

**Резолюция заседания Палаты городов-центров субъектов РФ
на тему «Современное состояние и потенциал
развития городских агломераций» 9 ноября 2020 г.**

Социально-экономическое развитие регионов и страны во многом зависит от темпов роста инвестиций, отраслей экономики и социальной сферы в субъектах. В России как урбанизированной стране свыше 73 % населения являются городским населением¹. По экспертным данным, 32 % ВВП страны производится только в 16 городах-миллионниках². Средние и крупные города, города-миллионники становятся таким образом центрами притяжения экономических проектов, работников, граждан, желающих получить комплекс услуг здравоохранения, образования, социальной сферы. Исторически города представляют собой локомотивы развития прилежащих территорий и регионов в целом.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года отмечает, что в России сформировалось около 40 крупных городских агломераций (общее население агломерации от 500 тыс. человек до 1 млн человек) и крупнейших городских агломераций (общее население агломерации – свыше 1 млн человек), в большинстве из которых численность населения с начала 2000-х годов устойчиво возрастает и в настоящее время превысила 73 млн. человек.

Основными характеристиками городских агломераций выступают единая экономическая, социальная, градостроительная и экологическая политика, обеспечивающая опережающее развитие инженерных коммуникаций, комплексную застройку территорий и расселение населения.

Ключевыми процессами, связанными с формированием городских агломераций, являются:

- маятниковая трудовая миграция населения из смежных территорий в города-центры агломераций;
- маятниковая миграция в целях образования, посещения культурных мероприятий, предприятий торговли и сервиса;
- миграция населения в города-центры агломераций из других территорий и регионов;
- создание в пригородных территориях развитой экономической и социальной инфраструктуры;
- формирование селитебных, промышленных и коммунальных зон;

¹ <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/demo11.xls>

² <https://media.strelka-kb.com/gdpcities>

- сквозное планирование развития транспорта и дорожной сети городов и смежных населенных пунктов, в том числе развитие сквозных транспортных маршрутов;
- стандартизация благоустройства на территориях городов и смежных населенных пунктов;
- доступность и единство принципов медицинского обслуживания и образования жителей вне зависимости от места проживания;
- единая культурная политика: событийное наполнение и синхронизация планирования;
- внедрение единых стандартов по реализации цифровой трансформации и решений «Умного города» в городах и смежных населенных пунктах.

Наиболее значимыми проектами формирования агломераций являются города-спутники, активно развивающиеся в советский период и получившие определенную профилизацию в качестве научных центров, транспортных узлов, промышленных центров.

Как правило, центром городской агломерации является город-административный центр субъекта Российской Федерации, выступающий центром экономического роста и точкой притяжения кадров. Данная тенденция меньше проявляется в регионах Крайнего Севера и Сибири, где промышленные центры формируют альтернативные точки роста.

Полагаем, что городскую агломерацию стоит отличать от практики формирования крупных городских округов. Так, присоединение муниципального образования к городу путем включения в городской округ влечет прекращение самостоятельности муниципального образования, в то время как агломерация – это форма постоянного сотрудничества муниципальных образований, основанная на едином планировании социально-экономического развития.

В настоящее время городские агломерации не урегулированы в законодательстве как самостоятельное управленческое явление, в связи с чем реальное управление агломерацией осуществляется путем принятия пусть согласуемых между собой, но самостоятельных муниципальных актов. Такое обстоятельство влечет отсутствие единых приоритетов управления, что может привести к рассинхронизации действий муниципальных образований-участников агломераций. Особо значима такая рассинхронизация в случае бюджетного процесса, что приводит к повышению финансовых и других затрат на агломерационные проекты.

Важнейшим вопросом развития городских агломераций является специальная государственная поддержка агломерационных проектов,

являющихся по своей природе проектами межмуниципального сотрудничества. Особенно явно это становится в рамках привлечения частных инвестиций, когда регион может брать на себя гарантийные или финансовые обязательства, а муниципальные образования, в интересах которых реализуется проект, выступают как равноправные стороны отношений с частными партнерами.

Государство с точки зрения развития агломераций имеет большой потенциал самостоятельного планирования комплексных процессов в сфере экономики, социальной политики, транспорта и услуг на территориях муниципальных образований-участников агломераций. Механизм государственных программ субъектов Российской Федерации вполне может быть использован для планирования и управления агломерационными процессами. В то же время действующее законодательство о стратегическом планировании не знает такого объекта планирования как городская агломерация, что не противоречит возможности их выделения в государственных программах субъектов Российской Федерации. В отношении стратегического планирования на уровне муниципального образования законодательство предусматривает планирование на уровне отдельно взятых муниципальных образований.

Решение многих вопросов агломерационного развития может лежать в рамках реализации комплексных государственных проектов, где городские агломерации будут ранжированы и типизированы, а также определены основные формы взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти. В настоящее время такая работа укладывается в формируемую единую систему публичной власти, когда реализация единых задач и достижение показателей будет каскадом опускаться до конкретных муниципальных образований-участников городских агломераций.

Актуальным способом учета агломерационного фактора в развитии страны может стать учет сложившихся и складывающихся агломераций в рамках реализации национальных проектов на уровне исполнения региональных проектов, когда общенациональные цели формируются в целом по стране, а в регионах, помимо прочего, выделяется и вклад агломераций в достижение национальных целей.

Значимым вопросом является специальная оценка состояния и перспектив развития городских агломераций, которые необходимо не только соотносить между собой, но и учитывая вклад каждой из них в развитие региональной и федеральной экономики.

Вопросом, требующим проработки, является совместное бюджетное планирование внутри городской агломерации. Своевременность и качество реализации мероприятий по развитию агломераций может быть обеспечена координацией основных направлений бюджетной политики муниципальных образований в том числе путем взаимного согласования соответствующих положений муниципальных правовых актов в бюджетной сфере.

Для развития городских агломераций как особого механизма управления развитием территорий потребуется формирование нового набора полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленных на взаимное согласование и обязательный учет мнения всех участников работы по подготовке управленческих решений. Это напрямую связано с сохранением самостоятельности муниципальных образований, образующих городскую агломерацию.

Наиболее важным для жителей городских агломераций вопросом является наличие единого стандарта и качества предоставления муниципальных услуг и услуг, оказываемых муниципальными организациями, а также организациями, предоставляющими услуги в сфере пассажирских перевозок, занятости, культуры, коммунального обслуживания и многих других сферах.

Для предоставления жителям городских агломераций услуг и проведения работ целесообразно создавать межмуниципальные хозяйственные общества, в которых участвуют все муниципальные образования-участники городских агломераций. Такая практика позволит выработать и использовать наилучшие стандарты предоставления услуг и проведения работ.

По результатам состоявшегося 9 ноября 2020 г. заседания выработаны следующие предложения.

Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации:

1. При поступлении в установленном порядке проекта федерального закона «О городских агломерациях» сформировать рабочую группу по рассмотрению законопроекта, включив в нее представителей организаций межмуниципального сотрудничества, глав муниципальных образований (глав местных администраций), входящих в крупные и крупнейшие городские агломерации, руководителей отдельных субъектов Российской Федерации с развитыми агломерационными процессами, а также представителей

профильных федеральных органов исполнительной власти, в чью компетенцию входят основные сферы агломерационного развития.

2. Проработать возможность внесения изменений в законодательство об общих принципах организации местного самоуправления норм, предоставляющих право муниципальным образованиям-участникам городских агломераций принимать совместные муниципальные правовые акты, регулирующие сферы межмуниципального сотрудничества в рамках городской агломерации.

3. Рассмотреть целесообразность введения в законодательство о стратегическом планировании специального документа стратегического планирования, отражающего планирование развития двух и более муниципальных образований-участников городских агломераций, который будет иметь одинаковую силу для всех его участников.

4. Организовать парламентские слушания по вопросу развития городских агломераций и ключевых направлений регулирования агломерационных процессов.

Правительству Российской Федерации:

1. Проработать возможность разработки отдельного документа стратегического планирования в форме концепции или стратегии развития городских агломераций в Российской Федерации.

2. Проработать возможность внесения изменений в Стратегию пространственного развития Российской Федерации до 2025 года в части развития городских агломераций.

3. Учесть в проекте Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года вопросы развития городских агломераций как направления развития местного самоуправления и совершенствования системы полномочий органов местного самоуправления, а также их взаимодействия с органами государственной власти.

4. Подготовить методические рекомендации по учету агломерационного развития при разработке государственных программ субъектов Российской Федерации.

5. Подготовить методические рекомендации по учету агломерационного развития при подготовке схем территориального планирования на уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований.

6. Проработать вопрос об учете агломерационных процессов в нормативах градостроительного планирования.

7. Проработать возможность внедрения в рамках функционирования городских агломераций особых правовых территориальных режимов в области экономики (территории опережающего социально-экономического развития, особые экономические зоны и прочее).

8. Определить возможные направления определения единых подходов к управлению и планированию деятельности муниципальных организаций в сфере здравоохранения, транспорта, культуры, социального обслуживания, дошкольного и общего образования в целях формирования единого качества их деятельности вне зависимости от места нахождения.

9. Определить возможные параметры специальной государственной информационной системы, отражающей на основе статистических и ведомственных данных текущее состояние развития агломераций в наиболее широком объеме и открытом виде (наборы открытых данных).

10. Рассмотреть возможность организации на регулярной основе (полугодие и год) рейтинга развития городских агломераций, учитывающего масштабы агломерационных процессов и их вклад в развитие экономики и социальной сферы.

11. Проработать вопрос о наделении одного из федеральных органов исполнительной власти полномочием по подготовке ежегодного публичного государственного доклада по вопросам развития городских агломераций, отражающего текущее состояние агломерационных процессов, направления их развития и необходимые изменения в действующем законодательстве.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

1. Рекомендовать включать в ежегодные отчеты руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации специальные разделы о влиянии принятых ими решений на развитие городских агломераций и административных центров субъектов Российской Федерации.

2. Рекомендовать создать специальный совещательный орган при высшем должностном лице по вопросам развития городских агломераций, включив в них глав муниципальных образований-участников городских агломераций (глав местных администраций), представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, структур

проектного управления, ответственных за реализацию региональных проектов.

3. Рекомендовать разработать специальные региональные государственные программы по развитию городских агломераций в соответствующих субъектах Российской Федерации, а также по выделению в отраслевых региональных государственных программах специального раздела, учитывающего агломерационные процессы.

4. Рекомендовать провести комплексное исследование социально-экономических процессов в субъектах Российской Федерации на предмет выявления потенциала совместного решения вопросов местного значения в рамках агломерационного взаимодействия, в том числе опросные и статистические исследования.

5. Проработать вопрос о возможности стандартизации порядка предоставления муниципальных услуг и проведения работ в целях соблюдения на территории городских агломераций единого качества предоставления услуг и проведения работ.

6. Определить формы реализации единых проектов цифровизации управления городским (муниципальным) хозяйством, обеспечивающих доступ к информационной инфраструктуре и сервисам.

Органам местного самоуправления:

1. Рекомендовать провести ревизию сложившихся агломерационных отношений либо постоянных межмуниципальных связей, имеющих потенциал дальнейшего развития в городские агломерации, опубликовав на сайтах муниципальных образований результаты такой ревизии.

2. Рекомендовать проработать возможность включения в ежегодные публичные отчеты глав муниципальных образований (глав местных администраций) разделов о развитии агломерационных отношений (при их наличии).

3. Проработать документы стратегического планирования на муниципальном уровне в части включения в них специальных разделов о развитии агломераций, в случае если городские агломерации сложились или планируется их сформировать.

4. Проработать вопрос об определении юридически значимых форм взаимного согласования интересов и позиций муниципальных образований при принятии общих для городских агломераций решений.

5. Рекомендовать определить формы согласования и единого мониторинга за реализацией положений муниципальных бюджетов, направленных на реализацию агломерационных проектов.

6. Определить направления и формы реализации единой политики по поддержке сельских муниципальных образований, входящих в городские агломерации, в том числе путем реализации программ переезда на село и стимулирования жилищного строительства на сельских территориях.

Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийскому конгрессу муниципальных образований:

1. Создать рабочую группу по вопросу развития городских агломераций в Российской Федерации.

2. Подготовить в 2021 году публичный доклад о направлениях развития городских агломераций.

3. Подготовить экспертное заключение на проект федерального закона «О городских агломерациях» в случае его поступления в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и направить заключение в адрес ответственного комитета Государственной Думы, определенного в установленном порядке.

4. Провести в 2021 году не менее двух заседаний тематических экспертных площадок по вопросам агломерационного развития, опубликовав их стенограммы и видеозапись в сети Интернет.

Советам муниципальных образований:

1. Провести в 2021 году с муниципальными образованиями регионов и экспертным сообществом профильные заседания по вопросу выявления потенциала и направлений агломерационного развития, анализу регионального законодательства по вопросам развития агломераций.

2. Содействовать межмуниципальному сотрудничеству муниципальных образований, прилегающих к городу-ядру агломераций, обобщать и популяризировать лучшие практики межмуниципального сотрудничества в рамках развития агломерационных процессов.

3. Создать на официальных сайтах Советов муниципальных образований раздел «Городские агломерации», размещать нормативные и методические материалы по вопросам развития агломераций.

4. Содействовать совершенствованию взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, способствовать развитию межведомственного взаимодействия государственных органов исполнительной власти по вопросам развития агломераций.