

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Новое в управлении развитием городских агломераций в России

Вебинар

20 декабря 2024 г.

Почему агломерации важны?

- ✓ Большинство урбанистических процессов сегодня разворачиваются в границах городских агломераций: границы отдельных населённых пунктов становятся всё большей формальностью
- ✓ В России в 25 крупнейших агломерациях (с численностью населения свыше 1 млн чел.) проживает более 40% населения страны
- ✓ На федеральном уровне отмечается рост внимания к агломерациям как точкам роста страны в целом и отдельных регионов



Превышение вклада 25 крупнейших агломераций (с населением свыше 1 млн чел.) в ВВП над вкладом в численность населения возрастает...

Превышение:
в 2013 г. – 4,7 п. п.
в 2018 г. – 11,3 п. п.
в 2021 г. – 11,5 п. п.

Вклад ВГП 25 крупнейших агломераций в ВВП Российской Федерации в 2021 г., %

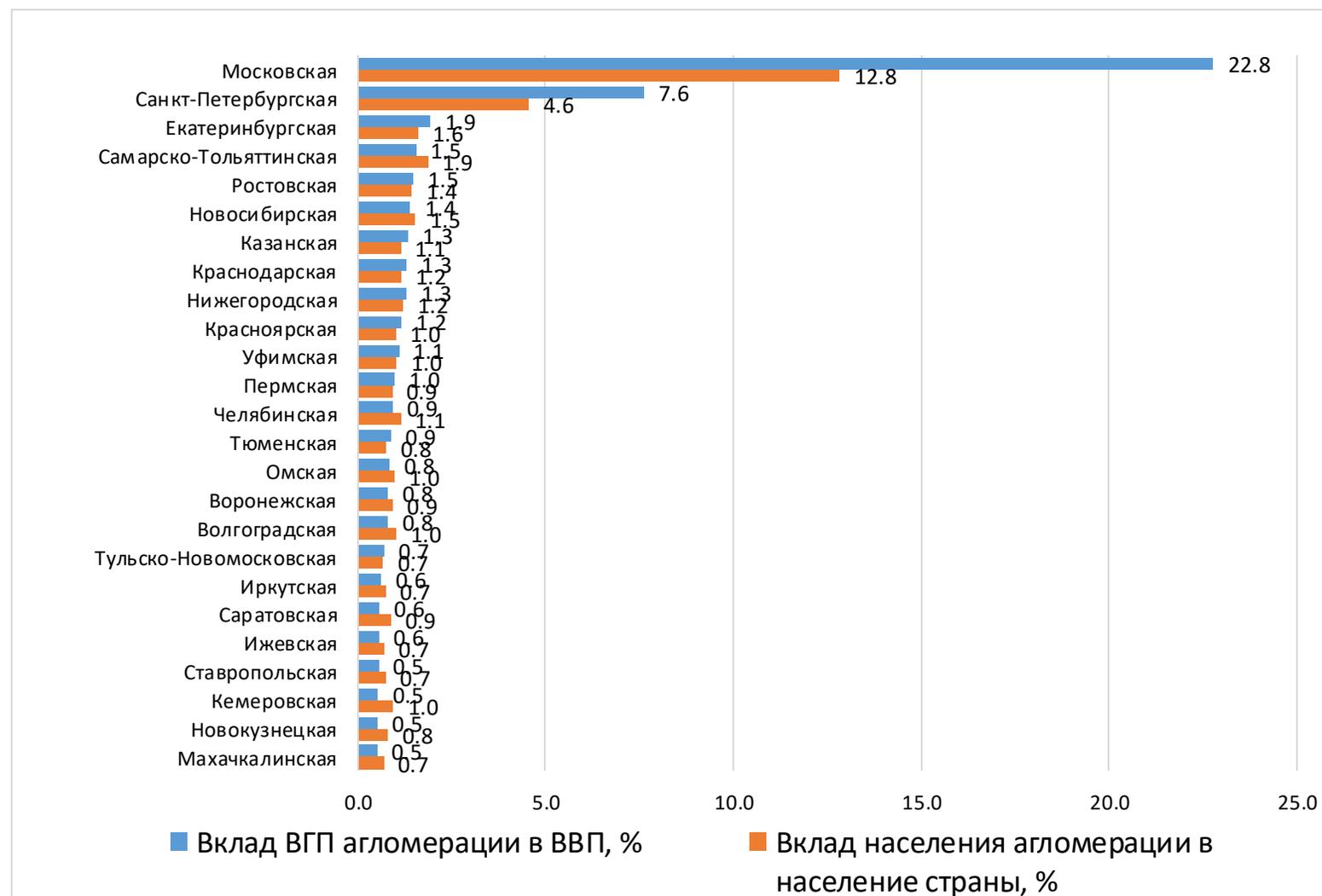


Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата.

...НО ЭТО В ОСНОВНОМ
СВЯЗАНО С ВЫСОКИМИ
ПОКАЗАТЕЛЯМИ
ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ
ЭКОНОМИК МОСКВЫ И
САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

В 12 агломерациях вклад
в ВВП меньше, чем вклад
в численность населения,
что говорит об
относительно низкой
производительности
экономики на этих
территориях

Рейтинг 25 крупнейших российских городских агломераций по вкладу ВВП в ВВП и вкладу численности населения в численность населения страны в 2021 г., %



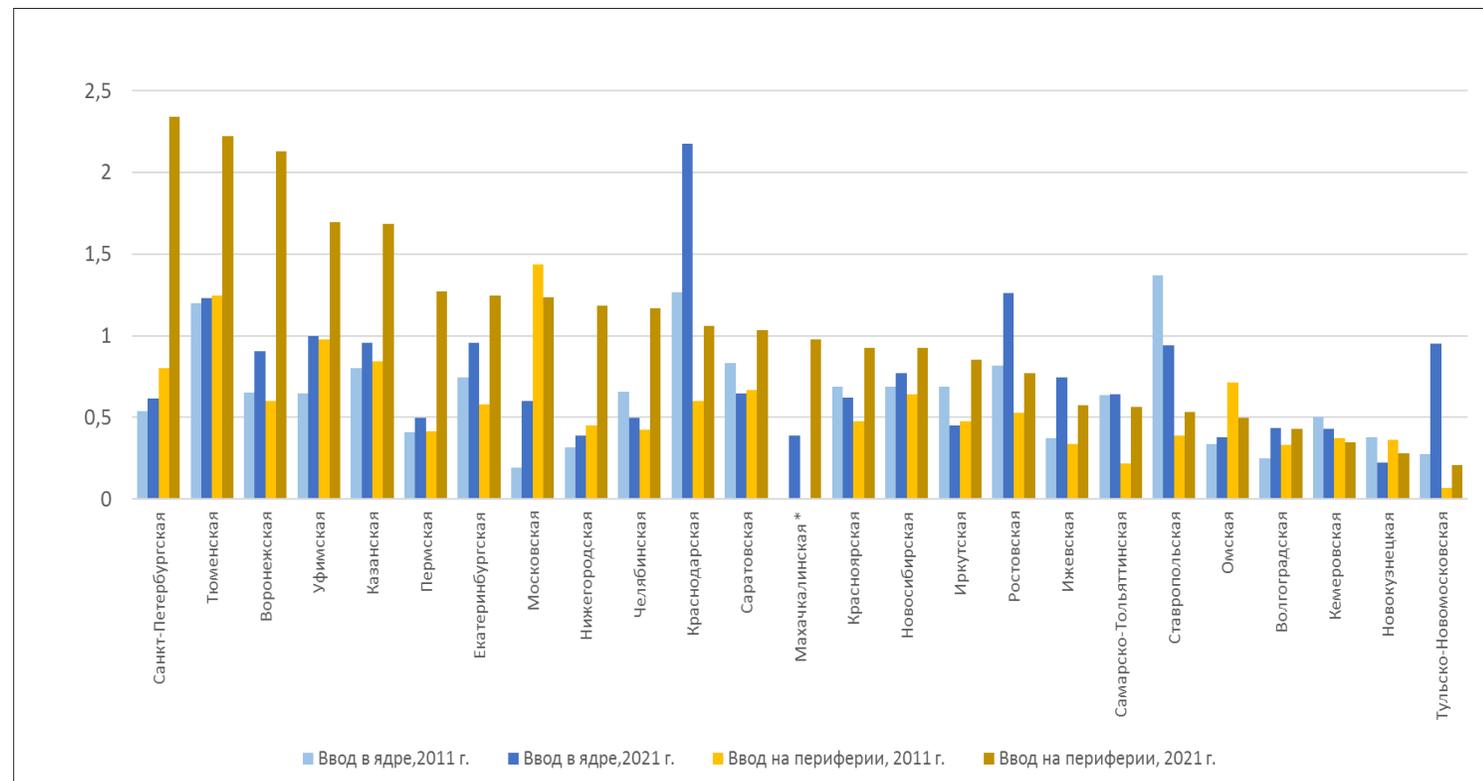
В большинстве агломераций происходит процесс интенсивного градостроительного освоения ближней периферии

Рост ввода жилья на душу населения:

- в среднем по 25 агломерациям – на 25%
- на периферии таких агломераций – в 2 раза

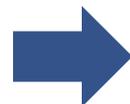
7 агломераций сохраняют центростремительный тип градостроительного развития

Ввод жилья в ядре и на периферии в крупнейших агломерациях на душу населения, 2011 и 2021 гг., кв. м.



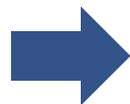
Ограниченная эффективность российских агломераций

Концентрация населения в агломерациях не обязательно создает **агломерационные эффекты** в силу **слабой внутренней связности и консервативности структур экономики** агломераций



Агломерации
недостаточно
продуктивны

На границе ядра и периферии агломераций наблюдаются **огромные перепады** значений социально-экономических показателей

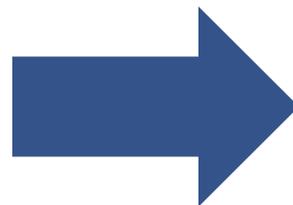


Агломерации
недостаточно
интегрированы

В перспективе?

Изменение экономической среды в сторону дальнейшей постиндустриализации

Прогнозируемое снижение численности населения в большинстве агломераций



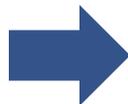
Необходимы
новые
инструменты
управления
развитием
агломераций

КАКИЕ?



Правовое регулирование и государственная политика по отношению к городским агломерациям: общая ситуация

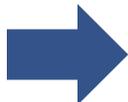
Определение городской агломерации



В федеральных законах отсутствует

Внесено в Стратегию пространственного развития Российской Федерации до 2025 года и ряд плановых документов и подзаконных актов

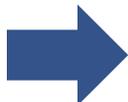
Границы городских агломераций



Единая методика определения границ не установлена. Границы агломераций устанавливаются актами субъектов РФ, межмуниципальными соглашениями, а также актами ФОИВ, и могут не совпадать

Сформирован официальный перечень 42 крупнейших городских агломераций

Федеральная политика по отношению к городским агломерациям



Носит преимущественно спорадический характер: из федерального бюджета софинансируются отдельные мероприятия по развитию агломераций, их систематизация требует доработки

Агломерациям отведена важная роль в Стратегии пространственного развития. Есть признаки формирования политики в части управления пространственным развитием агломераций (ДПР, мастер-планирование)

Правовое регулирование и государственная политика по отношению к городским агломерациям: общая ситуация (2)

Региональная политика по отношению к агломерациям

Ряд «передовых» регионов продвинулись в управлении развитием агломераций: действуют региональные законы об агломерациях, реализуются агломерационные проекты

Государственное управление (вплоть до прямого) развитием агломераций подменяет межмуниципальное сотрудничество

Межмуниципальное сотрудничество в границах агломераций

В силу многочисленных правовых барьеров носит преимущественно декларативный характер. В лучшем случае ведется согласование проектов документов

В последние годы появились новые инструменты, позволяющие активизировать взаимодействие муниципальных образований в этой сфере

Статистическое наблюдение агломераций

Не ведется. Агломерации отсутствуют в системе статучета

Росстат выражает намерение в перспективе ввести учет агломераций, это включено в проект стратегии развития Росстата

Чего нового появилось на федеральном уровне?

- ✓ Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года
 - крупные городские агломерации включены в число **опорных населенных пунктов**
- ✓ Методические рекомендации по разработке **долгосрочных планов социально-экономического развития** крупных и крупнейших городских агломераций
 - перечень муниципальных образований, рекомендуемых к включению в границы крупных и крупнейших городских агломераций, включающий **42 агломерации**
- ✓ Разработка **мастер-планов** городских агломераций



Место агломераций в концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации

- ✓ **Опорный населенный пункт (ОНП)** – населенный пункт, приоритетное развитие которого способствует достижению национальных целей Российской Федерации и обеспечению национальной безопасности, в том числе обеспечивающий для жителей прилегающей территории доступность образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей
- ✓ **Типы ОНП**
 - новые точки роста
 - **городские агломерации** и административные центры субъектов РФ, не входящие в городские агломерации
 - стратегические населенные пункты
 - иные населенные пункты, включая сельские, выполняющие функции опорных
- ✓ **Спорные моменты**
 - фактический запрет на вхождение большинства типов ОНП в состав городских агломераций
 - нерешенность коллизий с населенными пунктами и муниципальными образованиями, формирующими агломерацию



Основные проблемы управления развитием городских агломераций в контексте новой Стратегии пространственного развития

- ✓ Отсутствие адекватных инструментов управления структурной трансформацией и территориальной мобильностью бизнеса: **как добиться роста производительности труда?**
- ✓ Городские агломерации **vs** другие формы территориальной организации общества: **как установить приоритеты?**
- ✓ Единство государственной политики и учет региональных особенностей: **как найти баланс?**



Целесообразно ли установление особенностей осуществления публичной власти на территориях городских агломераций специальным федеральным законом?

(статья 131 Конституции РФ)

Инструменты территориального планирования развития агломераций: идут дискуссии

Долгосрочный план социально-экономического развития (ДПР) крупных и крупнейших городских агломераций



Единый документ территориального планирования для нескольких муниципальных образований

Мастер-план развития агломерации

Долгосрочные планы социально-экономического развития (ДПР) крупных и крупнейших городских агломераций

Правила согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций

(утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2022 г. №996)

Методические рекомендации по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших агломераций

(утв. Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 сентября 2023 г. № 669)

- ✓ Не определяют правовой статус ДПР и их место в системе документов стратегического планирования муниципальных образований и субъектов Российской Федерации
- ✓ Устанавливают, что ДПР состоит из мероприятий (проектов), направленных только на устранение инфраструктурных ограничений
- ✓ Ориентируют агломерации на среднероссийские целевые сценарии



Единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования для развития агломераций

«Единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования может быть подготовлен и утвержден <...> применительно к территориям двух и более поселений, и (или) муниципальных округов, городских округов, и (или) отдельных населенных пунктов, входящих в их состав»

(часть 1.1 статьи 28.1 ГрК РФ, введена Федеральным законом от 4 августа 2023 г. №438-ФЗ)

- ✓ Де-факто применим к территориям городских агломераций
- ✓ Утверждается **высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации** (часть 10 статьи 28.1 ГрК РФ)



Мастер-план как документ планирования развития агломераций?

Законопроект «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации»

(ID проекта: 152224)

- ✓ Вводится **мастер-план** как единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования
- ✓ Но: агломерации в законопроекте не упоминаются, речь о документе одного муниципального образования

- ✓ Вместе с тем, разработка мастер-планов агломераций предусмотрена Стратегией развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года
- ✓ Разработаны или активно разрабатываются мастер-планы ряда городских агломераций (Владивостокской, Южно-Сахалинской, Казанской, Астраханской, Кавминводской и др.)



Парадокс современной ситуации с управлением развитием агломераций

- ✓ Наиболее перспективными инструментами управления развитием агломераций представляются инструменты, формально не имеющие отношения к агломерациям
- ✓ В первую очередь, это – бюджетные инструменты



Горизонтальные межмуниципальные субсидии

«...бюджетам других муниципальных образований могут быть предоставлены субсидии из бюджета муниципального образования в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения, в том числе в целях обеспечения реализации заключенных **соглашений о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры**, стороной которых является городской округ»

(статья 142.3 БК РФ, редакция Федерального закона от 28 декабря 2022 г. № 562-ФЗ)

- ✓ Горизонтальные субсидии рекомендуется предоставлять в случае, когда «за счет объединения усилий двух (или более) публично-правовых образований повышается эффективность (результативность и (или) экономичность) выполнения соответствующими органами местного самоуправления своих полномочий» *(Методические рекомендации..., Письмо Минфина России от 30 ноября 2020 г. № 06-04-11/01/104365)*

- ✓ Применение инструмента активно расширяется:
 - в 2023 г. объем горизонтальных субсидий максимален с момента внедрения инструмента: **4,5 млрд руб.**
 - применяются **247** муниципальными образованиями из **18** субъектов РФ (в 2022 г. – **48** МО из тех же 18 регионов)*(данные мониторинга Минфина России)*



Дифференцированные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований агломерации

«Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе установить **дифференцированные нормативы отчислений** в бюджеты муниципальных образований, заключивших **соглашения о межмуниципальном сотрудничестве** для **совместного развития инфраструктуры**, стороной которых является городской округ, от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов...»

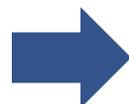
(пункт 3.5 статьи 58 БК РФ, введен Федеральным законом от 28 декабря 2022 г. № 562-ФЗ)

- ✓ Виды налогов и сборов, по которым могут устанавливаться дифференцированные нормативы, **не ограничены**
- ✓ По данным Минфина России за 2021 год, на практике нормативы чаще всего устанавливаются **по УСН, налогу на прибыль организаций и транспортному налогу**
- ✓ Целесообразно: установление дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты по **налогу на имущество организаций** (в среднем 70% налоговых доходов от земли и недвижимости, генерируемых на территории агломераций, не поступают в местные бюджеты)

Федеральный проект «Инфраструктурное меню»

Предусматривает следующие инструменты стимулирования развития инфраструктуры, перспективные в контексте развития агломераций:

- ✓ Инфраструктурные бюджетные кредиты
- ✓ Инфраструктурные облигации
- ✓ Реструктуризация бюджетных кредитов
- ✓ Специальные казначейские кредиты



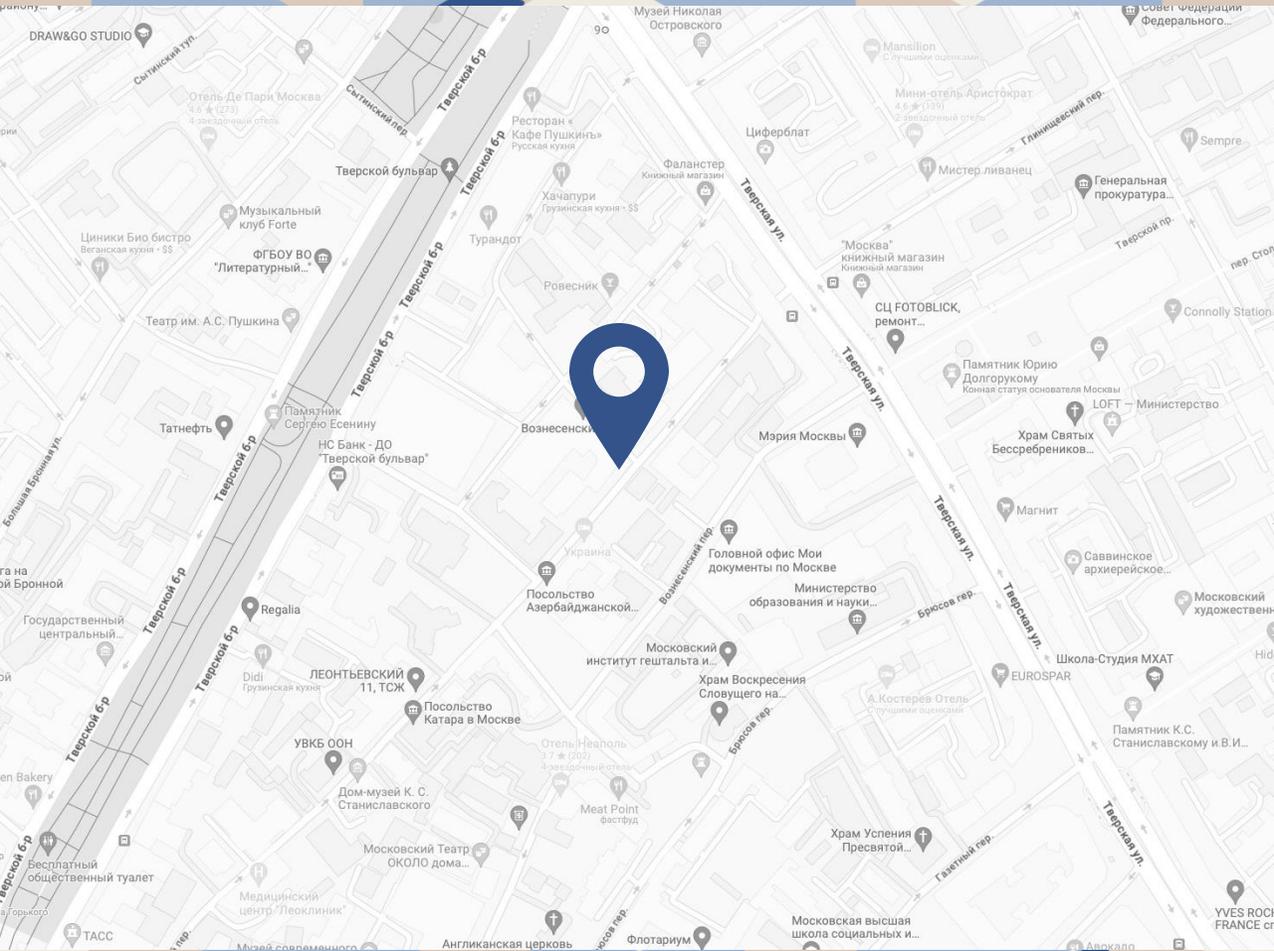
- ✓ Многие проекты, на реализацию которых регионам выделены инфраструктурные бюджетные кредиты, де-факто **имеют агломерационный характер**
- ✓ Например, Нижегородская область в заявке на предоставление инфраструктурного бюджетного кредита представила **проект комплексного развития Нижегородской агломерации**

Городские агломерации в современной России: проблемы и перспективы развития (книга Института экономики города)



- ✓ Монография посвящена феномену городских агломераций как основных фокусов урбанизации и точек роста экономики в современном мире и в России
 - Рассмотрены сложившиеся в международной и российской практике подходы к выделению и оценке развитости городских агломераций и к управлению их развитием, а также результаты применения этих подходов
 - Проанализированы тренды развития крупных и крупнейших городских агломераций России за последние годы в разрезе демографических, экономических, жилищных и градостроительных аспектов
 - Сформулированы рекомендации по приоритетным направлениям государственной политики поддержки развития агломераций

<https://www.urbanecomomics.ru/publications-ieg/gorodskie-aglomeracii-v-sovremennoy-rossii-problemy-i-perspektivy-razvitiya>



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125375, Москва, Леонтьевский пер., д. 21/1, стр. 1, офис 7

Тел.: +7 (495) 212 05 11, +7 (915) 083 09 20

E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru

Web-site: www.urbaneconomics.ru

