



Актуальная повестка  
государственной политики по  
развитию городских  
агломераций в Российской  
Федерации

А. С. Пузанов,  
генеральный директор  
Фонда "Институт экономики города"

Москва, 28 марта 2023

# Ожидаемые результаты государственной политики в отношении городских агломераций

- **Повышение на территориях городских агломераций производительности труда и качества жизни за счет управления положительными агломерационными эффектами и снижения отрицательных последствий агломерационных процессов:**
  - **Формирование на территориях единых рынков труда, жилья и др., обеспечивающих более эффективное использование человеческого потенциала, повышение инфраструктурной обеспеченности и выравнивание доступа к социальной, коммунальной и транспортной инфраструктуре на территории агломерации**
  - **Стимулирование территориальной мобильности бизнеса путем создания условий для повышения эффективности использования производственных факторов**
  - **Привлечение инвестиций и получение дополнительных доходов бюджетной системы на основе эффективного использования инструментов градостроительного планирования и зонирования**
  - **Повышение роли недвижимости на территории городских агломераций (земли, зданий, инфраструктуры) как актива и ресурса экономического развития**

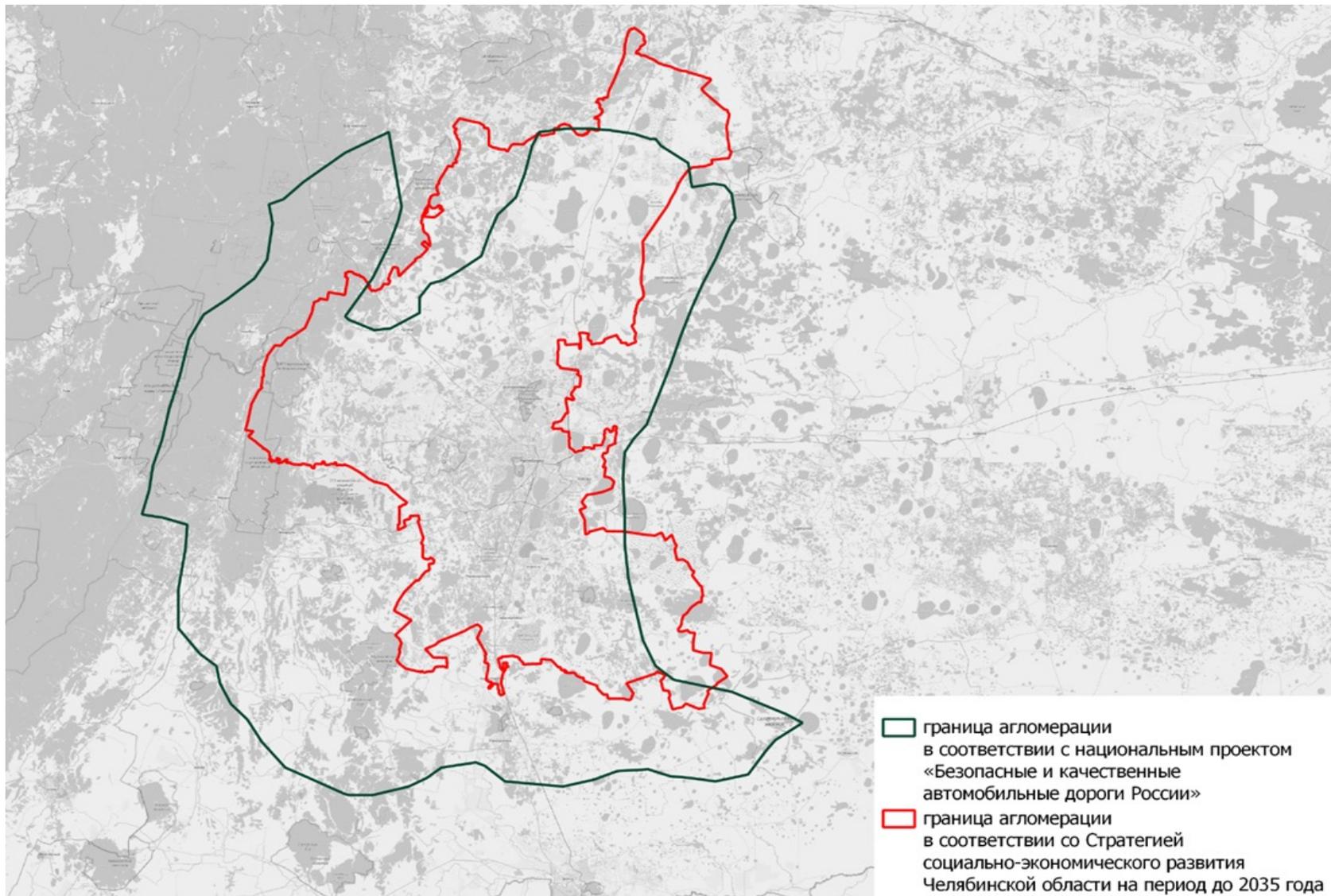


# Правовое регулирование и государственная политика на федеральном уровне (1)

Предмет регулирования	Современное состояние	Целевое видение
Определение городской агломерации	В федеральных законах отсутствует. С 2022 года определение внесено в Стратегию пространственного развития Российской Федерации, Стратегию развития строительной отрасли и ЖКХ. Также определение (иное) содержится в Постановлении Правительства РФ от 3 апреля 2021 г. № 542	Введение определения городской агломерации в федеральный закон целесообразно в случае: 1) установления юридически значимых признаков агломерации; 2) установления правовых последствий наличия статуса агломерации
Границы городских агломераций	Единая методика определения границ не установлена. Границы агломераций устанавливаются актами ФОИВ, субъектов РФ, а также межмуниципальными соглашениями и могут не совпадать	Необходима единая методика установления «базовых» границ агломераций. Границы агломераций, устанавливаемые для целей отдельных отраслевых проектов и межмуниципальных соглашений могут отличаться



# Челябинская агломерация: пример расхождения в границах агломерации согласно разным документам



# Правовое регулирование и государственная политика на федеральном уровне (2)

Предмет регулирования	Современное состояние	Целевое видение
Государственная поддержка развития агломераций	Софинансирование из федерального бюджета отдельных мероприятий, включенных в ДПР ГА. Возможность использования инструментов «инфраструктурного меню» для реализации агломерационных проектов. Возможность установления специальных нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований агломерации (изменения в БК РФ)	Установление дополнительных источников доходов бюджетов МО, входящих в состав агломерации (инфраструктурный сбор) Введение института целевых трансфертов из федерального бюджета на софинансирование реализации документов стратегического планирования городских агломераций «Встраивание» ДПР ГА в систему документов стратегического планирования
Межмуниципальное сотрудничество	Нормы законодательства о местном самоуправлении не увязаны с нормами корпоративного, земельного и иного законодательства Несимметричность и нестабильность полномочий ОМСУ	Внесены изменения в федеральные законы, обеспечивающие эффективное регулирование межмуниципальных хозяйственных обществ, межмуниципального имущества и др.
Статистическое наблюдение	Отсутствует	Сформированы «базовые» статистические границы городских агломераций, в рамках которых осуществляется наблюдение по ключевым индикаторам



# Регулирование агломерационных процессов в документах стратегического и территориального планирования регионального уровня

- В документах стратегического планирования большинства регионов представлены разделы, посвященные приоритетам развития агломераций, при этом **детализация и глубина проработки заметно различаются**. Специальные региональные законы о развитии городских агломераций носят декларативный характер
- В большинстве регионов разработаны и утверждены **СТП городских агломераций** в качестве документа стратегического планирования; есть практика разработки концепций развития агломераций, не имеющих статуса документа стратегического планирования
- Документы стратегического планирования, регулирующие вопросы социально-экономического и территориального развития **не всегда скоординированы**: нередки случаи разработки СТП агломераций до разработки стратегии
- В рамках «агломерационной повестки» осуществляется **перераспределение полномочий в пользу регионального уровня**



# Долгосрочные планы социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций: проблемы реализации

- Документ не вписан в систему документов стратегического планирования - на практике возникает проблема координации со стратегиями СЭР регионов
- Пилотные ДПР сочетают в своей структуре элементы стратегии социально-экономического развития (анализ социально-экономической ситуации, основные направления и цели развития) и плана мероприятий по ее реализации (конкретные мероприятия и проекты)
- Документ регулирует процедурные вопросы и не затрагивает структуру и содержание документа (за исключением Примерной формы для подготовки перечня мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов))
- Не регулируется процедура совместной разработки долгосрочных планов социально-экономического развития в случаях, когда агломерация расположена на территории двух субъектов Российской Федерации
- Мероприятия (проекты) излагаются в разной логике и с разной степенью подробности, в том числе с разной обоснованностью их целесообразности. Не все проекты являются агломерационными



# Приоритетные направления совершенствования законодательного регулирования

- Закрепление юридических признаков межмуниципальных хозяйственных обществ (ММХО) и межмуниципальных некоммерческих организаций, существенных условий соглашений о межмуниципальном сотрудничестве
- Внесение муниципальными образованиями учредительных взносов в ММХО; предоставление ММХО земельных участков из государственной или муниципальной собственности
- Закрепление за муниципалитетами в составе городских агломераций дополнительных полномочий в сфере развития городской инфраструктуры, а также финансирования таких инвестиций
- Совместная разработка документов стратегического планирования
- Координация градостроительной политики на территории агломераций
- Совместное создание и эксплуатация объектов межмуниципальной инфраструктуры
- Закрепление возможности совместного предоставления муниципальных услуг населению сотрудничающих муниципальных образований независимо от места проживания граждан
- Формирование дополнительного источника доходов местного бюджета и одновременно инструмента управления земельной рентой



# Координация градостроительной политики на территории агломераций

- Предусмотреть в Градостроительном кодексе Российской Федерации полномочие субъектов Российской Федерации по определению порядка координации градостроительной политики на территории агломераций
- Такой порядок должен предусматривать:
  - порядок согласования основных параметров градостроительного развития территории агломерации в целом, а также входящих в ее состав муниципальных образований (например, в форме соглашения между такими муниципальными образованиями и субъектов Российской Федерации или в форме концепции пространственного развития агломерации, которая подлежит согласованию (утверждению) такими муниципальными образованиями и субъектом Российской Федерации)
  - перечень основных параметров градостроительного развития территории агломерации, подлежащих согласованию в установленном порядке, а также документов территориального планирования, иных документов градостроительного проектирования муниципальных образований, их параметров, которые должны соответствовать согласованным основным параметрам градостроительного развития территории агломерации



# Формирование дополнительного источника доходов местного бюджета и одновременно инструмента управления земельной рентой

Предусмотреть в составе видов местных налогов и сборов инфраструктурный сбор, в городах федерального значения - инфраструктурный сбор устанавливается субъектом Российской Федерации; установить, что **инфраструктурные сборы формируют муниципальные инфраструктурные фонды** (по аналогии с муниципальными дорожными фондами, которые являются частью бюджетной системы, но формируются только за счет текущих потребителей услуг транспортной инфраструктурой, а не за счет развития застройки и повышения нагрузки на инфраструктуру)

Размер инфраструктурных сборов устанавливается **в зависимости от вида разрешенного использования земельного участка, предельных параметров строительства, предусмотренных градостроительным регламентом, местоположения земельного участка** (например, центр или периферия города)

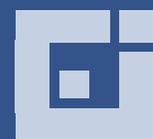
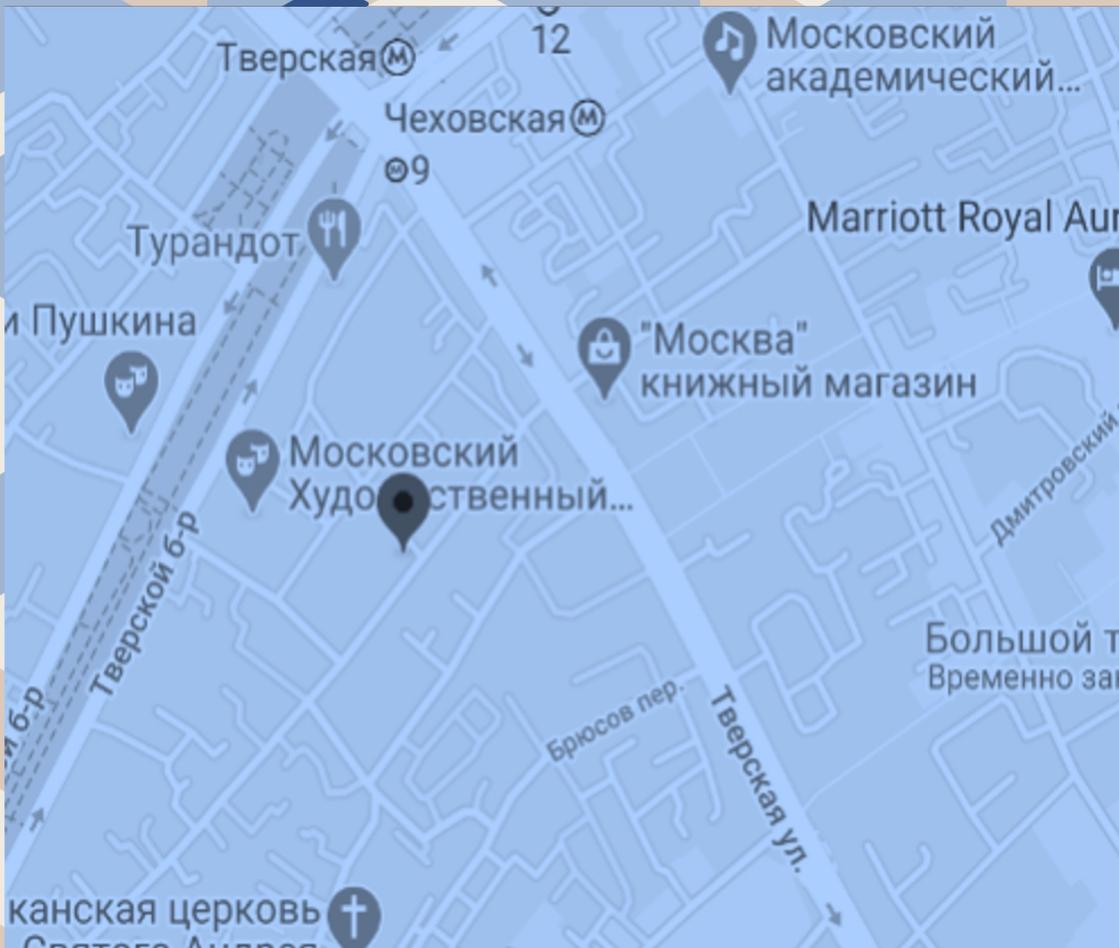
Предусмотреть, что в случаях, если на территории муниципального образования установлен инфраструктурный сбор при строительстве объектов капитального строительства, то уплата такого сбора является **обязательным условием получения разрешения на строительство**

Внедрение данной практики предлагается реализовать в два этапа: **на первом этапе предлагается наделить правом устанавливать такие инфраструктурные сборы только городские округа с населением более 1 млн чел.**; на втором этапе предлагается наделить правом устанавливать такие инфраструктурные сборы городские округа с населением более 100 тыс. чел.

# Актуализация государственной политики: ключевые вопросы и развилки

- Каким должно быть оптимальное распределение полномочий между уровнями публичной власти на территориях городских агломераций? Целесообразно ли установление особенностей осуществления публичной власти на территориях крупных и крупнейших городских агломераций специальным федеральным законом (статья 131 Конституции РФ)?
- **Достаточны ли существующие инструменты** государственной поддержки развития агломераций? Следует ли предусмотреть «агломерационную квоту» в рамках реализации инфраструктурного меню? Нужны ли трансферты из федерального бюджета, привязанные не к реализации конкретных межмуниципальных проектов, а к поддержке стратегии развития агломерации?
- Поддержка развития межмуниципальных хозяйственных обществ и НКО **ИЛИ** наделение муниципалитетов ядер агломерации дополнительными полномочиями в силу закона или на основе межмуниципальных соглашений (с использованием горизонтальных межбюджетных трансфертов)?
- Следует ли разрабатывать стратегии развития городских агломераций в качестве самостоятельного документа стратегического планирования?





## ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125375, Москва, Леонтьевский пер., 21/1, стр. 1,  
тел.: 8 (495) 212-05-11, 8 (495) 363-50-47, 8 (915) 083-09-20  
E-mail: [mailbox@urbaneconomics.ru](mailto:mailbox@urbaneconomics.ru)  
Web-site: [www.urbaneconomics.ru](http://www.urbaneconomics.ru)

