

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на обоснование социально-экономической целесообразности изменения типа (категории) населённого пункта Янино-1, с отнесением его к типу (категории) городских посёлков, с одновременным наделением муниципального образования «Заневское сельское поселение» статусом городского поселения

Экспертная комиссия в составе:

Шматко Алексей Дмитриевич, доктор экономических наук, профессор Северо-Западного института управления федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации" (Северо-Западный институт управления РАНХиГС);

Спирин Павел Павлович, кандидат географических наук, заместитель директора по научной работе, руководитель научного отдела градостроительного прогнозирования Научно-исследовательского и проектного института по разработке генеральных планов и проектов застройки городов (ОАО «НИИПГрадостроительства»);

Жихаревич Борис Савельевич, доктор экономических наук, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», директор Ресурсного центра по стратегическому планированию при МЦСЭИ Леонтьевский центр;

Бондарь Александра Афанасьевна, кандидат экономических наук, исполнительный директор ассоциации "Совет муниципальных образований Ленинградской области",

Член Общественного совета при УФНС России по Ленинградской области

изучив, представленные Администрацией муниципального образования «Заневское сельское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области материалы по обоснованию социально-экономической целесообразности изменения типа (категории) населённого пункта Янино-1, с отнесением его к типу (категории) городских посёлков, с одновременным наделением муниципального образования «Заневское сельское поселение» статусом городского поселения, пришла к следующему заключению:

1. Обоснованность постановки вопроса об изменении статуса муниципального образования «Заневское сельское поселение» и типа населённого пункта Янино-1.

Основной предпосылкой необходимости наделения муниципального образования «Заневское сельское поселение» статусом городского поселения являются вводимые с 1 января 2016 года изменения по вопросам, решаемым городскими и сельскими поселениями в рамках ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06 октября 2003 года (в редакции Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ), в соответствии с которыми значительно сокращается перечень вопросов местного значения, относящихся к компетенции и полномочиям сельских поселений.

С точки зрения администрации пребывание органов местного самоуправления в прежнем административно-правовом статусе сельского поселения не позволит решать текущие и тем более перспективные задачи социально-экономического и пространственного развития территории. В качестве аргументов приводится подробный SWOT-анализ перспектив и рисков муниципального развития, касающихся вышеупомянутых полномочий. Следует согласиться с выводом о том, что в соответствии с полномочиями органов государственной власти Ленинградской области с 01.01.2016 г. существует вероятность существенного сокращения перечня вопросов местного значения органов местного самоуправления, что затрагивает в первую очередь сферу жилищно-коммунального хозяйства, которая полностью выпадает из зоны ответственности органов местного самоуправления, что в условиях высоких темпов роста численности населения, строительства жилья, производственных и социальных объектов, объектов инженерно-технической инфраструктуры снизит темпы ввода в эксплуатацию данных объектов и, как следствие, негативно повлияет на качество жизни населения.

Достаточно убедительным и доказательным выглядит, приведенный в качестве дополнительного аргумента смены административно-правового статуса, сравнительный анализ основных параметров социально-экономического развития Заневского сельского поселения со схожими по численности городскими поселениями Ленинградской области. Приведенный анализ показывает, что по ключевым параметрам муниципального развития (занятость населения, инвестиции в основной капитал, сбалансированность бюджета, ввод в действие жилых домов, торговые площади) Заневское сельское поселение значительно опережает многие городские поселения и с этой точки зрения, полностью соответствует муниципальному образованию наделенному статусом городского поселения.

Постановка вопроса об изменении типа населённого пункта Янино-1 обоснована правовыми нормами статьи 1 закона Ленинградской области от 15 июня 2010 года № 32-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его

3

изменения». Приведенные данные о численности населения, градостроительных характеристиках, системе расселения, проектах планировок и перспективах развития свидетельствуют о том, что уже в настоящее время деревня Янино-1 представляет собой многофункциональную территорию с многоэтажной и малоэтажной жилой застройкой, развивающейся производственной, коммунально-складской, общественно-деловой и социальной инфраструктурой, со сбалансированной градообразующей базой и высоким уровнем занятости населения.

В соответствии с Законом Ленинградской области от 15 июня 2010 года № 32-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения» населенный пункт Янино -1 категорически не соответствует категории деревни (населенный пункт преимущественно с одноэтажной застройкой и численностью населения до 300 человек) и, с точки зрения существующего законодательства, имеет необходимые предпосылки для изменения существующей категории.

Учитывая вышеизложенное, правомерность постановки вопроса об изменении статуса муниципального образования «Заневское сельское поселение» и типа населённого пункта Янино-1 не вызывает сомнения.

2. Юридические предпосылки и нормативно-правовое соответствие пересмотра статуса муниципального образования «Заневское сельское поселение»

Нормативно-правовой основой легитимности изменения статуса муниципального образования являются соответствующие положения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ), закон Ленинградской области от 10 марта 2004 года № 17-ОЗ «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципальных образований Всеволожский район и Выборгский район и муниципальных образований в их составе» и закон Ленинградской области от 15 июня 2010 года № 32-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения».

Федеральный закон определяет состав территорий городских и сельских поселений и способы осуществления местного самоуправления на данных территориях. Областной закон в качестве одного из видов административно-территориальных единиц выделяет муниципальное образование со статусом поселения без отнесения его к статусу сельского или городского. Критерием же определения статуса муниципального образования является отнесение данной административно-территориальной единицы к тому или иному типу населенного пункта. Таким образом, наличие на территории муниципального образования

городского поселка предполагает для данного муниципального образования статус городского поселения.

В соответствии со статьей 5 закона Ленинградской области от 15 июня 2010 года № 32-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения» при рассмотрении вопросов, связанных с изменением категории населенного пункта, должно учитываться мнение муниципального образования, оформленное в виде правового акта представительного органа местного самоуправления. По результатам проведенных публичных слушаний предложение по вопросу изменения типа населенного пункта Янино-1 с отнесением его к типу городского поселка было поддержано населением и принято решение рекомендовать совету депутатов обратиться с просьбой к Губернатору Ленинградской области выступить инициатором принятия соответствующего областного закона.

Что же касается вопроса преобразования муниципального образования, то в соответствии с принципами территориальной организации местного самоуправления, регламентируемыми федеральным законодательством, оно осуществляется законом субъекта федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта федерации, и федеральных органов государственной власти. Изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения осуществляются законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего поселения, выраженного путем голосования.

Таким образом, на момент проведения экспертизы принятие решения об изменении статуса муниципального образования «Заневское сельское поселение» пока не обеспечено согласием населения. Полагаем, что проведение референдума по данному вопросу позволит полностью соблюсти все необходимые для пересмотра статуса муниципального образования Заневское сельское поселение юридические нормы.

3. Финансовая и экономическая целесообразность изменения статуса муниципального образования «Заневское сельское поселение»

Постановка вопроса о целесообразности изменения статуса поселения обусловлена противоречиями между необходимостью обеспечения достигнутых темпов социально-экономического развития и финансово-экономическими последствиями изменений, вводимыми ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 (в редакции Федерального закона от 27.05.2014 N 136-ФЗ) с 1 января 2016 года.

Сравнение возможностей экономического роста в условиях статуса сельского и городского поселения, подтвержденное расчетными данными, полученными при анализе

финансовых и экономических показателей муниципального развития показывает, что в условиях сохранения статуса сельского поселения перспективы развития налогооблагаемой базы и наполнения бюджета Заневского поселения практически отсутствуют. В то же время, реализация крупномасштабных инвестиционных проектов по строительству жилых, торгово-развлекательных, логистических комплексов предполагает

многократное увеличение местных доходов, что в условиях статуса городского поселка позволит достичь уровня бюджетной обеспеченности сопоставимого с Санкт-Петербургом.

Приведенное в работе бюджетно-финансовое обоснование наделения муниципального образования «Заневское сельское поселение» статусом городского поселения наглядно свидетельствует, что при сохранении настоящего статуса муниципальное образование неизбежно столкнется с острым дефицитом бюджета и не сможет выполнять свои бюджетные обязательства, в той мере, которая обеспечивает достигнутые темпы муниципального развития.

4. Перспективы пространственного развития и градостроительная деятельность

Представленные в обосновании выводы о возможностях пространственного развития муниципального образования были сделаны на базе сравнительной оценки перспектив градостроительной деятельности, регламентируемых региональными нормативами градостроительного проектирования Ленинградской области и санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 по проектированию, строительству реконструкции и эксплуатации предприятий, планировке и застройке населенных мест.

Приведенный в матричной форме анализ достаточно убедительно демонстрирует преимущества статуса городского поселения и типа городского поселка в плане развития жилого фонда, увеличение количества дошкольных и общеобразовательных и учреждений, амбулаторно-поликлинических учреждений, транспортной инфраструктуры, повышения доступности розничной сети. Относительно негативным моментом является несколько меньшие, по сравнению с сельскими поселениями, нормативы площадей озелененных территорий в городских поселениях.

Также хотелось бы отметить, что в контексте обоснования, целесообразно дополнить сравнение возможностей пространственного развития в условиях сельского и городского статуса с точки зрения полномочий местной администрации по осуществлению застройки территории.

В целом же вывод о том, что преобразование Заневского сельского поселения в городское и изменение категории поселка Янино-1 на городской поселок будет

способствовать пространственному развитию и осуществлению запланированных мероприятий по улучшению социальной, инженерно-технической и транспортной инфраструктур не вызывает сомнения.

5. Социальные последствия изменения статуса поселения

Вопросы, касающиеся социальных последствий изменения статуса поселения, были сфокусированы на развитии социальной инфраструктуры и тарифах на услуги жилищно-коммунального хозяйства. Изменение тарифов на оплату жилищно-коммунальных услуг и содержание жилья является одним из главных индикаторов, характеризующих отношение населения к предлагаемому административному реформированию.

В связи с изменением типа населенного пункта Янино-1 на городской поселок в обосновании были рассмотрены тарифы на оплату жилищно-коммунальных услуг и содержание жилья по составляющим: содержание жилья, газоснабжение, водоснабжение и водоотведение, теплоснабжение, электроснабжение.

Приведенные характеристики действующих тарифов в Ленинградской области, установленных для населения, проживающего в сельских и городских населенных пунктах показывают, что при изменении типа населенного пункта Янино-1 на городской поселок, стоимость услуг по содержанию жилья, газоснабжению, водоснабжению и водоотведению, теплоснабжению, электроснабжению для населения, проживающего в домах, оборудованных в установленном порядке электрическим плитам и (или) электроотопительными приборами, не изменится. В то же время, для населения, проживающего в домах, оборудованных газовыми плитами, тариф на электроэнергию повысится почти в полтора раза, что для социально-уязвимых слоев населения является достаточно чувствительным моментом.

Представленная комплексная оценка социальных последствий изменения статуса Заневского сельского поселения и типа населенного пункта Янино-1 для местного населения и работников, занятых в бюджетной сфере в части тарифов на оплату жилищно-коммунальных услуг и доступности тех или иных мер социальной поддержки позволяет разделить вывод о том, что при переходе Заневского сельского поселения в статус городского и преобразования населенного пункта Янино-1 в городской поселок все существующие в соответствии с законом меры социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг сохранятся.

Приведенная в обосновании сравнительная оценка возможностей и угроз развития социальной сферы подтверждает вывод о том, что сохранение муниципальным образованием статуса сельского поселения приведет к сокращению сферы ответственности администрации поселения по вопросам социального развития, тогда как существующие ресурсные

возможности Заневского сельского поселения позволяют в полной мере выполнять социальные обязательства перед населением.

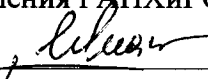
Рассмотренные вопросы обеспечения специалистов сельской местности мерами социальной поддержки и финансирования социальных учреждений позволяют выявить существующие возможности получения компенсационных и стимулирующих выплат и субсидий.

Представленные в разделе 5 прогнозные показатели демографического развития следовало бы дополнить прогнозными показателями, характеризующими динамику ключевых показателей социального развития в условиях различного административного статуса поселения, что выглядело бы весомым аргументом для населения в ходе общественных слушаний.

Одним из недостатков данной работы отмечается отсутствие пояснений причины выбора именно дер. Янино-1 в качестве объекта изменения типа населённого пункта и отсутствии аналогичного обоснования для дер. Кудрово, имеющей аналогичные аргументы в пользу изменения типа населённого пункта. Несмотря на то, что наличие на территории поселения поселка городского поселения уже является юридическим основанием изменения статуса поселения, необходимо привести все виды административно-территориальных единиц поселения в соответствие с федеральным и областным законодательством.

В целом, несмотря на небольшие недочеты, присущие любому комплексному обследованию, экспертная комиссия отмечает высокое качество рецензируемых материалов и актуальность поставленной задачи. Представленные администрацией поселения материалы убедительно доказывают целесообразность и необходимость изменения типа населённого пункта Янино-1, с отнесением его к категории городского посёлка и наделения муниципального образования «Заневское сельское поселение» статусом городского поселения. Учитывая, что задача научного обоснования изменения административно-правового статуса муниципального образования представляет собой новое поле исследования проблем территориальной организации местного самоуправления, экспертная комиссия высоко оценивает научно-методические подходы к обоснованию изменения административно-правового статуса муниципального образования и полностью разделяет вывод о социально-экономической целесообразности изменения типа населённого пункта Янино-1, с отнесением его к категории городского посёлка и наделения муниципального образования «Заневское сельское поселение» статусом городского поселения.

Профессор Северо-Западного института управления РАНХиГС,
д.э.н. А.Д. Шматко



Заместитель директора по научной работе,

руководитель научного отдела градостроительного прогнозирования

ОАО «НИИПГрадостроительства,

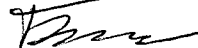
к.э.н. П.П. Спирин



Директор Ресурсного центра по стратегическому планированию

при МЦСЭИ Леонтьевский центр, профессор НИУ ВШЭ.

д.э.н. Б.С. Жихаревич

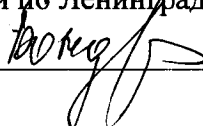


Исполнительный директор ассоциации

"Совет муниципальных образований Ленинградской области",

член Общественного совета при УФНС России по Ленинградской области,

к.э.н. А.А. Бондарь



Прошито пронумеровано
8 (Восемь) страниц

Землянский Виктор

В.Б. Иланин

