



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Подходы к разработке дорожной карты развития городской агломерации

Вебинар

25 ноября 2021 г.

Стадии «осмысления» проблем развития агломераций на региональном уровне

1

Формулирование приоритетов (направлений) развития агломерации в текстах документов стратегического планирования

2

Принятие регионального закона о развитии агломерации

Заключение межмуниципального соглашения в рамках агломерации

3

Разработка стратегии (концепции) развития агломерации

Формирование органов управления развитием агломерации

4

Реализация конкретных проектов в рамках развития агломерации



Стадия 1. Формулирование приоритетов (направлений) развития агломерации

Пример: агломерации Республики Татарстан

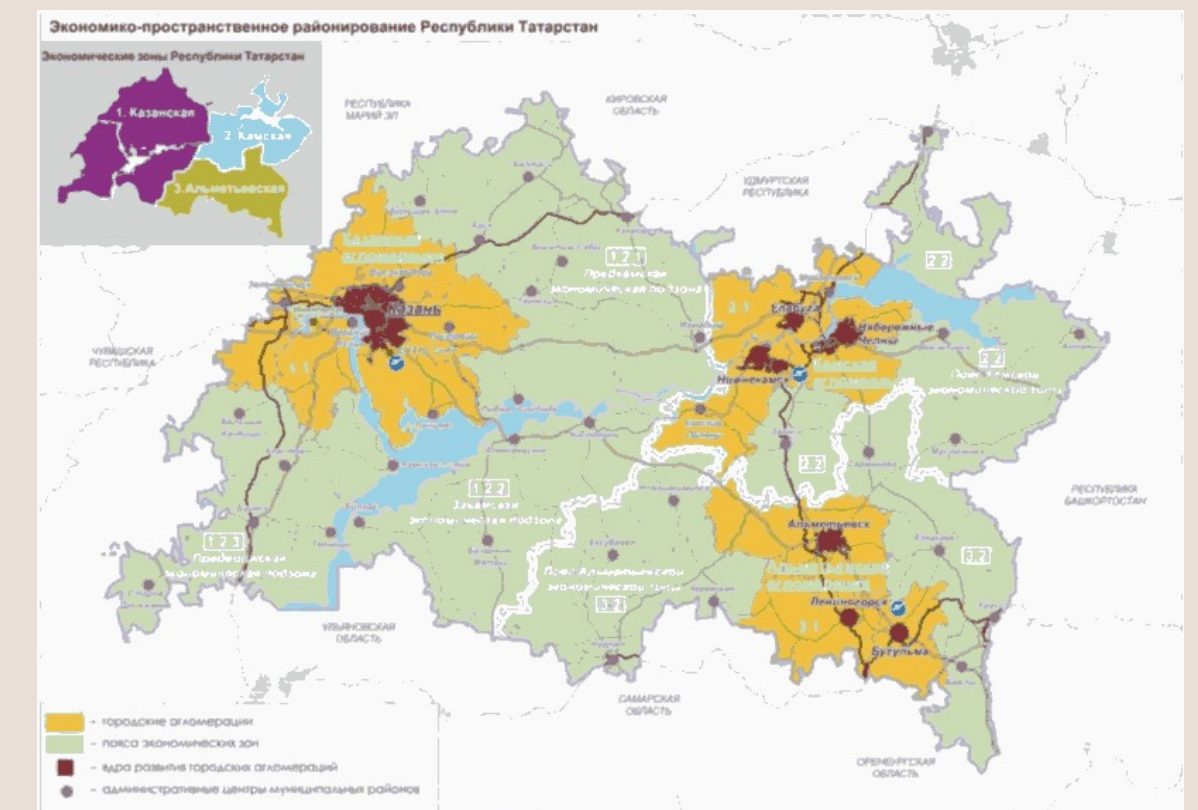


Стратегия социально-экономического развития республики Татарстан до 2030 года

(утв. Законом Республики Татарстан от 17.06.2015 № 40-ЗРТ)



- ✓ Приведены границы трех агломераций
- ✓ Раздел «Стратегии агломераций», где для каждой агломерации указаны
 - Основные проблемы агломерации
 - Направления преобразований
 - Перечень планируемых к разработке и реализации программ
 - Пространственная модель



Стадия 1. Формулирование приоритетов (направлений) развития агломерации

Пример: Краснодарская агломерация



Стратегия социально- экономического развития города Краснодара

(утв. решением городской Думы
Краснодара от 19.11.2020 № 4)



- ✓ Ключевыми предпосылками формирования агломерации являются <...> вопросы управления совместными объектами обеспечения жизнедеятельности при существующем АТД, а именно - землепользованием на сопредельных территориях, содержанием и развитием транспортных систем, инженерных коммуникаций, объектов социальной и коммунальной инфраструктуры
- ✓ Целевыми приоритетами развития для придания процессам агломерационного структурирования управляемого и программируемого характера являются:
 - оптимизация использования человеческого капитала на территории стихийно складывающейся агломерации с целью сокращения непроизводительных потерь времени на перемещение между местами приложения труда и проживания
 - рационализация размещения производительных сил на территории агломерации для интенсификации использования производственной и инженерной инфраструктуры, а также достижения синергетического эффекта от локальных отраслевых кластеров для инвесторов
 - регулятивное оформление процессов межмуниципального взаимодействия внутри агломерации с целью продуктивного и справедливого распределения бюджетных затрат и результатов реализации структурно значимых проектов

Стадия 2. Принятие регионального закона о развитии агломерации

Пример: агломерации Белгородской области



Закон Белгородской области от 01.03.2016 № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области» (*принят Белгородской областной Думой 18.02.2016*)

- ✓ установленные Законом № 131-ФЗ формы участия муниципальных образований в межмуниципальном сотрудничестве «привязаны» к задачам развития агломераций
 - для координации принятия решений по вопросам функционирования агломерации МО вправе образовывать ассоциации муниципальных образований
 - для обеспечения функционирования и развития агломерации МО вправе учреждать хозяйственные общества, образовывать межмуниципальные объединения и другие межмуниципальные организации, а также заключать соответствующие договоры и соглашения
- ✓ определены компетенции органов государственной власти Белгородской области по содействию развитию межмуниципального сотрудничества, оказания поддержки агломерациям
 - разработка и реализация стратегии социально-экономического развития агломерации, проектов и программ, направленных на содействие различным аспектам развития агломераций
 - оказание финансовой поддержки развитию агломераций
- ✓ координация деятельности по развитию агломераций возложена на созданный губернатором области Совет по развитию агломераций



Стадия 2. Заключение межмуниципального соглашения в рамках агломерации

Заключены примерно в 20% субъектов РФ

1 тип: 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»)

2 тип: двусторонние соглашения о взаимодействии по конкретным вопросам между МО

- ✓ заключаются, как правило, между городским округом - ядром агломерации и соседним муниципальным районом
- ✓ определяют конкретные сферы взаимодействия, но основной механизм - согласование управленческих действий

В обоих типах соглашений не предполагается формирование межмуниципальных организаций, за исключением совещательных и координационных органов, и финансовых обязательств сторон



Стадия 3. Разработка стратегии (концепции) развития агломерации

Пример: Самарско-Тольяттинская агломерация



- ✓ Разработана стратегия развития агломерации (по сути - концепция)
- ✓ Содержит анализ социально-экономического развития, сценарии, цели, задачи, направления развития агломерации
- ✓ Форма управления развитием агломерации не определена: констатируется наличие проблем в этой сфере и упоминается как опция институт «совместного планирования» (совместной подготовки документов территориального планирования)



Стадия 3. Разработка стратегии (концепции) развития агломерации

Пример: Сургутская агломерация

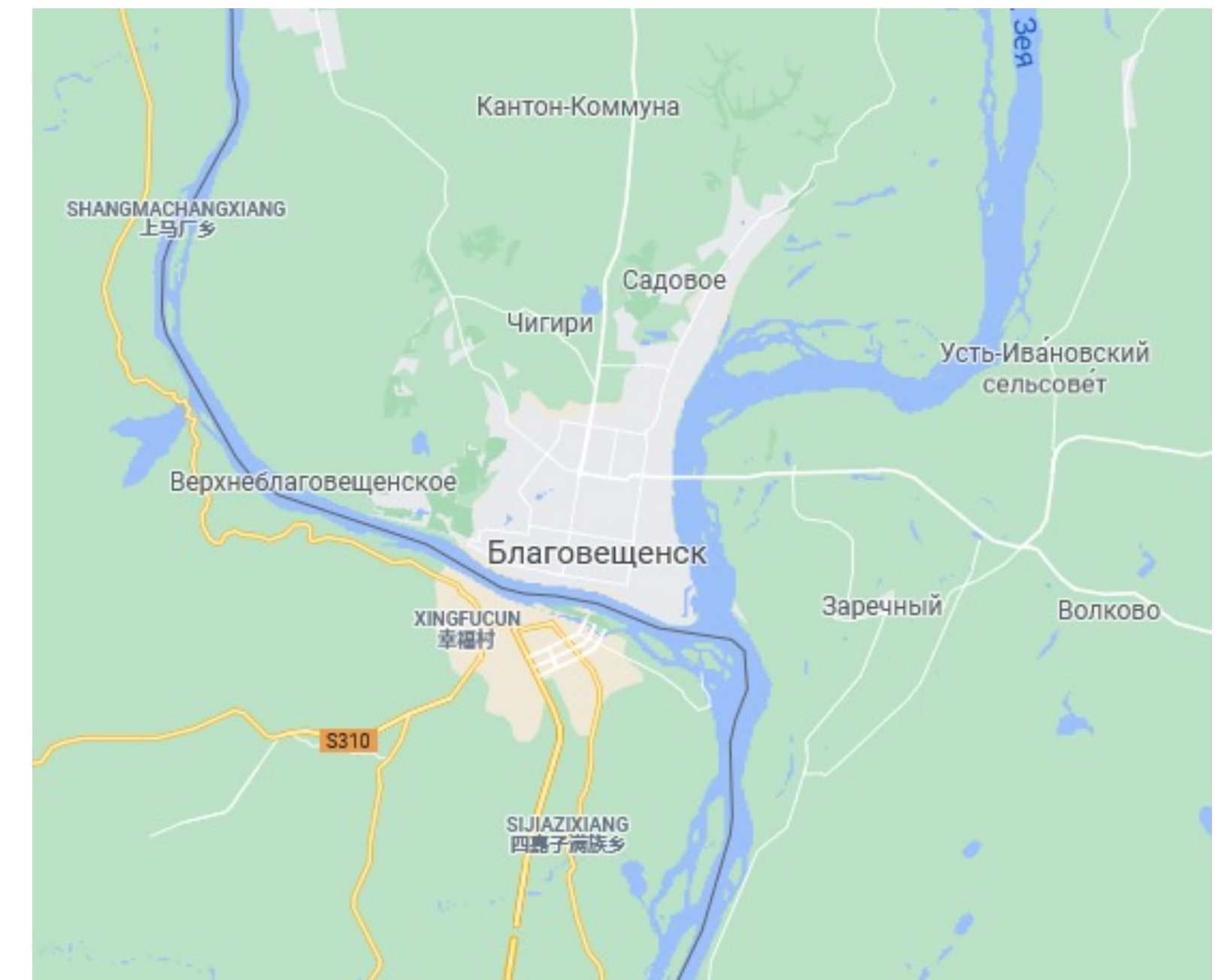
- ✓ Концепция содержит анализ социально-экономического развития, цели, задачи и направления развития агломерации
- ✓ Вопросы местного значения муниципальных образований ранжированы по возможностям для совместного решения
- ✓ Указаны организационно-правовые механизмы реализации агломерационных проектов
 - ✓ заключение кратко- и долгосрочных договоров
 - ✓ формирование Координационного совета агломерации
 - ✓ формирование «совместных хозяйствующих субъектов» (межмуниципальных хозяйствующих обществ)



Стадия 3. Разработка стратегии (концепции) развития агломерации

Пример: Агломерация Благовещенск—Хэйхэ (КНР)

- ✓ Создана рабочая группа по разработке концепции агломерации (утв. постановлением Администрации города Благовещенска от 10.06.2019 № 1811)
- ✓ Уникальный для России пример проекта развития трансграничной агломерации
- ✓ Вместе с тем, в состав рабочей группы входят только представители городского округа Благовещенск



Стадия 3. Формирование органов управления развитием агломерации

- ✓ Наиболее распространенная форма - Координационный совет (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

Агломерация	Всего членов КС	Органы гос. власти субъекта РФ	Органы МСУ	Иные участники
Саратовская	19	10	5	4
Ростовская	22	12	9	1
Новосибирская	22	10	11	1
Белгородская	15	8	3	4
Владивостокская	13	7	6	0

Более «продвинутый» формат: Барнаульская агломерация

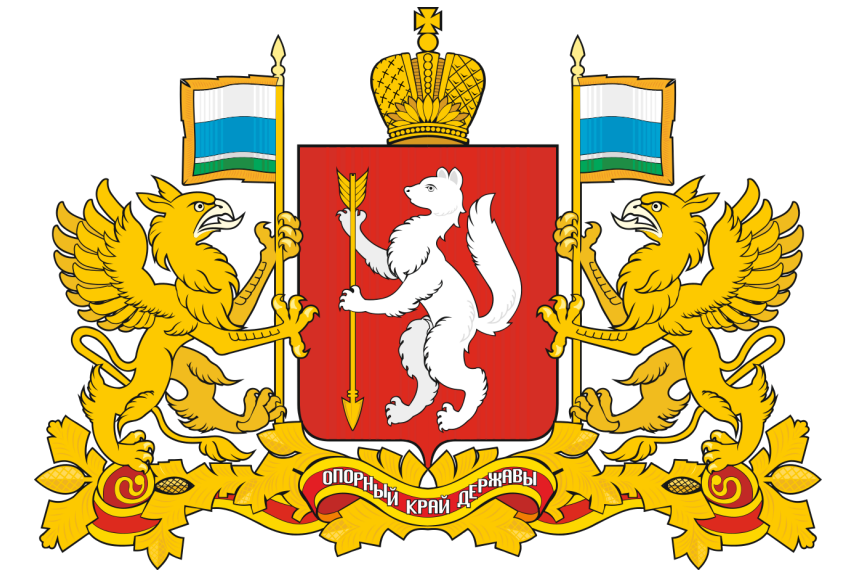


- ✓ Ассоциация «Барнаульская агломерация интеграционного развития территорий» - пример межмуниципальной НКО без участия субъекта РФ
- ✓ Учредители (члены) - администрации муниципальных образований, входящих в агломерацию
- ✓ Органы управления Ассоциацией
 - ✓ общее собрание членов Ассоциации (Межмуниципальный Совет Ассоциации)
 - ✓ дирекция Ассоциации, исполнительный директор Ассоциации
 - ✓ ревизионная комиссия
- ✓ Деятельность дирекции Ассоциации финансируется из средств бюджетов муниципальных образований - членов Ассоциации



Стадия 4. Реализация конкретных проектов в рамках развития агломерации

Пример: Екатеринбургская агломерация



- ✓ Участвуют представители 14 муниципалитетов
- ✓ Координатор проекта - министерство экономики и территориального развития Свердловской области.
- ✓ Формирование агломерации прошло 3 этапа
 - Соглашение от 11 ноября 2020 года о взаимодействии органов местного самоуправления в рамках развития Екатеринбургской городской агломерации
 - Положение о координационном совете Екатеринбургской городской агломерации
 - Перечень межмуниципальных агломерационных проектов инфраструктурного развития и строительства жилья в рамках развития Екатеринбургской агломерации
- ✓ Реализовано два межмуниципальных проекта: «Школьный автобус» и «Спорткомплекс Верхнее Дуброво», к концу 2021 г. - дорожные карты других проектов
- ✓ Планируются совместные проекты со Свердловской железной дорогой и НПО «Сапфир» (IT-компания)
 - транспортно-логистический центр в п. Седельниково
 - кольцевая электричка
 - «умная агломерация» (технологии «умного города» во всех МО агломерации)

Рекомендуемые 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**



Проблемы управления развитием агломераций в России

- ✓ Распространённость формального подхода («агломерации ради агломераций»)
- ✓ Преобладание управления агломерациями «сверху» над кооперацией «снизу», доминирующая роль государства в процессе
- ✓ Опережающая разработка схем территориального планирования и пространственного развития агломераций в сравнении с комплексными концепциями и стратегиями развития агломераций
- ✓ Рамочность законов о развитии агломераций и декларативность большинства межмуниципальных соглашений о сотрудничестве
- ✓ Сложность практической реализации межмуниципальных проектов ввиду барьеров в федеральном законодательстве



Проблемы 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, которым делегированы полномочия и финансовые ресурсы с муниципального и регионального уровней
- ✓ Для создания полноценных инфраструктур и эффективного оказания услуг недостаточно взаимодействия только муниципальных образований: необходимо подключать к кооперации государство и частные структуры

Дорожная карта развития городской агломерации: предлагаемая последовательность действий

1. Создание рабочей группы по развитию агломерации
2. Определение перспективных направлений развития агломерации
3. Согласование документов стратегического и территориального планирования
4. Определение организационных форм управления развитием агломерации
5. Разработка концепции развития агломерации
6. Отражение положений концепции в документах стратегического и территориального планирования муниципальных образований и субъекта РФ

Этап 1. Создание рабочей группы по развитию агломерации

Состав участников

- ✓ Муниципальные образования: все, входящие в агломерацию, или некоторые?
- ✓ Субъект РФ?
- ✓ Бизнес?
- ✓ Научно-исследовательские организации?
- ✓ Выявление проблем муниципальных образований, требующих решения в рамках сотрудничества
- ✓ Выявление отношения ОГВ и ОМСУ к межмуниципальному сотрудничеству, опасений по этому поводу: кто «выиграет», кто «проиграет», кто несет ответственность?
- ✓ Определение перспективных направлений экономической специализации муниципальных образований на основе оценки конкурентных преимуществ

Этап 2. Определение перспективных направлений развития агломерации

Экономическое развитие

- ✓ Единый рынок труда
- ✓ Согласованная профориентационная политика
- ✓ Согласованная инвестиционная политика

Жилищная политика

- ✓ Единый рынок жилья
- ✓ Координация программ сноса ветхого и аварийного жилья

Градостроительное развитие

- ✓ Согласованное размещение объектов кап. строительства
- ✓ Совместное обустройство мест массового отдыха населения

Экологическая политика

- ✓ Согласованное размещение полигонов ТКО
- ✓ Совместная эксплуатация полигонов ТКО
- ✓ Совместный мониторинг состояния окружающей среды

Транспортно-логистическое развитие

- ✓ Интегрированная сеть маршрутов
- ✓ Единая сетка тарифов
- ✓ Единый проездной билет

Социальная политика

- ✓ «Безбарьерное» пользование социальной инфраструктурой агломерации
- ✓ Единые информационные системы

Бюджетная и налоговая политика

- ✓ Скоординированная система налогообложения в части местных налогов
- ✓ Синхронизация бюджетного процесса

Развитие коммунальных сервисов

- ✓ Интеграция коммунальных сетей
- ✓ Межмуниципальные объекты коммунальной инфраструктуры

Этап 3. Согласование документов стратегического и территориального планирования

Предмет согласования

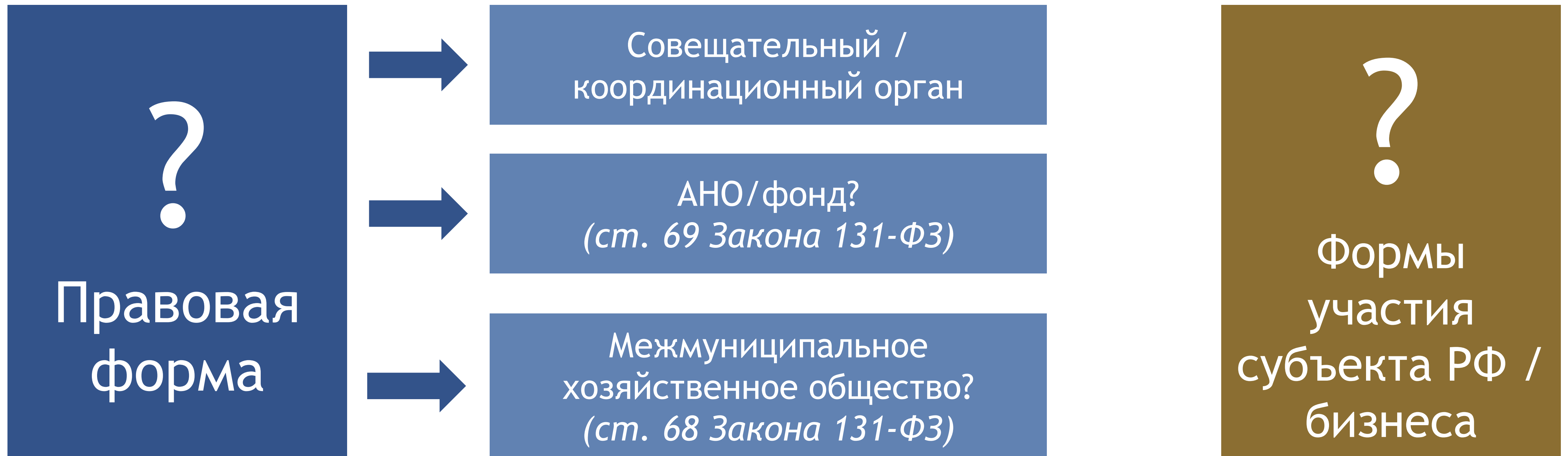
Сроки
разработки и
горизонт
планирования

Содержание на
предмет
отсутствия
противоречий

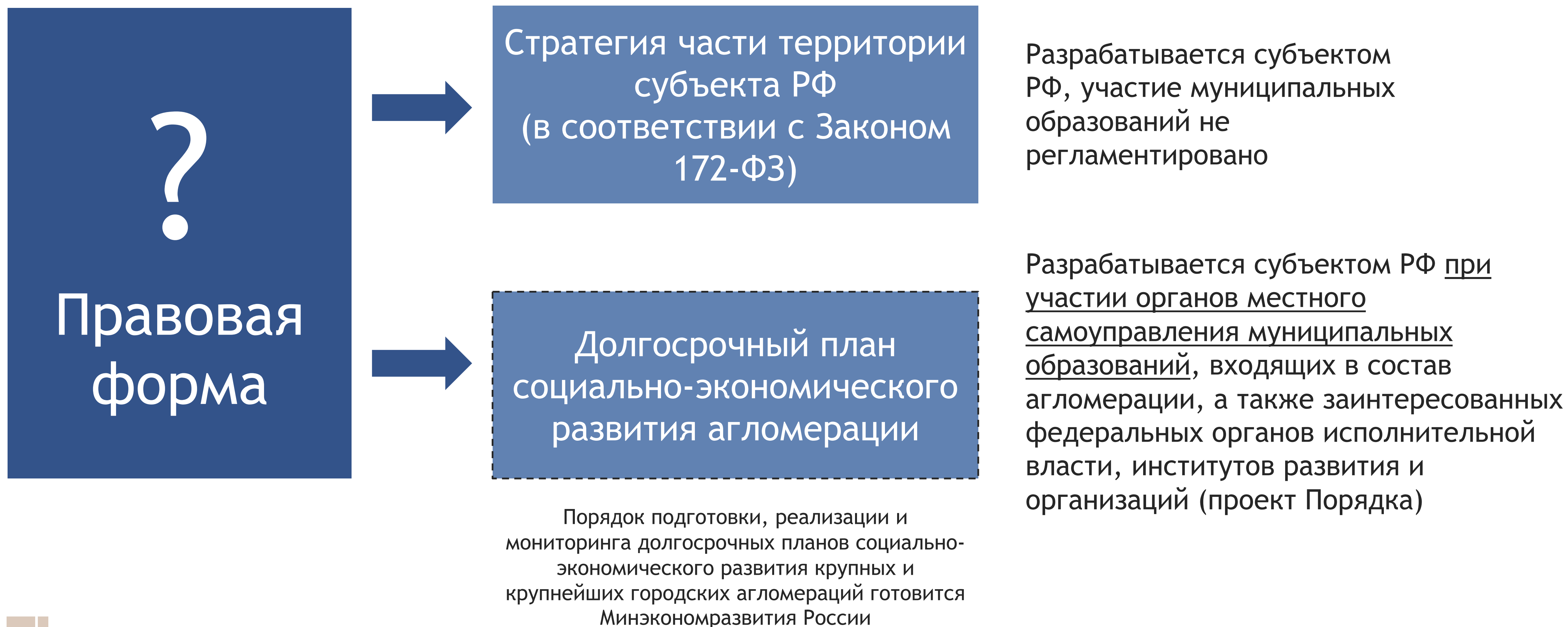
Содержание на
предмет
потенциала для
возникновения
противоречий в
перспективе

Этап 4. Определение организационных форм управления развитием агломерации

Одноуровневая («фрагментированная») модель

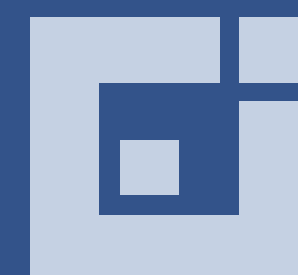
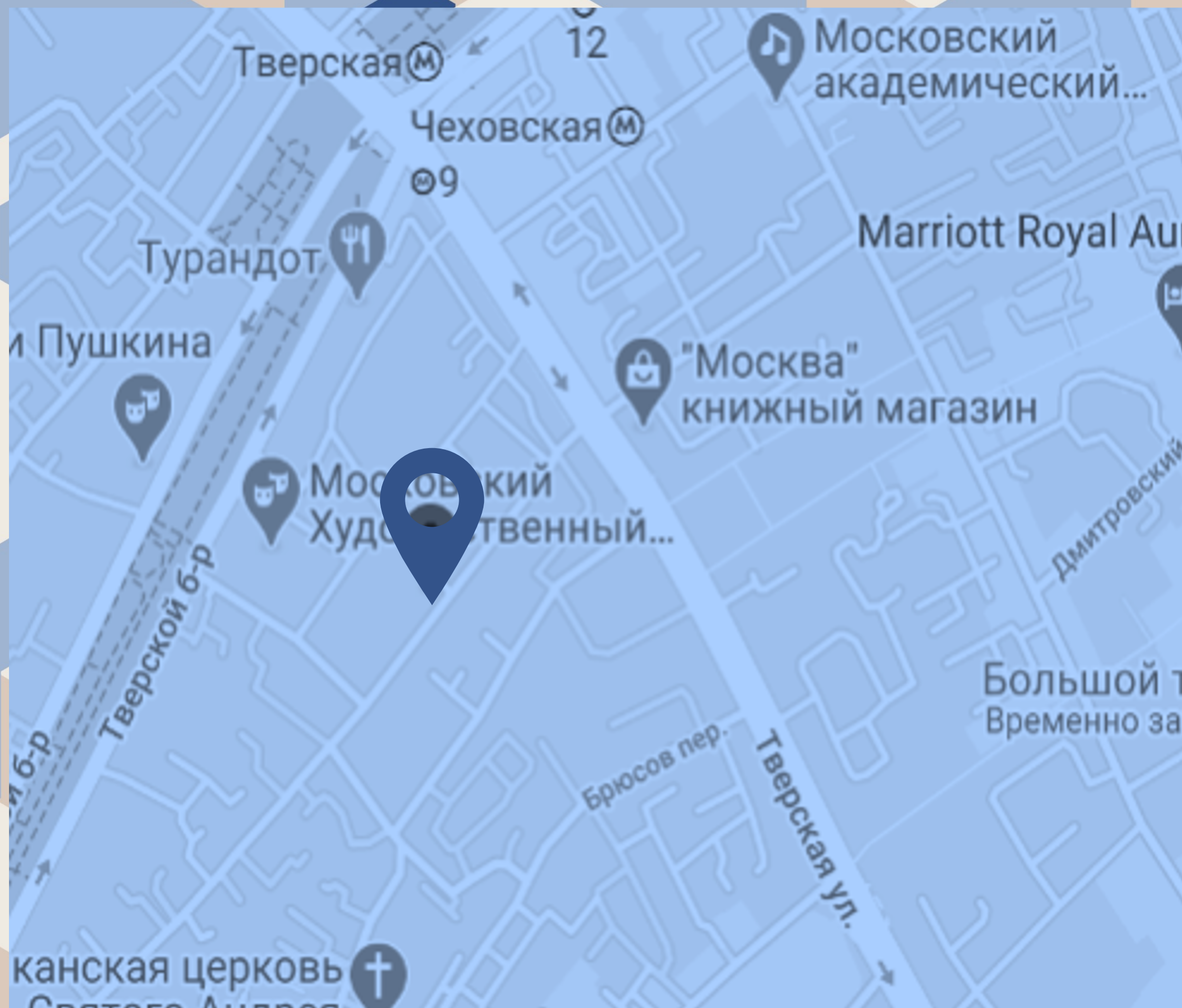


Этап 5. Разработка концепции развития агломерации



Этап 6. Отражение положений концепции в документах стратегического и территориального планирования муниципальных образований и субъекта РФ





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

