозерском, Нюксенском, Вытегорском, Вашкинском). В группы с более высоким уровнем развития за этот период переместились Грязовецкий, Харовский, Тарногский районы.

Таким образом, уровень социально-экономического развития и качества жизни выше среднего характерны для территорий, «тяготеющих» к формирующейся агломерации «Вологда – Череповец». В развитии этих территорий наблюдаются позитивные тенденции, а также концентрация значительной доли общеобластного объема производства и инвестиций, миграционный приток населения. Большинство периферийных районов области (за явным исключением Великоустюгского) отличается невысоким уровнем развития, низкой инвестиционной привлекательностью, что приводит к сдерживанию перспектив развития и миграционному оттоку населения в города и более благоприятные районы.

⁸ По методике расчета интегрального показателя уровня социально-экономического развития муниципальных образований, опубликованной, например, в статье: Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 6 (36). – С. 54-69.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	3
Глава 1. Теоретико-методические основы функционирования институтов развития на местном уровне	
1.1. Сущность, виды и формы организации институтов развития	5
1.2. Отечественный и зарубежный опыт функционирования институтов территориального инвестиционного развития	11
1.3. Формы, методы и особенности взаимодействия муниципальных образований в России и за рубежом	28
1.4. Методические подходы к оценке вклада институтов развития в социально-экономическое развитие территорий	49
Глава 2. Роль и проблемы функционирования институтов развития на муниципальном уровне	
2.1. Территориальное общественное самоуправление как институт развития муниципальных образований	73
2.2. Опыт организации межмуниципального сотрудничества в Вологодской области	86
2.3. Промышленные парки, бизнес-инкубаторы, специализированные фонды, муниципально-частное партнерство как элементы системы институтов развития	92
2.4. Методика комплексной оценки вклада региональных и муниципальных институтов развития в территориальное развитие	108
Глава 3. Механизм функционирования институтов развития на местном уровне	
3.1. Агентство муниципального развития в управленческих округах как координирующий элемент системы институтов развития и реализации проектов муниципально-частного партнерства	125
3.2. Методы стимулирования развития территориального общественного самоуправления	141
3.3. Алгоритм организации процесса межмуниципального сотрудничества	149
Заключение	165
Список использованных источников	168
Приложения	175

Научное издание

**Чекавинский Александр Николаевич
Кожевников Сергей Александрович
Ворошилов Николай Владимирович**

ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Редакционная подготовка
Оригинал-макет
Корректор

Л.Н. Воронина
Т.В. Попова
Н.В. Степанова

Подписано в печать 13.04.2017.
Формат 70×108/16. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 17,5. Тираж 500 экз. Заказ № 132.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития территорий РАН (ИСЭРТ РАН)

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а
Телефон: 59-78-03, e-mail: common@vssc.ac.ru

ISBN 978-5-93299-364-4



9 785932 993644