

**ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»**  
Миссия: содействие социально-экономическому развитию  
городов и регионов

***XII Сабуровские чтения***

**Практика межмуниципального  
сотрудничества: вопросы  
доверия и кооперации**

**А.С. Пузанов**

Генеральный директор Фонда «Институт экономики города»

*Москва, 18 февраля 2021 г.*

# 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



# Основные виды документов, институционализирующих управление развитием агломераций

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



# 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

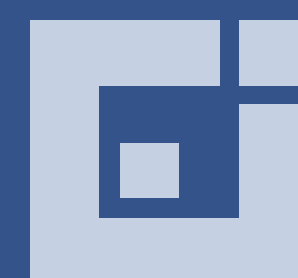
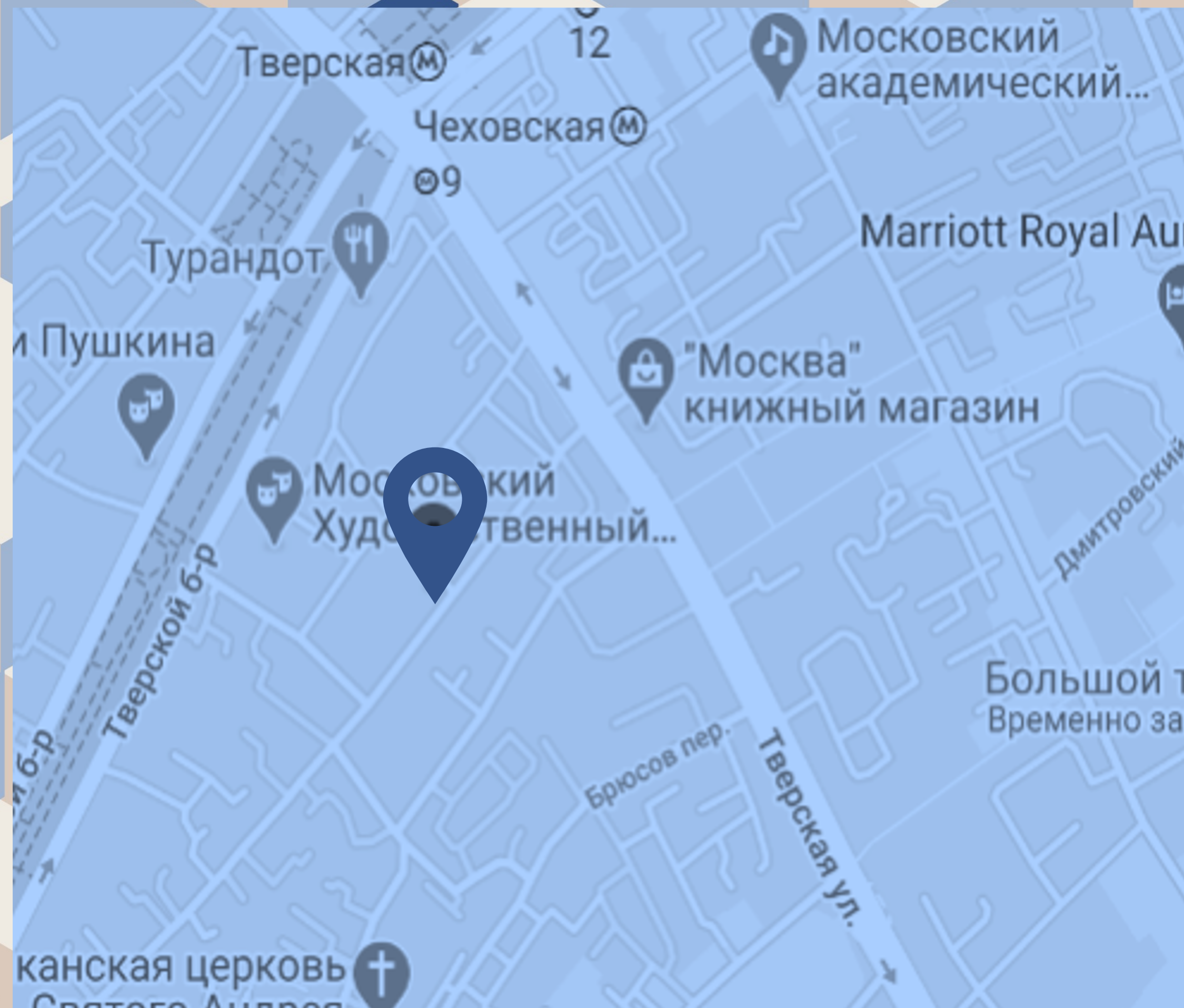
# Межмуниципальные хозяйственные общества

- Межмуниципальные хозяйственные общества (ММХО) 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 не развита: 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





## 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](mailto:mailbox@urbaneconomics.ru)  
Web-site: [www.urbaneconomics.ru](http://www.urbaneconomics.ru)

