

Закрытое акционерное общество

Агентство консультаций и управления в строительстве

«КОНУС»

Итоговый отчет

по теме

**«Анализ ситуации и разработка механизмов закрытия
неперспективных населенных пунктов в районах Крайнего
Севера и приравненных к ним местностях»**

Контракт № NRP/SBCQ/03

от 03 сентября 2003 г.

Генеральный директор

ЗАО Агентство «КОНУС»

А.С.Старовойтов

Москва 2004 г.

Настоящий итоговый отчет составлен в соответствии с планом выполнения научно-исследовательской работы по теме «Анализ ситуации и разработка механизмов закрытия неперспективных населенных пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» (контракт с Некоммерческим фондом реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов от 03 сентября 2003 г. № NRP/SBCQ/03).

Основная цель научно-исследовательской работы, проведенной Консультантом в соответствии с Техническим заданием к контракту, (Приложение А) состояла:

- в разработке Методических рекомендаций по порядку оценки на основе единых критериев перспектив развития (неперспективности) населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

- в разработке Методических рекомендаций по порядку оценки объемов финансовых затрат на переселение и ликвидацию и порядку закрытия, ликвидации и упразднения неперспективных населенных пунктов;

- выработке предложений по внесению изменений и дополнений в действующее федеральное законодательство.

Исследования в рамках Технического задания выполнены по семи разделам и переданы Заказчику в контрольные сроки в соответствии с тремя этапами представления работ.

1. На первом этапе (сентябрь-ноябрь 2003 г.) в соответствии с пунктами 1.1., 1.2. и 1.3. «Содержания работы Консультанта» проведены аналитические исследования по наличию действующей правовой базы по ликвидации населенных пунктов на территории Российской Федерации и существующей практике реализации действующего законодательства по ликвидации населенных пунктов.

Общий перечень федеральных и региональных законодательных и иных нормативно-правовых актов по ликвидации населенных пунктов составил

более 250 наименований, основная часть которых приведена в Приложениях к Отчету № 1.

- **Согласно пункту 1.1.** анализ действующих федеральных и иных нормативно- правовых актов по ликвидации населенных пунктов на территории Российской Федерации проведен по документам, принятым с 1992 по 2003 годы. Всего проанализировано 18 федеральных законодательных и нормативно- правовых актов, в том числе 5 законов и 13 постановлений и распоряжений по вопросам, связанным с изменением политики Российской Федерации в отношении социально-экономического развития северных территорий. В них отражены конкретные мероприятия Правительства Российской Федерации, направленные на решение проблем, связанных с закрытием ранее действовавших градообразующих предприятий в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и сокращением потребности в трудовых ресурсах, которые объективно обусловили потребность в переселении в другие регионы избыточного населения, ставшего безработным, а также пенсионеров, инвалидов и других незащищенных категорий населения и, соответственно, необходимость выделения на эти цели значительных объемов финансирования за счет средств федерального бюджета на выплаты компенсаций и жилищных субсидий для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий.

В то же время анализ документов показал, что отсутствие единых критериев оценки социально-экономического состояния населенных пунктов, разработанных на уровне Российской Федерации, не позволяет наиболее объективно и оптимально распределять финансовые ресурсы по субъектам Российской Федерации и добиваться максимальной эффективности их использования. Подробный анализ исследованных документов содержится в Отчете № 1.

- **Согласно пункту 1.2.** проведен анализ законодательных и иных нормативно-правовых документов по ликвидации населенных пунктов,

принятых на уровне субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к районам Крайнего Севера и приравненных к ним местностям, который составил более 225 наименований. В общем объеме анализируемых документов более 52 процентов составляют основные законодательные акты субъектов Российской Федерации: законы - (93), конституции (6) и уставы (18), в числе остальных анализируемых документов субъектов Российской Федерации – 3 указа, 83 постановления, 11 распоряжений, а также решения и договоры.

Анализ документов показал, что, несмотря на значительный объем нормативных правовых актов, принятых на уровне субъектов Российской Федерации и так или иначе связанных с переселением населения из закрываемых населенных пунктов, разработке методических подходов к определению единых критериев неперспективности населенных пунктов и их ликвидации до настоящего времени не уделялось должного внимания. К числу исключений следует отнести несколько законодательных и нормативно-правовых актов, направленных на решение данных проблем, изданных в отдельных субъектах Российской Федерации, в том числе Тюменской и Магаданской областях и Ненецком автономном округе. Более развернутый анализ этих документов, проведенный Консультантом, будет приведен ниже. Подробный анализ законодательных и иных нормативных правовых актов по ликвидации населенных пунктов, принятых на уровне субъектов Российской Федерации содержится в Отчете № 1.

- **В рамках выполнения пункта 1.3.** проведен анализ существующей практики реализации действующего законодательства по ликвидации населенных пунктов, расположенных в Архангельской области, Республике Коми, Хабаровском крае и Ненецком автономном округе. Анализ существующей практики, проведенный на примере этих субъектов Российской Федерации, показал, что определяемая местными органами исполнительной власти потребность в объемах переселения и, соответственно, в объемах финансирования базируется в основном на

субъективных оценках уровня неперспективности населенных пунктов, которые, хотя и могут являться объективными, с точки зрения местных условий и обстоятельств, но таковыми не являются с позиции единых критериев отнесения населенных пунктов к неперспективным и подлежащим ликвидации.

По мнению Консультанта, после принятия Методических рекомендаций по оценке на основе единых критериев перспектив развития (неперспективности) населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, целесообразно проведение апробирования Методических рекомендаций с целью установления первоочередности закрытия и ликвидации неперспективных населенных пунктов и определения фактической потребности в федеральном бюджетном финансировании на выделение жилищных субсидий гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

В рамках выполнения пункта 2 проведен анализ существующих подходов и критериев отнесения населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, к неперспективным, разработанных и принятых на уровне субъектов Российской Федерации. В ходе анализа выявлено, что хотя в отдельных субъектах Российской Федерации ведутся поиски подходов к оценке неперспективности населенных пунктов, однако обоснованных критериев отнесения населенных пунктов к неперспективным до настоящего времени не было разработано.

В целях более углубленного исследования по данной проблеме дополнительно были детально изучены: «Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера» (постановление Правительства Российской Федерации от 07.03.2000 № 198), Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и

до 2015 года)» (постановление Правительства Российской Федерации от 11.10.2001 № 717), Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года» (постановление Правительства Российской Федерации от 27 июля 2001 №564), а также упомянутые выше «Методические рекомендации по разработке программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований» (постановление Губернатора Тюменской области от 19.09.2001 №355), «Областная целевая программа содействия в переселении граждан, проживающих в неперспективных населенных пунктах Магаданской области, на 2003-2007 годы» (Закон Магаданской области от 07.07.2003 № 373-ОЗ), «Методические рекомендации по формированию специальных программ содействия развитию занятости в монопрофильных городах» (ГУ ИМЭИ Минэкономразвития России, 2002 г.) и другие методические и программные документы.

В частности, в Федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)» указывается на то, что в условиях резкой межрегиональной дифференциации социально-экономического состояния населенных пунктов, неизбежным следствием которого является существенное ухудшение условий жизни населения, стратегически важным для России является **наличие сильной государственной региональной политики и единых общероссийских принципов**, направленных на улучшение условий жизни, **в первую очередь, в наиболее отстающих регионах.**

В соответствии с данной Программой, начиная с 2002 года Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации при формировании проектов федерального бюджета должны предусматривать выделение средств на финансирование ее мероприятий.

На реализацию мероприятий, связанных с выполнением другой Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года», начиная с 2002 года, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации совместно с отраслевыми министерствами также должны при формировании проектов федерального бюджета предусматривать выделение средств на их финансирование.

Конкретно в перечне мероприятий на 2002-2004 годы намечено проведение исследований существующих моделей хозяйств в районах-донорах, **депрессивных** и других районах.

На взгляд Консультанта, наличие достаточно большого круга различных программ федерального регулирования при всей их значимости и с учетом выделяемых из федерального бюджета, хотя и недостаточных, но все же весьма значительных объемов финансовых средств, осуществляемых в условиях размытости целей, отсутствия федеральных приоритетов, недостаточной ответственности за исполнение программных мероприятий, не приводит к существенным положительным эффектам улучшения жизни населения в рассматриваемых северных регионах страны.

Использование выше названных программ для целей настоящего исследования с методической точки зрения, несмотря на наличие критериев и базовых индикаторов комплексной оценки уровня социально-экономического развития регионов, не может быть применимо также ввиду различия целевых задач и, соответственно, несопоставимости факторов и показателей, характеризующих различные по направлениям и масштабам проблемы.

Аналогичный вывод Консультанта касается возможности применения имеющихся программ по исследуемой проблеме, разработанных на уровне субъектов Российской Федерации. В основном они также имеют целевое направление на перспективное развитие муниципальных образований. В то

же время определенные подходы к разработке унифицированного интегрального показателя – критерия неперспективности населенных пунктов, заложенные, в частности, в Программе содействия в переселении граждан, проживающих в неперспективных населенных пунктах Магаданской области, на 2003-2007 годы (Закон Магаданской области от 7 июля 2003 г.), характеризуют стремление отдельных субъектов Российской Федерации находить грамотные пути решения данных проблем.

Общий вывод по анализируемому материалу состоит в том, что, несмотря на достаточно большой объем федеральных и региональных законодательно- нормативных и методических документов, выпущенных по изучаемому направлению за последние годы, конкретно проблеме определения уровня неперспективности населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях, к неперспективным на основе единых критериев неперспективности населенных пунктов, до настоящего времени не уделялось должного внимания. Соответственно выделение финансирования из федерального бюджета на расходы, связанные с переселением жителей и получением жилищных субсидий, не имеет достаточно объективной и обоснованной на единых принципах методологии расчетов.

Общий объем представленного материала по первому отчету составляет 1012 листов.

На втором этапе (декабрь 2003 г.- январь 2004 г.) в соответствии с пунктами 3, 4 и 5 «Содержания работы Консультанта» были выполнены и переданы Заказчику следующие разделы работы.

Согласно пункту 3 проведены сбор, систематизация и анализ статистической информации о состоянии населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, признанных решениями федеральных и (или) региональных органов государственной власти неперспективными и подлежащими ликвидации, а также о потенциально неперспективных населенных пунктах в

соответствии с опросным листом, направленным Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации в 26 субъектов Российской Федерации. Материалы представлены в 2-х томах.

В первом томе представлен анализ качества и полноты материалов, поступивших из 23 субъектов Российской Федерации, присланных по запросу Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации. В соответствии с опросным листом материалы поступили из 16 субъектов Российской Федерации, в которых есть неперспективные населенные пункты, подлежащие ликвидации.

Анализ статистической информации о состоянии населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, признанных решениями федеральных и (или) региональных органов государственной власти неперспективными и подлежащими ликвидации, а также о потенциально неперспективных населенных пунктах представлен на 20 листах с приложениями материалов, присланных из 23 субъектов Российской Федерации на 272 листах.

В соответствии с пунктом 4 во втором томе представлен аналитический доклад о социально-экономическом состоянии населенных пунктов на основе систематизированных и обобщенных фактических данных, представленных субъектами Российской Федерации.

Аналитический доклад представлен по трем разделам согласно представленным данным опросных листов:

Раздел 1 – Население. В нем представлен анализ численности и социально-демографического состава населения в населенных пунктах, отнесенных решениями федеральных и региональных органов государственной власти к неперспективным и подлежащим ликвидации с приложениями табличного материала (в 9 таблицах):

- анализ данных по субъектам Российской Федерации о численности населения (таблица № 1-НС);

- анализ данных по муниципальным образованиям о численности населения (таблица № 1-НМ);
- анализ данных по населенным пунктам о численности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (таблица № 1-НП);
- анализ данных по субъектам Российской Федерации о численности пенсионеров (таблица № 2-ПС);
- анализ данных по муниципальным образованиям о численности пенсионеров (таблица № 2-ПМ);
- анализ данных по населенным пунктам о численности пенсионеров (таблица № 2-ПП);
- анализ данных по субъектам Российской Федерации о численности безработных (таблица № 3-БС);
- анализ данных по муниципальным образованиям о численности безработных (таблица № 3-БМ);
- анализ данных по населенным пунктам о численности безработных № 3-БП).

Раздел 2 - Уровень социально-экономического состояния населенных пунктов. В нем анализируются фактические показатели промышленно-производственного потенциала, развития и состояния социальной инфраструктуры (здравоохранения, образования, доступности транспортных связей и других средств коммуникаций), а также финансово- бюджетного состояния населенных пунктов с приложением табличного материала (в 3-х таблицах):

- характеристика уровня социально-экономического состояния населенных пунктов (таблица № 2 – Сводная);
- анализ финансово-бюджетного состояния населенных пунктов (таблица № 3);

- анализ основных причин неблагоприятного экономического состояния населенных пунктов (таблица № 4).

Раздел 3 -Оценка затрат. В нем анализируются фактические расчетные данные, характеризующие потребность субъектов Российской Федерации в финансовых средствах на получение жилищных субсидий и на консервацию или консолидацию населенных пунктов с приложением табличного материала (в двух таблицах):

- анализ потребности в финансовых средствах на переселение жителей (таблица № 5-ЗЖ);
- анализ потребности в финансовых средствах на консолидацию населенных пунктов (снос строений, ликвидацию и (или) консервацию инженерных сетей, рекультивацию земель) (таблица № 6-ЗК).

Согласно пункту 5 «Содержания работы Консультанта» проведены работы по выработке единых критериев отнесения населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, к неперспективным и подлежащим ликвидации, которые послужили основой для разработки Методических рекомендаций по ликвидации неперспективных населенных пунктов, предусмотренных следующим этапом работ.

Общий объем представленного материала по второму отчету составляет 514 листов.

На третьем этапе (февраль – март 2003 г.) до выполнения работ в соответствии с 6 и 7 пунктами «Содержания работы Консультанта» **Консультантом дополнительно проведены работы по разработке Методических рекомендаций по определению и обоснованию неперспективности развития населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.**

По мнению Консультанта Методическим рекомендациям по ликвидации населенных пунктов должны предшествовать Методические рекомендации по оценке (определению) на основе единых критериев уровня перспективности или неперспективности населенных пунктов, который должен служить основой при обосновании принятия решений по закрытию, ликвидации и упразднению населенных пунктов.

Для целей данной Методики Консультантом даны определения понятиям и терминам, применяемым в Методических рекомендациях. Методические рекомендации состоят из трех разделов, включающих:

1.1. Единый методологический подход к оценке перспектив развития (неперспективности) населенных пунктов, расположенных во всех северных субъектах Российской Федерации и приравненных к ним местностях.

1.2. Порядок сбора и систематизация статистических и информационных материалов для проведения анализа и комплексной оценки социально-экономического состояния населенных пунктов.

1.3. Методику и процедуру проведения комплексной оценки по определению уровня перспективности или неперспективности условий жизнедеятельности и жизнеобеспеченности населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, которая состоит из:

- порядка расчета оценочного показателя – критерия оценки уровня перспективности или неперспективности развития населенных пунктов и корректирующих коэффициентов;
- порядка определения коэффициента привлекательности, учитывающего различия в условиях жизнедеятельности и жизнеобеспеченности населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- порядка установления оценочных экспертных шкал для определения коэффициента привлекательности и группировок отнесения населенных пунктов к неперспективным;

- практических рекомендаций по применению методики (расчету рейтингового показателя, классификации и ранжированию) населенных пунктов по уровню неперспективности.

Дополнительно Консультантом проведены экспериментальные расчеты (апробация методических рекомендаций) на основе обработанных статистических данных о состоянии населенных пунктов, поступивших из субъектов Российской Федерации, и проведен анализ полученных результатов с приложением табличного материала (в 8-ми таблицах).

Далее в соответствии с пунктом 6 «Содержания работы» Консультантом разработаны Методические рекомендации по закрытию, ликвидации и упразднению неперспективных населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Методические рекомендации включают:

- порядок оценки объема бюджетного финансирования (дотирования) на поддержание жизнедеятельности населенного пункта;
- порядок оценки объема бюджетных затрат на закрытие, ликвидацию и упразднение неперспективного населенного пункта, экономической эффективности и срока окупаемости затрат на закрытие, ликвидацию и упразднение неперспективного населенного пункта;
- паспортизацию неперспективного населенного пункта, подлежащего закрытию, ликвидации и упразднению;
- порядок организации процедуры закрытия, ликвидации и упразднения неперспективного населенного пункта и контроль за ходом ее реализации;
- перечень законодательных и нормативно-правовых документов, необходимых для проведения процедуры закрытия, ликвидации и упразднения неперспективного населенного пункта.

В рамках выполнения пункта 7 «Содержания работы Консультанта» разработаны предложения по внесению изменений и дополнений в действующий Федеральный Закон от 25.10.2002 № 125 «О

жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей». Общий объем представленного материала по третьему отчету составляет 152 листа.

Отчет о проведенных согласно «Содержанию работы Консультанта» и дополнительных методических разработок и экспериментальных расчетов по отнесению населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, к неперспективным и подлежащим ликвидации своевременно передан Консультантом и принят Заказчиком.

Настоящим заключительным отчетом (общий объем составляет 1694 листа) Консультант завершает выполнение научно-исследовательской работы в соответствии с планом по теме «Анализ ситуации и разработка механизмов закрытия неперспективных населенных пунктов в районах Крайнего севера и приравненных к ним местностях» по контракту с Некоммерческим фондом реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов от 03 сентября 2003 г. №NRP/SBCQ/03.

Список использованных источников:
законодательных и нормативно-правовых документов и литературы.

Законодательные и нормативно-правовые документы:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.03.2002 № 198 «Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера».

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.10.2001 № 717 Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)».

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.07.2001 № 564 Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года.

4. Постановление Губернатора Тюменской области от 19.09.2001 №355 «Методические рекомендации по разработке программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований».

5. Закон Магаданской области от 07.07.2003 № 373-ОЗ «Областная целевая программа содействия в переселении граждан проживающих в неперспективных населенных пунктах Магаданской области, на 2003-2007 годы».

6. Положение Администрации Чукотского автономного округа от 27.08. 1996 N 01-П "Об упразднении населенных пунктов в Чукотском автономном округе". Принято Думой Чукотского автономного округа от 17 июля 1996 г.

7. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 декабря 1996 г. N 45 "О порядке образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований автономного округа, изменения и границ и наименований."

8. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 июня 2001 г. N42-ЗАО "О закрытии (упразднении) поселка Нумги Ныдинского сельсовета Надымского района Ямало-Ненецкого автономного округа."

Литература:

9. Балабанов И.Т. «Анализ и планирование финансов хозяйствующего субъекта», Москва, «Финансы и статистика», 1998 г.

10. Кризисные города России: пути и механизмы социально-экономической реабилитации и развития, Москва, Московский общественный научный фонд, Москва, 1998 г.

11. Методические рекомендации по формированию территориальных специальных программ содействия занятости в монопрофильных городах. Московский общественный научный фонд, Москва, 2002 г.

12. «Социально-экономический анализ миграционной ситуации в районах Крайнего Севера», под ред. д.ф.н., профессора В.А.Мансурова, Фонд реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов, Москва, 2004 г.