



## УВАЖАЕМЫЕ ДРУЗЬЯ!

В прошлом номере «Управы» мы сообщили вам о расширении нашего «электронного представительства» в сети Интернет – качественном обновлении странички АМО на портале <http://www.astrobl.ru/>. Радует тот факт, что новость не осталась незамеченной – количество посетителей возросло, а значит, контент ресурса востребован. Мы будем продолжать эту работу и далее, делая сайт многопрофильной площадкой, аккумулирующей нужную и полезную информацию для всех, кто занимается вопросами местного самоуправления. Хотелось бы отметить, что за прошедшее время на сайте открылись еще два раздела – «Публично-частное партнерство (МЧП и ГЧП)» и «Лучшие практики». Оба раздела предназначены для получения дополнительного опыта в нашей с вами деятельности. Надеемся, что вы обратите внимание на их содержание!

Портал местного самоуправления Астраханской области

АССОЦИАЦИЯ МО ПОСЕЛЕНИЯ УПРАВЛЕНИЕ ПО РАБОТЕ С ОМС

Вход в систему

Поиск

Главная

**Ассоциация «Совет муниципальных образований Астраханской области»**

АМО на настоящий момент охватывает все 176 муниципальных образований области, в т.ч. 2 городских округа: г. Астрахань, ЗАТО Знаменск, все муниципальные районы (11) и все поселенческие муниципальные образования (163).

Ассоциация "Совет муниципальных образований", или сокращенно АМО – добровольное объединение множества населенных пунктов ради решения общих вопросов и проблем. Слово, как можно догадаться – латинское, так же как и слово «муниципалитет».

Говоря более строгим языком, АМО создано в целях

Портал местного самоуправления Астраханской области

АССОЦИАЦИЯ МО ПОСЕЛЕНИЯ УПРАВЛЕНИЕ ПО РАБОТЕ С ОМС

Вход в систему

Поиск

Главная

**Публично-частное партнерство (МЧП и ГЧП)**

Виды ГЧП

- Неконтрактные формы ГЧП
- Контракт жизненного цикла (КЖЦ) – новый механизм ГЧП в России
- ГЧП: обзор лучшей практики

Методические рекомендации

- Практическое руководство по вопросам эффективного управления в

Примеры конкурсной документации

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РОССИИ

Портал местного самоуправления Астраханской области

АССОЦИАЦИЯ МО ПОСЕЛЕНИЯ УПРАВЛЕНИЕ ПО РАБОТЕ С ОМС

Вход в систему

Поиск

Главная

**Лучшие практики**

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА

1. Лучшие практики муниципального управления в сфере муниципального экономического развития

1.1. Управленческие решения "внутри" администрации

1.1.1. Стратегическое развитие в сфере муниципального экономического развития

Исследование РБК:

# Как вымирают российские города

За 25 последних лет естественная убыль населения городов превысила 8 млн чел. (правда, число горожан выросло за счет миграции и присоединения к городам поселков и сел). Число жителей сократилось более чем в 800 городах, около 200 городов потеряли свыше четверти населения



РБК начинает публикацию специального проекта, посвященного российским городам. Мы изучили по различным показателям все города России, то есть более 1100 населенных пунктов, включая закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) и города Крыма. В течение следующих нескольких недель РБК подробно расскажет о демографии, экономике и социальной сфере российских городов.

Так как города – это, прежде всего, их жители, наш первый материал – об изменении численности населения. В качестве начальной отметки мы взяли данные Всесоюзной переписи 1989 года, финальной точки – последние официальные данные Росстата на 1 января 2014 года. Почему исходной точкой является 1989 год? Во-первых,

это перепись, и сами статистики признают, что ее данные существенно точнее, чем ежегодные показатели. Во-вторых, 1989 год – это пиковые значения по численности населения у многих городов. В-третьих, мы решили проанализировать долгосрочный тренд развития городов (включающий период распада Советского союза, деградации моногородов, потребительского бума и ренессанса нефтяных городов, «спутников» Москвы и других крупных административных центров).

## Городов становится больше

В России сегодня 1128 городов с учетом населенных пунктов Крыма и

закрытых административно-территориальных образований. В них на начало 2014 года проживали около 100,5 млн чел., или 69% населения России. За последние 25 лет 60 населенных пунктов приобрели статус города. Кроме того, с нуля был построен город Магас, ставший новой столицей Ингушетии.

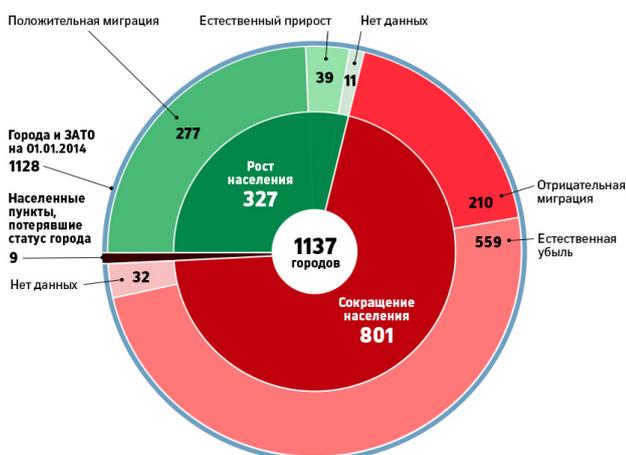
Согласно расчетам РБК, в 801 городе России, это 71% от общего числа городов, население за последние 25 лет уменьшилось (подробнее о методике расчета – читайте «Как мы считали» в конце материала). Численность жителей 14 городов сократилась более чем наполовину (если в этот список включить населенные пункты, потерявшие статус города, то их число вырастет до 18); около 200 городов потеряли более четверти населения.

Больше всех пострадали северные и дальневосточные города: с началом рыночных преобразований жители оказались на грани выживания и вынуждены были мигрировать.

За 1989–2014 года естественная убыль (рождаемость минус смертность) населения городов составила не менее 8,2 млн. Однако эта убыль компенсировалась миграцией из села и стран ближнего зарубежья, а также административными преобразованиями, когда сельские поселения включались в состав городов. В результате жителей городов стало больше на 3,7 млн (+3,1%). Но если не учитывать административные изменения, то прирост за 25 лет будет равен всего 0,9%.

(Продолжение на стр. 4)

### Общее число городов в 1989-2013 годах и главные причины изменения численности населения за 25 лет



© РБК, 22.01.2015

Источник: расчеты РБК на основе данных Росстата

### Как изменилось население городов России за 1989-2013 годы



© РБК, 22.01.2015

Источник: расчеты РБК на основе данных Росстата

## Исследование РБК:

## Как вымирают российские города

(Продолжение. Начало на стр. 3)

Миграция населения в крупные города привела к деградации небольших населенных пунктов. Число городов с населением меньше 12 тыс. чел. (один из критериев для присвоения населенному пункту статуса города) выросло с 157 до 246. Выходит, что каждый пятый российский город не соответствует своему статусу. Девять городов в период с 1989 по 2014 были лишены своего статуса, два из них (Чехов и Горнозаводск Сахалинской области) вошли в топ-10 городов, потерявших больше всего жителей за 25 лет.

На фоне роста общего числа населения городов численность жителей в городах до 50 тысяч человек за 25 лет сократилась с 18,9 млн до 16,7 млн человек (-12%). И это данные официальной статистики – в реальности ситуация может быть еще хуже.

Север – минус,  
Кавказ – плюс

Если посмотреть на регионы, то в наибольшей степени население городов сократилось на Чукотке – минус 46% без учета административных изменений.

Среди лидеров по убыли и такие северные регионы, как Магаданская

(-41%), Мурманская (-36%) и Сахалинская (-22%) области, Камчатский край (-31%).

Наибольший прирост населения городов отмечен в Ингушетии (+97%), Дагестане (+64%), Москве (+34%), Ханты-Мансийском АО (+32%).

Структурно изменение численности населения городов существенно различается. Если города Северного Кавказа росли преимущественно за счет естественного прироста населения и миграции из сел, то, например, Москва – за счет миграции из других регионов и стран. На фоне вымирания на 0,95 млн чел. столица пополнилась приезжими на 1,05 млн чел., а с учетом незарегистрированного движения населения – на 3,9 млн (или на 44%). Санкт-Петербург вымирал сильнее Москвы, однако его потери были во многом компенсированы миграцией и вхождением в состав города близлежащих муниципальных образований.

Лидером по естественному приросту населения в городах за все 25 лет является Ингушетия (рост в 2,3 раза), затем Дагестан (+30%), Ямало-Ненецкий АО (+23%) и Ханты-Мансийский АО (22%).

В 67 регионах зафиксирована убыль относительно 1989 года. Самыми вы-

мирающими являются города центральной и северо-западной части России: Тульской (-22%), Ленинградской (-21%), Ивановской (-19%), Тверской (-18%), Псковской (-16%) и других областей.

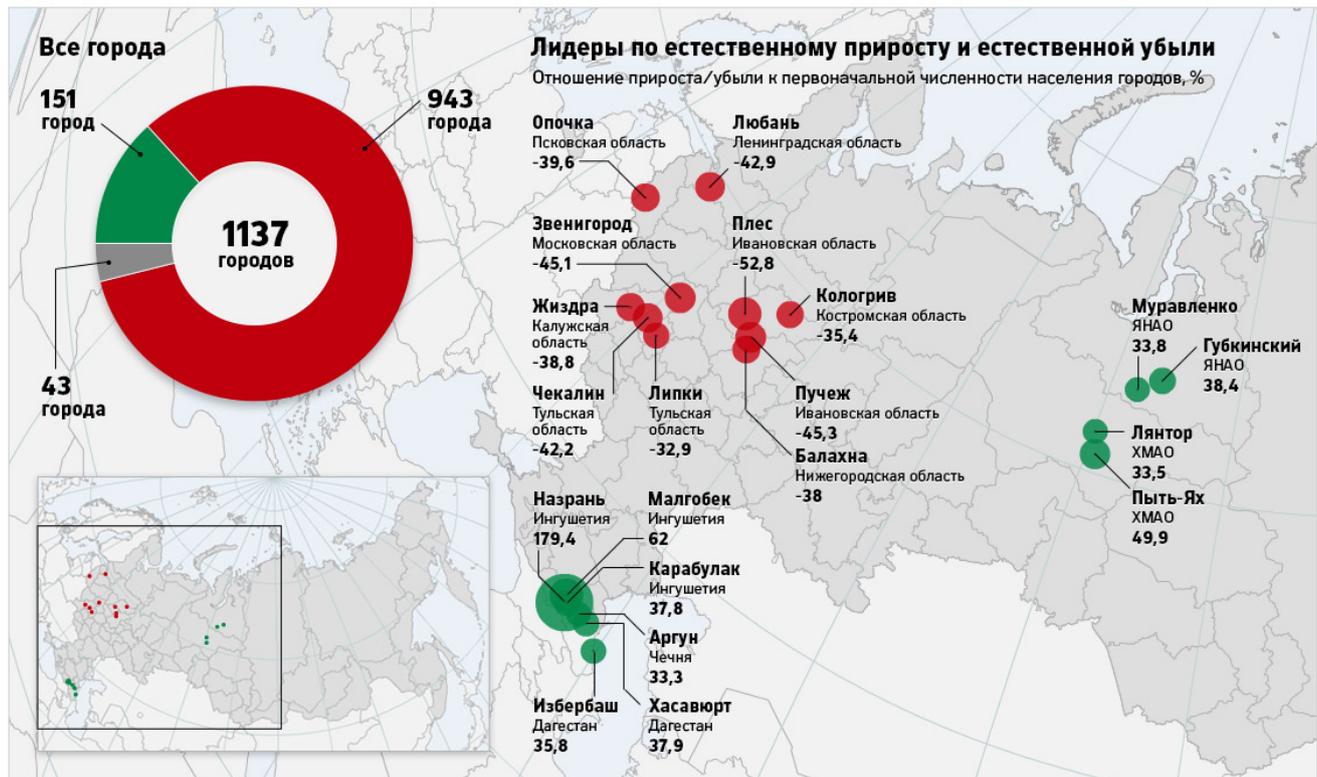
К концу 90-х годов, по данным Росстата, промышленность России сократилась в два раза по сравнению с 1990 годом, а реальная заработная плата – в 2,5-3 раза, что существенно повлияло на рост смертности и снижение рождаемости в городах. Спад производства и реальных доходов населения привел к естественной убыли горожан, причем у этих показателей наблюдается положительная корреляция.

Согласно расчетам РБК, особо показательной стала ситуация в европейской части России и на Урале: чем больше сокращалось производство, тем больше населения теряли города. И наоборот. Среди центральных областей России, например, выделяется Белгородская область, где производство выросло по сравнению с 1990 годом в 2,5 раза, а население городов – на 21%. Антирекорд у Ивановской области, которая потеряла 75% промышленности и 18% населения городов.

(Продолжение на стр. 5)

## Естественное движение населения городов России за 1989-2013 годы

■ Естественный прирост ■ Естественная убыль ■ Нет данных



© РБК, 22.01.2015

Источник: расчеты РБК на основе данных Росстата

Исследование РБК:

# Как вымирают российские города

(Продолжение. Начало на стр. 3, 4)

## Города-«призраки» и быстрорастущие города

Абсолютным лидером по сокращению населения является ЗАТО Островной (Мурманская область) – минус 87%. Автомобильного или железнодорожного сообщения с Островным нет. На территории ЗАТО расположен объект «Грениха», где хранится отработанное ядерное топливо и другие радиоактивные отходы. Раньше в Островном располагалась крупная база Северного флота (атомные подводные лодки), но с началом 90-х годов военно-морские части были либо расформированы, либо перестроены, как результат – исход жителей. С 1998 года реализуется программа по вывозу радиоактивных отходов из «Гренихи» для дальнейшего захоронения. Что будет с Островным, когда его покинет последний эшелон с радиоактивными отходами, неизвестно.

Высокое сокращение населения с 1989 года наблюдалось также в Игарке (-72%), Сусумане (-69%) и других городах Крайнего Севера и Дальнего Востока. Как правило, причина для снижения численности жителей таких городов одна – закрытие градообразующих предприятий в 90-х годах.

Лидером по приросту населения является административный центр крупнейшего российского нефтегазоносного региона – Ханты-Мансийск (+171%), если исключить созданный с нуля город Магас в Ингушетии. В 2000-е годы на фоне многократного роста цен на нефть Ханты-Мансийск стал одним из самых

заманчивых городов для миграции. На протяжении 10 лет в Ханты-Мансийск приезжает в среднем более чем по 3 тыс. чел. ежегодно. Причем чем больше росли цены на нефть, тем больше новых жителей прибывало.

Далее по уровню прироста числа жителей идут город-«спутник» Москвы Котельники (+126%), «нефтяник» Губкинский, ЯНАО (+106%), чеченский город Шали (+102%), а также «спутник» Петербурга – Всеволожск (102%), где в 2000-х годах было размещено сразу несколько крупных производств иностранных инвесторов (Ford, Nokian Tyres, Merloni).

У Котельников сегодня налицо все столичные атрибуты: активная жилищная застройка, скорое открытие станции метро, огромный торговый комплекс, пробки на МКАД и гастарбайтеры. По переписи 2010 года только 76% жителей города назвали себя русскими по национальности, что существенно ниже, чем в других городах Подмосковья. Губкинский, как и Ханты-Мансийск, стал заложником высоких цен на нефть, здесь находится крупная «дочка» «Роснефти» – «Пурнефтегаз». В отличие от перечисленных городов, Шали своим ростом числа жителей обязан не миграции, а рождаемости: город входит в топ-20 по этому показателю в стране. При этом официальная безработица в Шалинском муниципальном районе (отдельных данных по городу нет) превышает 14%, а субсидии составляют 84% от местного бюджета за январь–ноябрь 2014 года. Иными словами, город растет, но живет не на свои деньги.

## Какое будущее у российских городов

Благодаря высоким ценам на нефть в 2000-х годах, негативные тенденции в развитии российских городов замедлились. В отдельных населенных пунктах Крайнего Севера и Дальнего Востока в последние несколько лет даже наблюдается прирост населения.

Тем не менее экстраполяция данных на краткосрочный и среднесрочный период показывает, что миграция из небольших городов в крупные продолжится. По расчетам РБК, число городов с населением менее 12 тыс. чел. через 10 лет может достигнуть 300, то есть около четверти российских городов не будет соответствовать своему статусу.

Из-за высокой рождаемости и высокой безработицы на Северном Кавказе продолжится миграция местного населения в крупные города европейской части России и их «спутники» (см. пример Котельников).

Если ситуация на Крайнем Севере и Дальнем Востоке относительно стабилизировалась после тотальной миграции на «большую землю» в 1990-х и начале 2000-х годов, то теперь нас ожидает вымирание исконно русских городов средней полосы России – в Брянской, Владимирской, Тульской и других областях. Кроме миграции населения в столичный регион, отрицательно будет сказываться старение населения этих регионов.

(Окончание на стр. 6)

## Официальная миграция населения городов России за 1989-2013 годы

■ Положительная миграция ■ Отрицательная миграция ■ Нет данных

Все города



Источник: расчеты РБК на основе данных Росстата  
© РБК, 22.01.2015

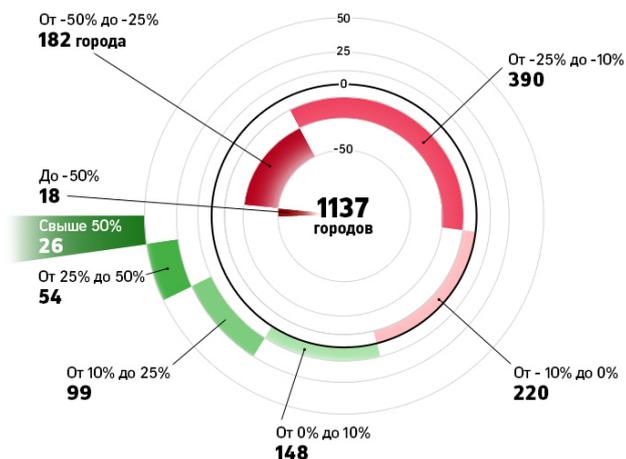


## Исследование РБК:

## Как вымирают российские города

(Окончание. Начало на стр. 3, 4, 5)

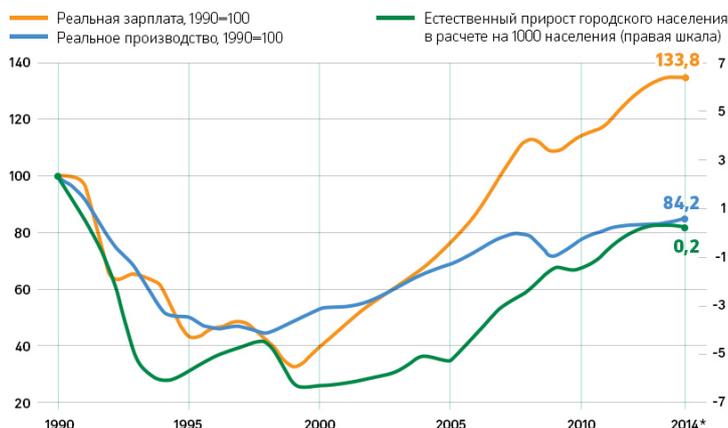
## Как изменилось население городов России за 1989–2013 годы



© РБК, 22.01.2015

Источник: расчеты РБК на основе данных Росстата

## Соотношение заработной платы, промышленного производства и изменения населения городов в 1990–2014 годах



\*Данные за январь-ноябрь

© РБК, 22.01.2015

Источник: расчеты РБК на основе данных Росстата

## КАК МЫ СЧИТАЛИ

1. Первичными источниками информации являются данные переписей населения 1989, 2002 и 2010 годов, данные Росстата на 01.01.2014, а также база данных ГМЦ Росстата «Экономика городов».

2. Все расчеты производятся на основе данных о населении городов, что отличается от методики Росстата, который публикует данные о численности городского населения (в состав городских поселений и округов входят также сельские поселения, которые мы не учитывали, чтобы соблюсти «чистоту» исследования населения городов).

3. Основным показателем является изменение численности населения города, «очищенное» от результатов административных изменений. На наш взгляд, это более правильный показатель, не позволяющий искусственно завысить число жителей «умирающего» города за счет присоединения других населенных пунктов.

4. В общем случае основной показатель рассчитывается как изменение численности населения города 2014/1989 к численности населения города 1989. Для городов, которые затронули административные изменения (202 населенных пункта), использовались несколько вариантов расчета:

4.1. Если населенный пункт ограничился изменением статуса, например из поселка городского типа став городом, то использовалась общая формула расчета.

4.2. Если административные изменения привели к росту менее чем 2% от общей численности населения города, то использовалась общая формула расчета. Погрешность такого расчета не превышает плюс-минус 1 п.п.

4.3. Если административные изменения привели к росту или снижению более чем 2% от общей численности населения города, то использовались специальные формулы расчета (112 населенных пунктов). Такие формулы учитывают ежегодные изменения численности населения города до и после административных изменений границ города.

5. Данные о естественном движении (прирост-убыль) и миграции населения городов, административных изменениях взяты по годам из базы ГМЦ Росстата. Эти сведения были вручную проверены, исправлены и дополнены на основе информации из других официальных источников.

6. В ходе исследования мы обнаружили неучтенное официальной статистикой движение населения – расхождение между данными на момент переписи и данными за предыдущий период, а также движением населения между двумя переписями. Как сообщили РБК в Росстате, перепись является наиболее точным показателем учета численности населения, в то время как расхождения могут появляться в первую очередь из-за «неучтенного движения» населения. Данные по «неучтенному движению» использовались для коррекции расчетов основного показателя.

7. «Неучтенное движение» населения городов рассчитывалось путем вычитания из численности населения городов на 1 января 2014 года численности на момент переписей, размера естественного движения, миграции населения и результатов административных изменений. Неучтенное движение населения преимущественно отражает незафиксированную органами учета и статистики миграцию населения, отчасти выявляемую при проведении переписей, а также пропущенные данные за 1989, 1990 и 2013 года.

8. Данные по миграции и естественному движению отсутствуют по ЗАТО и городам Крыма, что оказало влияние на показатель «неучтенного движения» населения в целом по России.

9. Расчет изменения численности населения городов по регионам проводился с учетом административных изменений. Погрешность изменения численности населения городов не превышает плюс-минус 1 п.п. Для шести регионов, в которых административные изменения значимо влияют на численность населения городов (например, Чукотский АО с появлением третьего города), применялся расчет по годам до и после административных изменений.

Олеся ВОЛКОВА, Александр СОКОЛОВ, Игорь ТЕРЕНТЬЕВ  
Фото: GeoPhoto

Подробнее на РБК: <http://daily.rbc.ru>

## «Райсоветы - это, конечно, авантюризм»

После сентябрьских выборов в районные советы в Самаре появятся 284 депутата в девяти районах, 41 из них войдет в состав городской думы, количество избирателей в округах значительно уменьшится. На уровень ниже также будет передана часть полномочий мэрии, каких именно - пока неизвестно. Чиновники говорят, что такая мера позволит «приблизить власть к народу», однако противники муниципальной реформы отмечают, что депутаты райсоветов будут, по сути, бесправны и обманут желания избирателей, а бюджетов районных администраций все равно не хватит на исполнение широких полномочий. «Новая в Поволжье» обсудила масштабные изменения в системе городской власти с политологом Александром Кыневым, следящим за выборами в регионах. Автор нескольких книг и многих статей, политический консультант, доцент департамента политической науки Высшей школы экономики, Кынев рассказал, для чего реально предназначена новая система, кто сможет попасть в райсоветы, останутся ли в городской власти представители крупного бизнеса и возможен ли отказ от такого порядка избрания депутатов, если он не докажет свою эффективность.

**- Новая система реально способна приблизить власть к людям за счет значительного уменьшения количества избирателей в округе, или это будет некий двухступенчатый фильтр?**

- Эта система, конечно, авантюризм. Нигде в мире органы местного самоуправления так не формируются. На мой взгляд, единственная цель - не дать оппозиции вообще никакого представительства на уровне города. Потому что сразу понятно - кто получает большинство в районном совете, тот занимает все места в городской думе. Соответственно, чтобы оппозиции получить хоть что-то на уровне города, нужно получить большинство на уровне района. Максимум, на что может рассчитывать оппозиция, - один-два депутата в райсовете, в городской думе не будет ни одного оппозиционера. Смысл - просто отсечение, лишить возможности тех, у кого иная точка зрения, на что-либо влиять. Грубо говоря, советы - как правило, управляемые - будут делегировать наверх заведомо нужных людей. Давайте называть вещи своими именами: по сути, это упразднение выборов. У этих районных советов не будет никаких функций, у них нет бюджетов, нет власти, все полномочия все равно в городской администрации. Фактически создается фильтр. Избираться можно, но это получается лишний слой, единственная функция которого - отсечение.

**- В городской думе и так не было проблем с оппозиционерами.**

- Поэтому я и говорю, что это авантюризм. Обжегшись на молоке, дуют на воду - до такой степени, видимо, нет



желания, иметь хоть какую-то иную точку зрения даже среди единомышленников. Нужно, чтобы ничего не обсуждалось и все только кивали - штамповой цех. В прошлом году только один регион на это сподобился - Челябинская область. И то, видимо, по совету из Москвы. Не могли так опозориться, что схема на федеральном уровне введена, но использовать ее никто не хочет. Теперь она дошла до Самары. Будет еще и третий город - скорее всего, это Махачкала. Там идет очень жесткая борьба в элитах. И таким образом хотят просто отсечь всех на свете с тем, чтобы мышь не проскочила, не было неправильных людей.

Эта система порождает безответ-

ственность власти. Потому что получается, что люди избирают одних, а власть ставит других. И депутат, который получает мандат избирателей, в принципе, ничего сделать не может. Люди избираются в органы, не имеющие никаких прав. Никакой гарантии, что тебя делегируют, нет. Получается крайне громоздкая, неоправданно сложная схема. В свое время по этому пути шли в позднем СССР. Был Съезд народных депутатов, у которого не было никаких полномочий, кроме как собраться и избрать Верховный совет из своего состава. Многие депутаты будут производить информационный мусор и придумывать всякие дурацкие инициативы, чтобы их заметили.

(Окончание на стр. 8)

# «Райсоветы - это, конечно, авантюризм»

(Окончание. Начало на стр. 7)

Я думаю, на сентябрьских выборах будет низкая явка, при которой каждый голос имеет значение. Они посчитают, сколько нужно вбросить, чтобы избрать депутата маленького округа, и таким образом будут управлять этим большинством. Но все не вечно. И представьте, что вместо жесткого руководителя, который всем распоряжается как личным хозяйством, лицо, принимающее решение, будет другим. Тогда будет полный хаос.

**- А в дальнейшем если эта система не будет работать, от нее могут отказаться?**

- Конечно, ничто не мешает от нее отказаться. Пока это в чистом виде эксперимент. В том же Челябинске никаких аргументов в ее пользу нет. Наоборот, начинаются конфликты и скандалы внутри: «Почему делегировали его, а не меня?» Допустим, депутаты поссорились в районном совете - попробуй депутата городской думы отзови. Самое главное - что непонятна ответственность.

Мы живем в 21 веке, когда город - единый организм. В крупных городах подобные вещи не очень характерны. Территориальное самоуправление оправдано, когда опирается на географию, когда город состоит из нескольких изолированных частей. Есть территориальное самоуправление на уровне микрорайона, но это совсем другие вещи. Если бы от этой схемы была польза, то, наверное, где-то в мире ей бы пользовались. Но то, что потребности в ней никто никогда не испытывал, - уже, на мой взгляд, показатель.

**- Все-таки смогут ли местные популярные активисты в эти советы пробиться, или все ограничится...**

- Если выборы будут честными, то да. Но я что-то в честные выборы в Самаре не верю. При малом количестве избирателей и низкой явке победу будет определять считанное количество голосов.

**- Захотят ли вообще туда пробиваться?**

- Посмотрим, это зависит от того, что люди решат для себя.

**- В городской думе сейчас есть представители крупного бизнеса, а в новом составе кто будет заседать - врачи и учителя?**

- Я думаю, что, скорее всего, бюджетники.

**- Как на это отреагируют финансовые группы - вообще не станут выдвигаться?**

- Думаю, если палку перегнут, количество обиженных вырастет.

**- Разделение исполнительной власти на городской и районный уровень возможно?**

- Здесь варианта два. В районах могут быть те же подразделения, по факту отделы мэрии. Если же начнется реально разделение функций, то возникает масса проблем - хозяйство у города единое: транспорт единый, маршрутная сеть единая, канализация единая... У семи нянек дитя без глаза. Это безответственная авантюра, которая решает только проблему устранения оппонентов.

**- Это все-таки федеральный тренд или местная инициатива?**

- Был бы федеральный тренд, мы бы увидели массовый переход на эту схему, но его нет. Попытались продать, но в том году смогли заставить только один регион на всю страну. Самара будет вторым, Махачкала - третьим. Это, конечно, хороший ориентир. Причем там шансов стать депутатом городского совета на порядок больше (в трех районных собраниях столицы Дагестана в совокупности будут заседать 79 человек, при этом в городское собрание делегируют 45 депутатов - прим. ред.). А у вас разрыв будет гигантский. Большая часть не попадет в городскую думу.

Я думаю, что эти эксперименты добром не кончатся, и не сомневаюсь, что их отменят. Как показывает прак-

тика, уродцы не выживают. Жалко жителей города, которым придется с этим сталкиваться.

**- Системные партии практически не ведут у нас активной деятельности. Не случится ли так, что после выборов в 2016 году в Самарской губернской думе и в Государственной думе от нашего региона будут заседать только единороссы, собственно поддержанные губернатором?**

- Что касается мажоритарной части, то не думаю, что «Единая Россия» выиграет все округа в Госдуму, хотя в Самаре все возможно. По партийным спискам даже по федеральному закону невозможна ситуация, когда все места занимает одна партия. Даже если никто не преодолел барьер, то все равно одно место дается партии, получившей большинство голосов относительно остальных. Какие-то мандаты будут, но их доля просто уменьшится.

**- Назначение федеральным министром для краснодарского губернатора Александра Ткачева стало, по сути, ссылкой. Николай Меркушкин может ждать подобная судьба, или здесь он все-таки нужнее?**

- Сомневаюсь. Они совершенно разного типажа. Меркушкин представляет старую партийно-хозяйственную советскую элиту. А Ткачев из совершенно другого поколения - из бизнесменов, пришедших в политику. Надо понимать, что семья Ткачевых - крупнейшие аграрные предприниматели Краснодарского края.

**- Но и про активы семьи Меркушкина много говорят.**

- Но и сам Меркушкин - человек другого возраста. Я не помню, чтобы в таком возрасте делали федеральную карьеру.

Антон ФЕЙНБЕРГ

«Новая газета в Поволжье»



**- Возможно ли законами субъекта Российской Федерации передать полномочия в порядке перераспределения по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, от органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципальных районов? Вправе ли органы местного самоуправления поселений передавать органам местного самоуправления муниципальных районов указанные полномочия на основе соглашений между данными органами?**

- Согласно нормам Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ) с 1 марта 2015 года распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, будет осуществляться: органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25.10.2001 N 137-ФЗ;

органом местного самоуправления поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, при наличии утвержденных правил землепользования и застройки поселения, за исключением случаев, предусмотренных этим пунктом; органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, входящего в состав этого муниципального района, при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки поселения, а также в отношении земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района.

Необходимо учитывать, что в течение значительного периода времени органы местного самоуправления поселений осуществляли и продолжают осуществлять не менее сложные полномочия в области градостроительной деятельности и земельных отношений. Они утверждают генеральные планы поселения, правила землепользования и застройки, утверждают подготовленную на основе генеральных планов поселения документацию по планировке территории, выдачу 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, утверждают местные нормативы градостроительного проектирования поселений, осуществляют резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд и т.д. (пункт 20 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», далее – Федеральный закон №131-ФЗ).

Полагаем, что в настоящее время в большинстве городских, сельских поселений, прежде всего в тех, в которых утверждены генеральные планы, имеются необходимые организационные, кадровые и финансовые ресурсы осуществлять полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Нормы части 4 статьи 15 Федерального № 131-ФЗ предусматривают, что 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. В свою очередь органы местного самоуправления муниципального района также 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. Данные полномочия должны осуществляться данными органами за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых соответственно из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района и из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Из указанных положений следует, что органы местного самоуправления поселений и органы местного самоуправления муниципальных районов не вправе заключать соглашения о передаче органам местного самоуправления муниципальных образований другого территориального уровня, переданных данным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации государственных полномочий. Предметом указанных соглашений могут являться только собственные полномочия соответственно органов местного самоуправления поселений и органов местного самоуправления муниципальных районов по решению вопросов местного значения.

*(Окончание на стр. 10)*

*(Окончание. Начало на стр. 9)*

Следует также иметь в виду, что в силу части 1 статьи 19 Федерального закона №131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с данным Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Полномочие по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не подпадает под перечни вопросов местного значения, установленные статьями 14, 15, 16 Федерального закона №131-ФЗ и, соответственно, в силу части 1 статьи 19 этого же Федерального закона должно рассматриваться как делегированное государственное полномочие. В связи с этим указанное полномочие не может быть передано от органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципальных районов на основе соглашений, указанных в части 4 статьи 15 Федерального закона №131-ФЗ.

В то же время следует отметить, что нормами Федерального закона от 29.12.2014 N 485-ФЗ внесены изменения в статью 2 Федерального закона от 25.10.2001 N 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», предусматривающие, что полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области земельных отношений, установленные данным Федеральным законом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном частью 12 статьи 17 Федерального закона N 131-ФЗ.

В связи с изложенным, в случае отсутствия в отдельных сельских поселениях организационных, кадровых и финансовых ресурсов осуществлять полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, данные полномочия законом соответствующего субъекта Российской Федерации могут быть перераспределены от органов местного самоуправления сельских поселений органам государственной власти данного субъекта Российской Федерации. Важно также учитывать, что нормы части 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ и Федерального закона N 485-ФЗ предусматривают возможность перераспределения полномочий только между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Вместе с тем перераспределение законами субъекта Российской Федерации (равно как и иными правовыми актами субъекта Российской Федерации) полномочий, в том числе полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов в соответствии с частью 1.2 статьи 17 данного Федерального закона не допускается.

### ***- Как сельским поселениям исполнять полномочия по муниципальному земельному контролю после 1 января 2015 года?***

- Статьей 2 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 234-ФЗ были внесены изменения, в том числе, в пункт 20

части 1 статьи 14 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Таким образом, с 1 января 2015 года текст пункта 20 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ будет звучать следующим образом:

«20) утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, ....., осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, .....,».

Вместе с тем, при реализации этого вопроса местного значения с 1 января 2015 года сельским поселениям необходимо учитывать изменения, внесенные в законодательство о местном самоуправлении Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ.

Указанными изменениями статья 14 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ была дополнена новыми частями 3 и 4, согласно которым к вопросам местного значения сельского поселения относятся вопросы, предусмотренные пунктами 1 - 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 данной статьи.

При этом 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 данной статьи вопросов местного значения городских поселений.

Иные вопросы местного значения, предусмотренные частью 1 настоящей статьи для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с частью 3 данной статьи, на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.

Таким образом, с 1 января 2015 года вопрос местного значения сельского поселения по осуществлению муниципального земельного контроля в границах поселения может быть закреплен законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним уставом муниципального района и уставом сельского поселения за сельским поселением.

В случае же отсутствия такого закона субъекта Российской Федерации вопрос местного значения, предусмотренный пунктом 20 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ, будет решаться на территориях сельских поселений органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.

Необходимо также отметить, что до 1 января 2015 года органы местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений осуществляют решение вопросов местного значения муниципальных районов и поселений в соответствии с положениями части 1 статьи 14 и части 1 статьи 15 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ в редакции, действовавшей до дня вступления в силу Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ.

*Комитет Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления*  
[www.komitet4.km.duma.gov.ru](http://www.komitet4.km.duma.gov.ru)

## Шерсть верблюда, как фирменное блюдо

Испокон веков Красноярский район славился животноводством. Обширные просторы пастбищ, расположенных в Аксарайской степи, в поймах рек Бузан и Ахтуба, способствовали развитию и совершенствованию этой отрасли.

И сегодня мясо-молочное скотоводство, племенное овцеводство, коневодство и верблюдоводство являются гордостью всего региона, визитной карточкой этого уголка нашей малой родины. Красноярцы разводят чистокровных верблюдов калмыцкой породы и овец породы советская мясо-шерстная. Хозяйства производят мясо, овечью и верблюжью шерсть, которая пользуется большим спросом как в Астраханской области, так и за ее пределами. Из верблюжьей и ове-

чьей шерсти производятся одеяла, подушки, спальные мешки, пользующиеся неизменным спросом на ярмарках и выставках-продажах во время различных праздников. Гостям района представляется возможность увидеть воочию этих легендарных «кораблей пустыни», покатасться на них, а также приобрести удивительную продукцию из верблюжьей шерсти. С точки зрения медицины она является очень полезной, помогая от десятков различных недугов.



## Самые, самые, самые...

Природно-климатические условия Лимана отличаются от других районов дельты более мягким климатом и удачным сочетанием водных и земельных ресурсов.



Недаром же знаменитые лиманские арбузы известны всей России как самые вкусные среди всех астраханских. Здесь же выращивают картофель редких и ценных сортов, вызывающих удивление даже у аграриев с большим стажем работы. В последние годы Лиманский район неизменно побеждает на международных специализированных сельхозвыставках, которые проходят в Москве. А еще здесь выращивают хлопок – самый северный в мире! Не менее

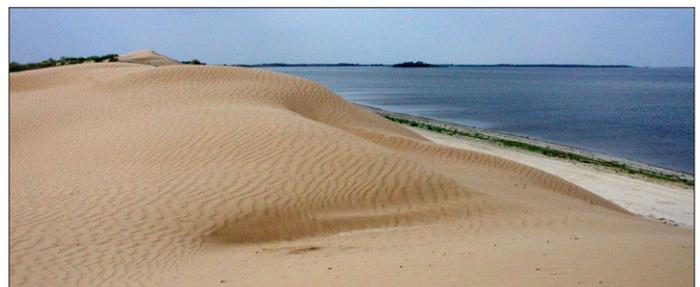
удивительно и местное животноводство. Так, например, здесь разводят настоящих ахалтекинских скакунов, ценимых буквально на вес золота. Эта древнейшая порода сейчас насчитывает всего не более трех тысяч голов и украшает президентские и королевские конюшни всего мира. Здешние хозяйства могут похвастаться совершенно уникальными экземплярами, достойными того, чтобы войти в историю разведения российских аргамаков.

## Солнце, воздух и вода!

На территории Наримановского района расположены самые протяженные в области естественные пляжи.

Песчаные берега по обеим сторонам Волги, включая береговую линию острова Джергак, имеют суммарную длину более 20 километров и ежегодно привлекают тысячи отдыхающих. Ежегодно район посещают тысячи туристов со всей России, местное население также охотно проводит летние выходные

дни на берегах Волги. Развивается в районе и экологический туризм: в степной зоне расположены многочисленные природные водоемы, представляющие прекрасную возможность для желающих полюбоваться на стаи лебедей, цапель и диких уток, на заросли нежных белых лилий.



## СИТИ-МЕНЕДЖЕР

Если уж следовать объявленной моде на постепенную замену англицизмов, то это должность звучит гораздо проще – управляющий городом. Короче говоря, силь-но разросшийся управдом. Мы еще к мэрам-сэрам-пэрам не успели привыкнуть, а с 2003 года, в рамках укрепления вертикали власти появилась эта должность. Выговорить ее название непросто, может быть, когда-нибудь сократят до «симена»? Или вообще упразднят? А пока она на слуху.

Сити-менеджер и мэр – это две большие разницы, как говорят в одесском муниципалитете. О мэре мы здесь уже писали, поэтому будет не лишним прояснить различие. Городской управляющий — глава муниципальной администрации, занимающийся решением текущих задач и работающий по контракту с городским советом. То есть – наемник. При этом разработка длительной стратегии развития, церемониальные функции и связь с вышестоящими органами остаются за мэром, которого избирает народ. Ну, или



его лучшие представители. То есть, в идеале мэр стоит на трибуне во время праздников, а сити-менеджер в это время следит за чисткой канализации.

«Мода» на сити-менеджеров пришла к нам с Запада. Впервые сити-менеджеры появились в США в 1914 году, а широкое распространение получили в 30-е годы прошлого века. В настоящее время контрактный менеджмент охватывает около 90 процентов графств и поселений США. Только американцы напрасно приписывают себе пальму первенства. Из истории известно, что первым сити-менеджером на Руси был некий Рюрик, которого наняли по кон-

тракту. Рюрик быстро освоился, рассадил по соседству свою братву, основал династию, и из временного правителя превратился в постоянного. Поэтому сейчас прописана процедура, при которой сити-менеджера всегда можно отправить «нахаус цурюк». В отличие от всенародно избранного мэра, которого замучаешься отзывать.

Споры о том, что лучше – совмещение должностей в одном лице или же тандем – мэр и сити-менеджер не утихают уже десятилетие. Дилемма сродни философской: «Кто сильнее кит или слон?» Везде есть свои плюсы. Классики теории муниципального управления на вопрос «Какую схему управления выбрать?» отвечают так: все зависит от того, какие на данный момент есть кандидаты в местное руководство. Если есть яркий сильный лидер, разумно выбирать главу населением. Если такового нет, лучше нанять управляющего-профессионала. Однако выполнение этого совета сегодня чревато, так как предполагает частую смену устава.

## ТЕРРИТОРИЯ МО

Человечество с незапамятных времен мучилось поиском ответов на вопросы: «Где моя земля, а где общая?», «Почему моя земля отсель и досель, а у соседей вон откуда и дотуда?», «Чьи в лесу шишки?», «Где кончается наше и начинается не наше?» Поэтому административные границы были придуманы еще при родоплеменном строе и современное ограничение муниципалитетов по территории является необходимым «водоразделом».

Как говорят умные люди, важнейшим признаком любого территориального образования является пространство, которое оно занимает. Способность муниципальных органов власти эффективно использовать пространственные особенности подведомственной им территории является одним из условий решения проблем местного значения. При этом про-

странственная основа муниципального образования включает в себя как ее естественную природную среду, так и искусственно созданную схему застройки территории, лежащую в основе ее планировочного каркаса.

Нарезка территорий (административно-территориальное планирование) проводилось с учетом исторических и хозяйственных связей и хотя границы условны, это все-таки границы, поэтому ситуации: «В эту ночь решили самураи», для нас неприемлемы. Правда бывает, что к территории МО относятся земли, находящиеся за пределами границ муниципального образования, но переданные ему в собственность (в том числе безвозмездно) для обеспечения развития. Тут случаи бывают разные, включая хрестоматийный: «А це мни пид помидоры!»

Интересно, что в соответствии с Гра-

достроительным кодексом РФ (ч. 3 ст. 38) к территории МО относится также подземное и воздушное пространство в пределах установленных границ (черты) городских и сельских поселений. Правда, это вовсе не означает, что свои недра муниципалы используют исключительно сами, а для охраны воздуха должны закупать зенитные установки, поскольку государственные вопросы преваляют над муниципальными. Просто можете дышать и гордиться: «Наш-то воздух крепче будет, чем в соседнем районе».

Территория – это не только пространство, но и население. Стало быть, проживающее в границах муниципального образования население должно быть объединено общими интересами в тех вопросах, решение которых отнесено к ведению местного самоуправления.