

Российская академия наук  
Институт экономики

---

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ  
РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ:  
ЗАКОНОМЕРНОСТИ  
И ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Москва  
Институт экономики  
2020

**Пространственное развитие российской экономики: закономерности и государственное регулирование:** Научный доклад. — М.: Институт экономики РАН, 2020. — 99 с.

ISBN 978-5-9940-0659-7

**Аннотация.** В докладе рассматривается формирование теоретико-методологических основ государственного регулирования пространственного развития российской экономики и его позиционирования в вертикали стратегического планирования. Дается обоснование ключевой роли государственной политики регионального развития как институциональной и инструментальной основы стратегирования пространственного развития экономики. В докладе содержится развитие представлений об основных принципах, приоритетах, институтах и инструментах государственной политики регионального развития. Представлена взаимосвязь целей и инструментов государственной политики регионального развития с совершенствованием экономико-правовых основ федеративных отношений и с реализацией требований экономической безопасности Российской Федерации.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, регулирование пространственного развития, федеративные отношения, государственная политика регионального развития, институты пространственного регулирования.

**Классификация JEL:** K 23; P 25; R 28; R 58.

**Spatial development of the Russian economy: regularities and state regulation:** Scientific report. — М.: Institute of Economics, RAS, 2020. — 99 p.

**Abstract.** The report examines the formation of theoretical and methodological foundations of the state regulation of spatial development of the Russian economy and its positioning in the vertical of strategic planning. The report contains the substantiation of the key role of the state policy of regional development as an institutional and instrumental basis for strategizing the spatial development of the economy. The paper provides the development of ideas concerning the main principles, priorities, institutions and instruments of state policy of regional development. The paper describes the relationship between goals and tools of the state policy of regional development and the improvement of the economic and legal foundations of federal relations and the implementation of the requirements of economic security of the Russian Federation.

**Keywords:** strategic planning, regulation of spatial development, Federal relations, state policy of regional development, institutions of spatial regulation.

**JEL Classification:** K 23; P 25; R 28; R 58.

© Коллектив авторов, 2020  
© Институт экономики РАН, 2020  
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
<b>Глава I. Приоритеты пространственного регулирования и государственная политика регионального развития .....</b>	<b>7</b>
1. Пространственное регулирование и позитивное экономическое выравнивание субъектов Федерации .....	7
2. Типизация субъектов Федерации как основной принцип государственной политики регионального развития .....	19
3. Сбалансированность пространственной картины расселения .....	25
4. Проблемы правового обеспечения государственного регулирования пространственного развития и региональной политики .....	36
<b>Глава II. Основные факторы формирования пространственной структуры российской экономики .....</b>	<b>41</b>
1. Инвестиционные факторы пространственного развития экономики .....	41
2. Инновационные процессы в экономическом пространстве России .....	45
3. Некрупное предпринимательство и его государственная поддержка как инструменты политики пространственного развития .....	49
<b>Глава III. Вертикаль стратегического планирования как актуализация экономико-правового механизма федеративных отношений .....</b>	<b>56</b>
1. Согласование задач территориального и стратегического планирования .....	57
2. Проблема мезоуровня стратегического планирования .....	63
3. Конкретизация рамок и функций стратегического планирования в муниципальном звене управления .....	72
4. Адаптация системы институтов местного самоуправления к особым формам организации и расселения .....	82
Заключение .....	92

## Введение

В силу недостаточного внимания к вопросам регионального развития практика пространственного регулирования и стратегирования в российской экономике, как и ее документальное оформление, уже длительное время сталкиваются со значительными затруднениями. Это, в частности, отразилось в неудовлетворенности принятой в 2019 г. Стратегией пространственного развития Российской Федерации до 2025 года. Цели, институты и инструменты государственного регулирования пространственного развития российской экономики во многом остаются неопределенными.

Однако справедливо мнение, что многие из просчетов и пробелов СПР связаны с тем, что вопреки логике стратегического планирования СПР разрабатывалась и принималась в отсутствие базовой Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. Дополнительные сложности для СПР были связаны с тем, что параллельно с установленной 172-м ФЗ моделью стратегического планирования была инициирована система «национальных проектов». Ни один из них прямо не ориентирован на цели пространственного регулирования, однако воздействие этих проектов на экономику и социальную сферу российских регионов очень велико.

Особое внимание вызывает отсутствие прямой связи долгосрочных задач и инструментов государственной политики регионального развития с совершенствованием экономико-правовых основ федеративных отношений. Имеющиеся документы в области пространственного регулирования и государственной политики регионального развития недостаточно увязаны с требованиями национальной, в т.ч. экономической, безопасности страны. Существенные пробелы характерны для правовой базы стратегического планирования, включая и все его пространственные аспекты.

Принятая в 2019 г. Стратегия пространственного развития Российской Федерации не смогла ответить на все актуальные вопросы регионального развития. Можно констатировать, что этот срез практики стратегического планирования сохраняет в себе су-

существенные пробелы — как в концептуальном осмыслении, так и в плане практических мер государственной политики регионального развития. Теоретико-методологическая база стратегирования пространственного развития российской экономики нуждается в дальнейшем развитии, в т.ч. в контексте развития представлений о приоритетных направлениях, задачах, институционально-инструментальном аппарате и правовой базе государственного регулирования пространственного развития.

С этой целью в работе подвергнута анализу связь Стратегии пространственного развития со всей системой документов стратегического планирования, и прежде всего с еще формируемой базовой стратегией социально-экономического развития и задачами, сформулированными в майском (2018 г.) Указе Президента РФ № 204. Отчетливо выявилась необходимость дальнейшей конкретизации в Стратегии пространственного развития не только ее наиболее значимых приоритетов, но и той системы институтов и инструментов, на основе которых эти приоритеты должны быть достигнуты. Основные приоритеты и институциональные новации Стратегии пространственного развития подлежат существенной конкретизации в рамках системы институтов и инструментов федеральной политики регионального развития. Это также касается позиционирования Стратегии пространственного развития в рамках единой вертикали документов стратегического планирования, в т.ч. и ее согласования с документами территориального планирования.

Ключевое значение при этом имеет последовательное базирование региональной политики государства на совершенствовании экономико-правовых основ федеративных отношений, а также на развитии институтов российского местного самоуправления и практике межмуниципального сотрудничества. Особое внимание следует уделить необходимости фиксации в документах стратегического планирования и государственной политики регионального развития приоритета позитивного экономического выравнивания регионов, в том числе выравнивания регионов страны как пространства инновационного развития.

Большое внимание в работе уделено проблемам стратегического регулирования пространственных аспектов Российской Фе-

дерации в свете требований экономической безопасности страны. Формально, в 172-м федеральном законе о стратегическом планировании требования национальной, в т.ч. экономической, безопасности страны указаны как один из источников для формирования Стратегии пространственного развития. Однако нечеткость формулировки этих требований, отсутствие в этих требованиях строгой количественной определенности привело к тому, что согласованность названных стратегических документов просматривается слабо. Это делает необходимым уточнить понятие «пространственные аспекты национальной безопасности» и разработать соответствующие ему критерии, цели и инструменты политики регионального развития.

В работе делается вывод о необходимости дополнительного правового обеспечения мер по регулированию пространственной структуры российской экономики. Эту задачу можно решить на основе изменений в законодательстве о стратегическом планировании, а также о местном самоуправлении. В докладе аргументируется необходимость вернуться к доработке и принятию целевого федерального закона, регулирующего основы государственной политики регионального развития.

Основные выводы и рекомендации, представленные в данной работе, могут представлять интерес в теоретическом плане, так как формулируют новые направления и задачи отечественной регионалистики и акцентируют внимание на ее интеграции в теоретико-методологическую базу стратегического планирования в стране. В практическом плане материалы данного исследования расширяют представления о системе приоритетов регулирования пространственной структуры российской экономики, позволяют конкретизировать основные цели, институты и инструменты государственной политики регионального развития. Реализация данных результатов и практических рекомендаций способна повысить эффективность пространственного среза стратегирования российской экономики.

**Коллектив авторов:** Е.М. Бухвальд (руководитель); Н.И. Булыгина; О.Н. Валентик; А.В. Виленский; И.Н. Домнина; А.В. Кольчугина; Л.И. Маевская; А.В. Одинцова.

# Приоритеты пространственного регулирования и государственная политика регионального развития

## 1. Пространственное регулирование и позитивное экономическое выравнивание субъектов Федерации

Целенаправленное воздействие на тенденции пространственного развития и размещения производительных сил относится к числу главных задач социально-экономической политики государства, особенно на этапе перехода к использованию методов стратегического планирования. Государственное регулирование в экономически развитых странах также все более ориентируется на цели сбалансированного пространственного развития<sup>1</sup>.

Важным преимуществом формирующейся системы стратегического планирования в данном случае выступает возможность реализовать подход к планированию пространственных характеристик экономического развития страны на системной, долгосрочной основе. Это — подход, основанный на долговременном целеполагании; согласованности всех институтов и инструментов федеральной политики регионального развития, а также всех документов стратегического планирования — как по горизонтали, так и по вертикали. В рамках этого подхода преодолевается предшествующая ситуация, при которой ранее де-факто полагалось возможным строить различные долговременные планы и концепции развития российской экономики вне разработки документов, системно отражающих приоритеты и конкретные цели в отношении реформирования ее пространственной структуры.

Пространственное развитие экономики традиционно понимается как последовательное совершенствование ее территориальной структуры, т.е. территориального размещения производи-

---

1. *Modica, M., Reggiani, A.* Spatial economic resilience: overview and perspectives // *Networks and Spatial Economics*, 2015. No. 15(2). P. 211–233; *Raynauld, A.* Regional development in a federal state // In: *Regional Economic Development* – 2017. Routledge. P. 225–243; *Минакир П.А.* В поисках пространственной гармонизации // *Пространственная экономика*. 2017. № 2. С. 7–15.

тельных сил в совокупности всех материальных и иных источников современного экономического роста. Критерии оптимальности территориального размещения производительных сил, как и инструменты его обеспечения, претерпевают со временем существенную эволюцию, важным этапом которой является переход к использованию методов стратегического планирования.

Стратегическое планирование пространственного развития экономики в целом сводится к тому, что территориальное размещение производительных сил методами государственной региональной политики последовательно приводится к наиболее благоприятному состоянию по критериям устойчивого, безопасного развития. Такая оптимизация производится не только на текущий момент, но и в расчете на те требования и риски, которые, как предполагается, могут возникнуть на долговременном рубеже. При подобном подходе федеральная политика пространственного регулирования в экономике уже не может концентрироваться только на прямом и/или косвенном регулировании размещения производительных сил, а должна интегрировать в себе меры содействия в становлении во всех регионах страны полноценной среды институтов рынка, предпринимательства и гражданского общества. Это также касается формирования стимулов, ответственности и достаточных ресурсов для практического запуска механизма саморазвития регионов и отдельных территорий. Таким образом, политика регулирования пространственной структуры экономики в современных условиях по своему содержанию приобретает все более многосторонний, комплексный характер.

В эффективной реализации целевой функции пространственного среза стратегического планирования принципиальное значение имеет правильное, всеобъемлющее определение сущности, целей и задач соответствующей Стратегии пространственного развития<sup>2</sup> (далее – СПР). В 172-м федеральном законе о стратегическом планировании<sup>3</sup> (ст. 3; п. 26) СПР ориентирована прежде всего

- 
2. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». – URL: <https://www.http://government.ru/docs/35733/>.
  3. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/).

на «поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации». Как показали проведенные исследования, этот срез содержания СПР принципиально важен, поскольку проблема совершенствования расселения, в свою очередь, имеет два самостоятельных аспекта. Один связан с преодолением центростремительных миграционных процессов на общероссийском пространстве, преимущественно, в направлении Центра и Юга страны. Другой касается поддержания разумного соотношения мегаполисов, крупных, средних и малых поселений, что предполагает реализацию баланса между поддержкой агломерационных процессов и ведением определенных ограничений на рост наиболее крупных мегаполисов страны и при целевых мерах поддержки малых и средних городов России.

Однако сфера стратегирования пространственного развития экономики не может быть ограничена лишь проблематикой расселения. В этой связи в 870-м Постановлении Правительства РФ<sup>4</sup> отмечается, что СПР должна быть направлена на совершенствование системы расселения и приоритетных направлений размещения производительных сил на территории страны. Потребность в существенных сдвигах в размещении производительных сил страны вполне очевидна. Но сколь масштабными должны быть эти сдвиги, и какой экономически приемлемой ценой они могут быть достигнуты? Собственно, это — ключевые вопросы, ответ на которые должна была дать СПР, но в итоге этот документ ограничился лишь общими постановками по данному вопросу. Однако многие из просчетов СПР могут быть объяснены тем, что в нарушение логики стратегического планирования СПР принималась в отсутствие базовой Стратегии социально-экономического развития. Все это дает основания делать вывод о целесообразности рассмотрения действующей СПР в качестве лишь первого приближения к решению задач системного пространственного стратегирования для российской экономики, которое еще предстоит существенно модернизировать и дополнять.

---

4. Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». — URL: <http://base.garant.ru/71170676/>.

Важное теоретико-методологическое значение имеет вопрос о том, являются ли синонимами такие понятия, как «политика пространственного регулирования» и «политика регионального развития». В соответствии с нормами 172-го ФЗ основой для ответа на данный вопрос выступают «Основы государственной политики регионального развития». Эти «Основы...» были утверждены Указом Президента РФ в январе 2017 г.<sup>5</sup> В соответствии с этим документом, государственная политика регионального развития – это система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Особенностью данного определения выступает то, что оно не фиксирует четких целей и конкретной меры ответственности федерального центра за социально-экономическое развитие субъектов Федерации, в т.ч. и за последовательное преодоление существующих здесь значительных разрывов. Идея целенаправленного регулирования пространственного размещения производительных сил в данном случае в явном виде также не присутствует, как не присутствует какая-либо привязка региональной политики государства к требованиям национальной, в т.ч. экономической, безопасности страны.

В ходе исследований был сделан вывод о том, что понятия «политика пространственного регулирования» и «политика регионального развития» соотносятся как частное и целое. Их логическое соотношение можно выразить следующей схемой (рис. 1).



Рис. 1. Основные компоненты федеральной политики регионального развития

5. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/)

Проведенные исследования, анализ научной литературы позволили сделать вывод, что такие часто употребляемые понятия, как «региональная политика» и/или «политика регионального развития», по сути, имеют две ипостаси или два уровня реализации, которые не всегда четко разделяются. Если такая политика адресуется федеральному центру, то в данном случае именно он выступает в роли субъекта управления, а регионы – как объекты управления. Однако акторами политики регионального развития могут выступать и сами субъекты Федерации, а управляемыми объектами – субрегиональные территориальные структуры, прежде всего муниципальные образования. Этот уровень политики регионального развития также имеет государственный характер, что отвечает конституционному статусу субъектов Российской Федерации. Как показали проведенные исследования, политика регионального социально-экономического развития со стороны федерального центра должна базироваться на трех ключевых принципах:

а) определение полномочий и ответственности федерального центра за устойчивое социально-экономическое развитие регионов, за достаточный уровень социальной обеспеченности населения на всей территории страны;

б) приоритетная реализация общегосударственных задач пространственного развития национальной экономики;

в) формирование условий и стимулов для развития регионов с полным использованием их собственного экономического, финансового, инвестиционного, инновационного, социально-трудового и иного потенциалов<sup>6</sup>.

По результатам проведенных исследований федеральную политику регионального развития можно определить как систему практических действий и обеспечивающих их ресурсов, реализующих полномочия и меру ответственности федерального центра в отношении оптимального размещения производительных сил; за устойчивое социально-экономическое развитие регионов России, за формирование условий и стимулов саморазвития субъектов Феде-

---

6. Бухвальд Е.М., Бахтизин А.Р., Валентей С.Д., Валентик О.Н., Виленский А.В., Глигич-Золотарева М.В., Домнина И.Н., Кольчугина А.В., Лопес В.А., Лылова О.В., Маевская Л.И., Одинцова А.В. Политика регионального развития и совершенствование экономико-правовых основ федеративных отношений (Научный доклад). М.: Институт экономики РАН, 2015.

рации и муниципальных образований; за общедоступность минимального круга социальных благ и услуг по всей территории страны, а также за обеспечение как общегосударственных, так и региональных аспектов экономической безопасности страны.

Вопреки ожиданиям, принятие СПР, а также плана ее практической реализации пока не привело к существенной корректировке целей и инструментов региональной политики государства. В первую очередь это касается ревизии блока государственных программ «Сбалансированное региональное развитие», формирование которого не имеет достаточно четкой мотивации. В настоящее время в этом программном блоке не закрыты многие актуальные проблемы пространственного развития экономики, в т.ч. и круг вопросов, относящихся к проблемам малых и моногородов страны. Не вполне ясно и то, каким конкретно должен быть программно-целевой инструментарий реализации СПР, т.к. никаких изменений в системе государственных программ территориальной направленности пока не просматривается. Очевидно, что пространственное стратегирование лишь тогда даст позитивный эффект, когда будут совершенствоваться в направлении гибкости и целевой ориентации все основные институты и инструменты этой политики, учитывая огромное разнообразие России как социально-экономического пространства.

В значительной степени сказанное выше касается такой стратегической задачи пространственного регулирования, как позитивное экономическое выравнивание регионов страны. Чтобы определиться с тем, каковы в настоящее время тенденции дифференциации регионов, каким закономерностям они подчиняются, надо дать этим тенденциям количественную оценку. Наиболее достоверно оценивать экономическую дифференциацию регионов по верхним и нижним децильным группам.

Децильный коэффициент — это отношение за каждый год значения ВРП на душу населения среди 10% субъектов Федерации с наибольшей душевой величиной ВРП к аналогичному показателю для 10% субъектов Федерации с наименьшей душевой величиной ВРП. Итоги наших расчетов за период с 1995 г.<sup>7</sup> показывают,

---

7. Из расчетов нами были исключены автономные образования, а также Республика Чечня, статистика по которой появилась значительно позднее.

что существенного усиления дифференциации регионов по душевой величине ВРП в рассматриваемый период, при достаточно выраженной волнообразной тенденции, не произошло. Тенденции дифференциации по душевой величине инвестиций в основной капитал нарастают в 1990-е годы, но затем стабилизируются (табл. 1).

Таблица 1. Децильный коэффициент экономической дифференциации регионов России (1995–2017 гг.)<sup>8</sup>

*1. По душевой величине ВРП*

1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
3,46	3,13	3,36	3,41	4,07	4,15	3,68	3,18
2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
3,21	3,86	3,91	3,78	3,55	3,27	3,33	3,61
2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	
3,52	3,86	3,73	3,18	3,40	3,14	3,21	

*2. По душевой величине инвестиций в основной капитал*

1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
3,76	4,28	4,71	4,68	4,94	7,54	6,56	5,37
2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
5,87	5,91	6,07	6,40	5,31	4,86	5,74	5,09
2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	
6,09	5,70	5,44	4,52	5,30	4,91	5,05	

Но можно предположить, что в начале 1990-х гг. имело место обвальное нарастание подобной дифференциации. Это было связано с тем, что в период реформационного кризиса значительное экономическое падение претерпели отсталые регионы, тогда как финансовые и торгово-посреднические центры страны сумели более быстро приспособиться к новым условиям рыночного хозяйствования и сохранить свои экономические позиции. В последующем показатель дифференциации имел волнообразную тенденцию:

8. Составлено по: Официальный сайт Росстата. Национальные счета. ВРП. В текущих основных ценах на душу населения – (1998–2017 гг.). – URL: <https://www.gks.ru/accounts>; Сборник Регионы России. Социально-экономические показатели 2018. – URL: <https://www.gks.ru/folder/210/document/13204>.

в период экономического подъема показатели дифференциации нарастают, в периоды стагнации и кризиса – несколько снижаются (табл. 2; рис. 2).

Таблица 2. Показатели экономической дифференциации регионов в различных фазах экономического цикла (1995–2017 гг.)<sup>9</sup>

Фазы экономического развития	Децильные показатели экономической дифференциации российских регионов:	
	по душевой величине ВРП	по душевой величине инвестиций в основной капитал
Период неустойчивого развития и кризиса 1995–1998 гг. (среднегодовой темп изменения ВВП: - 1,05)	3,34	4,36
Период относительного экономического подъема кризиса 1999–2007 гг. (среднегодовой темп изменения ВВП: + 7,09)	3,71	6,00
Период замедления темпов экономического роста и стагнации 2008–2017 гг. (среднегодовой темп изменения ВВП: + 1,24)	3,43	5,27

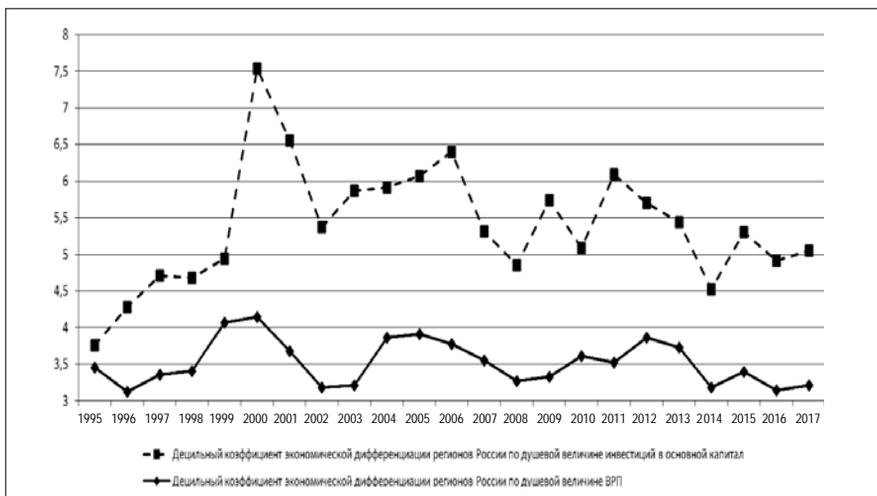


Рис. 2. Степень дифференциации регионов России по душевой величине ВРП и инвестиций в основной капитал

9. Составлено по: Официальный сайт Росстата. Национальные счета. ВРП. В текущих основных ценах на душу населения – (1998–2017 гг.). – URL: <https://www.gks.ru/accounts>; Сборник Регионы России. Социально-экономические показатели 2018. – URL: <https://www.gks.ru/folder/210/document/13204>.

Сопоставление данных, приведенных в таблицах 1 и 2, показывает, что показатели экономической дифференциации регионов по душевой величине инвестиций в основной капитал более значительны, нежели по душевой величине ВРП. Это значит, что пока инвестиционный механизм российской экономики продолжает работать на дифференциацию регионов, а не на её сглаживание. Кроме того, не ясно: если некоторое сокращение межрегиональной экономической дифференциации и имело место, является ли достигнутое решением задачи по существу или тут еще нужны некие продвижения; и, если верно последнее, то до какого рубежа это сокращение вообще возможно и целесообразно. Не случайно на Круглом столе в Совете Федерации 29 ноября 2019 г. именно отсутствие четких позиций и целевых индикаторов по вопросу экономического выравнивания регионов характеризовалось как один из наиболее значимых провалов в действующей СПР<sup>10</sup>.

Скорее всего выявленная в ходе проведенных исследований волнообразная тенденция дифференциации регионов объясняется тем, что циклические колебания в наибольшей мере затрагивают группу регионов-лидеров – именно их ускорение и замедление в основном и регулирует тренды дифференциации. Но в целом полученные данные показывают, что за последние 15 лет разрывы между экономически крайними субъектами Федерации сократились, в частности, по душевой величине ВРП с 27 до 16 раз. При этом децильный коэффициент дифференциации регионов по этому показателю существенного снижения не показал. Это можно объяснить тем, что в верхней и нижней децильных группах произошло уплотнение, или сближение, регионов по названному показателю с сокращением разрыва между экономически наиболее сильными и слабыми из них.

Говорит ли выявленная закономерность о том, что на новом этапе политики развития страны, когда поставлена задача ускорить темпы ее экономического роста, неизбежно возникает дилемма: или высокие темпы роста экономики, или достижение реального прогресса в деле относительного (позитивного) выравнивания российских регионов? Как мы полагаем, такой жесткой

---

10. Круглый стол на тему: «Актуальные вопросы реализации Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года в субъектах РФ». – URL: <http://council.gov.ru/events/news/110612/>.

альтернативы не существует. Это, прежде всего, связано с тем, что выявленные выше закономерности преимущественно относятся к прежней, исчерпавшей себя модели ресурсо-ориентированного экономического роста.

Кроме того, следует иметь в виду, что сравнения по показателю ВРП несколько сокращают реальные масштабы межрегиональной экономической дифференциации, т.к. величина ВРП дотационных регионов испытывает на себе мультиплицированное воздействие различных каналов вливания федеральных средств в экономику данных регионов. В этом плане методология оценки межрегиональной экономической дифференциации и мониторинга ее долговременных трендов еще нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Кроме того, следует принять во внимание, что в условиях перехода российской экономики к инновационной модели развития доминирующее значение приобретает проблема дифференциации регионов не по формальным показателям ВРП, а по уровню инновационности их экономики. Например, по таким показателям, как доля организаций, осуществлявших технологические и иные инновации; доля инновационных товаров, работ, услуг, межрегиональные разрывы достигают десятки и даже сотни раз. Они многократно превышают дифференциацию по душевой величине ВРП. Это и есть наиболее существенная парадигма экономического выравнивания субъектов Федерации в рамках качественно нового этапа государственной политики регионального развития (рис. 3). Однако в действующих документах стратегического планирования этот аспект проблемы экономического выравнивания регионов адекватного отражения пока не имеет.

Принципиальное значение для государственной политики пространственного регулирования имеет то, как приоритет экономического выравнивания трактуется в соответствующем блоке документов стратегического планирования, предусмотренных 172-м ФЗ. Проведенный анализ показал, что четкой позиции по данному вопросу указанные документы не формируют. Так, Указ Президента РФ № 13 2017 г. («Основы государственной политики регионального развития») воздерживается от утверждения политики экономического выравнивания регионов как приоритета политики реги-

онального развития или, напротив, от отрицания такого приоритета вообще. Однако ряд положений документа позволяет сделать вывод, что проблема экономического выравнивания с повестки дня региональной политики государства не снимается. Так, документ относит к основным принципам этой политики обеспечение единства экономического пространства страны. Таковое как раз и характеризуется относительной экономической однородностью этого пространства, антиподом чего и выступают нынешние, достаточно устойчивые разрывы в уровне развития регионов России.

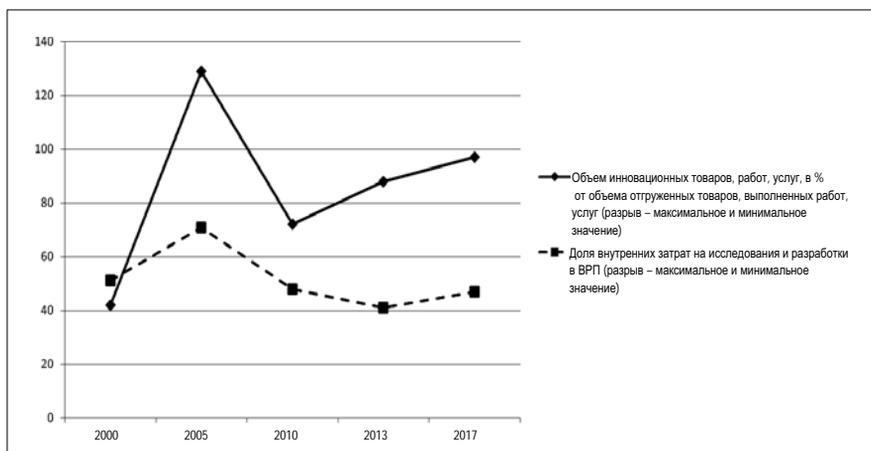


Рис. 3<sup>11</sup>. Степень дифференциации регионов России по уровню инновационности их экономики (по 10 регионам)

В Стратегии пространственного развития формально представлена задача сокращения межрегионального экономического неравенства. Однако Стратегия (даже в отличие от ее предварительных вариантов) не приводит данных относительно общей динамики этого процесса и его целевых индикаторов на перспективу. Однако главное связано с неопределенностью того, как в данном случае будут работать предлагаемые Стратегией институциональные новации – в сторону сокращения этого неравенства или, напротив, в сторону его усиления.

11. Составлено по: Сборник Регионы России. Социально-экономические показатели 2018. – URL: <https://www.gks.ru/folder/210/document/13204>.

Проведенный в ходе исследования анализ показывает, что нацеленность на сокращение экономической дифференциации субъектов Федерации по-прежнему остается ключевым вектором региональной политики государства<sup>12</sup>. Постепенное преодоление пространственной неоднородности экономики страны создает благоприятные условия для развития общенационального рынка, для формирования на более высоком уровне общероссийского разделения труда, а также для достижения высокой конкурентоспособности российской экономики в целом. Наоборот, усиление названной неоднородности затрудняет проведение единой политики реформ, направленных на инновационную модернизацию российской экономики, на повышение ее устойчивости и конкурентоспособности. Межрегиональные экономические разрывы увеличивают опасность локальных социальных кризисов и межрегиональных конфликтов, подпитывают тренд дезинтеграции страны как единого экономического пространства.

Вместе с тем, исследования показывают неприемлемость легковесного подхода к данной проблеме. При наличии существенных экономических разрывов между регионами России неравномерность их развития в известных рамках выступает уже не столько угрозой экономической безопасности страны, сколько объективной неизбежностью. Радикально и сколько-нибудь быстро преодолеть названные разрывы крайне сложно, особенно учитывая наличие в настоящее время ряда неблагоприятных внешних факторов для развития экономики страны. Это говорит о необходимости сконцентрировать исследования на выявлении экономических мотивированных границ сокращения межрегиональной дифференциации в стране.

Таким образом, поскольку абсолютное выравнивание регионов невозможно, в процессе проведенного исследования закономерно встал вопрос о разумной мере такого выравнивания и какими средствами оно может быть реализовано. Однако экономическая наука все еще не может дать ответ на вопрос, какая экономическая дифференциация регионов России уже не является «чрезмерной» или «критической», а выступает объективным прояв-

---

12. Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Выравнивание регионов России: иллюзии программы и реалии экономики // Вестник Института экономики РАН. 2016. № 1. С. 6–91.

лением природно-географических и иных различий на территории страны. В ходе проведенного исследования формировались и тестировались гипотезы относительно возможности выявления объективной меры межрегиональной экономической дифференциации на основе максимально возможного сокращения дотационности российских регионов (ликвидация феномена абсолютной дотационности субъектов Федерации) с полномасштабным запуском механизма их саморазвития, сокращения межрегиональной миграции трудовых ресурсов и пр.

Исследования также подтвердили тот факт, что проблему позитивного экономического выравнивания субъектов Федерации только одни инфраструктурные и иные проекты и государственные программы сами по себе не решают. Такой эффект возможен исключительно за счет согласованного и целенаправленного использования всех институтов и инструментов федеральной региональной политики, ныне разбросанных между различными федеральными ведомствами. Это — система государственных программ и инвестиционных проектов, использования различных «институтов развития», осуществления мер поддержки предпринимательства и пр. (см. раздел 2 данного отчета). Однако в целом задача создания единого центра разработки, реализации и мониторинга федеральной политики регионального развития в «Основах...» не ставится. Это неизбежно спроецирует нынешнюю ситуацию ведомственной разобщенности на всю систему институтов и практических инструментов государственной политики регионального развития в Российской Федерации.

## **2. Типизация субъектов Федерации как основной принцип государственной политики регионального развития**

К числу принципиальных новаций современного этапа политики пространственного регулирования следует отнести глубокое осознание необходимости осуществления гибкой (адресной) федеральной политики регионального развития, основанной на типизации регионов России, на учете характерных для них особенностей и ключевых факторов экономического роста.

Необходимость практической реализации этого вектора государственной политики пространственного развития уже закреплена на нормативно-правовом уровне. Так, названное выше Постановление Правительства РФ № 870 от 20 августа 2015 г. определяет одним из условий эффективной региональной политики ее осуществление на основе «отнесения городов и регионов Российской Федерации к определенным типам». Также в названном Указе Президента РФ № 13 от 16 января 2017 г. положение о селективности или адресности в региональной политике государства сформулировано еще более конкретно. К основным принципам такой политики в документе отнесен «дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей».

Действующая СПР формально также декларирует дифференцированный подход как принцип государственной политики регионального развития, но, к сожалению, не в достаточно конкретном виде. В документе указывается на «дифференцированный подход к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учетом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий».

Однако понятие «территория» не является аналогом того или иного вида публично-правовых образований (субъект Федерации или муниципальное образование), в результате чего этот важный тезис Стратегии теряет четкую адресацию. Анализ содержания данного документа показывает, что скорее всего в нем в аспекте адресной политики развития территорий доминирует поселенческий аспект, а не уровень субъектов Федерации. В определении основ адресной политики регионального развития в документе отчетливо выделяются лишь некоторые элементы квазитипизации регионов России. Например, в виде обозначения особых подходов к развитию так называемых «геостратегических территорий Российской Федерации», причем с довольно умозрительным определением их отличительных признаков, в основном экономико-географического характера.

Так, согласно СПР, «геостратегическая территория Российской Федерации» – территория в границах одного или нескольких

субъектов Федерации, имеющая существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности России, характеризующаяся специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности. Однако на деле довольно трудно найти такой субъект Федерации, который при всем желании невозможно было бы подтянуть под это определение. Также обозначается наличие особых задач в развитии приграничных субъектов Федерации. Правда, за рамками СПР Правительством РФ был все же предпринят такой важный и практически значимый шаг, как выделение группы из десяти субъектов Федерации в наиболее сложном социально-экономическом положении, которым будет оказано дополнительное содействие (Псковская и Курганская области, Алтайский край, Республики Тыва, Алтай, Адыгея, Карелия, Марий Эл, Чувашия и Калмыкия).

Между тем, практическое утверждение адресного подхода к различным типам субъектов Федерации выступает необходимым условием общей активизации регионального вектора социально-экономической политики государства и повышения ее результативности. Однако, как показали проведенные исследования, само по себе признание необходимости адресного характера государственной политики регионального развития и ее отдельных инструментов ничего не решает, если оно не базируется на обоснованной типологии субъектов Федерации. Речь идет о типологии, исключающей по возможности субъективные (чисто экспертные) оценки и реализуемой путем применения к каждому типу регионов соответствующего набора мер (инструментов) государственной политики регионального развития. Решение этой задачи требует разработки новых теоретико-методологических подходов, основанных на выявлении и ранжировании наиболее типичных признаков, определяющих долговременные тренды развития регионов различной типологии, а также на определении ключевых проблем (ограничителей роста) для различных групп субъектов Федерации.

Необходима разработка методологических основ типизации регионов России (может быть, даже несколько вариантов типизации сообразно различным критериям), а также уточнение специализации различных видов государственных программ и федеральных институтов развития как инструментов адресной реги-

ональной политики и пр. Это предполагает целевую ориентацию всех институтов и инструментов федеральной региональной политики (в частности, использование нескольких моделей межбюджетных отношений; локализацию государственных программ территориального развития, тех или иных видов федеральных институтов развития) на конкретные типы регионов.

В рамках коллективного исследования в подготовке приняли участие представители нескольких научных направлений Института экономики РАН, была проведена работа по типизации (кластеризации) субъектов Российской Федерации<sup>13</sup>. Целью данной работы было формирование теоретико-методологических посылок к практической реализации адресной модели государственной политики регионального развития. Данное исследование показало, что в первом кластере регионов (субъекты Федерации с наиболее высоким потенциалом роста и эффективностью его использования) наиболее значимыми (т.е. результативными в плане динамики ВРП) могут оказаться относительно малозатратные меры по поддержанию уже фактически сложившегося в этих регионах благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, по стимулированию агломерационных процессов; по формированию новых и дальнейшему развитию кластерных структур и инновационных институтов в промышленности; по логическому продолжению ранее взятого курса на общее дерегулирование предпринимательской и инвестиционной деятельности и пр. Это — первый пласт регионов, который реально может перейти к модели устойчивого саморазвития<sup>14</sup>.

В отношении регионов второго и третьего кластеров целесообразной видится более сбалансированная федеральная региональная политика, относительно близкая к ее действующей модели, комбинирующая некоторое подтягивание уровня жизни в данных регионах через систему финансового выравнивания с комплексом мер по стимулированию инвестиционных и инновационных процессов в их экономике.

---

13. Рубинштейн А.Я., Бухвальд Е.М., Бураков Н.А.; Кольчугина А.В.; Славинская О.А. Региональный индекс экономического развития и ранжирование субъектов Федерации. (Научный доклад). М: Институт экономики РАН. 2019.

14. Бухвальд Е.М. «Саморазвитие» регионов и приоритеты регулирования пространственной структуры российской экономики // Федерализм. 2018. № 2. С. 32–45.

В отношении регионов четвертого кластера наиболее значительный эффект, как показывает проведенное исследование, может дать мощная федеральная инвестиционная интервенция. Под этим имеется в виду осуществление в этих регионах крупномасштабных инвестиционных проектов как производственного, так и особенно инфраструктурного характера, что заложено в принятом Правительством РФ «Комплексном плане модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года»<sup>15</sup>.

Наконец, в отношении регионов пятого кластера приоритетными видятся мероприятия по качественному подъему человеческого потенциала данной группы субъектов Федерации, поскольку в данном случае только такие меры могут создать необходимую базу для последующего осуществления мер, направленных на укрепление инновационного потенциала данных территорий и их насыщение необходимым объемом инвестиций, созданием дополнительных рабочих мест. Эти выводы позволили определить те институты и инструменты федеральной политики регионального развития, которые могут быть наиболее эффективно использованы в отношении конкретных типов (кластеров) субъектов Федерации (табл. 3).

Таблица 3. Инструменты федеральной политики регионального развития по различным типам субъектов Российской Федерации

Типы (кластеры) регионов	Наиболее значимые инструменты федеральной политики регионального развития
1 и 2 кластеры (бездотационные и низко дотационные регионы <sup>16</sup> – до 20% доли дотаций в собственных доходах регионального бюджета)	Дополнительные доли федеральных налогов (НДС – около 5%); федеральные и региональные наукограды; федеральные и региональные (при федеральной поддержке). Особые экономические зоны (промышленно-производственные и технико-внедренческие); поддержка кластерных структур; расширение прав в сфере налогового администрирования

15. Распоряжение Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года». – URL: <http://government.ru/docs/34297/>; Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_297432/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/).
16. Показатели степени дотационности субъектов Федерации в расчетах не участвовали и в данную таблицу были введены экспертно, по принципу доминирующей характеристики и в контексте указания на то, что в дальнейшем этот показатель также должен быть интегрирован в методику кластеризации регионов.

Окончание табл. 3

Типы (кластеры) регионов	Наиболее значимые инструменты федеральной политики регионального развития
3 и 4 кластеры (преимущественно средне дотационные регионы (от 20% до 40% доли дотаций в собственных доходах регионального бюджета)	Дотационная поддержка регионов с нарастающим значением субсидирования государственных программ развития территорий, в частности, субсидирование региональных программ промышленной кластеризации, поддержки малого и среднего предпринимательства; создание территорий опережающего социально-экономического развития; постепенное замещение дотаций субсидиями и бюджетными кредитами; содействие в нормализации ситуации с государственным долгом субъектов Федерации
5-й кластер (высоко дотационные регионы (более 40% доли дотаций в собственных доходах регионального бюджета)	Дотации на общее финансовое выравнивание, фонды и государственные программы территориального развития. Создание «зон территориального развития». Дополнительное содействие в развитии социальной сферы и транспортной инфраструктуры. Осуществление специальных федеральных программ развития промышленности (промышленные парки и пр.), а также поддержки малого и среднего предпринимательства

Конечно, в полученных в ходе проведенного исследования результатах типизации субъектов Федерации и их дифференциации по параметрам дотационной зависимости нет полной сходимости. Так, в 2018 г. получателями наибольшего объема дотаций из федерального бюджета были Республика Дагестан (3-й кластер) и Республика Саха–Якутия (2-й кластер). При этом Республика Дагестан оказалась в числе регионов с наибольшим отставанием по эффективности использования своего экономического потенциала. Напротив, в Республике Саха–Якутия этот показатель значительно лучше, но ситуация может быть объяснена исключительно спецификой экономики данного добывающего региона.

Для успешного осуществления гибкой, адресной государственной политики регионального развития, как показало исследование, необходимо осуществить следующие шаги:

- решить задачу стратегического согласования всех каналов (инструментов) федерального финансирования социально-экономического развития регионов, в частности, идущего через целевые территориальные программы раз-

вития, внепрограммные инвестиционные проекты, через деятельность институтов территориального развития, а также в рамках стандартной системы межбюджетных взаимодействий;

- в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (по сравнению с имеющимся вариантом) следует существенно расширить и детализировать раздел, раскрывающий систему институтов и инструментов федеральной политики регулирования пространственной структуры российской экономики; их специфику, в частности, их ориентацию на решение социально-экономических задач различных типов регионов России (деформализация адресного подхода);
- доработать и принять федеральный закон об основах политики регионального развития. В частности, в данном законе следует утвердить типизацию субъектов Федерации как основной принцип государственной политики регионального развития, основные критерии для формирования государственных программ территориальной направленности, а также территориального размещения и функциональной специализации федеральных «институтов развития», а также федеральной поддержки различных «институтов развития» регионального уровня.

### **3. Сбалансированность пространственной картины расселения**

Стратегирование пространственного развития представляет собой многоплановую задачу, затрагивающую не только традиционную проблему размещения производительных сил, но и широкий круг вопросов соотношения различных типов поселений, агломерационных процессов, определения роли каждого типа поселений и агломерационных образований в обеспечении социально-экономического развития страны и ее регионов. Активно развернувшаяся при обсуждении проекта Стратегии пространственного развития (СПР) дискуссия «мегаполисы и/или малые и средние города» в итоге не привела к формированию единой по-

зии<sup>17</sup>. Итоговый вариант СПР, с одной стороны, отдает должное лидирующей роли мегаполисов и крупных агломераций в развитии экономики страны. Но, с другой стороны, документ справедливо исходит из того, что реализация этой роли мегаполисов и крупных агломераций не должна привести к запустению малых поселений и моногородов, полностью или частично утративших базу своего социально-экономического развития.

Причина сложной социально-экономической ситуации в малых и моногородах страны скрывается не только в неэффективности предпринимавшихся мер политики регулирования расселения, сколько в недостаточном внимании к развитию экономики и социальной сферы российских регионов — демографических доноров и их муниципальных образований. Сыграл свою роль и фактор возрастающей притягательной силы узкого круга российских мегаполисов, которые последовательно откачивают трудовые ресурсы с иных территорий, включая малые города и утратившие рабочие места моногорода. Эта проблема имеет и четкий межрегиональный аспект. Учитывая неравномерность распределения малых городов, и особенно моногородов, по территории субъектов Федерации, можно утверждать, что активная политика подъема малых и моногородов — дополнительный импульс в решении задачи позитивного экономического выравнивания регионов России в целом.

Проблема моногородов — одна из наиболее сложных в регулировании пространственного развития российской экономики<sup>18</sup>. Речь идет о городах, которые в ходе реформ утратили свои градообразующие предприятия. Это — предприятия, формировавшие ранее не только основной объем хозяйственной деятельности, не только основную долю рабочих мест и доходов местных бюджетов, но чаще всего поддерживавшие (финансировавшие) всю коммунальную, социальную и прочую инфраструктуру этих городов. Большинство моногородов, преимущественно продукт советской эпо-

- 
17. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. О территориальной сбалансированности российской экономики // Самоуправление. 2015. № 4. С. 11–14; Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Поселенческий аспект стратегии пространственного развития для России // Федерализм. 2019. № 1. С. 38–55.
18. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Моногорода России: от аутсайдеров к лидерам экономического развития // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 5. С. 7–21; Изотова О.В. Моногорода: поддержка государства // Бюджет. 2018. № 5 (185). С. 81–85; Гаримова П.А. Проблемы и перспективы развития моногорода // Вестник науки. 2018. Т. 2. № 6 (6). С. 4–7.

хи<sup>19</sup>, на сегодня уже являются бывшими, т.к. прежнее градообразующее предприятие утрачено без шансов на его восстановление.

Изначально в 2014 г. Правительством РФ в Перечень моногородов было включено 313 моногородов, в том числе: 75 моногородов 1-й категории (со сложным социально-экономическим положением); 149 моногородов 2-й категории (в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения); 89 моногородов 3-й категории (со стабильной ситуацией). В Перечень моногородов Распоряжениями Правительства РФ было внесено пять изменений, последнее – в мае 2016 г. В результате общее количество моногородов составило 319 (317), в т.ч. моногородов 1-й категории увеличилось до 100 (на 33%); 2-й категории сократилось до 148 (на 1 моногород); 3-й категории сократилось до 71 (на 20%). Моногорода расположены на территории 61 субъекта Российской Федерации. Больше всего моногородов в Кемеровской области (24 моногорода), Свердловской (17) и Челябинской (16) областях. Наибольшее количество кризисных моногородов отмечено в Приволжье (21 моногород) и Сибири (20 моногородов), на Северо-Западе и в Центре страны (18) (см. табл. 4).

Осуществление мер по восстановлению хозяйственной активности в моногородах в последние годы осуществляется прежде всего за счет средств НКО «Фонд развития моногородов». В деятельности по поддержке моногородов участвует «Фонд развития промышленности», который в настоящее время преимущественно позиционирует себя как институт содействия среднему бизнесу. Кроме того, сейчас моногорода могут рассчитывать на создание ТОСЭР. Таких территорий на данный момент в моногородах создан не один десяток, хотя большинство из них существует только на бумаге из-за отсутствия крупных инвесторов, существенный результат в этом направлении достигнут именно в наиболее крупных моногородах.

Осуществляемый ныне переход к системе стратегического планирования дает возможность не только более глубоко подойти к решению проблемы социально-экономического возрождения моногородов России, но и, что особенно важно, системно интегрировать предпринимаемые в этом направлении шаги в общую стратегию

---

19. *Меерович М.Г.* Советские моногорода: история возникновения и специфика // Вестник Кемеровского государственного университета. 2018. № 1 (73). С. 53–65.

развития российской экономики. Это предполагает, в частности, согласование основных задач государственной региональной политики с теми приоритетами, которые фиксируются в стратегиях пространственного и отраслевого развития, а также в иных приоритетных программах и проектах. Пока такое согласование явно не обеспечивается. Так, в Стратегии пространственного развития моногорода упоминаются в связи с задачей на диверсификацию их экономики, но без четких указаний на то, какое место проблемы этих поселений должны занять в государственной политике регионального развития и какие инструменты этой политики должны быть использованы для последовательного решения данных проблем.

Кроме того, декларируемые здесь намерения, как и во многих иных случаях, адресуются моногородам вообще, вне анализа специфики ситуации в различных типах моногородов. До настоящего времени ни в официальных документах, ни в научных исследованиях не сложилось четких представлений о том, для каких типов моногородов по характеру причин их нынешней кризисной ситуации более предпочтительны те или иные инструменты государственной поддержки. Между тем, весь отечественный и зарубежный опыт говорит о том, что комплекс мер поддержки того или иного моногорода — откровенно уникальный «феномен»<sup>20</sup>.

При разработке указанных мер поддержки следует принять во внимание два момента. Во-первых, примерно половина моногородов — это малые города (с населением до 50 тыс. чел.), и в абсолютном большинстве — малые и средние города (хотя и есть исключения, как, например, Тольятти и Череповец). Во-вторых, во многих моногородах прежние градообразующие предприятия полностью прекратили существование и, соответственно, исчезли формальные основания считать эти поселения монопрофильными. Они влились в круг обычных проблемных малых и средних городов России. Эту ситуацию можно было предугадать заранее, т.к. при принятии 709-го постановления Правительства РФ моногорода идентифицировались по социально-экономическим показателям не на текущий момент, а за 5 предшествующих лет. В этой связи уже тог-

---

20. *Zemlyanskii D.Yu.* Single industry towns in Russia // *Regional Research of Russia*. - 2011. - Vol. 1, No 1. P. 99–102; 24 *Kryukova E.M., Vetrova E.A., Maloletko A.N., Kaurova O.V., Dusenko S.V.* Social-economic problems of Russian mono-towns // *Asian Social Science*. - 2015. - Vol. 11, No 1. P. 258–260.

да во многих случаях справедливо было бы оперировать понятиями «реальные» и «бывшие» моногорода и, соответственно, структурировать меры государственной поддержки этих поселений. Сейчас эта тенденция обозначилась еще более резко, и Правительство РФ обнародовало намерение сократить список моногородов до 170. Именно они и будут иметь шанс на получение государственной поддержки, хотя теперь уже и не вполне ясно, кто более нуждается в такой поддержке: формально еще остающиеся моногорода или уже бывшие, навсегда утратившие подобный статус и реальный шанс когда-либо его восстановить.

Как показали исследования, есть три основных направления экономической реанимации моногородов. Первый путь — полное или хотя бы частичное восстановление хозяйственной деятельности градообразующего предприятия за счет его технической модернизации, перепрофилирования и пр. Второй путь — привлечение инвесторов, которые на основе имеющихся промышленных площадок способны создать новые производства, в т.ч. и кластерного типа. Третий путь — полное обновление экономического лица моногорода, например, как логистического, туристско-рекреационного или досугового центра. Есть и вариант, связанный с ликвидацией моногорода как неперспективного (особенно в регионах Крайнего Севера). Решить, какой алгоритм реанимационного действия целесообразен для того или иного моногорода можно только на основе экспертного изучения сложившейся в нем ситуации, а также экономически и социально аргументированного выбора путей ее исправления.

На основе проведенных исследований стало возможным сформулировать ряд предложений, направленных на повышение действенности государственной политики в отношении моногородов России. Прежде всего, с учетом фактически сложившейся сегодня ситуации, целесообразно изменить саму модель государственной поддержки моногородов. В одном векторе этой поддержки следует оставить только те поселения, которые еще сохранили шанс на устойчивое развитие в категории монопрофильных за счет той или иной формы реанимации градообразующего предприятия. Все остальные — бывшие моногорода, очевидно утратившие этот признак, следует интегрировать в общий блок проблемных малых

и средних городов, разработав для них дифференцированные меры поддержки и восстановления хозяйственной деятельности.

Системным решением проблем оставшихся моногородов может стать принятие государственной программы «Поддержка моногородов Российской Федерации», которая была бы включена в блок государственных программ «Сбалансированное региональное развитие».

Программа должна реализовать следующие задачи:

- провести новую типизацию моногородов по характеру социально-экономической ситуации и потребным мерам государственной поддержки;
- согласовать целевые меры поддержки моногородов в рамках политики регионального развития с мероприятиями, осуществляемыми в рамках государственных программ отраслевого характера, при осуществлении национальных проектов и пр.;
- обеспечить активное использование механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства, которое, согласно международному отечественному опыту, именно в пределах моногородов позволяет наиболее конструктивно решать задачи хозяйственного и социального развития территорий.

Важным аспектом политики пространственного регулирования выступает улучшение ситуации с малыми городами России. В этих поселениях проживают в настоящее время около 16 млн человек, т.е. 11–12% населения страны. В зоне административного и социально-экономического влияния малых городов проживают до 30 млн человек, т.е. примерно 20% населения страны (около 70% малых городов являются центрами муниципальных районов, что означает сосредоточение в них базовой административной, социальной и иной инфраструктуры, необходимой для окружающих поселений).

Малые города – исторически устойчивый поселенческий феномен. Необходимо отметить, что все большие города в процессе своего развития проходили стадию малого города. И напротив: есть тенденция перехода средних городов в категорию малых. Причиной является полная или частичная утрата сосредоточенной в них экономической деятельности и значительной доли населения. Так,

к 2017 г. по сравнению с 2010 г. из категории средних городов перешли в категорию малых следующие населенные пункты: Балахна (Нижегородская область); Лесной (Свердловская область); Донецк (Ростовская область); Ливны (Орловская область); Вышний Волочек (Тверская область). В последние годы (2012–2018 гг.) в Российской Федерации отмечается снижение количества малых городов. Это связано с включением малых городов в более крупные агломерации, а в отдельных случаях – и в связи с утратой статуса города или поселения городского типа (табл. 4).

Таблица 4<sup>21</sup>. Сдвиги в структуре расселения по видам населенных пунктов в России (в % к итогу городского населения)

Год	Крупнейшие города (свыше 1 млн чел.)	Очень крупные города (от 500 тыс. до 1 млн чел.)	Крупные города (от 100 тыс. до 500 тыс. чел.)	Средние города (от 50 тыс. до 100 тыс. чел.)	Малые города (до 50 тыс. чел.)
2002	28,58	12,93	29,60	11,56	17,33
2010	28,94	16,15	26,91	11,14	16,86
2018	33,08	13,26	27,73	10,35	15,58

Малые города достаточно неравномерно распределены по федеральным округам и субъектам Российской Федерации (табл. 5 – 8).

Таблица 5. Группировка городов Российской Федерации по численности проживающего в них населения по федеральным округам (на 1 января 2018 г.)<sup>22</sup>

Федеральные округа	Всего	В том числе, с числом жителей (чел.)					
		до 49999	50000 – 99999	100000 – 249999	250000 – 499999	500000 – 999999	1000000 и более
Российская Федерация	1095	777	151	91	39	22	15
Центральный	303	224	33	26	15	3	2
Северо-Западный	146	121	14	4	6	-	1
Южный	96	45	16	10	3	2	2

21. Составлено по: Итоги переписи населения 2002 г. Официальный сайт Росстата. – URL: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=9>; Итоги переписи населения 2010 г. Официальный сайт Росстата. – URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm); Статистический Бюллетень Росстата «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г.». – URL: <https://www.gks.ru/compendium/document/13282?print=1>.
22. Составлено по: Статистический Бюллетень Росстата «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г.». – URL: <https://www.gks.ru/compendium/document/13282?print=1>.

Окончание табл. 5

Федеральные округа	Всего	В том числе, с числом жителей (чел.)					
		до 49999	50000 – 99999	100000 – 249999	250000 – 499999	500000 – 999999	1000000 и более
Северо-Кавказский	57	32	11	10	3	1	-
Приволжский	200	133	35	15	4	8	5
Уральский	115	82	17	8	5	1	2
Сибирский	130	90	19	11	2	5	3
Дальневосточный	66	50	6	7	1	2	-

Таблица 6. Группировка субъектов Российской Федерации по числу малых городов на 1 января 2018 г.<sup>23</sup>

Количество малых городов в субъекте РФ	Число субъектов РФ
Малые города отсутствуют	1
От 1 до 5 малых городов	23
От 6 до 10 малых городов	22
От 11 до 15 малых городов	23
Свыше 16 малых городов	12

Таблица 7. Группировка субъектов Российской Федерации по доле населения, проживающего в малых городах на 1 января 2018 г.<sup>24</sup>

Доля населения, проживающего в малых городах по субъектам Федерации	Число субъектов Федерации
0–5%	1
5–10%	23
10–20%	22
20–30%	23
30% и более	12

Таблица 8. Группировка субъектов Российской Федерации по доле населения, проживающего в малых городах (на 1 января 2018 г.)<sup>25</sup>

Субъекты РФ с наибольшей долей населения, проживающего в малых городах	Доля населения, проживающего в малых городах (в %)	Субъекты РФ с наименьшей долей населения, проживающего в малых городах	Доля населения, проживающего в малых городах (в %)
1. Чукотский автономный округ	100,0	1. Магаданская область	4,9
2. Ненецкий автономный округ	100,0	2. Удмуртская Республика	6,0
3. Ленинградская область	50,07	3. Самарская область	6,4

23. Составлено по: Статистический Бюлетень Росстата «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г.». – URL: <https://www.gks.ru/compendium/document/13282?print=1>.

24. Там же.

25. Там же.

Окончание табл. 8

Субъекты РФ с наибольшей долей населения, проживающего в малых городах	Доля населения, проживающего в малых городах (в %)	Субъекты РФ с наименьшей долей населения, проживающего в малых городах	Доля населения, проживающего в малых городах (в %)
4. Ямало-Ненецкий автономный округ	47,63	4. Тюменская область (без автономных округов)	6,6
5. Сахалинская область	44,82	5. Ульяновская область	6,8

Данные приведенных выше таблиц показывают, что в настоящее время малые города России теряют население; особенно это касается наиболее активного – трудоспособного сегмента трудовых ресурсов. Эта часть населения малых городов переезжает в областные центры (в некоторых из них проживает уже более половины всего населения соответствующего региона), в другие регионы на постоянное жительство или работает в них по принципу челночной миграции. В целом, за период с переписи населения 2010 г. до конца 2018 г. население малых городов сократилось почти на 500 000 человек. В 2010 г. оно составляло 16,9% всего городского населения страны, а на начало 2018 г. – 15,58%. Численность населения в средних городах (от 50 тыс. до 100 тыс. человек) за этот период также сократилась, но в меньшей степени – на 260 000 человек.

На каких принципах должна строиться концепция того или иного программно-стратегического документа, формирующего основы государственной политики в отношении малых городов? Проведенные исследования, а также результаты анкетирования муниципальных образований малых городов, проведенного авторами при содействии Союза малых городов России<sup>26</sup>, позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, необходимо утвердиться на позиции, что решение проблем малых городов не ограничивается лишь рамками стратегирования пространственного развития, а должно осуществляться на базе всей системы документов стратегического планирования, где проблемы малых городов и пути их решения должны найти особое отражение.

26. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Проблемы малых городов в зеркале анкетирования // Самоуправление. 2019. № 4 (117). С. 53–56.

Во-вторых, должно быть обеспечено сочетание адресных мер поддержки в отношении малых городов с единой политикой пространственного регулирования в экономике, предотвращающей центростремительные тенденции в размещении производительных сил в стране. Если такую политику официально не утвердить и практически не реализовывать, все точечные меры поддержки малых городов неизбежно будут иметь только частичный эффект.

В-третьих, акцент должен делаться не на инструменты масштабного вспомоществования малым городам со стороны государства, а на экономические, прежде всего финансовые, механизмы их саморазвития, в частности, за счет более активной поддержки в этих городах малых и средних форм хозяйствования.

В-четвертых, понятия «государственная политика в отношении малых городов» и «федеральная политика в отношении малых городов» не равнозначны. По сути, эта политика должна строиться на четком разграничении полномочий и балансе ответственности Федерации и ее субъектов, причем в отношении последних эта ответственность должна взвешиваться как по демографическому весу малых городов в конкретном регионе, так и по объему тех экономических ресурсов, которые регион может выделить для их поддержки. Механизм такого взаимодействия должен формироваться на основе согласования федеральной стратегии пространственного развития со стратегиями и планами территориального развития субъектов Федерации.

В-пятых, базирование государственной политики в отношении малых городов на принципах адресности, основанной на типизации малых городов как реципиентов тех или иных форм поддержки. В этом смысле большое значение имеет типологическая характеристика города, поскольку при наличии общих проблем, задач и способов их решения существуют специфические проблемы, особенности и свои точки роста в каждой типологической группе малых городов.

Типизацию, практически пригодную для разработки целых мер государственной политики, можно представить в виде ряда последовательных итераций на основе экспертного анализа:

- 1) малые города, способные восстановить свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность, действуя

в обычных условиях хозяйствования и налогово-бюджетных отношений за счет более эффективного использования собственной экономической базы;

2) малые города, способные восстановить свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность, используя только косвенные методы поддержки (налоговые льготы локальным предпринимателям и инвесторам; информационная и маркетинговая поддержка и пр.);

3) малые города, способные восстановить свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность только при условии оказания прямых форм поддержки (федеральное и региональное софинансирование объектов производственной, транспортной и социальной инфраструктуры, инфраструктуры поддержки МСП и пр.);

4) малые города, способные восстановить свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность только за счет оказания им широкого круга мер чрезвычайной помощи в статусе «поселение в кризисе», включая, помимо названного, прямую социальную поддержку населения;

5) малые города, экономические и социальные проблемы которых могут быть решены за счет агломерационных процессов с созданием единых муниципальных образований и их органов управления;

6) малые города, не имеющие реальных экономических и социальных перспектив и попытка реанимации которых была бы заведомо безрезультатной (малые города, в исключительных случаях подлежащие расселению).

Практика показывает, что для всех малых городов (вне зависимости от их функциональных и территориальных характеристик) основным направлением укрепления их экономической и финансово-бюджетной базы, а также решения основных социальных проблем (безработица, бедность) является развитие малых форм хозяйствования. Так, для городов – центров сельскохозяйственных территорий характерно развитие предприятий по переработке продукции сельхозпроизводителей и по их обслуживанию.

Для исторических городов – центров традиционных ремесел и художественных промыслов точками роста являются раз-

витие предпринимательства в области туризма и его инфраструктуры. Для рекреационных малых и средних городов (включая санаторно-курортные) – это МСП в области индустрии восстановления здоровья, организации отдыха и развлечений. Для научно-производственных городов и ЗАТО потенциальными точками прорыва являются развитие малых научных и промышленно-инновационных предприятий и инновационной инфраструктуры; укрепление и развитие градо- и бюджетообразующих предприятий посредством их реструктуризации и диверсификации производства.

#### **4. Проблемы правового обеспечения государственного регулирования пространственного развития и региональной политики**

Развернувшаяся в последнее время работа по подготовке ключевых документов стратегического планирования, предусмотренных 172-м федеральным законом, убедительно показала, что данный закон и сам по себе не исчерпывает проблем нормативно-правового регулирования такого планирования. Актуально потребованы изменения и дополнения к целому ряду иных законодательных актов. Сказанное в полной мере относится и к пространственному аспекту социально-экономического стратегирования. Это прежде всего определяет целесообразность преодолеть затянувшуюся тупиковую ситуацию в области законодательного регулирования региональной политики в стране и вернуться к доработке и принятию Федерального закона «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации». Подобный законопроект<sup>27</sup> был внесен в Государственную думу Российской Федерации еще в 2000 г.(!); длительное время продолжал находиться на рассмотрении и лишь относительно недавно был списан в архив – именно тогда, когда потребность в этом регулятивном документе обозначилась наиболее зримо. Между тем, в настоящее время необходимость принятия такого закона диктуется тем, что в сфере политики регионального развития сложился широ-

---

27. Законопроект № 18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» (новая редакция). – URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=18259-3&02>.

кий круг вопросов, которые не имеют исчерпывающего правового регулирования<sup>28</sup>.

Например, это касается необходимости законодательного закрепления адресной модели государственной политики регионального развития, в т.ч. и использования нескольких моделей межбюджетных взаимодействий федерального центра с субъектами Федерации на основе выделения в числе последних ряда целевых групп. Такую дифференциацию можно осуществить по критериям бюджетной обеспеченности, по степени дотационности и дефицитности регионального бюджета; по величине субфедерального государственного долга и пр.

Чтобы избежать в последующем всяких двусмысленностей, целесообразно закрепить в законе позитивное экономическое выравнивание субъектов Российской Федерации как основную задачу государственной политики регионального развития с акцентом на возрастающее значение выравнивания экономики России именно как пространства инновационного развития. Сегодня постановка этой задачи носит всплывающий характер: то она появляется в официальных документах, то исчезает. Те оценки, которые дает в этой связи Минэкономразвития РФ, варьируют по методике и по итоговым данным, а в Стратегии пространственного развития в числе ее немногочисленных целевых индикаторов этот показатель вообще не присутствует.

Аналогично можно и нужно было бы закрепить в указанном законе систему критериев отбора регионов (макрорегионов), в отношении которых формируются федеральные программы территориальной направленности. Часто используемый при аргументации таких программ принцип приоритетности допускает и субъективные трактовки, которые можно исключить, если смысл этого принципа будет закреплен законодательно. Кроме того, в соответствии с законом о государственной региональной политике потенциальными бенефициарами государственных программ территориального развития, по опыту некоторых стран, могут быть определены регионы, которые на основе законодательно закрепленных критериев объявлены «территориями экономического бедствия». Это

---

28. Бухвальд Е.М. Время вернуться к закону о государственной политике регионального развития // Законодательство и экономика. 2017. № 2. С. 7–16.

создаст правовую основу для того, чтобы данные территории были получателями дополнительных форм государственной помощи при одновременном принятии на местах специальных программ по оздоровлению региональных финансов.

В законе по основам государственной политики регионального развития необходимо отрегулировать правовой статус целого ряда институциональных новаций, закрепленных в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. Особенно это касается института так называемых «геостратегических территорий» и тех специфических форм государственной поддержки, на которые они могут рассчитывать. Это также касается и большого многообразия перспективных центров экономического роста, т.к. их перечисление в Стратегии не сопровождается ни определением особого статуса этих центров, ни конкретизацией их возможностей на получение дополнительных мер государственной поддержки.

Необходимо внести правовую упорядоченность в целевую функцию и пространственную локализацию федеральных институтов развития. Круг таких институтов как инструментов региональной политики в настоящее время достаточно большой, но экономически обоснованной привязки каждого из них к специфическим задачам тех или иных субъектов Федерации не существует. Пространственно эти институты локализуются неравномерно; каждому их типу не установлена целевая задача как инструменту политики регионального развития<sup>29</sup>. Видимо, в отсутствие такого целеполагания и кроется причина того, что многие из этих институтов (в частности, федеральные особые экономические зоны), несмотря на огромные бюджетные вливания, так и не оправдали возлагавшихся на них надежд. Это прежде всего касается инвестиционного эффекта деятельности институтов развития и их позитивного воздействия на социально-экономическое развитие территорий локализации.

Правовой аспект данной проблемы в том, что создание таких институтов развития регулируется отдельными федераль-

---

29. Бухвальд Е.М., Виленский А.В. Институты развития в стратегическом планировании пространственной структуры российской экономики // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 1. С. 77–86.

ными законами, а единого правового акта, регулирующего функциональную специализацию подобных институтов, принципы их пространственного размещения и деятельности как инструментов региональной политики, не существует. Основой для этого должны стать федеральный закон об основах государственной политики регионального развития, а также включение целевого блока регулирующих эту политику правовых норм в закон о стратегическом планировании.

Закон должен закрепить включение в число акторов политики пространственного регулирования так называемых ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации, ныне утративших роль значимого участника такой политики. В значительной мере ассоциации были потеснены созданными в 2000 г. федеральными округами. Именно они в последнее время взяли на себя функции координации социально-экономической политики субъектов Федерации и ее согласования с мерами федеральной региональной политики. В настоящее время аналогичная проблема возникает и в связи с позиционированием роли обозначенных в СПР макрорегионов.

Очень важной проблемой правовой базы практики пространственного стратегирования выступает необходимость более четкого отражения ключевой роли требований национальной, в т.ч. экономической безопасности для формирования основных положений и целевых индикаторов всех документов стратегического планирования. Проведенные исследования показали, что содержание двух действующих стратегий по безопасности Российской Федерации<sup>30</sup> носит чрезмерно общий, описательный характер. Их целевых индикаторов очень немного; они далеко не охватывают всех аспектов национальной безопасности, в т.ч. и ее социально-экономических составляющих.

Кроме того, эти индикаторы не даются в количественной размерности (т.е. как количественно выраженные пороговые значения). Вследствие этого роль стратегий безопасности как рабоче-

---

30. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/); Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/>.

го документа стратегического планирования, в т.ч. и его пространственного среза, вопреки требованиям 172-ФЗ, крайне ограничена<sup>31</sup>. Эта ситуация может быть исправлена путем внесения изменений и дополнений в целый ряд законодательных актов, в т.ч. и в Федеральный закон «О безопасности»<sup>32</sup>.

- 
31. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Стратегия пространственного развития и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации // Экономика региона. 2019. Т. 15. Вып. 3. С. 631–643.
  32. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_108546/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/).

# Основные факторы формирования пространственной структуры российской экономики

## 1. Инвестиционные факторы пространственного развития экономики

В ходе исследования инвестиционных основ организации экономического пространства и анализа механизмов инфраструктурного обеспечения социально-экономического развития территорий в рамках новой модели пространственного развития были сделаны следующие выводы.

Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года<sup>33</sup> следует оценивать как попытку отказа от методологического подхода, при котором пространственная структура экономики выглядит просто как разбивка различных прогнозных общенациональных показателей социально-экономического, в частности, инвестиционного развития, по регионам страны. Это делало учет локальных региональных особенностей чисто формальным и не несло содержательного, практически значимого смысла. Однако новые перспективы решения «пространственного вопроса» связаны не просто со сменой теоретической позиции, рассматривающей пространство как таковое, как самостоятельный фактор, влияющий на макроэкономические пропорции экономики. Они требуют выбора сценариев пространственного развития и адекватных механизмов их реализации.

Приходится констатировать, что среди заявленных целевых показателей в самой Стратегии нет ни одного, касающегося инвестиционного процесса. Предложенные направления пространственной диверсификации экономического роста недостаточно согласованы с инфраструктурными мероприятиями на региональном

---

33. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. Утверждена Постановлением Правительства РФ 13 февраля 2019г. № 207-п. – URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf>.

уровне и не имеют пока четких решений в отношении долгосрочных источников их финансирования. Из-за этого инвестиционные основы формирования новой модели пространственного развития выглядят скорее как план о намерениях, а не как план конкретных действий.

Были сформулированы опасения, связанные с рассогласованностью представлений об основных инвестиционных механизмах формирования новой модели пространственного развития, что не может не сказаться на перспективах ее реализации. С одной стороны, в Стратегии пространственного развития воспроизводится модель, усиливающая роль государства в принятии инвестиционных решений, что находит отражение и в Комплексном плане, где государственные корпорации становятся проводниками инвестиционных ресурсов через систему государственного заказа, а планы развития инфраструктуры субъектов Федерации включаются в инвестиционные программы субъектов естественных монополий. Но с другой стороны, забирая у регионов финансовую помощь, дотации и заменяя ее строго целевым проектным финансированием, федеральный центр лишает органы власти субъектов Федерации самостоятельности и инициативы в организации экономики на своей территории. В свою очередь, зарегулированность выделения финансирования через государственные структуры часто приводит к тому, что получатели средств на региональном уровне не успевают их освоить в нужные сроки, за что несут экономическую ответственность.

Была обоснована позиция, согласно которой новая пространственная стратегия может быть реализована только как стратегия согласования интересов государства, бизнеса и общества, а ее институциональные основы должны обеспечить регионализацию социально-экономического развития в условиях децентрализации управления и возрастания распыленности инвестиционных процессов по территории страны.

В ходе проведенных исследований дана оценка тем изменениям в территориальной организации экономики, которые должны привести к формированию многополярной модели в соответствии с долгосрочными целями стратегического планирования. Стратегия оперирует такими опорными элементами, как макро-регион, перспективный центр экономического роста (крупные и

крупнейшие городские агломерации, в том числе минерально-сырьевые и агропромышленные центры); перспективная экономическая специализация субъекта Российской Федерации (в том числе создание территорий (инвестиционных площадок) с особым режимом ведения предпринимательской деятельности), приоритетная геостратегическая территория Российской Федерации.

С точки зрения территориальной картины инвестиционного процесса модель пространственного развития, предложенная в Стратегии, не является новацией в государственной региональной политике и объективно обоснована масштабом и неоднородностью экономического пространства, высоким уровнем межрегионального экономического неравенства. Одновременно было подчеркнуто, что пространственная модель, в которой центрами экономического роста становятся фактически все 85 административных столиц российских регионов, в купе с формальным правом органов власти субъектов Федерации добавлять к этому списку наиболее развитые на их территории города и минерально-сырьевые районы, может привести лишь к росту конкуренции регионов в борьбе за федеральную поддержку. Особенно это возможно при распределении инвестиционных проектов, которые будут включены в государственные инфраструктурные программы пространственного развития.

В ходе исследования показана неоднозначность той новации Стратегии, которая связана с выбором в качестве драйвера пространственного развития на региональном уровне отраслей экономической специализации без четкого определения критериев их выделения, что чревато распылением инвестиционных ресурсов, поскольку набор отраслей специализации количественно никак не ограничен. Так, например, у Нижегородской области и Республики Татарстан таких специализаций оказалось 27 (от производства лекарств до автотранспорта и нефтепродуктов), у Ставропольского края – 26, у Республики Башкортостан и Дагестан – 23, в Саратовской и Тюменской областях – 22 и т.д.<sup>34</sup> Иными словами, выделение отраслей эффективной специализации требует решения методических вопросов, связанных с определением отраслей, обладающих максимальной локализацией на данной территории.

---

34. Сайт федеральной службы государственной статистики. – URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/science\\_and\\_innovations/science/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science_and_innovations/science/).

Кроме того, выделены особенности формирования инвестиционных площадок на основе закрепления за регионами отраслей производственной специализации, которые требуют участия в этом процессе региональных органов власти, поскольку данный выбор становится критерием для распределения бюджетных средств. Региональные власти становятся заложниками ситуации, в том случае, когда отрасли, определенные на федеральном уровне как отрасли экономической специализации, оказываются инвестиционно непривлекательными для частного бизнеса на конкретной территории. Поскольку данные механизмы в Стратегии не прописаны, регионы, по сути, оказываются перед выбором: строго следовать рекомендациям сверху или остаться без поддержки.

В ходе изучения инвестиционных механизмов Стратегии пространственного развития российской экономики были выявлены инвестиционные ограничения, связанные с низким уровнем предпринимательской активности на большей части территории страны, которые не нашли должного отражения в предлагаемых пространственно-инвестиционных решениях. К этому следует добавить, что в новой стратегии такие механизмы, как государственно-частное партнерство, концессия, задействованы мало, а большую часть инфраструктурных проектов в регионах планируется реализовывать через систему государственных контрактов.

Это не формирует у частных инвесторов достаточных стимулов к участию в реализации федеральных инфраструктурных проектов и снижает их жизнеспособность. Показано, что необеспеченность регионов инвестиционными ресурсами и низкая инвестиционная активность являются серьезным ограничением в реализации новой модели пространственного развития. Кроме того, обоснована необходимость преодоления ситуации, при которой заключенные в рамках реализации федеральных проектов инвестиционные соглашения лишь частично отражают интересы субъектов Федерации. Эти соглашения не всегда связаны с реальными переменами в сложившейся структуре региональной экономики, а общенациональный тренд, направленный на ликвидацию инфраструктурных ограничений, применительно к региональному уровню, носит характер обязательных, часто искусственных решений федерального центра.

Представляется, что без разработки качественно новых подходов к формированию инвестиционных основ новой модели пространственного развития, которые позволят закрепить реальное участие органов власти регионов в принятии инфраструктурных решений и создадут условия для скачка частных инвестиций, показатели пространственного развития, заявленные в новой Стратегии Российской Федерации до 2025 года, могут остаться благими намерениями.

## **2. Инновационные процессы в экономическом пространстве России**

Одним из направлений работы было определение новых методологических подходов в области стратегического планирования инновационного развития в субъектах Российской Федерации с целью дальнейшей оптимизации разработки пространственной стратегии экономического развития страны. С этой целью была обоснована необходимость формирования самостоятельного инновационного блока проблем в качестве одного из наиболее значимых направлений современной пространственной стратегии развития. Были проанализированы разработанные ранее региональные инновационные стратегии. Выяснилось, что значительная их часть описывала будущие успехи развития своего региона в отрыве от реальных возможностей их выполнения. Кроме этого в них были слабо проработаны приоритеты и механизмы реализации стратегических целей инновационного развития региона. Проведенный анализ состояния дел в инновационной сфере в субъектах Федерации показал, что их инвестиционные стратегии являются скорее декларациями о намерениях, нежели реальным руководством к действиям. В качестве доказательства выдвинутого тезиса была дана оценка прогнозируемых в стратегиях инновационных показателей, изучены возможности заявленных будущих инновационных ориентиров, показан их отрыв от имеющихся экономических ресурсов регионов.

Оценка инновационных региональных стратегий, разработанных в соответствии с утвержденной в 2011 г. Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020

года выявила, что оптимизм прогнозных оценок многих региональных инновационных стратегий развития в значительной степени объясняется тем, что расчеты проводились на основе анализа показателей технического развития за 2000–2008 гг., которые были достаточно высоки по сравнению с последующим кризисным периодом, характеризовавшимся менее позитивными результатами.

В процессе исследования выяснилось также, что представленные в ранее разработанных стратегиях инновационные показатели не корректируются и не обновляются в соответствии с меняющимися условиями экономического развития. Значительная их часть ориентирована на будущие успехи развития своего региона, явно в отрыве от реальных возможностей их выполнения. Результатом такой политики стало сохранение в долгосрочной перспективе низких темпов инновационного развития, отставание от мирового тренда, консервация социально-экономических диспропорций между регионами страны.

Был осуществлен анализ степени существующих межрегиональных инновационных различий. Показано, что наряду с медленными темпами развития инновационной сферы в целом сохраняется ее дисбаланс в региональном развитии. До сих пор лидерство в инновационном развитии принадлежит Центральному федеральному округу, доля которого в 2018 году по разработанным передовым производственным технологиям составила 33,8%. Практически в 2 раза по данному показателю от ЦФО отстают такие промышленные округа, как Поволжский и Уральский. В 2018 году доля разработанных передовых технологий в Поволжском федеральном округе составляла 16,8%, а в Уральском федеральном округе – 17,3%. В Северо-Западном федеральном округе доля разработанных передовых технологий в 2018 году составила всего 12%. В Сибирском Федеральном округе – 8,4%. И в самом конце по показателям инновационного развития находятся Северо-Кавказский и Дальневосточный округа. Их доля соответственно составляет 2,0 и 2,7%. Еще больше межрегиональные инновационные различия проявляют себя внутри федеральных округов.

Следует серьезно повлиять на повышение инновационного развития регионов, сократить межрегиональные различия в техническом уровне, сделав их важнейшим предметом стратегиче-

ского планирования и прогнозирования. В этой связи определена необходимость использования в процессе типизации регионов показателей, характеризующих три основных экономических параметра: инвестиционный, инновационный и человеческий потенциалы, — позволяющих провести реальную типизацию субъектов Федерации для выработки реальных инновационных стратегий, обеспечивающих формирование адекватных мер по преодолению межрегиональных социально-экономических различий и одновременного усиления инновационной составляющей.

Проведенный анализ современной стратегической политики выявил содержащееся в ней противоречие, заключающееся в том, что ее главный тезис о необходимости преодоления существующего межрегионального социально-экономического неравенства на деле является декларативным. Предлагаемые с этой целью инструменты ориентируют скорее на развитие наиболее перспективных в инновационном плане территорий, а значит, и более экономически развитых регионов. Речь идет и о Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. В ней указывалось, что «на данном этапе развития оптимальным является вариант развития с элементами лидерства в некоторых сегментах экономики, в которых имеются или могут быть созданы конкурентные преимущества, по реализации догоняющего варианта в большинстве секторов экономики»<sup>35</sup>. А это означает, что приоритетным в инновационной сфере является развитие тех территорий, которые наиболее способны по своему инновационному и человеческому потенциалам соответствовать запросам современного уровня технического прогресса, т.е. создавать возможности для формирования центров инновационного роста.

Аналогичная картина выявлена при рассмотрении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, в которой содержится то же противоречие. С одной стороны, в Стратегии четко указывается на необходимость «сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации и снижения внутрирегиональных социально-экономических

---

35. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. — URL: <http://static.government.ru/media/files/4qRZEpm161xctpb156a3ibUMjILtn9oA.pdf>

различий», а с другой, делается упор на «развитие перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации – крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций»<sup>36</sup>.

В процессе оценки существующих проблем стратегического развития обоснована необходимость на современном этапе приоритет отдавать развитию тех территорий, которые наиболее склонны к инновационному развитию. С этой целью при типизации субъектов Федерации обосновывается необходимость выделять те присущие регионам специализации, которые уже на данный момент обладают определенным инновационным, инвестиционным и человеческим потенциалами. Пока в Стратегии лишь содержится перечисление для каждого субъекта Федерации возможных перспективных специализаций без оценки инновационного и человеческого потенциалов и конкретных механизмов их эффективного использования. Реальная оценка перспективных специализаций региона может быть определена только в зависимости от того, какое место займет регион в будущем в народном хозяйстве страны, насколько эта специализация будет носить инновационный характер. И то, и другое существенно зависит от того, какой сценарий развития конкретного региона будет реализован в перспективе и будут ли формироваться при этом новые, умные специализации и какова будет их инновационная составляющая.

В анализ инновационного уровня развития российских регионов отобраны наиболее значимые показатели, оценивающие их возможности с точки зрения инновационного потенциала, конкретизированы пути повышения роли региона как субъекта инновационной политики (формирование условий инновационной восприимчивости региональной политики, поддержка точек инновационного роста, использование инструментов финансово-бюджетной политики и механизмов государственно-частного партнерства и т.д.).

Также в рамках проведенного исследования аргументирована необходимость создания новых федеральных и региональных институтов, целью которых должно стать формирование современ-

---

36. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». – URL: <https://www.http://government.ru/docs/35733/>.

ной пространственной структуры российской экономики с акцентом на инновационное развитие субъектов Федерации. Особенно важным принципом их деятельности должен стать ориентир на возможности объективного определения и реализации инновационного потенциала региона, особенно в вопросах определения их инновационных перспективных специализаций, что позволит более точно подходить к характеристике регионов с целью определения их роли в формировании современной пространственной модели развития. Определены наиболее важные институты инновационного развития, которые должны быть задействованы для обеспечения инновационного развития в регионах, чтобы изменить существующую структуру пространственного развития страны. Предложен вариант, позволяющий сформировать институциональные условия, которые позволят обеспечить развитие совместных форм участия государства, региональных органов власти и бизнеса с целью привлечения инвестиционных ресурсов в инновационную сферу регионов.

### **3. Некрупное предпринимательство и его государственная поддержка как инструменты политики пространственного развития**

Несмотря на наличие большого количества работ по проблематике малого и среднего бизнеса (МСП), оказывается, что именно вопросы оценки его роли в социально-экономическом развитии регионов наименее исследованы и в результате имеют множество нередко взаимоисключающих трактовок и оценок. Общепризнанно, что МСП, создавая дополнительные и востребованные рабочие места, а также внедряя инновационные технологии, является неотъемлемым элементом развития региональной экономики. Как совокупность экономических субъектов, взаимодействующих на определенной территории, некрупное предпринимательство охватывает многочисленный слой мелких собственников, которые в силу своей массовости в значительной мере определяют социально-экономический уровень развития экономики отдельных территорий и страны в целом.

Малый и средний бизнес имеет ярко выраженную региональную ориентацию в силу своих специфических особенностей.

Он действует в основном на местных рынках и непосредственно связан с массовым потребителем товаров и услуг и может быстро реагировать на изменения конъюнктуры рынка. Его субъекты ориентируются на потребности местного рынка, а также на существующие возможности, и, уже исходя из этого, строят свою предпринимательскую деятельность.

Роль МСП в экономике региона проявляется во множестве аспектов. Считается, что первым, и наиболее важным, является повышение уровня занятости и samozанятости в регионе<sup>37</sup>. Однако, как отмечают многие авторы, это влияние не является однозначным<sup>38</sup>. Сектор малой экономики позволяет преодолеть такие негативные явления, как нерациональность использования трудового потенциала на региональном уровне; дисбаланс в структуре спроса и предложения по ряду профессий; низкая трудовая мобильность, неадаптированность трудовых ресурсов к меняющимся условиям экономической среды; дефицит предложения рабочей силы в некоторых регионах и пр.

Широко известный постулат об определяющей роли МСП в создании новых рабочих мест был выдвинут американским исследователем Дэвидом Л. Бёрчем в таких работах, как «Процесс создания рабочих мест» («The Job Generation Process»)<sup>39</sup> и «Создание рабочих мест в Америке» («Job creation in America»)<sup>40</sup>. Между тем аналогичные исследования были проведены другими учеными с мировыми именами. И их результаты опровергали постулаты Бёрча. Так, в книге «Создание рабочих мест и изменения на рынке труда» Дэвид Стори и Стивен Джонсон выступили со всесторонней критикой исследования Бёрча и пришли к выводу, что тот переоценил вклад малых фирм в создание новых рабочих мест. Главный вывод Стори и Джонсона состоит в том, что не количество, а качество малых фирм определяет функционирование экономики, и лишь отно-

---

37. Поздеева О.Г., Иванова О.Ю. Региональная экономика. Уралгос. экон. ун-т. Екатеринбург: УрГЭУ. 2017.

38. Бондяшева А.С., Землянухина Н.С. Управление занятостью: роль малого бизнеса в достижении эффективной занятости населения региона // Известия Саратовского университета. Сер: экономика, управление, право. 2016. Т. 16. № 4. С. 424–429.

39. Birch, David L. The Job Generation Process. Cambridge, MA: MIT Program on Neighborhood and Regional Change. 1979.

40. Birch, David L. Job Creation in America. New York: Free Press. 1987.

нительно небольшое число фирм становится основным драйвером роста в экономике<sup>41</sup>. Еще одно направление воздействия не крупного предпринимательства на региональное социально-экономическое развитие выражается в удовлетворении локального спроса и специфических потребностей в специализированной продукции и услугах (т.е. в развитии рынков). Лучшее представление о конъюнктуре рынка дает именно малый бизнес, поскольку учитывает все детали<sup>42</sup>.

Следует выделить такое направление влияния МСП на социально-экономическое развитие региона – обеспечение налоговых поступлений в бюджет субъекта федерации. Заметим, что значимость этого направления не стоит переоценивать. Важно отметить и то, что предприятия малого и среднего бизнеса гарантируют устройство на работу социально нестабильных слоев населения, например выпускников образовательных учреждений, женщин, людей пенсионного возраста, мигрантов. Именно на данных предприятиях они набираются опыта, знаний, достигают продвижения по карьерной лестнице и самореализации. С этим направлением тесно связана и борьба с бедностью.

Важное направление влияния не крупного предпринимательства на экономическое развитие региона выражается в создании части валового регионального продукта и в инновационной деятельности малых предприятий. Малый бизнес является проводником инноваций, активно осваивает новые технологии, а также создает инновационные продукты. В ходе исследования был проведен корреляционный анализ воздействия МСП на пространственное развитие России.

Он был разделен на два блока:

- 1) велись поиски взаимосвязи числа работников юридических лиц МСП и индивидуального предпринимательства с ВРП региона;
- 2) исследовались взаимосвязи между указанным числом работников рассматриваемых видов организаций и общей средней

---

41. Storey, D.J., Johnson S. Job Generation and Labour Market Change. Basingstoke, Hants: Macmillan. 1987.

42. Терехова С.В., Подолькин О.В., Усков В.С., Егорихина С.Ю. Предпринимательство в регионе: состояние, перспективы // Вологда: ИСЭРТ РАН. 2011.

численностью занятых в регионе. В итоге было получено шесть результатов корреляционного анализа по каждой паре переменных в разрезе регионов.

Заметным и одновременно очевидным результатом проведенного анализа следует признать доминирование отрицательной корреляции. Она доминирует как в случае оценки взаимовлияния МСП и ВРП, так и в случае оценки взаимовлияния МСП и общей занятости в экономике ведущих российских регионов.

Очевидно, что длительное сокращение занятости в сфере российского МСП должно было показать отрицательную корреляцию с любым, самым небольшим положительным ростом ВРП по регионам страны. Положительная по ВРП корреляция выявлена только по малым предприятиям – юридическим лицам (напомним, что у МП занятость падала в наименьшей мере по сравнению со СП (средними предприятиями) и ИП (индивидуальными предпринимателями) Северо-Западного ФО, Краснодарского края, Северо-Кавказского ФО, Республики Татарстан, Уральского ФО, Свердловской области, Сибирского ФО, Новосибирской области, Дальневосточного ФО и Приморского края. Диапазон полученных данных по коэффициентам корреляции МП варьировал от 0,11 (Сибирский ФО) до 0,91 (Свердловская область). В целом же по регионам корреляция варьировалась вокруг 0,5, что указывает на не слишком значимую взаимосвязь.

Отрицательная корреляция абсолютно доминировала по средним предприятиям, что всецело объясняется состоянием этой сферы. Положительная связь между занятостью на средних предприятиях в регионах и ВРП – трудноуловима. Диапазон же отрицательной взаимной связи колеблется от 0 до 0,95, то есть эта связь хаотична и практически не поддается интерпретации. Корреляционная взаимосвязь занятости в сфере индивидуальных предпринимателей (ИП) и роста ВРП, номинально, намного более очевидна и свидетельствует о том, что рост ВРП по абсолютному большинству российских регионов сопровождался сокращением занятости у ИП.

Выявленное нами доминирование отрицательной корреляции между занятостью в сфере МСП и общей региональной занятостью свидетельствует о том, что в легальной экономике рост занятости в России происходит преимущественно не за счет сферы

малого и среднего предпринимательства. Ранее упомянутый постулат Бёрча о лидерстве малого бизнеса в создании рабочих мест в нашей стране явно не работает. Что же касается выявленного отрицательного, часто сильного, корреляционного взаимовлияния динамики занятости в сфере МСП и динамики ВРП и общей занятости ведущих российских регионов, то его можно интерпретировать как факт того, что без сферы МСП с ростом ВРП и занятости в регионах положение было бы еще хуже, чем к настоящему времени.

В то же время, результаты нашего корреляционного анализа явно свидетельствуют о недостаточной эффективности реализуемых в субъекте Федерации госпрограмм поддержки МСП и об общей неблагоприятной обстановке для деятельности российских малых и средних предприятий. Но главное — они свидетельствуют о неоднозначном и не очень значительном влиянии МСП на социально-экономическое развитие российских регионов.

Созданная в России обширная федеральная и региональная система поддержки МСП включает в себя большинство элементов, которые имеются в высокоразвитых и развивающихся странах. Работают многочисленные институты развития, в том числе координирующий орган поддержки МСП — АО Федеральная корпорация МСП и Российский Банк поддержки МСП. Количество региональных организаций инфраструктуры поддержки МСП исчисляется десятками. Громадна численность работающих в них служащих.

В последнее десятилетие на поддержку малого и среднего предпринимательства в России, в том числе и на региональном уровне, выделяется гораздо больше ресурсов, чем это было в предыдущие годы. Еще несколько лет назад только прямой объем финансовых средств от федерального правительства достигал 20 млрд рублей против 3–5 млрд руб. в период середины нулевых годов. Общая ежегодная сумма поддержки МСП, включая деньги регионов и льготное кредитование, превысила 100 млрд рублей. На реализацию приоритетного национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы до 2024 г.» намечено израсходовать сотни миллиардов рублей.

При этом широко распространено обоснованное мнение экспертов, что в нашей стране основными лоббистами увеличения

средств на поддержку МСП являются не предприниматели, а чиновники, участвующие в перераспределении выделяемых средств. Проведенные исследования не подтверждают положительной связи между расширением поддержки МСП и положительным развитием МСП в экономике России<sup>43</sup>. Выборочные оценки эффективности поддержки МСП, проводимые Счетной палатой РФ, также указывают на отрицательную эффективность этой поддержки<sup>44</sup>.

Несмотря на правительственные декларации и принятые высоко затратные организационные меры поддержки МСП, особых улучшений в этой сфере не произошло. По ряду параметров, особенно по формальной занятости, сфера МСП в большинстве регионов и в целом по стране еще не вышла на уровень 2008 г. Отметим, однако, что параллельно с формальной занятостью в регионах страны широко распространена неформальная занятость. Реальная картина с занятостью в МСП в российских регионах может сильно отличаться от той, которую представляет Росстат и ФНС РФ.

В нашей стране имеет место целый комплекс структурных и институциональных факторов, препятствующих опережающему развитию сферы МСП. Крайне существенно то, что у российских региональных властей часто отсутствует интерес к поддержке МСП. В первую очередь речь идет о властях дотационных регионов, которых в России абсолютное большинство. Лоббирование получения для субъекта Федерации максимально возможных объемов дотаций по своей важности превосходит значимость всех направлений влияния МСП на положение дел в регионе, включая налоговые поступления от малых и средних предприятий.

Необходимо переломить ситуацию, когда многообразие потенциально возможных форм и направлений позитивного влияния сферы малого и среднего предпринимательства на социально-экономическое развитие российских регионов перекрывается одним, но очень сильным фактором — отсутствием интереса органов власти большинства российских регионов к развитию и поддержке МСП. Нужны существенные изменения в сложившейся в нашей

43. Баринаева В.А., Земцов С.П., Царева Ю.В. Предпринимательство и институты: есть ли связь на региональном уровне // Вопросы экономики. 2018. № 6. С. 92–116.

44. Буев В. Государству полезно знать об эффективности поддержки предпринимателей, ИТАР-ТАСС. 02.07.2014. URL: – <http://itar-tass.com/opinions/2156>.

стране системе бюджетного федерализма в направлении повышения заинтересованности субъектов Федерации и муниципальных образований в самостоятельном наполнении собственных бюджетов, в том числе, за счет развития МСП на своей территории.

Остаются также проблемы коррумпированности региональной и местной бюрократии, усиления борьбы с иррациональными административными барьерами, устаревшими регулятивными ограничителями, а также улучшения общего предпринимательского и инвестиционного климата. Надежды в этом отношении на зоны со специальными режимами хозяйствования как инструмент пространственного регулирования неотделимы от усилий, направленных на общее укрепление рыночных основ российской экономики, на позитивные преобразования в сфере государственного и муниципального управления.

## Вертикаль стратегического планирования как актуализация экономико-правового механизма федеративных отношений

В ходе проведенного исследования было констатировано, что в СПР, как и в иных документах, относимых к блоку вопросов пространственного стратегирования, не уделено достаточного внимания совершенствованию экономико-правовых основ федеративных отношений. В «Основах государственной политики регионального развития...» есть указание на то, что к числу факторов и условий, оказывающих влияние на формирование и реализацию государственной политики регионального развития, относятся также и федеративное устройство российского государства, и самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления своих полномочий. Однако «самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления своих полномочий» — прописная истина конституционного права. Этого явно недостаточно для того, чтобы долгосрочное видение перспектив федеративных отношений стало неотъемлемой частью институциональных основ государственной политики регионального развития и регулирования пространственной структуры национальной экономики.

Опыт стран Западной Европы показывает, что объективный процесс децентрализации управления усиливает значимость территориального планирования, как и планирования вообще, в субнациональном звене управления<sup>45</sup>. Проведенное исследование также убедительно свидетельствует, что переход к стратегированию

---

45. Awortwi N. Decentralisation and Local Governance Approach: A Prospect for Implementing the Post-2015 Sustainable Development Goals // Gómez G. M., Knorringa P. (eds.) *Local Governance, Economic Development and Institutions*. London. 2016. P. 39–63; Ruano J. M., Profiroiu M. Conclusions: Intergovernmental Networks and Decentralisation in Europe // Ruano J., Profiroiu M. (eds.) *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan. 2017. P. 477–495; Дергачев В. А. Европейский опыт региональной политики // Мир перемен. 2018. № 1. С. 157–171.

пространственного развития подчеркивает необходимость осуществления нового этапа федеративной реформы в стране. Ее основой должны стать сдвиги в сторону децентрализации полномочий и ресурсов; федерализация вертикали стратегического планирования и качественные преобразования в системе институтов российского местного самоуправления.

### **1. Согласование задач территориального и стратегического планирования**

Становление системы стратегического планирования в Российской Федерации означает, в частности, усиление значимости пространственного или территориального среза управления социально-экономическими процессами. Однако эффективное пространственное стратегирование не может быть реализовано лишь как исключительная функция федерального центра, вне активного участия со стороны субфедерального звена управления. Никем не оспаривается мнение, что модель стратегического планирования в стране эффективно реализуема лишь в виде управленческой вертикали, действующей на единой правовой и методологической основе в соответствии с основополагающими принципами государства федеративного типа. Для этого необходимо четкое разграничение функциональных задач, решаемых отдельными управляющими механизмами этой вертикали при их достаточной согласованности. Во многом названное требование относится к уточнению рамок и задач территориального и пространственного планирования.

При работе над законом о стратегическом планировании на стадии законопроекта блок вопросов пространственного стратегирования, как и круг отражающих его документов, подвергался постоянным модификациям с понятийных позиций. В различных вариантах данного законопроекта термины «пространственный», «территориальный», «региональный» раз за разом менялись местами при обозначении одних и тех же социально-экономических явлений и отражающих их документов. Видимо, это и стало причиной того, что с терминологической точки зрения логически последовательная система документального оформления этого среза стратегического планирования в итоге так и не сложилась.

Так, в п. 26 ст. 3 172-го ФЗ суть СПР определяется как документа стратегического планирования, фиксирующего приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации. А в п. 1 ст. 20 данного закона эта последовательность изложена в обратном порядке: а именно, что СПР разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации. Отсутствие понятийной определенности, разграниченности функций в большой мере накладывается в настоящее время и на институты пространственного планирования и территориального управления и их правовое регулирование.

В советской и российской экономической науке и практике управления термин «территориальное управление» утвердился значительно ранее того, как обозначилось внимание к специфическим пространственным аспектам стратегирования социально-экономического развития. Именно к сфере территориального планирования можно отнести один из важнейших документов перспективного планирования социально-экономического развития страны в советскую эпоху, а именно Генеральную схему размещения и развития производительных сил. На основе этого документа разрабатывались новые и корректировались ранее разработанные схемы промышленных зон, территориально-производственных комплексов и узлов, формировались сырьевые и топливно-энергетические базы, что позволяло исключить или минимизировать диспропорции в развитии отраслей и регионов, эффективно использовать сырьевые, энергетические, промышленные и человеческие ресурсы страны.

В советской модели плановой экономики целевая функция схем (планов) территориального планирования преимущественно исходила из необходимости перспективного видения основных направлений территориальной локализации объектов, возводимых или реконструируемых за счет бюджетных инвестиций. Однако последующая практика доказала отсутствие прямой зависимости территориального планирования от принципов плановой экономики. Эта практика показала существенную значимость схем территориального планирования также и для определения и известного регулирования долгосрочных намерений частных инвесторов, особенно,

если это касается территориальной картины развития транспортной инфраструктуры региона, а также осуществления иных инвестиционных проектов, в том числе реализуемых на основе механизмов государственно-частного партнерства.

В действующем законодательстве вопрос о территориальном планировании и его схемах пока остается прерогативой Градостроительного кодекса РФ (ГрК РФ)<sup>46</sup>. Этот документ определяет территориальное планирование как планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, а также объектов регионального и местного значения. Однако в этом документе не просматривается четкое понимание особого места (роли) территориального планирования и его схем в стратегировании пространственного развития, как и в системе стратегического планирования в целом.

Поскольку в действующей системе стратегирования отдельно представлены документы пространственного и территориального планирования, их специфические функции нуждаются в четком разграничении. В 172-м ФЗ дается определение СПР и основных задач этого документа, а вот определения сути схем территориального планирования и их особого места в стратегировании пространственного развития в документе нет.

В настоящее время складывается ситуация, при которой на федеральном уровне пространственный срез стратегического планирования параллельно представлен двумя видами документов (стратегия пространственного развития и схемы территориального планирования), а на региональном — только одним (схемы). Однако нетрудно предположить, что «стратегия» и «схема» — документы с различной содержательной и управленческой нагрузкой, но четко уловить ее не всегда представляется возможным. По сути, аналогичная связка должна была бы осуществляться и на уровне субъектов Федерации. В этом смысле некоторая подмена пространственной компоненты социально-экономического стратегирования на уровне субъектов Федерации схемами территориального планирования,

---

46. Градостроительный кодекс Российской Федерации. Утвержден Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в редакции от 23 апреля 2018 г.). — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_51040/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_51040/).

как это имеет место в действующей версии 172-го ФЗ, представляется лишенной достаточных оснований.

Нынешняя ситуация с отсутствием четкого разграничения и порядка взаимодействия стратегического и территориального планирования в субфедеральном звене управления остается существенным препятствием к эффективному стратегированию устойчивого социально-экономического развития территорий на долговременной основе. Логическая последовательность и соподчиненность стратегического и территориального планирования на региональном уровне нуждаются в более совершенном нормативно-правовом регулировании. Во многом решением этой проблемы могло бы стать введение в 172-м ФЗ стратегии пространственного развития как одного из обязательных документов стратегического планирования в субъектах Российской Федерации с вменением этому документу важной функции – служить основой схем территориального планирования (развития) в регионе.

Неслучайно, как показывают уже подготовленные региональные документы, всеобъемлющее стратегическое планирование на уровне субъектов Федерации в той или иной мере покрывает собой и пространственный срез их социально-экономического развития, что неизбежно переводит схемы территориального планирования в регионах в статус документов вспомогательного, преимущественно технического характера. Например, правительство ХМАО-Югры приняло решение при доработке стратегии социально-экономического развития округа до 2050 г. усилить акцент на проблемы пространственного развития экономики данного субъекта Федерации. Эти меры должны быть нацелены на диверсификацию экономики с использованием современных территориально-отраслевых кластеров, построенных на целенаправленной политике пространственного развития региона. Предполагается сформировать в округе «коридор опережающего развития» с размещением в нем, например, Ханты-Мансийска – Сургута – Нижневартовска с прилегающими городами; осуществить меры по устранению дисбаланса в развитии между востоком, центром и западом региона; усилить роль муниципальных образований в достижении стратегических целей как полноценного партнера с передачей им соответствующих полномочий и ресурсов.

Однако на основе проведенных исследований нельзя не констатировать и то, что в большинстве проанализированных региональных стратегий пространственный блок представлен весьма схематично, что часто не позволяет ему на деле служить конкретной развернутой основой схем территориального планирования в регионе и его муниципальных образованиях.

В этой связи обосновано мнение о целесообразности переноса раздела по территориальному планированию, которое по своему содержанию существенно выходит за рамки собственно градостроительной деятельности, в федеральное законодательство по стратегическому планированию с четким разграничением содержательной стороны и целевого назначения этих управленческих процедур. При этом функциональная направленность схем (планов) территориального планирования должна тяготеть к хорошо известной проблематике размещения производительных сил, соответственно, на федеральном уровне (объекты федерального значения), на уровне субъектов Федерации (объекты регионального значения) и на уровне муниципалитетов (объекты местного значения).

Соответственно, функциональная направленность планов (стратегий) пространственного развития должна тяготеть к формированию всех необходимых условий единства экономического пространства Российской Федерации, к регулированию долговременных тенденций регионального развития (включая регулирование трендов экономической дифференциации субъектов Федерации и муниципальных образований). Задачи пространственного стратегирования также должны включать в себя подходы к:

- оптимизации поселенческой структуры страны; к решению проблем малых и моногородов,
- регулированию агломерационных процессов,
- регулированию и поддержке кластерных образований,
- снятию инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии территорий,
- разработке особых режимов и методов государственной поддержки кризисно-депрессивных муниципальных образований, оказавшихся в наиболее сложном социально-экономическом положении.

Именно стратегии пространственного развития в наибольшей мере призваны реализовать институциональный аспект этого вектора всей системы государственного управления. В этом случае закон сможет построить две вертикали стратегирования развития территорий: вертикаль согласованных схем территориального планирования и вертикаль стратегирования пространственного развития.

Во многих случаях, особенно применительно к территориально крупным субъектам Федерации, законодательно должна быть закреплена возможность разработки стратегий и, главное, планов (схем) территориального развития для части территории субъекта Федерации, например, для нескольких муниципальных образований, которым характерно наличие особых целей, задач и направлений развития, реализация крупных межмуниципальных инвестиционных проектов и программ. В частности, это необходимо для создания условий для долгосрочного планирования в рамках городских агломераций, различных зон и территорий опережающего развития. Возможна также подготовка единых документов стратегического и территориального планирования для нескольких регионов, образующих тесно взаимосвязанный хозяйственный, социальный и транспортный комплекс (например, Москва и Московская область). Стратегическое территориальное планирование должно также предопределять наиболее рациональные для данного региона миграционные процессы и формировать систему управления ими<sup>47</sup>.

Регулятивная сфера территориального планирования, даваемая ныне ГрК РФ, должна быть уточнена и, видимо, несколько сужена. В ГрК РФ должно быть четко указано, по каким параметрам и по каким процедурам территориальное планирование, именно как планирование градостроительной деятельности (а не развитие территорий вообще!), должно согласовываться с пространственным срезом стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации или с их специальными документами по пространственному стратегированию.

В этом смысле, если территориальное планирование на деле остается обязательным для органов местного самоуправления,

---

47. Богомолова И.В. Территориальное стратегическое планирование: от ретроспективы к перспективе // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2015. № 4. С. 2–47.

то должна быть установлена и обязательность разработки стратегий развития муниципалитетов, хотя бы на уровне муниципальных районов и городских округов. Иным решением могло бы стать предоставление для части муниципальных образований, обладающих ограниченным финансовым и кадровым потенциалом, возможности разрабатывать единый документ, сочетающий в себе элементы стратегического и территориального планирования, что как раз и характерно для плановых разработок, которые сегодня фактически инициативно готовятся в этом звене управления.

## 2. Проблема мезоуровня стратегического планирования

Убедительным примером того, что задачи пространственного стратегирования не могут быть решены вне обращения к основам федеративного устройства страны, выступает вопрос о мезоуровне стратегического планирования. Это связано с тем, что в Конституции РФ 1993 г. такой уровень государственной власти, как федеральные округа или иной мезоуровень управления, не предусмотрен. Ключевой принцип российской государственности в Основном законе страны построен на разграничении полномочий и прямом взаимодействии Федерации и ее субъектов по всему кругу вопросов государственного управления, включая и вопросы регионального развития.

Условно, к кругу субъектов политики регионального развития на мезоуровне могут быть отнесены федеральные округа, которые были образованы Указом Президента РФ в 2000 году<sup>48</sup>. В свете последних по времени новаций в число таких субъектов и объектов стратегического планирования вошли и так называемые макрорегионы. Однако отсутствие законодательной базы деятельности федеральных округов, а также их четкого позиционирования в вертикали власти, не позволяет говорить об округах и/или макрорегионах как о самостоятельных стратегах и акторах поли-

---

48. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (с изменениями и дополнениями)». — URL: <http://base.garant.ru/12119586/>.

тики регионального развития<sup>49</sup>. Что касается макрорегионов, то на данный момент в Стратегии пространственного развития они идентифицируются только как чисто экономико-географическая группировка. Они не имеют статуса исполнительной власти; у них нет собственных рычагов управления и бюджета. Но наибольшие сложности связаны с определением того, как макрорегионы смогут реализовать роль не только объекта, но и субъекта стратегического планирования, в т.ч. в отношении регионов, входящих в состав данного макрорегиона.

Существенное место в практике публичного управления в Российской Федерации принадлежит мезоуровню, действующему в рамках единой властно-управленческой вертикали. Традиционно этот уровень управления ассоциируется с макрорегионами, концентрирующими в себе ряд субъектов Федерации не только географически близких друг другу, но и характеризующихся примерно равными природно-климатическими условиями, проблемами социально-экономического развития и пр.

В Российской Федерации, с присущими ей исключительными пространственными параметрами и огромным внутренним разнообразием, роль мезоуровня управления представляется особо значимой. Тем более, вне четко обозначенной роли макрорегионов невозможно осуществить переход к целостной системе стратегического планирования. До последнего времени, особенно в управленческом контексте, доминировало представление об аналогии макрорегионов с федеральными округами, которые располагали стратегиями своего развития. В этой связи логично виделось и участие федеральных округов в формирующейся системе стратегического планирования в стране.

Действительно, за последние 10-15 лет важное место в практике социально-экономического стратегирования в стране заняли именно стратегии ФО. При всей проблематичности их экономического содержания и правового статуса, эти документы как бы восполняли нишу мезоуровня (т.е. промежуточного или связываю-

---

49. *Пройдакова В.Е.* К вопросу об организационно-правовых основах обеспечения деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Региональная экономика. 2013. № 15. С. 9–13; *Ерохина Е.В.* Процесс создания в современной России системы федеральных округов // Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 26 (329). С. 20–33.

щего уровня) в вертикали стратегического планирования в Российской Федерации – между федеральным уровнем и уровнем субъектов Федерации. И в настоящее время эти документы по-прежнему играют заметную роль в определении перспектив хозяйственного и социального развития макрорегионов страны. Стратегии федеральных округов, как и ранее, остаются важной основой для позиционирования входящих в них субъектов Федерации в едином народнохозяйственном комплексе, для развития экономических взаимодействий субъектов Федерации, в т.ч. через реализацию межрегиональных программ и наиболее значимых инвестиционных проектов. За названными стратегиями остается существенная роль в координации федерально-региональных взаимодействий в освоении и модернизации крупных территориально-производственных комплексов страны, в оказании содействия относительно менее развитым и депрессивным субъектам Федерации, в том числе через реализацию федеральных программ территориальной направленности. Практика прошедших десятилетий убедительно показала, что особая значимость социально-экономического стратегирования на уровне ФО обнаруживается именно тогда, когда в его пределах осуществляются крупномасштабные программы и проекты межрегионального характера.

Однако в действующем законодательстве о стратегическом планировании роль участника такого планирования закреплена не за федеральными округами, а за макрорегионами. Под макрорегионом 172-й ФЗ (ст. 3) понимается часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Федерации, социально-экономические условия в которых требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования. При этом ст. 11 172-го ФЗ трактует стратегии социально-экономического развития макрорегионов как документы стратегического планирования, разрабатываемые на федеральном уровне в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу. Конкретно процедуры формирования стратегий макрорегионов определяются ст. 21 172-го ФЗ. Кроме того, имеется правительственный документ, регулирующий правила осуществления мониторинга и контроля ре-

ализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов<sup>50</sup>. Однако поскольку в настоящее время практика разработки и реализации стратегий макрорегионов (а не федеральных округов) находится на нулевом уровне, придавать особое значение этому документу не приходится.

Обозначенные в Стратегии пространственного развития Российской Федерации макрорегионы лишь частично совпадают с федеральными округами. В результате, для осуществления функции федеральных округов как участников системы стратегического планирования сложились определенные препятствия. Это – целый ряд вопросов, касающихся методологической базы и процедурных основ подготовки подобных стратегий, определения их пространственных границ, а также путей их согласования со стратегиями федерального уровня и стратегиями отдельных субъектов Федерации. По сути, стратегиям макрорегионов предстоит решить задачу преодоления тех недостатков, которые были присущи стратегиям ФО.

Формально еще действующие стратегии социально-экономического развития ФО России не единообразны, а характеризуются существенными методологическими и содержательными различиями. Это также касается структурных особенностей этих документов, часто имеющих даже различные временные рамки. В значительной степени наличие этих расхождений можно объяснить отсутствием базовой стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. По этой и иным причинам имеющиеся стратегии ФО России как практическая реализация мезоуровня социально-экономического стратегирования не обеспечивают логической связи этого звена стратегического планирования с системой государственных программ – как федеральных, так и региональных. Нет согласованности с текущей деятельностью и дальнейшими перспективами локализации федеральных институтов развития на территории субъектов данного ФО и пр.

В целом, имеющиеся стратегии ФО явно зарекомендовали себя как достаточно консервативный документ, откровенно тяготеющей к представительской функции. Так часто складывается

---

50. Постановление Правительства РФ от 23 января 2016 г. № 30 «Об утверждении Правил осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов». – URL: <https://www // base.garant.ru/71312778>.

ся ситуация, при которой стратегии развития ФО просто не успевают обновляться в соответствии с теми или иными новациями в социально-экономической политике государства, не согласуются в необходимой мере с новыми институтами и инструментам регионального среза этой политики.

Анализ стратегий ФО также указывает и на отсутствие в них разделов, определяющих объемы и источники ресурсов, формирующих их финансовое обеспечение. Между тем, в настоящее время практически все субъекты Федерации находятся в ситуации значительной дотационной зависимости, как и зависимости от иных источников поступления средств из федерального бюджета. В этих условиях субъекты Федерации сталкиваются с серьезными трудностями при необходимости определить и тем более гарантировать себе те финансовые ресурсы, которые будут достаточны для практической реализации их стратегий развития, особенно в долгосрочной перспективе. Однако, несмотря на это, субъекты Федерации все же как-то пытаются увязать свои стратегии с формированием и расходованием средств регионального бюджета. Что касается ФО, то они не являются самостоятельным уровнем бюджетной системы страны и собственными бюджетами не располагают. В результате, финансовый блок в подобных стратегиях либо вообще выпадает, либо оказывается представленным чисто номинально.

Это связано с тем, что с целью финансово-экономического обеспечения своих стратегий ФО могут рассчитывать лишь на интеграцию части финансовых ресурсов, предусмотренных в соответствующих разделах региональных бюджетов, на ресурсы предположительного софинансирования инвестиционных проектов в регионах данного ФО из различных федеральных программ или на иной источник поступления средств из федерального бюджета. Это, касается, в частности, также поступления средств в виде софинансирования деятельности федеральных институтов развития (ОЭЗ, ТОСЭР и пр.). Федеральный центр не располагает долгосрочной программой локализации этих институтов, и поэтому данный круг вопросов просто не может найти отражение в стратегиях субфедерального уровня. Это также касается и вопроса о возможных мерах федеральной поддержки инициатив субъектов Федерации по созданию различных институтов развития регио-

нального уровня (региональные ОЭЗ; промышленные и индустриальные парки и пр.).

Проведенные исследования свидетельствуют, что в нынешних условиях эффективное функционирование вертикали стратегического планирования по-прежнему предполагает наличие управленческого мезоуровня, решающего задачи стратегирования на основе соответствующего круга полномочий и ресурсов. Однако, как было отмечено выше, действующая версия 172-го ФЗ регулирует вопрос о содержании, функциях и субъекте мезоуровня стратегического планирования весьма неопределенно.

В результате, положения 172-го ФЗ в отношении стратегий макрорегионов по-прежнему вызывают у экспертов определенные вопросы<sup>51</sup>. В частности, положения закона не конкретизируют исходную логику разработки стратегий развития макрорегионов. Так, не ясно, формируются ли эти стратегии как базовый документ, определяющий ключевые параметры для документов стратегического планирования субъектов Федерации? Или, напротив: стратегия макрорегионов разрабатывается в процессе суммирования стратегий субъектов Федерации с дополнением документа кругом вопросов, касающихся проблем и перспектив социально-экономической ситуации во всех регионах данного ФО в целом. Анализ имеющихся стратегий ФО не дает однозначного ответа на этот вопрос. Это связано с тем, что указанные документы не содержат вводных положений, позиционирующих их либо как интегратора целей и задач, изложенных в стратегиях соответствующего круга субъектов Федерации, либо как некоего вводного или директивного документа по отношению к структуре и фактическому содержанию этих стратегий.

В итоге, в официально принятом варианте Стратегии пространственного развития Российской Федерации фигурируют и ФО, и макрорегионы. Полного совпадения макрорегионов и федеральных округов в этом документе нет. Только часть макрорегионов совпадает с действующими федеральными округами. Некоторые макрорегионы смотрятся как откровенный новодел в практике экономического районирования страны, например Ангаро-Енисей-

51. См.: Селимханов З. Генезис макрорегиона в системе государственного управления // Экономика и управление: проблемы, решения. 2018. Т. 2. № 6. С. 60–64.

ский макрорегион, включающий в себя Республику Тыва, Республику Хакасия, Красноярский край, Иркутскую область. Однако что конкретно будут означать эти институциональные новации для стратегирования пространственного развития страны, пока сказать крайне сложно.

Как отмечали российские исследователи: «Основными опорными элементами пространственного развития России будут являться макрорегионы. При этом фактически речь идет о некоей трансформации системы организации пространства, так как нынешнее деление страны на 8 федеральных округов должно совместиться или же заместиться 12 предусмотренными в стратегии макрорегионами. Однако как будут управляться данные макрорегионы и разделяться полномочия с округами — пока не ясно»<sup>52</sup>.

Все это говорит о том, что практическое задействование мезоуровня стратегического планирования в Российской Федерации пока сталкивается со многими нерешенными вопросами. Так, нет определенности относительно того, будут ли в стратегировании пространственного развития макрорегионы страны так или иначе ассоциироваться с федеральными округами или это будет еще один, полностью самостоятельный срез территориальной структуризации российской экономики и систем управления ею. Что касается изменения границ федеральных округов, то фактически оно уже произошло, когда два субъекта Федерации (Республика Бурятия и Забайкальский край) были переданы в Дальневосточный федеральный округ. Это говорит о том, что оперативно регулировать региональный состав ФО возможно и это, при всех издержках, более целесообразно, нежели формировать и поддерживать два параллельных института стратегического планирования на мезоуровне.

Какой выход из этой сложной ситуации нам представляется наиболее целесообразным? Здесь, на наш взгляд, прежде всего следует исходить из того, что любая практика стратегического планирования в своем предвидении будущего не только использует фактор целеполагания, не только обеспечивает необходимый объ-

---

52. Кожевников С.А. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и перспективы трансформации российского пространства // Вопросы территориального развития. 2019. Вып. 3 (48). С. 1–9; Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Макрорегионы как новация стратегирования пространственного развития экономики России // Региональная экономика. Юг России. 2019. № 1. С. 18–28.

ем привлекаемых экономических ресурсов. Эта практика в равной мере опирается на уже сложившиеся тенденции развития регионального экономического звена, на систему межрегиональных связей и хозяйственных взаимодействий. В теории планирования еще со времен подготовки первого пятилетнего плана такой подход трактуется как сочетание телеологического и генетического методов в планировании<sup>53</sup>.

В этой связи полностью разделить — в экономическом и в институциональном отношении — понятия «макрорегион» и «федеральный округ» означало бы потерять ту принципиально важную базу устойчивого функционирования мезоуровня в вертикали стратегического планирования. Это — база, которая на данный момент накоплена в виде опыта разработки и реализации стратегий социально-экономического развития ФО<sup>54</sup>. Чем же тогда можно объяснить, что в нормативно-правовых документах, так или иначе регулирующих вопросы стратегического планирования, допускается неопределенность и даже двойственность в трактовке мезоуровня этого планирования? Скорее всего полное отождествление макрорегионов с федеральными округами закономерно должно актуализировать вопрос о законодательном закреплении роли ФО и, соответственно, полномочных представителей Президента РФ и их администраций как полноправных участников (субъектов) системы стратегического планирования. Однако на сегодняшней правовой базе, не содержащей законодательного регулирования института ФО и полномочных представителей Президента РФ, подобное позиционирование ФО в системе стратегического планирования практически невозможно.

Видимо, именно поэтому в соответствии со 172-м ФЗ стратегия развития макрорегиона — это документ стратегического планирования федерального уровня. Соответственно, разработка стратегии развития макрорегиона, как следует из закона, должна обеспечиваться неким федеральным органом исполнительной власти, а не осуществляться тем или иным образом в субфедеральном

53. Бухвальд Е.М., Погребинская В.А. Стратегическое планирование в России: исторический опыт и реалии экономики // Федерализм. 2014. № 4. С. 21–36.

54. Бухвальд Е.М. Какой должна быть роль федеральных округов в системе стратегического планирования в России? // Федерализм. 2016. № 3. С. 27–40.

звене управления. На федеральном уровне исполнительной власти речь, согласно закону, идет об органе исполнительной власти, осуществляющем функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Однако такого четко специализированного федерального органа исполнительной власти в стране сейчас нет.

В этой связи более целесообразным было формировать стратегии макрорегионов на уровне самих макрорегионов, хотя и при обязательном утверждении таких стратегий Правительством РФ. Однако подготовкой того или иного стратегического документа процесс стратегического планирования не завершается: стратегии макрорегионов, как и все иные стратегии, надо еще и практически осуществлять. Значит, необходимо координировать действия всех участников реализации соответствующей стратегии, постоянно мониторить ход ее выполнения, вносить и практически осуществлять предложения по оперативной корректировке тех или иных параметров и инструментальной базы стратегического документа и пр. Эффективно осуществлять все эти функции только из Москвы, вне непосредственных акторов мезоуровня стратегического планирования, просто невозможно.

Соответственно, как мы полагаем, с позиции качественной подготовки и продуктивной реализации, стратегии развития макрорегионов в плане субъекта управления не могут быть ориентированы лишь на тот или иной федеральный орган исполнительной власти. В противном случае эти стратегии неизбежно будут по-прежнему носить во многом чисто иллюстративный, даже формальный характер. Мезоуровень стратегического планирования в российской экономике должен иметь самостоятельного субъекта управления, располагающего для этого достаточными полномочиями, экономическими ресурсами, кадровой и информационной базой, а также специализированными институтами развития территорий и пр. И здесь любая альтернатива ФО как субъекту стратегического планирования неизбежно приведет к неоправданному нарастанию бюрократических структур на местах, к расгласованности действий всех участников такого планирования и

нанесет урон в плане обеспечения экономической безопасности страны<sup>55</sup>.

Необходимость подобных движений в формировании институтов стратегического планирования уже нашла определенное понимание. Это, в частности, подтверждают предложения, касающиеся основных направлений обновления Стратегии развития Северо-Западного ФО<sup>56</sup>. По мнению авторов данного документа, всю систему стратегического планирования на мезоуровне в лице ФО необходимо привести в соответствие с федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Для этого прежде всего важно законодательно закрепить статус федерального округа как самостоятельного субъекта стратегического планирования, определить его полномочия в этой сфере, включая и контрольные полномочия, сформировать логику движения и согласования документов стратегического планирования на субфедеральном уровне – как сверху вниз, так и снизу вверх.

### **3. Конкретизация рамок и функций стратегического планирования в муниципальном звене управления**

Анализ народнохозяйственной практики и научных публикаций показывает растущее внимание к субрегиональному звену управления, призванному составить одну из основ эффективно действующей практики стратегического планирования в целом. Иногда высказываемое мнение, что стоит только немного экономически подпитать российское местное самоуправление, и это в полной мере обеспечит его готовность к реализации функций стратегического планирования. Оно не вполне обосновано. Проблемы экономических основ муниципального стратегирования остаются весьма значимыми и в настоящее время. Однако этот вопрос сегодня далеко не исчерпывает все препятствия, которые лежат на пути

55. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Стратегия пространственного развития и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации // Экономика региона. 2019. Т. 15. Вып. 3. С. 631–643.

56. Концепция актуализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года в свете Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 596–606 и принятого законодательства о стратегическом планировании. – URL: <http://szfo.gov.ru/press/pubs/15/>.

утверждения местного самоуправления как полноценного субъекта системы стратегического планирования. Существенное значение приобретает целенаправленное, разностороннее обеспечение практики муниципального стратегирования. Речь идет о создании совокупности предпосылок к тому, чтобы звено местного самоуправления не осталось малозначащим довеском к стратегированию на федеральном и региональном уровне управления, а активно решало свойственные ему хозяйственные, социальные и иные задачи в стратегической перспективе. По сути, складывается ситуация, при которой переход к стратегическому планированию должен не просто вдохнуть новую жизнь в идею утратившей динамику муниципальной реформы, но и более четко определить ее контуры и целевые задачи на предстоящую перспективу.

Мнение о том, что муниципалитеты и различные территориальные образования должны быть полноправными участниками стратегического планирования, в стране сложилось не сразу. Наверное, надо напомнить, что при проработке целого ряда предварительных вариантов 172-го ФЗ на стадии законопроекта речь шла о государственном стратегическом планировании. Отдельные позиции относительно муниципального стратегирования были интегрированы в законопроект лишь на заключительной стадии, вследствие чего определение «государственное» из названия закона пришлось убрать.

Однако в целом обращение 172-го ФЗ к практике муниципального стратегирования оказалось достаточно неопределенным, т.е. опциональным, а не обязательственным, что вообще не очень характерно для подобного рода нормативно-правовых документов. Закон определяет полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования, а также фиксирует три основных направления (блока документов) такого стратегирования: стратегия социально-экономического развития и план мероприятий по ее реализации; прогноз социально-экономического развития и бюджетный прогноз, а также муниципальные программы. Однако эти четкие позиции определенным образом дезавуируются п. 2 ст. 39 172-ФЗ, где говорится, что стратегии социально-экономического развития по решению органов местного самоуправления лишь могут, а не должны утверждаться (одобряться) и реализовываться.

Первоначально это право делегировалось только муниципальным районам и городским округам, но в 2017 г. федеральным законом № 299<sup>57</sup> это ограничение было снято. Формально поселенческие муниципалитеты также вошли в круг потенциальных участников стратегического планирования. Также лишь в 2017 г. эти положения 172-го ФЗ о стратегическом планировании нашли отражение в законодательстве о местном самоуправлении. В Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>58</sup> в ст. 17 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения» был внесен п. 4. Это – пункт, фиксирующий, что органы местного самоуправления обладают полномочиями в сфере стратегического планирования, предусмотренными Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Соответственно, ст. 28 131-го ФЗ «Публичные слушания, общественные обсуждения» закрепила положение о том, что предметом таких слушаний и/или обсуждений должен быть проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Таким образом, анализ показывает, что добавки в профильный закон по местному самоуправлению, касающиеся вопросов стратегического планирования, носили чисто формальный характер. Они не раскрывали особенности применения этой практики в муниципальном звене управления, особенно на поселенческом уровне<sup>59</sup>. На 1 января 2019 г. Минфин России насчитывал 18,9 тыс. таких муниципалитетов, располагающих собственным бюджетом, что соответствует данным Росстата (табл. 9).

---

57. Федеральный закон от 30 октября 2017 г. № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». – URL: <http://base.garant.ru/71800710/>.

58. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)

59. Силагадзе А.А., Павлов В.Н. Перспективы развития института местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник современных исследований. 2018. № 12–16 (27). С. 110–113.

Таблица 9. Число муниципальных образований в Российской Федерации на начало 2019 г.<sup>60</sup>

Муниципальные образования (МО):							
Всего	в том числе по типам						
	муниципальные районы	городские округа	городские округа с внутригородским делением	внутригородские районы	внутригородское МО города федерального значения	городские поселения	сельские поселения
21501	1731	611	3	19	267	1490	17380

Существенным препятствием к активному включению муниципального звена управления в процесс стратегического планирования и к использованию местных стратегий как мощного рычага социально-экономического развития территорий являются не только названные выше правовые неопределенности, но и отсутствие адекватной, стабильной экономической базы, вследствие сохраняющейся уже длительное время высокой дотационной зависимости бюджетов большинства российских муниципалитетов.

Так, по данным мониторинга, проведенного Минфином России, доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) в собственных доходах местных бюджетов в 2018 г. составила 46% против 44,3% в 2017 г. Из общего количества муниципальных образований в 2018 г. только в 13,8% муниципальных образованиях доля дотаций, в т.ч. замененных дополнительными нормативами отчислений, в собственных доходах местных бюджетов, составляла менее 5%, в том числе 6% – по городским округам и 1,4% – по муниципальным районам, т.е. по основным претендентам на муниципальное стратегирование, сообразно их экономическим возможностям<sup>61</sup> (рис. 4).

60. Составлено по: Официальный сайт Росстата Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2019 г. – URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/munst.htm>.

61. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации за 2018 год. – URL: [http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local/results/#](http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/#)

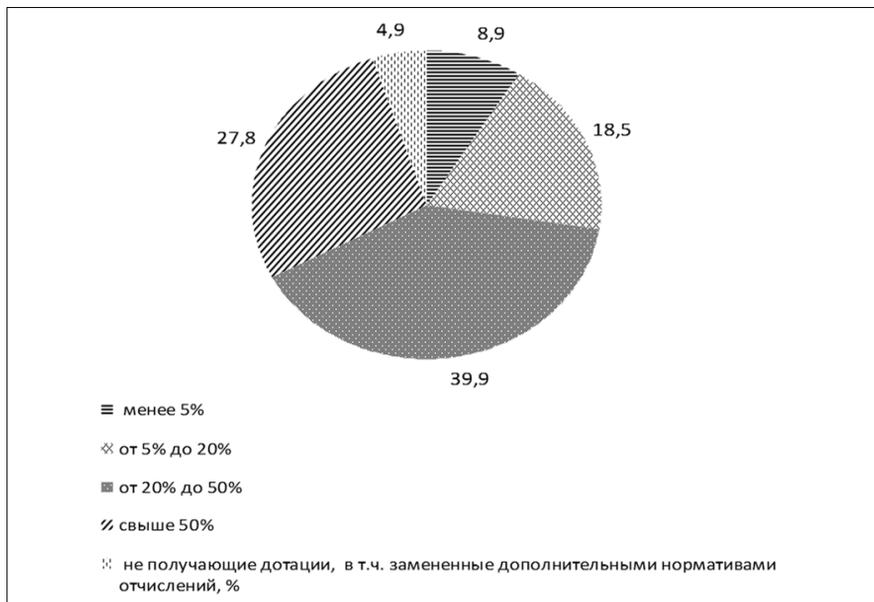


Рис. 4. Распределение муниципальных образований Российской Федерации по степени дотационной зависимости

Проведенные исследования также свидетельствуют, что существенными препятствиями на пути действенной реализации практики муниципального стратегирования выступают такие факторы, как несовершенство и ограниченность системы муниципальной статистики; недостаточная подготовка кадров в среде муниципальных служащих; отсутствие диалога муниципальных властей с представителями делового сообщества, а также отсутствие реальных каналов участия населения в разработке муниципальных стратегий.

Анализируя проблемы и препятствия к развитию практики муниципального управления и стратегирования, нельзя не отметить и такой фактор, как институциональные проблемы самого местного самоуправления. Большинство российских экспертов сходится во мнении, что, несмотря на огромное количество изменений и дополнений, внесенных в 131-й ФЗ, система институтов российского местного самоуправления представляется недостаточно гибкой, трудно адаптируемой к новациям как в сфере пространствен-

ного развития экономики, так и формирующейся практики стратегического планирования. Конечно, эта система институтов также не остается неизменной.

Так, в 2013 г. в нее были добавлены институты городских округов с внутригородскими муниципальными образованиями и, соответственно, внутригородских муниципальных образований. В 2019 г. появилась такая новация, как единый «муниципальный округ» (по аналогии с городским округом, но без обязательного наличия поселений городского типа). Однако на деле эти новации медленно продвигаются в практику муниципального управления<sup>62</sup>. Причина этого – непоследовательность в реформировании российского самоуправления, когда реформы осуществляются по закону маятника. В 2003 г. 131-й ФЗ ликвидирует внутригородские муниципальные образования (кроме городов федерального значения), а спустя 10 лет этот институт муниципальной организации возвращается<sup>63</sup> (табл. 10).

Таблица 10. Основанные институты российского местного самоуправления

1. Городские округа	Виды муниципальных образований по первоначальной версии 131-го ФЗ о местном самоуправлении
2. Муниципальные районы	
3. Сельские поселения	
4. Городские поселения	
5. Внутригородские МО в городах федерального значения	
6. Городские округа с районным делением	Виды муниципальных образований, дополнительно введенные к первоначальной версии 131-го ФЗ о местном самоуправлении
7. Внутригородские муниципальные образования	
8. Муниципальные округа	

По нашему мнению, необходимые институциональные новации в сфере местного самоуправления должны реализовываться по двум направлениям.

Во-первых, это многократно подчеркнутая экспертами необходимость перехода от имеющегося сейчас опционального регу-

62. Так, на 1 января 2019 г. числилось лишь 3 городских округа с внутригородским делением (Махачкала, Самара и Челябинск), с общим числом внутригородских муниципальных образований (районов) – 19. Наличие муниципальных округов российская статистика пока не зафиксировала.

63. Бабичев И.В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Муниципалитет. 2019. № 2. С. 25–31.

лирования вопросов муниципального стратегирования в 172-м ФЗ к обязательственному. Во-вторых, это законодательное закрепление особых форм организации местного самоуправления в отношении агломераций как особых территориальных образований, характеризующихся специфическими признаками локализации и кооперации производства и организации расселения.

В рамках первого направления переход от опционального регулирования вопроса о муниципальном стратегировании в 172-м ФЗ к обязательственному на практике означает указание в законе на те виды муниципальных образований, для которых реализация функции стратегирования должна быть обязательной. Проведенные исследования дают основания полагать, что федеральным законодательством статус обязательности стратегического планирования должен быть распространен на городские округа (с внутригородскими муниципальными образованиями и без них); на муниципальные районы и муниципальные округа; на малые и моногорода – получатели тех или иных форм государственной поддержки, на муниципальные образования – федеральные наукограды, на муниципальные образования, где локализуются те или иные федеральные институты развития (ОЭЗ, ТОСЭР, свободные порты) и пр. Такой шаг не только укрепит и, по сути, логически завершит вертикаль стратегического планирования. Это даст возможность преодолеть складывающуюся сегодня чрезвычайную дифференциацию в степени распространения практики муниципального стратегирования по отдельным регионам страны.

Формально субъекты Федерации не вправе навязывать своим муниципалитетам обязательность подготовки и утверждения сверху их стратегий. Но это только формально. На практике, как показывают проведенные исследования, в дело часто вступает практика более или менее явного выкручивания рук. Таковая естественно проистекает из ситуации дотационной зависимости абсолютного большинства муниципальных образований, из жизненной необходимости для них участвовать в тех или иных государственных программах и региональных проектах субъекта Федерации.

Хотя муниципалитеты на такое давление чаще всего отвечают штамповкой шаблонных стратегий, но даже подобную практику нельзя трактовать только с отрицательной точки зрения. Даже

самые шаблонные стратегии дают муниципальным руководителям шанс на более глубокое осмысление социально-экономической ситуации на своей территории и на видение ее дальнейших перспектив, а руководству субъектов Федерации – на понимание наиболее востребованных направлений регионально-муниципальных взаимодействий. Однако целиком полагаться на такой «позитив» было бы довольно неосмотрительно. Практическая эффективность муниципальных стратегий остается достаточно невысокой и поэтому нуждается в постоянном мониторинге<sup>64</sup>.

Второй круг вопросов касается позиционирования в системе муниципального управления и стратегирования таких его потенциальных участников, как мегаполисы, а также связанные с ними агломерационные образования в российской экономике. Как было отмечено выше, система институтов российского местного самоуправления (и субрегионального управления в целом) все же остается недостаточно гибкой, практически трудно адаптируемой к новым явлениям в сфере территориальной локализации хозяйственной деятельности и расселения. Проведенные исследования подтверждают вывод о том, что нынешняя модель российского самоуправления «не отвечает современным потребностям российского общества, обусловленным тем обстоятельством, что в настоящих достаточно сложных экономических и финансовых условиях собственно органам и должностным лицам местного самоуправления все сложнее решать многие вопросы местного значения, как непосредственно, так и опосредованно»<sup>65</sup>.

Например, одной из наиболее актуальных и значимых тенденций пространственного развития и его стратегирования, вызывающих к изменениям в схеме институционализации местного самоуправления и муниципального управления, несомненно, видятся агломерационные процессы и усиление экономической и социальной значимости мегаполисов. Это – общемировая тенден-

---

64. Лукьянова М.Н. Оценка уровня стратегического планирования и эффективности реализации стратегий в муниципальных образованиях (на примере Московской области) // Региональная экономика: теория и практика. 2018. Т. 16. № 3 (450). С. 456–471.

65. Власов В.А., Маслова О.Ю., Макарова А.А. Некоторые актуальные направления модернизации института местного самоуправления как публично-властной структуры // Право и государство: теория и практика. 2019. № 4 (172). С. 34–38.

ция<sup>66</sup>. В российских условиях названные феномены (агломерации и мегаполисы), как правило, представляют собой две стороны одной медали. Особенностью российских агломераций является их преимущественное формирование вокруг мегаполисов — крупных и крупнейших городов страны, которые занимают все более значимое положение в российской экономике. Так, приводились данные, что, концентрируя 40% населения страны, агломерации создают примерно 60% ВВП России. Однако убедительность этих данных в пользу преимуществ агломераций и мегаполисов как наиболее высокопроизводительных точек роста национальной экономики не вполне очевидна. На зарплату приходится примерно 48% добавленной стоимости (ВВП). В мегаполисах зарплата работников существенно выше, чем в среднем по стране, отсюда и их более высокий удельный вес в ВВП России в целом.

Вместе с тем, реалией остается то, что мегаполисы и окружающие их агломерации как система формально самостоятельных муниципальных образований неизбежно сталкиваются с проблемами создания адекватных им систем (институтов) самоуправления и, соответственно, в осуществлении функций стратегирования своего социально-экономического развития. Как отмечал А.Н. Швецов, «специфическая особенность городских агломераций как объектов управления состоит в том, что, несмотря на фактическую общность интересов, целей и задач, ресурсов и других аспектов совместного функционирования групп городских поселений, эти образования, тем не менее, законодательно не являются организационно обособленными и юридически едиными объектами управления»<sup>67</sup>. Исследования пока не дают четкого ответа на вопрос, должны ли агломерации как сложные территориально-экономические образования, тем не менее, выступать самостоятельными участниками (объектами и субъектами) стратегического планирования. Если стратегии агломераций действительно необходимы, то следует ли формировать эти стратегии как самостоятельный документ или как механическое суммирование стратегиче-

66. *Conteh, C. Strategic adaptation of city-regions in federal systems: comparing Canada and the United States. Territory, Politics, Governance. 2019. P. 1–20.*

67. *Швецов А.Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 1. С. 19–30.*

ских документов муниципалитетов, входящих в эту агломерацию (если, конечно, считать, что подобные документы вообще имеются у данных муниципалитетов)?

Учитывая, что стратегическое планирование есть функция органов управления публично-правовых образований, а не неких территорий или экономико-географических сообществ, разумно предположить, что адекватное позиционирование названных выше элементов пространственной структуры экономики в практике стратегического планирования возможно только при двух условиях. Во-первых, это – целостный охват новых элементов пространственной структуры российской экономики гибкой системой институтов субрегионального управления и местного самоуправления. Во-вторых, нормативно закреплённое включение этих институтов в вертикаль стратегического планирования в качестве как объектов, так и, возможно, особых субъектов такого планирования. Соблюдение обоих условий требует существенных правовых новаций в отношении как законодательства о стратегическом планировании, так и законодательства о местном самоуправлении.

В процессе адаптации местного самоуправления и субрегионального управления к явлениям в пространственной организации производства и расселения главной задачей остается формирование систем управления и местного самоуправления в условиях мегаполисов и агломераций (для России более характерна система моноцентричных агломераций). Здесь возможны три модели организации управления:

1) административная модель. В этом случае имеют место формальные объединительные процессы, когда на базе основного полюса агломерации формируется единое муниципальное образование – городской округ;

2) договорная модель. В этом случае формальных изменений в системе муниципальных образований не происходит, а все взаимодействие в пределах агломерации и управление ею осуществляется на основе принципов межмуниципального сотрудничества на договорной основе;

3) двухуровневая модель: государственное управление (агломерация в целом) и муниципальное управление (отдельные составляющие агломерации).

Однако жесткое федеральное регулирование не может обеспечить достаточной гибкости институционализации местного самоуправления. В этой связи как основные определены следующие направления развития института российского самоуправления – его федерализация, социализация и межмуниципальное сотрудничество. Федерализация – расширение рамок регулирования институтов местного самоуправления на уровне субъектов Федерации. Социализация – усиление начал гражданского общества в местном самоуправлении, в частности, по линии инициативное бюджетирование – инициативная самоорганизация – инициативное стратегирование. Межмуниципальное сотрудничество – как форма разрешения противоречия, когда экономические реалии требуют укрупнения муниципалитетов, а демократические принципы самоуправления требуют приближения местной власти к населению, возможности для населения прямого участия в делах своих муниципальных образований.

#### **4. Адаптация системы институтов местного самоуправления к особым формам организации и расселения**

За прошедшие годы произошел ряд принципиальных новаций в сфере организации и законодательного регулирования местного самоуправления. Провозглашение его в качестве одной из основ конституционного строя российского государства вместе с тезисом об отделении органов местного самоуправления от системы органов государственной власти стали теми поворотными событиями, за которыми последовал ряд других нормативно-законодательных актов, так или иначе затрагивающих этот уровень федеративных отношений.

Среди ключевых институциональных новаций, безальтернативно продиктованных Федеральным законом № 131-ФЗ, следует выделить две. Во-первых, это реструктуризация институтов местного самоуправления в регионах России как системы городских округов (единые или одноуровневые муниципальные образования) и муниципальных районов (двухуровневые муниципальные образования, включающие в себя систему поселенческих или низовых

муниципалитетов с самостоятельными бюджетами). Во-вторых, принудительная ликвидация внутригородских муниципальных образований во всех городах России, кроме городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, а сейчас еще и Севастополь). В результате, в стране возникли сверхкрупные единые муниципальные образования (например, Новосибирск – 1,6 млн жителей), по отношению к которым даже чисто технически сама процедура прямого самоуправления граждан как институциональная основа всякого местного самоуправления представляется весьма проблематичной. Результатом подобной унификации стало первоначальное резкое увеличение числа муниципальных образований в стране (почти до 25 тысяч).

Однако с течением времени экономическая несостоятельность большинства вновь созданных муниципальных образования качнула маятник в обратную сторону: началась волна укрупнения экономически несостоятельных муниципалитетов. Всего, с момента полномасштабного старта реформы, исчезло почти 2 тысячи муниципалитетов, прежде всего поселенческих.

В наибольшей степени эта тенденция затронула Центральный, Северо-западный и Приволжский федеральные округа. В ряде субъектов Федерации были созданы новые городские округа в результате объединения поселений, входивших в состав ранее существовавших муниципальных районов.

Следующий этап в реформировании местного самоуправления связан с отказом от принудительной ликвидации внутригородских муниципальных образований (кроме городов федерального значения). Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ<sup>68</sup> восстановил возможность создания внутригородских муниципальных образований в «прочих» (не «столичных») городах России, в соответствии с которым была введена возможность двухуровневой модели организации местного самоуправления для крупных городских округов. Предполагалось, что это нововведение должно было

---

68. Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163524/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/)

создать необходимые правовые и институциональные предпосылки для местного самоуправления в крупных городах.

Речь шла в известной степени о восстановлении двухуровневой системы управления крупными городами, сложившейся еще в 1930-е гг. Речь шла о формировании, во-первых, городских округов с внутригородским делением, то есть городских округов, в которых в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования; во-вторых, внутригородских районов – внутригородских муниципальных образований на части территории действующего городского округа с внутригородским делением, в границах которого местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и/или через выборные и иные органы местного самоуправления<sup>69</sup>. Таким образом, речь шла об использовании в крупных городах поселенческой модели.

Однако ключевая проблема местного самоуправления – недостаточность собственной и устойчивой экономической базы для реализации своих полномочий, не говоря уже о каких-либо местных инициативах – и здесь не смогла быть решена. Основную роль, несомненно, сыграли экономические причины. Предоставив крупным городам возможность использования поселенческой модели местного самоуправления для крупных городов, федеральный центр так и не сформировал правовые и институциональные рамки для обеспечения финансовой основы такой модели. Речь прежде всего идет о том, что для бюджетов внутригородских районов не гарантировалось никаких доходов в виде отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов. Федеральный законодатель предоставил лишь право субъектам Федерации через региональные законы передавать часть доходов региона в бюджет внутригородского района, а городским округам с внутригородским делением муниципальным правовым актом, – часть своих доходов внутригородским муниципальным образованиям.

На сегодняшний день в большинстве региональных центров России существуют внутригородские районы. Однако правом

---

69. Михайлова Е.В., Никоноров А.А. Развитие местного самоуправления в России и роль Европейской Хартии местного самоуправления в его становлении // Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 1. С. 91–95.

на формирование внутригородских муниципалитетов в крупных городах воспользовалось всего три города: Челябинск, Самара, Махачкала. Анализ показывает, что основной причиной этого стало то, что для предполагаемой деятельности внутригородских районов не была предусмотрена стабильная и надежная финансовая основа<sup>70</sup>. В соответствии с действующими нормами эта основа должна формироваться из имеющихся доходов региона и городского округа.

Анализ хода муниципальной реформы в России позволил сформулировать тезис о недопустимости ориентации на единую модель местного самоуправления во всех регионах страны. Так, очевидно, что для крупных мегаполисов неприемлема модель, которая работает как в случае малых городов, так и городских и сельских поселений. Подобные крупные муниципальные образования должны развиваться скорее в режиме государственного управления с наделением правом местного самоуправления образующих эти мегаполисы внутригородских районов. Однако для того, чтобы такая схема заработала, необходимо формирование четкой нормативно-правовой основы, в которой бы создаваемым внутригородским муниципальным образованиям гарантировались доходы, необходимые для осуществления полномочий местного самоуправления.

В целом, за последние годы наблюдается тенденция уменьшения количества муниципальных образований. В основном она затрагивает сельские поселения. Так, в 2015 году в результате преобразования (объединения) и упразднения муниципальных образований количество муниципальных образований уменьшилось на 199, в 2016 г. – на 364, в 2017 г. – на 124, наконец, в 2018 г. – на 444 единицы. В основном указанные процессы коснулись сельских поселений, что, в результате, способствовало экономии бюджетных средств.

Таким образом, несмотря на то, что за прошедшие годы было принято большое количество нормативно-законодательных актов, так или иначе затрагивающих вопросы организации и экономического обеспечения местного самоуправления, их системный анализ позволяет сделать вывод, что муниципальная реформа отличается противоречивостью и определенной непоследовательностью.

---

70. Максимов А., Соснин Д., Озяков А. Опыт создания внутригородских округов с внутригородским делением: проблемы и перспективы. М.: КГИ. 2017. С. 1–50.

Так, укрупнение муниципалитетов сменялось их разукрупнением; передача им дополнительных полномочий — их лишением; расширение налоговых полномочий — их сужением; выборность местных глав — отказом от нее. Очевидно, что подобный процесс перманентного реформирования местного самоуправления (в том, что касается как территориальной основы местного самоуправления, так и финансового обеспечения его полномочий), постоянные метания, изменения институционального поля и правил игры не обеспечивает необходимой стабильности и четкого понимания перспективы. Таковы лишь некоторые из выявленных, наиболее явных составляющих разнонаправленных векторов реформирования местного самоуправления. Результатом такой противоречивости (шатания) является то, что ключевые проблемы муниципального развития за последние десятилетия так и не были решены, став по сути хроническими.

Важнейшей причиной такой ситуации является то, что муниципальная реформа фактически вывела местное самоуправление из системы федеративных отношений. С одной стороны, субъекты Федерации оказались лишенными возможности каким-либо образом участвовать в определении форм организации и институтов местного самоуправления. С другой, — местное самоуправление, конституционно выведенное из системы органов государственной власти, оказалось, вместе с тем, ответственным перед населением за реализацию государственных (прежде всего социальных) обязательств.

В основе всей совокупности проблем в сфере местного самоуправления — несогласованность как на уровне научных исследований, так и на уровне практики экономических и правовых составляющих процесса реформирования местного самоуправления. При всей формальной прогрессивности и верности правовых новелл сложившийся экономический базис местного самоуправления не позволяет реализовать большинство из принимаемых решений.

Как и прежде, одно из центральных мест занимает проблема передачи органам местного самоуправления государственных полномочий. Анализ процессов, наблюдаемых на уровне местного самоуправления, позволил сделать вывод о том, что важнейший принцип трансфера компетенций местным сообществам, предусмотренный Европейской Хартией местного самоуправления —

принцип субсидиарности, предполагающий трансферт финансовых ресурсов и децентрализацию полномочий на уровень наиболее близкий к населению, — в России до сих пор не реализован.

И сегодня сохраняется практика передачи органам местного самоуправления государственных полномочий, хотя подходы, сложившиеся в разных регионах к этому вопросу, различны. В 2018 году 14 субъектов Российской Федерации увеличили количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий, а 18 субъектов Российской Федерации его сократили. В целом, количество передаваемых субъектами Российской Федерации на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий остается существенным: в 2018 году более 10 полномочий передано 13 субъектами Российской Федерации. На сегодняшний день расходы на осуществление государственных полномочий (переданных и не переданных) в 2018 году составили 34,9% от всех расходов<sup>71</sup>.

О низкой степени самостоятельности местного самоуправления говорят и размеры межбюджетных трансфертов местным бюджетам, связанным с финансовым обеспечением реализации собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (без учета субвенций и других безвозмездных поступлений). В 2018 году они составили 46,0% от объема собственных доходов местных бюджетов против 44,3% в 2017 г.

Значительна и кредитная задолженность муниципальных образований как перед кредитными организациями, так и перед бюджетами вышестоящих уровней. По данным Счетной палаты РФ, объем долга муниципальных образований на 1 октября 2019 года составил 360,8 млрд руб. В структуре долга муниципальных образований наибольший удельный вес занимают кредиты от кредитных организаций (57,8%) и бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (35,3%)<sup>72</sup>.

71. Официальный сайт Росстата. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2019 г. — URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/munst.htm>

72. Аналитический отчет о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь-сентябрь 2019 г. — URL: <http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-3/index.html>.

Приведенные данные позволяют утверждать, что важнейшая цель реформы – достижение реальной финансовой и экономической самостоятельности местного самоуправления на сегодняшний день так и не достигнута. По-прежнему значительная часть доходов муниципальных бюджетов формируется за счет межбюджетных трансфертов.

Полагаем, что в условиях, когда полномочия местного самоуправления в своей значительной части связаны с реализацией государственных (прежде всего социальных) обязательств, конституционный принцип об отделенности местного самоуправления от системы органов государственной власти теряет свою институциональную определенность. Ссылки на зарубежный опыт выглядят здесь достаточно натянутыми. Европейская Хартия о местном самоуправлении, на которую обычно ссылаются в этой связи, не содержит подобных положений. Под местным самоуправлением в ней понимается право и реальная возможность местных сообществ решать и управлять в рамках закона, под свою ответственность и в интересах населения, значительной частью публичных дел<sup>73</sup>. Иначе говоря, местное самоуправление должно быть самостоятельным. Положение – на первый взгляд безусловное, однако российские реалии заставляют ставить этот вопрос снова и снова.

Несовершенство механизмов формирования финансовых основ местного самоуправления приводит к формализации этого важнейшего для современного общества института. Изучение зарубежного опыта показало, что в развитых странах модели формирования доходов муниципальных бюджетов основаны на принципе оптимизации налоговых систем. Это предполагает, помимо прочего, ориентацию на снижение издержек на налоговое администрирование, использование механизма налоговых льгот в качестве инструмента повышения инвестиционной привлекательности, снижения налогового бремени, поддержки не крупного бизнеса и т.д.

Так, например, налоговая система Франции предполагает возможность самостоятельного установления прямых налогов (налоги на землю, налог на жилье, профессиональный налог на частную экономическую практику). Во многих случаях речь идет о

---

73. Charte européenne de l'autonomie locale et Rapport explicatif. Conseil de l'Europe. 2010. // – URL: [http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne_fr.pdf).

возможности самостоятельного введения дополнительных налогов, что превращает местные власти в реальных субъектов стимулирования и регулирования локального развития. В целом, как показало изучение опыта зарубежных стран, роль налогов как самостоятельных источников доходов бюджета на местном уровне повсеместно возрастает.

На фоне этого в настоящее время в России к местным относятся налоги, по которым роль органов местного самоуправления в развитии налоговой базы практически нулевая – земельный налог и налог на имущество физических лиц. Их удельный вес в общем объеме доходов местных бюджетов крайне незначителен и продолжает снижаться. Так, если в 2015 г. он составил всего 5,4%, то в 2018 г. он снизился до 4,9%<sup>74</sup>. За период 2015–2018 гг. снизилась и их доля (с 19 до 17%) в общих налоговых доходах местных бюджетов.

Подобная ситуация не только подрывает финансовую основу местного самоуправления, но и снижает заинтересованность местных властей в развитии налоговой базы.

Проведенные исследования показали наличие явной тенденции огосударствления местного самоуправления. Об этом, в частности, говорит соотношение собственных и делегированных компетенций на уровне местного самоуправления. В особенности это касается уровня муниципальных районов и городских округов. Так, в общем объеме доходов местных бюджетов доля межбюджетных трансфертов (включая субвенции) постоянно увеличивается (табл. 11).

Таблица 11. Доля межбюджетных трансфертов без учета возврата остатков (включая субвенции) в общем объеме доходов местных бюджетов<sup>75</sup>

Год	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Доля, в %	61,1	63,8	63,4	63,4	63,7	64,5

74. Составлено по: Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации за 2018 год. – URL: [http://https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local/results/#](http://https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/#).

75. Составлено по тому же источнику.

При этом основной объем субвенций предоставляется бюджетам муниципальных районов и бюджетам городских округов в связи с преимущественным делегированием государственных полномочий на уровень муниципальных районов и городских округов. Субвенции же бюджетам городских и сельских поселений составляют менее 0,5%. Так, в 2018 г. последние составили 0,04% и 0,20% соответственно.

Принятие 172-го ФЗ и институционализация принципов стратегического планирования на всех уровнях территориального управления породила большие надежды на позитивные изменения в сфере местного самоуправления. Казалось, что предоставленное муниципалитетам право разработки собственных стратегий социально-экономического развития станет тем поворотным моментом, который позволит говорить о новом векторе в развитии местного самоуправления.

Однако надежды не оправдались. Как видно из табл. 11, тенденция растущей зависимости муниципальных образований от политики, проводимой региональными и федеральными властями, сохранилась. Это не только ставит под вопрос саму возможность стратегического планирования на уровне местного самоуправления, но и позволяет говорить о тенденции фактического огосударствления районного и городского уровней местного самоуправления, а значит, — и о постепенной утрате им своего изначального предназначения.

Нынешняя модель межбюджетных отношений не создает необходимых условий для становления института стратегического планирования на уровне муниципальных образований. В пользу этой тенденции работает и сложившаяся практика замещения дотаций целевыми субсидиями в рамках реализации нацпроектов. В условиях, когда местные бюджеты практически полностью зависят от вышестоящих бюджетов, говорить о самостоятельности муниципальных стратегий можно весьма условно. В сложившейся системе межбюджетных отношений ключевым элементом практики разработки и реализации муниципальных стратегий социально-экономического развития становится их включенность в общую систему стратегирования Российской Федерации. Отсюда и достаточно общие формулировки целей в стра-

тегиях муниципальных образований. Вместе с тем, как показывает изучение зарубежного опыта, стратегическое планирование муниципальных образований помимо обеспечения единой вертикали стратегирования преследует и другие, не менее важные, цели: привлечение инвесторов и формирование инвестиционной привлекательности территории; становление общего интереса муниципального образования. Несмотря на сложность сочетания этих целей, именно их согласование представляет собой своеобразную задачу-максимум, решение которой является ключевой предпосылкой формирования современной системы стратегического планирования.

## Заключение

Проведенные исследования позволяют сделать ряд выводов.

Стратегирование пространственного развития экономики Российской Федерации должно занять место в формирующейся практике стратегического планирования на основе целостной вертикали документов такого планирования, как основа государственной политики регионального развития. Эту политику следует определить как систему практических действий и обеспечивающих их ресурсов, реализующих полномочия федерального центра в отношении сбалансированного размещения производительных сил; за устойчивое социально-экономическое развитие регионов России, за формирование условий и стимулов саморазвития субъектов Федерации, за общедоступность минимального круга социальных благ и услуг по всей территории страны, а также за обеспечение как общегосударственных, так и региональных аспектов экономической безопасности страны.

Политика регионального развития со стороны федерального центра должна базироваться на трех ключевых принципах:

- а) оптимизация полномочий и ответственности федерального центра за устойчивое социально-экономическое развитие регионов, за достаточный уровень социальной обеспеченности населения на всей территории страны;
- б) приоритетная реализация общегосударственных приоритетов пространственного развития национальной экономики;
- в) формирование условий и стимулов для саморазвития регионов и муниципальных образований с акцентом на наиболее полное использование их собственного экономического, финансового, инвестиционного, инновационного, социально-трудового и иного потенциалов.

Задача позитивного экономического выравнивания субъектов Российской Федерации по-прежнему сохраняет свое значе-

ние как приоритет государственной политики регионального развития, что должно быть закреплено законодательно и отражено как конкретный целевой индикатор в системе документов стратегического планирования. В ходе исследований подтверждена гипотеза о волнообразном характере данной дифференциации, при котором ее усиление происходит в периоды более быстрого экономического роста, а сокращение — в годы кризиса и стагнации. При этом традиционное выравнивание с учетом качественно новых факторов экономического роста страны и ее регионов уже не является самодостаточным приоритетом региональной политики; таковое дополняется задачей выравнивания российских регионов как пространства инновационного развития.

Движение экономики России к более высоким темпам роста не означает новой волны усиления межрегиональной дифференциации. Однако это потребует согласования федеральной региональной политики и политики инновационной модернизации российской экономики и, соответственно, формирования в отстающих регионах территориях не просто точек роста, а именно точек инновационного развития. Соответственно, целевые показатели Стратегии пространственного развития Российской Федерации обязательно должны включать в себя оценки выравнивания не только по номинальным макроэкономическим индикаторам (ВРП на душу населения), но и по индикаторам уровня инновационного развития экономики регионов.

При известных колебаниях децильный коэффициент по душевым инвестициям в основной капитал для субъектов Российской Федерации все же неизменно остается выше аналогичного показателя по душевой величине ВРП. Это означает, что на данный момент инвестиции по-прежнему работают как механизм воспроизводства экономической дифференциации регионов, в то время как инструменты региональной политики государства пока могут лишь в какой-то мере противодействовать этой тенденции.

В этой связи выделен как наиболее актуальный вопрос о том, какими средствами может быть достигнут реальный прогресс в экономическом выравнивании регионов России и, главное, какое соотношение следует считать решением проблемы по существу, учитывая, что абсолютное выравнивание в принципе невозможно.

Теоретически просматривается несколько подходов к определению целевого значения сокращения экономической дифференциации российских регионов, один из которых связан с обеспечением ситуации, при которой будет преодолен феномен абсолютно-дотационных субъектов Российской Федерации.

В основе рассматриваемого вектора региональной политики государства должно лежать прежде всего управление методами налогово-бюджетной и иной политики территориальной структурой и динамикой инвестиций в основной капитал. При этом успех стратегии выравнивания не может быть связан с деятельностью одного или нескольких специализированных инструментов (институтов) экономической политики государства. Целям региональной политики, причем на согласованной основе, должна быть подчинена деятельность всех инструментов развития территорий. На сегодняшний день это — межбюджетные отношения в их широком понимании (т.е. включая как трансферты, так и межбюджетное распределение налогов); государственные программы, инвестиционные проекты, также особые институты развития — как преимущественно отраслевой, так и территориальной направленности. Например, такую роль может реализовать регионально привязанная инвестиционная льгота по налогу на прибыль в форме уменьшения суммы налога в размере части затрат компаний на инвестиции, в т.ч. на модернизацию и реконструкцию имеющихся основных фондов. Только за существенной территориальной децентрализацией инвестиций может последовать устойчивое экономическое выравнивание регионов страны.

В рамках действующей системы финансового выравнивания — и при поддержке государственных программ и институтов территориального развития — должны остаться только средне- и высокодотационные регионы страны. Это обеспечит устойчивость их финансово-бюджетной базы и возможность реального стратегирования своего социально-экономического развития. Регионы-доноры и низкодотационные регионы должны формировать эту возможность прежде всего через систему расщепляемых налогов, например на основе участия в распределении НДС, а также за счет привлечения (на основе софинансирования) средств государственных программ территориальной направленности и федеральных институтов промышленно-инновационного развития.

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., как и в плане мер по ее реализации, следует существенно расширить и детализировать раздел, раскрывающий систему институтов и инструментов федеральной политики регулирования пространственной структуры экономики; их специфику, в частности, их ориентацию на решение социально-экономических задач различных типов регионов России.

Адресный характер – на основе различных подходов к типизации регионов – должен стать ключевым принципом государственной политики регионального развития в Российской Федерации. Однако проведенное исследование показало, что закрепленная в ряде нормативно-правовых документов идея селективного (адресного) подхода к субъектам Федерации в рамках государственной политики регионального развития в Стратегии пространственного развития была подменена таким фальсификатом, как выделение группы «геостратегических регионов». Во многом это касается и такой инициативы, как выделение дополнительной государственной поддержки группе из 10 регионов, оказавшихся в наиболее сложном социально-экономическом положении. По сути, это тот вариант, когда политика регионального развития в преимущественной мере продолжает строиться на принципах антистимулирования: чем хуже – тем лучше.

Проведенное исследование также свидетельствует о том, что у политики экономического выравнивания, особенно если она ассоциируется с особой мерой ответственности федерального центра, обязательно должна быть оборотная сторона медали. В данном случае – это система экономических и внеэкономических факторов, обеспечивающих саморазвитие российских регионов, хотя в действительности многие инструменты региональной политики государства в настоящее время действуют по принципу антистимулирования. Задействие механизма саморазвития требует существенного усиления стимулирующего сегмента всей системы межбюджетных отношений, налогового стимулирования инвестиционных процессов, более широкого использования практики государственно-частного и муниципально-частного партнерства, повышения результативности государственной политики развития и поддержки малого и среднего предпринимательства.

Баланс централизованных инструментов государственной региональной политики и механизмов саморазвития регионов выступает одним из важнейших признаков федеративной государственности. Бесконечное перетягивание одеяла полномочий и ресурсов на федеральный уровень управления последовательно превращает его в центр административно-унитарного характера. Во многом функцию стимулирования саморазвития субъектов Федерации может реализовать переориентация всех инструментов региональной политики (межбюджетные отношения, государственные программы, те или иные институты развития) на конкретные типы регионов. Только это позволит сформировать такие экономические и иные механизмы региональной политики государства, в рамках которых высокоразвитые самодостаточные регионы не будут бесконечно жаловаться на откачку ресурсов их роста, а менее развитые, дотационные регионы получат реальные рычаги для преодоления тенденций иждивенчества и последовательного выхода на режим устойчивого саморазвития.

Исследования показали принципиальную важность логического завершения вертикали стратегического планирования на основе практики формирования и реализации стратегий для отдельных видов муниципальных образований. Кроме того, актуализируется задача формирования институционально-правовых основ для включения в систему стратегического планирования определенных территориально-производственных комплексов (в т.ч. и многих потенциальных точек роста, кластеров), которые сами по себе не являются едиными публично-правовыми (муниципальными) образованиями, а их набором. Такие комплексы могут стать субъектами/объектами стратегического планирования лишь на основе административно-объединительных процессов (агломерация как единый городской округ) или на договорной основе в рамках процесса межмуниципального сотрудничества, в т.ч. по вопросам стратегирования развития соответствующих территорий. В данном случае не исключен и вариант возврата в ряде случаев к институтам субрегионального государственного управления. И тот, и другой вариант нуждаются в дополнительных экономических и институционально-правовых обоснованиях и в практической апробации.

Проведенные исследования подтвердили вывод о том, что доминирующая роль мегаполисов в обеспечении экономического роста временна и конечна, о чем говорит опыт многих экономически развитых стран, а курс на сворачивание малых поселений грозит многими негативами, включая и дополнительные угрозы национальной безопасности страны. С этой целью была разработана схема дифференциации различных типов малых городов как объектов политики государственной поддержки.

Одновременно был сделан вывод о неэффективности действующей модели поддержки моногородов и реструктуризации этого направления государственной политики. Суть предлагаемой реструктуризации — это идея ограничить меры поддержки моногородов только теми поселениями, которые еще сохранили шанс развития именно как монопрофильных. Все остальные поселения — бывшие моногорода — целесообразно объединить в общем контексте кризисных или проблемных малых и средних городов с разработкой программы их целевой государственной поддержки.

Данная в 172-м ФЗ вертикаль стратегического планирования не носит целостного характера, особенно снизу, в муниципальном звене управления. Однако при нарастающем числе муниципальных стратегий их роль в обеспечении устойчивого социально-экономического развития различных видов поселений остается незначительной. В ходе исследования был выделен круг факторов неопределенности в практике муниципального стратегирования, а именно: институционально-правовые; экономические, информационные, кадровые и иные. Это актуализировало вопрос о том, нужно ли вводить обязательность муниципального стратегирования и, если да, то для каких видов муниципальных образований. Был сделан вывод о целесообразности полномасштабного стратегического планирования для следующих видов муниципальных образований: городские округа (с внутригородскими муниципальными образованиями и без них); муниципальные районы и муниципальные округа; малые и моногорода — получатели тех или иных форм государственной поддержки; муниципальные образования — федеральные наукограды; муниципальные образования, где локализуются те или иные федеральные институты развития (ОЭЗ, ТОСЭР, свободные порты) и пр.

Системный анализ принятых за последние годы нормативно-законодательных актов в сфере местного самоуправления позволяет сделать вывод, что муниципальная реформа по-прежнему отличается противоречивостью и непоследовательностью. Размельчение муниципалитетов сменяется их укрупнением; передача им дополнительных полномочий — их лишением; расширение налоговых полномочий — их сужением и пр. Подобный процесс перманентного реформирования экономико-правовых основ местного самоуправления не обеспечивает необходимой стабильности и четкого понимания перспективы для этого важнейшего института российского общества.

В ходе исследования был подтвержден вывод о том, что российская система местного самоуправления все еще остается излишне централизованной в своем регулировании; остается негибкой и трудно адаптируемой к практике стратегического планирования и новым явлениям в пространственной организации производства и расселения. С одной стороны, субъекты Федерации оказались лишены возможности каким-либо образом участвовать в определении форм организации и институтов местного самоуправления. С другой, — местное самоуправление, конституционно выведенное из системы органов государственной власти, оказалось, вместе с тем, ответственным перед населением за реализацию государственных (прежде всего социальных) обязательств. Необходим пересмотр основных принципов и целевых ориентиров реформирования местного самоуправления на основе включения его в общую стратегию совершенствования федеративных отношений. Главным здесь должен стать отказ от жесткой регламентации и унификации из центра. Следует предложить несколько моделей местного самоуправления, выбор которых должен стать прерогативой субъектов Федерации.

Проведенные исследования показали наличие явной тенденции огосударствления местного самоуправления. Об этом, в частности, говорит соотношение собственных и делегированных компетенций на уровне местного самоуправления. В особенности это касается уровня муниципальных районов и городских округов. Не решает проблемы по существу и попытка перехода к практике муниципального стратегирования. Последняя должна обеспечивать баланс между самостоятельностью муниципальных образований в

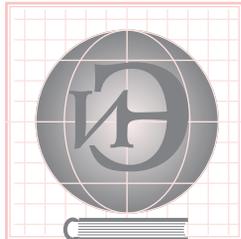
разработке и реализации стратегий и необходимостью их включения в единую исполнительную вертикаль. Однако на сегодняшний день действующая система межбюджетных отношений приводит скорее к укреплению жесткой исполнительной вертикали.

Дефицит местных бюджетов заставляет муниципальные власти искать новые формы задействования социально-экономического потенциала развития территорий. В зарубежной практике важнейшей формой решений этой проблемы является институт межмуниципального сотрудничества (взаимодействия). В России эта форма местного самоуправления до сих пор не получила развития. Сдерживающими факторами здесь являются как недоработки законодательства, так и отсутствие традиций в развитии подобного рода отношений.

Эффективная институционализация межмуниципального сотрудничества потребует предусмотреть, во-первых, возможность передачи межмуниципальным объединениям отдельных полномочий (их части) местного самоуправления, в том числе в части стратегического планирования развития муниципальных образования, и, во-вторых, соответствующие инструменты по осуществлению контроля за их реализацией со стороны муниципалитетов и населения. Подобные меры будут способствовать повышению роли муниципального управления в стратегии инновационной переориентации российской экономики и в реализации принципов стратегирования.

В сфере муниципального стратегического планирования следует предусмотреть механизмы стимулирования муниципальных образований к разработке стратегий. Одним из вариантов может стать включение муниципальных образований в региональные программы и получение соответствующего финансирования лишь при условии наличия разработанной муниципальной стратегии. Будучи заинтересованными в дополнительных финансовых ресурсах, муниципальные власти будут более активно использовать новые методы управления. В условиях отсутствия необходимого кадрового потенциала на уровне муниципалитетов региональные власти должны взять разработку соответствующих документов (ее финансирование) на себя. Увеличение расходов региональных бюджетов окупится результатами согласованного регионально-муниципального стратегирования.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: [print@inecon.ru](mailto:print@inecon.ru)

Сайт: [www.inecon.ru](http://www.inecon.ru)

*Научный доклад*

**Пространственное развитие российской экономики:  
закономерности и государственное регулирование**

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*

Редактор *Полякова А.В.*

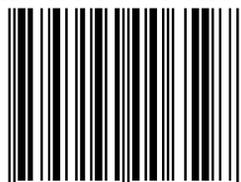
Компьютерная верстка *Борищёва И.В.*

Подписано в печать 27.04.2020 г. Заказ № 5

Тираж 300 экз. Объем 4,9 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0659-7



9 785994 006597