

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Основные выводы из анализа  
практики реализации  
стратегических и программных  
документов развития городских  
агломераций в современной  
России

Пузанов А. С.  
генеральный директор

Киров, 21 сентября 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

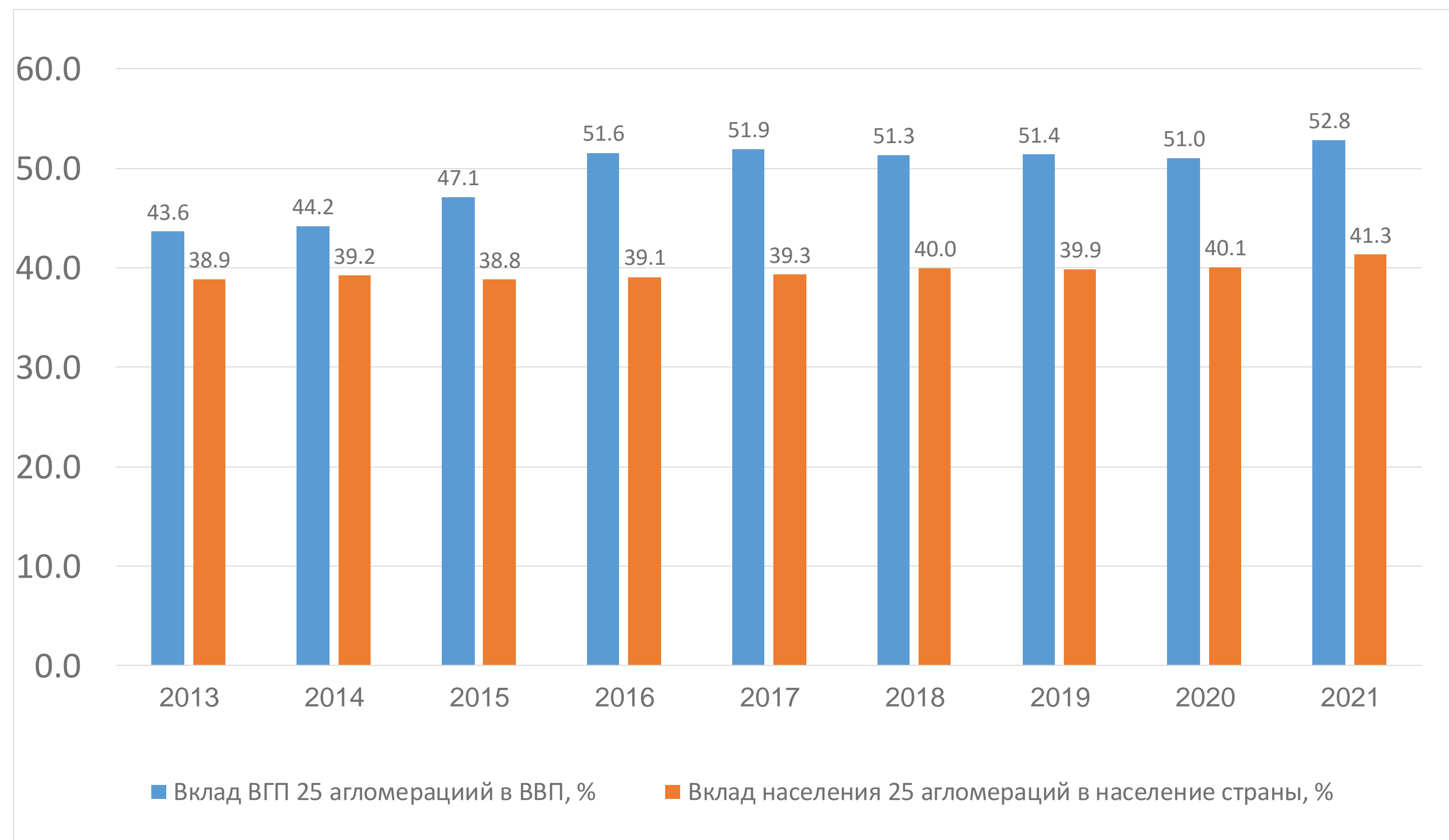
*Изменение экономической среды и прогнозируемое снижение численности населения в большинстве агломераций создает новые вызовы и требует новых инструментов управления развитием агломераций*



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., %

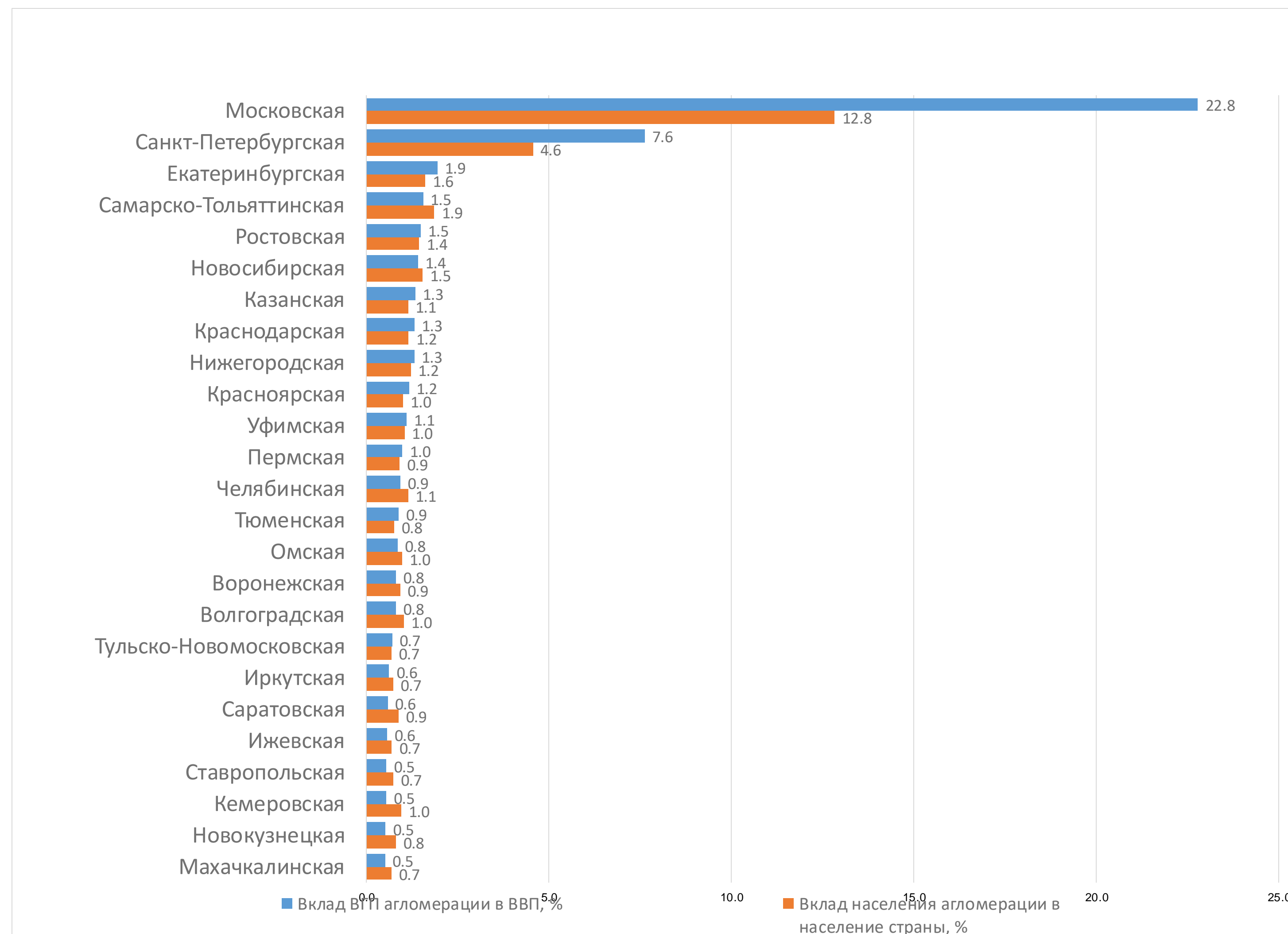


Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата.

...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)

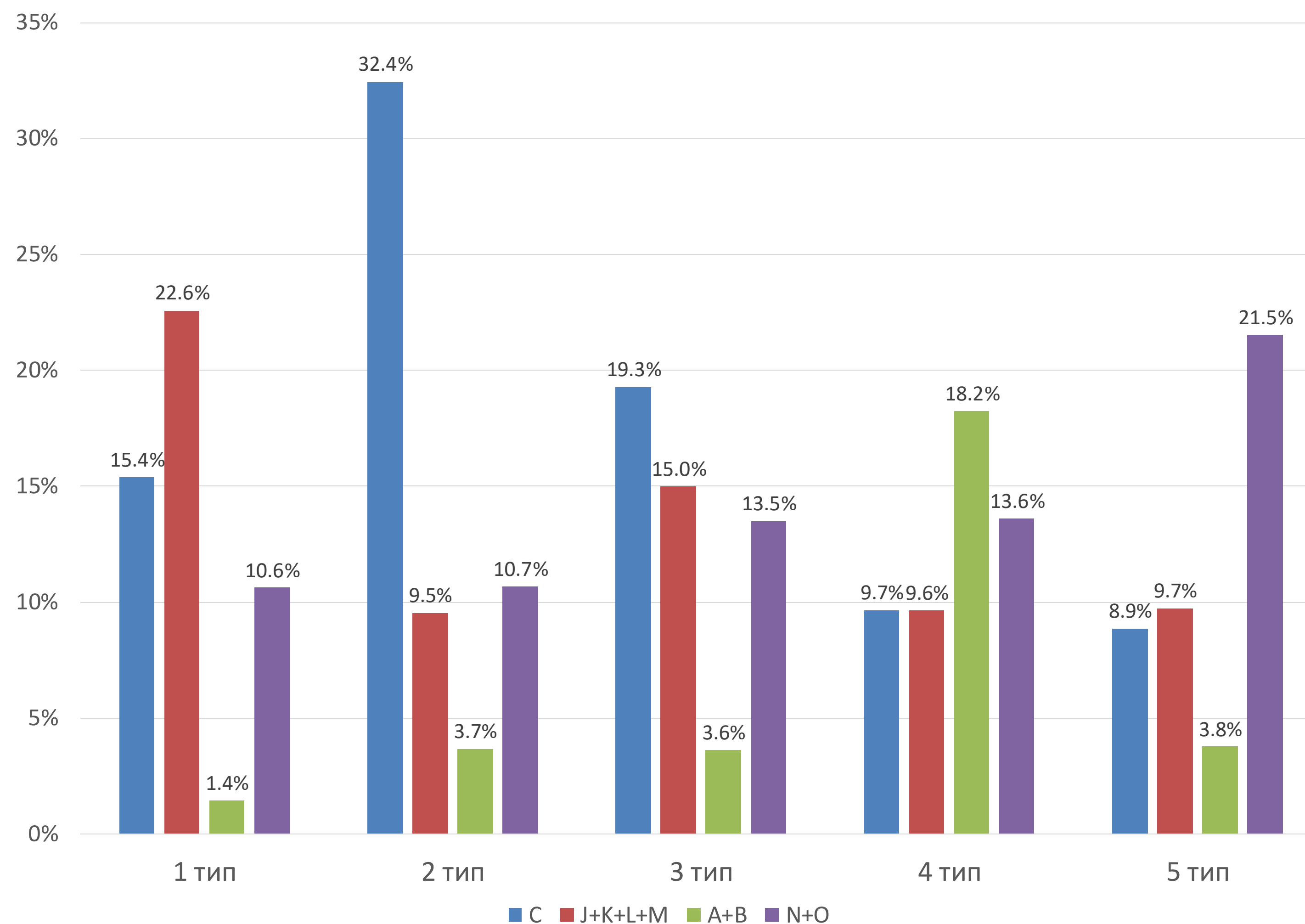
Тип 2 - агломерации с ярко выраженной промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов (16 агломераций)

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

Агломерации Поволжья относятся к типам 1 - 3:

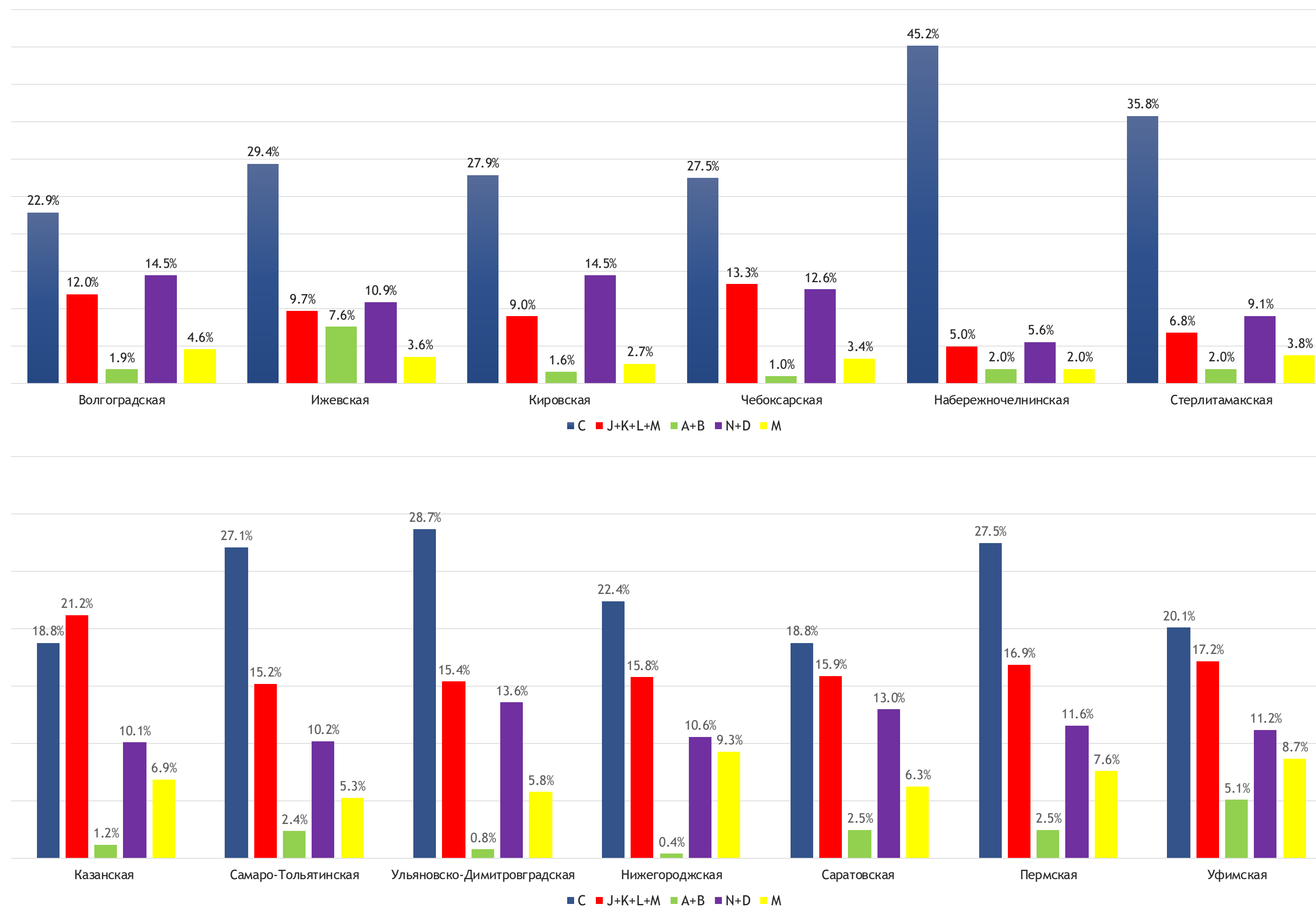
Тип 1 - Казанская агломерация

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%

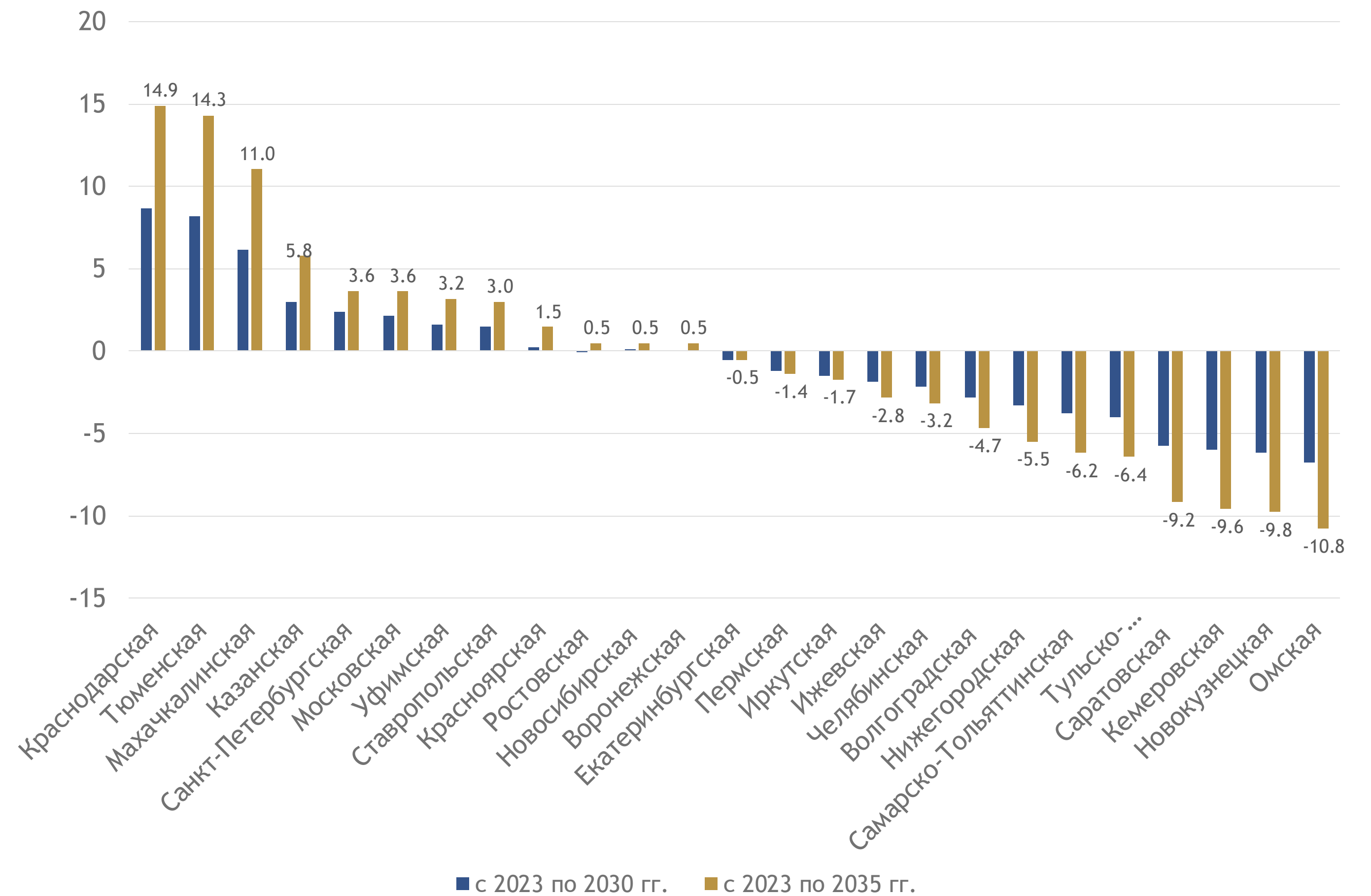
Только в 6 крупнейших агломерациях численность населения в 2010 - 2021 гг. снизилась - агломерации, относящиеся к типам 2 и 4 (исключение - Нижегородская агломерация)

## 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, %

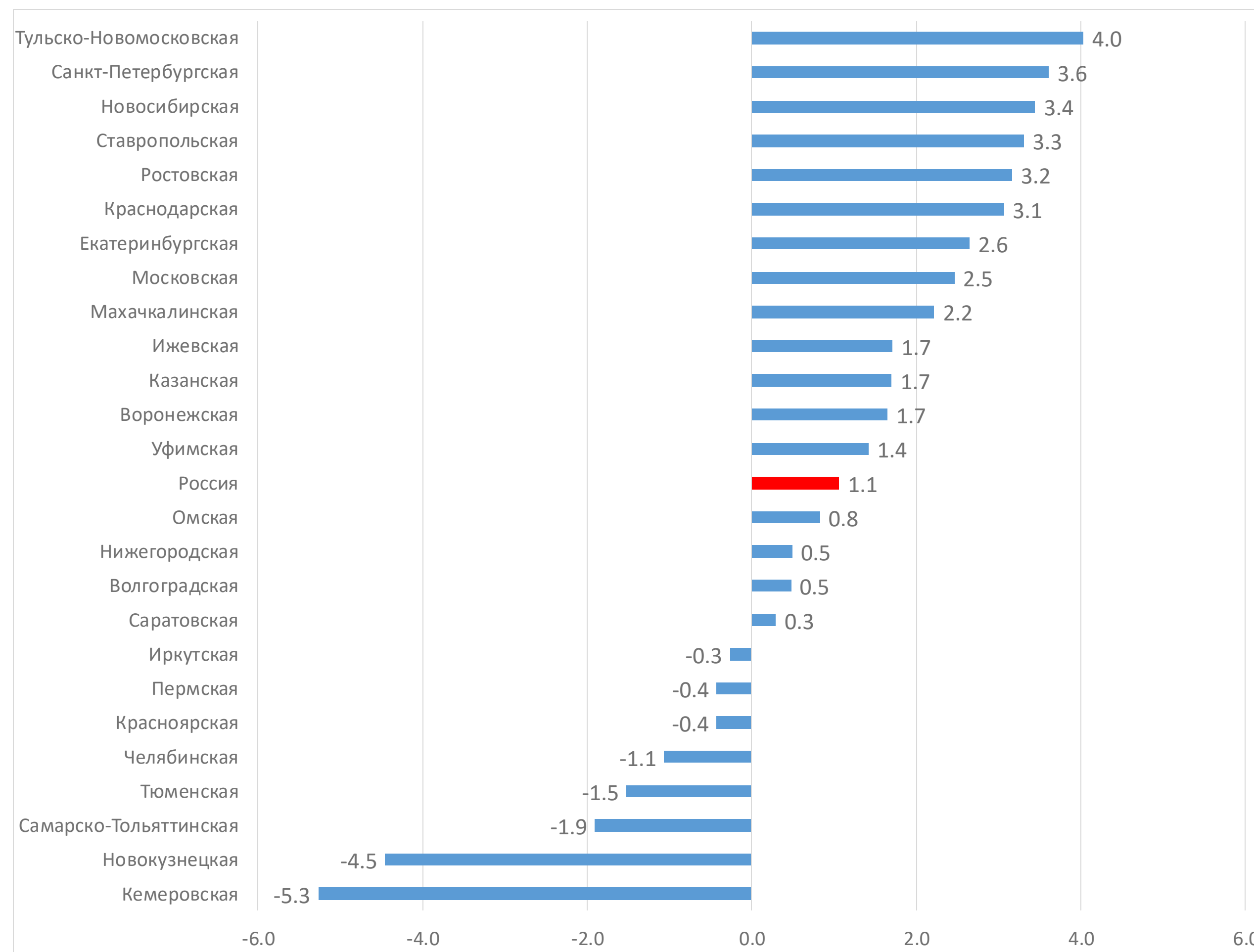


Прогноз составлен на основе среднего варианта демографического прогноза Росстата по субъектам Российской Федерации



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

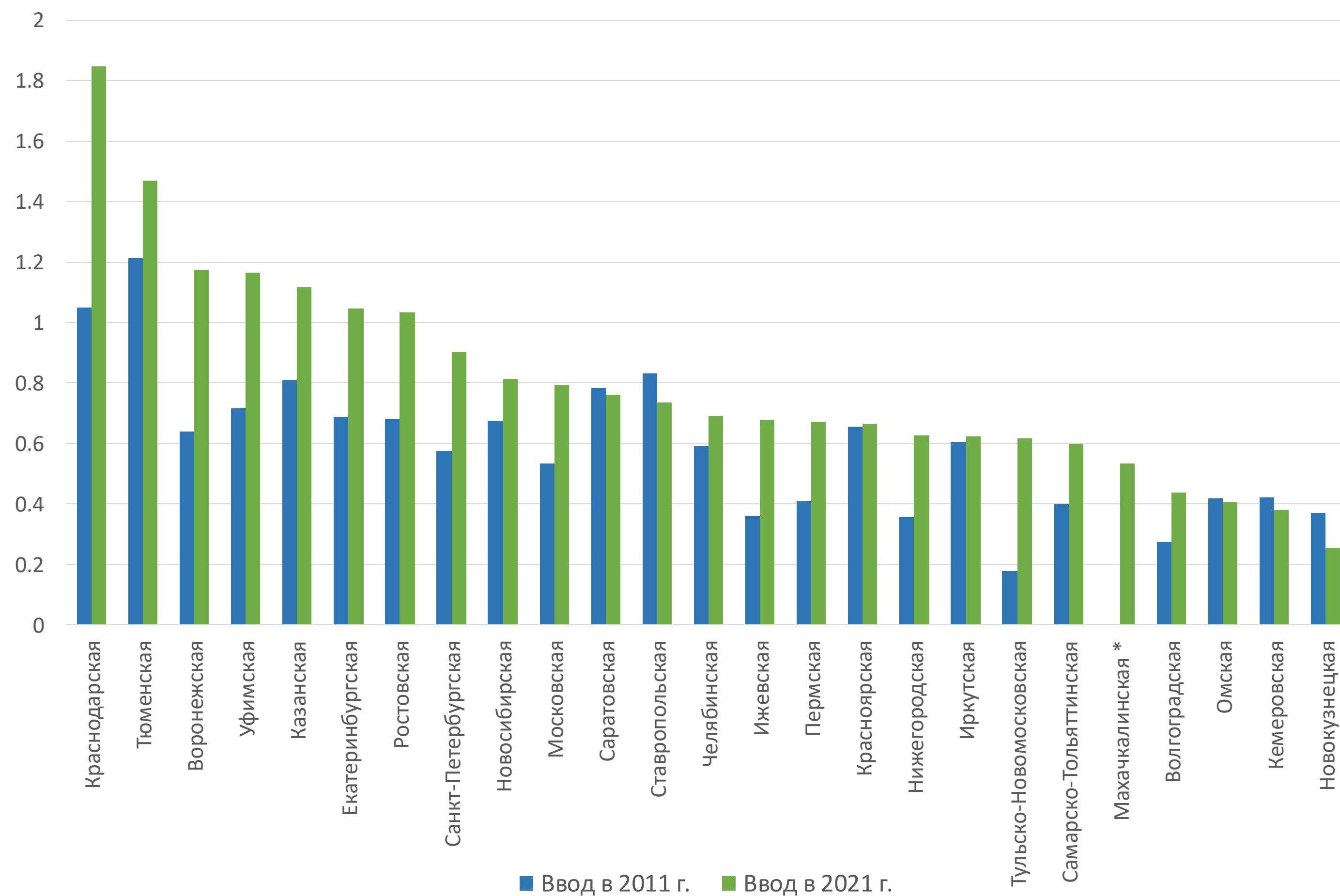
## Среднегодовые темпы изменения реального ВГП 25 городских агломераций, а также ВВП России в 2013-2021 гг. в ценах 2013 г., %



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



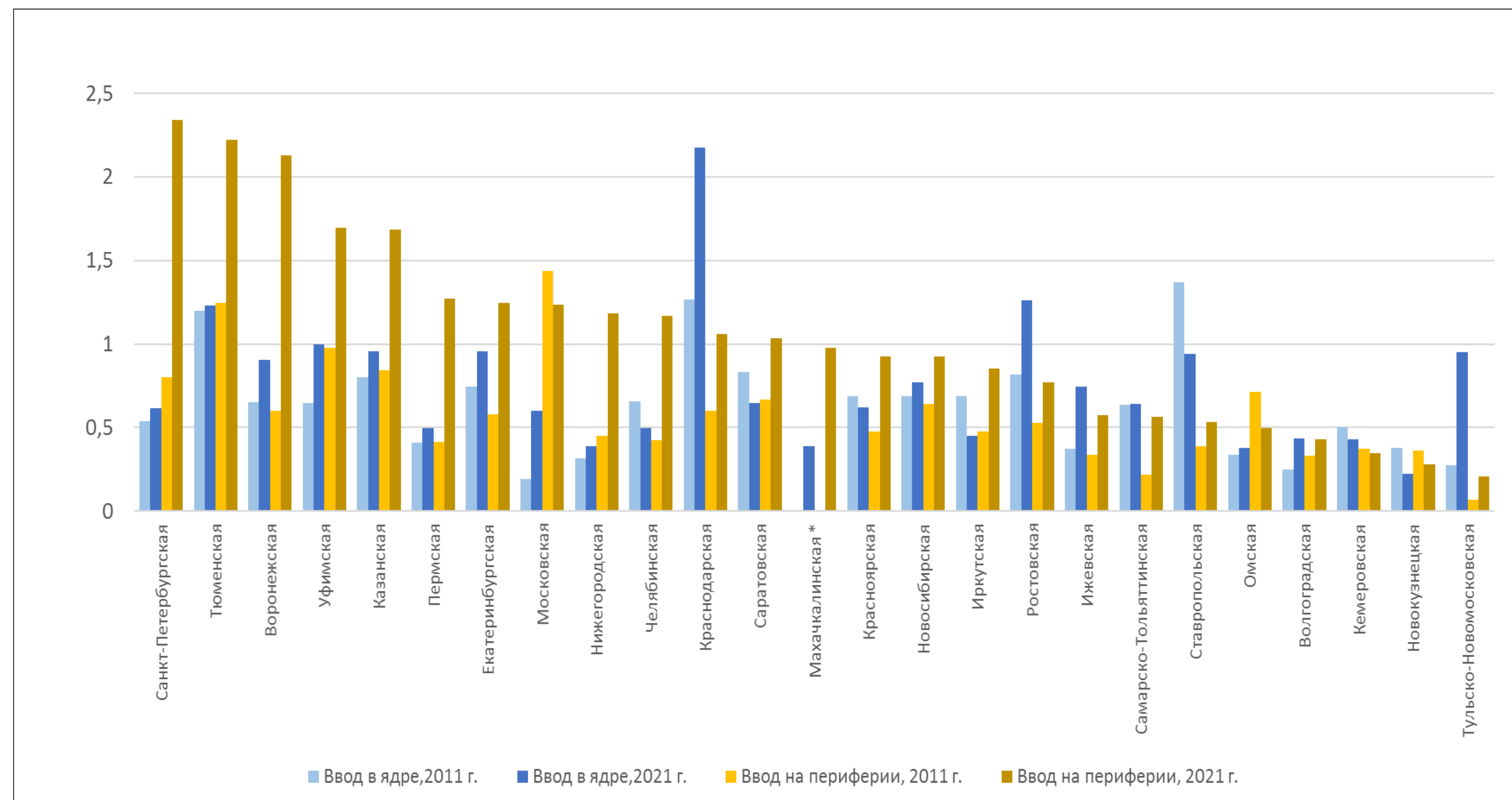
\*Данные по Махачкалинской агломерации за 2011 год отсутствуют

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

Сохраняют центростремительный тип градостроительного развития Волгоградская, Ростовская, Краснодарская, Ставропольская, Самарско-Тольяттинская, Тульско-Новомосковская и Кемеровская агломерации

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



\*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 официальной методики делимитации городских агломераций и 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 федеральные 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 федеральных и (или) региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований, которые заключили соглашения о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры
- Возможность разработки единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования территорий агломераций



# **Основные виды документов, институционализирующих управление развитием агломераций (по итогам анализа нормативных правовых актов 32 субъектов Российской Федерации)**

- **Региональные законы, касающиеся управления развитием агломераций**
- **Документы стратегического планирования субъектов РФ, в которых отражены вопросы развития агломераций**
- **Программы комплексного развития транспортной инфраструктуры агломераций**
- **Концепции развития агломераций**
- **Схемы территориального планирования агломераций**
- **Межмуниципальные соглашения о сотрудничестве в рамках агломераций**
- **Положения об органах управления развитием агломераций**





# Стадия 1. Формулирование приоритетов (направлений) развития агломерации

Пример: агломерации **Республики Татарстан**

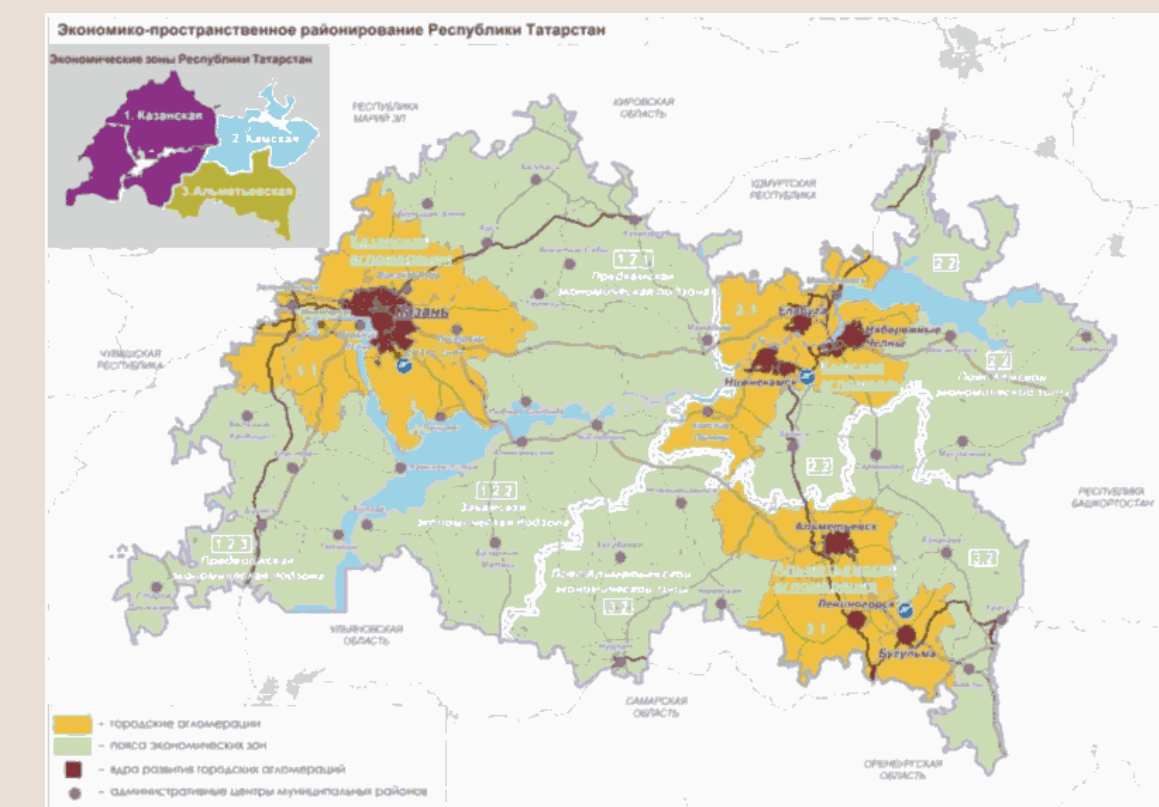


Стратегия социально-экономического развития республики Татарстан до 2030 года

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

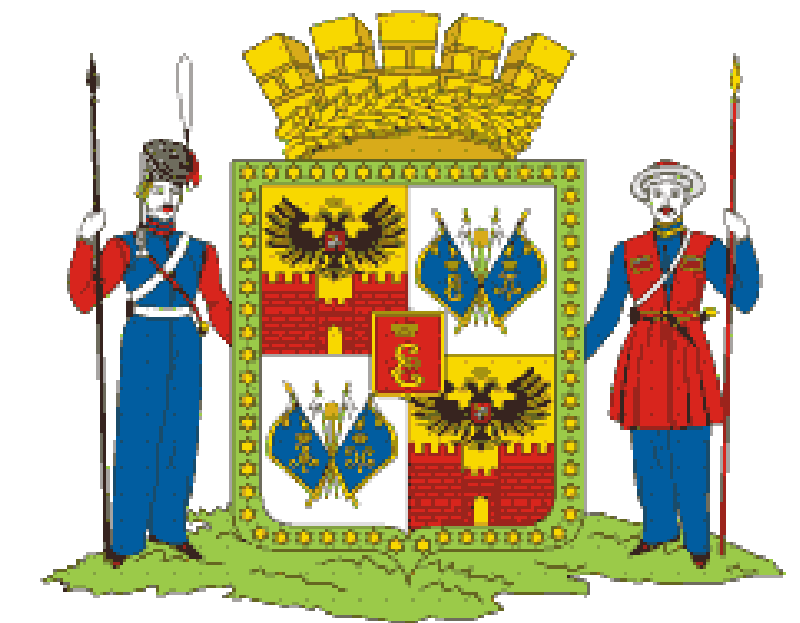


- ✓ Приведены границы трех агломераций
- ✓ Раздел «Стратегии агломераций», где для каждой агломерации указаны
  - Основные проблемы агломерации
  - Направления преобразований
  - Перечень планируемых к разработке и реализации программ
  - Пространственная модель



# Стадия 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

## 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 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

Альтернативный формат: Ассоциация «**Барнаульская** агломерация интеграционного развития территорий» - пример межмуниципальной НКО



- ✓ 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

Новая тенденция - создание организаций, наделенных функциями **проектного офиса по комплексному развитию агломераций** (**Нижегородская, Самарско-Тольяттинская** и др.)



# 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)





# На региональном уровне развитие институтов управления развитием городских агломераций противоречиво



▪ В стратегиях социально-экономического развития большинства субъектов Российской Федерации, на территории которых имеются агломерации, представлено развёрнутое изложение целей (приоритетов) развития соответствующих агломераций

▪ Во ряде субъектах Российской Федерации приняты **региональные законы** о развитии агломераций, разработаны и утверждены схемы территориального планирования агломераций, заключены межмуниципальные соглашения о взаимодействии в целях развития агломераций, реализуются агломерационные проекты. С 2022 года началась активная разработка **мастер-планов городских агломераций**

▪ Практическая реализация законов, плановых документов и соглашений, агломерационных проектов сталкивается с серьезными ограничениями, вызванными в том числе **отсутствием специальных инструментов управления развитием агломераций**



▪ Сохраняются **барьеры для развития межмуниципального сотрудничества**; формирование межмуниципальных некоммерческих организаций и хозяйственных обществ распространения не получило

▪ Участие муниципальных образований в управления развитием агломераций как правило формально и сводится к согласованию разрабатываемых документов, что влечет **риски недостаточного учета потенциала социально-экономического развития и интересов локальных территорий**



# 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)

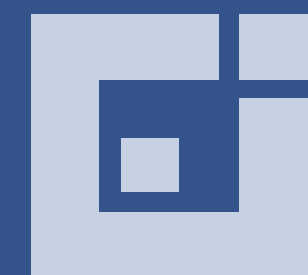
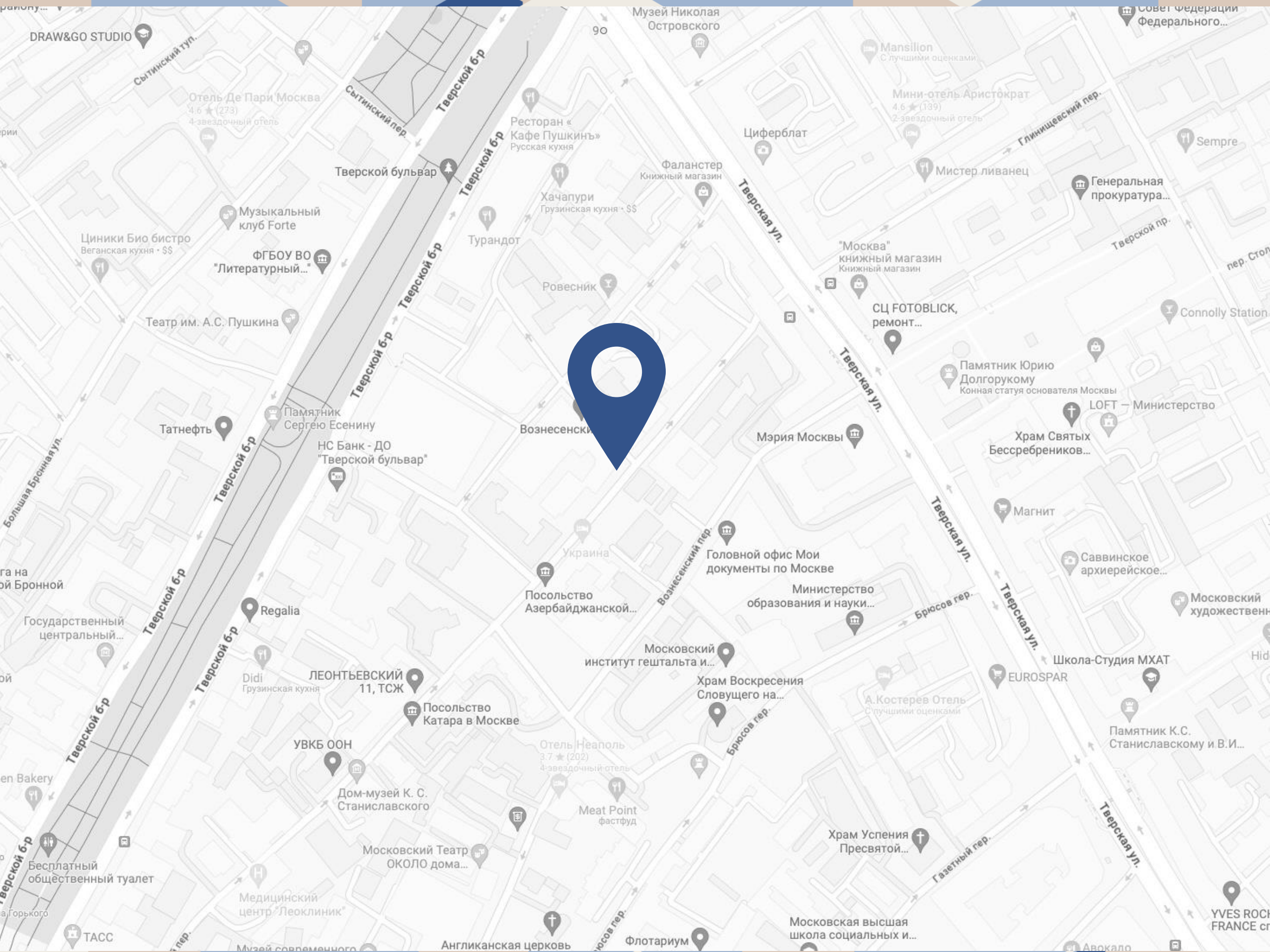
6. Подготовить законопроектные предложения в целях создания правовых возможностей на территориях городских агломераций для совместной реализации межмуниципальных соглашений, предоставления муниципальным образованием общественных услуг жителям соседних муниципальных образований
7. Предусмотреть в федеральном 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.urbanecomonomics.ru/sites/default/files/rossiiskaya\\_praktika\\_v\\_sfere\\_ust-ya\\_infrastrukturnyh\\_obyazatelstv\\_zastroishchikov.pdf](https://www.urbanecomonomics.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](mailto:mailbox@urbaneconomics.ru)

Web-site: [www.urbaneconomics.ru](http://www.urbaneconomics.ru)

