

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»



V ОБЩЕРОССИЙСКИЙ ФОРУМ

**ГОРОДА  
РОССИИ** 2030



ВЫЗОВЫ И ДЕЙСТВИЯ

ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИКИ  
ГОРОДА

# Городские агломерации как инструмент развития муниципалитетов и регионов

Екатеринбург, 18 ноября 2021 г.

В период между 01.01.2016 и 01.01 2020 Российская Федерация лишилась 194 городских поселений, в т.ч. 12 городских поселений с населением от 50 до 100 тыс. человек и 9 городских поселений с населением более 100 тыс. человек

Упраздненное городское поселение	Включено в состав	Численность населения на момент упразднения, чел.	Субъект Российской Федерации
Люберцы	Люберецкий ГО	197 705	Московская область
Красногорск	Красногорский ГО	153 672	
Одинцово	Одинцовский ГО	143 227	
Щелково	Щелковский ГО	127 161	
Раменское	Раменский ГО	122 157	
Сергиев Посад	Сергиево-Посадский ГО	108 887	
Пушкино	Пушкинский ГО	106 836	
Ногинск	Богородский ГО	104 856	
Георгиевск	Георгиевский ГО	100 933	
Воскресенск	Воскресенский ГО	95 885	Московская область
Клин	Клинский ГО	93 263	
Дмитров	Дмитровский ГО	84 408	
Видное	Ленинский ГО	78 034	Нижегородская область
Балахна	Балахнинский МО	75 698	
Ступино	Ступинский ГО	75 476	Московская область
Чехов	Чеховский ГО	70 548	
Павловский Посад	Павлово-Посадский ГО	65 432	
Наро-Фоминск	Наро-Фоминский ГО	64 518	
Богородск	Богородский МО	59 357	Нижегородская область
Солнечногорск	Солнечногорский ГО	58 861	Московская область
Павлово	Павловский МО	56 680	Нижегородская область



## Количество упраздненных городских поселений, численность их населения и плотность населения соответствующих регионов (по состоянию на 1 января 2021 г.)

Субъект Российской Федерации	Количество упраздненных в 2016–2020 гг. городских поселений	Численность населения в упраздненных городских поселениях на момент упразднения, чел.	Плотность населения региона, чел./кв. км
Московская область	101	2 964 830	173,5
Нижегородская область	16	282 395	41,8
Кемеровская область	15	146 794	27,8
Ставропольский край	11	365 281	42,4
Белгородская область	9	184 660	57,1
Тверская область	8	42 205	15,0
Иркутская область	5	19 980	3,1
Забайкальский край	4	13 404	2,5



# Актуальность поддержки межмуниципального сотрудничества 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"> <li>– Совместное финансирование и использование объектов спортивно-оздоровительной инфраструктуры агломерации</li> <li>– Создание и поддержка единой межмуниципальной информационной базы об объектах спортивно-оздоровительной инфраструктуры</li> </ul>
2	Здравоохранение	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Интеграция транспортных систем и систем расселения соседних муниципальных образований</li> <li>– Формирование единой информационной системы в сфере здравоохранения</li> </ul>
3	Образование	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Обеспечение перемещения жителей агломерации между учебными заведениями</li> <li>– Координация молодежной политики муниципальных образований в рамках агломерации</li> </ul>
4	Жилье и городская среда	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Проведение согласованной жилищной и градостроительной политики посредством согласования документов территориального планирования муниципальных образований, разработки схемы территориального планирования агломерации</li> </ul>
5	Экология	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Согласование площадок для размещения твердых коммунальных отходов</li> <li>– Совместная эксплуатация полигонов для захоронения твердых коммунальных отходов</li> <li>– Организация совместного мониторинга несанкционированных свалок и состояния поверхностных вод в границах агломерации</li> </ul>
6	Безопасные и качественные автомобильные дороги	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Согласование программ комплексного развития транспортной инфраструктуры муниципальными образованиями агломерации</li> <li>– Согласование (в идеале - интеграция) маршрутных сетей общественного транспорта муниципальными образованиями агломерации</li> <li>– Интеграция систем оплаты проезда, действующих в различных муниципальных образованиях агломерации</li> <li>– Формирование единой информационной системы в транспортной сфере в рамках агломерации</li> </ul>
7	Производительность труда и поддержка занятости	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Согласование вопросов размещения инвестиционных площадок муниципальными образованиями агломерации</li> </ul>
8	Наука	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Совместное предоставление доступа к муниципальным сервисам для студентов и сотрудников научных организаций</li> </ul>
9	Цифровая экономика	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Обмен данными и создание единых обновляемых реестров по всем направлениям межмуниципального сотрудничества</li> </ul>
10	Культура	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Оптимизация транспортной доступности учреждений культуры путем совместного территориального планирования</li> <li>– Формирование общеагломерационных баз данных учреждений культуры</li> </ul>
11	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Совместное проведение муниципальных закупок в рамках агломерации</li> <li>– Совместное развитие общеагломерационной логистической инфраструктуры</li> </ul>
12	Международная кооперация и экспорт	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Совместное развитие логистической инфраструктуры в перспективных с точки зрения экспорта районах агломерации</li> <li>– Проведение совместной маркетинговой политики по продвижению общеагломерационных брендов</li> </ul>



# Типичные проблемы в сферах межмуниципального сотрудничества

- Получение государственных и муниципальных услуг не по месту регистрации
- Общий недостаток финансовых средств в бюджетах муниципальных образований
- Недостаток и несимметричность полномочий муниципальных образований (высокая централизация на региональном и федеральном уровнях)
- Невозможность консолидации бюджетов муниципальных образований одного уровня
- Отсутствие практики осуществления «горизонтальных» взаиморасчетов между бюджетами разных муниципальных образований (институт «горизонтальных» межбюджетных трансфертов введен изменениями в Бюджетный кодекс Российской Федерации в 2019 году)
- Неготовность руководителей муниципальных образований договариваться, балансировать интересы



# 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 проблемы определения предмета для межмуниципального сотрудничества

# 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»)
  - реально работают межмуниципальные соглашения, имеющие планы мероприятий по их реализации
- 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





# 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 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



# Предлагаемая концепция законопроекта – основные направления (1)

Ликвидация нормативных правовых барьеров и неясностей для реализации гражданско-правовых механизмов межмуниципального сотрудничества (создание и функционирование межмуниципальных хозяйственных обществ)

Предлагается усовершенствовать регулирование создания и функционирования межмуниципальных юридических лиц в части:

- внесения муниципальными образованиями **учредительных взносов** в межмуниципальные общества с ограниченной ответственностью путем внесения данного случая в перечень способов приватизации государственного и муниципального имущества;
- заключения с межмуниципальными хозяйственными обществами **договоров безвозмездного пользования, договоров аренды и иных договоров, предусматривающих переход прав владения или пользования муниципальным имуществом** путем исключения для таких обществ законодательного требования, согласно которому заключение таких договоров может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов;
- по предоставлению межмуниципальным юридическим лицам **без торгов земельных участков из государственной или муниципальной собственности**, поскольку в земельное законодательство в настоящее время не предполагает такой возможности;
- по привлечению межмуниципальными юридическими лицами частного капитала (участие (членство) в таких лицах частных субъектов - юридических лиц) и государственной собственности (участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации);
- установления четких юридических критериев признания некоммерческих организаций или хозяйственных обществ межмуниципальными, которые сформулированы в законопроекте.

Изменения в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 35-ФЗ «О защите конкуренции», Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»



# Предлагаемая концепция законопроекта – основные направления (2)

Создание правовых возможностей для совместной реализации основных полномочий органов местного самоуправления в рамках заключения межмуниципальных соглашений

Предлагается закрепить за муниципалитетами полномочия:

- организация и реализация межмуниципальных проектов по созданию (и дальнейшей эксплуатации) объектов межмуниципальных систем водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, социальной и транспортной инфраструктуры;
  - совместная разработка и принятие документов стратегического и территориального планирования, программ комплексного развития транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, муниципальных программ, иных муниципальных правовых актов;
  - **совместное предоставление муниципальных услуг населению муниципальных образований независимо от места проживания;**
  - совместное финансирование решения вопросов межмуниципального сотрудничества, в том числе **совместные расходы на создание, развитие и содержание транспортной, инженерной и социальной инфраструктур** муниципальных образований, межмуниципальной транспортной, инженерной и социальной инфраструктур;
  - осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд в **форме единых закупок**, проводимых несколькими муниципальными образованиями;
  - организацию и проведение совместного конкурса на право заключения соглашения о муниципально-частном партнерстве, на право заключения концессионного соглашения, иных договоров, связанных с решением вопросов межмуниципального сотрудничества;
  - **создание объектов общей долевой муниципальной собственности и совместная их эксплуатация.**
- Изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации и др. - всего 14 федеральных законов





# Предлагаемая концепция законопроекта – основные направления (3)

Расширение полномочий органов местного самоуправления:

**Исключение возможности в одностороннем порядке перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в сферах земельных и жилищных отношений, градостроительной деятельности, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, обращения с отходами, организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения, регулирования торговой деятельности**

**Установление дополнительных полномочий для городских округов (в случае агломераций - ядра агломераций):**

- утверждение инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности и осуществление контроля за выполнением таких инвестиционных программ;
- организация финансирования программ комплексного развития систем коммунальной, социальной, транспортной инфраструктур городского округа, в том числе путем привлечения кредитов, выпуска долговых ценных бумаг, иных не запрещенных законодательством механизмов;
- установление регулируемых тарифов на пассажирские перевозки по муниципальным и (или) межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок

**Установление дополнительных полномочий для всех муниципальных образований:**

- организация и осуществление инвестиционных проектов, направленных на развитие систем коммунальной, социальной, транспортной инфраструктур;
- участие в организации, финансировании и осуществлении инвестиционных проектов, направленных на развитие межмуниципальных инфраструктурных систем;
- участие в финансировании инвестиционных проектов, направленных на развитие муниципальных и межмуниципальных систем коммунальной, социальной, транспортной инфраструктур;
- утверждение муниципальных и (или) межмуниципальных маршрутов регулярных пассажирских перевозок.

**Изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации и др. - всего 19 федеральных законов**





# Предлагаемая концепция законопроекта – основные направления (4)

Введение финансового инструмента управления земельного рентой на местном уровне

Предлагается ввести в Градостроительный кодекс Российской Федерации новый институт платности разрешения на строительство, вводимой органами местного самоуправления:

- установление возможности определения размера платы в зависимости от градостроительного регламента и территориальной зоны (например, при предельной этажности 10 этажей плата при строительстве 5 этажей может быть ниже, чем при строительстве 9 этажей)
- средства от сбора такой платы поступают во внебюджетный городской фонд и могут использоваться на финансирование инфраструктурных проектов, иных проектов по развитию городской территории

Изменение в Градостроительный кодекс Российской Федерации



# Потенциальное влияние реализации предлагаемой концепции на развитие городских агломераций - увеличение ежегодных инвестиций в городскую инфраструктуру на 10%\*

№	Агломерация	Общий ввод индустриального домостроения за год, тыс. кв. м., 2016 г.	Совокупные годовые сборы платы за разрешение на строительство, млн руб.	Отношение сборов платы за РС к инвестициям в городскую инфраструктуру, %	Отношение сборов платы за РС к сборам налога на имущество организации**, %
1	Московская	8 522,3	42 611	7%	41%
2	Санкт-Петербургская	3 254,7	16 273	8%	52%
3	Самарско-Тольяттинская	1 122,5	5 613	7%	70%
4	Новосибирская	1 604,6	8 023	25%	101%
5	Екатеринбургская	1 144,7	5 724	13%	37%
6	Нижегородская	542,6	2 713	6%	34%
7	Ростовская	833,4	4 167	9%	65%
8	Казанская	883,7	4 418	10%	49%
9	Челябинская	637,6	3 188	10%	-
10	Воронежская	1 182,6	5 913	13%	121%
11	Уфимская	536,2	2 681	7%	29%
12	Волгоградская	380,5	1 902	5%	46%
13	Краснодарская	2 062,4	10 312	21%	-
14	Красноярская	943,9	4 719	19%	79%
15	Пермская	630,1	3 150	7%	72%
16	Саратовская	750,9	3 755	21%	70%
17	Владивостокская	271,9	1 360	7%	27%
<b>Сумма</b>		<b>25304,5</b>	<b>126522,6</b>	<b>9%</b>	<b>55%</b>

\*Расчет исходя из допущения об установлении платы за разрешение на строительство в размере 5 тыс. руб. за 1 кв. м общей площади жилья. \*\* Используется показатель сборов налога на имущество организации в центральном городе агломерации, в Самарско-Тольяттинской агломерации - по двум центральным городам.

