

Тезисы выступления на заседании Российского муниципального форума

17 сентября 2018 г.
10.00

г. Москва,
г. Анапа (Витязево)

Уважаемые коллеги!

Тема моего выступления связана с вопросами планирования развития муниципальных образований, совершенствования существующих механизмов и формирования новых инструментов управления территориями муниципалитетов.

Как известно, система планирования в муниципальном образовании включает в себя два блока документов. Первый блок составляют документы стратегического планирования, к которым федеральный закон относит стратегии и планы мероприятий по их реализации, прогноз социально-экономического развития на долгосрочный или среднесрочный период, бюджетный прогноз на долгосрочный период и муниципальные программы.

Второй блок образуют документы территориального планирования, а именно схемы

территориального планирования муниципальных районов и генеральные планы городских округов и поселений.

На сегодняшний день среди актуальных проблем в системе планирования на муниципальном уровне мы выделяем проблемы отсутствия эффективных механизмов взаимоувязки документов стратегического и территориального планирования, а также наличие большого количества административных процедур и барьеров при подготовке документов территориального планирования муниципальных образований наряду с длительными сроками их согласования, что сдерживает реализацию инфраструктурных проектов и развитие экономики и хозяйственной деятельности муниципальных образований.

В этой связи Минэкономразвития России подготовлены и внесены в Правительство два законопроекта о внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации. Один из них направлен на обеспечение синхронизации документов территориального и стратегического

планирования, а второй предусматривает нормы, направленные на упрощение процедуры согласования документов территориального планирования.

Кроме того, в ходе мониторинга территориального планирования Минэкономразвития выявлена проблема формирования и управления межселенными территориями.

Согласно 131-му закону о местном самоуправлении межселенные территории не входят в состав поселений и относятся к ведению муниципального района.

Следует отметить, что существующий в настоящее время подход к выделению межселенных территорий не в полной мере соответствует фактическим особенностям системы расселения в Российской Федерации.

Так, выделение межселенных территорий допускается на территории с низкой плотностью сельского населения и труднодоступных территориях в случае упразднения поселений без учета фактора территориальной концентрации населения (степени равномерности расселения,

площади территории, не охваченной населенными пунктами).

По поручению Правительства Российской Федерации Минэкономразвития России подготовлены и представлены в Правительство РФ предложения в части закрепления дополнительных, помимо плотности сельского населения, критериев выделения межселенных территорий.

Создание условий для повышения эффективности муниципального управления, обеспечения устойчивого развития и экономического роста муниципальных образований закладывается в рамках важнейших стратегических документов страны в том числе в Основах государственной политики регионального развития на период до 2025 года и в стратегии пространственного Российской Федерации до 2025 года.

В основах государственной политики регионального развития закрепляются задачи, направленные на привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор экономики на местном уровне, стимулирования

муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала, уточнение полномочий органов местного самоуправления, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий (с максимальным привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении).

Стратегия пространственного развития также содержит значимый блок вопросов в сфере развития местного самоуправления, предусматривая задачи, направленные:

- создание условий для прорывного развития городских агломераций, являющихся центрами экономического роста

- определение уникальных эффективных и инновационных специализаций в малых и средних городах;

- комплексное развитие транспортной, инженерной, социальной и иных видов инфраструктуры малых, средних городов и сельской местности, снятие инфраструктурных

ограничений, повышение транспортной доступности;

-развитие средних и малых городов, крупных сельских населенных пунктов как локальных обслуживающих центров для окружающих территорий.

Минэкономразвития России подготовлен и внесен в Правительство проект плана реализации стратегии пространственного развития. В составе проекта Плана содержатся мероприятия по развитию сельских территорий, устойчивому развитию городов и городских агломераций.

Отдельного внимания заслуживают вопросы городских агломераций и создания эффективных правовых институтов управления их развитием.

Акцент на укрепление и расширение агломераций является общемировым экономическим трендом последних десятилетий.

В стратегии пространственного развития городские агломерации определяются в качестве центров экономического роста, развитие которых заявлено в качестве одной из приоритетных задач

государственной региональной политики на период до 2025 года.

В ходе разработки пространственной стратегии России Минэкономразвития России выявлено более 40 городов, имеющих высокий потенциал агломерационного развития. Из них подавляющее большинство – это административные центры субъектов Российской Федерации.

Справочно:

Для достижения ускоренного развития городских агломераций в рамках проекта стратегии ставятся задачи, направленные на:

определение эффективной экономической специализации городских агломераций, приоритетную поддержку высокотехнологических и наукоемких отраслей экономики города;

поддержку создания и развития новых центров экономической активности в пределах городских агломераций;

повышение качества человеческого капитала в крупнейших и крупных городах;

снятие транспортных ограничений развития городов;

повышение эффективности управления социально-экономическими процессами на основе использования информационно-коммуникационных технологий (реализации модели «умный город»).

Крупные городские агломерации должны выступить в роли центров развития территорий, попадающих в сферу агломерационного влияния, путем создания благоприятных условий для бизнеса, внедрения инновационных технологий в экономику, совершенствования сферы услуг, формирования и поддержания необходимой социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры.

За счет развития агломераций, рассредоточенных по территории страны, будет обеспечен сбалансированный экономический рост государства, снижение межрегиональных различий в уровне социально-экономического развития.

Однако, агломерационные процессы в России сдерживаются в связи с отсутствием достаточных правовых и институциональных условий для их развития, и, в частности, для формирования устойчивых межмуниципальных связей в пределах ареала городской агломерации.

Главная проблема – неурегулированность в федеральном законодательстве понятия

городской агломерации, критериев и базовых принципов их формирования и функционирования, что ведет к хаотичности в развитии городских агломераций, неконтролируемой застройке территории без учета экономических, социальных и территориальных особенностей муниципальных образований.

Зачастую фактические потребности развития территории не соответствуют ее административно-территориальным границам, когда реализация инфраструктурных проектов, а также решение многих социальных вопросов населения упирается в существующие границы муниципалитета.

Справочно:

Решению этой проблемы способствует институт межмуниципального сотрудничества, используемый для совместного осуществления хозяйственной деятельности на территории нескольких муниципальных образований.

Однако, на сегодняшний день практика межмуниципального взаимодействия развита очень слабо, что связано с несовершенством законодательства в этой сфере. Существуют много

нерешенных вопросов правоприменения в части создания межмуниципальных организаций, формирования их материальной базы, заключения и реализации межмуниципальных соглашений.

Таким образом, очевидно, что для достижения положительного экономического эффекта на первоначальном этапе требуется активное участие государства в регулировании агломерационных процессов и необходимое законодательное обеспечение.

Минэкономразвития России с участием Общественной палаты Российской Федерации и Государственной Думы Российской Федерации подготовлен проект федерального закона «О городских агломерациях», в составе которого определены понятие, критерии формирования городской агломерации, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере развития городских агломераций, общие требования к системе управления городской агломерацией. Мероприятие по подготовке данного законопроекта включено в проект Плана реализации стратегии пространственного

развития, внесенного в Правительство Российской Федерации в августе текущего года.

Указанное в законопроекте определение понятия городской агломерации предусматривает, что городская агломерация - это территория городского округа либо городского округа с внутригородским делением, либо города федерального значения и прилегающих к ним муниципальных образований, социально-экономические условия в пределах которой характеризуются интенсивными экономическими, в том числе трудовыми связями и совместным использованием инфраструктурных объектов.

Критерии выделения городской агломерации включают в себя требования к численности административного центра городской агломерации, плотности населения в муниципальных образованиях, планируемых к включению в состав агломерации и транспортной доступности до административного центра агломерации.

Справочно:

В частности, законопроектом предлагается установить, что административным центром городской агломерации является городской округ,

городской округ с внутригородским делением с численностью населения не ниже 200 000 человек либо город федерального значения. Численность населения в административном центре городской агломерации в 200 000 человек исходя из методики, определенной Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию.

Плотность населения муниципальных образований, входящих в состав городской агломерации, должна составлять в три и более раз выше средней плотности населения в Российской Федерации, что согласуется с аналогичным критерием городского округа, закрепленного в пункте 3.3 части 1 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В качестве критерия транспортной доступности до административного центра городской агломерации предлагается установить продолжительность в течение 2 часов для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и 1,5 часа для остальных субъектов Российской Федерации, что будет соответствовать современным международным стандартам транспортной доступности в агломерационных образованиях.

Предлагаемая законопроектом система управления развитием городских агломераций

предусматривает необходимость заключения межмуниципального соглашения о совместном решении вопросов местного значения, формирования координационного совета по развитию городской агломерации, создания межмуниципальной организации, подготовку комплексного плана развития городской агломерации, а также наличие комиссии высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по координации развития городских агломераций на территории субъекта Российской Федерации.

Кроме того, законопроектом предлагается установить особенности градостроительной деятельности на территории городской агломерации, предоставив возможность разработки единой схемы территориального планирования агломерации.

Уважаемые коллеги, законопроект находится пока еще в стадии обсуждения. Продолжается дискуссия по поводу критериев формирования городской агломерации, выбора институтов управления городскими агломерациями. Так, есть мнение, что вопрос формирования системы

управления городской агломерацией необходимо оставить на откуп субъектов РФ в их региональных законах, также обсуждается вопрос, с какого момента территория обретает статус городской агломерации (после ее включения в реестр городских агломераций, который ведется уполномоченным федеральным органом власти, или с момента принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации).

Но во всяком случае мы полагаем, что законопроект о городских агломерациях нужен стране, его принятие позволит обеспечить законодательное закрепление организационно-правовых и экономических механизмов, необходимых для обеспечения реализации государственной политики в сфере развития городских агломераций как центров экономического роста.

Мы открыты для диалога и готовы к сотрудничеству для выработки оптимальных решений по всем указанным вопросам.

Спасибо за внимание!