

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

**Актуальные вопросы совершенствования
управления городскими агломерациями
и развития межмуниципального
сотрудничества в контексте стратегии
пространственного развития**

Пузанов А. С.
генеральный директор

Москва, 26 ноября 2024 г.

ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА

Проблемы российских агломераций

Российские агломерации недостаточно интегрированы и продуктивны:

- Концентрация населения не обязательно создает агломерационные эффекты в силу слабой внутренней связности и консервативности структур экономики агломераций
- На границе ядра и периферии агломераций наблюдаются огромные перепады значений социально-экономических показателей

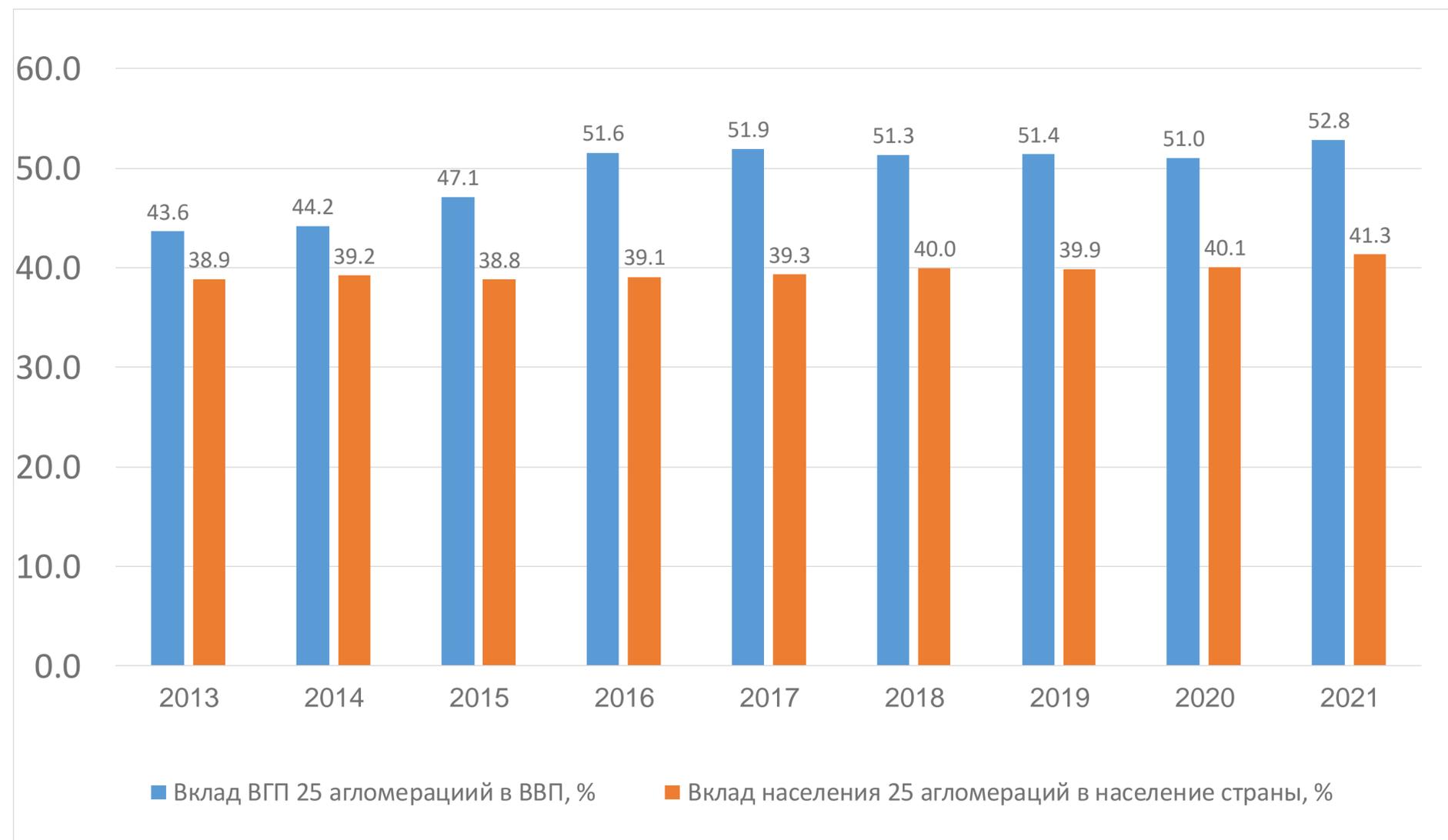
Изменение экономической среды и прогнозируемое снижение численности населения в большинстве агломераций создает новые вызовы и требует новых инструментов управления развитием агломераций



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., %

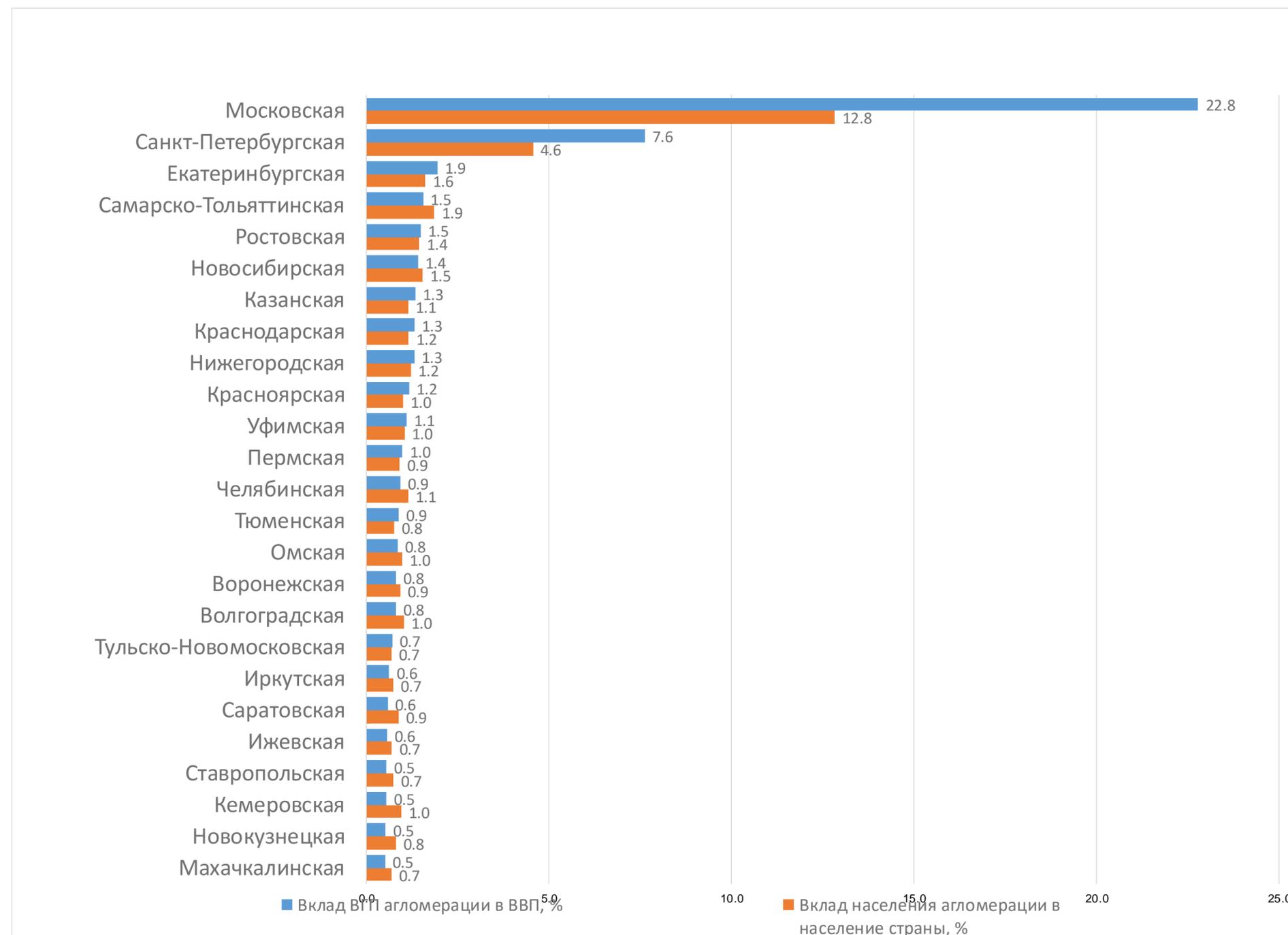


Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата.

...НО ЭТО В ОСНОВНОМ СВЯЗАНО С ВЫСОКИМИ ПОКАЗАТЕЛЯМИ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ ЭКОНОМИКИ 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 ВГП в ВВП и вкладу численности населения в численность населения страны в 2021 г., %



Структура экономики 53 крупнейших агломераций существенно различается:

Тип 1 - агломерации с развитой современной городской экономикой (11 агломераций)

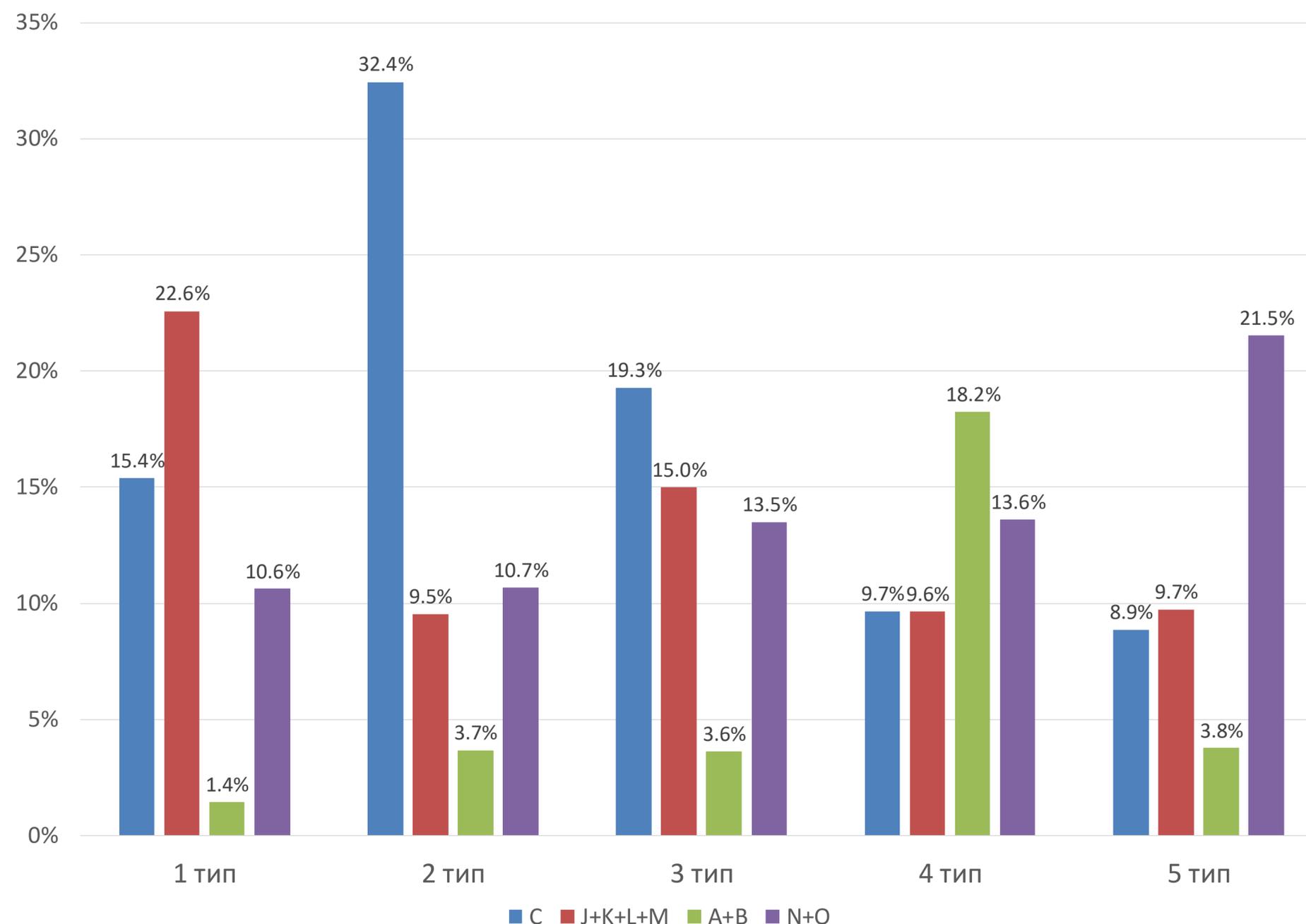
Тип 2 - агломерации с ярко выраженной промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов (16 агломераций)

Тип 3 - агломерации с промышленной экономикой и потенциалом структурных сдвигов (10 агломераций)

Тип 4 - агломерации с ресурсной экономикой и слабым потенциалом структурных сдвигов (9 агломераций)

Тип 5 - агломерации с умеренно развитой экономикой и неясными перспективами структурных сдвигов (7 агломераций)

Доля ключевых секторов экономики в ФЗП в среднем по типам агломераций в 2021 г., %



С - обрабатывающие производства; J - информация и связь; K - финансы и страхование; L - операции с недвижимостью; M - профессиональная, научная и техническая деятельность;
А - руральные отрасли; В - добыча полезных ископаемых;
N - деятельность административная и сопутствующие услуги; O - госуправление, военная безопасность, соцобеспечение

Региональный кейс: агломерации Поволжья

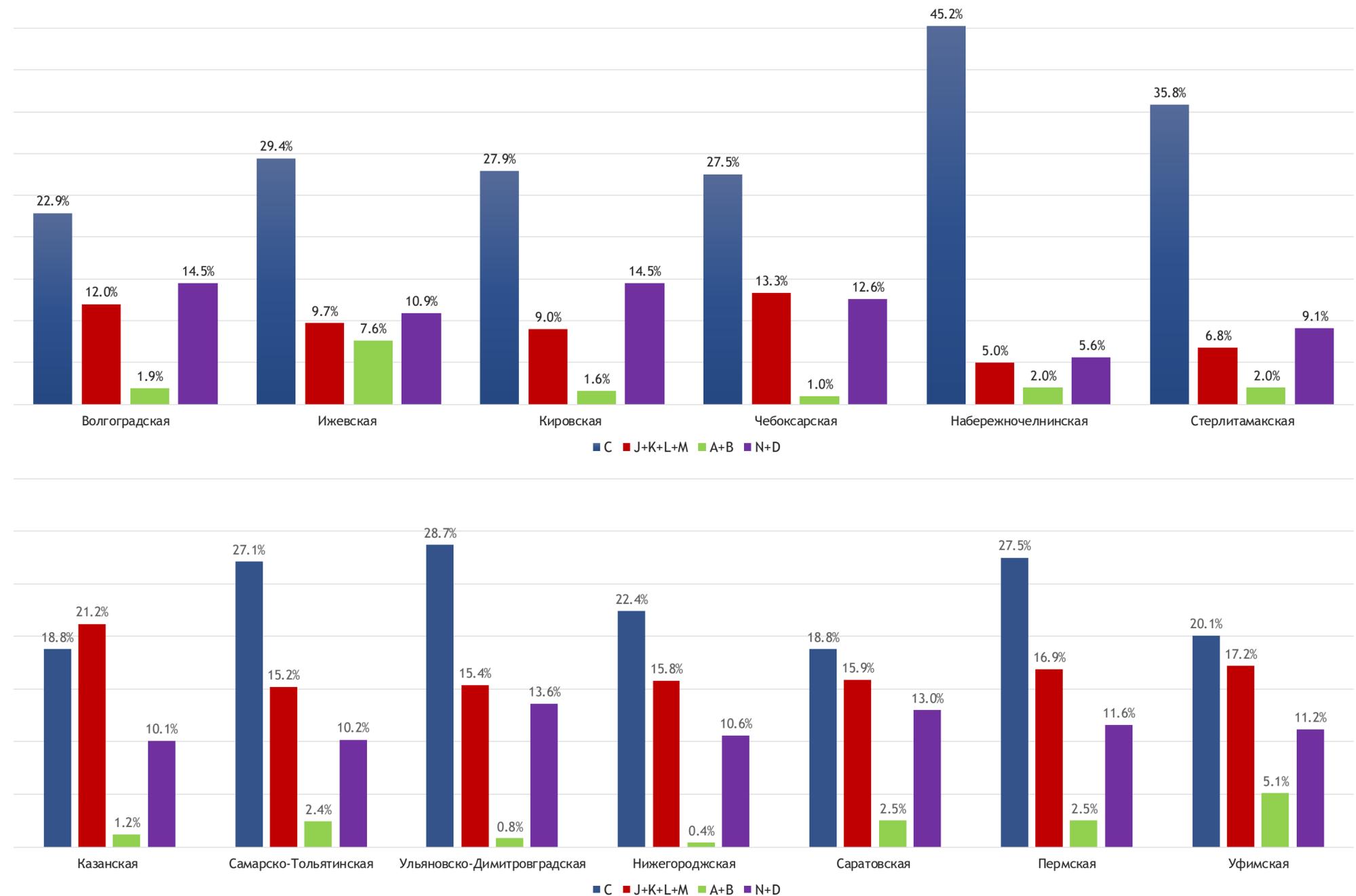
Тип 1 - Казанская агломерация

Тип 2 - Волгоградская, Ижевская,
Кировская, Чебоксарская,
Набережночелнинская,
Стерлитамакская агломерации

Переходные между типами 2 и 3 -
Самарско-Тольяттинская,
Ульяновско-Димитровградская
агломерации

Тип 3 - Нижегородская,
Саратовская, Пермская, Уфимская

Доля ключевых секторов экономики в ФЗП в агломерациях Поволжья в 2021 г., %



С - обрабатывающие производства; J - информация и связь; K - финансы и страхование; L - операции с недвижимостью; M - профессиональная, научная и техническая деятельность;
 A - руральные отрасли; B - добыча полезных ископаемых;
 N - деятельность административная и сопутствующие услуги; O - госуправление, военная безопасность, соцобеспечение

Доля суммарного населения **25** крупнейших агломераций в численности населения РФ: 2010 - 38,3%, 2021 - 42,0%

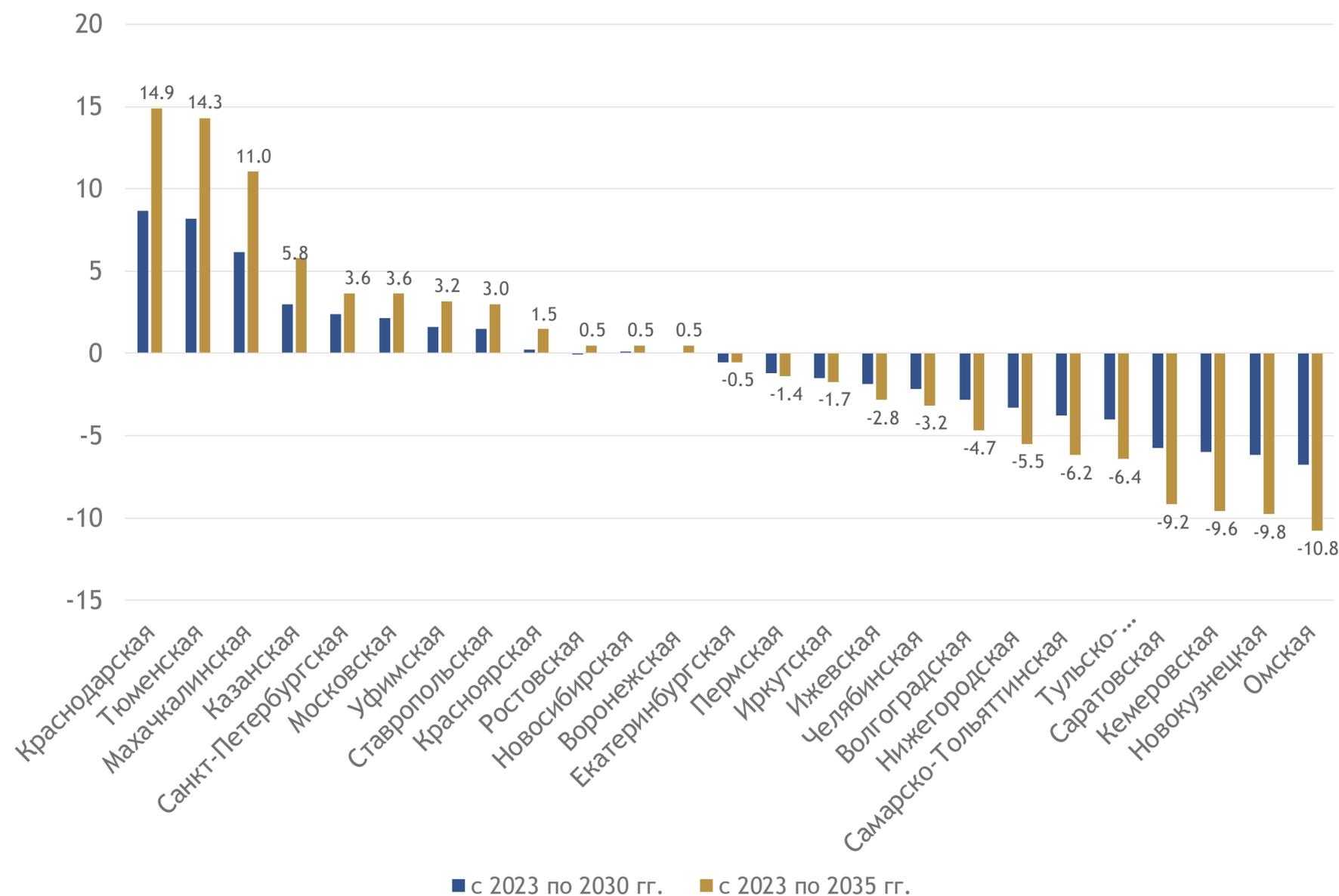
Только в 6 крупнейших агломерациях численность населения в 2010 - 2021 гг. снизилась - агломерации, относящиеся к типам 2 и 4 (исключение - Нижегородская агломерация)

Темпы прироста численности населения крупнейших агломераций России в 2010-2021 гг., %



В ближайшее десятилетие в **13** из **25** крупнейших агломераций прогнозируется снижение численности населения

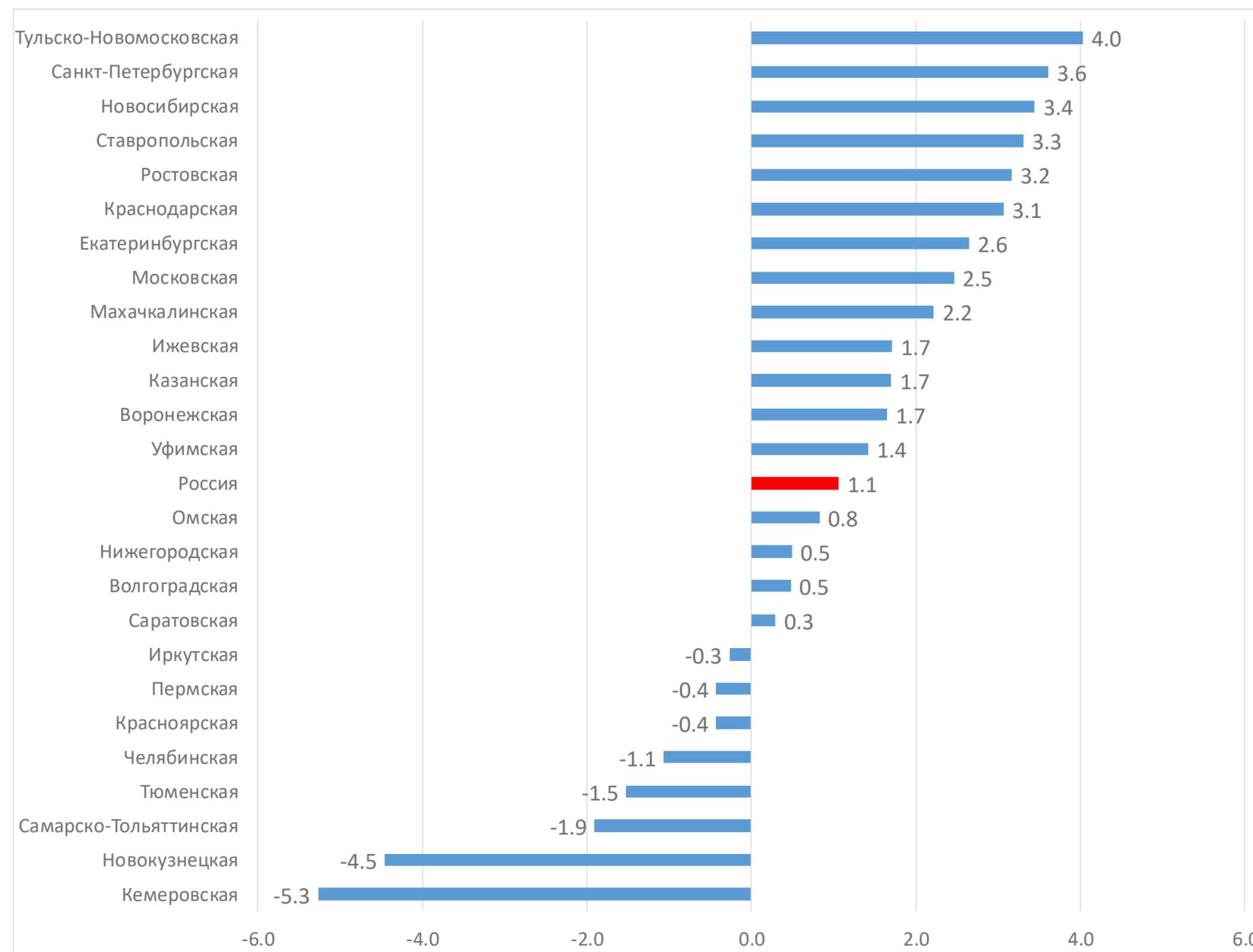
Прогнозируемый прирост (убыль) численности населения крупнейших агломераций, %



Прогноз составлен на основе среднего варианта демографического прогноза Росстата по субъектам Российской Федерации

Темпы экономического роста в целом зависят от структуры экономики агломераций, при этом имеются исключения

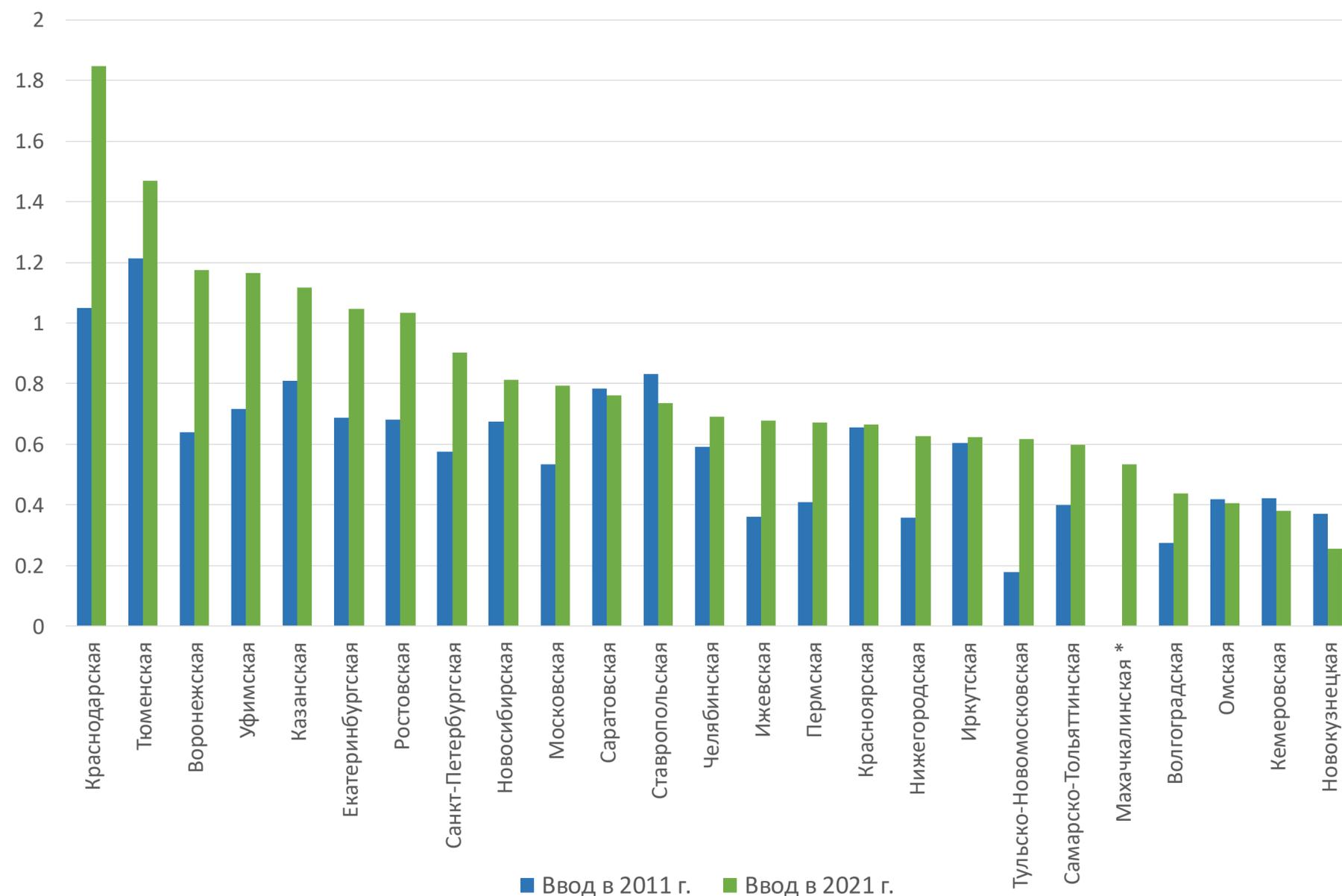
Среднегодовые темпы изменения реального ВГП 25 городских агломераций, а также ВВП России в 2013-2021 гг. в ценах 2013 г., %



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

Ввод жилья на душу населения в год на территориях крупнейших агломераций за 2011 и 2021 гг., кв. м.

Разрыв в подушевых объемах ввода жилья превышает 7 раз, и этот разрыв увеличивается



*Данные по Махачкалинской агломерации за 2011 год отсутствуют

Основные проблемы управления развитием городских агломераций

- Отсутствие адекватных инструментов управления структурной трансформацией и территориальной мобильностью бизнеса
- Недостаточность финансовых ресурсов для реализации агломерационных проектов и специальных инструментов управления развитием агломераций
- Слабая скоординированность документов стратегического планирования и градостроительного регулирования регионального и муниципального уровней, регулирующих вопросы развития городских агломераций



Основные проблемы управления развитием городских агломераций (2)

- Неопределенность правового статуса городской агломерации, отсутствие статистического наблюдения показателей развития городских агломераций
- Недостаточное внимание институциональным задачам: определения приоритетов социально-экономического развития отдельных территорий в границах агломераций, координации налоговой, тарифной, социальной, жилищной и иных политик
- Отсутствие методики оценки эффективности государственной политики управления социально-экономическим развитием агломераций

Оценка эффективности действующего законодательства в сфере межмуниципального сотрудничества

- Реализация гражданско-правовых механизмов межмуниципального сотрудничества сдерживается законодательными барьерами 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
- Высокая степень централизации традиционно муниципальных полномочий в сферах городского хозяйства, произошедшая в последние годы, осложняет определение предмета межмуниципального сотрудничества

РАЗВИЛКА: 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)?



Новые инструменты позволяют повысить эффективность управления и ресурсное обеспечение развития городских агломераций ?

- Реализация федерального проекта «Инфраструктурное меню»
- Согласование долгосрочных планов социально-экономического развития (ДПР) крупных и крупнейших городских агломераций федеральными органами исполнительной власти
- Возможность использования механизма «горизонтальных» субсидий между местными бюджетами
- Возможность установления субъектом Российской Федерации дифференцированных нормативов отчислений от отдельных налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований, которые заключили соглашения о межмуниципальном сотрудничестве
- Возможность разработки единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования территорий агломераций



Основные виды документов, институционализирующих управление развитием агломераций

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



Стадия 1. Формулирование приоритетов (направлений) развития агломерации

Пример: агломерации **Республики Татарстан**

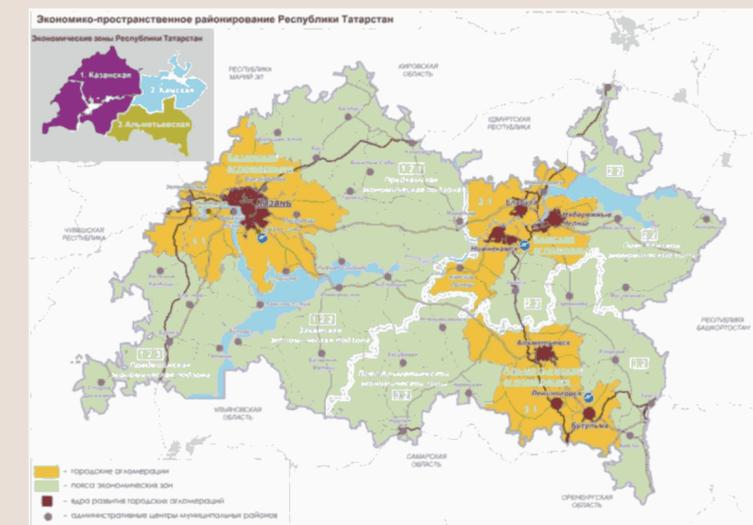


Стратегия социально-экономического развития республики Татарстан до 2030 года

(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 2. Заключение межмуниципального соглашения в рамках агломерации

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, схемы территориального планирования

Пример: Самарско-Тольяттинская агломерация

- ✓ Разработана стратегия, *не имеющая официального статуса и по сути являющаяся концепцией развития (содержит анализ социально-экономического развития, сценарии, цели, задачи, направления развития агломерации)*
- ✓ Разработаны Схема территориального планирования (2016), комплексная Схема организации транспортного обслуживания населения (2023) СТА



NB: норма Федерального закона № 172-ФЗ о возможности разработки стратегии на часть территории субъекта Российской Федерации на практике не используется

Стадия 3: Планы мероприятий по развитию агломерации

Пример: **Пермская** агломерации (первоочередные мероприятия по реализации концепции развития (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**, особенно для пограничных территорий ПГА
- Совершенствование системы **субконтракта**ции - 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



Стадия 4. Реализация межмуниципальных проектов в рамках развития агломерации (реализация ДПР агломераций)

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)



Предложения по мерам государственной политики в целях стимулирования агломерационного развития (1)

1. Закрепить на уровне федерального закона определение городской агломерации и юридически значимые критерии отнесения территорий к городским агломерациям
2. Сформировать «базовые» статистические границы городских агломераций, в рамках которых должно вестись наблюдение по ключевым индикаторам, позволяющим оценить эффективность мер государственной поддержки
3. Рассмотреть вопрос об установлении **специального объема полномочий для муниципальных образований** в границах крупных и крупнейших агломераций (установления особенностей осуществления публичной власти на территориях крупных и крупнейших городских агломераций)
4. **Определить статус ДПР** крупных и крупнейших городских агломераций в системе документов стратегического планирования. Разработать методические рекомендации по разработке ДПР, в которых должны быть зафиксированы:
 - принцип соответствия структуры ДПР структуре целей и задач соответствующего документа стратегического планирования
 - критерии отнесения мероприятий (проектов) к мероприятиям (проектам) агломерационного значения как основания для включения в ДПР
 - требования к отражению в ДПР описания системы управления реализацией ДПР, включая финансовое обеспечение, систему индикаторов, методику оценки эффективности



Предложения по мерам государственной политики в отношении городских агломераций (2)

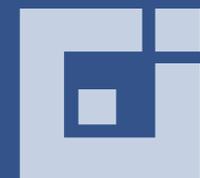
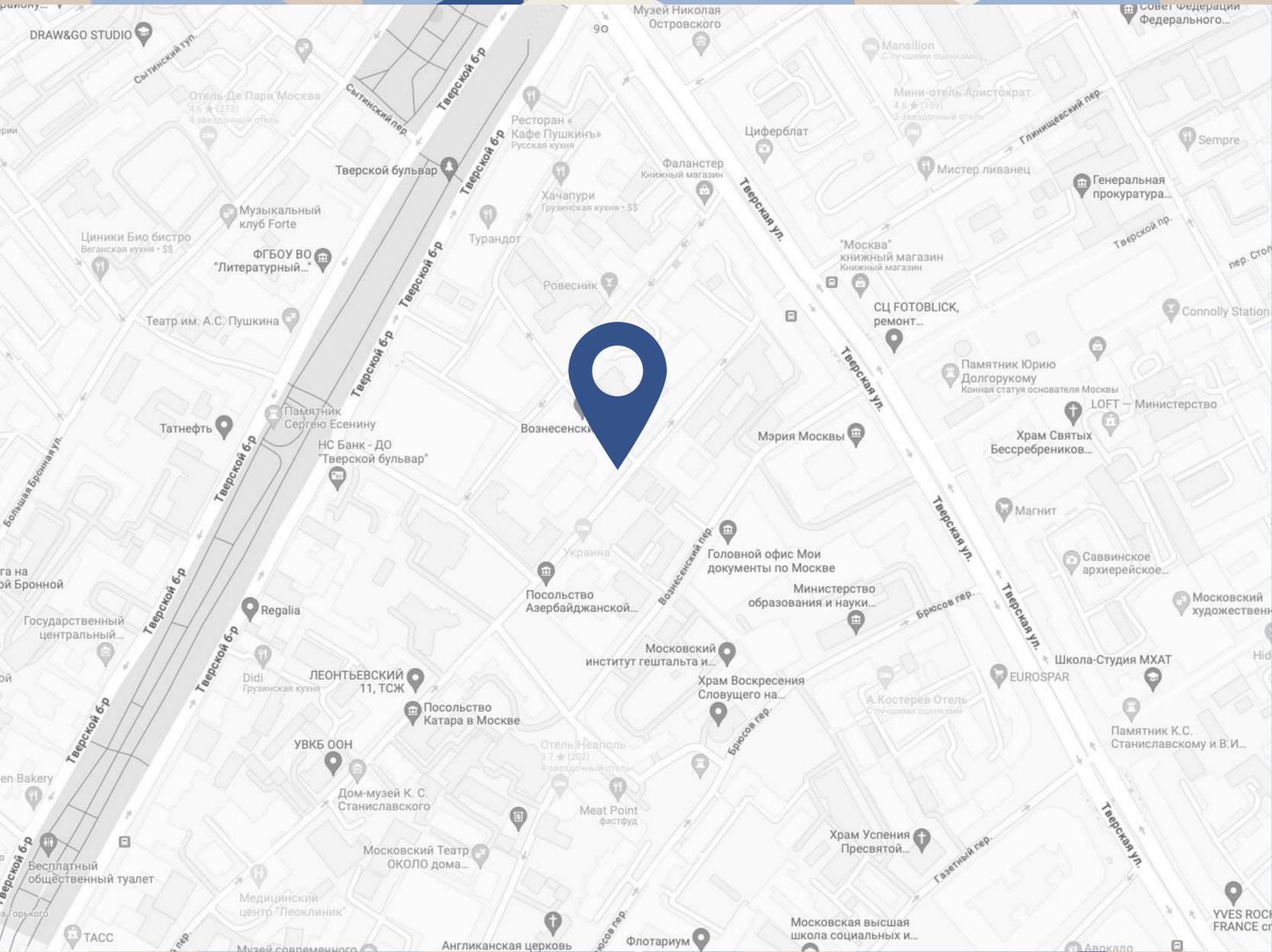
6. Подготовить законопроектные предложения в целях создания правовых возможностей на территориях городских агломераций для совместной реализации межмуниципальных соглашений, предоставления муниципальным образованием общественных услуг жителям соседних муниципальных образований
7. Предусмотреть в федеральном законодательстве полномочия субъектов Российской Федерации по определению порядков согласования основных параметров стратегий социально-экономического и градостроительного развития муниципальных образований, находящихся в границах агломераций
8. Рассмотреть вопрос о введении института целевых трансфертов из федерального бюджета на софинансирование реализации документов стратегического планирования городских агломераций
9. Создать механизм обязательного участия профессиональных застройщиков жилья в развитии в установленных случаях социальной инфраструктуры (Дополнительное обоснование см. https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/rossiiskaya_praktika_v_sfere_ust-ya_infrastrukturnyh_obyazatelstv_zastroishchikov.pdf)
10. Организовать мониторинг применения новых инструментов управления развитием агломераций в рамках бюджетного процесса, провести анализ действующих региональных и муниципальных нормативных правовых документов и практик управления агломерациями с целью выявления и распространения лучших практик



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 и 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)?
- Слабая скоординированность документов стратегического планирования и градостроительного регулирования: решает ли мастер-планирование агломераций эту проблему?
- Недостаточное внимание институциональным задачам: как согласовывать интересы?





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

