



ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА



ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РАЗВИТИЮ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ЦЕЛЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Подготовлено Институтом экономики города по заказу
Центра стратегических разработок*

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ: ВОЗМОЖНЫЕ МОДЕЛИ (1)



1. Создание единого муниципального образования, охватывающего всю территорию агломерации (с одним уровнем местного самоуправления)

Примеры муниципального образования-агломерации – Лос-Анджелес (1909-1914 гг.), Торонто (1996-1998 гг.), Виннипег (1972 г.), Эдмонтон (1947-1980 гг.)

2. Создание в рамках агломерации муниципального образования «второго уровня» при сохранении ранее существовавших муниципалитетов

Примеры: Большой Стокгольм и Большой Монреаль, агломерация г. Каракаса (Боливарианская Республика Венесуэла)

3. «Договорная» агломерация (согласование стратегий, сотрудничество в реализации инфраструктурных проектов и оказании услуг отдельными самостоятельными муниципальными образованиями на территории агломерации)

Примеры: в рамках агломерации Нью-Йорка сотрудничество осуществляют 1716 муниципальных образований, в рамках Большого Чикаго – 1510 муниципалитетов

СУЩЕСТВУЮЩИЕ В РОССИИ КОНЦЕПЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЮ ПОНЯТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ, РАЗВИТИЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА



- 1) Концепция снятия основных законодательных барьеров для реализации межмуниципального сотрудничества, а также введения квази-публичного уровня совместного межмуниципального управления, разработанная в 2014 году группой экспертов Союза российских городов
 - 2) Концепция дифференциации и децентрализации полномочий в сферах городского развития и введения нового уровня управления городскими агломерациями, включая особый статус Московской и Санкт-Петербургской агломераций, разработанная Фондом «Институт экономики города» в 2016-2017 гг. в рамках работы по подготовке предложений по новой модели городской политики в рамках разработки Стратегии развития России до 2030 г., организованной Фондом «Центр стратегических разработок»
-

КОНЦЕПЦИЯ, РАЗРАБОТАННАЯ В 2014 ГОДУ ГРУППОЙ ЭКСПЕРТОВ СОЮЗА РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ



1. Программа-минимум:

Ликвидация нормативных правовых барьеров для реализации гражданско-правовых механизмов межмуниципального сотрудничества (в форме хозяйственных обществ или межмуниципальных соглашений)

2. Программа-максимум:

Создание «межмуниципальных» публично-правовых образований, не имеющих статуса муниципального образования, но являющихся особой формой осуществления местного самоуправления – **межмуниципальных сообществ**

Такие сообщества:

- ✓ формируют представительные и исполнительные органы,
- ✓ получают право на осуществление отдельных муниципальных полномочий – участников сообщества и собственный бюджет (смету) на их реализацию

КОНЦЕПЦИЯ, РАЗРАБОТАННАЯ ФОНДОМ «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА» В 2016-2017 ГГ.

(1)



ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

Городские автономии

- Новый статус: 18 городов – центров городских агломераций с населением более 1 млн чел. (кроме городов федерального значения)*
- Дополнительные полномочия (в большем объеме по сравнению с городскими округами)

Городские округа

- Сохранение статуса
- Возврат полномочий, которые перераспределены законами субъектов РФ
- Дополнительные полномочия

Городские поселения

- Сохранение статуса
- Возврат полномочий, которые перераспределены законами субъектов РФ (без дополнительных полномочий)

КОНЦЕПЦИЯ, РАЗРАБОТАННАЯ ФОНДОМ «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА» В 2016-2017 ГГ. (2)



Сферы, в которых часть региональных и федеральных полномочий предлагается передать городским автономиям и городским округам либо как собственные, либо как дополнительные:

- жилищные отношения
- организация водоснабжения, водоотведения
- организация теплоснабжения
- организация электроснабжения
- организация газоснабжения
- управление транспортной инфраструктурой
- содействие развитию туризма
- градостроительная деятельность и регулирование долевого строительства
- социальная поддержка и социального обслуживания населения

Укрепление ресурсной базы городов и агломераций для реализации указанных полномочий в первую очередь в части инфраструктуры за счет передачи на местный уровень налога на имущество организаций

КОНЦЕПЦИЯ, РАЗРАБОТАННАЯ ФОНДОМ «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА» В 2016-2017 ГГ. (3)



- ❖ Введение законодательного определения «городская агломерация» при выборе регуляторной модели управления агломерациями (при выборе договорной модели введение понятия не требуется)
 - ❖ Полномочия в области разработки и реализации документов управления городской агломерацией
 - Предложения направлены на создание возможностей для принятия согласованных решений всеми муниципалитетами, входящими в состав городской агломерации
 - Возможны два варианта реализации предложений:
 - 1) создание межмуниципального органа управления городской агломерации с соответствующими полномочиями и финансовыми ресурсами, делегируемыми муниципальными образованиями в составе городской агломерации (то есть объединение как регуляторных, так и расходных полномочий), ИЛИ
 - 2) создание межмуниципального координирующего органа, который согласует решения, подлежащие последующему утверждению ОМСУ каждого из муниципальных образований и финансируемые из средств местных бюджетов таких муниципалитетов (то есть объединение только регуляторных полномочий)
 - Также предлагаются особенности разработки и реализации документов управления двумя крупнейшими городскими агломерациями – Московской и Санкт-Петербургской
 - ❖ Иные **межмуниципальные полномочия**
-

ОСНОВНЫЕ ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПРИОРИТЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ



- Повышение на территориях агломераций производительности труда и качества жизни за счет гибкой системы управления положительными агломерационными эффектами и снижения отрицательных последствий агломерационных процессов, в том числе путем стимулирования межмуниципального сотрудничества
 - Стимулирование территориальной мобильности бизнеса путем создания условий для повышения эффективности использования производственных факторов на территориях городских агломераций
 - Активное использование инструментов градостроительного планирования и зонирования в целях привлечения инвестиций и получения дополнительных доходов местных бюджетов;
 - Внедрение дифференцированных подходов к управлению развитием инфраструктуры крупных городских агломераций в соответствии с их локальными экономическими и градостроительными особенностями, а также повышение роли городской недвижимости (земли, зданий, инфраструктуры) как актива и ресурса экономического развития
-

ПРЕДЛАГАЕМАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ КОНЦЕПЦИЯ



В целом с учетом существующих сегодня концепций законодательных изменений тема развития законодательства по вопросам управления городскими агломерациями можно разделить на две части:

- 1) создание правовых и экономических возможностей для межмуниципального сотрудничества в целях реализации межмуниципальных инвестиционных и иных проектов в конкретных сферах городской экономики;
- 2) создание нового институционального уровня публичного управления применительно к интегрированным урбанизированным территориям – городским агломерациям.

В логике постепенного реформирования данной сферы предлагается на первом этапе реализовать предложения по первому направлению, частично используя уже имеющиеся в существующих концепциях разработки

ПРЕДЛАГАЕМАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ КОНЦЕПЦИЯ – ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ (1)



1. Ликвидация нормативных правовых барьеров для реализации гражданско-правовых механизмов межмуниципального сотрудничества (создание и функционирование межмуниципальных хозяйственных обществ)
 2. Создание правовых возможностей для совместной реализации отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципалитетов любого типа в рамках заключения межмуниципальных соглашений, в следующих основных сферах:
 - организация и реализация межмуниципальных проектов по созданию (и дальнейшей эксплуатации) объектов межмуниципальных систем водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения.
 - организация и реализация межмуниципальных проектов по созданию (и дальнейшей эксплуатации) объектов межмуниципальной социальной инфраструктуры;
 - организация и реализация межмуниципальных проектов по созданию (и дальнейшей эксплуатации) объектов межмуниципальной транспортной инфраструктуры;
 - разработка совместных документов территориального планирования, других документов стратегического планирования;
 - осуществление совместных муниципальных закупок;
 - организация, проведение совместных конкурсов на право заключения соглашения о муниципально-частном партнерстве.
-

ПРЕДЛАГАЕМАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ КОНЦЕПЦИЯ – ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ (2)



3. Наделение органов местного самоуправления **городских округов** (в случае агломераций – ядра агломераций) базовыми полномочиями в сфере организации инвестиций в развитие систем водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения (далее в это пункте – инфраструктура), а также финансирования таких инвестиций, которые сегодня и так могут быть переданы городским округам законами субъекта:

- утверждение инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, с применением установленных органами местного самоуправления показателей надежности и энергетической эффективности объектов;
- определение плановых и фактических значений показателей надежности и энергетической эффективности объектов;
- организация и осуществление инвестиционных проектов, направленных на развитие системы инфраструктуры городского округа;
- участие в организации и осуществлении инвестиционных проектов, направленных на развитие межмуниципальных систем инфраструктуры;
- организация финансирования программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городского округа, в том числе путем привлечения кредитов, выпуска долговых ценных бумаг, иных не запрещенных законодательством механизмов;
- участие в финансировании инвестиционных проектов, направленных на развитие межмуниципальных систем инфраструктуры.

ПРЕДЛАГАЕМАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ КОНЦЕПЦИЯ – ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ (3)



4. Предлагается на системной основе наделить органы местного самоуправления **городских округов** собственным полномочием по определению правил формирования и утверждению тарифов на городские пассажирские перевозки (сегодня это региональные полномочия)

5. Введение финансового инструмента управления земельного рентой на местном уровне в форме платы за разрешение на строительство, устанавливаемой органами местного самоуправления муниципальных образований всех типов.

Возможность определения размера платы в зависимости от градостроительного регламента и территориальной зоны (например, при предельной этажности 10 этажей плата при строительстве 5 этажей может быть ниже, чем при строительстве 9 этажей).

Средства от сбора такой платы поступают во внебюджетный городской фонд и могут использоваться на финансирование инфраструктурных проектов, иных проектов по развитию городской территории

6. Введение нового типа «горизонтальных» межбюджетных трансфертов для осуществления взаиморасчетов между муниципалитетами при реализации межмуниципальных соглашений

ПОТЕНЦИАЛЬНОЕ ВЛИЯНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДЛАГАЕМОЙ КОНЦЕПЦИИ НА РАЗВИТИЕ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ – *УВЕЛИЧЕНИЕ ЕЖЕГОДНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В ГОРОДСКУЮ ИНФРАСТРУКТУРУ НА 10%**



№	Агломерация	Общий ввод индустриального домостроения за год, тыс. кв. м., 2016 г.	Совокупные годовые сборы платы за разрешение на строительство, млн руб.	Отношение сборов платы за РС к инвестициям в городскую инфраструктуру, %	Отношение сборов платы за РС к сборам налога на имущество организации**, %
1	Московская	8 522,3	42 611	7%	41%
2	Санкт-Петербургская	3 254,7	16 273	8%	52%
3	Самарско- Тольяттинская	1 122,5	5 613	7%	70%
4	Новосибирская	1 604,6	8 023	25%	101%
5	Екатеринбургская	1 144,7	5 724	13%	37%
6	Нижегородская	542,6	2 713	6%	34%
7	Ростовская	833,4	4 167	9%	65%
8	Казанская	883,7	4 418	10%	49%
9	Челябинская	637,6	3 188	10%	-
10	Воронежская	1 182,6	5 913	13%	121%
11	Уфимская	536,2	2 681	7%	29%
12	Волгоградская	380,5	1 902	5%	46%
13	Краснодарская	2 062,4	10 312	21%	-
14	Красноярская	943,9	4 719	19%	79%
15	Пермская	630,1	3 150	7%	72%
16	Саратовская	750,9	3 755	21%	70%
17	Владивостокская	271,9	1 360	7%	27%
Сумма		25304,5	126522,6	9%	55%

*Расчет исходя из допущения об установлении платы за разрешение на строительство в размере 5 тыс. руб. за 1 кв. м общей площади жилья. ** Используется показатель сборов налога на имущество организации в центральном городе агломерации, в Самарско-Тольяттинской агломерации – по двум центральным городам.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В ЦЕЛЯХ ПОДДЕРЖКИ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА НА ТЕРРИТОРИЯХ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ (1)



- Предлагается разработать отдельную федеральную программу, в которой предусмотреть порядок, условия, критерии и иные параметры предоставления **прямых целевых трансфертов** на реализацию межмуниципальных проектов стратегического развития
 - Целевая группа – муниципальные образования, заключившие соглашения о совместной реализации межмуниципальной программы социально-экономического развития (кроме Московской и Санкт-Петербургской агломераций)
 - ФЦТ - субсидия органам местного самоуправления (или созданному ими специальному юридическому лицу), предоставляемая на конкурсе
 - Главная конечная цель ФЦТ - стимулирование реализации потенциала экономического роста и повышения качества жизни, увеличение собственного налогового потенциала на территориях крупных городских агломераций за счет активизации использования агломерационного эффекта (повышения связанности территории, рынков труда, товаров, услуг, их территориальной доступности, а также мобильности населения)
 - Непосредственная цель ФЦТ – поддержка реализации проектов по развитию межмуниципальной инфраструктуры, которые в наибольшей степени оказывают влияние на активизацию использования агломерационного эффекта
-

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В ЦЕЛЯХ ПОДДЕРЖКИ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА НА ТЕРРИТОРИЯХ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ (2)



- Для участия муниципалитетов крупных городских агломераций в таких конкурсах необходимо принятие соответствующих межмуниципальных программ социально-экономического развития, а также региональных программ поддержки межмуниципального сотрудничества, предусматривающих соответствующие проекты стратегического развития и объемы софинансирования, предусмотренные условиями федеральной программы
 - Совершенствование действующих государственных программ может потребоваться только в части корректировки их ресурсного обеспечения при принятии решения о перераспределении бюджетных средств в пользу предлагаемой новой программы. Все организационные и иные мероприятия по поддержке должны быть отражены в новой программе в форме условий предоставления целевых трансфертов. Состав проектов межмуниципального сотрудничества, их параметры определяются на местном уровне в рамках межмуниципальных программ социально-экономического развития
-

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В ЦЕЛЯХ ПОДДЕРЖКИ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА НА ТЕРРИТОРИЯХ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ (3)



Преимущества прямых федеральных трансфертов - возможности:

- Сконцентрировать ФЦТ на целевых группах городов (городских агломераций), неравномерно распределенных по территориям субъектов РФ (например, крупные городские агломерации и городские автономии представлены лишь в четверти субъектов РФ)
 - Предоставлять ФЦТ не на постоянной, а на срочной основе – на период до выхода городов – их получателей на целевой уровень собственного экономического развития
 - Стимулировать развитие целевых групп городов по национальным приоритетным направлениям развития при предоставлении необходимой степени свободы городам в выборе конкретных проектов для достижения заданных стратегических целей
-

ПЕРЕЧЕНЬ ОСНОВНЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ, В КОТОРЫЕ ПРЕДЛАГАЕТСЯ ВНЕСТИ ИЗМЕНЕНИЯ



- 1) Гражданский кодекс Российской Федерации
- 2) Бюджетный кодекс Российской Федерации
- 3) Градостроительный кодекс Российской Федерации
- 4) Земельный кодекс Российской Федерации
- 5) Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
- 6) Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
- 7) Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»
- 8) Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»
- 9) Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
- 10) Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»
- 11) Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
- 12) Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»
- 13) Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
- 14) ~~Федеральный закон от 26 июля 2006 года №35-ФЗ «О защите конкуренции»~~