

ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА



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

Подготовлено Центром стратегических разработок
совместно с Институтом экономики города

СОВРЕМЕННЫЕ ПРАКТИКИ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА: РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КРУПНЕЙШИХ АГЛОМЕРАЦИЙ



Вопросы направлены в администрации **42** городов – ядер агломераций

Ответы получены из 25 администраций - **60%**



В большинстве агломераций межмуниципальное сотрудничество сводится к ассоциативным формам, а деятельность в рамках сотрудничества – к информационно-консультационной



Во многих агломерациях заключены межмуниципальные соглашения о сотрудничестве, но большинство таких соглашений – «декларации о намерениях» без конкретики



Есть отдельные прецеденты межмуниципальных соглашений, направленных на решение актуальных проблем (Уфимская, Мурманская, Старооскольско-Губкинская, Чебоксарская агломерации)



Распространена практика привлечения сторонних муниципальных образований в процессе разработки документов стратегического и территориального планирования на местном уровне

ТИПИЧНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРАХ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА



Получение государственных и муниципальных услуг не по месту регистрации



Общий недостаток финансовых средств в бюджетах муниципальных образований



Недостаток и несимметричность полномочий муниципальных образований (высокая централизация на региональном и федеральном уровнях, различный набор полномочий у муниципальных образований разных типов)



Невозможность консолидации бюджетов муниципальных образований одного уровня



Невозможность осуществления «горизонтальных» взаиморасчетов между бюджетами разных муниципальных образований



Неготовность руководителей муниципальных образований договариваться, балансировать интересы



Общий недостаток муниципальных услуг

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЙСТВУЮЩЕГО РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ЧАСТИ УЧЕТА ПОТЕНЦИАЛА ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ



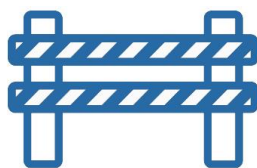
- Как правило, в документах стратегического планирования региона есть разделы, посвященные вопросам развития агломераций, однако, глубина проработки агломерационных вопросов в регионах заметно отличается
- В некоторых регионах разработаны и утверждены отдельные документы стратегического планирования агломераций: стратегии развития и СТП, что демонстрирует готовность регионов более активно заниматься вопросами развития агломераций
- Не всегда документы стратегического планирования, регулирующие вопросы социально-экономического и территориального развития коррелируют друг с другом, нередки случаи разработки СТП агломераций до разработки стратегии, что представляется неправильным;
- Некоторые регионы приняли отдельные законы о развитии городских агломераций. Эти законы фактически не имеют предмета регулирования и во многом носят декларативный характер, что связано с отсутствием федерального законодательства о развитии агломераций
- Региональное законодательство практически не регулирует вопросы инструментария реализации агломерационных проектов, включая финансовые механизмы и требующиеся ресурсы
- Некоторые субъекты Российской Федерации пытаются решать вопросы развития агломераций путем централизации традиционно муниципальных полномочий на региональном уровне, в меньшей степени ориентируясь на их решение путем расширения межмуниципального сотрудничества
- Активность агломерационных процессов не всегда напрямую зависит от наличия и объема регионального законодательства, регулирующего вопросы агломерационного строительства. Не менее заметно влияние на эти процессы субъективного фактора - активной позиции руководителей муниципалитетов и руководителей регионов, которые понимают преимущества совместного развития территорий

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

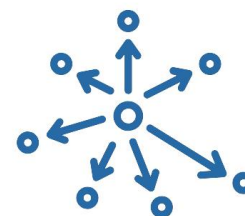


- Реализация гражданско-правовых механизмов межмуниципального сотрудничества практически невозможна из-за законодательных барьеров в сферах регулирования контрактной системы, использования имущества муниципалитетов, распоряжения земельными и бюджетными ресурсами
- Реализация публично-правовых моделей управления агломерациями невозможна ввиду отсутствия правовых возможностей по созданию специальных органов управления, делегированию им полномочий и финансовых ресурсов с муниципального и регионального уровней
- Высокая степень централизации традиционно муниципальных полномочий в сферах городского хозяйства, произошедшая в последние годы, обуславливает практически отсутствие самого предмета для межмуниципального сотрудничества
- Недостаточность (для создания полноценных инфраструктур и эффективного оказания услуг) взаимодействия только муниципальных образований и необходимость для этого многосторонней кооперации, включающей государство, муниципалитеты и частные структуры. По сути, в кооперацию должен быть включен весь круг участников проекта развития территории

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



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



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



Сферы, в которых часть региональных и федеральных полномочий предлагается передать городским автономиям и городским округам :



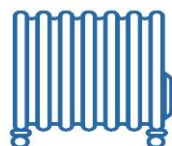
Жилищные отношения



Организация водоснабжения, водоотведения



Организация электроснабжения



Организация теплоснабжения



Организация газоснабжения



Управление транспортной инфраструктурой



Содействие развитию туризма



Градостроительная деятельность и регулирование долевого строительства



Социальная поддержка и социальное обслуживание 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.



- 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:
 - 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**
 - 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

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



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



Активное использование инструментов градостроительного планирования и зонирования в целях привлечения инвестиций и получения дополнительных доходов местных бюджетов



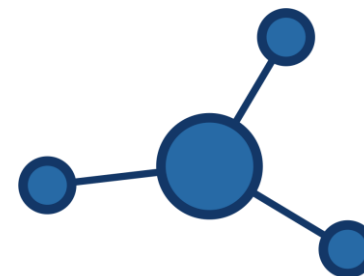
Стимулирование территориальной мобильности бизнеса путем создания условий для повышения эффективности использования производственных факторов на территориях городских агломераций

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:



Создание правовых и экономических возможностей для межмуниципального сотрудничества в целях реализации межмуниципальных инвестиционных и иных проектов в конкретных сферах городской экономики;



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

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫЕ ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ОБЩЕСТВА



Проблема

- Невозможность внесения МО учредительных взносов в межмуниципальные хозяйственные общества без соблюдения требований законодательства о приватизации
- Невозможность заключения с межмуниципальными хозяйственными обществами договоров безвозмездного пользования, договоров аренды и иных договоров, предусматривающих переход прав владения или пользования муниципальным имуществом без проведения конкурсов или аукционов

Направление решения

- Включение случая внесения муниципальными образованиями учредительных взносов в межмуниципальные хозяйственные общества в перечень изъятий из правового регулирования процедур приватизации государственного и муниципального имущества.
- Включение случая заключения с межмуниципальными хозяйственными обществами договоров, предусматривающих переход прав владения или пользования муниципальным имуществом в перечень изъятий из правового регулирования процедур приватизации государственного и муниципального имущества путем исключения для таких обществ законодательного требования, согласно которому заключение указанных договоров может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов

Эффект

- Повышение эффективности создания межмуниципальных хозяйственных обществ
- Повышение эффективности создания межмуниципальных хозяйственных обществ

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫЕ ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ОБЩЕСТВА



Проблема

- Невозможность предоставления межмуниципальным хозяйственным обществам без торгов земельных участков из государственной или муниципальной собственности
- Невозможность участия в межмуниципальных хозяйственных обществах частных субъектов - юридических лиц и граждан, а также РФ и субъектов РФ.
- Необходимость четких юридических критериев признания некоммерческих организаций или хозяйственных обществ межмуниципальными

Направление решения

- Включение случая предоставления межмуниципальным хозяйственным обществам земельных участков из государственной или муниципальной собственности в перечень случаев предоставления таких земельных участков без торгов
- Установление законодательной возможности по привлечению межмуниципальными хозяйственными обществами частного капитала и государственной собственности
- Законодательное закрепление юридических признаков межмуниципальных хозяйственных обществ

Эффект

- Повышение эффективности создания межмуниципальных хозяйственных обществ
- Обеспечение возможности объединения муниципальных ресурсов с государственными и частными ресурсами и использования новых форматов муниципально-частного и гчп в межмуниципальном сотрудничестве
- Повышение эффективности создания межмуниципальных хозяйственных обществ