



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Миссия: содействие социально-экономическому развитию городов и регионов

**ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА**

**Управление городскими
агломерациями в современной
России: складывающиеся
практики и актуальные проблемы**

А.С. Пузанов

Генеральный директор Фонда «Институт экономики города»

Краснодар, 2 февраля 2021 г.

Проблемы российских агломераций

- Российские агломерации недостаточно интегрированы и продуктивны
- Концентрация населения не обязательно создает агломерационные эффекты в силу слабой внутренней связности агломераций
- На границе ядра и периферии агломераций наблюдаются огромные перепады значений социально-экономических показателей

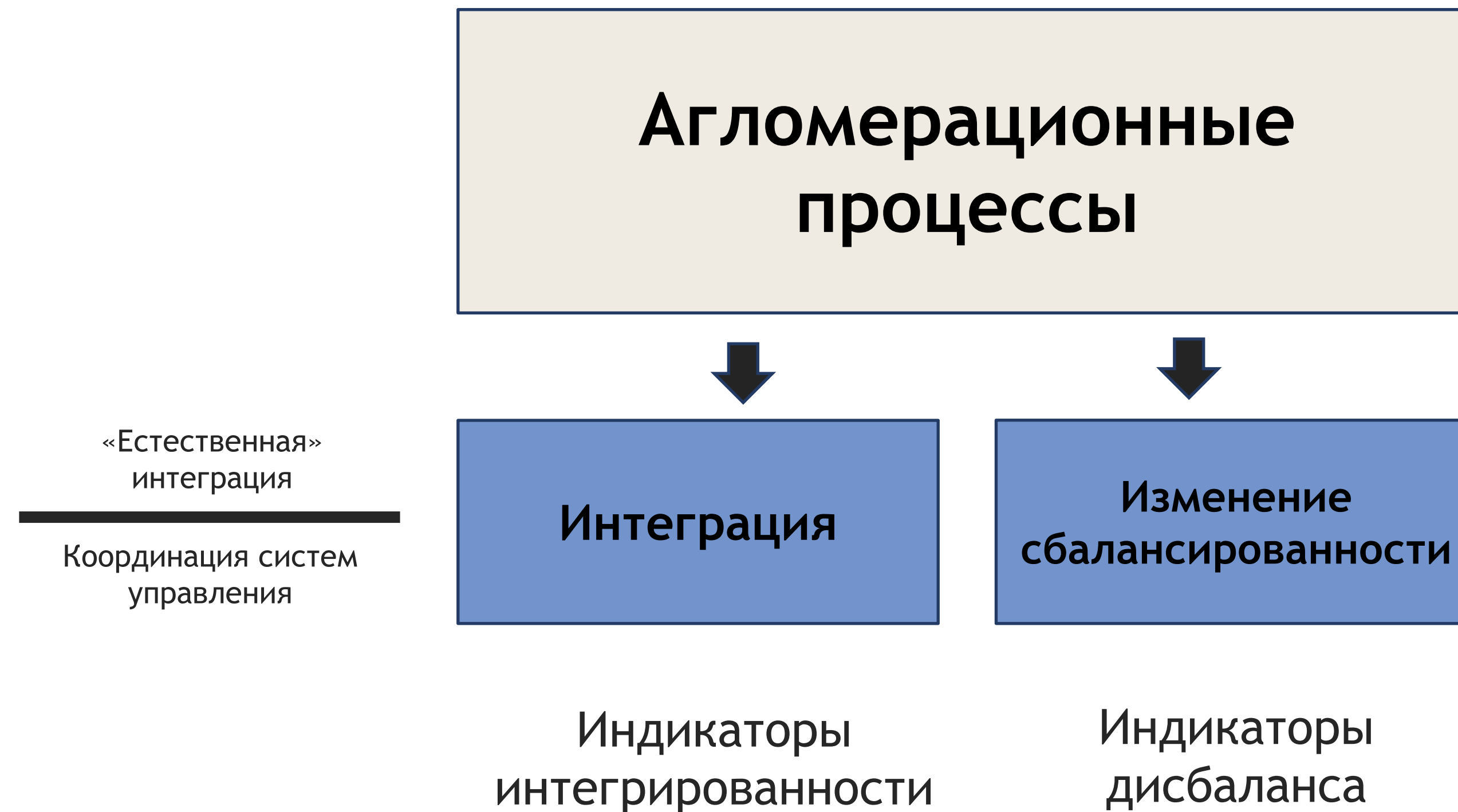


Сферы процессов интеграции в агломерациях

| № | Сфера | Примеры проявления интеграционных процессов |
|----|-----------------------------|---|
| 1 | Демография | Рост интенсивности и разнообразия направлений миграций внутри агломерации |
| 2 | Рынок труда | Формирование единого рынка труда, расширение спектра рабочих мест, доступных для жителей муниципальных образований, входящих в состав агломерации |
| 3 | Транспорт | Формирование единой системы маршрутов пассажирского транспорта, межмуниципальных объектов транспортной инфраструктуры |
| 4 | Коммунальная инфраструктура | Формирование межмуниципальных объектов коммунальной инфраструктуры и интегрированных коммунальных сетей |
| 5 | Жилье | Формирование единого рынка жилья |
| 6 | Инвестиции | Формирование скоординированных систем разрешительных процедур в отношении инвесторов |
| 7 | Бюджетная сфера | Формирование скоординированных систем налогообложения в части местных налогов и сборов |
| 8 | Градорегулирование | Формирование скоординированных систем территориального планирования и градорегулирования |
| 9 | Социальная сфера | Формирование скоординированных систем предоставления социальных услуг |
| 10 | Информационная среда | Формирование единого информационного пространства |



Агломерационные процессы - процессы трансформации различных сфер жизнедеятельности в населенных пунктах внутри агломерации, в результате которых изменяются социально-экономические параметры городской агломерации



Основные предлагаемые приоритеты государственной политики в отношении городских агломераций

- Повышение на территориях агломераций **производительности труда и качества жизни** за счет гибкой системы управления положительными агломерационными эффектами и снижения отрицательных последствий агломерационных процессов, в том числе путем стимулирования межмуниципального сотрудничества
- Стимулирование **территориальной мобильности бизнеса** путем создания условий для повышения эффективности использования производственных факторов на территориях городских агломераций
- Активное использование инструментов градостроительного планирования и зонирования в целях **привлечения инвестиций** и получения дополнительных доходов местных бюджетов;
- Внедрение дифференцированных подходов к управлению развитием инфраструктуры крупных городских агломераций в соответствии с их локальными экономическими и градостроительными особенностями, а также **повышение роли городской недвижимости (земли, зданий, инфраструктуры) как актива и ресурса экономического развития**



Актуальность поддержки городских агломераций в контексте реализации национальных проектов

| № | Национальный проект | Механизмы межмуниципального взаимодействия в рамках реализации национальных проектов на территории агломераций |
|----|---|---|
| 1 | Демография | <ul style="list-style-type: none"> – Совместное финансирование и использование объектов спортивно-оздоровительной инфраструктуры агломерации – Создание и поддержка единой межмуниципальной информационной базы об объектах спортивно-оздоровительной инфраструктуры |
| 2 | Здравоохранение | <ul style="list-style-type: none"> – Интеграция транспортных систем и систем расселения соседних муниципальных образований – Формирование единой информационной системы в сфере здравоохранения |
| 3 | Образование | <ul style="list-style-type: none"> – Обеспечение перемещения жителей агломерации между учебными заведениями – Координация молодежной политики муниципальных образований в рамках агломерации |
| 4 | Жилье и городская среда | <ul style="list-style-type: none"> – Проведение согласованной жилищной и градостроительной политики посредством согласования документов территориального планирования муниципальных образований, разработки схемы территориального планирования агломерации |
| 5 | Экология | <ul style="list-style-type: none"> – Согласование площадок для размещения твердых коммунальных отходов – Совместная эксплуатация полигонов для захоронения твердых коммунальных отходов – Организация совместного мониторинга несанкционированных свалок и состояния поверхностных вод в границах агломерации |
| 6 | Безопасные и качественные автомобильные дороги | <ul style="list-style-type: none"> – Согласование программ комплексного развития транспортной инфраструктуры муниципальными образованиями агломерации – Согласование (в идеале - интеграция) маршрутных сетей общественного транспорта муниципальными образованиями агломерации – Интеграция систем оплаты проезда, действующих в различных муниципальных образованиях агломерации – Формирование единой информационной системы в транспортной сфере в рамках агломерации |
| 7 | Производительность труда и поддержка занятости | <ul style="list-style-type: none"> – Согласование вопросов размещения инвестиционных площадок муниципальными образованиями агломерации |
| 8 | Наука | <ul style="list-style-type: none"> – Совместное предоставление доступа к муниципальным сервисам для студентов и сотрудников научных организаций |
| 9 | Цифровая экономика | <ul style="list-style-type: none"> – Обмен данными и создание единых обновляемых реестров по всем направлениям межмуниципального сотрудничества |
| 10 | Культура | <ul style="list-style-type: none"> – Оптимизация транспортной доступности учреждений культуры путем совместного территориального планирования – Формирование общеагломерационных баз данных учреждений культуры |
| 11 | Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы | <ul style="list-style-type: none"> – Совместное проведение муниципальных закупок в рамках агломерации – Совместное развитие общеагломерационной логистической инфраструктуры |
| 12 | Международная кооперация и экспорт | <ul style="list-style-type: none"> – Совместное развитие логистической инфраструктуры в перспективных с точки зрения экспорта районах агломерации – Проведение совместной маркетинговой политики по продвижению общеагломерационных брендов |



Проблемы межмуниципального сотрудничества

- Потенциал межмуниципального сотрудничества остается нереализованным
- Границы муниципалитетов становятся барьерами даже для получения жителями первоочередных социальных и прочих услуг. Причины - не только несовершенство нормативной правовой базы, но и отсутствие согласованности в управленческих действиях на региональном и местном уровнях
- Особые проблемы агломераций на территории двух субъектов РФ

| Проблема | Следствие |
|---|--|
| Детские сады и школы принимают детей преимущественно по месту регистрации | У детей, проживающих не по месту регистрации, возникают проблемы с устройством в ближайшие детский сад или школу |
| Скорая помощь обслуживает только территории «своих» муниципальных образований (если эта услуга не передана государству) | Часто приходится ждать вызова бригады скорой помощи с другого конца района, даже если поблизости имеется городская станция скорой помощи |
| Муниципальные и межмуниципальные маршруты общественного транспорта утверждаются разными органами власти | Перемещение пассажиров внутри агломераций затруднено, маршрутная сеть неэффективна |
| Муниципалитеты устанавливают тарифы на муниципальный транспорт исходя исключительно из собственных интересов | Стоимость проезда может сильно отличаться даже в соседних муниципалитетах |
| Федеральные льготники могут пользоваться социальной картой только по месту регистрации | Поездки за пределы своих муниципальных образований для льготников становятся невыгодными |
| В половине крупнейших агломераций в ядре предельная этажность застройки не установлена, а на периферии установлены высокие значения этажности | Территории городов бесконтрольно расползаются, происходит деградация центральных районов, а периферийные зоны вырождаются в многоэтажные гетто |



Оценка эффективности действующего законодательства в сфере межмуниципального сотрудничества

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



Текущая ситуация с регулированием развития агломераций в России

- В федеральных законах термин «агломерация» отсутствует
- При этом агломерации используется:
 - в федеральных документах стратегического планирования (Стратегия пространственного развития РФ до 2025 г.)
 - в национальном проекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги»
 - в нормативных правовых актах, плановых и программных документах субъектов РФ
 - в межмуниципальных соглашениях
- Проанализированы акты (проекты актов) по 32 субъектам РФ, на территории которых имеются крупные городские агломерации (с численностью населения свыше 500 тыс. чел.), за исключением Москвы и Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей
- Проанализированы результаты опроса органов местного самоуправления 25 городов - ядер крупных городских агломераций



Основные виды документов, институционализирующих управление развитием агломераций

- **Региональные законы (законопроекты), касающиеся управления развитием агломераций (7 субъектов РФ)**
- **Документы стратегического планирования субъектов РФ, в которых отражены вопросы развития агломераций (19 субъектов РФ)**
- **Программы комплексного развития транспортной инфраструктуры агломераций (17 субъектов РФ)**
- **Концепции развития агломераций (6 субъектов РФ)**
- **Схемы территориального планирования агломераций (4 субъекта РФ)**
- **Межмуниципальные соглашения о сотрудничестве в рамках агломераций (12 субъектов РФ)**
- **Положения об органах управления развитием агломераций (11 субъектов РФ)**



Региональные законы: направления деятельности органов государственной власти по оказанию содействия развитию агломераций

| Направление | Белгородская область | Ростовская область | Челябинская область |
|---|----------------------|--------------------|---------------------|
| Комплексное освоение территорий агломераций | + | + | + |
| Развитие конкурентных преимуществ территорий агломераций | + | + | + |
| Формирование благоприятной среды для развития предпринимательства в агломерациях | + | + | + |
| Решение вопросов социальной направленности, жилищно-коммунального хозяйства, градостроительства, архитектурного планирования на территориях агломераций | + | + | + |
| Развитие объектов инженерной, энергетической и иных инфраструктур | + | + | + |
| Оптимизации транспортного сообщения в границах агломераций | + | + | + |
| Развитие жилищного строительства | + | + | + |
| Формирование единого культурного пространства | | + | |
| Развитие туризма | + | | + |
| Развитие системы научных исследований и экспериментальных разработок в области агломерационных процессов | + | + | |
| Развитие межмуниципального сотрудничества | | + | |
| Решение иных вопросов развития агломераций | + | + | + |



Региональные законы: некоторые полномочия муниципальных образований агломераций, передаваемые органам государственной власти субъектов РФ

| Полномочие | Нижегородская область | Приморский край | Новосибирская область |
|---|--|--|-----------------------|
| Подготовка и утверждение документов территориального планирования, в т. ч. внесение в них изменений | для всех МО, кроме полномочий по публичным слушаниям | для всех МО, кроме полномочий по публичным слушаниям | только для поселений |
| Подготовка ПЗЗ и внесение изменений в ПЗЗ | для всех МО, кроме полномочий по публичным слушаниям | для всех МО, кроме полномочий по публичным слушаниям | |
| Утверждение ПЗЗ | для всех МО, кроме полномочий по публичным слушаниям | для всех МО, кроме полномочий по публичным слушаниям | только для поселений |
| Подготовка документации по планировке территории | для всех МО, кроме полномочий по публичным слушаниям | | |
| Утверждение документации по планировке территории | для всех МО, кроме полномочий по публичным слушаниям | | только для поселений |
| Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования | | для всех МО | |
| Распоряжение земельными участками (за исключением ряда оговоренных полномочий) | для всех МО | для всех МО | только для поселений |
| Выдача разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию, за исключением объектов ИЖС | для всех МО | | |
| Принятие решений о комплексном развитии территорий | для всех МО | для всех МО | |
| Утверждение схем водоснабжения и водоотведения | | для всех МО | |
| Утверждение схем теплоснабжения | | для всех МО | |
| Ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности | | для всех МО | |
| Перевод земель, находящихся в частной собственности, из одной категории в другую | | для всех МО | |



Концепции развития агломераций

- Неопределенный правовой статус документов
- Различия в структуре и содержании
- Преобладание акцента на формировании концепции пространственного развития
- Акцент на поддержке экономического развития - в планах мероприятий по реализации концепции развития (*Пермская городская агломерация, городские агломерации Новосибирской области*)

Первоочередные мероприятия по реализации концепции развития Пермской городской агломерации (фрагмент)

- **Корректировка государственных программ Пермского края в целях развития ПГА**
- **Разработка муниципальных программ «Участие в развитии Пермской городской агломерации»**
- **Создание совместной инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства, особенно для пограничных территорий ПГА**
- **Совершенствование системы субконтрактации - как части инфраструктуры и инструментария содействия кооперационным связям крупных, малых и средних предприятий в рамках ПГА**
- **Содействие и формирование льготных условий для вывода предприятий из ядра агломерации на периферию**
- **Определение и согласование на межмуниципальном уровне перспективных площадок застройки и их ограничение по площади и высотности в градостроительных документах муниципалитетов, входящих в ПГА**
- **Формирование рациональных тарифов пассажироперевозок, введение единых проездных документов для всех категорий граждан**



Перспективный план мероприятий по развитию агломераций в Новосибирской области (Новосибирская и Барабинско-Куйбышевская агломерации) - фрагмент

- Формирование общего проектного офиса по управлению агломерацией и развитию инфраструктурных округов
- Организация единого аналитического центра мониторинга инфраструктурных и социальных процессов в агломерации
- Создание института поддержки межмуниципальных проектов
- Создание **корпорации развития** Новосибирской агломерации как финансового института
- Формирование **Общественного Совета по развитию бизнеса и привлечению инвестиций** в Новосибирскую агломерацию
- Формирование **системы инфраструктурных округов**, включая создание единых школьных округов и окружных школьных ресурсных центров и интеграцию прочих видов транспортной, коммунальной сферы и социального обслуживания в рамках округов
- Создание **единой экологической комиссии** агломерации
- Развитие системы общественного транспорта, создание **единого оператора**
- Формирование **единого центра занятости населения** Новосибирской агломерации
- Комплексная инициатива по цифровизации коммунальной и транспортной инфраструктуры Новосибирской агломерации



Межмуниципальные соглашения о сотрудничестве в рамках агломераций

- Рамочные соглашения о взаимодействии в целях развития агломераций
 - подписываются, как правило, всеми МО агломерации (иногда также субъектом РФ)
 - определяют сферы и направления межмуниципального взаимодействия в **общем виде** («декларации о намерениях»)
- Двусторонние соглашения о взаимодействии по конкретным вопросам между МО
 - заключаются, как правило, между городским округом - ядром агломерации и соседним муниципальным районом
 - очерчивают **конкретные сферы взаимодействия**, но основной механизм - **согласование управленческих действий**
- Соглашениями не предусматривается формирование межмуниципальных организаций, за исключением совещательных и координационных органов, и финансовых обязательств сторон



Соглашение о взаимодействии органов местного самоуправления в рамках развития Екатеринбургской городской агломерации (ноябрь 2020 года)

- Предмет соглашения - взаимодействие сторон в рамках подготовки и реализации следующих проектов
 - развитие/реконструкция местной транспортной инфраструктуры и общественного транспорта
 - развитие/реконструкция/модернизация местной инженерной инфраструктуры
 - строительство/реконструкция/модернизация промышленных, складских, коммунальных объектов и комплексов, сопутствующих объектов в составе общих технологических цепочек развития транспортной и инженерной инфраструктуры, ориентированных на рынки сырья/рынки сбыта/создание рабочих мест для жителей агломерации
 - комплексные проекты жилищного строительства
 - иные проекты, включенные в Перечень проектов
- Направления взаимодействия
 - координация действий при реализации проектов муниципального уровня с целью согласования основных положений проектов, исключения дублирования проектов, получения экономических выгод за счет специализации и эффекта масштаба
 - формирование организационных механизмов взаимодействия органов местного самоуправления
 - интеграция муниципальных информационных систем/частей систем управления, документооборота, обеспечения градостроительной деятельности и иных информационных систем, подготовка и использование единых регламентов обмена информацией, повышение эффективности имеющихся информационных систем
- Соглашение - основа для подготовки дорожной карты по реализации каждого проекта, включенного в Перечень



Положения об органах управления развитием агломераций

- Принимаются постановлением высшего исполнительного органа или главы субъекта РФ
- Наиболее распространенная форма - Положение о Координационном совете (КС) по развитию агломерации
 - КС де-факто создаются при главе субъекта РФ
 - большинство членов КС - представители органов государственной власти субъекта РФ
 - при КС могут создаваться консультационные советы и рабочие группы
- Особый случай - Межведомственная комиссия по развитию Березниковско-Соликамской городской агломерации: активное участие представителей территориальных органов ФОИВ



Структура Координационных советов по развитию агломераций

| Агломерация | Всего членов КС | Органы государственной власти субъекта РФ | Органы местного самоуправления | Иные участники |
|---------------------------|-----------------|---|--------------------------------|----------------|
| Ростовская | 22 | 12 | 9 | 1 |
| Новосибирская | 22 | 10 | 11 | 1 |
| Барабинско-Куйбышевская | 28 | 18 | 9 | 1 |
| Белгородская | 15 | 8 | 3 | 4 |
| Старооскольско-Губкинская | 19 | 8 | 4 | 7 |
| Владивостокская | 13 | 7 | 6 | 0 |



Межмуниципальные хозяйственные общества

- Межмуниципальные хозяйственные общества немногочисленны
(в ММХО на 01.01.2020 участвует всего 587 МО - численность сокращается; наибольшее число МО-участников (более 40) в Хабаровском и Краснодарском краях, Самарской и Ростовской областях)
- На территориях крупнейших агломераций не выявлены
- Касаются, как правило, взаимодействия муниципального района и поселений на территории района

Основные выводы

1. Проблемы некомплексности законодательного регулирования агломерационного строительства **не блокируют** реализацию проектов развития агломераций, совершенствования моделей управления
2. Развивается практика **«прямого государственного управления»** агломерациями путем передачи ключевых муниципальных полномочий субъекту РФ - развитие агломераций используется как очередной повод для такой передачи.
3. Опережающая разработка схем территориального планирования и пространственного развития агломераций в сравнении с комплексными концепциями и стратегиями развития агломераций - **недостаточный фокус на институциональной интеграции, стимулировании экономического развития**
4. **Декларативный характер большинства межмуниципальных соглашений** о сотрудничестве. Межмуниципальное сотрудничество в большинстве агломераций сводится к ассоциативным формам, а деятельность - к информационно-консультационной, в т.ч. согласованию документов стратегического и территориального планирования
5. Практика формирования **межмуниципальных хозяйственных обществ в агломерациях неразвита**: существующие примеры не затрагивают территории агломераций и касаются, как правило, взаимодействия муниципального района и поселения на его территории
6. Стратегии и концепции развития агломераций не используют формат **разработки документов стратегического планирования на часть территории субъекта РФ** в соответствии с Федеральным законом 172-ФЗ



Стадии разработки и реализации стратегии развития городской агломерации: предлагаемый подход

1. Определение перспективных направлений межмуниципального сотрудничества:

- выявление проблем муниципальных образований, требующих межмуниципального сотрудничества
- выявление отношения ОГВ и ОМСУ к межмуниципальному сотрудничеству, опасений по поводу такого сотрудничества (определение «выигравших» и «проигравших»)

2. Определение основных направлений экономического развития:

- оценка состояния рынка труда
- выявление перспективных направлений экономической специализации агломерации и отдельных МО в составе агломерации на основе оценки конкурентных преимуществ

3. Определение основных направлений градостроительного развития и жилищной политики

4. Согласование транспортно-логистической системы и приоритетов развития коммунальной инфраструктуры

5. Определение направлений интеграции социальной сферы и социальная инфраструктура

6. Определение основных направлений экологической политики, политики в сфере рекреации и туризма

7. Согласование налоговой политики МО и политики межбюджетных отношений

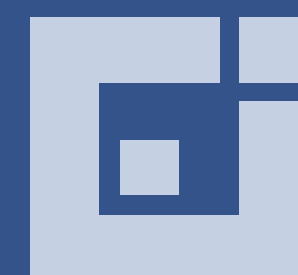
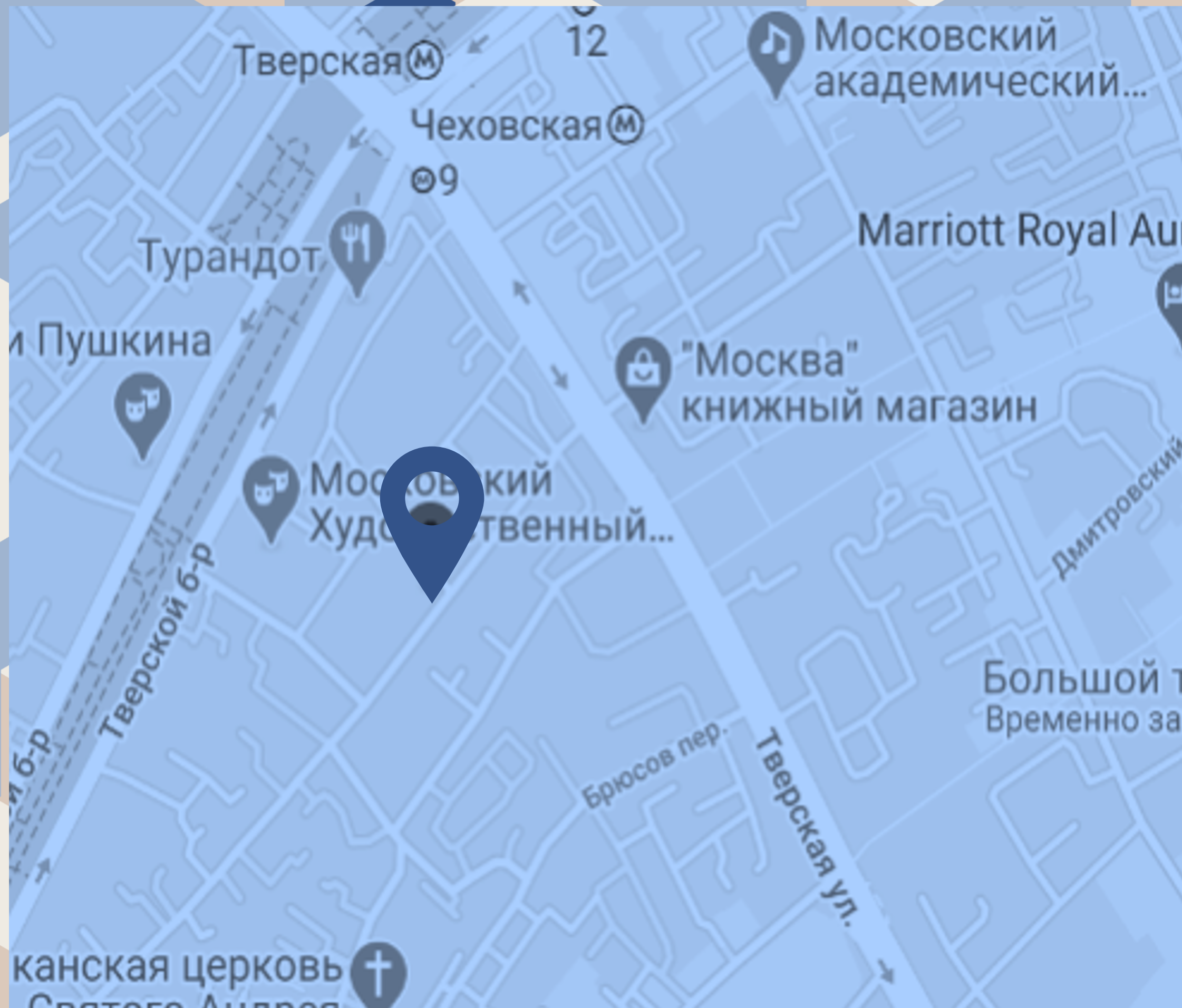
8. Определение организационных форм управления развитием агломерации

9. Интеграция полученных результатов в стратегию развития агломерации

10. Отражение положений стратегии развития агломерации в документах стратегического и территориального

планирования, включая государственные программы, муниципальные программы, в системе бюджетного планирования, ПКР организаций коммунального комплекса





ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125009 Москва,
Леонтьевский переулок, дом 21/1, стр.1
тел.: 8 (495) 363-50-47, 8 (495) 787-45-20,
E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru
Web-site: www.urbaneconomics.ru

