Министерство экономического развития Российской Федерации

Информационно-аналитические материалы по вопросу законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества

Среди основных устойчивых мировых тенденций пространственного развития в последнее десятилетие можно выделить концентрацию экономического роста в ограниченном числе центров, рост социально-экономической роли городов и формирование городских агломераций.

Городские агломерации оказывают позитивный экономический эффект на развитие близлежащих территорий, концентрируя человеческий капитал, инвестиции, инфраструктуру малого и среднего предпринимательства, инновационные технологии в сфере промышленности, науки, медицины и образования.

ООН прогнозирует мировой рост доли городского населения с 55% в 2017 году до 63% к 2030 году. До 2030 года рост городского населения будет обеспечен за счет наиболее конкурентоспособных городов с численностью населения более 500 тыс. человек.

Уровень урбанизации в Канаде, США, Бразилии, Австралии, Великобритании, Франции превышает 80% от их численности населения, а в некоторых странах и 90% - Бельгия, Япония (рисунок 1).

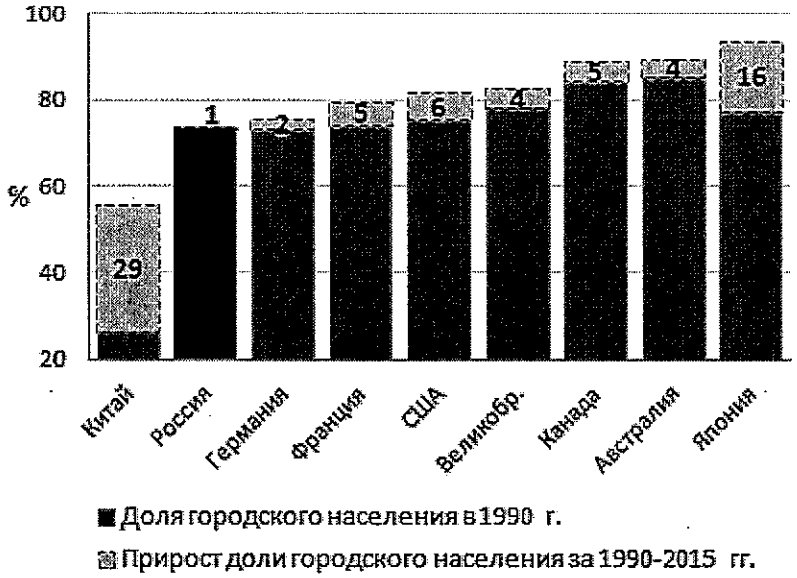

Рисунок 1 – Динамика доли городского населения за период 1990-2015 гг.

Источник: Комитет народонаселения ООН

Наиболее динамично развиваются крупнейшие города с прилегающими территориями с численностью населения более 500 тыс. человек.

В крупнейших городах с численностью населения более 500 тыс. человек в странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в 2014 г. проживало 49% городского населения, в то время как в России этот показатель составил 31,6%.

В Российской Федерации за период с 2010 года численность населения городских агломераций увеличилась на 4,8 млн. человек.

Города являются главными драйверами экономического развития в мире. Так, при доле городского населения 55% в городах генерируется более 80% мирового ВВП. В то же время наиболее динамично развиваются крупнейшие города. На 600 городских центров приходится более 50% вклада в мировой рост ВВП.

На крупнейшие агломерации за период 2000-2010 гг. приходилось около 50% роста ВВП в 23 странах, входящих в ОЭСР (рисунок 2).

Россия сопоставима с развитыми странами. На крупнейшие агломерации за период 2010-2015 гг. пришлось 68% прироста суммарного ВРП.

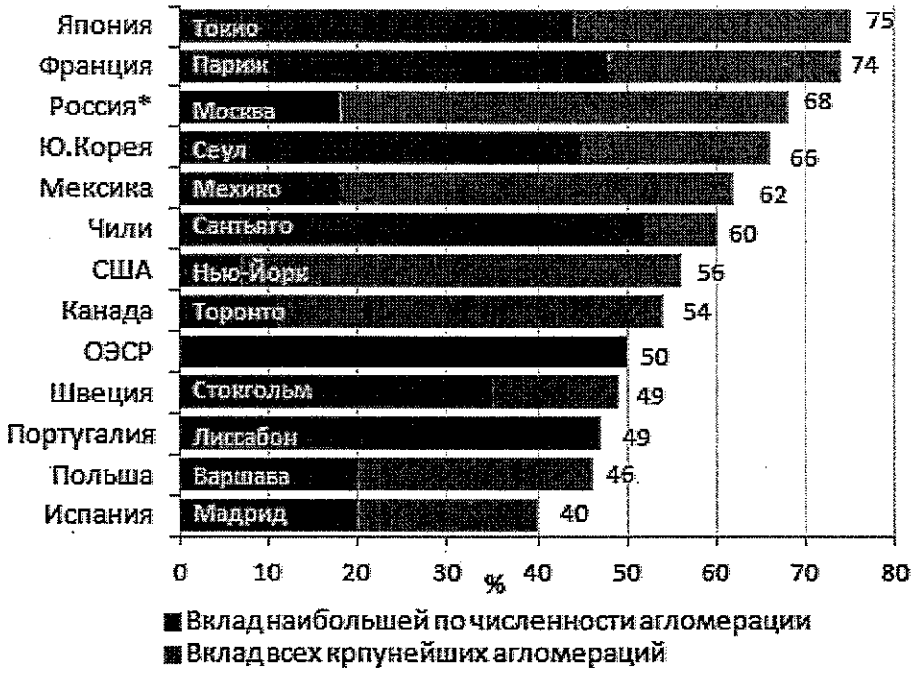

Рисунок 2 – Вклад крупнейших агломераций (более 500 тыс. чел.) в прирост ВВП

Источник: данные ОЭСР

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации Минэкономразвития России подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации проект стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Стратегия направлена на обеспечение качественного и сбалансированного развития российской экономики на основе центров экономического роста Российской Федерации, к которым относятся 41 крупнейшая и крупная городские агломерации. При этом подавляющее большинство городских агломераций – это административные центры субъектов Российской Федерации.

Численность населения в городских агломерациях России по состоянию на 1 января 2017 г. составляет 73,4 млн. чел. Темп роста численности населения в городских агломерациях России за период с 2010 по 2017 гг. составил 106%.

В проекте стратегии пространственного развития крупнейшая городская агломерация определяется как совокупность компактно расположенных населенных пунктов и межселенных территорий с общей численностью населения более 1000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями. Крупная городская агломерация – совокупность компактно расположенных населенных пунктов и межселенных территорий с общей численностью населения 500 тыс. – 1000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями;

В ходе разработки стратегии пространственного развития Российской Федерации Минэкономразвития России определены институциональные проблемы, сдерживающие развитие городских агломераций.

Так, на сегодняшний день городские агломерации развиваются стихийно в условиях отсутствия законодательной основы, что приводит

к разрастанию городской застройки («ядра» агломерации) в ущерб комфорту и качеству жизни населения без учета особенностей системы расселения, экономических и социальных аспектов территории, возникновению транспортных коллапсов и экологических проблем.

Существует проблема несоответствия административных границ крупнейших и крупных городов фактической застройке их территории, при которой создание и развитие объектов городской инфраструктуры (жилых комплексов, объектов коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, культуры и спорта) выходит за пределы границ городов.

Например, граница городского округа Нижнего Новгорода установлена в 2004 году. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» границы городского округа устанавливаются с учетом необходимости создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства.

Вместе с тем анализ космических снимков выявил в 2015 году увеличение площади урбанизированных территорий на 6559 га, а также более 20 зон застройки на территории, выходящей за пределы городского округа Нижнего Новгорода.

Развитию агломераций препятствует наличие инфраструктурных ограничений, обусловленных административно-территориальными границами муниципалитетов. Отсутствуют слаженные механизмы реализации инфраструктурных проектов межмуниципального значения.

Не урегулированы инструменты межмуниципального сотрудничества, отсутствует порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений, создания и деятельности межмуниципальных организаций.

Одновременно проявляется негативная тенденция разрастания городских округов путем их объединения с муниципальными районами, в том числе имеющих низкую плотность населения, без учета наличия

необходимых инфраструктурных, экономических и социальных связей. Это ведет к деградации сельской мсстности, потере историко-культурной идентичности территорий при невозможности их фактической интеграции в городскую черту.

В рамках проекта стратегии пространственного развития определены стратегические направления ускоренного развития городских агломераций, в частности:

–обеспечение ускорение экономического, научно-технологического и инновационного развития указанных территорий;

–развитие отрасли социальной сферы;

–повышение качества и комфорта городской среды;

–снятие основных транспортных ограничений социально-экономического развития;

–внедрение информационно-телекоммуникационных технологий, платформенных решений и интеллектуальных систем управления городской инфраструктурой ("умный город");

–обеспечить сбалансированное пространственное развитие территорий, входящих в состав крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций.

За счет развития агломераций, рассредоточенных по территории страны, будет обеспечен сбалансированный экономический рост государства, снижение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения.

В целях формирования правовых условий для достижения стратегических целей и задач в сфере городских агломераций и устранения существующих пробелов в правоприменительной практике требуется подготовка проекта федерального закона, который урегулирует основы и базовые правила агломерационного развития.

В составе указанного законопроекта предлагается определить:

понятийный аппарат в части административно-территориального устройства Российской Федерации, раскрыв понятия «населенный пункт»,

«городской населенный пункт», «сельский населенный пункт», «город», «поселок»);

понятие «городская агломерация», предусмотрев, что городская агломерация - это установленная Правительством Российской Федерации территория городского округа с внутригородским делением либо города федерального значения и прилегающих к ним муниципальных образований, объединенных интенсивными экономическими, хозяйственными и социальными связями;

критерии отнесения территорий к городским агломерациям, установив, что административным центром городской агломерации является городской округ с внутригородским делением либо город федерального значения, а также обязательные условия для формирования городской агломерации, к которым в том числе относятся заключение межмуниципального соглашения о совместном решении вопросов местного значения, создание межмуниципального учреждения и межмуниципального координационного (совещательного) органа, а также разработка проекта комплексного плана развития городской агломерации;

общие требования к порядку создания и функционирования межмуниципальных учреждений, предусматривающих создание межмуниципальных учреждений двумя и более муниципальными образованиями на основе межмуниципального соглашения. При этом для управления межмуниципальным учреждением представительными органами местного самоуправления формируется его коллегиальный орган, который избирает руководителя учреждения;

общие требования к порядку подготовки и содержанию межмуниципального соглашения, определив, что подготовка межмуниципальных соглашений осуществляется по инициативе населения, органов местного самоуправления и муниципальных депутатов; утверждение межмуниципальных соглашений осуществляется представительными органами муниципальных образований; указанные

соглашения определяют перечень вопросов местного значения для совместного решения несколькими муниципальными образованиями, при этом к совместному решению не подлежат вопросы местного бюджета, местных налогов и сборов;

новый вид документа территориального планирования - схемы территориального планирования двух и более муниципальных образований в целях создания правовой и институциональной площадки для планирования и реализации межмуниципальных инфраструктурных проектов;

Разработка и принятие данного законопроекта обеспечит законодательное закрепление организационно-правовых и экономических механизмов, необходимых для обеспечения реализации государственной политики в сфере развития городских агломераций как центров экономического роста.