

Общероссийский Конгресс муниципальных образований представил свою концепцию развития правового статуса городских агломераций

В ходе Общего собрания ОКМО, состоявшегося 20 мая 2021 г. Президентом Конгресса **Виктором Кидяевым** и Председателем Палаты городов-центров субъектов РФ ОКМО, главой города Красноярска **Сергеем Ереминым** была озвучена концепция правового регулирования городских агломераций.

В программном докладе **Виктор Кидяев** отметил, что сегодня актуализируется проблема синхронного развития крупных городов и прилегающих территорий, это вопрос будущего нашей страны. Фактически сформировано около сорока городских агломераций, поэтому необходимо провести работу по урегулированию в законодательстве правового статуса городских агломераций. Закон должен дать возможность создавать и управлять агломерациями на межмуниципальной договорной основе. Это позволит сделать агломерации магнитом для притяжения экономических проектов не только в городе-ядре, а на всей территории агломерации.

В профильном докладе о развитии городских агломераций **Сергей Еремин** заявил, что важно встроить агломерации в механизмы бюджетирования на федеральном и региональном уровне. Там, где это возможно – нужно вписать агломерации в региональные проекты, чтобы социально-экономический эффект рассчитывался не только по городам, но и по смежным территориям. Такой подход к планированию важен для развития территорий и реализации прав местного самоуправления.

Общероссийский Конгресс муниципальных образований приводит *концепцию развития правового статуса городских агломераций.*

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.

Ключевыми процессами, связанными с формированием городских агломераций, являются:

– маятниковая трудовая миграция населения из смежных территорий в города;

- формирование в пригородных территориях развитой экономической и социальной инфраструктуры;
- 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 жителей вне зависимости от места проживания;
- единая культурная политика: событийное наполнение и синхронизация планирования;
- внедрение единых стандартов 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.

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.

Для управления агломерационным развитием необходимо учитывать следующие обстоятельства:

- различия в возникновении и формально-юридическом оформлении агломераций;
- необходимость синхронизации документов стратегического планирования всех видов, принимаемых в муниципальных образованиях, входящих в городские агломерации;
- введение нового документа стратегического планирования - комплексного плана - программы развития городских агломераций, устанавливающего общие для всех муниципальных образований цели и задачи развития;
- целесообразность развития агломерационного подхода в осуществлении на территории городских агломераций мероприятий национальных проектов и региональных проектов;
- возможность установления в городских агломерациях единых стандартов и рамочных норм осуществления полномочий, исполнения

муниципальных функций и предоставления муниципальных услуг в сферах транспорта, культуры, здравоохранения, социального обслуживания, образования, торговли, благоустройства, градостроительства и архитектуры, жилищно-коммунального хозяйства, дорожной деятельности.

Под городской агломерацией стоит понимать различные формы взаимодействия между муниципальными образованиями, среди которых обязательно присутствует городской округ или городское поселение, вокруг которого для координации решения вопросов местного значения объединяются смежные муниципальные образования. В то же время возможно создание полицентрических агломераций, где центрами выступает несколько различных по степени экономического развития городов.

Ключевой характеристикой городской агломерации является решение вопросов ее развития на договорной основе, когда муниципальные образования-участники агломерации самостоятельно определяют направления и формы решения вопросов местного значения, принимают сквозные планы, модельные механизмы и решения, используемые всеми участниками агломерации. Так, например, внедрение единой транспортной карты оплаты проезда для использования в городе и пригородных поселках потребует принятия совместного решения о взаимном пользовании технологической инфраструктурой карты оплаты проезда. При этом такое пользование будет иметь изначально консенсуальный характер.

Ключевым документом городской агломерации должно стать специальное агломерационное соглашение, в котором содержатся следующие положения о:

- целях и направлениях сотрудничества муниципальных образований;
- границах городской агломерации;
- порядке принятия совместных решений органами местного самоуправления городских агломераций;
- управляющей организации городской агломерации.

Определенную сложность для агломерационных процессов представляет наличие у участника агломерации статуса территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) или особой экономической зоны (ОЭЗ). При том, что местное самоуправление в таких формах территориального управления не ограничено юридически, фактическое планирование социально-экономического развития и выбора наиболее приемлемых управленческих решений на местном уровне должно осуществляться с широким участием управляющих структур ТОСЭР и ОЭЗ.

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 может привести к снижению расходов на агломерационные проекты.

При этом целесообразно оказать содействие участникам агломераций в разработке агломерационных соглашений, так как возможны различные подходы к построению взаимоотношений внутри городской агломерации. Для этого возможно наделить федеральный орган исполнительной власти правом по разработке типовых агломерационных соглашений, учитывающих различные особенности процессов объединения в агломерацию.

Городские агломерации должны иметь документы, определяющие планирование и управление ими:

- паспорт городской агломерации;
- схему городской агломерации;
- комплексный план - программу развития городской агломерации.

Паспорт городской агломерации включает в себя географическое, экономическое, социальное, демографическое, транспортное, экологическое описание городской агломерации. Паспорт будет играть не только информационную роль, но и определять основные задачи и вызовы, с которыми сталкивается агломерация.

Схема городской агломерации представляет собой укрупненную (объединенную) схему территориального и градостроительного планирования всех муниципальных образований-участников городской агломерации.

Это позволит установить общий каркас инфраструктурного развития.

Комплексный план-программа развития городской агломерации представляет собой документ стратегического планирования особого типа, определяющий общие направления социально-экономического развития муниципальных образований-участников городских агломераций. При этом комплексный план-программу развития городской агломерации целесообразно составлять на среднесрочную перспективу в 5 лет, что позволит увязать реализацию проектов развития с экономическим циклом, выявить устойчивые тенденции и провести оценку результатов.

Для обеспечения координации деятельности участников агломерации необходимо использовать потенциал автономной организационной структуры. Опыт законодательного регулирования различных форм управления территориями позволяет предположить, что роль координирующей структуры должна носить отдельная управляющая организация, учреждаемая всеми участниками агломерации.

При этом основными функциями управляющей организации могут являться:

- разработка проектов совместных муниципальных правовых актов;
- разработка документов стратегического планирования на уровне агломерации и на уровне образующих ее муниципальных образований;
- представительство интересов и взаимодействие с органами публичной власти различного уровня.

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.

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.

Для обеспечения качественного управления агломерацией и эффективной обратной связи при управляющей организации стоит образовать совет городской агломерации, в который включаются представители:

- крупнейших налогоплательщиков агломерации;
- образовательных и научных организаций;
- деловых объединений;
- общественных организаций;
- иных организаций и объединений.

Совет городской агломерации формируется из кандидатов, предлагаемых представительными органами муниципальных образований-участников городской агломерации.

Совет городской агломерации осуществляет согласование планов деятельности уполномоченных органов или управляющей организации, согласовывает проекты совместных муниципальных правовых актов, подготовленных ими, рассматривает и утверждает отчеты об их деятельности.

Важнейшим вопросом является проведение оценки развития городских агломераций.

Для этого целесообразно проводить на ежегодной основе независимую оценку путем сбора данных официальной статистики, ведомственных данных, опросов. Организация такой оценки должна осуществляться советом городской агломерации.

Для накопления сведений о ходе и результатах развития агломераций, тиражирования лучших агломерационных практик целесообразно использовать потенциал информационных систем. Для этого целесообразно создать федеральную государственную информационную систему - государственный реестр городских агломераций, содержащую:

- паспорта городских агломераций;
- схемы городских агломераций;
- комплексные планы - программы развития городских агломераций;
- совместные муниципальные правовые акты городских агломераций;
- сведения об управляющих организациях и профильных органах публичной власти;
- результаты оценки развития городских агломераций.

Не менее важным вопросом остается бюджетное планирование внутри городской агломерации. Для этого необходимо принятие и разработка совместного документа - основных направлений бюджетной политики городской агломерации - с учетом которого разрабатываются местные бюджеты участников агломерации.

Важным вопросом является подготовка совместных муниципальных правовых актов. Полномочием по разработке таких актов должна быть наделена управляющая организация.

Проекты совместных муниципальных правовых актов направляются в представительные органы муниципальных образований-участников городских агломераций и подлежат первоочередному рассмотрению.

Совместные муниципальные правовые акты городских агломераций содержат правила организации деятельности органов местного

самоуправления по единообразному решению вопросов местного значения в муниципальных образованиях-участниках агломерации.

Совместные муниципальные правовые акты городских агломераций утверждаются решениями органов местного самоуправления в один день и имеют единые выходные реквизиты.

Муниципальные образования, граничащие с участниками городских агломераций, должны иметь право войти в состав городской агломерации, подписав агломерационное соглашение и распространив на себя действие совместных муниципальных актов.

Для предоставления жителям городских агломераций услуг и проведения работ могут создаваться межмуниципальные хозяйственные общества, в которых участвуют все муниципальные образования-участники городских агломераций. Хозяйственные общества городских агломераций действуют в соответствии с действующим гражданским законодательством.

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 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.

Городская агломерация подлежит упразднению в следующих случаях:

- выхода всех сторон из агломерационного соглашения, либо когда только одна сторона остается участником агломерационного соглашения;
- принятия совместного муниципального правового акта о прекращении городской агломерации.

Для развития городских агломераций как высоко значимого направления развития территорий **резолюция Общего собрания Общероссийского конгресса муниципальных образований, состоявшегося 20 мая 2021 г. предлагает использовать следующие инструменты:**

– развитие законодательства о городских агломерациях с определением и возможностью развития правового статуса городских агломераций как особых форм межмуниципального сотрудничества по реализации межмуниципальных проектов социально-экономического развития территорий;

– содействие формированию в границах агломераций современной городской среды, единой системы дорожно-транспортной и коммунально-энергетической инфраструктуры, систем предоставления социальных услуг и «обратной связи» с населением;

– вовлечение органов местного самоуправления крупных и крупнейших городов, городов-миллионников в реализацию на местном уровне государственных функций и предоставление государственных услуг;

– формирование механизма перераспределения отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в пользу органов местного самоуправления крупных городов и городов-миллионников;

– разработка порядка подготовки, реализации и мониторинга долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций (в т.ч. межрегионального значения);

– подготовка предложений по организационно-финансовому обеспечению реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций;

– обеспечение транспортной доступности территорий муниципальных образований, в том числе путем формирования современных транспортно-дорожных сетей, строительства, капитального и текущего ремонта автомобильных дорог;

– приоритет сохранения объектов инженерной, коммунальной, социальной и транспортной инфраструктуры муниципальных образований при оптимизации бюджетных расходов.