

ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ



РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ
НОВОЙ СТРАТЕГИИ
ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

МОСКВА – 2023

ББК 65.013; 65.9(2 Рос)-1
И 71

Институциональные основы новой стратегии пространственного развития российской экономики: Монография // Ответ. ред. д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд; д.э.н. проф. А.В. Виленский. М.: Институт экономики РАН, 2023. — 340 с.

ISBN 978-5-9940-0725-9

И 71

Аннотация. Монография, подготовленная авторами Центра федеративных отношений и регионального развития Института экономики РАН, посвящена современным проблемам стратегирования пространственного развития российской экономики. В монографии подчеркивается, что принятая в 2017 г. Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года правомерно подтвердила значимость пространственного стратегирования как важной составляющей практики стратегического планирования и в целом обозначила основные векторы стратегических задач в сфере пространственного регулирования в экономике. Вместе с тем, в монографии показано, что постановка и реализация задач пространственного стратегирования остаются в числе наиболее уязвимых мест практики стратегического планирования в Российской Федерации. Это связано с целым рядом существенных недочетов в самой Стратегии пространственного развития, включая обозначенное в ней целеполагание, ее институционально-инструментальный аппарат (государственные программы, проекты, «точки роста» и пр.), а также ее экономическое обеспечение. Значимые проблемы касаются согласования данной стратегии с иными документами стратегического планирования как федерального, так и регионального уровней. В главах монографии основной акцент делается на пути развития институциональных основ пространственного стратегирования, на достижение большей четкости его целеполагания и тесной взаимосвязи с практикой стратегического планирования и территориального управления в субъектах Федерации и в системе местного самоуправления. Значительное внимание в монографии уделено совершенствованию институциональных и экономико-правовых основ российского местного самоуправления.

Монография ориентирована на экономистов, работников федеральных органов исполнительной власти, работников сферы регионального и муниципального управления, а также на преподавателей и студентов экономических дисциплин.

Рецензенты — д.э.н., проф. И.В. Митрофанова; д.э.н., проф. Д.Н. Лапаев.

ISBN 978-5-9940-0725-9

ББК 65.013; 65.9(2 Рос)-1

© Институт экономики РАН, 2023
© Коллектив авторов, 2023
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	9
---------------	---

Раздел I

Институты пространственного регулирования и политики регионального развития

Глава 1. Теоретические подходы к проблемам пространственного регулирования и политики регионального развития	14
1.1. Основные истоки теории пространственного развития как научной дисциплины	15
1.2. Новая экономическая география как теоретическая основа пространственного развития	21
1.3. Роль кластеров в пространственном развитии экономики	29
1.4. Экономическое пространство и теория межрегиональной конкуренции	32
Глава 2. Стратегирование пространственного развития и его место в системе стратегического планирования в национальной экономике	38
2.1. Пространственное развитие как объект стратегического управления	38
2.2. Федеративные отношения – основа механизма управления пространственным развитием	52
Глава 3. Институты и инструменты стратегирования пространственного развития	60
3.1. Политика регионального развития и цели пространственного стратегирования	63

3.2. Инструменты политики регионального развития: теория и практика применения	70
3.3. «Геостратегическая территория» и иные «новации» пространственного регулирования: проблемы и перспективы	74
Глава 4. «Точки роста» и их вклад в пространственное развитие экономики России ...	86
4.1. Идентификация «точек роста» пространственного развития Российской Федерации	86
4.2. Стратегия и механизмы реализации «точек роста» в современных условиях	100
Глава 5. Стратегия пространственного развития и региональное стратегическое планирование	110
5.1. Стратегия пространственного развития – новая веха в региональном стратегическом планировании Российской Федерации	110
5.2. Влияние пространственного планирования на трансформацию векторов стратегического развития регионов России	119
5.3. Практика стратегического управления пространственным развитием в регионах и муниципальных образованиях Российской Федерации	126
Глава 6. Реформирование федеративного устройства и пространственное развитие сложносоставных субъектов и автономных округов Российской Федерации	141
6.1. Тренд укрупнения субъектов Федерации: основные предпосылки и результаты	141
6.2. Взаимодействие сложносоставных субъектов и автономных округов при реализации инструментов пространственного развития	152
6.3. Практика стратегирования пространственного развития автономных округов, входящих в состав субъектов Российской Федерации, и самостоятельных субъектов Российской Федерации	156

Глава 7. Поселенческий аспект пространственных стратегий: баланс мегаполисов, средних и малых городов	160
7.1. Исторические и теоретические аспекты развития городских поселений	163
7.2. Современная практика пространственного развития; развитие городских агломераций	168
7.3. Состояние и перспективы развития городских поселений в Российской Федерации; проблема баланса мегаполисов, средних и малых городов	172

Раздел II

Совершенствование институциональных и экономико-правовых основ местного самоуправления

Глава 8. Конституционные новации и институциональное развитие местного самоуправления	186
8.1. Местное самоуправление как единый институт публичной власти	186
8.2. Муниципальное управление как синтез публичной власти и гражданского общества	196
Глава 9. Институты местного самоуправления в системе стратегического планирования	208
9.1. Местное самоуправление в практике стратегического планирования субъектов Российской Федерации	210
9.2. Участие органов местного самоуправления в реализации региональных проектов	217
9.3. Стратегическое планирование в муниципальных образованиях и его особенности	224
9.4. Роль и ответственность органов местного самоуправления в разработке и реализации муниципальных стратегий. Участие населения и роль бизнеса в практике стратегического планирования	232

Глава 10. Укрепление экономической базы муниципалитетов и переход к модели их саморазвития	253
10.1. Финансово-бюджетные основы местного самоуправления и пути их укрепления	253
10.2. Экономические механизмы и стимулы саморазвития муниципалитетов	264
Глава 11. Межмуниципальное сотрудничество; его роль в укреплении экономических основ местного самоуправления и в активизации агломерационных процессов	277
11.1. Институт межмуниципального сотрудничества: природа и мировой опыт	277
11.2. Нормативно-правовое регулирование межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации	284
11.3. Формы межмуниципального сотрудничества	290
11.4. Городские агломерации как важный тренд в развитии межмуниципального сотрудничества	299
Заключение	306
Литература	309

ВВЕДЕНИЕ

Несмотря на более чем 5-летний период после принятия ФЗ № 172 о стратегическом планировании, а также наличие более 50 тыс. принятых в стране документов стратегического планирования, практика правоприменения этого закона указывает на значительное число нерешенных теоретико-методологических и методических проблем интеграции элементов стратегирования в практику управления как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Говорить о том, что попытка перехода к практике стратегирования позволила поднять управление социально-экономическими процессами в стране на качественно новый уровень, пока еще преждевременно. Более того, на протяжении всего периода, прошедшего после принятия данного закона, фактические результаты его практической реализации в контексте экономического роста Российской Федерации последовательно ухудшались. Так, за 7 лет до принятия ФЗ № 172 (2014 г. к 2008 г.) среднегодовые темпы прироста ВВП России в неизменных ценах составили 3,8%, а за последующие 7 лет (2020 г. к 2014 г.) – только 1,3%.

Конечно, сами по себе подобные индикаторы не являются свидетельством низкой продуктивности модели стратегического планирования в целом. Позитивность ее применения для управления широким кругом экономических, социальных и иных процессов (в т.ч. и в пространственном аспекте) в полной мере подтверждена как отечественным, так и зарубежным опытом¹. Кроме того, именно в период после при-

1. *Лишина С.А., Беляевская-Плотник Л.А., Сорокина Н.Ю.* Стратегическое планирование в России: возможность и необходимость применения зарубежного опыта // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 1 (19). С. 44–52; *Коношко Л.В.* Оценка зарубежного опыта государственного стратегического планирования и его использования в России // Вестник Хабаровского гос. у-та экономики и права. 2018. № 6. С. 38–44; *Балюк И., Балюк М.* Стратегическое планирование как инструмент повышения эффективности экономики: зарубежный опыт и российская практика // Общество и экономика. 2021. № 2. С. 43–59.

нения ФЗ № 172 страна столкнулась с такими негативными факторами, лимитирующими ее экономический рост, как влияние пандемии коронавируса и все более ужесточаемые международные санкции. Ожидается, что под влиянием этих негативных факторов уже в 2022 г. показатели экономической динамики Российской Федерации вновь уйдут в полосу отрицательных значений.

Однако даже на этом фоне при оценке результатов использования практики стратегического планирования нельзя не учитывать негативного воздействия таких факторов, как незавершенность формирования нормативно-правовой и методической базы стратегического планирования, а также ее внутренняя несогласованность. Эта несогласованность имеет место «по горизонтали» (т.е. несогласованность документов стратегического планирования, принимаемых на одном уровне публичной власти) и по «вертикали» (т.е. несогласованность стратегических документов Федерации, макрорегионов, субъектов Федерации и органов местного самоуправления). Ключевым моментом незавершенности формирования нормативно-правовой и методической базы стратегического планирования следует признать негативную ситуацию с базовой стратегией социально-экономического развития. Таковая, несмотря на всю ее огромную востребованность, так и не стала основой практики государственного и муниципального управления в стране.

Прямое отношение к обеспечению подобной согласованности имеет и такой документ, как Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года [28] (далее – СПР). Особенность этого документа в данном случае состоит в том, что его успешная реализация, помимо всех прочих необходимых предпосылок (экономических, институциональных, информационных и иных), требует его согласования «по горизонтали» (с иными федеральными документами стратегического планирования) и «по вертикали» (со стратегиями субъектов Федерации и экономически наиболее значимых муниципальных образований). Например, это ка-

сается тех субъектов Федерации, которые в СПР отнесены к «геостратегическим регионам», а также значительного числа тех муниципальных образований, которые в СПР охарактеризованы как перспективные точки экономического роста.

Сегодня говорить о наличии в СПР базы для подобных согласований нельзя. Прежде всего это касается принятой в СПР системы целеполагания, которая, помимо ее неконкретности, плохо согласуется с ключевыми приоритетами социально-экономического развития Российской Федерации. Сказанное можно отнести и к проблеме институционального обеспечения СПР, учитывая, что действующие в стране институты развития, программы и проекты, как правило, одновременно и взаимосвязано реализуют различные цели отраслевого и пространственного развития.

В главах данной монографии на основе обобщения зарубежного и отечественного опыта пространственного стратегирования рассматриваются его место и роль в системе стратегического планирования в целом. Подчеркивается непреходящее значение принципов федеративной государственности для регулирования пространственных пропорций развития российской экономики. Авторы развивают позицию относительно непродуктивности избыточной централизации стратегического планирования, включая и переложение на федеральный центр основного круга задач пространственного регулирования в российской экономике.

Особое внимание уделено проблемам стратегирования пространственных пропорций социально-экономического развития российской экономики; анализу результатов деятельности используемых для решения этой задачи институтов и инструментов экономического регулирования. В контексте взаимосвязи с практикой пространственного стратегирования и решаемых в этом направлении задач рассматриваются проблемы формирования и реализации стратегий субъектов Федерации и российских муниципалитетов.

В работе проводится исследование таких классических проблем пространственной экономики, как тенденции рас-

селения в разрезе малых, средних и крупных городов, а также в контексте развития институционально-правовых и экономических основ местного самоуправления. Здесь главное внимание уделено влиянию конституционных новаций 2020 г., а также ряду новых инициатив по правовому регулированию российского местного самоуправления, укреплению его экономических основ, развитию агломерационных процессов и практике межмуниципального сотрудничества.

Авторы монографии надеются, что основные положения и выводы подготовленной ими монографии внесут позитивный вклад в развитие теории, методологии и практики стратегирования пространственного развития российской экономики.

Авторами отдельных глав монографии являются: введение – д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд; глава 1 – д.э.н., проф. А.В. Виленский; глава 2 – д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд; глава 3 – к.э.н. И.Н. Домнина; глава 4 – к.э.н. Н.Ю. Сорокина; глава 5 – д.э.н. И.А. Антипин; к.э.н. О.Ю. Иванова (УрГЭУ, Екатеринбург); глава 6 – к.э.н. О.О. Смирнова; глава 7 – А.В. Кольчугина; глава 8 – д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд, О.Н. Валентик; глава 9 – д.э.н. А.В. Одинцова, О.Н. Валентик; глава 10 – к.э.н. Л.И. Маевская; глава 11 – д.э.н. А.В. Одинцова; заключение – д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд.

Подготовка справочных материалов – О.Н. Валентик.

Раздел I

Институты пространственного
регулирования и политики
регионального развития

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ПРОБЛЕМАМ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПОЛИТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Разработка пространственной стратегии развития нашей страны, формирование отдельных аспектов региональной политики федерального и местного уровней, в т.ч. конкретных мер этой политики, так или иначе должна опираться на теоретическую основу современной пространственной науки. Эта наука вбирает в себя громадный мировой опыт исследований пространственного развития, насчитывающий уже не менее двух столетий.

С момента своего зарождения пространственная экономика (“Spatial Economics”) как научная дисциплина более всего была нацелена на решение прикладных задач. Ее теоретические основы изначально, как это и характерно для науки, выстраивались с опорой на эмпирические изыскания. Эти изыскания впитывали в себя разнообразные подходы и наработки самых различных направлений экономической теории, теорий регулирования, формирования и реализации государственной и муниципальной социально-экономической политики. На определенном этапе стали активно развиваться практические подходы, приемы, а вместе с ними и сама теория пространственного регулирования во всем ее многообразии; в ее междисциплинарности и взаимном дополнении, синтезе применяемых в ней методологических подходов, приемов функционального, институционального и организационного анализа, имитационного и оптимизационного математического моделирования.

Современная пространственная экономика как отдельное направление, дисциплина гуманитарных наук опирается

на маргинальные неоклассическую, неокейнсианскую и институциональную и маргинальную неинституциональную экономическую теории во всем их многообразии и многообразии применяемых в них методов исследования. Большое влияние на ее становление оказали воспроизводственный подход и системный подход. При этом она является выражено междисциплинарной наукой: экономика в ней неотделима от географии, демографии, социологии, экологии, государственного строительства, культуроведения. В целом же пространственная экономика как научная дисциплина вбирает в себя громадный мировой опыт исследований пространственного развития, государственного, муниципального управления и регулирования, насчитывающий уже не менее двух столетий.

1.1. Основные истоки теории пространственного развития как научной дисциплины

Исторически исходным вопросом пространственной экономической науки был вопрос о том, где, в каком месте наиболее рационально разместить на территории тот или иной объект хозяйствования. Речь могла и может идти о любом таком объекте: о сельскохозяйственном, об использовании земли (с него начиналась пространственная экономика), о промышленных, инфраструктурных технико-технологических, коммуникационных, коммунальных объектах и пр. Другими словами, главным направлением пространственной науки было размещение факторов производства.

Главным вопросом пространственной экономики были и остаются транспортные издержки в производстве, логистике, в ходе производства и использования товаров и услуг. Эти издержки определяют развитие и размещение производства. Конечно, за прошедшие два века существования пространственной теории трансформировалось само понятие транспортных издержек и трактовка их взаимосвязи с результирующими показателями деятельности хозяйствующих субъек-

тов на микроуровне, с их взаимосвязью с макроэкономическими тенденциями во всемирном хозяйстве и в конкретной стране, с государственным воздействием на социально-экономические процессы.

Предтечей пространственной экономической теории принято считать немецкого учёного Иоганна фон Тюнена. Его работа «Изолированное государство в его отношении к сельскому хозяйству и национальной экономике» (1826 год) [280], в которой автор рассматривает закономерности размещения сельскохозяйственного производства, послужила началом для будущей экономической географии. Из предложенной И. Тюненом модели следовало, что распределение земли между различными видами продукции в условиях свободной конкуренции обеспечивает минимизацию совокупных производственных и транспортных издержек [74]. В дальнейшем это направление теоретических и практических исследований вошло в пространственную экономику, родоначальниками которой признаны К. Риттер [212] и А. Геттнер [95] — основатели немецкой классической географической школы середины девятнадцатого — первой половины двадцатого веков.

Немецкий экономист и социолог Альфред Вебер (1868—1958 гг.) был продолжателем идей И. Тюнена и ввел в теоретический анализ новые факторы размещения производства в дополнение к транспортным издержкам и сформулировал более общую оптимизационную задачу: минимизацию общих издержек производства, а не только транспортных. Ученый поставил перед собой цель создать общую «чистую» теорию размещения производства, в основе которой лежало бы рассмотрение изолированного предприятия. В результате отсеивания элементов производственных издержек, не зависящих от местоположения, Вебер оставляет три фактора: издержки на сырые материалы, издержки на рабочую силу и транспортные издержки. Однако первый из них — разницу в ценах на используемые материалы — можно, как считал Вебер, выразить в различиях транспортных издержек, исключив из самостоятельного анализа. Все остальные условия, включа-

ющие в себя размещение предприятия, он рассматривает как некоторую «объединенную агломерационную силу», или третий штандортный фактор. В конечном счете, анализируются три фактора: транспорт, рабочая сила и агломерация [208]. То есть А. Вебером была поднята тема городского, поселкового и прочего расселения, рационального использования земли под расселение. Анализ становления и развития агломераций разного типа был поставлен в ряд важнейших проблем, рассматриваемых пространственной экономикой. Основной труд Альфреда Вебера «О размещении промышленности: чистая территория штандорта» был опубликован в 1909 г.

Еще одна теория пространственной экономики с анализом транспортных и производственных издержек была представлена в начале 20 века А. Маршаллом — теория «внешней экономии». В ней автор, одним из первых, предложил теоретическое объяснение концентрации экономической активности [279]. Согласно его теории, концентрация экономической активности существует по причине того, что предприниматели стараются размещать свое производство, при прочих равных условиях, рядом с рынком сбыта, а также рядом с основными поставщиками. Это приводит к концентрации производства. Концентрация, в свою очередь, привлекает все новых и новых производителей; на крупном рынке труда (т.е. в больших городах) легче найти узкоспециализированных работников. В больших городах, за счет более интенсивного взаимодействия людей, быстрее происходит получение новых знаний; быстрее создаются новые знания и технологии.

Одной из наиболее известных моделей в области пространственной экономики является «теория центральных мест» В. Кристаллера [263] и А. Леша [278]. Ими рассматривалось, как взаимодействие возрастающей отдачи от масштаба и транспортных издержек приводит к концентрации экономической деятельности. В теории центральных мест предполагается наличие равномерно распределенных ресурсов и населения на неограниченной однородной поверхности. При этом экономическая активность (в первую очередь производ-

ство промышленных товаров) распределена неравномерно, так как производство товаров и услуг подвержено действию эффекта возрастающей отдачи от масштаба. Баланс между минимизацией транспортных издержек и экономией от масштаба приводит к появлению ряда «центральных мест», обеспечивающих прилегающие территории товарами и услугами [74].

Исследования в этом направлении велись многими известными учеными по всему миру. Среди иностранных ученых следует отметить работы Уолтера Айзарда, опубликованные в середине XX в.: *Location and Space Economy* (1956) и *Methods of Regional Analysis* (1960). Айзард интегрировал предшествующие модели анализа систем расселения, транспортных сетей, размещения промышленных предприятий, торговли и сферы услуг. Среди российских ученых следует выделить труды по анализу транспортных и производственных издержек академика А.Г. Гранберга (*Основы региональной экономики*. — М.: ГУ ВШЭ, 2001; Становление в России научного направления «Пространственная экономика» // *Вестник Университета (Государственный университет управления*. 2009. № 2. С. 6) и М.М. Албегова (*Краткосрочное прогнозирование регионального развития в условиях неполной информации*, URSS, 2001). Практически все исследователи, использовавшие транспортную задачу линейного программирования в ее разных вариантах, в качестве своего объекта имели и имеют пространственную экономику и транспортные издержки.

Второе крупное направление пространственной экономики занимается, преимущественно, проблемами специализации регионов, поиска путей их рационального взаимодействия. Для нее характерен анализ межрегиональных переливов факторов производства с особым вниманием к инвестициям и миграции. Большое внимание уделяется государственному регулированию в экономике, его последствиям для межрегиональных взаимодействий. Данное направление зарождалось в становлении теории международной торгов-

ли, переходя в дальнейшем к межрегиональному взаимодействию внутри отдельных стран. Другими словами, выявленные закономерности международной торговли стали прилагаться к развитию, к специализации, к взаимодействию внутренних регионов той или иной страны.

В этом направлении активно ведутся разработки проблем влияния межрегионального сотрудничества и специализации регионов на степень социально-экономического межрегионального выравнивания с особым упором на социальное выравнивание жизни населения.

В 1919 году была издана статья Эли Филип Хекшера «Влияние внешней торговли на распределение дохода» по внешней торговле, на основании которой его ученик Бертил Олин развил теорию международной торговли, впоследствии она была названа моделью Хекшера – Олина – Самуэльсона. В модель также входит теория Хекшера – Олина, которая сформулирована следующим образом: «Регион будет вывозить товар, в производстве которого интенсивно используется относительно избыточный фактор производства» [154].

Правда, в 1953 году этот постулат был опровергнут результатами анализа, проведённого Василием Леонтьевым, нобелевским лауреатом по экономике. Он в исследовательских целях проверил положения теории Хекшера – Олина на примере внешней торговли США за 1947 год. Экономика США была и остается капиталоемкой. Но при этом США более всего экспортировали трудоемкие товары, а импортировали – капиталоемкие. С точки зрения теории Хекшера – Олина все должно было быть наоборот. Теории явно не хватало всестороннего учета косвенных издержек. Это исследование и его выводы вошли в историю экономической мысли как «Парадокс Леонтьева».

Отметим, что со времен «Парадокса Леонтьева», практические исследования реалий регионального, пространственного развития, их результаты стали во многих случаях цениться выше всевозможных теоретических построений. Хотя, конечно, и практические исследования сами по себе не

являются панацеей. Совершенно не очевидно, что выводы, сделанные из них в приложении к одним условиям, применимы к другим. И их результаты заведомо не будут иметь универсального характера, пригодного для любых случаев. Это отношение к результатам тех или иных пространственных исследований было особо усилено методологией социологии (прочно вошедшей в пространственную науку), делающей практически каждое обследование уникальным.

Третьим крупным направлением теории пространственного развития является целенаправленное изучение, выявление причин, факторов того, почему одни регионы развиваются быстро, другие медленно, третьи деградируют. Почему при этом некоторые, ранее быстро развивающиеся регионы, прекращают рост, стагнируют. В этом направлении большой упор делается на выработку рекомендаций для государственных органов власти по стимулированию развития регионов, создания точек роста, кластеров [192] и т.п. как инструментов этого стимулирования. В нем экономические аспекты регионального развития наиболее тесно изучаются в связке с географическими, климатическими, социальными, институциональными, агломерационными, экологическими, историческими, культурными [57].

Распространенными инструментами пространственного регулирования, стимулирования служат различные преференциальные зоны – институты развития. В нашей стране на федеральном уровне в их число входят Особые экономические зоны (ОЭЗ), Территории опережающего развития (ТОР), Специальные административные районы (оффшорные зоны), свободная экономическая зона Крым, свободный порт Владивосток, часть Арктической зоны с преференциальным режимом, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), наукограды. Сформировано множество региональных преференциальных зон в форме технопарков, промышленных зон, технико-внедренческих зон и т.п. Они созданы и продолжают создаваться на основе региональных нормативных актов и с региональным бюджетным финан-

сированием. Изучение и выработка новых рекомендаций по их использованию является существенной целью пространственной экономики в рамках данного направления.

Необходимо отметить, что пространственная экономика зародилась как одно из направлений микроэкономики. Но постепенно она перешла на макро- и мезоэкономические уровни. Чрезвычайно важно и то, что границы между выше-рассмотренными направлениями современной пространственной экономики сильно размыты. Сказанное выше в полной мере относится к мейнстриму нынешней пространственной науки – к теоретической концепции «новой экономической географии».

1.2. Новая экономическая география как теоретическая основа пространственного развития

Пространственное регулирование, формирование и реализация государственной и муниципальной социально-экономической политики не могут не реагировать на существенные технологические изменения, или, говоря производственной терминологией – на качественные скачки в развитии производительных сил. Обусловленные такого рода скачками существенные изменения транспортных расходов стали мощным фактором изменения пространства.

Переход на принципиально более высокий уровень экономической интеграции внутри стран и между странами, произошедший в середине XIX века, стал прямым следствием снижения транспортных издержек в результате крупных инвестиций в инфраструктуру и прорывов в транспортных технологиях. Так называемая «первая эпоха глобализации» (начало XIX века – Первая Мировая война) была прямо связана с рядом революционных изменений в транспортных системах [90].

С середины 70-х годов XX века начался новый этап снижения транспортных издержек. За период примерно в 30 лет

транспортные издержки (в структуре себестоимости) снизились почти наполовину [269]. Снижение транспортных расходов позволяет в современных технологических условиях получать экономию от масштабов без крупных потерь, связанных с фактором доступности между агломерациями, расположенными на больших расстояниях друг от друга. Но снижение транспортных издержек приводит в современном мире не к сокращению, а к росту концентрации экономической деятельности.

Данное обстоятельство коренным образом меняет приоритеты пространственного развития. Целеполагание в форме повышения равномерности распределения населения и экономической деятельности по территории отдельной страны в значительной мере теряет смысл. Более важными аспектами территориального стратегирования становятся вопросы оптимизации размещения производительных сил в рамках крупных агломераций и оптимизации транспортной инфраструктуры (в т.ч. для того, чтобы обеспечить максимальную передачу импульсов развития посредством «осей развития»).

Все в большей мере стал проявлять себя ранее упомянутый «Парадокс Леонтьева». Товарообмен трудоемких и капиталоемких товаров лучше происходит между близкими по характеристикам регионами, а не между регионами с противоположными характеристиками. С точки зрения логики и в соответствии с прежними концепциями международной торговли все должно было бы быть наоборот.

Произошедшие глобальные изменения в мировом экономическом хозяйстве (резкий рост рентабельности бизнеса, локализованного в рамках крупных агломераций и снижение доли транспортных издержек в структуре себестоимости) потребовали научного осмысления и объяснения [70].

Определивший создание новой пространственной теории принципиально новый шаг в меняющихся условиях был сделан Авинашем Дикситом и Джозефом Стиглицем, опубликовавшими в 1977 году прорывную по содержанию статью *Monopolistic Competition and Optimum Product Diver-*

sity [264] по проблемам пространственной экономики. Концепция монополистической конкуренции, где равновесие цен в условиях возрастающей отдачи от масштаба и монополии каждой фирмы на своём рынке определяется свободным доступом других фирм на рынок, послужила основой для Новой экономической географии (НЭГ) П. Кругмана [74].

В 2008 году П. Кругману была вручена Нобелевская премия в области экономики «за анализ структуры торговли и географического распределения экономической активности». Его работы «Strategic Trade Policy and the New International Economics» и «Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade» [270, 271] заложили основу так называемой новой модели международной, межрегиональной торговли [70]. Достаточно точно изложить основы теории новой экономической географии смог российский ученый А.Н. Пилясов [191].

Новая экономическая география П. Кругмана (по А.Н. Пилясову) призвана объяснять региональную специализацию возрастающей отдачей инвестиций, агломерационной экономикой, кумулятивными процессами, которые приводят к концентрации экономической деятельности в пространстве.

Возрастающую отдачу можно объяснить следующим образом: фирмы стремятся к размещению в местах с хорошим доступом к рынкам, но доступ к рынкам как раз и хорош именно в тех местах, в которых уже и так много производственных фирм. Очень важен переход от возрастающей отдачи в результате эффекта экономии на размере отдельной фирмы к экономическим экстерналиям при взаимодействии нескольких фирм, когда плотное взаимодействие экономических акторов приводит к сумме, которая выше простого сложения их действия, т.е. здесь возникают дополнительные, агломерационные эффекты.

Причина существования возрастающей отдачи состоит в наличии фиксированных активов (здания, сооружения, машины), которые формируют фиксированные издержки, не

зависящие от выпуска — это издержки подготовки, развития, обучения, которые связаны с трудом и нематериальными активами [273].

Эффект возрастающей отдачи приводит к тому, что даже небольшое стартовое преимущество, например у регионов, в итоге нескольких модельных итераций становится очень большим. Таким образом, исторические случайности, которые участвуют в формировании стартовых различий, могут сыграть решающую роль в расходящихся траекториях развития между странами и регионами. И неверно думать, что эффект возрастающей отдачи появился только с высокими технологиями, на самом деле он существовал всегда в человеческом обществе [272].

НЭГ можно рассматривать как новую теорию размещения производства в эпоху растущей экономической интеграции на глобальном и региональном уровнях и в условиях несовершенной конкуренции. НЭГ отличается от старых размещенческих теорий тем, что в ней центральную роль играют рынки, цены и конкуренция, которые обеспечивают работу пространственных рынков основных факторов производства. НЭГ нацелена на то, чтобы объяснить концентрацию экономической деятельности в пространстве, агломерации и кластеры, а затем и центрально-периферийную структуру глобальной экономики [265].

Основные положения новой экономической географии можно представить следующим образом [191].

Долгие годы в экономике доминировала модель совершенной конкуренции Эрроу-Дебре (формализованная статическая экономическая модель общего равновесия в условиях совершенной конкуренции), в которой производственные факторы были немобильны, а факторами экономии на масштабе (и возрастающей отдачи) авторы пренебрегали. Разбирались случаи только нерыночных экстерналий. Ей на смену пришла модель Диксита—Стиглица несовершенной (монополистической) конкуренции, ядром которой стал принцип возрастающей отдачи и агломерационной экономии (эффект

экономии на размере). В этой модели резко повышается значение экономических экстерналий на уровне фирмы. П. Кругман именно на основе модели Диксита—Стиглица создал новую теорию размещения производительных сил, адекватную эпохе глобализации и высокой мобильности многих факторов производства.

В теории монополистической конкуренции агломерационный эффект не подразумевается в неявном виде, а выводится явным образом из взаимодействия экономии на масштабе на уровне фирмы, транспортных издержек и мобильности факторов производства. В моделях совершенной конкуренции также присутствовала экономия на масштабе, но она была внешней для фирм, проявлялась на самом рынке. У П. Кругмана она внутренне присуща фирмам, что означает значительно более глубинное рассмотрение действия этого эффекта.

Эффект размера рынка является одним из видов экономических экстерналий. Экономические экстерналии связаны с денежными, либо снабженческими, либо сбытовыми связями. Они являются производными от размера рынка, от рыночной структуры, от эффектов рыночного потенциала. В моделях П. Кругмана экстерналии присутствуют не на национальном, а на региональном и местном уровнях [273]. Именно они формируют истоки локального преимущества, из которого потом вырастает глобальная конкурентоспособность.

Пространственное равновесие в кругмановских моделях понимается как баланс между центростремительными силами, которые работают на агломерацию (возрастающая отдача на масштабе, промышленный спрос, локализованные перетоки знания), и центробежными силами (например, транспортные издержки). Привнесение в традиционные размещенческие модели идеи общего равновесия стало революционным прорывом. Цены являются главной переменной рыночной экономики. Экономические решения фирм и домохозяйств откликаются на ценовые сигналы, цены определяют разме-

шение экономических ресурсов по разным направлениям и, таким образом, общее благосостояние. Решения многих фирм и домохозяйств размещаться в определенном регионе определяют и сами зависят от местных цен на товары и факторы производства. Вот почему так важна конкретная структура рынка в НЭГ (это монополистическая конкуренция в модели Диксита–Стиглица), вот почему НЭГ – это прежде всего раздел экономической, а не географической науки [281].

П. Кругману удалось впервые объяснить действие центробежных и центростремительных сил, которые формируют рисунок размещения агентов экономики, в терминах фундаментальных микрорешений фирм, производителей и работников. Практически во всех его моделях размещение производительных сил предстает как отражение борьбы центробежных и центростремительных факторов. Центростремительные силы стремятся втянуть население и производство в агломерации, а центробежные, наоборот, стремятся эти агломерации разорвать. Экономия на масштабе в производстве промышленной продукции и потреблении, на транспорте борется с силами рассредоточения в виде, например, расширения сельскохозяйственных земель. В моделях НЭГ роль центростремительных факторов (которые работают на концентрацию экономической деятельности в пространстве) играют различные экономические экстерналии (например, перетоки информации), размер/доступность рынка, снабженческие и сбытовые связи фирм, эффект возрастающей отдачи на транспорте, продуктивное разнообразие в потребительских товарах, возможное только в крупных агломерациях – чем больше разнообразие, тем по меньшей цене можно купить эти товары и услуги в городе.

Центробежные силы (работают на рассредоточение экономической деятельности в пространстве) могут включать транспортные и торговые издержки, заработные платы, арендную плату за городские земли, различные немобильные активы (земля, привлекательные природные ресурсы, неквалифицированный труд), другие рассредоточенные факто-

ры производства, рассредоточенное расселение работников, скученность людей в крупных метрополиях, экологические проблемы и требования, привлекательность ухода фирм с высоко конкурентных городских мест размещения к менее конкурентным сельским. Конкуренция часто работает как центробежная сила в размещении национальных фирм, но для глобальных компаний может, наоборот, содействовать их сосредоточению/кластеризации в крупных агломерациях.

Высокие транспортные издержки приводят к рассредоточению промышленной деятельности в пространстве, низкие — к ее агломерированию в городском пространстве. При сокращении транспортных издержек фирмы захотят концентрироваться в одном месте, чтобы реализовать экономию на масштабе в производстве и на транспорте. Ввиду транспортных издержек предпочтительное размещение для производителя там, где большой рынок или удобное предложение факторов производства, а это обычно те места, которые выбирают и другие производители. Однако очень сильное снижение транспортных издержек уменьшает потребность концентрироваться у рынков, опять приводит к рассредоточению промышленной деятельности — что подтверждают современные явления аутсорсинга и субконтрактинга.

Идея круговой причинности, или причинного усиления (*cumulative cyclical causation*), цепочки причинно-следственных связей с обязательной положительной обратной связью, усиливающей прямой процесс, широко используется в моделях новой экономической географии. Каузальная причинность, или эффект положительной обратной связи между производством и спросом, означает, что регионы, которые случайно или закономерно обрели стартовое исходное преимущество, будут и дальше привлекать к себе фирмы и расти за счет регионов с менее благоприятными стартовыми условиями.

Большое внимание П. Кругман уделил роли технологических новаций. Модели новой экономической географии описывают эффекты перепрыгивания, обскакивания — механизм

объясняет феномен смены лидеров в периоды радикальных технологических изменений, когда «последние становятся первыми». Для того чтобы прежде отсталая страна-выскочка стала новым экономическим лидером, нужно одновременное выполнение нескольких условий: 1) различия в заработных платах между страной-лидером и потенциальным новым лидером должно быть сильным; 2) новая технология должна казаться для опытных производителей первоначально непроизводительной по сравнению со старой; 3) опыт в старой технологии не должен быть применим при использовании новой технологии; 4) новая технология должна обеспечивать возможность существенного улучшения производительности труда по сравнению со старой [260].

Этот механизм обскакивания работает не только на национальном, но также региональном и городском уровнях. В период появления новой технологии старые города и регионы-центры предпочитают оставаться со старой технологией, в которой они наиболее эффективны. Однако периферийные города и регионы могут захотеть внедрить ее, даже несмотря на сырое состояние, ввиду своих благоприятных условий низкой заработной платы и низкой стоимости земли, что обещает получение высокой прибыли. Время таких революционных технологических изменений часто сопровождается изменениями в городской иерархии — старые центры остаются закрытыми в традиционных отраслях, в то время как новые центры (нередко бывшие периферии) внедряют новые технологии. Именно так происходит сегодня во многих старопромышленных регионах и монопрофильных городах России: новые сервисные технологии или новые отрасли промышленности нередко приводят к возвышению других регионов и городов [191].

Конечно, как и другие экономические теории, новая экономическая география более успешна в создании языка для дискуссии по вопросам размещения производительных и пространственного развития, чем в создании инструментов для решения проблем неоптимального размещения и поля-

ризованного, центрo-периферийного развития. Более того, у нее немало оппонентов как среди эконом-географов, так и экономистов – сторонников теории свободной конкуренции. Ведутся острые дискуссии о применимости постулатов НЭГ в России [259]. Но новая экономическая география сама по себе является основой для новых разработок в выбранном направлении, тем более основой для принятия решений в области пространственного развития. Ее совершенствование продолжается, что позволяет надеяться на ее приближение к сложным реалиям сегодняшнего дня.

1.3. Роль кластеров в пространственном развитии экономики

Теория кластеров относится к третьему крупному направлению современной теории пространственного развития. М. Портер, на основании анализа развития некоторых отраслей экономики США, пришел к выводу о пространственных промышленных кластерах (от англ. cluster – расти вместе). Кластер представляет собой «сконцентрированную по географическому признаку группу взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков (оборудования, комплектующих), поставщиков специализированных услуг, а также связанных с их деятельностью организаций (университетов, агентств по стандартизации, торговых объединений) в определенных областях, конкурирующих, но при этом ведущих совместную работу» [192]. Обеспечивая основу конкурентного успеха в отдельных областях бизнеса, кластеры являются выраженной особенностью любой национальной и региональной экономик [218].

Кластерная теория М. Портера формировалась одновременно и параллельно с новой экономической географией. Причем, как и в НЭГ, изначально теория кластеров стала опираться на вновь выявленные факты в экономическом развитии. Согласно М. Портеру, конкурентоспособность кластера зависит от наличия следующих факторов: 1) развитость ин-

ституциональной среды, включая институты рынка; 2) условия рационального использования ресурсного потенциала (научно-технический потенциал, природные и трудовые ресурсы); 3) учет требований рынка; 4) высокая связанность с другими фирмами, работающими на рынке. Интерес к феномену кластеризации экономического пространства как эффективному механизму повышения конкурентоспособности заметно возрос преимущественно в последние 20 лет [143].

Эффективность кластеров во многом определяется возможностями развития сетевых трансграничных кооперационных связей, преимущества которых обусловлены тем, что, помимо открытости по отношению к внешней среде, они являются многополярными и в связи с этим обладают большей устойчивостью, чем иерархические формы управления производством и ведением бизнеса. К настоящему времени в научной литературе сложился ряд определений кластеров, но, в целом, можно выделить три различных подхода [71].

Кластеры как результат экономии на агломерации, когда сосредоточенная в одном месте группа взаимосвязанных отраслей образует общий локальный рынок труда и технологий, что создает выгоды для участников кластера. Для определения региональных кластеров используются показатели локализации, например отношение доли занятых в конкретной отрасли в определенном регионе к средней доле по всей стране, что позволяет выявить и измерить региональную специализацию.

Кластеры конкурентоспособности как географически сконцентрированные взаимосвязанные компании (поставщики специализированных деталей, оборудования и услуг, а также поставщики специализированной инфраструктуры и учреждения), деятельность которых направлена на повышение конкурентоспособности. Техничко-экономические кластеры, которые построены на межотраслевых отношениях. Например, ряд отраслей, связанных между собой общими материальными потоками или выступающих друг для друга основными поставщиками (потребителями), определяются как кластер. Особенностью этого подхода является то, что он

включает в понятие «кластер» связанные между собой отрасли вне зависимости от их географического положения. Другими словами, в один кластер могут быть объединены предприятия, расположенные в отдаленных друг от друга регионах, в то время как для описания локализованных взаимосвязанных производств используются понятия «территориально-промышленный комплекс» или «промышленный район». Что касается локальных (местных) кластеров, то они получили широкое развитие во многих странах мира и их деятельность направлена на обслуживание главным образом местных рынков. Занятость в таких кластерах, где особенно выделяются розничная торговля и сфера финансовых услуг, составляет в США 67,6%; в Швеции – 56% от общей численности рабочей силы, занятой в экономике. Кроме того, в отдельную группу часто объединяют также ресурсные кластеры, деятельность которых основана на природных ресурсах. Речь идет о таких образованиях, которые концентрируются в регионах, имеющих месторождения полезных ископаемых или запасы природных ресурсов. В США такие кластеры формируют около 1% занятости, а в Швеции – 3% [218].

Можно согласиться с тем, что «взаимосвязанность процессов кластеризации, повышения конкурентоспособности и усиления инновационной деятельности, по сути, представляет собой новый экономический феномен, который дает возможность противостоять вызовам глобализации и отвечать требованиям национального развития» [73].

Итак, региональный кластер – это пространственная агломерация, формирующая основу местной среды. Такие кластеры обычно состоят из малых и средних предприятий. Центральным элементом их успеха обусловлен значительным объемом социального капитала и географической близостью. Другая их особенность состоит в том, что фирмы менее взаимосвязаны, чем в промышленных кластерах. При этом регионы, на территории которых складываются кластеры, как показывает мировой опыт, становятся лидерами экономического развития, определяют конкурентоспособность наци-

ональной экономики. В то же время регионы, не имеющие кластеров, занимают заведомо худшее экономическое положение, а в некоторых случаях становятся депрессивными территориями. На сегодняшний день развитие кластеров является широко признанным инструментом, сопутствующим экономическому развитию и повышению конкурентоспособности. Быстро распространяющееся число кластерных инициатив, как в развитых, так и в развивающихся странах по всему миру, отражает их эффективность и жизнеспособность [218].

1.4. Экономическое пространство и теория межрегиональной конкуренции

Из теории новой экономической географии, кластерной теории, теории точек роста (которая подробно рассматривается в главе 4), теории конкуренции постепенно формируется еще одно важное для всей пространственной науки направление — теория межрегиональной конкуренции, или, как ее еще называют, теория конкуренции регионов. Эта теория пользовалась большой популярностью в нашей стране в 1990-е — первом десятилетии 2000 г., т.е. годов начала российских рыночных реформ и культа импортируемого неолиберализма. До своей ликвидации в 2014 г. Министерство регионального развития России в рекомендациях в качестве приоритетов сценариям поляризованного роста опиралось на постулаты теории межрегиональной конкуренции.

Среди работавших в направлении изучения межрегиональной конкуренции российских ученых, по верному замечанию Ю.В. Савельева, выделяются работы И.В. Пилипенко, монография И.П. Данилова «Конкурентоспособность регионов России (теоретические основы и методология)» [107], монография Я.Д. Лисоволика «Конкурентная Россия в мире «конкурентной либерализации» [155], монография «Конкурентоспособность регионов: теоретико-прикладные аспекты» (под ред. Ю.Н. Перского и Н.Я. Калюжной) [139].

На Западе эта теория развивается примерно с 1960-х годов. Хотя этой теории уже много десятилетий, в полноценном виде она еще не создана. Но сформировались ее основы. Конкуренция (как модель рыночного функционирования системы производителей и потребителей) и ее производные – эффекты монополии и олигополии – являются главными факторами, влияющими на экономическое развитие регионов и стран (учение о пространственной организации хозяйства А. Леша, теория монополистической конкуренции Э. Чемберлина, теория рынка несовершенной конкуренции Дж. Робинсон). Агломерационный эффект, технологическая специализация и кооперирование (в приложении моделей территориально-производственного комплекса – ТПК и энергопроизводственного цикла – ЭПЦ) выступают главными факторами конкурентоспособности региона (учение о пространственном взаимодействии рынков У. Айзарда, теория экономического районирования, концепции ТПК и ЭПЦ Н.Н. Баранского, Н.Н. Колосовского и М.К. Бандмана). Неравенство и адаптационные способности экономических субъектов, эффективность использования факторов производства в регионе являются основой формирования полюсов роста, генерации инноваций и восприимчивости к инновациям (теория «полюсов» роста Ф. Перру, теория пространственной «диффузии» инноваций Т. Хагерстранда, концепция «центр–периферия» Дж. Фридмана) [215].

Неравномерность распределения факторов производства определяет их цену, и в конечном счете конкурентоспособность региона (страны) (теория стоимости А. Маршалла; закон предельной производительности Дж. Б. Кларка, теория соотношения факторов производства Хекшера–Олина; концепция специфических факторов производства П. Самуэльсона). Главными источниками конкурентоспособности (как применительно к отрасли, так и к региону, стране) являются дифференциация и эффект от масштаба (теория внутриотраслевой торговли Б. Балассы, теория эффекта масштаба

П. Кругмана и К. Ланкастера, теория технологического разрыва М. Познера)[215].

В настоящее время, во-первых, наблюдается усиление специализации ряда научных теорий в связи с попытками объяснить сущность процессов международной экономической интеграции и глобализации, их влияние на конкурентоспособность стран и регионов. Во-вторых, усиливается междисциплинарный синтез и взаимопроникновение теорий на основе совмещения методологического аппарата разных научных дисциплин, продолжает углубляться неоклассический синтез в части совмещения методологического аппарата микро- и макроэкономики. В силу того что происходят изменения не только в самих объектах исследования экономической науки, но и совершенствуются методы исследований, на первый план выходит применение системного подхода в экономике и его производных – геосистемного, воспроизводственного, синергетического подходов (последний рассматривается как применение системного подхода в системно-динамическом, нелинейном аспекте). При этом отражение объекта исследования в качестве системного объекта (социально-экономической системы) позволяет совмещать методологические подходы различных научных дисциплин [104].

Как верно замечает российский ученый Н.Ю. Калюжнова, можно выделить 5 основных направлений исследований в тематике конкурентной парадигмы регионов, включающей вопросы оценки и обеспечения конкурентоспособности регионов [133]:

- 1) разработка рейтингов конкурентоспособности. Предложено немало методик расчета индекса региональной конкурентоспособности, более или менее известных в зависимости от возможностей регулярного мониторинга и расчетов сводных индексов показателей регионального развития, а также доступа к средствам научной и массовой информации. Само стремление оценить и сравнить регионы – давняя задача эконгеографов и экономистов нашей страны. Российская экономика – уникальный феномен для исследования

межрегиональных различий и изучения способов освоения пространства — как пространства территориального, так и экономического. Поэтому задача рейтингов имеет значение как теоретическо-прикладной анализ факторов, влияющих на региональную конкурентоспособность, изучение новых процессов, которые позволяют вывести территории на более передовой уровень жизни и развития, а также для изучения положения регионов относительно друг друга;

2) анализ пространственных организационных механизмов взаимодействия, использующих эффекты территориальной близости для обеспечения конкурентоспособности регионов. К ним следует отнести исследование агломераций, кластерный подход, анализ деловых и межорганизационных сетей. Среди новых подходов — анализ организационных социогуманитарных технологий, помогающих стратегическому развитию регионов. К таким технологиям относится региональный форсайт [132, 133];

3) региональные инновационные системы как система, обеспечивающая повышение конкурентоспособной парадигмы (КСП) на инновационной основе. Региональные инновационные системы являются как частью исследования общей национальной системы инноваций, так и важны для развития региональных экономических систем и могут быть конкурентным инструментом их развития;

4) анализ нематериальных факторов региональной конкурентоспособности, таких, как социальный капитал регионов, имидж, корпоративная культура региона, экологические факторы. Эти факторы приобретают особую важность для региональной КСП в силу развития таких новых явлений, как глобальное развитие туризма, рост значения идентичности и экологических условий регионов для туризма;

5) институты развития регионов, влияющие на региональную конкурентоспособность. К региональным институтам развития относят разные объекты и явления: режимы преференциальных экономических зон; фонды и организации, создаваемые в регионах для анализа возможностей региона, при-

влечения государственных и частных финансовых ресурсов с целью развития; агентства стратегического развития региона, венчурные и гарантийные фонды, консалтингово-консультационные центры, институты развития малого предпринимательства; специальные фонды и программы, создаваемые для проведения региональной политики развития; научно-технологические парки и инкубаторы бизнеса. Изучение самих институтов и их влиятельности на экономику регионов — актуальная научная и прикладная задача, в рамках которой выявляются институты, оказывающие влияние на развитие регионов (как, например, институт поддержки малого бизнеса, институт ипотечного жилищного кредитования), и не влияющие (к примеру, как венчурные фонды) [131, 133].

Приходится констатировать, что с середины 2010-х годов в нашей стране практический и научный интерес к теории межрегиональной конкуренции явно снижается. В научном плане к недостаткам этой теории относят ограниченность конкурентной парадигмы регионального развития. Эта ограниченность видится в том, что в региональном развитии, особенно в дифференцированных российских условиях, важна не только конкуренция, или, как пишут, «борьба регионов», а особенно важным является межрегиональное сотрудничество, совместные проекты, что требует освоения другого подхода — соконкуренции, межрегионального партнерства и взаимодействия, вопросы которого сегодня разработаны весьма слабо [133].

Не менее существенно то, что теория межрегиональной конкуренции находится в противоречии с российским бюджетным федерализмом. В его рамках процветание или отставание региона для подавляющего большинства российских субъектов Федерации — недоноров, более всего зависит от дотаций, субсидий и субвенций от федерального центра, от участия в федеральных программах, от получения прав на создание преференциальных экономических зон на своей территории. Вопросы конкурентного саморазвития региона, межрегиональной конкуренции при этом отходят на второй план.

* * *

Несомненно, теории пространственного развития непосредственно влияют на формирование и реализацию федеральной и региональной экономических политик государства и муниципальных образований нашей страны. Так, основу действующей Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года [25, 28, 30] в значительной степени составляют некоторые из постулатов новой экономической географии, особенно по ее агломерационным аспектам (центробежные и центростремительные процессы). Эта Стратегия выработана в большой мере на тех же подходах, что и НЭГ. При этом вся критика, которая накопилась в отношении НЭГ, как бы переходит и на российскую Стратегию пространственного развития. Усиливаются призывы ученых и практиков к ее замене. Но можно утверждать, что совершенствование этой Стратегии одновременно является вкладом в теорию пространственного развития, в приспособление ее положений к российским, сложным условиям развития регионов чрезвычайно разного типа.

То же можно сказать о российских преференциальных зонах, многие из которых сформированы как кластеры. С одной стороны, преференциальных зон становится все больше и больше, с другой — в их адрес множатся обвинения в их низкой результативности, в бесполезном расходовании бюджетных средств, в разрыве единого экономического пространства страны и пр. Но имеются вполне удачные примеры работы российских преференциальных зон (например, Алабуга). Неудачи с практическим воплощением в нашей стране положений теории межрегиональной конкуренции стали стимулом для развития теории и практики межрегиональных взаимодействий, сотрудничества. В целом накапливаемый опыт актуализирует исследования в рамках различных направлений теории пространственного регулирования и политики регионального развития, потребность в поиске новых подходов к обеспечению этого развития, в переходе к пространственному стратегированию.

Глава 2

СТРАТЕГИРОВАНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ

2.1. Пространственное развитие как объект стратегического управления

В отечественной экономической науке, а равно и в действующей нормативно-правовой базе процессов управления нет однозначного понимания или определения пространственного развития как объекта исследований и как объекта целенаправленного регулирования со стороны органов публичной власти всех уровней. Не всегда просматривается и четкое разграничение — в содержательном и инструментальном контексте — между практикой пространственного регулирования и государственной политикой регионального развития. Существенной нишей в системе представлений о теории и практике пространственного регулирования остается вопрос о специфике такого регулирования в условиях государства федеративного типа, когда соответствующая система мер социально-экономической политики должна согласованно осуществляться на федеральном, региональном и местном уровнях. В результате, до настоящего времени не сложилось четкой системы представлений о том, какие задачи и какими средствами должны решаться в рамках политики пространственного регулирования как важного вектора экономической стратегии государства.

Во многом это связано с тем, что постановка вопроса о сущности и тенденциях пространственного развития является относительно новой для отечественной экономической

науки. В период российских экономических реформ наиболее активные исследования в этом направлении обозначились лишь в конце первого — начале второго десятилетия XXI века, в частности в связи с необходимостью рассмотрения пространственных аспектов модернизации и инновационного обновления национальной экономики, развития кластерных систем, создания различных особых территорий хозяйственной деятельности и пр. [100, 194, 233]. Особый интерес к проблемам пространственного стратегирования определялся также его социально-демографическими аспектами, в частности вопросами народонаселения в разрезе малых и средних городов, мегаполисов и пр. Усиление интереса к проблемам пространственного регулирования и стратегирования характерно и для современной зарубежной практики [89]. В результате проведенных исследований в значительной мере формировались представления о пространственном развитии как особом направлении исследований, особом векторе социально-экономической политики государства с присущей ему системой институтов и инструментов.

Тем не менее, сложившиеся в этой сфере экономических знаний представления продолжали и во многом продолжают исходить из близкой аналогии пространственного развития с проблематикой размещения производительных сил. При этом речь идет о производительных силах в широком понимании, т.е. включая различные производства и сферу услуг, инвестиции, инфраструктурное обеспечение и трудовые ресурсы [199]. Такой подход в значительной мере носил и сейчас носит преимущественно не экономический, а экономико-географический, размещенческий характер. Этому подходу свойственны определенные пробелы, исключаяющие системное представление о проблемах пространственного развития в экономике и путях их решения. В числе этих пробелов — отсутствие акцента на взаимосвязь пространственного стратегирования с развитием экономико-правовых основ российского федерализма и местного самоуправления; на разграничение управленческих полномочий в сфере пространственного регулиро-

вания Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления. Здесь же следует отметить отсутствие тесной взаимосвязи региональной политики государства с финансово-бюджетными отношениями федерального центра, субъектов Федерации и муниципалитетов. Серьезным пробелом действующей практики пространственного стратегирования следует считать невнимание к вопросам типизации субъектов Федерации как объектам государственной политики регионального развития, а также недостаточную проработку институционально-инструментальной стороны практики пространственного стратегирования и пр. Такой подход, в частности, был характерен для соответствующего проблемного блока известной «Концепции-2020» [31].

Существенной нерешенной проблемой было и остается органичное включение документов пространственного стратегирования в единую систему документов стратегического планирования на основе их взаимной согласованности. Под системностью, или внутренней согласованностью практики, стратегического планирования следует понимать взаимоувязку основных целей такого планирования по его основным направлениям и уровням, равно как и согласованность всех институтов и механизмов достижения этих целей. Формально исходной точкой для такой согласованности должна была бы стать так называемая базовая Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, подготовка которой изначально предусмотрена ФЗ №172 о стратегическом планировании [9]. Однако этот системообразующий документ, целый ряд проектов которого прошел стадии активного обсуждения, так и не был принят. Более того, в таком новом документе, как Основы государственной политики в сфере стратегического планирования [17], указание на разработку и принятие базовой такой Стратегии вообще было исключено [77].

В настоящее время во многих случаях не только в научных исследованиях, но и в официальных документах не обеспечивается согласования целей и инструментов простран-

ственного стратегирования с иными составляющими практики стратегического планирования. Также не просматривается конкретного разграничения между целями и инструментами пространственного регулирования в экономике и более традиционной концепцией региональной политики государства [130, 147]. Действующие стратегии отраслевой направленности либо не содержат блока вопросов пространственного развития (размещения) отрасли, либо придают ему формальное, второстепенное значение. В результате, достоверно сказать, работает ли та или иная отраслевая стратегия одновременно на решение пространственных проблем развития российской экономики или, напротив, усугубляет их еще более, чаще всего невозможно.

При рассмотрении проблем регулирования пространственных характеристик российской экономики в настоящее время преимущественное внимание уделяется более частным вопросам, а именно динамике агломерационных процессов, ходу кластеризации, выявлению и реализации потенциальных «точек роста» и пр. В меньшей мере акцент делается на формирование общих представлений об оптимальной модели и ключевых трендах пространственного развития российской экономики в целом и путях их реализации в практике управления.

В этой связи наиболее значимым мы полагаем то определение сущности и основной цели политики пространственного регулирования, которое ориентируется на достижение однородности социально-экономического пространства страны, на обеспечение равных правовых, институциональных, социально-экономических и иных предпосылок для устойчивого развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Именно достижение такой однородности в значительной степени определяет конкурентоспособность страны, ее экономическую безопасность, динамичное развитие всех входящих в ее состав территорий и, как следствие, обеспечение достойного уровня жизни населения, независимо от места проживания. Из сказанного можно сделать вы-

вод, что усиление поляризации российского экономического пространства, наличие в нем значительных межрегиональных и внутрирегиональных различий в уровне социально-экономического развития относится к числу наиболее острых пространственных проблем, стоящих перед современной Россией [94].

С формальной точки зрения о сущности феномена пространственного развития и о задачах стратегического управления им в российской экономике можно судить на основе определений, даваемых в целом ряде нормативно-правовых документов последнего десятилетия. Речь идет (в хронологическом порядке) о Федеральном законе о стратегическом планировании [9] (далее – ФЗ № 172); о Постановлении Правительства РФ № 870 [23] (далее – Постановление № 870); об Указе Президента РФ «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [19] (далее – Указ № 13), а также о «Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года» (далее – СПР) [28].

Логически продолжая данную линию нормативно-правовых актов, к ним следовало бы добавить и такой новый документ, как «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования» [17]. Однако, несмотря на формально широкий охват проблематики стратегического планирования, данный документ, как было отмечено выше, к вопросам пространственного стратегирования практически не обращается. Исключение составляют лишь констатация и без того очевидной важности такого документа, как СПР, а также ряд указаний на формирование единого цифрового информационного пространства в интересах стратегического управления в Российской Федерации.

Остановимся на том, как обозначенные выше нормативно-правовые документы трактуют суть феномена пространственного развития, цели и инструменты его государственного (стратегического) регулирования, а также пути согласования документов пространственного стратегирования

с иными документами стратегического планирования. Так, ФЗ № 172, принятый в 2014 г., прежде всего выполнил такую важную задачу, как закрепление пространственного стратегирования в качестве самостоятельного важного элемента (направления) всей практики стратегического планирования в целом. Реализацию данного круга задач ФЗ № 172 адресует такому документу, как СПР. Закон характеризует СПР как документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации. Закон (ст. 20) также фиксирует, что СПР разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития в целях реализации основных положений стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и стратегии ее национальной безопасности, а также определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и меры по их достижению. Таким образом, закон указывает на два источника СПР. Один из них – базовая Стратегия социально-экономического развития – так и не появилась.

Есть проблемы и со вторым источником – Стратегией национальной безопасности. На момент появления ФЗ № 172 действовала Стратегия национальной безопасности, принятая в 2015 г. В настоящее время действует аналогичный документ 2021 г. [18]. Однако и в первом случае, и во втором нет оснований говорить о наличии в этих стратегиях положений, конкретно указывающих с позиции безопасности на целевые установки политики пространственного стратегирования. При такой ситуации с двумя основными источниками не следует удивляться наличию в СПР столь многих неконкретных, излишне общих указаний на приоритеты политики пространственного регулирования. Этой ситуации корреспондирует и текст СПР, где формально говорится об учете требований стратегии безопасности, хотя крайне сложно определить, какие именно это требования и в какой мере они на деле учтены в этом документе.

СПР как документ стратегического планирования отмечен тремя основными особенностями.

Во-первых, СПР можно считать первой попыткой выделить пространственное развитие как особый объект (направление) долговременного планирования и управления в отличие от более узкого традиционного подхода к данной проблеме с позиции размещения производительных сил и задач государственной политики регионального развития. Этим можно объяснить насыщенность СПР целым рядом институциональных новаций, видимо, и нацеленных на то, чтобы охарактеризовать и практически осуществить специфику пространственного регулирования в качестве одного из наиболее значимых направлений социально-экономического стратегирования в целом.

Во-вторых, эта стратегия не носит «инициативного характера»², а прямо обозначена в ФЗ № 172 [9] в числе документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципам на федеральном уровне. Это сразу же определило важную задачу согласования СПР с иными федеральными документами стратегического характера [241], хотя в силу отсутствия до настоящего времени базовой стратегии социально-экономического развития Российской Федерации задача такого согласования остается весьма затруднительной. По видимости, такая ситуация сохранится на достаточно длительное время, поскольку в силу появления различных паллиативов (приоритетные цели или национальные цели развития; национальные проекты и пр.) практическая необходимость базовой стратегии уже не представляется столь же очевидной, как при принятии ФЗ № 172 [56].

К тому же, как показывает анализ текста действующей СПР, этому документу характерно отсутствие четкого раз-

2. Например, такой документ, как «Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года» (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 2 июня 2016 г.) в ФЗ № 172 не обозначен, т.е. был принят в инициативном порядке.

граничения между более традиционной концепцией региональной политики государства, с одной стороны, а с другой — его целями и инструментами в сфере пространственного регулирования в экономике. Так, в СПР сначала (ст. 20) указывается, что этот документ «разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации», а потом, наоборот, указывается, что СПР «определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и меры по их достижению и решению». Очень важно, что ФЗ № 172 (ст. 28) четко указывает на государственные программы как механизм достижения приоритетов и целей социально-экономического развития, в том числе и закрепленных в СПР, хотя на деле такой механизм реализации задач пространственного регулирования просматривается в очень ограниченных рамках (блок государственных программ «Сбалансированное региональное развитие»).

Связующим звеном между ФЗ № 172 и СПР следует считать названное выше Постановление № 870, а также Указ Президента РФ № 13 от 16 января 2017 г. В Постановлении № 870 дается более широкое определение задач СПР и указывается, что СПР является документом, определяющим приоритеты, цели и задачи комплексного регионального развития, направленным на поддержание устойчивости системы расселения на территории страны и снятие инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии территорий, включая предложения о совершенствовании системы расселения и приоритетных направлениях размещения производительных сил. Данное постановление подчеркивает, что СПР разрабатывается применительно ко всей территории страны с детализацией ее положений по субъектам Российской Федерации.

Однако и такое продвинутое определение оставляет известные вопросы. Так, в документе не раскрывается то, что следует понимать под «комплексным» региональным развитием и под «устойчивостью системы расселения» на террито-

рии страны. Полагаем, что необходима существенная конкретизация этих важных положений.

В настоящее время хорошо заметно, что действующий вариант СПР не реализует многих целевых установок, адресованных этой стратегии Постановлением № 870. В частности, нет оснований говорить о наличии в СПР детализации ее положений по субъектам Российской Федерации. Действительно, многие (но не все!) субъекты Федерации и входящие в них населенные пункты и иные территории в разных группировках упоминаются в СПР, однако эта детализация не носит всеобъемлющего, системного характера. Также Постановление № 870 указывает на необходимость отражения в СПР «рисков пространственного развития Российской Федерации, в том числе, существующей системы расселения на территории Российской Федерации». Однако на деле СПР упоминает риски только один раз — касательно рисков возникновения чрезвычайных ситуаций природного характера. Это также немаловажно, но далеко не исчерпывает всей системы рисков, характеризующих тренды пространственного развития экономики и социальной сферы Российской Федерации, особенно на современном этапе. Между тем, именно выявление рисков пространственного развития и формирование системы управления ими и характеризует в наибольшей мере органичную связь СПР и государственной политики в сфере национальной и экономической безопасности.

Далее, Постановление № 870 полагает необходимым отразить в СПР «сценарные варианты пространственного развития Российской Федерации, в том числе приоритетный (целевой) сценарий». Действительно, указанные сценарии в СПР формально обозначены, однако те характеристики, которые даются этим «сценариям», не позволяют рассматривать этот фрагмент СПР сколько-нибудь серьезно. Суть сценариев описана в крайне общих выражениях и сводится к следующему. Согласно СПР, «инерционный сценарий» пространственного развития «предполагает сохранение текущих тенденций развития системы расселения и экономики при условии невы-

полнения запланированных мер и отказа от реализации механизмов устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации». Понять что-либо конкретно из этого определения крайне сложно. Неясно, какие именно «меры» и «механизмы» устойчивого и сбалансированного пространственного развития имеются в виду. Неясно также и то, какие именно критерии (показатели) будут характеризовать «устойчивое и сбалансированное пространственное развитие Российской Федерации». Те показатели, которые приведены в Приложении № 5 к СПР, эту ситуацию явно не описывают. Характерно, что принятые в 2022 г. изменения к СПР этот список показателей еще более сократили [25].

Соответственно, «приоритетный (целевой) сценарий» пространственного развития «предполагает снижение различий между субъектами Российской Федерации по основным социально-экономическим показателям». Здесь вопросов и сомнений возникает еще больше. В одном сценарии его суть характеризуется достижением (или недостижением) устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации; в другом – снижением различий между субъектами Федерации по основным социально-экономическим показателям. Сразу возникает вопрос, названное снижение различий и есть признак устойчивого и сбалансированного пространственного развития. К тому же, снижение межрегиональных различий – важное, но далеко не единственное свидетельство наличия позитивных трендов пространственного развития. Неясно и то, какая мера снижения межрегиональных различий могла бы свидетельствовать о реализации целевого сценария пространственного развития.

Среди официальных документов, описывающих суть проблем пространственного развития российской экономики, а также основные задачи и инструменты государственной политики в этой сфере, как наиболее системный и конкретный следует отметить Указ Президента РФ № 13 от 2017 г. Однако и здесь есть свои проблемные моменты. Так, в соот-

ветствии с данным Указом, государственная политика регионального развития — система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Такая постановка не вполне правомерна, т.к. государственная политика регионального развития не сводится только к действиям федеральных органов государственной власти, поскольку государственную власть в стране осуществляют также и субъекты Российской Федерации. Кроме, того, такое определение не корреспондирует названному выше положению СПР о том, что этот документ «разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации», в связи с тем, что на деле целевая функция (основная содержательная сторона) каждого из документов трактуется весьма различно.

Наличие несовпадений между СПР и Указом № 13 представляется еще более значительным, нежели для Постановления № 870. Анализ этих несовпадений и откровенных пробелов в данной работе продиктован не тем, чтобы лишний раз покриковать СПР — этого и так было сделано более чем достаточно. Важно выявить те значимые устанавливающие положения президентского Указа, которые не нашли отражения ни в действующей СПР, ни в практике согласования документов стратегического планирования в целом. Эти положения должны быть реализованы в обновленном варианте СПР, если, конечно, он будет нацелен не на формальные декларации и обещания, а на конкретную работу по решению проблем пространственного развития российской экономики.

Правда, положение о том, что СПР «разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации» еще не означает, что все установки Указа № 13 так или иначе должны были найти отражение или конкретизацию в СПР. Но тогда возникает вопрос, а где должны были найти отражение эти положения, если никакой иной концепции региональной поли-

тики в Российской Федерации нет, а попытка подготовить и принять соответствующий целевой федеральный закон так и не увенчалась успехом [13]. Ввиду отсутствия названного закона сложились значительные правоприменительные проблемы в отношении самой СПР [108]. Значит, все названные выше вопросы в той или иной мере должны были найти свое отражение именно в обновленном варианте СПР.

Что позитивного в этом отношении зафиксировано в Указе № 13; пока не отражено в СПР, но целесообразно отразить в ее обновленном варианте?

Прежде всего это положение о необходимости разработки и принятия стимулирующих мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований при условии самостоятельного и полного осуществления органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления своих полномочий. Это положение Указа № 13 четко указывает на то, что задачи в сфере пространственного регулирования в российской экономике должны решаться на основе баланса стимулирующих мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований и формирования стимулов, ресурсов и иных условий для их устойчивого саморазвития [75]. Одновременно обращает на себя внимание то, что Указ № 13 и утверждаемые им «Основы...» (при принципиальном отличии от СПР) многократно обращаются ко взаимосвязи пространственного стратегирования с различными аспектами налогово-бюджетной политики. Так, в Указе № 13 говорится о необходимости «обеспечения взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования». Применительно к этому взаимодействию Указ № 13 прямо указывает на то, что именно здесь должны работать механизмы стимулирования деятельности регионов и муниципальных образований по стимулированию и стратегированию социально-экономического развития своих территорий.

В частности, в Указе № 13 эту задачу предлагалось решить за счет частичного направления в бюджеты субъектов

Федерации и в местные бюджеты доходов от налогов и сборов, подлежащих зачислению в федеральный и региональный бюджеты. Речь идет о доходах, которые были дополнительно начислены на соответствующей территории в результате деятельности органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по наращиванию экономического и налогового потенциала территорий. Однако в полном объеме предложение об использовании названного выше механизма стимулирования регионов и муниципальных образований так и осталось нереализованным. Во многом это, конечно, связано с техническими трудностями выделения той части дополнительных налоговых поступлений, которые были обеспечены именно с деятельностью органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по наращиванию экономического и налогового потенциалов территорий. Но это отнюдь не значит, что от попыток практически реализовать подобный механизм стимулирования органов властям субъектов Федерации и органов местного самоуправления следует отказаться.

Далее, Указ № 13 предлагает реализовать в СПР дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей. Сказать, что СПР полностью игнорирует это положение Указа № 13, нельзя. Некоторые признаки подобной дифференциации регионов в СПР, действительно, имеются. Но что это за дифференциация? По сути, она целиком сведена к выделению группы «геостратегических регионов России» (приграничные геостратегические регионы – приоритетные и приграничные геостратегические регионы – всего примерно половина субъектов Федерации). Из такой типизации следует сделать вывод, что вторая половина регионов геостратегического значения для социально-экономического развития страны не имеет. Но дело даже не в этой нелепости.

Главное в том, что подобная группировка, по сути, не реализует ту идею «дифференцированного подхода к реали-

зации мер государственной поддержки регионов», которая обозначена в Указе №13. Во-первых, типизация регионов, приведенная в СПР, имеет скорее не экономическую, а географическую природу. Во-вторых, всякий дифференцированный подход должен распространяться по всей совокупности российских регионов и не может охватывать только их некую приоритетную группу. В-третьих, всякий дифференцированный подход должен иметь не декларативный, а рабочий, управленческий характер, т.е. включать в себя систему особых условий и инструментов государственной (федеральной) политики в отношении отдельных типов регионов согласно проведенной дифференциации (типизации).

Данное условие мы считаем особо важным, поскольку именно на этом этапе реализуется задача увязки пространственного стратегирования с реализацией долговременных планов (стратегий) промышленно-инновационной политики и формирования соответствующих ей институтов; с реализацией инвестиционной политики, политики развития и поддержки малого и среднего предпринимательства и пр. Сегодня ситуация в этом отношении складывается весьма парадоксально. Беседы, проведенные с представителями органов государственной власти ряда субъектов Федерации, отнесенных в СПР к числу «геостратегических», указывают на отсутствие каких-то прямых результатов присвоения данным регионам статуса «геостратегичности» даже спустя уже 5 лет после принятия СПР.

В Указе №13 обращает на себя внимание запись о том, что Правительство РФ, начиная с 2017 года, не позднее 20 декабря, должно предоставлять Президенту РФ доклад о результатах реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года. Прошло уже немало лет, но найти хотя бы один подобный документ нам так и не удалось, как не удалось найти и иных разработок, подготовка которых была предусмотрена таким документом, как План реализации Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г. [30].

2.2. Федеративные отношения – основа механизма управления пространственным развитием

Современная экономическая наука выделяет целый ряд факторов, обеспечивающих результативность стратегического планирования как метода управления экономическими, социальными и иными процессами в современном обществе. В числе этих факторов – адекватное правовое и методическое обоснование стратегического планирования; его достаточная экономическая подпитка; научное и информационное обеспечение; высокое качество документального оформления; полномасштабный вклад в разработку и реализацию стратегических планов всех уровней со стороны предпринимательского сообщества и институтов гражданского общества и пр. В условиях государства федеративного типа такой необходимой предпосылкой эффективного функционирования стратегического планирования, особенно его пространственной компоненты, выступает и последовательный учет специфики всех форм государственного и муниципального управления, базирующихся на системе федеративных отношений. Эти отношения выступают наиболее значительной институционально-правовой оболочкой процессов пространственного развития и систем их целенаправленного регулирования. В свою очередь, последовательное решение задач пространственного развития и сбалансированного размещения производительных сил страны во многом выступает не только условием поддержания единства экономического и социально-политического пространства федеративного государства, но и мериллом, а также условием эффективности функционирования всего экономико-правового механизма федеративных отношений в целом.

Вопрос о четкости в понимании и законодательном закреплении структуры российской федеративной государственности имеет прямое отношение к определению субъектности политики пространственного регулирования и практики стратегического планирования в целом, к обеспе-

чению достаточного взаимодействия тех органов управления разного уровня, которые сопричастны к формированию и стратегированию экономического пространства страны, ее регионов и отдельных территорий.

Взаимосвязь политики пространственного регулирования и стратегирования в экономике с основами федеративного устройства имеет несколько слагаемых. Первое из них — согласование системы используемых стратегий пространственного развития со структурой российской федеративной государственности. Второе — четкое распределение полномочий всех уровней публичной власти по вопросам регулирования пространственной структуры экономики. Наконец, третье — адекватное институционально-инструментальное обеспечение политики пространственного регулирования в соответствии с полномочиями каждого уровня публичной власти. Прежде всего реализация указанных требований предполагает согласование политики пространственного регулирования с системой федеральных и субфедеральных программ и проектов, каждый из которых, помимо прочего должен быть вооружен соответствующей пространственной компонентой, т.е. осуществлять целевое воздействие на пространственные характеристики экономических и социальных процессов в стране и ее регионах.

Региональный уровень стратегического планирования, который прямо предусмотрен в ФЗ № 172, в настоящее время в целом можно считать исчерпывающе реализованным. На данный момент в Федеральном реестре документов стратегического планирования значится 2354 таких документа, относимых к уровню субъектов Российской Федерации (без учета муниципальных документов стратегического планирования). Среди них 145 — это, собственно, региональные стратегии и планы по их реализации. Остальное — региональные государственные программы, схемы территориального планирования и пр.

Однако с этими документами есть определенные проблемы. Во-первых, они рассчитаны на различные временные

горизонты, как правило, уже выходящие за срок действия нынешней СПР. Во-вторых, в этих документах трудно обнаружить прямую проекцию тех или иных положений и задач, поставленных в самой СПР. Институциональные новации, представленные в СПР, или вообще не упоминаются, или затрагиваются в самом общем виде, не имеющем существенного практического значения для достижения целей самих региональных стратегий.

Особое значение приобретает вопрос о роли федеративных отношений как основы стратегического планирования и управления пространственными изменениями в экономике в связи с новациями в федеративном устройстве России. Особенно важны в этом смысле новации, закрепленные конституционными поправками и дополнениями, принятыми в 2020 году. Не случайно рядом авторов эти поправки и дополнения рассматриваются как новый этап федеративной реформы в стране [76, 110, 122]. В числе этих изменений и дополнений есть целый ряд положений, которые касаются федеративных основ российской государственности, функционирования экономико-правового механизма федеративных отношений, а также его роли в регулировании трендов пространственного развития экономики России [141, 163].

В числе этих значимых новаций — введение в Конституцию РФ понятия «публичная власть»; некоторые корректировки в распределении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и, наконец, дополнение основных составляющих российской федеративной государственности такой новацией, как «федеральные территории» и «макрорегионы» в дополнение к ранее уже введенному институту «федеральных округов». Это — весьма существенные дополнения к традиционной вертикали «Федерация — субъекты Федерации — институты местного самоуправления». В связи с введением этих новаций представления о пространственной структуре экономики страны, о подходах к ее регулированию еще более усложнились. Соответственно, усложнились и задачи пространственного стратегирования

в российской экономике и пути его практического осуществления.

Прежде всего это связано с тенденцией утверждения за отдельными территориями того или иного федерального или квазифедерального статуса, не имеющего четкой определенности с точки зрения их участия в практике стратегического планирования. В частности, одними из первых проявлений этой тенденции стали также, так называемые, «закрытые административно-территориальные образования» (ЗАТО). По данным на 2021 г., в России существовало 38 ЗАТО. Также в 2018 г. Президентом РФ В.В. Путиным был подписан пакет законов [7], предусматривающих создание Специальных административных районов (САР) с особыми условиями ведения хозяйственной деятельности для иностранных компаний и возможностью создания в пределах САР международных фондов. В настоящее время в Российской Федерации действует 2 специальных административных района – САР (остров Октябрьский в Калининградской области и остров Русский в Приморском крае).

Кроме того, уже сейчас гл. 11 ФЗ № 131 содержит 10 статей, касающихся особенностей организации местного самоуправления в пределах различных особых территорий их локализации. Это приграничные территории; территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР); территория «Сколково»; территории муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; на территориях инновационных научно-технологических центров и пр. В большинстве случаев эта особенность местного самоуправления в пределах данных территорий сводится к передаче части полномочий органов местного самоуправления неким иным структурам как государственного, так и негосударственного характера. Вопрос, каким образом эта особенность данных территорий реализуется в практике стратегирования их социально-экономического развития, пока остается открытым.

Важное разнообразие в пространственную структуру российской экономики вносит и новый институт «федеральных территорий» [78]. Интерес к данной новации усиливается тем, что в отличие от многих подобных ситуаций она достаточно быстро получила практическую реализацию на базе специального федерального закона [5].

В связи с появлением в Конституции РФ записи о возможности создания особых федеральных территорий закономерно сформировались различные мнения относительно наиболее целесообразного включения этого института в систему российской федеративной государственности, а также касательно возможностей использования этого института в рамках государственной политики регионального развития. Так, очень значимым оказался вопрос по поводу того, где и по каким причинам будут создаваться «федеральные территории» и будут ли они номинально оставаться в пределах того или иного субъекта Федерации. Неясен и вопрос о том, будут ли подобные образования действовать в качестве самостоятельных субъектов стратегического планирования, в т.ч. и в контексте пространственного регулирования в экономике.

Формально все названные выше особые территориальные образования (кроме «федеральных территорий») являются обычными муниципальными образованиями и входят в состав соответствующих субъектов Федерации, но при этом обладают многими атрибутами автономности, включая источники прямого федерального финансирования. Кроме того, на данный момент не существует нормативно-правовых документов, определяющих особое положение этих территорий в системе стратегического планирования, а также порядок их отражения в документах пространственного стратегирования федерального и регионального уровней.

Косвенными признаками «федеральных территорий» обладает и такая институция мезоуровня государственного управления и стратегического планирования, как федеральные округа, которые в настоящее время конкурируют в этой функции с такой новацией, закрепленной в СПР, как макро-

регионы. Однако ни федеральные округа, ни макрорегионы не отражены в Конституции РФ как составляющие федеративного устройства России, хотя они также представляют собой один из элементов пространственной структуры экономики и вполне определенный уровень социально-экономического стратегирования. Однако на данный момент этот уровень стратегического планирования реализуется слабо. В настоящее время в государственном Реестре значится более 50 тысяч документов стратегического планирования, из которых только 2-3 относятся к мезоуровню такого планирования. В такой ситуации акцент СПР на формирование полноценного мезоуровня стратегического планирования в стране со всей очевидностью оказался нереализованным.

Следует отметить, что в ФЗ № 172 СПР характеризуется именно как федеральный документ стратегического планирования. В числе «обязательных» региональных, и тем более муниципальных, документов стратегического планирования, указанных в ФЗ № 172, такого документа, как стратегия пространственного развития нет, хотя открытый характер подобного перечня говорит о том, что и формального запрета на данное направление регионального и муниципального стратегирования также не существует. В научной литературе анализировались попытки подготовить подобные стратегические документы на уровне субъектов Федерации [92, 135, 252]. Это касается и аналогичного опыта целого ряда крупных муниципальных образований [172, 240, 246]. Проведенные исследования показали, что в практике управления на субфедеральном уровне различные аспекты пространственного развития редко формируют собой особый круг документов стратегического планирования. Как правило, данный круг вопросов интегрируется в «базовые» стратегии субъектов Федерации и муниципальных образований [232]. В данном случае эти вопросы рассматриваются в единстве задач пространственного регулирования и территориального планирования [229].

При этом соответствующие разделы региональных и муниципальных стратегий целиком формируются на местном

материале и практически не обращаются (помимо чисто формальных отсылок) к тем или иным целевым установкам СПР. Это связано с тем, что многие основные положения и целевые установки СПР настолько общи и неконкретны, что прямо спроецировать их на документы стратегического планирования субфедерального уровня просто не представляется возможным. Это хорошо заметно на примере документов стратегического планирования субъектов Федерации, отнесенных к перечню «геостратегических», а также к числу муниципальных образований, заключающих в себе «перспективные точки экономического роста». Это позволяет заключить, что вертикали пространственного стратегирования в Российской Федерации пока не сложилось, хотя такая вертикаль необходима.

Резюмируя, можно заключить, что в федеральное законодательство о стратегическом планировании должны быть введены положения, более четко определяющие систему объектов и субъектов пространственного стратегирования, а также те документы, которые должны готовиться ими в данном направлении. Помимо федерального центра, обязательными участниками такого стратегирования должны быть субъекты Федерации, а также институты, образующие мезоуровень стратегического планирования. Их стратегии пространственного развития и территориального планирования должны указывать на пути совершенствования системы субрегионального управления, экономического выравнивания муниципального пространства и отдельно — на перспективы развития системы различных «особых» территорий, расширение практики межмуниципального сотрудничества и пр.

Стратегирование пространственного развития должно получить более гибкие формы, соответствующие уже юридически оформленным и иным периодически возникающим новациям в пространственной структуре страны и ее экономики. Однако в настоящее время Федеральный закон № 172 «О стратегическом планировании...» ничего не говорит о порядке действий в том случае, когда возникают потенциально

новые субъекты стратегического планирования. Это касается и того случая, когда тот или иной стратегический документ (как действующая СПР) уже утратил связь с реалиями экономической жизни и нуждается либо в радикальном обновлении, либо в полной замене. Между тем, именно такие варианты действий сегодня определяют ситуацию, характеризующуюся существенным усложнением пространственной структуры российской экономики и необходимостью нового взгляда на стратегирование ее пространственного развития.

Учитывая растущую актуальность и сложность вопросов совершенствования пространственной структуры российской экономики, разработка и реализация стратегии пространственного развития Российской Федерации или ряда ее наиболее значимых установок (например, по поддержке и развитию малых городов) заслуживает того, чтобы обрести статус национального проекта [159]. Однако целостную завершенность стратегирование пространственного развития на всех уровнях публичного управления может получить только в тесной увязке с базовой стратегией социального развития страны, а также с иными концептуальными документами, отражающими долгосрочное видение экономико-правовых основ России как федеративного государства.

Глава 3

ИНСТИТУТЫ И ИНСТРУМЕНТЫ СТРАТЕГИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ*

Система институтов и инструментов регионального развития, используемая в современной практике как на федеральном, так и на субфедеральном уровнях, весьма обширна. Однако приспособленность их для формирования новой пространственной структуры экономики в соответствии с основами государственной политики в сфере стратегического планирования требует своей оценки. На фоне серьезных стратегических изменений, вызванных геополитическими сдвигами, происходит трансформация институционального управления в национальной экономике, в том числе в пространственной сфере. Поэтому обозначенные в Стратегии пространственного развития до 2025 г. [28] новые институты и инструменты нуждаются в своей конкретизации и теоретическом обосновании.

В настоящее время актуальной проблемой пространственной реализации государственной политики регионального развития, серьезно снижающей ее эффективность, является практика использования дублирующих себя инструментов регулирования, локализованных на одной и той же территории. Присутствие на законодательном поле большого числа форм организации хозяйственной деятельности, в том числе со специальными условиями ведения бизнеса. Следует также отметить отсутствие сопряженности институтов и инструментов между собой, что приводит к бессистемности их воздействия на пространственную структуру

* При подготовке данной главы использовались ранее опубликованные материалы: Инструментарий пространственного стратегирования экономики: правовая база и практика применения // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. № 6. С. 133–145.

экономики³. Практика многоканального финансирования по веерному принципу, используемая в отношении российских регионов федеральным центром, свидетельствует о необходимости проведения анализа инструментов территориального развития с точки зрения их приспособленности к решению стратегических задач пространственного регулирования.

Необходимость уточнения институционального блока политики пространственного развития связана еще и с тем, что включение пространственной экспоненты в систему стратегического планирования сопровождалось оформлением нового набора инструментов регулирования. Многие из них оказались не конкретизированы настолько, чтобы раскрыть их «специфичность» на фоне уже действующих зон и видов территорий с «преференциальными» режимами [115]. Поэтому чрезвычайно востребованной становится синхронизация регуляторных новаций с теми многочисленными инструментами развития территории, которые уже созданы и реально используются в региональной практике.

Представляется, что теоретические коллизии в отношении формирования институтов и инструментов стратегирования пространственного развития укладываются в следующие проблемы:

- идентификация новых институтов развития, таких как «геостратегическая территория», «перспективные центры экономического роста», «перспективные экономические специализации», с целью обоснования целесообразности их введения в теорию и практику пространственного стратегирования;
- синхронизация различных новаций между собой и с теми многочисленными инструментами пространственной организации экономики, которые уже созданы и работают

3. На сегодняшний день создано более чем 500 различных площадок на территориях с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности, которые будут продолжать работать до истечения срока их деятельности или до истечения сроков соглашений с инвесторами [15].

в российских регионах для преодоления бессистемности их применения в региональной практике;

- систематизация инструментария стратегирования экономического пространства, исходя из целеполагания и задач политики пространственного развития, для определения проблем и перспектив его использования.

Определенный вклад в решение этих проблем может внести своего рода ретроспектива тех инструментов, которые были успешно или неуспешно использованы в региональной практике социально-экономического развития. С этой целью целесообразно проанализировать сложившийся инструментарий развития территорий, а также дать оценку «новациям» пространственного регулирования, получившим правовые основания своего применения в системе стратегического планирования.

Применительно к теме исследования необходимо также установить связь между целевыми установками пространственного развития и соответствующими инструментами их реализации, что позволит преодолеть ситуацию, при которой большинство практикуемых инструментов развития территории фактически отождествляется с инструментами пространственного стратегирования. К сожалению, эта проблема не нашла должного отражения в программных документах стратегического планирования, чем объясняется фактическая бессистемность использования многочисленных институтов и инструментов пространственного регулирования в масштабах страны и на конкретной территории и что требует наведения порядка в институциональном блоке пространственного стратегирования через его структуризацию.

Таким образом, организацию новой пространственной структуры экономики и ее элементов, а также инструментарий регулирования пространственных пропорций следует отнести к вопросам теоретико-методологического и институционального характера, определяющим эффективность государственного управления региональными процессами. Для их уточнения и конкретизации потребуется провести анализ

тех концептуальных подходов к организации экономического пространства, которые были заложены в документах стратегического планирования, принятых до начала пандемии.

3.1. Политика регионального развития и цели пространственного стратегирования

Опираясь на теоретические положения, возможно проведение различных группировок институтов и инструментов регионального развития. Традиционный подход, получивший широкое освещение в научной литературе, — это классификация в зависимости от того, кому принадлежит prerogative создания и управления — федеральному центру или региональным и муниципальным властям.

Возможно также вести речь об организационно-правовых принципах создания институтов пространственного регулирования. Тогда, с одной стороны, можно выделить так называемые «материальные» институты, т.е. организационно сформированные, имеющие структурное оформление и территориальные границы (геостратегические территории, особые экономические зоны, перспективные экономические центры и др.). С другой стороны, практикуются так называемые «процессуальные» инструменты территориального развития, т.е. имеющие конкретные временные интервалы своего применения («длящиеся во времени») и нацеленные на решение конкретной экономической задачи (например, государственные программы, национальные проекты, территориальные и отраслевые проекты).

Однако есть еще один аспект формирования институциональной базы пространственного регулирования, который, к сожалению, не нашел должного отражения в нормативных документах и практике регионального развития. Регуляторные механизмы, отвечающие задачам пространственного стратегирования, выполняют двойную функцию. С одной стороны, они являются инструментами управления пространственной структурой экономики в целом и направле-

ны на обеспечение территориальной целостности и единства экономического пространства страны. Но в то же время они выступают инструментами развития территории своей локализации, укладываясь в стратегию ее развития, т.е. решают социально-экономические задачи конкретного региона.

Проведение градации инструментов управления с точки зрения их нацеленности на решение задач политики пространственного развития позволит разграничить территориально-экономические образования, выступающие как инструменты развития конкретной территории, и те из них, которые можно рассматривать в качестве инструментов формирования пространственной структуры национальной экономики, т.е. как инструменты стратегирования экономического пространства. Представляется, что данный подход потребует своего теоретико-методологического обоснования и должен опираться на систему стратегических целей регионального развития.

Целеполагание пространственной стратегии состоит в обеспечении устойчивого и сбалансированного пространственного развития, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорении темпов экономического роста и технологического развития, а также обеспечения национальной безопасности страны [28]. Таким широким толкованием целевых ориентиров управления пространственной системой экономики объясняется и чрезвычайно широкий набор инструментов территориального развития, используемых в региональной практике.

В случае же если целеполагание стратегирования экономического пространства определяется более узко, а именно как формирование некоего опорного каркаса экономики, служащего для реализации макроэкономических целей государственной политики регионального развития, то перечень инструментов пространственного регулирования сократится. Императивом пространственного развития в этом случае скорее всего становятся цели обеспечения связанности эко-

номического пространства за счет повышения инфраструктурной обеспеченности и цели обеспечения национальной безопасности страны.

Таким образом, для повышения управляемости пространственной системы экономики представляется необходимым выделение двух контуров инструментов регулирования: узкого и широкого. Первый контур предполагает идентификацию инструментов пространственного стратегирования как таковых в отличие от инструментов развития территории, имеющих более узкое компонентное содержание. Второй включает в себя практически любой инструмент территориального развития, который рассматривается одновременно и как форма стратегирования экономического пространства.

Представляется, что перспективы совершенствования управления пространственной экспонентой в системе стратегического планирования связаны с уточнением целеполагания пространственного стратегирования и выбором соответствующего инструментария организации экономического пространства, отвечающего долгосрочным целям регионального развития. Поэтому анализ институционального обеспечения территориального развития с точки зрения целей управления пространственной структурой и задач, сформулированных в нормативных актах, регулирующих данную сферу, представляет несомненный интерес.

В качестве основополагающих документов, составляющих законодательную базу политики пространственного развития, следует рассматривать Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [19], Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» [17], который, в свою очередь, базируется на ФЗ «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ [11] и ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Фе-

дерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ [9], а также Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. [28].

Очень важно связать инструменты территориального развития, как активно практикуемые, так и перспективные, с теми целями и задачами, которые определены в соответствующих правовых актах. Так, в соответствии с федеральным законом об основах государственной региональной политики задача инфраструктурного обеспечения пространственного развития, наряду с задачей привлечения частных инвестиций в экономику регионов и муниципалитетов и стимулирования их к наращиванию собственного экономического потенциала, может рассматриваться как наиболее значимая в современной государственной региональной политике.

При этом опорной точкой формирования пространственной структуры российской экономики выступает такая регуляторная новация, как «отрасли экономической специализации», учитывающие конкурентные преимущества субъектов Федерации в международном, межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве [19]. В качестве инструментов пространственной трансформации определены государственные программы развития отдельных отраслей, инвестиционные программы госкорпораций и акционерных обществ с государственным участием с учетом стратегий социально-экономического развития макрорегионов, субъектов Федерации и муниципальных образований.

Помимо задачи изменения пространственной структуры экономики, рассматриваемой прежде всего с точки зрения обеспечения инфраструктурной связанности экономического пространства, законодательно обозначена и задача привлечения частных инвестиций в негосударственный сектор экономики на региональном и местном уровнях. Решать ее планируется с помощью формирования территорий с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности, таких как особые экономические зоны, индустри-

альные и технологические парки и других [19]. Отметим, что эти традиционные инструменты развития выступают как формы привлечения инвестиций в экономику региона своей локализации и фактически действуют на принципах частного-государственного партнерства.

Принципиально новые моменты в организации пространственного развития появляются с переходом на принципы стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ [9] и Указом Президента Российской Федерации от 08.11.2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» [17]. В соответствии с ними архитектура документов стратегического планирования в пространственной сфере, разрабатываемых на федеральном уровне, включает в себя стратегию пространственного развития Российской Федерации, определяющую приоритеты, цели и задачи регионального развития, и стратегии социально-экономического развития макрорегионов.

Новое наполнение пространственной экспоненты политики регионального развития в этих документах состоит в следующем. Основные законодательно оформленные цели и задачи в системе стратегического планирования определяются на основе тесной взаимосвязи и взаимозависимости социально-экономического развития и национальной безопасности страны [17]. Институциональные основы формирования эффективной пространственной структуры начинают рассматриваться, в том числе, и через призму обеспечения интересов государства в области безопасности страны.

На этом основании в Стратегии 2025 происходит выделение, например, такой формы пространственной организации, как «геостратегическая территория». Эта пространственная единица отражает новый подход к регулированию, при котором над целями запуска регионального экономического роста могут превалировать цели общегосударственной без-

опасности и территориальной целостности. С точки зрения теоретико-методологического обоснования целей и назначения тех или иных инструментов пространственного развития возникает потребность в их систематизации по принципу выделения так называемой политической и экономической субъектности.

Обратим внимание еще на один аспект, нашедший отражение в системе документов стратегического планирования, состоящий в том, что формирование пространственной структуры экономики связывается с созданием многополярной модели с многочисленными территориями с особенными условиями ведения предпринимательской деятельности. Стратегические задачи регулирования экономического пространства предлагается решать с помощью широкого набора инструментов, таких как [28]: макрорегионы (всего 12); перспективные экономические центры, сгруппированные на основе их вклада в национальную экономику (от 1% до 0,2% вклада в совокупный ВВП ежегодно); минерально-сырьевые, агропромышленные, научно-образовательные центры; инвестиционные площадки; «геостратегические территории». В качестве ключевого направления совершенствования пространственной организации экономики рассматривается процесс формирования новых центров экономического роста субъектов Российской Федерации, базирующихся на перспективных производственных специализациях.

К сожалению, отсутствие в Стратегии 2025 четких критериев не позволяет выстроить иерархию инструментов пространственного регулирования, законодательно обосновав их разный статус и целевую ориентацию. Думается, что к инструментам первого контура пространственного стратегирования, максимально отвечающим целям повышения связанности экономического пространства, следует отнести макрорегионы, сформированные на основе территориальной, географической общности и схожести социально-экономических условий рядом расположенных субъектов Федерации. Это находит подтверждение в Стратегиях социально-

экономического развития макрорегионов [24], где такие цели, как усиление межрегионального сотрудничества, реализация крупных межрегиональных инвестиционных проектов, предотвращение дублирования инвестиционных проектов и необоснованной конкуренции субъектов Федерации, нашли наиболее четкое отражение. Однако практическая реализация данных законодательных инициатив пока остается под вопросом, так же, как и не прекращаются дискуссии о целесообразности выделения самого макрорегиона как единицы управления пространственным развитием при наличии федеральных округов.

Итак, на основе анализа законодательной базы можно сделать вывод, что, к сожалению, институциональные основы моделирования пространственной структуры экономики оказались, мягко говоря, недооформленными. Представленные в них инструменты организации экономического пространства перечислены как бы скопом, без должной привязки к целям и задачам пространственной стратегии. Отсутствие ясности понимания принципов построения пространственной структуры экономики приводит к тому, что многие механизмы ее регулирования выглядят как «пересекающиеся множества».

В отношении целеполагания есть основание утверждать, что соединение в системе стратегического планирования двух императивов — «социально-экономическое развитие» и «обеспечение национальной безопасности» [17] — приводит к появлению в политике пространственного развития так называемой политической «субъектности» наряду с экономической. Это, в определенном смысле, меняет представление о содержании политики управления пространственным развитием. Возникает необходимость систематизации инструментария пространственного стратегирования на основании включения тех или иных форм организации экономической деятельности в широкий или узкий контур регулирования.

3.2. Инструменты политики регионального развития: теория и практика применения

С целью формирования институционального блока, отвечающего целям пространственного стратегирования, целесообразно прежде всего проанализировать те формы пространственной организации хозяйственной деятельности, которые давно известны и практикуются в региональной политике. Речь пойдет прежде всего об особых экономических зонах (ОЭЗ), территориях опережающего развития (ТОР), индустриальных парках и промышленных технопарках.

В настоящее время в России насчитывается 43 ОЭЗ, из которых 24 промышленно-производственных, 7 технико-внедренческих, 10 туристско-рекреационных и 2 портовые [184]. Они представляют собой часть региона с льготным режимом предпринимательской деятельности и позиционируются правительством как один из наиболее значимых инструментов региональной политики, имеющей целью привлечение прямых инвестиций в определенные виды деятельности, локализованные на конкретной территории.

В настоящее время условия функционирования ОЭЗ меняются с учетом международных санкций, принятых в отношении России, которые затрагивают ключевые сферы экономики, в том числе высокотехнологичные производства, инвестиционную и экспортную деятельность, Экономические зоны могут сыграть заметную роль в импортозамещении и выстраивании новых производственных цепочек. В связи с этим правительством РФ недавно приняты решения, касающиеся создания еще более привлекательных условий для частных инвесторов, облегчающие получения статуса резидента зоны⁴. Кроме того, в очередной раз предлагается прове-

4. К ним относятся сокращение сроков принятия решений при подаче заявки на резидентство с 40 до 15 дней благодаря заключению единого договора между Минэкономразвития, управляющей компанией, региональными и муниципальными, а также разрешение подавать паспорт инвестора вместо бизнес-плана [137].

сти перегруппировку ОЭЗ, объединив промышленно-производственные и технико-внедренческие типы зон в промышленно-технологические, тем самым сократив их количество.

В целом позволительно утверждать, что ОЭЗ являются прежде всего инструментом привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры региона, что не тождественно по своему содержанию процессу пространственного стратегирования экономики. При этом они не содержат в себе императива комплексного социально-экономического развития регионов своей локализации в их административных границах, а сам регион в его административных границах не выступает в данном случае как объект пространственного регулирования.

Еще одним традиционным инструментом региональной политики являются территории опережающего развития (ТОРы) [10], которые так же, как и ОЭЗ, имеют целью привлечение инвестиций в экономику соответствующего административно-территориального образования и действуют на принципах частно-государственного партнерства. Безусловным плюсом этого инструмента является практически неограниченные сроки их функционирования (по закону они могут создаваться на срок до 70 лет), а также особая роль, которая им отводится на территориях монопрофильных муниципальных образований (моногородов) и закрытых административно-территориальных образований. В настоящее время их количество насчитывает 89 ТОР в моногородах, 3 ТОР в закрытых административно-территориальных образованиях, 21 ТОР на Дальнем Востоке [237].

Механизм ТОР позволяет создать привлекательные условия для частного инвестора, предоставляя своим резидентам льготный режим налогообложения, доступ к финансовым и информационным ресурсам, поддержку малого предпринимательства. Так, например, недавно для участников ТОР был законодательно увеличен период применения пониженных тарифов страховых взносов до конца 2024 г., который ранее ограничивался тремя годами со дня их создания. А в Дальне-

восточном федеральном округе и во Владивостоке он установлен до конца 2025 г. [3].

В качестве следующего инструмента территориального развития рассмотрим индустриальные парки и промышленные технопарки, которые представляют собой специально подготовленные площадки для обеспечения быстрого запуска производственных проектов, тестирования новых технологий и товаров. На начало 2022 г. в России действует 369 таких площадок в 67 субъектах Федерации, при этом 250 из них – частные. На основании данных ежегодного отраслевого обзора Минпромторга России, за прошлый год их число выросло на 10 процентов [178].

В российской региональной практике представлены два типа парков, различающихся своими возможностями – гринфилд или браунфилд. Первые создаются, как правило, с нуля, что требует значительных капиталовложений, и могут обеспечить своих резидентов большими по размерам участками земли и свободными мощностями по электро-, газо- и водоснабжению. Здесь размещается крупный и средний бизнес с высокой долей иностранных компаний. Так, на конец 2021 г., более 53% инвестиций на производственных площадках были сделаны крупными иностранными компаниями [178]. Вторые, напротив, находятся на освоенных территориях, иногда на избыточных площадях действующих предприятий, поэтому могут предоставить участникам более развитую инфраструктуру, но имеют больше ограничений. Среди резидентов здесь преобладают малые и средние предприятия, главным образом российские, со средними объемами вложения средств. Кроме того, действует 34 комплексных индустриальных парка, сочетающих характеристики первых и вторых.

Принципиальное отличие индустриальных парков от ОЭЗ и ТОР состоит в том, что они создаются по инициативе именно региональных властей, а также частных компаний, получая при этом заметную поддержку со стороны федерального центра. Так, например, по решению правительства

с начала 2022 г. начнёт действовать новая мера поддержки частных индустриальных парков и промышленных технопарков в виде предоставления бюджетных субсидий, позволяющих компенсировать до 50% затрат на инфраструктуру, оборудование, присоединение к инженерным сетям и погашение кредитов. Эта мера коснется тех площадок, которые созданы в моногородах, на геостратегических территориях и в регионах, реализующих индивидуальные программы развития [21].

Характеризуя индустриальные парки и технопарки как инструмент регулирования, отметим, что они отличаются компактным размещением, концентрированной локализацией и тяготеют скорее к отраслевым инструментам развития, поскольку являются универсальной площадкой для размещения и запуска новых производств. Исходя из стоящих перед индустриальными парками задач, данный механизм, так же, как и ОЭЗ, и ТОРы, не стоит рассматривать как инструмент стратегирования в узком смысле слова, но он может быть включен во второй контур инструментов пространственного развития.

В целом, рассмотренные выше инструменты пространственного развития, являясь весьма подвижным механизмом, реагирующим на изменение экономической ситуации, относятся к той части блока институционального обеспечения пространственного развития, который постоянно обновляется, включая все новые элементы. Так, например, как реакция на внешние обстоятельства в Крыму и Севастополе вводится такой специфический инструмент развития территории, как особые административные районы (ОАР), где сведения о работающих здесь крупных инвесторах исключаются из всех возможных реестров во избежание санкционного давления на них, при этом им предоставляются всевозможные льготы для ведения бизнеса [124]. Начиная с 2019 г. проходят апробацию инструменты территориального развития, работающие на уровне федерального округа. На основе обобщения лучших практик по привлечению инвестиций во

всех регионах округа они реализуют подход, исключающий дублирование проектов и распыление средств⁵.

Таким образом, можно сделать вывод, что в современной региональной практике наиболее востребованными оказываются те инструменты территориального развития, которые за счет формирования особого режима ведения предпринимательской деятельности позволяют обеспечить приток инвестиций в экономику конкретного региона. Однако в силу множественности подобных инструментов, локализованных на одной и той же территории, когда, например, в границах уже действующего индустриального парка формируется ОЭЗ, на территории действующей ОЭЗ создаются перспективные экономические центры или на «геостратегической территории» возникает ОЭЗ и т.д.⁶, происходит их дублирование. В результате пространственная реализация государственной политики регионального развития сталкивается с заметной проблемой, серьезно снижающей ее эффективность.

3.3. «Геостратегическая территория» и иные «новации» пространственного регулирования: проблемы и перспективы

Для оценки перспектив и проблем использования «новаций» пространственного регулирования, которые вошли в институциональный блок Стратегии 2025 г., необходимо раскрыть их специфику, соотнеся с целями обеспечения сбалансированного пространственного развития. Попробуем разобраться, насколько предложенная модель организации пространства отвечает таким необходимым условиям,

-
5. С этой целью, например, в Центральном федеральном округе создан Совет при инвестиционном уполномоченном [195].
 6. В 2021 г., например, на площадках индустриальных парков было создано четыре ОЭЗ, преимущественно промышленно-производственного типа: ОЭЗ «Иваново» (площадка Родники); ОЭЗ ППТ «Новгородская» (Новгородская область), ОЭЗ ППТ «Оренбургье» (Оренбургская область) и ОЭЗ ППТ «Стабна» (Смоленская область). В начале 2022 г. к ним добавилась ОЭЗ «Третий Полюс» на территории Курской области [178].

как: наличие четких критериев для идентификации той или иной формы пространственной организации; сопряженность элементов с друг другом; недопущение пересекающихся множеств и дублирования; отсутствие условий для усиления конкуренции территорий с различными режимами ведения хозяйственной деятельности друг с другом за получение государственного финансирования.

На стратегическую перспективу пространственная структура российской экономики связывается, в частности, с формированием перспективных экономических центров, к которым можно отнести территорию одного или нескольких муниципальных образований, вносящих заметный вклад в экономический рост Российской Федерации или субъекта Федерации в среднесрочном и долгосрочном периодах⁷. Однако представляется, что использование этого инструмента для целей стратегирования экономического пространства имеет ряд ограничений.

Классификация перспективных экономических центров на основе количественного вклада в ВВП страны, представленная в Стратегии 2025, позволяет рассматривать в этом качестве практически все административные столицы российских регионов, а также крупные города, научно-образовательные, агропромышленные и минерально-сырьевые центры. Получается, что практически вся территория страны оказывается покрытой сетью перспективных экономических центров, между которыми федеральный центр

7. Перспективные экономические центры объединены в несколько групп на основе их вклада в национальную экономику: 20 перспективных центров, вклад которых в совокупный ВВП превышает 1%, получившие статус крупных (более 500 тыс. человек) и крупнейших городских агломераций (более 1 млн человек); перспективные центры экономического роста субъектов Федерации, которые обеспечивают вклад в экономический рост от 0,2 до 1% ежегодно (это 21 крупная и крупнейшая городская агломерация и 26 городов и прилегающих к ним муниципальных образований с населением менее 500 тыс. человек (всего 47 центров)); перспективные центры экономического роста субъектов Федерации, обеспечивающие вклад в экономический рост до 0,2% ежегодно (всего 31 центр); минерально-сырьевые центры, вклад которых в экономический рост более 0,2% (всего 12 центров); агропромышленные центры, обеспечивающие вклад в экономический рост РФ более 0,2% ежегодно (всего 15 центров); научно-образовательных центров мирового уровня, в том числе наукограды (всего 21 центр).

будет вынужден делить государственное финансирование, обостряя конкурентную борьбу между регионами. Возникает сомнение, что использование перспективных экономических центров в таком виде в полной мере отвечает целям сбалансированного пространственного развития и сокращению межрегиональных различий.

В качестве следующего инструмента управления пространственной организацией экономики определены региональные инвестиционные площадки как территории с особым режимом ведения предпринимательской деятельности. Так же, как и перспективные экономические центры, их предлагается создавать с опорой на так называемые «эффективные производственные специализации», рассматриваемые как совокупность тех видов экономической деятельности, которые обусловлены конкурентными преимуществами отдельного региона [28]. Однако здесь существует коллизия с выбором отраслей, отнесенных к отраслям специализации территории.

Как показывает региональная практика, нередко они оказываются непривлекательными для инвесторов на местах, поскольку определяются «сверху». К отраслям «эффективной специализации», как правило, относят традиционные отрасли экономики того или иного региона, которые и выбираются для заключения инвестиционных соглашений с государственными корпорациями. Тем самым консервируется сложившаяся структура региональной экономики и не возникает оснований для того, чтобы в ней происходили принципиальные изменения.

Определение перечня перспективных производственных специализаций для формирования региональных «инвестиционных площадок» требует решения ряда методических вопросов, в том числе связанных с выделением отраслей, обладающих максимальной локализацией на данной территории⁸, но не только. Региональная практика

8. С этой целью могут быть использованы показатели численности занятых и оборота предприятий по видам экономической деятельности в конкретном регионе [98].

свидетельствует о ситуациях, когда определенные федеральными властями в качестве отраслей «эффективной специализации» сферы деятельности оказываются инвестиционно непривлекательными для бизнеса, а следовательно, не могут выступать в качестве драйвера развития данной территории. Так, в Новосибирской области приоритеты регионального развития находятся в сфере инновационного бизнеса (например, проект развития Новосибирского научного центра «Академгородок 2.0»), а на практике представители бизнеса вкладываются прежде всего в логистические центры. В Томской области, напротив, частные инвестиции в разрез с отраслями специализации активно идут в инновационную деятельность, а не в добычу полезных ископаемых или лесозаготовки⁹.

Поиск инструментов территориального развития, которые могли бы обеспечить достижение целевых ориентиров пространственного стратегирования, подталкивает к тому, чтобы уделить особое внимание «геостратегическим территориям». Эта «новация» пространственной организации экономики определяется как территории в границах одного или нескольких субъектов Федерации, имеющая существенное значение для обеспечения территориальной целостности и безопасности, а также отличающаяся определенными условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности [28]. К «геостратегическим территориям» отнесено 22 субъекта Федерации, имеющие общие границы с соседними государствами, так называемые «приграничные геостратегические территории»¹⁰, и 24 субъекта

9. По данным Правительства Новосибирской области, это создание оптово-распределительного центра «Русагромаркет», автоматизированного логистического центра «Катрен», производственно-логистического комплекса «ИЭК НСК», логистического комплекса X5 Retail group [134].

10. К «приграничным геостратегическим территориям» относятся: Ленинградская область как субъект Федерации, граничащий со странами, входящими в Европейский союз; Смоленская область, Алтайский край, Астраханская область, Волгоградская область, Курганская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Самарская область, Саратовская область, Тюменская область, Челябинская область как субъекты Федерации, граничащие со странами, входящими в Евразийский экономический союз;

Федерации, имеющие эксклавное положение, национальные и экономико-географические особенности, в том числе, значительно удаленные от центральной России, так называемые «приоритетные геостратегические территории»¹¹.

В целом более половины субъектов Федерации (46) получают статус особого объекта пространственного регулирования со стороны федеральных властей в качестве «геостратегической территории». Положенная в основу их выделения «географическая» или национально-стратегическая составляющая («приграничность» их положения и (или) «оторванность» от центра), а, именно, место этих территорий в обеспечении государственных интересов в сфере национальной безопасности, определяет «рамочные» условия их существования. Это, безусловно, накладывает отпечаток на особенности жизни населения и ведения хозяйственной деятельности.

К сожалению, отсутствует экономическая «спецификация» «геостратегической территории», что снижает работоспособность этого института. Однако, парадокс состоит в том, что с точки зрения экономической составляющей в этой группе оказываются российские регионы, принципиально отличающиеся своим социально-экономическим по-

Республика Алтай, Республика Тыва, Краснодарский край, Белгородская область, Воронежская область, Курская область, Ростовская область как субъекты Федерации, граничащие с другими странами; Псковская и Брянская области как субъекты Федерации, граничащие со странами, входящими в Евразийский экономический союз, а также с другими странами или странами, входящими в Европейский союз.

11. «Приоритетные геостратегические территории» включают субъекты Федерации, характеризующиеся эксклавным положением (Калининградская область, Республика Крым и г. Севастополь); расположенные на Северном Кавказе (Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Ставропольский край); расположенные на Дальнем Востоке (Республика Бурятия, Республика (Саха) Якутия, Забайкальский край, Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Еврейская автономная область, Магаданская область, Сахалинская область, Чукотский автономный округ); входящие в Арктическую зону (территории Мурманской области, Ненецкого автономного округа, Чукотского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа, а также ряд муниципальных образований, расположенных на территории Республики Карелия, Республики Коми, Республики Саха (Якутия), Архангельской области.

ложением, имеющие разные приоритеты и нуждающиеся в различных методах пространственного регулирования. Так, например, в группу «приоритетных геостратегических территорий» включены, с одной стороны, депрессивные административно-территориальные образования Дальнего Востока и Северного Кавказа, а с другой, регионы со средним уровнем экономического развития и устойчивым потенциалом роста (например, Калининградская, Ленинградская, Оренбургская области, Краснодарский край)¹². Это означает, что невозможно сформировать общую для «геостратегических территорий» приоритетную экономическую модель и требуется ее ручная настройка для входящих в эту группу субъектов Федерации.

Схожая картина и в группе «приграничных геостратегических территорий». Так, среди российских регионов, граничащих со странами, входящими в Евразийский экономический союз, оказываются субъекты Федерации, во-первых, резко отличающиеся уровнем социально-экономического развития, во-вторых, административно входящие в различные федеральные округа¹³. По показателям ВРП на душу населения разрыв между субъектами Федерации, составляющими разные части этой подгруппы «геостратегических территорий», от 2,6 до 3,5 раз¹⁴. И лишь субъекты Федерации, расположенные в пределах «геостратегических территорий» Северного Кавказа, не имеют столь выраженной дифференциации.

Итак, можно констатировать, что социально-экономическая дифференциация субъектов Федерации, отнесен-

-
12. Разрыв по показателю ВРП на душу населения между различными «геостратегическими» территориями даже в пределах одного макрорегиона составляет более чем 10 раз [115].
 13. Смоленская область (Центральный Федеральный округ); Астраханская, Волгоградская область (Южный Федеральный округ); Курганская область (Уральский Федеральный округ); Алтайский край, Новосибирская, Омская области (Сибирский Федеральный округ); Оренбургская, Самарская, Саратовская области (Приволжский Федеральный округ); Тюменская, Челябинская области (Уральский Федеральный округ).
 14. В данную подгруппу включена, например, Республика Тыва и Белгородская область, где данный показатель различается в 2,6 раза, а между Алтайским краем и Тюменской областью разрыв составляет уже 3,5 раза [115].

ных к разряду этих территорий такова, что на практике к ним не могут применяться схожие механизмы пространственного регулирования. Так, например, для субъектов Федерации, расположенных на Северном Кавказе, в качестве приоритетных направлений региональной политики в Стратегии пространственного развития до 2025 г. рассматриваются повышение доступности получения качественного образования, содействие повышению мобильности трудовых ресурсов в целях снижения напряженности на локальных рынках труда, создание системы управления в сфере туризма.

Главными проблемами в Дальневосточных «геостратегических территориях» являются сокращение миграционного оттока населения, создание новых территорий опережающего развития, совершенствование механизма государственной инфраструктурной поддержки инвестиционных проектов. А для субъектов Федерации, характеризующимся эксклавным положением, особым трендом должно стать обеспечение уровня жизни и темпов экономического роста, сопоставимых (или выше) с уровнем жизни в Российской Федерации (для Калининградской области — сопоставимого (или выше) с уровнем жизни в приграничных странах Европейского союза).

Можно констатировать, что по признаку экономической «субъектности» регионы, отнесенные к категории «геостратегических территорий», оказываются настолько несхожими, что возникает вопрос о том, что их удерживает в рамках одной институциональной единицы. Такая «новация», как «геостратегическая территория», вряд ли может помочь в выработке неких универсальных механизмов решения социально-экономических проблем конкретных регионов, т.е. ее нельзя рассматривать как механизм развития территории, который подойдет для тиражирования во всех субъектах группы.

В качестве доминанты при формировании «геостратегической территории» просматриваются не столько цели

экономического характера, сколько интересы обеспечения национальной безопасности и территориальной целостности страны. Очевидно, что в теории пространственного регулирования эта «новация» выступает прежде всего как инструмент стратегирования, нацеленный на сохранение связанности экономического пространства, т.е. может быть отнесен к первому контуру инструментов. К сожалению, в практическом плане «геостратегическую территорию» нельзя рассматривать как реально работающий инструмент политики пространственного развития. Отсутствие экономической «спецификации» «геостратегической территории» снижает работоспособность этого института. Для решения проблемы необходимо дополнить императив национальной безопасности, используемый для отнесения субъектов Федерации к этой категории, общим для них экономическим императивом.

В качестве такового можно рассматривать идею использования преимуществ географического положения геостратегических территорий, протянувшихся вдоль государственных границ, как «транспортного коридора» между центральной Россией и иностранными государствами. Нацеленность на превращение «геостратегических территорий» в «коридор развития» предполагает рост вклада их региональных экономик в общероссийские показатели именно через механизм приграничного сотрудничества с сопредельными государствами. Думается, что сохранение этой экономической модели для «геостратегических территорий» на перспективу имеет принципиальное значение для повышения качества политики пространственного стратегирования. Но придется признать, что в условиях международных экономических санкций, введенных против нашей страны, ее реализацию для части «геостратегических» субъектов Федерации скорее всего придется заморозить на неопределенное время.

Еще одна проблема, касающаяся использования института «геостратегической территории» в практике стра-

тегирования, связана с обеспечением сопряженности ее с иными формами пространственной организации и является общей содержательной проблемой институционального блока пространственного развития. Многие административные образования, расположенные на территории «геостратегических» субъектов Федерации, попадают в иные организационно-пространственные множества и регулируются соответствующими нормативными документами.

Наиболее ярким примером может быть г. Владивосток, который оказывается объектом регулирования одновременно со стороны различных институтов пространственной организации экономики, и, соответственно, оказывается включенным в различные госпрограммы и национальные проекты. С одной стороны, он может быть отнесен к группе «геостратегических территорий», поскольку находится на территории Приморского края, и, следовательно, претендует на получение государственного финансирования и инфраструктурную поддержку как центр международного экономического сотрудничества со странами Азиатско-Тихоокеанского региона. В статусе административного центра Приморского края и крупной городской агломерации г. Владивосток входит в число «крупных перспективных центров экономического роста», что также предполагает приоритетную поддержку высокотехнологических и наукоемких отраслей и инфраструктурных проектов. И наконец, развитие производств, основанных на применении современных технологий и ориентированных на выпуск конкурентоспособной продукции, ускорение социально-экономического развития города поддерживается в рамках созданной здесь свободной экономической зоны [8].

Складывается впечатление, что администрирование развития этой территории одновременно в рамках трех стратегических программных документов свидетельствует об отсутствии их достаточной сопряженности по целям, задачам и инструментам, что приводит к дублированию направленности и используемых каналов государственного

финансирования, и, безусловно, ведет к снижению эффективности управления пространственной системой экономики страны.

* * *

Результаты проведенного исследования позволяют сделать вывод, что институциональный блок пространственного развития в системе стратегического планирования нуждается в существенной доработке. Отсутствие четких критериев построения пространственной структуры приводит к тому, что ее элементы выглядят как «пересекающиеся множества», а инструменты пространственного регулирования часто дублируют друг друга. При этом новые механизмы развития территорий, учитывающие перспективные экономические специализации и другие конкурентные преимущества субъектов Федерации связываются, главным образом, с предоставлением льготных условий для потенциальных инвесторов. По существу, они не являются «новыми», поскольку используют хорошо известный набор методов и рычагов.

Систематизация инструментария стратегирования экономического пространства остается важным вопросом государственной политики регионального развития. В рамках стратегического планирования появляются новые моменты, связанные с добавлением императива «политической субъектности» к императиву «экономической субъектности» при решении задач пространственного регулирования, что расширяет представление о содержании политики управления пространственным развитием.

Перспективным решением имеющихся проблем стало бы проведение инвентаризации инструментов регионального развития в соответствии с целями и задачами пространственного стратегирования. Представляется, что инструментарий регулирования пространственного развития не может ограничиваться только теми конструкциями, которые связаны с созданием преференциальных режимов ведения предпринимательской деятельности. Структури-

зация институционального блока пространственного стратегирования видится в выделении двух множеств инструментов, одно из которых включало бы в себя собственно инструменты стратегирования экономического пространства, а во второе входили бы еще и инструменты развития территории, представляющие собой, как правило, набор различных механизмов привлечения инвестиций.

Напомним, что сущностным моментом выделения инструментов пространственного стратегирования является обеспечение ими целостности экономического пространства, опирающегося на инфраструктурную связанность территории. Границы их применения чаще всего очерчиваются совокупностью нескольких административно-территориальных образований в пределах макрорегиона, федерального округа и (или) одного субъекта Федерации. Помимо этого, точкой приложения инструментов стратегирования могут быть пространственные единицы, являющиеся носителем интересов национальной безопасности страны, такие, например, как «геостратегические территории». Иными словами, к инструментам пространственного стратегирования первого контура могут быть отнесены лишь некоторые формы организации экономического пространства.

Отличительным же признаком иных механизмов пространственного регулирования, которые следует рассматривать прежде всего как инструменты развития территорий и которые решают более узкие задачи, является нацеленность на инвестиционное развитие региона своей локализации за счет создания особых условий ведения предпринимательской деятельности. К их числу можно отнести перспективные экономические центры, отрасли экономической специализации, индустриальные парки, особые экономические зоны, территории опережающего развития и другие инструменты регулирования пространственного развития экономики.

К сожалению, недостаточная проработанность теоретических аспектов усложняет проведение градации ин-

струментов стратегирования внутри институционального блока, что снижает качество государственного управления территориальным развитием. Выделение широкого и узкого горизонта целей политики пространственного стратегирования, на основании чего возможно оформление двух контуров инструментов пространственного регулирования, различающихся по целеполаганию и формам реализации, имеет как теоретическое, так и практическое значение. Это позволяет выстроить иерархию действующих в границах конкретного региона форм организации хозяйственной деятельности, избежав их дублирования, согласовав между собой инструменты управления разного уровня и содержания, обеспечив достижение целевых показателей стратегического планирования в этой сфере.

Глава 4

«ТОЧКИ РОСТА» И ИХ ВКЛАД В ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ РОССИИ*

4.1. Идентификация «точек роста» пространственного развития Российской Федерации

«Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.» в качестве одной из ключевых проблем, препятствующих устойчивому развитию страны, определила «недостаточное количество центров экономического роста для обеспечения ускорения экономического роста Российской Федерации» [28]. Следует отметить, что данная проблема неоднократно озвучивалась в документах государственного уровня и выступала объектом исследований авторитетных российских ученых и исследовательских коллективов. В частности, в «Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [19] было определено, что решение задачи инфраструктурного обеспечения пространственного развития страны требует увеличения количества «точек роста» как условий «технологического развития, повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на международных рынках». Необходимость ак-

* При подготовке данной главы использовались ранее опубликованные материалы: Сорокина Н.Ю. Оценка перспектив развития старопромышленных регионов как региональных «центров роста» Российской Федерации // Экономическая безопасность. 2022. Том 5. № 2 [222]; Сорокина Н.Ю. Реализация «точек роста» в регионах России: перспективы в условиях санкционного давления // Глобальная неопределенность. Развитие или деградация мировой экономики?: Сборник статей XI Международной научной конференции. В 2-х томах, Москва, 17–18 мая 2022 года / Под редакцией С.Д. Валентя. Том 1. – Москва: Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, 2022. – С. 242–248 [223].

туализации «точек роста» экономики России доказывалась и в «Стратегии роста» – документе, разработанном Институтом экономики роста им. П.А. Столыпина [198]. По замыслу авторов, именно на базе «точек роста», обладающих максимальным мультипликативным эффектом для социально-экономического развития страны, целесообразно развитие государственно-частного партнерства и реализация различных форм государственного проектного финансирования. Несомненной сильной стороной названных документов, на наш взгляд, является их фокусирование на пространственном аспекте реализации «точек роста», что, в свою очередь, предполагает разработку процедур выявления и оценки потенциала российских регионов различных типов в качестве «точек роста» национальной экономики. Следует констатировать, что за пятилетний период, прошедший с момента обнародования документов, не удалось однозначно определить ни институционально-правовую, ни экономическую природу «точек роста» [79], и главное – конкретизировать условия и механизмы, способствующие их формированию и эффективному развитию как источников нового качества социально-экономической динамики Российской Федерации. В этой связи проблема оценки перспектив регионов различных типов как потенциальных «точек роста» экономики России сохраняет свою актуальность, а в современных геополитических и социально-экономических условиях ее решение имеет ключевое значение для обеспечения безопасного и устойчивого социально-экономического развития страны.

Теория полюсов (центров) роста (фр. *rôles de croissance*) с момента своего возникновения и вплоть до настоящего времени занимает заметное место среди теорий региональной экономики. Специфика ее методологического подхода заключается в том, что исследователи уделяют особое внимание изучению условий «гармонизированного» экономического роста [190] (Ф. Перру), т.е. разрешению противоречия между характером экономического развития и спецификой структурных изменений в экономике и обществе. Вышесказанное

определяет востребованность теории в современных условиях, когда структурный кризис стал характерен не только для экономики отдельных стран и отраслей, но и всей мировой экономики в целом.

В качестве «полюса роста» в рамках данной теории определена территория, ведущая отрасль экономики которой обладает выраженным мультипликационным эффектом влияния на экономику в целом. По мнению Ж. Будвиля [261], «полюс роста» представляет собой «географическую агломерацию активности», т.е. результат объединения пространственного и отраслевого аспектов развития. П. Потье в рамках теории «осей развития» обосновал, что импульсы развития передаются посредством роста интенсивности транспортных потоков, распространения инноваций и развития инфраструктуры, что способствует гармонизации экономического пространства регионов и страны в целом [283]. Сочетание отраслевого и пространственного аспектов развития в «полюсе роста» отмечал Х.Р. Ласуэн, доказавший, что рост передается от центра к периферии через механизм прямых и обратных рыночных связей [274].

В 70-х годах XX в. постулаты теории полюсов (центров) роста были положены в основу программ региональной политики во многих европейских странах, в частности во Франции, Великобритании, Бельгии, Италии, Испании. При этом имела место дифференциация в подходах и механизмах поддержки хозяйственно освоенных территорий, слабо развитых в экономическом отношении регионов и территорий, находящихся в состоянии активного хозяйственного освоения. В настоящее время ключевые положения теории использует Китай, реализующий проект «Экономический пояс Шелкового пути», в рамках которого формируются транспортные, энергетические и информационные коридоры как внутри самой республики, так и за ее пределами [206].

Теория полюсов (центров) роста получила развитие и в работах отечественных экономистов, прежде всего специалистов в области размещения производительных сил —

А.Г. Гранберга, П.А. Минакира, Н.Н. Колосовского, М.К. Бандмана, А.А. Адамеску и др. И все-таки, «пик» интереса исследователей пришелся на начало XXI в., когда экономика России стала демонстрировать признаки позитивной, хотя и неустойчивой, экономической динамики. На примере Сибири Н.Л. Добрецов, А.Э. Конторович и В.В. Кулешов теоретически обосновали, что точная идентификация и своевременная реализация «точек роста» способны обеспечить высокие темпы подъема экономики, «вывести» регион на внутренний и внешний рынки, а также способствовать решению его социальных проблем [111]. Л.Н. Иванова и Г.А. Терская усилили теорию «полюсов роста» в части, касающейся обоснования драйверов, способствующих передаче импульсов роста по территории страны.

В качестве драйверов сбалансированного пространственного развития авторами названы такие как: развитие транспортно-логистической инфраструктуры; поддержка малого и среднего предпринимательства; кластерные инициативы; поощрение сельхозпроизводителей и аграрного сектора [121]. С.В. Раевский предложил относить к «точкам роста» любые объекты региональной социально-экономической системы, обладающие способностями доминирования и содействия ее развитию [209]. Это позволило ученому выделить в составе «точек роста» естественные, возникающие вследствие наличия на территории региона уникального «ресурсного» фактора, и провоцируемые, создаваемые путем задействования нерыночных рычагов и механизмов, прежде всего под влиянием специальных программ государственной поддержки и регулирования.

Результаты теоретических изысканий и накопленный опыт применения теории полюсов (центров) роста при разработке программ развития национального и регионального уровня в России и зарубежных странах являются весомыми аргументами в пользу ее использования при реализации и корректировке приоритетов «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» в

направлении обеспечения устойчивости региональных социально-экономических систем к воздействию санкционных и иных «шоков».

Осознавая актуальность и масштаб проблемы, сосредоточимся на одном из ее важных аспектов, а именно – развитии научно-методических подходов к идентификации «точек роста» экономики России.

За многолетнюю историю исследований «точек роста» выявлена неоднородность их состава, в существенной степени осложняющая процессы их поиска и идентификации. Наличие множества разновидностей «точек роста» потребовало их классификации как основы выработки приоритетов государственной региональной политики, нацеленной на их активизацию в интересах пространственного развития страны. Однако единого подхода к решению данной задачи до сих пор не сформировано и «точки роста» классифицируются по различным основаниям в зависимости от целей и задач конкретных исследований и специфики принимаемых управленческих решений.

В настоящее время довольно активно используется классификация «точек роста», предполагающая выделение объектов «greenfield» и объектов «brownfield». Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р «Индустриальные парки. Требования» определяет принципиальные различия между ними характером освоения («застройки») [175]. Так, объекты greenfield создаются «на ранее незастроенном земельном участке», объекты brownfield – «на основе ранее существующих предприятий или производственных объектов, обеспеченных инженерной и транспортной инфраструктурой». При таком подходе к классификации можно сделать заключение, что в России в настоящее время преобладают «точки роста» типа «brownfield» (табл. 4.1).

Таблица 4.1. Основные модели технопарков России

Модель	Признак	Удельный вес, %	Степень и характер освоения
Университетская модель	Создаются как структурные подразделения вузов	12	brownfield
Инфраструктурная модель	Создаются при наличии свободных площадей для размещения высокотехнологичных производств	11	greenfield
Инновационная модель	Создаются на базе крупных научно-исследовательских центров	32	brownfield
Кооперационная модель	Создаются на базе крупного промышленного предприятия, имеющего свободные площади	45	brownfield

Источник: Составлено по: [238].

На наш взгляд, принципиальное различие между объектами greenfield и объектами brownfield должно заключаться не в степени освоения, составе источников финансирования или степени экономической зрелости, а в специфике используемых инноваций: объекты greenfield преимущественно развиваются путем активного внедрения неоиндустриальных инноваций; объекты brownfield – на основе индустриальных инноваций. При таком подходе, с одной стороны, наиболее полно отражаются существенные различия «точек роста», с другой – обеспечивается согласование механизмов поддержки их формирования и развития со стратегическими приоритетами территорий, определенными в документах стратегического планирования.

Другим востребованным в практике государственного и муниципального управления классификационным критерием является «степень сформированности», в соответствии с которым различают действующие и создающиеся «точки роста». Этот подход, в частности, использован Минпромторгом России при формировании Геоинформационной системы индустриальных парков, технопарков и промышленных кластеров России [93]. Данный подход, на наш взгляд, может быть обогащен использованием положений концепции жизненного цикла, в соответствии с которой любая «точка роста» проходит путь от зарождения до упадка (трансформации) [224].

Тогда критерий «степень сформированности» трансформируется в критерий «этап жизненного цикла “точки роста»,», а процесс ее развития раскрывается последовательностью этапов (табл. 4.2.).

Таблица 4.2. Характеристика этапов развития «точек роста»

Этап	Содержание этапа	Главная цель
Зарождение	Возникновение «точки роста» в результате рыночных событий или институционального воздействия государства	Признание существования «точки роста» и обеспечение ее выживания в конкурентной среде
Развитие	Формирование «точки роста» как субъекта экономических отношений	Интеграция «точки роста» в социально-экономическую систему территории
Зрелость	Эффективное функционирование «точки роста»	Поддержание конкурентных преимуществ «точки роста»
Упадок	Замедление темпов развития «точки роста»	Сужение деятельности «точки роста»
Трансформация	Восстановление темпов развития «точки роста»	Преодоление внутренней негибкости «точки роста», формирование новых конкурентных преимуществ

Третий критерий классификации раскрывает институциональную природу формирования «точек роста» и предполагает выделение «точек роста», возникших и функционирующих как результат действия «рыночных сил», т.е. без значимой поддержки органов государственной власти и муниципального управления, и «точек роста», являющихся результатом целенаправленной поддержки органов государственной власти на различных этапах их эволюции. Основными формами такой поддержки являются: создание институциональных условий для формирования и развития «точек роста»; содействие усилению влияния «точек роста» на межрегиональном, национальном и международном уровнях; поощрение развития конкурентной среды; реализация инвестиционной политики; совершенствование бюджетных инструментов государственной поддержки «точек роста» и др.

Другие, активно используемые в практике государственного и муниципального управления подходы к классификации «точек роста», представлены на рис. 4.1.

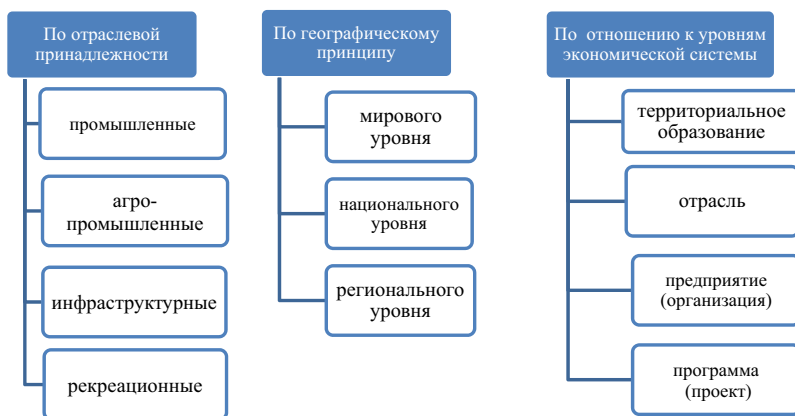


Рис. 4.1. Основные подходы к классификации «точек роста»

Следует отметить, что высокой востребованностью в настоящее время пользуется классификация «точек роста» по критерию характера освоения. Между тем, на наш взгляд, бóльший потенциал имеет классификация по этапу жизненного цикла «точки роста», поскольку ее использование позволяет выявить специфику проблем формирования и развития «точек роста» и разрабатывать адекватные меры их государственной поддержки.

На наш взгляд, выявление «точек роста» следует осуществлять в формате оценки перспектив регионов различных типов выступать в качестве потенциальных драйверов пространственного развития территорий (страны, федерального округа, макрорегиона). Логическая схема процедуры оценки представлена на рис. 4.2.

Несмотря на то что однозначное, разделяемое всеми исследователями трактование содержания термина «точка роста» в отечественной и зарубежной научной литературе до сих пор не сложилось, большинство авторов важнейшими признаками «точек роста» признают следующие: объект (в нашем случае – регион) должен обладать способностью к самостоятельному развитию и высоким потенциалом влияния в зоне своей экономической активности.



Рис. 4.2. Схема процедуры оценки вклада регионов в пространственное развитие территорий [222]

В современных условиях, когда вследствие санкционной политики, проводимой США и странами Запада в отношении России, в стране возникла угроза дефицита товаров, прежде всего высокотехнологичных, как на рынке B2B, так и рынке B2C, представляет особую важность оценка потенциала промышленно развитых регионов выступить в качестве драйверов социально-экономического и пространственного развития страны. Рассмотрим, в какой мере могут выступить в качестве «центров роста» Российской Федерации промышленно развитые регионы, в составе которых могут быть выделены: регионы с развитой обрабатывающей промышленностью; регионы с преобладанием добывающей промышленности; регионы с агропромышленной специализацией.

Объектом исследования был выбран Центрально-Черноземный макрорегион, объединяющий Белгородскую, Воронежскую, Курскую, Липецкую и Тамбовскую области (табл. 4.3). Все регионы Центрально-Черноземного макрорегиона в большей или меньшей степени относятся к группе специализированных, т.е. потенциально могут выступить в качестве региональных «центров роста», используя эффект специализации (MAR-эффект [266]). Следует отметить, что в исследуемых регионах специализация преимущественно основана на немобильных факторах: наличие определенных природно-климатических условий; востребованных национальной и мировой экономикой полезных ископаемых; специфических «профильных» рынков труда и др.

Таблица 4.3. Типы регионов Центрально-Черноземного макрорегиона

Регион	Ведущая отрасль региональной экономики и ее вклад в валовую добавленную стоимость, %	Отраслевой профиль региона	Тип региона
Белгородская область	Добыча полезных ископаемых – 19,2%	Добыча металлических руд	Средне-специализированный регион с преобладанием добывающей промышленности
Воронежская область	Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов -19,0%	Оптовая торговля и электронная коммерция	Средне-специализированный регион с преобладанием сервисной составляющей
Курская область	Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство – 16,3%	Мясная продукция	Сильно-специализированный регион с агропромышленной специализацией
Липецкая область	Обрабатывающие производства – 35,7%	Металло-обрабатывающая промышленность	Сильно-специализированный регион с развитой обрабатывающей промышленностью
Тамбовская область	Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство – 25,9 %	Животноводство и смешанное сельское хозяйство	Сильно-специализированный регион с агропромышленной специализацией

Источник: составлено автором по: [210][69].

Сегодня саморазвитие регионов трактуется и как процесс увеличения валового регионального продукта (ВРП) [235], и как результат наращивания социально-экономического потенциала территории, и как отсутствие негативных тенденций в ее социально-экономической динамике [116], и как результат проводимой региональной социально-экономической политики [245] и др.

Вслед за Е.М. Бухвальдом [75] будем рассматривать проблему саморазвития регионов в контексте фундаментальных принципов федерализма, следуя которым регион, способный к саморазвитию, должен обеспечивать высокое качество жизни населения, используя свой социально-экономический потенциал, возможности внутрирегионального и межрегионального взаимодействия, реализуя потенциал взаимодействия с федеральным центром и мировым сообществом. Подобный тип развития характеризуется высоким уровнем экономической безопасности территории. С этих позиций способности региона к самостоятельному развитию целесообразно оценивать с использованием системы показателей, характеризующих уровень социально-экономического развития и состояние экономической безопасности регионов [222]:

- индекс физического объема ВРП, %;
- индекс производительности труда, % (оценивается как индекс ВРП на 1 занятого в экономике, %);
- доля населения трудоспособного возраста в общей численности населения, %;
- доля граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, %;
- децильный коэффициент фондов;
- индекс ВРП на душу населения, %;
- доля инвестиций в основной капитал в ВРП, %;
- доля высокотехнологичной и наукоемкой продукции в ВРП, % (оценивается объемом инновационных товаров, работ, услуг в ВРП, %);
- доля организаций, осуществляющих технологические инновации, %;

- индекс объемов производства сельскохозяйственной продукции, %;
- самообеспеченность консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, % (оценивается коэффициентом сбалансированности регионального бюджета, % [96]);
- уровень преступности в сфере экономики, в % к численности населения.

Диагностику способности территории к самостоятельному развитию целесообразно осуществлять с использованием интегрального показателя, который может быть рассчитан методом расстояний (метод предполагает учет близости объектов анализа к объекту-эталону [236]) с использованием представленной выше системы показателей. Результаты расчета интегрального показателя оценки способности региона к самостоятельному развитию и итоги рейтингования представлены в табл. 4.4.

Таблица 4.4. Интегральный показатель оценки способности региона к самостоятельному развитию

Показатель	Белгородская область	Воронежская область	Курская область	Липецкая область	Тамбовская область
Интегральный показатель	0,462029523	0,657197082	0,77900478	0,507960322	0,899823372
Место в рейтинге	1	3	4	2	5

Источник: разработано автором.

Расчеты показали, что параметры объекта-эталона определяются состоянием социально-экономических процессов в Белгородской области (6 показателей), Курской области (4 показателя) и Тамбовской области (2 показателя). Таким образом, регионы с преобладанием добывающей промышленности и с развитой обрабатывающей промышленностью – Белгородская и Липецкая области соответственно – обладают более высокой способностью к самостоятельному развитию по сравнению с другими субъектами Центрально-Черноземного макрорегиона.

Что касается потенциала влияния территории в зоне своей экономической активности, то его оценка может быть осуществлена с позиций участия территории в процессах межрегионального взаимодействия. Проблема заключается в том, что единый подход к его оценке до сих пор не сформирован и исследователи используют различные решения в зависимости от задач конкретных исследований. Т.В. Ускова и Е.В. Лукин для оценки роли межрегионального взаимодействия в развитии региональной экономики разработали методику оценки отраслевой и территориально-географической структуры межрегиональных связей [242], И.В. Наумов предложил использовать методы пространственной автокорреляции и авторегрессии для исследования межтерриториальных взаимосвязей [174], также в настоящее время активно используются имитационное моделирование социально-экономических процессов в пространстве на основе метода межотраслевого баланса и агент-ориентированное моделирование [157].

Для оценки потенциала обеспечения экономической активности региона в зоне своего влияния может быть использован индекс Грубеля-Ллойда, характеризующий наличие экспортных и импортных торговых потоков в рамках отраслей между территориями, рассчитываемый по формуле [267]:

$$GL = 1 - \frac{|X - M|}{X + M},$$

где X — экспорт (вывоз) товара; M — импорт (ввоз) товара.

Индекс может принимать значения от 0 до 1: чем ближе его значение к 1, тем больше пересечение торговых потоков, что является косвенным свидетельством высокой экономической активности территории в процессах межрегионального товарообмена, однако индекс не позволяет отслеживать направленности влияния. Поскольку специфика статистического учета в Российской Федерации позволяет осуществлять оценку уровня внутриотраслевой торговли лишь по отдельным группам товаров (пищевые продукты, автотранспортные

средства и их принадлежности, энергетические продукты), для оценки открытости экономик регионов Центрально-Черноземного макрорегиона были использованы данные о взаимной торговле основными видами пищевых продуктов (табл. 4.5).

Таблица 4.5. **Взаимная торговля основными видами пищевых продуктов регионов Центрально-Черноземного макрорегиона, 2019**

Регион	Вывоз пищевых продуктов, т	Ввоз пищевых продуктов, т	Индекс Грубеля-Ллойда	Место в рейтинге
Белгородская область	1094396	208651,9	0,32025208	2
Воронежская область	1632354	228179	0,245283475	3
Курская область	841296	63831	0,141043191	4
Липецкая область	857764	63323,7	0,137497656	5
Тамбовская область	1102323,8	340155,6	0,471626285	1

Рассчитано по: [210].

Высокий потенциал влияния территории в зоне своей экономической активности по показателю взаимной торговли основными видами пищевых продуктов имеет Тамбовская область, что обусловлено сложившейся специализацией региона как аграрно-промышленной территории. Довольно высокое место в рейтинге Белгородской области обусловлено тем, что регион, помимо добывающей отрасли, составляющей основу экономического потенциала региона, обладает развитым сельскохозяйственным производством; в настоящее время Белгородская область производит 4,0% общероссийского объема продукции сельского хозяйства [103].

На основе совокупности двух критериев – способности территории к самостоятельному развитию и потенциала влияния региона в зоне своей экономической активности – может быть сделано заключение о перспективах различных типов промышленно развитых регионов выступить «центрами роста» Центрально-Черноземного макрорегиона (табл. 4.6.).

Таблица 4.6. Оценка перспектив регионов как «центров роста»
Центрально-Черноземного макрорегиона

Показатель	Белгородская область	Воронежская область	Курская область	Липецкая область	Тамбовская область
Место в рейтинге по интегральному показателю оценки способности региона к самостоятельному развитию	1	3	4	2	5
Место в рейтинге по индексу Грубеля-Ллойда	2	3	4	5	1
Средний рейтинг территории	1,5	3	4	3,5	3

Источник: разработано автором.

Таким образом, Белгородская область имеет хорошие перспективы как региональный «центр роста» Центрально-Черноземного макрорегиона; остальные территории, независимо от характера специализации, обладают в этой части более скромными потенциалами. Следует отметить, что в отраслевом профиле региона, помимо добычи металлических руд и упомянутого выше сельскохозяйственного производства, представлены отрасли обрабатывающей промышленности, в частности производство первичных металлических изделий [69], что делает отраслевую структуру региональной экономики Белгородской области более сбалансированной и устойчивой к влиянию внешних негативных факторов и условий.

4.2. Стратегия и механизмы реализации «точек роста» в современных условиях

Неоднозначные результаты реализации государственной политики развития «точек роста», накопленные к настоящему времени и в России, и за рубежом, побуждают исследователей к поиску новых инструментов и механизмов их актуализации, а также изысканию способов более эффективного использования уже известных инструментов и механизмов.

Стратегия и конкретные механизмы реализации «точек роста» должны базироваться на системе целенаправленных действий государства по формированию и развитию механизмов финансирования инвестиций в основной капитал. При

этом речь идет об инвестициях, обеспечивающих воспроизводственные процессы в контуре «инвестиции — производство — доходы — качество жизни населения» и сокращение, на этой основе, отраслевых и территориальных дисбалансов в социально-экономическом развитии страны. Только при таком подходе «точки роста» могут стать реальным инструментом сглаживания диспропорций в отраслевом и пространственном развитии Российской Федерации.

Что касается относительно новых инструментов, в этой области наиболее перспективным направлением, на наш взгляд, является формирование национальной и согласованных с ней региональных *стратегий реализации «точек роста»*. Особо актуальна деятельность по стратегированию в современных условиях, когда перед страной поставлена задача трансформации в кратчайшие сроки экономической модели развития в условиях санкционного давления.

Анализ нормативно-правовых актов, содержащих меры по повышению устойчивости экономики и поддержке граждан России в условиях санкций, позволяет констатировать, что реализуемые меры носят антикризисный характер. Однако необходимо уже в настоящее время предусмотреть механизмы их согласования, во-первых, со стратегическими целями развития Российской Федерации, определенными Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» и, во-вторых, со стратегиями социально-экономического развития территорий (регионов и макрорегионов). При этом приоритеты развития «точек роста» должны быть погружены в указанные документы государственного стратегического планирования.

Согласование со стратегическими целями развития Российской Федерации [20] возможно в рамках реализации политики достижения технологической независимости, важнейшим элементом которой должна стать политика новой индустриализации, реализуемая с учетом пространственного аспекта развития страны. Ее целью следует определить фор-

мирование (развитие) на территории страны промышленно развитых регионов, способных оказать в краткосрочной перспективе стимулирующее воздействие на развитие территорий, находящихся в зоне их экономической активности, а в долгосрочной перспективе – Российской Федерации в целом. Национальная стратегия реализации «точек роста» должна быть согласована со Стратегией пространственного развития Российской Федерации, а также с другими документами федеральной политики регионального развития; региональные стратегии – со стратегиями социально-экономического развития регионов. Критерием эффективности стратегии реализации «точек роста» должно стать устранение (сглаживание) диспропорций в пространственном развитии Российской Федерации, причем определение допустимого уровня диспропорций является актуальной научно-практической задачей, обоснованное решение которой должно быть получено в кратчайшие сроки.

В основу конкретных программ и мероприятий стратегии реализации «точек роста» Российской Федерации должен быть положен принцип селективности [231], предполагающий их дифференциацию в «традиционных» промышленных регионах и в «новых» промышленных регионах, где «точки роста» только формируются (так называемых перспективных центрах экономического роста). Особым направлением стратегии должна стать государственная поддержка «точек роста» на приоритетных геостратегических территориях Российской Федерации. Следует отметить, что в настоящее время регионы наделены правом осуществлять финансовое обеспечение научных исследований и (или) экспериментальных разработок в федеральных государственных научных и образовательных организациях высшего образования [2]. Также органам исполнительной власти регионов рекомендовано подготовить государственные программы субъектов Российской Федерации в области научно-технологического развития, реализация которых будет способствовать развитию региональных «точек роста».

При таком подходе реализация стратегии позволит поддерживать производственный каркас страны за счет оптимального территориального размещения «точек роста», учета сложившейся специализации индустриальных территорий, встраивания в систему межотраслевых и межрегиональных связей перспективных центров экономического роста, обеспечения эффективного режима функционирования регионов, относящихся к приоритетным геостратегическим территориям. В результате стратегия реализации «точек роста» может стать для России действительно инновационным механизмом стимулирования экономического роста, сочетающим структурные и пространственные инструменты государственной поддержки.

Другим направлением деятельности, особо актуальным в текущий момент, является обоснование способов более эффективного использования уже известных инструментов и механизмов государственной поддержки «точек роста». На наш взгляд, перспективным направлением является не отказ от используемых, но показавших недостаточную эффективность инструментов и институтов, а формирование новых механизмов развития «точек роста», обеспечивающих реализацию потенциала имеющихся институтов и инструментов поддержки. Ключевыми условиями результативности такого рода политики являются:

- в социально-экономическом аспекте: ее нацеленность на развитие как отраслевой, так и пространственной структуры национальной экономики;
- в управленческом аспекте: согласованность интересов Федерации и регионов при разработке и реализации ее программ и мероприятий;
- в институциональном аспекте: результативность взаимодействия федеральных и региональных институтов развития при разработке и реализации программ и мероприятий политики.

Политика развития «точек роста» в Российской Федерации имеет более чем тридцатилетнюю историю. Ее основным

результатом стало создание территорий с особыми преференциальными режимами осуществления предпринимательской деятельности, включающими налоговые, таможенные, финансовые, торговые и административные льготы: особых (свободных) экономических зон, промышленных и технологических парков, кластеров, зон территориального развития, территорий опережающего социально-экономического развития и др. (рис. 4.3.).

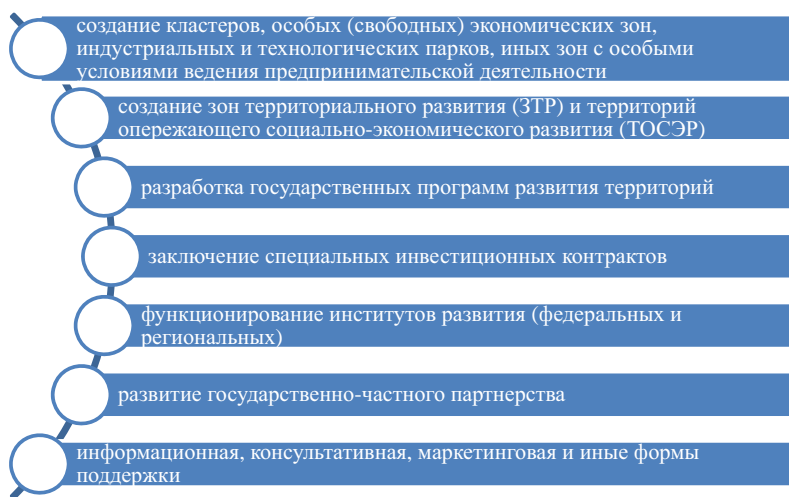


Рис. 4.3. Инструменты реализации «точек роста» в Российской Федерации

Следует отметить, что большинство указанных инструментов могут быть признаны классическими, имеющими довольно обширную, и не всегда положительную, практику применения как в России, так и за рубежом. Относительно новым инструментом может быть названа разработка индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития [26], нацеленных на ускорение темпов развития их региональных экономик, привлечение новых инвесторов и повышение качества жизни

населения. Также определенной новизной для Российской Федерации обладает практика заключения специальных инвестиционных контрактов (СПИК), представляющих собой инструмент промышленной политики, направленный на стимулирование инвестиций в промышленное производство в России [221].

В дополнение к указанному, в отношении приоритетных геостратегических территорий разработаны специфические инструменты реализации «точек роста». В частности, на территориях субъектов Российской Федерации, расположенных на Дальнем Востоке, предоставляется возможность получения статуса резидента Арктической зоны Российской Федерации и статуса резидента Свободного порта Владивосток, а также возможность пользования правовым режимом специального административного района на о. Русский и др.

Говоря о Белгородской области, следует отметить, что в регионе задействованы все основные инструменты создания и реализации «точек роста» (табл. 4.7). Обеспечено присутствие федеральных институтов развития, в частности Федеральной службы по интеллектуальной собственности (Роспатент), Фонда инфраструктурных и образовательных программ РОСНАНО, Российской венчурной компании и др.; сформированы региональные институты развития, деятельность которых направлена на привлечение инвестиций в экономику региона и финансирование проектов по внедрению передовых технологий, создание новых продуктов и реализацию программ импортозамещения; созданы территории с особыми режимам осуществления предпринимательской деятельности (ТОСЭР, кластеры, индустриальные (промышленные) парки и др.); реализуются иные инструменты поддержки «точек роста».

Таблица 4.7. Инструменты реализации «точек роста» в Белгородской области

Федеральные институты развития	Региональные институты развития	Территории с особыми преференциальными режимами осуществления предпринимательской деятельности	Иные инструменты
<p>Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере</p> <p>Российский фонд фундаментальных исследований</p> <p>Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент)</p> <p>Фонд инфраструктурных и образовательных программ РОСНАНО</p> <p>Российская венчурная компания</p> <p>Фонд развития интернет-инициатив</p>	<p>Фонд развития промышленности</p> <p>АО «Корпорация «Развитие»</p> <p>ОГБУ «Белгородский региональный ресурсный инновационный центр»</p> <p>Бизнес-инкубатор БГТУ им. В.Г. Шухова</p>	<p>ТОСЭР «Губкин»</p> <p>Кластеры:</p> <p>Кластер электронных приборов, материалов и компонентов (совместно со Ставропольским краем); «Волоконовский»;</p> <p>Кластер информационных технологий Белгородской области;</p> <p>Кластер Биофармацевтики</p> <p>Индустриальные (промышленные) парки: «Котел»</p> <p>«Южный»</p> <p>«Комбинат»</p> <p>«Северный»</p> <p>Фабрика»</p> <p>Технопарк «Высокие технологии» БелГУ</p>	<p>Общий реестр инвестиционных площадок региона</p> <p>Меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства</p> <p>Целевые модели упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности</p> <p>Государственно-частное партнерство</p> <p>Заключение СПИК</p> <p>Получение статуса «Региональный инвестиционный проект»</p> <p>Меры информационно-маркетинговой и иной поддержки</p>

Источник: разработано автором по данным: [168], [123], [169].

Поскольку особо значимые социально-экономические эффекты функционирования «точек роста» проявляются, в частности, на рынке труда, что выражается в позитивной динамике числа рабочих мест и занятости населения, исследуем, обладают ли созданные в Белгородской области «точки роста» потенциалом обеспечения дополнительных импульсов для развития социально-экономической системы как самой области, так и регионов Центрально-Черноземного макроре-

гиона. С этих позиций представляет интерес изучение территорий с особыми преференциальными режимами осуществления предпринимательской деятельности (табл. 4.8).

Таблица 4.8. Территории с особыми преференциальными режимами осуществления предпринимательской деятельности Белгородской области

Наименование	Степень экономической зрелости, статус территории	Число рабочих мест, ед.	Число работающих, человек	Потенциал привлечения рабочей силы
Территории опережающего социально-экономического развития				
ТОСЭР «Губкин»	greenfield, создается	Нет данных	Нет данных	Нет данных
Кластеры				
Кластер электронных приборов, материалов и компонентов (совместно со Ставропольским краем)	brownfield, создается	3074	3066	8
Волоконовский	brownfield, действующий	240	178	62
Кластер информационных технологий Белгородской области	greenfield, действующий	Нет данных	Нет данных	Нет данных
Кластер Биофармацевтики	greenfield, действующий	Нет данных	Нет данных	Нет данных
Индустриальные (промышленные) парки				
«Котел»	greenfield, создается	0	0	0
«Южный»	brownfield, создается	0	0	0
«Комбинат»	greenfield, создается	19	0	19
«Северный»	greenfield, действующий	1 809	1 809	0
«Фабрика»	brownfield, действующий	476	476	0
«Губкин»	greenfield, создается	50	0	50
Технопарк «Высокие технологии» БелГУ	greenfield, действующий	Нет данных	Нет данных	Нет данных

Источник: разработано автором по данным: [169].

Территории с особыми преференциальными режимами осуществления предпринимательской деятельности Белгородской области различаются степенью экономической зрелости. И хотя, в отличие от Российской Федерации в целом (см. табл. 1.), в регионе количественно преобладают «точки роста» greenfield, подавляющее большинство рабочих мест создано на территориях brownfield, являющихся результатом модернизации уже имевшихся в регионе производств и видов деятельности. В подавляющем большинстве объекты greenfield

находятся на ранних стадиях своего развития и фактические рабочие места в экономике области еще не создают. Кроме того, данные геоинформационной системы индустриальных парков, технопарков и промышленных кластеров России не позволяют оценить потенциал влияния территорий с особыми преференциальными режимами осуществления предпринимательской деятельности на рынки труда сопредельных территорий и, как следствие, не позволяют сформировать обоснованное заключение о потенциале их влияния на социально-экономическое развитие регионов Центрально-Черноземного макрорегиона.

Что касается потенциала воздействия на социально-экономическую систему Белгородской области, то данные табл. 4.8 позволяют утверждать, что территории с особыми преференциальными режимами осуществления предпринимательской деятельности создают более чем скромное число рабочих мест в экономике региона.

Потенциал привлечения рабочей силы также нельзя признать существенным: число свободных рабочих мест составляет менее 2% заявленного «Белгородским центром занятости населения» количества вакансий [214]. Отследить влияние территорий с особыми преференциальными режимами осуществления предпринимательской деятельности на динамику инвестиций и объемы производства по информации их официальных сайтов и данным Геоинформационной системы индустриальных парков, технопарков и промышленных кластеров России вообще не представляется возможным.

На наш взгляд, росту результативности используемых инструментов реализации «точек роста» в Белгородской области и в других промышленно развитых регионах Российской Федерации будет способствовать:

- формирование на государственном уровне системы мониторинга реализации «точек роста», с использованием которой должна осуществляться их идентификация и оцениваться их влияние на социально-экономическую динамику конкретной территории, а также развитие сопредельных ре-

гионов. В стратегической перспективе эта система позволит оценивать социально-экономическую результативность политики реализации «точек роста» и определять приоритетные направления ее совершенствования;

- выделение в стратегиях социально-экономического развития регионов специального раздела, посвященного деятельности по созданию и реализации «точек роста», в котором должны быть четко прописаны механизмы оценки их воздействия на социально-экономическое и пространственное развитие территорий, а также инструменты согласования данных видов деятельности с иными реализуемыми программами и мероприятиями государственной региональной политики;

- включение в стратегии развития макрорегионов раздела, посвященного определению механизмов и инструментов согласования деятельности институтов развития федерального и регионального уровня по реализации «точек роста», а также определение потенциала и форм межрегиональных взаимодействий в целях распространения потенциала экономической активности «точек роста» по территории макрорегиона и страны в целом.

Увеличению вклада «точек роста» в пространственное развитие Российской Федерации будет способствовать формирование национальной и согласованных с ней региональных стратегий реализации «точек роста», содержащих механизмы стимулирования экономического роста, сочетающие структурные и пространственные инструменты государственной поддержки. Национальная стратегия реализации «точек роста» должна быть согласована со Стратегией пространственного развития Российской Федерации, а также с другими документами федеральной политики регионального развития; региональные стратегии – со стратегиями социально-экономического развития регионов и макрорегионов. Ключевым результатом реализации стратегий реализации «точек роста» должно стать сглаживание диспропорций в пространственном развитии Российской Федерации.

Глава 5

СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ И РЕГИОНАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

5.1. Стратегия пространственного развития – новая веха в региональном стратегическом планировании в Российской Федерации

Утверждение Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [28] стало одним из наиболее значимых событий в современной истории стратегического планирования в Российской Федерации. Значимость этого события обусловлена наложением исторически сформировавшихся глобальных вызовов, предопределяющих перспективы развития страны, и процессов внутренних трансформаций социально-экономического пространства страны.

Основными глобальными вызовами для Российской Федерации являются:

- завершение очередного цикла развития мировой экономики и переход к новому технологическому укладу, основанному на массовом применении инноваций в производственных процессах и в сфере услуг;
- постепенное изменение пространственной конфигурации мировых центров глобального экономического влияния в пользу развивающихся опережающими темпами государств, оказывающих растущее воздействие на все мирохозяйственные тенденции, включая движение потоков капитала, миграции трудовых ресурсов и др.;
- достижение критического уровня антропогенного и техногенного воздействия на биосферу Земли, ускорение не-

гативных климатических изменений и значительное ухудшение состояния природных комплексов;

- ускорение темпов глобальных изменений территориальной структуры расселения, обострение ресурсного неравенства территорий;

- эскалация политических, экономических и культурных конфликтов среди стран в современном мире.

В числе внутренних вызовов, порожденных трансформацией социально-экономического пространства Российской Федерации, следует выделить:

- укрепление центрo-периферийной модели развития страны, построенной на приоритетном развитии вертикальных связей в движении финансовых, трудовых, материальных ресурсов, инноваций на фоне рудиментарного развития горизонтальных связей;

- сохранение межрегиональных контрастов социально-экономического развития;

- несоответствие темпов развития значительных территорий страны их инфраструктурному, технико-технологическому обустройству, наличие коммуникационных разрывов;

- тенденция к унификации норм и правил стратегического планирования, не отражающих территориальных различий: недостаточная проработанность пространственного блока федерального законодательства.

С позиций преодоления, обозначенных выше внешних и внутренних вызовов, Стратегия пространственного развития призвана стать интегрирующим документом, задающим векторы и параметры преобразования экономического пространства страны, нацеленным на значительное повышение эффективности использования пространственного фактора в усилении конкурентных позиций Российской Федерации в современном мире с учетом упрочения основ национальной безопасности.

Значимость разработки и утверждения Стратегии пространственного развития обусловлена необходимостью завершения системы документов территориального планиро-

вания на федеральном уровне. Так, в действующей редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации [1] в качестве основных документов территориального планирования указаны:

- на федеральном уровне – схемы территориального планирования в сферах федерального транспорта, обороны и безопасности государства, энергетики, высшего образования, здравоохранения;
- на региональном уровне – схемы территориального планирования субъектов Федерации в сферах транспорта, предупреждения чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, энергетики;
- на муниципальном уровне – схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов.

Комплексного документа, являющегося ориентиром для разработки различных документов территориального планирования, до утверждения Стратегии пространственного развития не было. В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [9] о взаимосвязи документов территориального планирования указано следующее: «Стратегия пространственного развития Российской Федерации учитывается при разработке и корректировке схем территориального планирования Российской Федерации, и иных документов территориального планирования, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, в целях реализации полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» (ст. 20).

Утвержденную Стратегию пространственного развития можно считать исключительным документом, интегрирующим в себе подходы стратегического и территориального планирования. По нашему мнению, Стратегия пространственного развития призвана стать проекцией социально-экономических приоритетов развития на территорию. Схе-

матично место Стратегии пространственного развития как связующего звена в системе документов стратегического и территориального планирования показано на рис. 5.1.

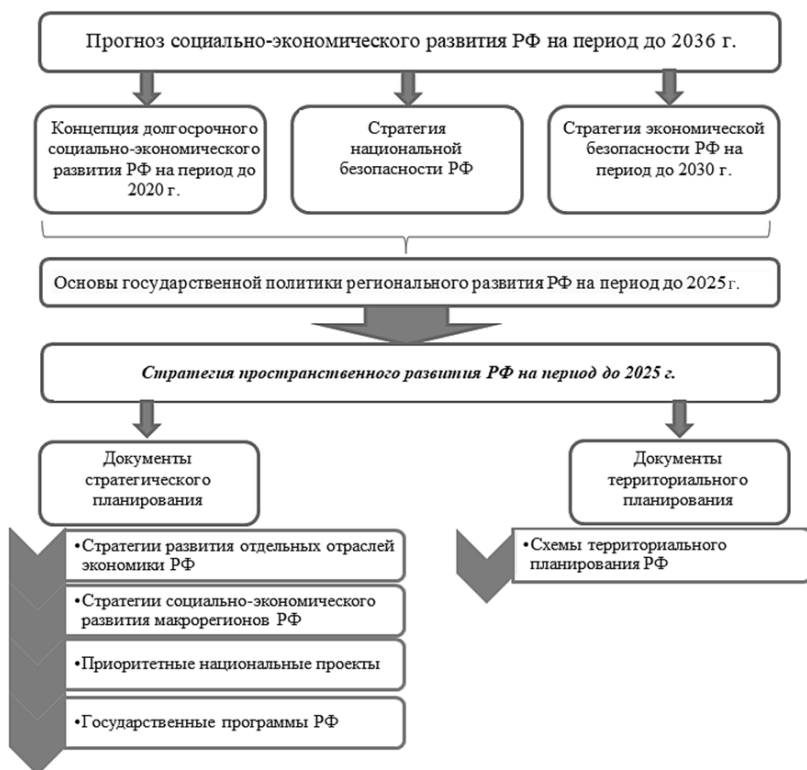


Рис. 5.1. Место Стратегии пространственного развития Российской Федерации в системе документов стратегического и территориального планирования¹⁵

Очевидно, что Стратегия пространственного развития базируется на системе экономических ориентиров, утвержденных в ключевых документах стратегического планирования, преобразует их в пространственную плоскость и конкретизирует механизмы их реализации с учетом региональных

15. Рисунок составлен авторами.

особенностей и потребностей развития. Среди ключевых документов стратегического планирования, составивших концептуальную основу для разработки Стратегии пространственного развития, на рис. 5.1 указана и утратившая в настоящее время силу Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. [31] (действующая на дату утверждения СПР — 13.02.2019). Однако, основываясь на постулатах преемственности целевых ориентиров в документах стратегического планирования, отметим, что после разработки и утверждения ее место займет новая долгосрочная Концепция или Стратегия.

Как отмечает Е.С. Чугуевская, «сохранение чрезмерной концентрации производительных сил в европейской части и в крупных городах на фоне депопуляции и хозяйственной деградации другой значительной части территории может привести к ухудшению геополитического и геоэкономического положения страны, поэтому взамен стихийной самоорганизации пространства страны необходимо предложить стратегию государственного действия по совершенствованию пространственной организации России» [249].

Таким образом, значимость Стратегии пространственного развития в современных условиях и ее узловая роль в системе документов стратегического и территориального планирования не требуют дальнейших обоснований. Открытым и широко обсуждаемым остается иной вопрос, является ли появление Стратегии пространственного развития качественно новым этапом регионального стратегирования или возвратом к плановым документам пространственного развития эпохи СССР. Рассмотрим некоторые мнения по этому вопросу, сформировавшиеся в научном сообществе.

По мнению Н.Н. Михеевой, «в идейном плане Стратегия пространственного развития является некоторым аналогом Генеральной схемы развития и размещения производительных сил и Генеральной схемы расселения, которые в условиях плановой экономики определяли перспективы и были важным инструментом пространственного развития» [171].

Действительно, в советский период долгосрочные перспективы развития размещения народного хозяйства определялись в рамках трех основных документов: Комплексной программы научно-технического прогресса на 20 лет, Концепции экономического и социального развития СССР, Генеральной схемы (прогноза) развития и размещения производительных сил СССР. При этом Генеральная схема была центральным документом планирования, включающим в себя десятки отраслевых и пятнадцать территориальных схем развития и размещения производительных сил. Перспективы размещения населения определялись Генеральной схемой расселения на территории СССР, выступавшей основой для разработки государственной политики в области формирования городских и сельских поселений, социально-экономического развития регионов страны.

В состав современной Стратегии пространственного развития входят предложения как о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации, так и о приоритетных направлениях размещения производительных сил, т.е. содержание двух ранее отдельно выполняемых документов объединено в одном. Безусловно, качественная проработка и одновременная реализация указанных двух направлений очень значимы. Как подчеркивает В.Н. Лексин, «разработку Стратегии пространственного развития России следует признать проектом, не имеющим аналогов по общественной значимости и сложности. Управляемая трансформация всех параметров экономического пространства — сложнейшая задача, которую, за исключением СССР, никто и никогда в мировой практике не ставил и не пытался решить. К сожалению, до сих пор не осознаются реальные трудности разработки Стратегии пространственного развития, требующей долговременной, целенаправленной и квалифицированной работы большого коллектива ученых и практиков в условиях снятия финансовых и информационных ограничений и организации обсуждения всех аспектов этой работы (в первую очередь концеп-

туально-методологических и рекомендательных) в регионах России» [153; 152].

О.О. Смирнова также отмечает, что «по целеполаганию и по подходам Стратегия пространственного развития близка к другому документу, сыгравшему в развитии экономики страны весомую роль. Речь идет о Генеральной схеме развития и размещения производительных сил» [219].

Генеральная схема представляла собой комплексный, методологически и концептуально проработанный документ. Она состояла более чем из 50 томов по общим проблемам, размещению важнейших отраслей промышленности, сельского хозяйства, транспорта, развитию всех регионов и крупных экономических районов, а также народнохозяйственных комплексов. В Генеральной схеме предусматривалось совершенствование структуры и пропорций капитальных вложений в строительство, реконструкцию и техническое перевооружение предприятий, промышленных узлов и комплексов с учетом особенностей экономики каждого района и максимального использования производственных фондов, а также основных этапов и сроков ввода в действие взаимосвязанных производств по отраслям экономики. Генеральная схема размещения производительных сил с входящими в ее состав отраслевыми, территориальными и районными схемами являлась базой для выбора территорий нового строительства, расширения и реконструкции предприятий, позволяла учитывать большое количество факторов (материальных, энергетических, трудовых, социальных, экономических и т.д.), влияющих на обоснование целесообразности производства и возможности его функционирования. Однако зачастую несовместимость масштабов анализируемых вопросов и ограничений имеющихся инструментов системы планирования приводили к резкому снижению эффективности результатов (например, изменения конъюнктуры, не отражающиеся в плановых параметрах, порождали дефицит или нецелевое использование ресурсов).

По нашему мнению, отождествлять Стратегию пространственного развития и Генеральную схему развития и размещения производительных сил не вполне корректно. В современных условиях задачи «формирования территориальных пропорций» просто не могут быть поставлены в условиях рыночной экономики в связи с отсутствием инструментов их практической реализации. Слишком велико воздействие на процессы пространственных трансформаций «меняющихся интересов групп населения в различных населенных пунктах и частях страны, динамики внешних и внутренних факторов функционирования бизнеса, появления новых зон хозяйственной деятельности и истощения природных ресурсов, природно-климатических изменений, политических амбиций элит и прочих факторов» [150]. В отличие от Генеральной схемы развития и размещения производительных сил новая Стратегия пространственного развития нацелена на:

- обеспечение экологической безопасности, комфортности среды, не истощительное природопользование (вместо обеспечения предприятий-потребителей ресурсами, исходя из запланированных объемов производства);
- формирование благоприятной среды для жизнедеятельности и развития человеческого капитала (вместо создания единой ступенчатой сети культурно-бытового обслуживания населения и благоустройства территорий);
- повышение конкурентоспособности экономики, ее инновационной модернизации (вместо реализации задач наращивания производительных сил в соответствии с «ускорением» целевых показателей развития национальной экономики).

К теоретико-методологической проработке и фактическому содержанию Стратегии пространственного развития в научной литературе также задается много вопросов. В числе авторов, глубоко изучающих проблемы развития стратегического и территориального планирования и указывающих на различные спорные аспекты данной Стратегии, можно назвать: Лексина В.Н., Бухвальда Е.М., Михееву Н.Н., Лебе-

динскую Г.А., Иванову О.Б., Кузнецову О.В., Шамахова В.А., Межевич Н.М., Минакира П.А. и других. Среди вопросов к теоретико-методологической подготовке Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г. называют прежде всего: неочевидность роли в пространственном развитии страны представленных в Стратегии пространственного развития 12 макрорегионов; неконкретизированность принципов дифференцированного подхода 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; несформированность механизмов, обеспечивающих процесс вовлечения выделенных специализаций регионов в обеспечение комплексного подхода к пространственному развитию страны и др.

Тем не менее, несмотря на указанные вопросы, Стратегию пространственного развития на период до 2025 г. вполне заслуженно можно считать первым шагом в новой вехе регионального стратегического планирования в Российской Федерации. Доминирующей целью Стратегии в этом смысле является конкретизация задач государственной политики регионального развития и практических путей их реализации под призмой региональных различий.

Однако методологические и концептуальные наработки, используемые при разработке Генеральной схемы развития и размещения производительных сил, безусловно, не стоит забывать. Есть надежда, что опыт разработки Генеральной схемы размещения производительных сил найдет свое достойное применение при разработке одного из основополагающих документов стратегического планирования пространственного развития экономики новой России. Но это возможно лишь при условии обогащения этого опыта новым инструментарием, основывающимся на совершенствовании вычислительного и математического аппарата, достижений в части динамических моделей, в расчетах вариантности сценар-

риев, прогресса в области средств телекоммуникаций и статистики.

5.2. Влияние пространственного планирования на трансформацию векторов стратегического развития регионов России

Утверждение Федерального закона от 28.06.2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стало важным актом, закрепившим самостоятельное значение особого «пространственного» вектора стратегического планирования. Практика управления постсоветского периода показала, что стихийное размещение производительных сил и инфраструктуры в регионах, происходящее под воздействием рынка, не позволяет обеспечить одновременного удовлетворения интересов ключевых экономических агентов – государства, бизнеса, общества. Учитывая имманентные различия их интересов, гармоничное их развитие в экономическом пространстве возможно лишь на основе выполнения плана, выработанного на основе компромисса и партнерства.

Осознание этого факта позволяет заключить, что именно пространственное планирование должно стать в перспективе важнейшим инструментом социально-экономического развития территорий. Из текста Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. следует, что формирование политики регионального развития должно осуществляться с учетом пространственной неоднородности, а главная задача пространственного планирования заключается в выработке решений, нацеленных на укрепление положительных и нивелирование отрицательных особенностей территории. Российская Федерация является уникальным государством, расположенным в двух частях света, насчитывающим 11 часовых зон и 4 климатических пояса, являющимся территорией локализации более чем 200 этносов, имеющим колоссальный природно-ресурс-

ный, производственный и инфраструктурный потенциал. Такие особенности нашей страны порождают значительную неоднородность ее экономического пространства и требуют применения различных подходов в управлении развитием разных ее субъектов.

Как отмечает Е.М. Бухвальд, «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» [79]. Типизация регионов в процессе разработки федеральной политики регионального развития позволяет сформировать группы регионов, схожих по природно-ресурсному и производственному потенциалу, численности и плотности населения, инвестиционной привлекательности, уровню развития инноваций, сложившимся проблемам и иным факторам. Как было отмечено выше, главная задача пространственного планирования заключается в выработке решений, нацеленных на укрепление положительных и нивелирование отрицательных особенностей территории, а типология позволяет эти особенности выявить и систематизировать, а следовательно разработать наиболее эффективную политику развития для каждой группы регионов.

На сегодняшний день вопросы классификации и типизации регионов в целях выработки наиболее эффективной политики регионального развития находятся в мейнстриме научных исследований.

Среди научных разработок методологических основ типизации регионов России можно назвать достаточно много интересных, обоснованных работ. Так, вопросами типологии регионов России занимались ученые Института экономики РАН (А.И. Татаркин, А.Я. Рубинштейн, Е.М. Бухвальд, Н.А. Бураков, А.В. Кольчугина, О.А. Славинская), коллектив исследователей под руководством А.М. Лаврова, коллектив

исследователей под руководством В.В. Климанова: Н.В. Зубаревич, В.В. Новохатский, А.О. Польшев, И.В. Гришина и многие другие. В работах вышеперечисленных исследователей, посвященных типизации регионов, наибольшее внимание уделяется различным аспектам, определяющим потенциал развития территорий (свойствам, связанным с географическим положением, выполняемым регионом функциям, уровню урбанизации, уровню и типу хозяйственного развития, специализации, уровню развития человеческого потенциала, уровню развития инновационной деятельности). Среди существующих типизаций выделяются типы регионов, сформированные по уровню социально-экономического развития, по степени освоенности территории, по социально-ориентированному признаку (индексу развития человеческого потенциала), по концентрации инновационного потенциала, по структурно-отраслевому признаку и пр.

В Стратегии пространственного развития в системе государственного регулирования пространственного развития предложено две типизации субъектов Федерации [66], в том числе в виде:

- структурно-отраслевой типологии, отражающей устойчивые секторально-отраслевые особенности регионов в рамках их перспективной специализации в едином экономическом пространстве страны;
- проблемно-ориентированной типологии, отражающей наличие в тех или иных регионах системных социально-экономических проблем, решение которых предполагает оказание им целевой федеральной финансовой поддержки для обеспечения устойчивости их экономического роста и повышения степени интегрированности в единое экономическое пространство страны.

Более того, именно типизация территорий составляет большую часть текста Стратегии пространственного развития, в том числе их распределение по критерию перспективной экономической специализации, выделение перспективных центров экономического роста на фоне всех прочих

территорий и указание геостратегических территорий Российской Федерации.

По нашему мнению, несмотря на обилие и многообразие существующих типологий регионов, представленный в Стратегии подход является наиболее комплексным, поскольку позволяет охватить все регионы и распределить их по численности и плотности размещения населения, потенциалу развития производственного сектора и сферы услуг, конкурентоспособности на внутренних и внешних рынках, способности проведения реиндустриализации экономики, степени развития социальной сферы, значении в обеспечении территориальной целостности и безопасности государства. Именно эти характеристики регионов определяют долгосрочные перспективы их развития и возможности разработки наиболее эффективной государственной политики пространственного развития страны. Разумеется, структурно-отраслевая и проблемно-ориентированная типологии включают в себя не все характеристики развития регионов (например, они не вобрали в себя классификации регионов по индексу развития человеческого потенциала, реализации туристического потенциала и др.), но они являются частными и могут быть учтены непосредственно в процессе выработки и применения политики регионального развития.

Значение пространственного планирования как инструмента социально-экономического развития территорий рассматривается относительно недавно. Термин «пространственное планирование» утвердился в Европе, Канаде, а затем в США к началу 1970-х годов, хотя употреблялся с начала 1930-х годов (Округ Метрополии Торонто) и были связаны в основном с потребностями выработки стратегий развития объединяющихся в единое экономическое пространство территорий. В СССР, несмотря на колоссальный опыт осуществления плановых работ, начиная с первой пятилетки, единая система пространственного планирования подменялась территориальным и отраслевым планированием. Существует множество определений термина «пространственное плани-

рование», одно из наиболее полных и самых ранних было дано в Европейской хартии регионального пространственного планирования [117; 118]: «Региональное пространственное планирование дает географическое выражение экономической, социальной, культурной и экологической политики общества. В то же время — это научная дисциплина, представляющая собой междисциплинарный и комплексный подход, направленный на сбалансированное региональное развитие и физическую организацию пространства».

Вопросам интеграции пространственного планирования в систему стратегического планирования и превращения его в реально действующий инструмент политики регионального развития в странах Евросоюза уделяется значительное внимание. Так, ключевыми документами, регламентирующими основы территориальной сплоченности, взаимного сотрудничества и координации принимаемых странами Евросоюза решений, являются Европейская перспектива пространственного развития (ESDP) [117] и основополагающие принципы устойчивого пространственного развития европейского континента [202].

В отечественной практике управления территориальным развитием удастся обеспечить достаточно высокую степень взаимосвязи стратегий социально-экономического развития и документов (схем) территориального планирования. Последние выполняют функцию проецирования целей и задач стратегий социально-экономического развития на территорию, раскрывающуюся в форме разработки, конкретизации, обоснования экономической эффективности реализации проектов, большая часть которых сводится к размещению объектов (в сфере образования, здравоохранения, транспорта, инженерной инфраструктуры, физической культуры и спорта и т.д.) в пространстве территории. Однако решение задач пространственного планирования, среди которых оптимизация поселенческой структуры страны, решение проблем малых и моногородов, регулирование агломерационных процессов, регулирование и поддержка кластерных образований

и др. в схемах территориального планирования не ставится. Все перечисленные задачи раскрываются в тексте Стратегии пространственного развития, однако механизмы ее координации со Стратегиями социально-экономического развития субъектов Федерации и их Схемами территориального планирования не уточнены; не конкретизированы и инструменты реализации этих задач.

Отдельного внимания заслуживает вопрос учета основных положений территориального и пространственного планирования в региональных стратегиях социально-экономического развития. В Градостроительном кодексе РФ (ст. 9, п. 5) указано, что «подготовка документов территориального планирования Российской Федерации осуществляется на основании отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации ... с учетом положений стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации ...». Обратная взаимосвязь нигде не отмечается. Во многих стратегиях социально-экономического развития регионов России отсутствует раздел, посвященный пространственному развитию. При этом представленные в стратегиях параграфы, посвященные анализу потенциала и конкурентных преимуществ регионов, оказываются недостаточными для обоснования возможностей достижения запланированных показателей и реализации намеченных мероприятий.

В то же время, тенденции изменения законодательства, формулировки, зафиксированные в утвержденных нормативно-правовых актах, требуют более глубокой интеграции инструментов пространственного планирования в алгоритмы разработки стратегий социально-экономического развития территорий. Так, Постановление Правительства РФ № 870 от 20 августа 2015 г. [22] определяет одним из условий эффективной региональной политики ее осуществление на основе «отнесения городов и регионов Российской Федерации к определенным типам». В Указе Президента РФ № 13

от 16 января 2017 г. [19] 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». Конкретизация типа региона в типологизации регионов РФ, оценка уровня его природно-ресурсного, производственного, инфраструктурного потенциала, экономической специализации, степени урбанизированности и агломерационного развития территории и иных характеристик должны определять вектор в разработке миссии, целей, задач, индикаторов планирования, выборе стратегических альтернатив развития территорий, разработке целевого сценария развития и инструментов его достижения в процессе разработки стратегии социально-экономического субъекта РФ.

Такой подход позволит, во-первых, повысить эффективность реализации разработанной федеральной политики регионального развития в конкретных субъектах РФ, во-вторых, конкретизировать анализ возможностей достижения стратегических целей, приоритетов развития, прогнозных показателей на основе комплексной оценки природных, социально-экономических, экологических, демографических и иных условий и особенностей территории.

В конечном итоге интеграция пространственного планирования в практику стратегического планирования и управления территориями способна дать множественные эффекты, в том числе в виде:

а) корректировки векторов стратегического развития регионов России с учетом перспектив минимизации диспропорций развития территорий и отраслей, более эффективного использования сырьевых, энергетических, инфраструктурных, производственных и человеческих ресурсов;

б) повышения точности прогнозов социально-экономического развития территорий и реализуемости намеченных в

стратегиях социально-экономического развития целей, задач, мероприятий, пороговых значений ключевых показателей;

в) повышения результативности политики регионального развития, построенной на принципах дифференцированного подхода, учитывающего типологические особенности территории.

5.3. Практика стратегического управления пространственным развитием в регионах и муниципальных образованиях Российской Федерации

В современных научных трудах, посвященных исследованию процессов развития регионов и муниципальных образований, существуют разные трактовки понятия «пространственное развитие региона». Обратимся к некоторым из них.

«Пространственное развитие» (spatial development) – термин, утвердившийся в западной научной литературе в начале 70-х годов прошлого века, ключевой смысл которого заключается в обозначении комплекса организованных действий по управлению элементами и связями территорий, систему действий и политик, направленных на оптимизацию происходящих пространственных изменений [97].

Коллектив исследователей Института экономики РАН понимают пространственное развитие экономики как «...последовательное совершенствование ее территориальной структуры, т.е. территориального размещения производительных сил в совокупности всех материальных и иных источников современного экономического роста» [203]. Также исследователи отмечают: «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» [203].

Также в отечественной литературе под пространственным развитием муниципального образования понимается общий подход к управлению развитием на основе представления о целостности территории как экономического, социального, экологического, культурного пространства [144]. Данный подход отражает все социально-экономические, политические процессы, происходящие на территории муниципального образования, с учетом пространственного фактора и может быть применим на более высоких управленческих уровнях (от межмуниципального до уровня страны в целом).

Понимание пространства как многоуровневой системы с территориальными центрами развития породило множество вопросов управления, как теоретического, так и прикладного характера [66]. В научной литературе под методами управления понимаются способы, приёмы анализа и оценки управленческих ситуаций, использование правовых, организационных и иных форм воздействия на сознание и поведение людей в общественных процессах, отношениях и связях для достижения поставленных целей и решения определенных задач территории [59]. Исходя из этого, в самом общем смысле управление пространственным развитием территории — целенаправленное воздействие органов государственной власти или местного самоуправления, включающее совокупность оптимально подобранных методов, инструментов, механизмов и отношений, воздействующих на функционирование пространства.

Категория «пространственное развитие» прочно связана с категорией «стратегическое планирование» через понятие «пространственное планирование», которое в практиках управления в западных странах означает технологию успешного выбора стратегии, имеющую территориальную привязку. В более узком смысле, пространственное планирование можно рассматривать как один из этапов стратегического планирования развития территории, связанный с локализацией социально-экономических явлений в пространственной среде [60].

В настоящем параграфе попытаемся дать ответ на вопрос, привело ли утверждение Стратегии пространственного развития к каким-либо реальным трансформациям процессов стратегического планирования и управления в субъектах Российской Федерации. Представим сначала результаты анализа современных практик и стратегического управления пространственным развитием в регионах Российской Федерации.

Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации утверждены приказом Министерства экономического развития РФ от 23.03.2017 г. № 132. Эти рекомендации едины для всех субъектов Российской Федерации. Изменения в них вносились 6 раз — дважды в 2018 г., трижды в 2021 г. и 1 раз в 2022 г. И только 1 раз внесенные изменения касались рекомендации учета Стратегии пространственного развития Российской Федерации в стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (приказ Министерства экономического развития РФ от 01.11.2021 № 661).

В современных стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации ориентиры пространственного развития представлены по-разному, однако есть документы, заслуживающие внимания, отличающиеся проработкой (детализацией) вопросов пространственного развития.

Одним из приоритетов стратегии социально-экономического развития Курганской области до 2030 года является «Обеспечение комплексного, сбалансированного пространственного развития» (глава 9) [44].

В одном из трех приоритетов стратегии социально-экономического развития Свердловской области «Обеспечение сбалансированного развития территории Свердловской области» значительное внимание уделяется вопросам пространственного развития [45].

Стратегическая цель Тюменской области – «...устойчивый рост уровня и качества жизни населения на основе инновационного развития экономики и эффективного использования природно-экономического, производственного, научно-технического, кадрового потенциала и конкурентных преимуществ, совершенствования пространственной организации региона» [46]. Один из трех стратегических приоритетов – «Пространство. Сбалансированное пространственное развитие», каждый из которых состоит из направлений деятельности [46].

В стратегии социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа представлен раздел и 2.2 «Пространственное развитие автономного округа», позволяющий скоординировать стратегическое и территориальное развитие [47]. Глава 6 стратегии социально-экономического развития Челябинской области – «Пространственное развитие Челябинской области» [48].

Также интерес представляет стратегия социально-экономического развития Краснодарского края [49]. Методологической особенностью названной стратегии является единая методика оценки и повышения конкурентоспособности региона, «живая» система управления будущим AV Galaxy (рис. 5.2), разработанная при сотрудничестве Леонтьевского центра и AV Group на основе подхода классиков теории межрегиональной и глобальной конкуренции и территориального развития, а также многолетней практики стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Методологическая особенность стратегии социально-экономического развития Краснодарского края заключается в том, что совмещаются два уровня:

- внешний уровень, отражающий конкурентные позиции рассматриваемого региона относительно других регионов в разрезе семи направлений межрегиональной конкуренции;
- внутренний уровень, описывающий структуру базовых экономических комплексов (с выделением в увязке с эконо-

мическими комплексами кластеров и флагманских проектов) в разрезе экономических зон, учитывающих формирование городских агломераций.



Рис. 5.2. «Живая» система управления будущим (AV Galaxy) [49]

Система управления будущим отражает семь направлений конкурентоспособности: рынки, институты, человеческий капитал, инновации и информации, природные ресурсы и устойчивое развитие, пространство и реальный капитал, инвестиции и финансовый капитал.

Похожая методика заложена в Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан [50]. Методическая особенность подхода настоящей стратегии – использование специально разработанной модели «Татарстан 7+6+3» (рис. 5.3), где 7 – направления конкуренции, в т.ч. направление «Пространство и реальный капитал», 6 – базовые экономические комплексы, 3 – экономические зоны вокруг трех агломераций (Казанская, Камская, Альметьевская).

Таким образом, следует констатировать факт, что аспекты пространственного развития в той или иной мере присутствуют в современных редакциях стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

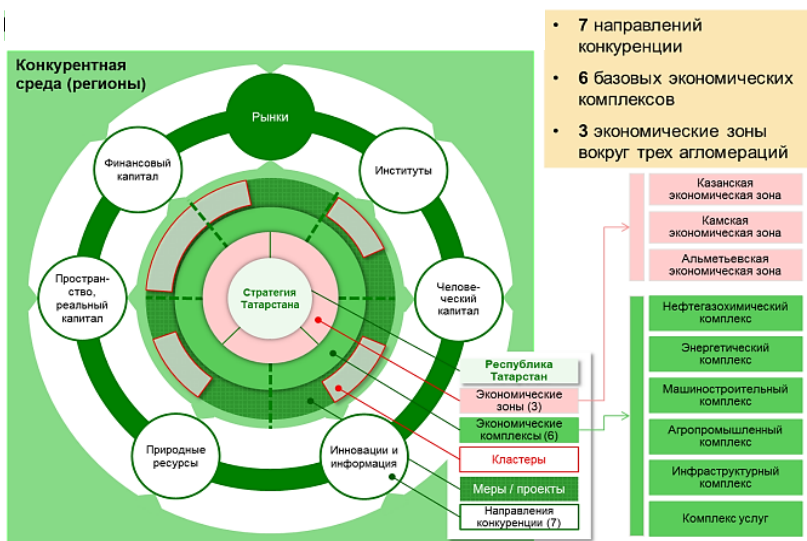


Рис. 5.3. Методический подход «Татарстан 7+6+3» [50]

Также уместно проанализировать, учитывается ли Стратегия пространственного развития и предусмотренные ею приоритеты пространственного развития в стратегиях социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации.

В 2021 г. авторами был проведен анализ методик разработки стратегий социально-экономического развития муниципальных образований [62]. Анализ выполнен на примере шести регионов, в которых методические рекомендации по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований достаточно хорошо (детально) проработаны и находят реальное отражение в практике подготовки стратегий муниципальных образований, расположенных на территории региона.

В числе таких регионов были определены 6 – Свердловская область, Ленинградская область, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Хабаровский край и Томская область. Стоит отметить, что в процессе анализа исследовал-

ся также опыт Воронежской, Самарской областей, Ханты-Мансийского АО и ряда других регионов, однако качество их методических рекомендаций по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований существенно уступает выше названным. Во многих субъектах Федерации методические рекомендации по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований не представлены на сайтах органов управления.

Для настоящего исследования остановимся подробно на 2 критериях анализа – структура стратегии СЭР МО и согласование стратегии СЭР МО с другими документами стратегического планирования (табл. 5.1).

Таблица 5.1. Сравнительный анализ практик по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований

Название документа	Структура стратегии СЭР МО	Согласование стратегии СЭР МО с другими документами
Методические рекомендации по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области (утверждены в 2017 г.)	Структура стратегии жестко определена и состоит из следующих частей: концептуальные основы, социо-экономика МО, стратегические направления развития МО, стратегия пространственного развития МО, механизм реализации стратегии	Обеспечивается согласование со стратегией социально-экономического развития Свердловской области и схемой территориального планирования Свердловской области
Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования на уровне муниципальных образований Ленинградской области (утверждены в 2015 г.)	Содержание муниципальной стратегии должно быть сопоставимо с содержанием региональной стратегии социально-экономического развития. Представлен подробный шаблон стратегии социально-экономического развития МО	Указывается на необходимость синхронизации содержания документов стратегического и территориального планирования, разрабатываемых на муниципальном и региональном уровнях

<p>Методические рекомендации по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных районов (городских округов) Республики Башкортостан (утверждены в 2017 г.)</p>	<p>Структура и содержание стратегии определяются администрацией МО, исходя из особенностей развития экономики и социальной сферы территории, а также необходимости достижения приоритетов и решения имеющихся проблем. Приведен пример и дана характеристика возможного содержания стратегии</p>	<p>Обеспечивается согласование со: - стратегическими и прогнозными документами РФ и Республики Башкортостан; - приоритетными программами и проектами РФ и Республики Башкортостан; - документами территориального планирования МО; - прогнозом социально-экономического развития МО; - бюджетным прогнозом МО.</p>
<p>Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных районов (городских округов) Республики Татарстан (утверждены в 2015 г.)</p>	<p>Содержание муниципальной стратегии должно быть сопоставимо с содержанием региональной стратегии социально-экономического развития. Представлен подробный шаблон стратегии социально-экономического развития МО</p>	<p>Указывается на необходимость синхронизации содержания прогнозных и программных документов, документов стратегического и территориального планирования, разрабатываемых на муниципальном и региональном уровнях</p>
<p>Методические рекомендации по разработке органами местного самоуправления стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Хабаровского края и планов мероприятий по их реализации (утверждены в 2018 г.)</p>	<p>Представлен перечень рекомендуемых разделов: введение; стратегический анализ социально-экономического развития; система целей и задач; приоритетные направления развития; территориальное развитие; ожидаемые результаты реализации стратегии; механизмы реализации стратегии</p>	<p>Указывается на необходимость синхронизации содержания документов стратегического и территориального планирования, разрабатываемых на муниципальном и региональном уровнях</p>
<p>Методические рекомендации по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Томской области (утверждены в 2015 г.)</p>	<p>Выделен перечень основных разделов: оценка достигнутых целей, задач и текущего уровня конкурентоспособности; разработка перспективных целей и задач; ожидаемые результаты реализации стратегии; сценарии развития МО; сроки и этапы реализации стратегии; оценка финансовых ресурсов; перечень программ МО; система управления и мониторинга. Дополнительные разделы: направления развития отраслей экономики и инфраструктуры; территориальное развитие МО; иное</p>	<p>Указывается на необходимость согласования содержания стратегии социально-экономического развития МО с документами территориального планирования и отраслевыми программами Томской области и МО</p>

Информация, представленная в табл. 5.1, позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Раздел «Стратегия пространственного развития» есть только в методических рекомендациях Свердловской области. Следует отметить, что, в текстах всех стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, имеется раздел «Стратегия пространственного развития»;

2. Раздел «Территориальное развитие» представлен в методических рекомендациях Томской области и Хабаровского края и, соответственно, представлен и в самих стратегиях социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территориях этих субъектов РФ;

3. В методических рекомендациях Республик Башкортостан и Татарстан прописано, что «Содержание муниципальной стратегии должно быть сопоставимо с содержанием региональной стратегии социально-экономического развития». Соответственно, это позволяет сделать вывод о том, что приоритеты пространственного развития, согласованные со Стратегией пространственного развития Российской Федерации, также в скором времени появятся в стратегиях муниципальных образований, расположенных на территориях этих регионов;

4. Несомненным плюсом всех 6 методических рекомендаций является то, что в них четко прописана необходимость синхронизации (согласования) содержания документов стратегического и территориального планирования, разрабатываемых на муниципальном и региональном уровнях.

Подробное исследование проблем территориального планирования в системе стратегического планирования, а также направлений их преодоления выполнено авторами в 2021 г. [64]. В качестве основных проблем, снижающих эффективность принятия управленческих решений, определены следующие:

- недостаточная проработка нормативно-правовых актов в части территориального планирования;

- недостаточная согласованность документов стратегического и территориального планирования;
- отсутствие единых требований к документам территориального планирования;
- принятие недостаточно эффективных планировочных решений, касающихся поддержания баланса интересов разных групп стейкхолдеров (например, бизнеса, общества, власти и т.д.);
- отсутствие адаптированных для российской практики экономических методов стратегического и пространственного моделирования развития территорий.

Преодоление вышеперечисленных проблем является необходимым условием интенсификации процессов территориального планирования, ускорения их интеграции в систему стратегического планирования и управления Российской Федерации, а также повышения качества и унификации документов территориального и стратегического планирования.

Направления преодоления ключевых проблем территориального планирования сформулируем следующим образом.

Во-первых, наиболее рационально, чтобы процессы стратегического планирования предшествовали территориальному планированию, т.к. их предназначение заключается в определении стратегических направлений, целей и задач развития территорий, долгосрочных ориентиров развития для органов власти, бизнеса, населения и прочих стейкхолдеров.

Во-вторых, в качестве важнейшего направления совершенствования содержания документов территориального планирования следует отметить расширение интеграции в процесс их разработки систем пространственного моделирования (ГИС-моделирования, агент-ориентированного моделирования и т.д.), позволяющих обрабатывать, визуализировать и проводить комплексный анализ колоссальных массивов данных. Данные технологии способны конкретизировать схемы территориального планирования, способствовать получению подробной информации о сложно доступных участках местности.

В-третьих, необходима разработка комплекса документов не только стратегического, но и среднесрочного и краткосрочного характера, содержащего конкретные задачи, мероприятия, механизмы их реализации и т.д.

Принято считать, что пионерами в стратегическом планировании в Российской Федерации являются города-миллионники. Именно в них, начиная с конца 1990-х годов, началась разработка, утверждение и реализация стратегий социально-экономического развития. В 2019 г. И.А. Антипиным было проведено исследование ориентиров пространственного развития в стратегиях социально-экономического развития городов-миллионников Российской Федерации [61]. Основываясь на результатах этого исследования, а также учитывая изменения, произошедшие в 2020–2021 гг., констатируем факт, что не во всех стратегиях социально-экономического развития российских мегаполисов ориентиры пространственного развития проработаны.

Безусловно, имеются «положительные практики» — города, в стратегиях социально-экономического развития которых пространственное развитие проработано и представлено в виде отдельных стратегических направлений, ориентиров и т.д. с представлением показателей эффективности механизмов их реализации. Это Екатеринбург, Казань, Краснодар, Ростов-на-Дону и Уфа.

Также следует отметить города, в стратегиях социально-экономического развития которых пространственное развитие проработано и представлено довольно четко, однако не в полной мере (например, нет показателей эффективности достижения ориентиров пространственного развития, механизмов реализации и т.д.). Это Воронеж, Красноярск, Омск и Челябинск.

Следует отметить, что многие российские города-мегаполисы сделали прорывные шаги в определении приоритетов пространственного развития, что можно объяснить, в том числе, разработкой и утверждением Стратегии пространственного развития Российской Федерации. В предыдущих

редакциях стратегий социально-экономического развития некоторых из представленных городов пространственное развитие было проработано фрагментарно либо практически отсутствовало. Особый интерес вызывает развитие агломераций, которые рассматриваются наряду с крупнейшими городами как драйверы экономического роста в системах пространственного развития.

Следует учитывать, что агломерации, в том числе, выравнивают экономическое и пространственное развития территорий субъектов Российской Федерации за счет взаимного положительного влияния городов—центров агломераций на муниципальные образования, входящие в агломерацию, и наоборот. В целях обеспечения экономического и пространственного баланса в субъектах Российской Федерации требуется регулируемое развитие агломераций. Необходимо формировать четкое стратегическое видение приоритетов и механизм агломерационного развития и заниматься их совершенствованием. В частности, такими механизмами являются агломерационные межмуниципальные проекты. Исследование механизмов совершенствования агломерационных процессов проведено авторами в 2021 году [63].

На наш взгляд, одним из самых рациональных решений является выделение стратегии пространственного развития в качестве отдельного раздела стратегии социально-экономического развития муниципального образования, как и субъекта Российской Федерации. Обратимся к методическим рекомендациям по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Свердловской области. Согласно этому документу, раздел «Стратегия пространственного развития муниципального образования» должен содержать:

- 1) цель пространственного развития территории муниципального образования, которая должна быть четко сформулирована и связана с главной целью развития муниципального образования, но изложена применительно к развитию территории;

2) задачи пространственного развития территории муниципального образования, реализация которых должна обеспечивать достижение указанной выше цели;

3) целевые показатели, которые должны быть количественно измеримы и характеризовать достижение цели и исполнение поставленных задач, в том числе по этапам реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

4) анализ территориального развития муниципального образования, состоящий из анализа трансформации территории, достижения целей и показателей предыдущих документов территориального планирования, а также включающий формулировку основных проблем, проблемных зон, описание позитивных и негативных тенденций территориального и градостроительного развития и обоснование границ территории «системного развития муниципального образования»;

5) описание концепции (приоритетного сценария) пространственного развития территории муниципального образования, обеспечивающей достижение целей стратегических направлений и достижение главной цели пространственного развития с учетом имеющегося потенциала территории, формируемых (развивающихся) функциональных зон (содержит механизмы реализации приоритетных проектов, обозначенных в стратегических направлениях развития муниципального образования);

6) показатели реализации стратегии пространственного развития муниципального образования, определяющие условия (требования, нормативы) целевого пространственного развития, в том числе по отдельным функциональным зонам;

7) перечень графических материалов, включаемых в состав стратегии социально-экономического развития муниципального образования в качестве приложений.

Вместе с тем, несмотря на наличие значительных наработок и продвижений в вопросах пространственного развития и в теории, и в практике, актуальность их исследований не снижается. Методические подходы к разработке стратегии

пространственного развития подробно исследованы различными отечественными учеными, в том числе И.В. Гришиной и А.О. Польшевым [101; 102; 202]. Вопросы определения приоритетов, практического инструментария пространственного развития и т. д. также не остаются без внимания российских ученых, в частности Е.М. Бухвальда и Н.В. Зубаревич [75; 120].

Более частным вопросам, например исследованию, освоению и развитию общественных пространств различных территорий, посвящены научные исследования О.М. Роя [213], Е.Н. Королевой и Д.Е. Масько [140] и др. Вопросы взаимодействия центра и регионов, в том числе межрегиональной кооперации, исследованы в трудах Л. Б. Вардомского [84; 85] и т. д.

По нашему мнению, необходимо утверждение в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» дополнительных принципов формирования стратегий социально-экономического развития [65]. В частности, очевидна необходимость введения принципа пространственной определенности. Это обусловлено тем, что далеко не во всех стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации есть раздел с приоритетами пространственного развития. Соответственно, мероприятия, указанные в них, предлагаются без привязки к конкретным территориям. В то же время, пространственная дифференциация территорий делает различной эффективность проведения одних и тех же мероприятий в разных местах локализации. В некоторых случаях реализация мероприятия под призмой пространственного фактора может выглядеть неоправданной тратой ресурса. В иных ситуациях меры по развитию определенных отраслей могут дать значительный мультипликативный эффект, например в центрах экономического роста.

Подытоживая сказанное выше, необходимо отметить, что процессы разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации наложили существенный отпечаток на стратегическое планирование и стратегическое управление развитием территорий различных

иерархических уровней. Вместе с тем, следует отметить, что до сих пор отсутствуют четкие единые методические рекомендации, которые способствовали бы совершенствованию процессов стратегического планирования и управления, в т.ч. и пространственного.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА И ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ СЛОЖНОСОСТАВНЫХ СУБЪЕКТОВ И АВТОНОМНЫХ ОКРУГОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

6.1. Тренд укрупнения субъектов Федерации: основные предпосылки и результаты

Согласно положению о «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», одной из основных проблем пространственного развития является высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства. основополагающим принципом, положенным в основу пространственного развития, является учет этнокультурного фактора при реализации социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Реализация названной выше цели сокращения дифференциации субъектов при учете данного принципа особенно значима при выборе инструментов пространственного развития территорий автономных округов и является, по нашему мнению, недостаточно проработанной научной проблемой.

По отношению к автономным округам, в период существования СССР, были сформированы модели управления, целью которых являлось решение задач промышленного развития регионов и сохранения «общности коренных малочисленных народов» [227]. При их разработке учитывался вид округа, представляющий собой, как правило, малонаселенные территории компактного проживания малочисленных народов Севера. Эти территории использовались для разработки нефтяных и газовых месторождений силами приезжего насе-

ления, при этом коренное население продолжало вести традиционный образ жизни.

Начиная с 1920-х годов были использованы различные формы пространственного развития территорий, к которым можно отнести принуждение к оседлости. Однако дальнейшая практика показала неэффективность этого метода. В результате было принято решение о сохранении традиционного уклада жизни коренного населения и предоставлении ему возможностей в осуществлении оленеводства, промыслового рыболовства и охоты. Для освоения месторождений планировалось привлекать население из других регионов.

После принятия Конституции Российской Федерации за автономными округами было закреплено равенство всех субъектов. В частности, данные административно-территориальные единицы приобрели все необходимые атрибуты самостоятельных органов власти, возможности создания собственной системы законодательства и приобретения бюджетных прав, в том числе в области социально-экономического развития региона. При этом в региональном законодательстве преимущественно были закреплены положения, защищающие права населения в условиях интенсивного освоения нефте- и газодобычи [158].

С 1993 г. осуществлялся поиск моделей федерализма, которые позволяли найти баланс в распределении полномочий между федеральным центром и автономными округами. В научном дискурсе существование автономных округов как элемента российской модели федерализма допускало возможность учитывать интересы как коренного, так и приезжего населения [228]. При этом автономные округа могли даже входить в состав других субъектов или быть независимыми.

Значимым ограничением в поиске модели, по мнению авторов, являлся подход к делению всех субъектов Российской Федерации на доноров и реципиентов. Меры пространственного развития экономики были направлены на то, чтобы количество первых постоянно увеличивалось, а вторых — сокращалось. Однако в условиях автономных округов воз-

возможности регионов быть независимыми от дотаций из федерального бюджета были существенно ограничены. В этом случае в качестве инструмента пространственного развития было реализовано реформирование административно-пространственного деления – объединение шести автономных округов с соседними регионами, предположительно, с более высоким уровнем экономического развития [106].

В настоящее время наблюдается обратный процесс – повышение регионов-доноров не является признаком пространственного развития. Их количество сократилось за последние 10 лет с 37 в 2011 г. до 23 в 2021 г. (в 2020 – 13) [32; 34]. При этом даже те регионы, которые могут сами покрыть свои расходы, получают значительные межбюджетные трансферты [248]. Таким образом, трансформировались инструменты, применяемые для пространственного развития в аспекте бюджетных взаимоотношений федерального центра и регионов.

По отношению к таким субъектам Федерации, как автономные округа, остаются нерешенными следующие вопросы:

- какие цели были установлены для проведения административно-территориальной реформы по укрупнению регионов за счет объединения шести автономных округов с соседними областями и были ли они достигнуты;
- каким образом осуществляется взаимодействие автономного округа и области, в которой он входит, в части установления и реализации целей пространственного развития в условиях трансформации подходов к межбюджетным отношениям;
- влияет ли статус самостоятельного субъекта на выбор и реализацию инструментов пространственного стратегического развития субъекта.

С 2005 г. по 2008 г. в России произошел процесс административного объединения регионов в отношении сложносоставных субъектов, в результате которого количество субъектов сократилось с 89 до 83.

До начала данного процесса в научном и политическом дискурсе было представлено несколько точек зрения на воз-

возможности совершенствования федеративного устройства, в том числе планы по реформированию с образованием крупных субъектов одинакового статуса [72; 119].

В качестве причин разработки планов укрупнения назывались такие, как необходимость снижения неравенства экономического развития с целью усиления политической стабильности, необходимость укрепления положения федеральной власти в регионах, а также различные темпы экономического развития регионов. Кроме того, ученые и политики указывали, что среди проблем федерализма в начале 2000-х годов существовало нарушение принципов «экономического районирования» административного деления Российской Федерации. Для решения данной проблемы предлагалось несколько сценариев. Наиболее распространенным является подход, предложенный в работе А.А. Адамеску, А.Г. Гранберг, В.В. Кистанова, П.Е. Семенова, согласно которому должно было произойти постепенное сокращение количества субъектов, в том числе с «национальным» составом, выделение 10-12 макрорегионов и передача им все большего количества полномочий исполнительной власти [55].

Аналогичные планы с меньшим обоснованием предлагал в своей политической программе кандидат в президенты В.В. Жириновский. Данные концепции были раскритикованы за отсутствие учета этнических и культурологических особенностей субъектов. Также указывалось на такой недостаток, как сведение государственно-политического устройства к модели «предприятия» с соответствующими «подразделениями» [151].

Существовали и менее радикальные концепции сокращения количества субъектов до 40–50 за счет слияния субъектов-доноров и субъектов-реципиентов, за исключением «национальных» субъектов [112], или создание проекта, предложенного исследователями Союза по изучению производительных сил (СОПС), трехуровневого федеративного устройства, где полномочия региональной власти были распределены на макро- и мезоуровни, на первом из которых

территории объединяются в 7 федеральных округов и 28 губерний.

Однако данные планы на всей территории не были рассмотрены на уровне законопроектов, в процессе объединения были задействованы только автономные округа и граничащие с ними области: Пермская область с Коми-Пермяцким АО (2005 г.); Иркутская область с Усть-Ордынским Бурятским АО (2008 г.); Красноярский край с Таймырским и Эвенкийским округами (2007 г.); Читинская область с Агинским Бурятским АО (2008 г.); Камчатская область с Корякским АО (2007 г.).

Участвующие в объединении автономные округа принимали ряд решений совместно, в том числе на их территорию распространялось законодательство областей в части выборных процедур исполнительной и законодательной власти. То есть вопросы социально-экономического развития областей и автономных округов до объединения были интегрированы.

В результате процесса объединения утратили самостоятельный статус субъекты, население которых в сумме составляло 464 тыс. человек, по данным 2000 г., или около 3,17% всего населения России. При этом регионы, к которым были присоединены автономные округа, в десятки раз превышали их по количеству населения, а Таймырский, Корякский и Эвенкийский автономные округа были субъектами РФ с минимальным количеством населения.

Целями объединения, согласно положениям соответствующих федеральных конституционных законов, были определены «ускорение социально экономического развития...» и «повышение уровня жизни населения...»¹⁶. Таким образом, предполагалось, что в результате объединения улучшится уровень жизни населения и экономические показатели территорий. Данный аргумент был использован и в процессе агитации перед проведением голосования в регионах [149].

16. См., например, ст. 2 [64].

В научных обсуждениях также высказывались экспертные мнения, что задачей объединения, в частности, являлась оптимизация расходов бюджетных средств на государственное управление. Согласно мнению С.С. Артболевского, причиной данного процесса являлись более высокие темпы развития областей, с которыми происходило слияние автономных территорий, а также отсутствие возможности решения проблем социально-экономического развития в автономном округе [68]. Однако особенностью объединяемых субъектов было то, что их уровень социально-экономического развития различался и в некоторых случаях превышал уровень «материнского» региона.

В ряде случаев с 1991 г. по 2000 г. в автономных округах большими темпами происходило уменьшение населения, по сравнению с «материнским» регионом, особенно в отношении Таймырского, Эвенкийского и Корякского автономных округов (табл. 6.1).

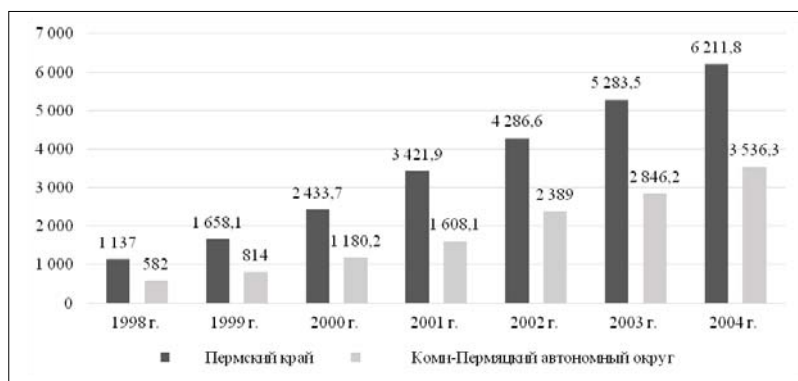
Таблица 6.1. Численность постоянного населения в среднем за год (тыс. человек, значение показателя за год)

Субъект РФ/год	1991	2000	Темпы роста (2000 г. к 1991 г.)
Пермская обл.	2891	2814	97,34%
Коми-Пермяцкий автономный округ	160	152	95,00%
Красноярский край	3080	2979	96,72%
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	54	42	77,78%
Эвенкийский автономный округ	25	18	72,00%
Иркутская обл.	2685	2604	96,98%
Усть-Ордынский Бурятский АО	138	144	104,35%
Читинская область	1330	1259	94,66%
Агинский Бурятский АО	79	79	100,00%
Камчатская обл.	473	383	80,97%
Корякский АО	39	29	74,36%

Источник: Официальный сайт Росстата <https://www.fedstat.ru/indicator/31556> (дата обращения: 31.08.2022)

По данным Росстата, социально-экономическое развитие Пермской области и Коми-Пермяцкого АО существенно

различалось. Уровень заработной платы по всему кругу предприятий в «материнском регионе» с 1998 по 2004 г. в два раза превышал данный уровень в автономной округе (рис. 6.1). Пермская область с 1993 по 2006 и 2009 г. и по настоящее время является регионом-донором [209], а в 2005 г., по данным Росстата, соотношение среднедушевых денежных доходов и прожиточного минимума в Пермской области составляло 180,4%, а Коми-Пермяцком АО – 113,9% [187]. Таким образом, можно сказать, что на момент объединения были предпосылки к достижению целей, определенных в соответствующем конституционном законе.

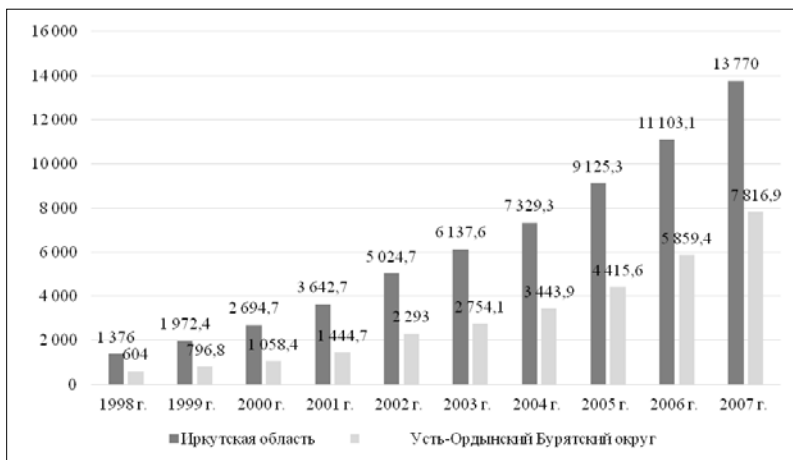


Источник: Официальный сайт Росстата <https://www.fedstat.ru/indicator/33433>

Рис. 6.1. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата на одного работника по полному кругу организаций Пермского края и Коми-Пермяцкого АО, руб.

Иной ситуация была и при объединении Иркутской области и Усть-Ордынского АО, уровень дотаций в бюджете которого достигал 85%. При этом Иркутская область относилась к регионам-донорам в 1993–1994 гг., 1996, 2011 г. [187] и является им в последние годы [125]. По данным статистики, заработная плата в Иркутской области и в Усть-Ордынском Бурятском округе отличается почти в два раза (рис. 6.2). Таким образом, можно сделать вывод о том, что объединение данных регионов не может быть однозначно определено как

слияние автономного округа-реципиента и региона-донора в условиях, когда регион принципиально не может достигнуть достаточного уровня экономического развития.



Источник: Официальный сайт Росстата <https://www.fedstat.ru/indicator/33433>

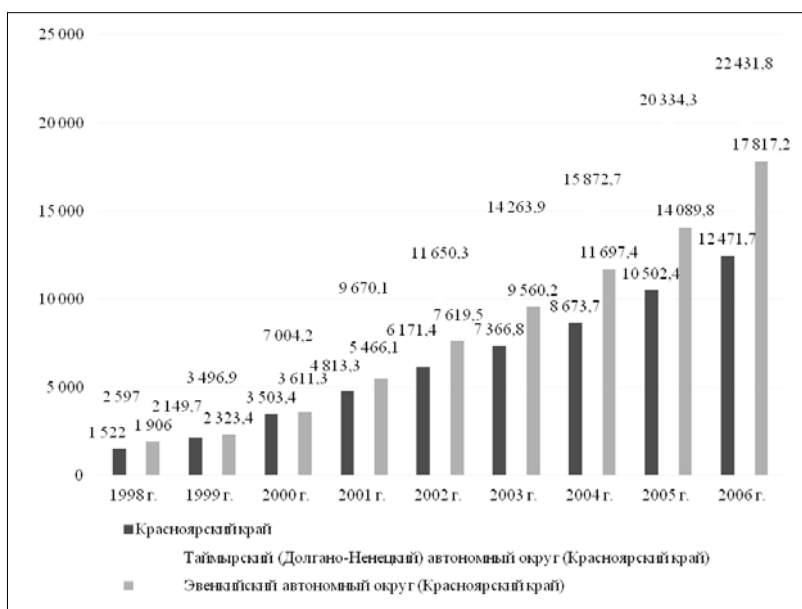
Рис. 6.2. **Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата на одного работника по полному кругу организаций Иркутской области и Агинского Бурятского АО, руб.**

Аналогичная ситуация сложилась при объединении Читинской области с Агинским Бурятским АО. Эти регионы не входили в состав доноров, уровень заработной платы различался в два раза, а показатель соотношения среднедушевых доходов населения с величиной прожиточного минимума в автономном округе был даже выше, чем в Забайкальском крае.

Согласно экспертным мнениям, ситуация при объединении Красноярской области и Таймырского и Эвенкийского автономных округов была противоречивой, так как перспективы развития данных регионов были неравнозначны [256]. Красноярский край входил в перечень регионов-доноров с 1993 г. по 2004 г. и далее с 2011 г. [209]. Однако возможности его экономического развития определялись как подвержен-

ные высокому риску из-за узкой отраслевой специализации. В то же время, перспективы экономического развития автономных округов оценивались высоко, прежде всего из-за значительных запасов природных ресурсов, освоение которых ограничивало только отсутствие инфраструктуры их добычи. Таймырский и Эвенкийский автономные округа входили в перечень регионов-доноров в 2005–2006 г.

По данным 2006 г., уровень соотношения среднедушевых денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума был сопоставим на уровне 210–230% [186]. Таким образом, на момент объединения все субъекты были регионами-донорами и имели сопоставимый уровень доходов, несмотря на дифференциацию в уровне заработной платы (рис. 6.3).



Источник: Официальный сайт Росстата <https://www.fedstat.ru/indicator/33433>

Рис. 6.3. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата на одного работника по полному кругу организаций Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов, руб.

Аналогичная ситуация была в Камчатской области и Корякском АО: в этих регионах сопоставительно одинаковый уровень заработной платы. По состоянию на 1996 г. Камчатская область входила в состав регионов-доноров, уровень соотношения среднедушевых денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума был на уровне 220% на момент объединения.

Таким образом, на момент объединения однозначно можно сделать вывод о том, что объективные экономические обоснования были только при объединении Пермской области с Коми-Пермяцким АО, когда объединились регионы с различным уровнем экономического развития. В остальных случаях объединялись регионы с сопоставимыми уровнями социально-экономических показателей.

Следовательно, для того чтобы делать вывод о том, изменилась ли ситуация на основании социально-экономических показателей, возможно рассмотреть объединение Пермской области с Коми-Пермяцким АО. Согласно данным отчета Пермьстата, подготовленного к 10-летию со дня объединения, цель, определенная в ст. 2 Федерального конституционного закона от 25.03.2004 № 1-ФКЗ (ред. от 12.04.2006) «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», не была достигнута. Средний уровень заработной платы отличался в два раза, после объединения – в 1,5 раза, существенно ниже были темпы строительства жилья, в два раза менее – обеспеченность врачами, а население сокращалось большими темпами и за 10 лет снизилось на 16,2% [80].

По отношению к другим регионам в научной литературе с 2010 г. делаются выводы об отсутствии эффективности во всех случаях слияния автономных округов, так как предполагается, что иные результаты, кроме «усиления вертикали власти», не были достигнуты. Причину этого связывают с отсутствием методологии проведения реформ административного деления, недостаточным уровнем компетентности при при-

нятии решений. В исследовании Е.А. Ушакова на основании данных региональной статистики делается вывод о том, что положительные тенденции изменения Агинского Бурятского АО не продолжились после объединения [243].

В современном научном обсуждении по отношению к процессу укрупнения на уровне субъектов Федерации все более становится распространенным мнение о том, что дальнейшие процессы могут осуществляться на основании инициативы регионов. Однако данному процессу противоречат формирование и развитие регионального самосознания, представлений о том, что каждый регион представляет особую ценность для страны в целом. В подтверждение данного тезиса в 2020 г. губернаторами Архангельской области и Ненецкого АО был подписан меморандум о начале объединения регионов [257], целью которого, по мнению экспертов, являлась концентрация ресурсов [257]. Однако низкий уровень поддержки населения округа данного проекта стал причиной прекращения его рассмотрения [91].

Необходимость учета мнения населения при объединении регионов разделяют политики, в частности, В.И. Матвиенко неоднократно предлагала осуществить слияние различных регионов с согласия их жителей [160], С.М. Миронов выдвинул предложение слияния Санкт-Петербурга и Ленинградской области с целью усиления развития области за счет привлечения инвестиций мегаполиса. Аналогичные предложения выдвигаются и по отношению к регионам Дальнего Востока [170]. Кроме того, предлагается сформировать критерии регионов, проведение объединения которых целесообразно необходимо. К ним могут относиться такие показатели, как долгосрочное отсутствие перспектив превращения региона в «донора», которое определяется объективными экономическими причинами, а не низкой эффективностью деятельности региональной власти.

Поэтому перспективы развития процесса укрупнения административно-территориального деления на уровне регионов представляются завершенными. В том числе неочевидны

перспективы слияния автономных округов, входящих в состав субъектов Федерации, в частности в проекте федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ» не предполагается слияния Тюменской области и Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, а также Архангельской области с Ненецким автономным округом [4].

6.2. Взаимодействие сложносоставных субъектов и автономных округов при реализации инструментов пространственного развития

К сложносоставным субъектам относят Архангельскую область, в состав которой входит Ненецкий АО, и Тюменскую область, в состав которой входят Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа. Взаимодействие между областью и автономными округам осуществляется посредством договоров, утвержденных Законом Архангельской области от 20.06.2014 № 138-9-ОЗ «Об утверждении Договора между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа о взаимодействии при осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Договор Архангельской области) и Законом Тюменской области от 16.08.2004 № 150 «Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа» (Договор Тюменской области).

Согласно положениям статьи 6 Договора Архангельской области, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации рассчитываются и зачисляются раздельно в бюджеты региона и автономного округа. Также в договоре определяется раздельная ответственность по обязательствам органов государственной власти. Положениями данного документа не определяется взаимодействие при реализации инструментов пространствен-

ного развития, соответственно, их приоритеты могут выбираться и реализовываться самостоятельно. Однако роялти за пользование природными ресурсами ЯНАО, оставшиеся за вычетом части, направляемой в федеральный бюджет (95%), разделяются поровну между областью и округом (по 2,5%).

В тексте документа «Стратегия социально-экономического развития Архангельской области до 2035 года» [35] в разделе, посвященном пространственному развитию, представлено несколько проектов, связанных с жилищным строительством, качеством жилищного обслуживания, энергетической безопасности, газификации и транспортного развития. Вопросы соотношения с планами развития в положениях Стратегии не рассматриваются.

К совместным проектам с Ненецким автономным округом можно отнести строительство автодороги «Архангельск – Нарьян-Мар». Высокая потребность в наличии автомобильного сообщения между центром области и округа для пространственного развития отражается в прессе и научной литературе. Однако в тексте Стратегии не определен временной период, в течение которого данный проект предполагается реализовать.

В положениях Стратегии социально-экономического развития Ненецкого автономного округа до 2030 года [40] данный проект не отражается, в качестве целей устанавливается необходимость «формирования круглогодичной автодорожной сети за счет завершения строительства автодорожного выхода в Республику Коми» [40]. Вопросы взаимодействия между регионами при реализации проекта автодороги «Архангельск – Нарьян-Мар» не отражены в нормативных документах, а также, согласно данным сайта Госзакупки, с 2014 г. конкурсов на проведение закупок услуг по строительству автодорог от Нарьян-Мара не осуществлялось. В то же время в Стратегии Ненецкого АО указывается на наличие проекта взаимодействия с Северным (Арктическим) федеральным университетом в части подготовки профессиональных кадров для развивающихся объектов промышленности и транспор-

та, в том числе для строительства глубоководного порта «Индига», которое планируется начать в 2024 г. В положениях Стратегии Архангельской области в части развития системы профессионального образования нет указания на реализацию совместного проекта.

Таким образом, взаимодействие между областью и округом в части пространственного развития не осуществляется, нормативно данный механизм в Договоре Архангельской области не закреплен. Фактически совместные проекты определяются только в положениях Стратегий развития, при этом не соответствуют друг другу и их сроки не определены даже в рамках пяти лет.

Согласно статье 5 Договора Тюменской области, принятие, координация и реализация региональных программ принимаются совместно в области и автономных округах законодательными органами регионов. Финансирование их осуществляется региональными бюджетами субъектов на паритетных началах. При этом необходимые для их реализации средства предусматриваются в законах о бюджетах на очередной финансовый год. Взаимодействие на уровне исполнительной власти определяется положениями Регламента взаимодействия Тюменской областной Думы, Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, законодательного собрания Ямало-Ненецкого автономного округа (с учетом изменений от 29 ноября 2016 года) определяет необходимость взаимодействия при разработке совместных проектов применения инструментов реализации пространственного развития, в том числе возможности проведения совместных заседаний законодательных собраний. На уровне взаимодействия исполнительной власти такой вид взаимоотношений не определен.

В тексте Стратегии социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года [36] не указано, что при ее разработке учтен сложносоставной характер региона в части необходимости соотношения предлагаемых проектов с социально-экономическим развитием автономных округов.

В положениях стратегии не указываются и совместные проекты пространственного развития. В то же время, в отличие от Стратегии социально-экономического развития Архангельской области, в ней указано, что основой ее разработки, в том числе, является Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

В перечне приоритетных проектов пространственного развития, указанных в Стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2030 года [43], указывается строительство второго мостового перехода через р. Обь в Сургутском муниципальном районе в составе формируемого федерального коридора «Москва – Тюмень – Сургут – Салехард». В положениях Стратегии социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа [47] до 2035 года также указывается участие в проектах строительства автомагистрали и развития железнодорожного сообщения за счет строительства Северного широтного хода. Однако не указан механизм данного участия, так, финансирование данного проекта планируется осуществлять за счет средств Фонда национального благосостояния и средств бюджета ЯНАО.

Таким образом, даже в случае, если в стратегии социально-экономического развития области предлагается решение проблем пространственного развития, связанное, например, с созданием новых промышленных кластеров, транспортного развития для интенсификации развития действующих производств, вопросы взаимодействия с автономными округами не определяются в положениях стратегий региона или округа. Частично учитывают возможности промышленного развития, в частности в положениях Стратегии Тюменской области указывается, что ресурсный потенциал ХМАО в части строительства мощностей производства нефтегазохимической промышленности возможно использовать для сброса избыточных мощностей генерации электроэнергии.

Следовательно, при реализации инструментов пространственного развития ни областями, ни входящими в их состав

автономными округами, взаимодействие не осуществляется. Нормативно закреплён механизм согласования программ развития в Договоре Тюменской области и Регламенте взаимодействия законодательных собраний. Однако их положения не распространяются на стратегические планы области и автономных округов. Инструменты пространственного развития используются самостоятельно и финансируют самостоятельно или при участии Фонда национального благосостояния или инвесторов. В отношении взаимоотношения Архангельской области и Ненецкого АО такой механизм нормативно не закреплён, а в положениях стратегических планах содержатся указания на инструменты пространственного развития, применяемые на территории области и округа, в отношении которых не принято совместных решений.

6.3. Практика стратегирования пространственного развития автономных округов, входящих в состав субъектов Российской Федерации, и самостоятельных субъектов Российской Федерации

В результате реформы территориально-административного деления в настоящее время один автономный округ является самостоятельным субъектом Российской Федерации (Чукотский АО), а три входят в состав субъектов Российской Федерации – Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский. Во всех названных нами субъектах реализуются утвержденные региональными органами исполнительной власти Стратегии социально-экономического развития, определяющие в том числе и инструменты стратегирования пространственного развития.

В Чукотском АО первый стратегический план социально-экономического развития был утвержден в 2006 г. на период до 2020 г. Данная стратегия была ориентирована на ускоренное развитие за счет расширения добычи разработанных месторождений. Реализовать ее предполагалось по-

средством увеличения объема производства «добывающих отраслей с целью более полного и эффективного освоения минерально-сырьевых ресурсов, сконцентрированных в двух промышленных зонах (территориях) опережающего развития: Анадырской и Чаун-Билибинской» [185]. Таким образом, к применяемым в округе практикам стратегирования пространственного развития можно отнести такой инструмент, как создание территории опережающего развития «Чукотка» [10], которая расположена на территориях городского округа Анадырь, а также включает значительную часть территорий Анадырского и Билибинского муниципальных районов. Площадь территории опережающего развития «Чукотка» оставляет 262,6 тыс. км².

Согласно положениям отчета Правительства Чукотского АО О стратегическом развитии в результате реализации положений Стратегии 2006 года были превышены целевые показатели в части вклада промышленного производства в ВРП региона, доля которого с 2006 г. увеличилась с 10 до 50% в 2020 г. [197]

При этом в научной литературе обосновывается положение о том, что инструменты стратегирования пространственного развития, примененные в данном документе, не были достаточно эффективными. По мнению А.Г. Казарина причиной является отсутствие предложений по решению наиболее значимых проблем пространственного развития промышленности Чукотского АО, к которым отнесены снижение стоимости электроэнергии и транспортных затрат [129].

Актуализированный вариант Стратегии социально-экономического развития до 2030 года, утвержденный в 2014 г., [42] предполагает реализацию проектов в области развития транспортной и энергетической инфраструктуры, разработку добычи угля в Баимской рудной зоне и Беренговском угольном бассейне, а также увеличение в 5–6 раз добычи полезных ископаемых на действующих месторождениях. При этом в стратегии указано, что целью экономического развития является поддержание традиционных промыслов коренных на-

родов Чукотки.

Сопоставляя способы и методы применения практик стратегирования между самостоятельным АО и округами, входящими в состав других субъектов Российской Федерации, можно отметить, что они фактически применяют аналогичные инструменты. Так, на территориях Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийских округов планируются к созданию территорий опережающего развития. Помимо этого, фактически во всех Стратегиях с различной степенью детализации указывается на необходимость усиления поддержки традиционных промыслов коренного населения.

Проекты развития транспортной инфраструктуры реализуются на средства округа, при участии инвесторов в рамках государственно-частного партнерства на уровне автономных округов, или с помощью финансирования проекта из фонда национального благосостояния. Существуют противоречия между планируемыми мероприятиями на уровне области и округа, как было показано на примере соответствующих стратегий социально-экономического развития Архангельской области и Ненецкого АО. Не совпадают и горизонты планирования, стратегии указанных регионов, которые определяют цели и задачи их социально-экономического развития до 2035 и 2030 г. соответственно. Аналогичная ситуация и в отношении Тюменской области и ЯНАО, где продолжительность реализации стратегий определена соответственно 2030 и 2035 годом.

В то же время трансформируется модель федерализма в части определения практик стратегирования пространственного развития в условиях реализации программного подхода. В настоящее время пространственное развитие трех автономных округов, входящих в арктическую зону, определяется положениями принятой в 2019 году государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» [22]. Согласно ее положениям, цели пространственного развития должны определяться на основании приоритетов и целей го-

сударственной политики в части социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации, в состав которых входит в том числе необходимость реализации транзитного потенциала арктических регионов.

Цели поддержания и развития традиционных видов деятельности коренных народов определены положениями программы государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации [27].

Таким образом, во всех автономных округах совпадают практики стратегирования пространственного развития, однако в Чукотском АО они были реализованы ранее и к 2020 г. уже получены результаты от их реализации в части повышения доли промышленности в ВРП субъекта Федерации.

Глава 7

ПОСЕЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ СТРАТЕГИЙ: БАЛАНС МЕГАПОЛИСОВ, СРЕДНИХ И МАЛЫХ ГОРОДОВ

Одним из центральных направлений Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года [28] является поселенческий уровень. Так, крупные города и образуемые ими городские агломерации, объединяющие различные по численности близко расположенные городские поселения, выступают в роли важных центров развития страны, определены направления развития малых и средних городов, расположенных за пределами крупных городских агломераций.

По предварительным результатам последней переписи населения 2021 года, в Российской Федерации выросла доля городского населения и достигла 74,8%. По проценту населения, проживающего в городах, Россия относится к высоко урбанизированным странам¹⁷. Это страны, в которых процент городского населения свыше 50%.

При этом в Российской Федерации продолжает отмечаться отток населения, в основном трудоспособного возраста, из малых и средних городов в крупные городские поселения¹⁸. Это закономерно ставит вопрос о будущем таких поселений, как малые и средние города. Малые и средние города

-
17. По степени урбанизированности в Европе выделяются Великобритания (более 90%), Швеция, ФРГ и некоторые другие страны (более 80%), в Северной Америке – США и Канада (около 80%). В России эта доля равна 74,8%, в Японии – 78%.
 18. В градостроительных целях в Российской Федерации принята следующая официальная классификация городских поселений: малые города (до 50 тысяч жителей); средние города (50 – 100 тысяч жителей); большие города (100 – 250 тысяч жителей); крупные (250 – 500 тысяч жителей); крупнейшие (0,5 – 1 млн жителей) и города – миллионники (более 1 млн жителей). [33]

в условиях огромной территории страны и неравномерности ее освоения играют важную роль, обеспечивая территориальное и социально-экономическое единство и целостность государства. Роль малых городов заключается в интеграции пространства городской и сельской среды в производственном, транспортном и социально-инфраструктурном отношении. Именно малые и средние города формируют низовую сеть территориальной структуры хозяйства России, осуществляя экономическую, социальную и культурную взаимосвязь сельской местности с крупными городами. Малые и средние города играют роль своеобразных столиц сельских районов и даже целых регионов. Они – своего рода средоточие жизни, «опорные точки» своих территорий, место расположения промышленных предприятий, транспортно-распределительные узлы, и зачастую единственные очаги культуры и образования.

Следует отметить, что в Российской Федерации почти половина субъектов Федерации в своем составе (за исключением центральных городов региона) имеют только малые и средние города [82]. В том числе в Центральном федеральном округе – это Брянская, Воронежская, Ивановская, Костромская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская и Тверская области. В Северо-Западном федеральном округе – Республики Карелия и Коми, Калининградская, Мурманская, Новгородская и Псковская области. В Южном федеральном округе – Республика Адыгея, Астраханская область. В Северо-Кавказском федеральном округе – Республики Ингушетия, Северная Осетия–Алания, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская и Чеченская. В Приволжском Федеральном округе – Республики Марий-Эл, Мордовия, Удмуртская Республика, Кировская и Пензенская области. В Уральском округе – Курганская и Тюменская области (без автономных округов). В Сибирском округе – Республика Хакасия и Омская область. В Дальневосточном округе – Республики Бурятия и Саха (Якутия), Забайкальский и Камчатский края, Сахалинская и Амурская области. Обращает

на себя внимание, что в ряде таких регионов административные центры являются городами—миллионниками (Омская и Воронежская области) или крупнейшими городами (Республика Удмуртия, Рязанская, Астраханская, Тюменская, Пензенская и Кировская области). Такая высокая концентрация населения в административных центрах, отсутствие других крупных и даже больших городов в регионе, на наш взгляд свидетельствует о существенном дисбалансе, тормозит экономическое развитие региона. В ряде субъектов Федерации (в Ленинградской, Магаданской, Еврейской автономной областях, Республике Алтай) вообще нет городов с численностью населения более 100 тыс. человек.

Депопуляция малых городов приводит к снижению возможностей развития их экономики и повышения уровня жизни их населения, а также ведет к поляризации социально-экономического пространства страны. Малые города по-прежнему составляют большую часть городов Российской Федерации, объединяют ее территорию в единое экономическое и социально-культурное пространство. Недостаточное внимание к проблеме сохранения и развития малых и средних городов может усилить дисбаланс в пространственном развитии российской экономики.

Оптимизация баланса различных по численности населения городских поселений и в настоящее время не теряет своей актуальности, является важной задачей при стратегировании пространственного развития Российской Федерации и ее регионов. Необходимо определение роли малых и средних городов в пространственном развитии страны, рассмотрение теоретических и практических аспектов образования городских агломераций. Столь же важно выявление основных проблем, с которыми сталкиваются малые и средние города, определение возможных путей решения этих проблем, в т.ч. в малых городах, как входящих в агломерации, так и расположенных вне пределов агломераций.

7.1. Исторические и теоретические аспекты развития городских поселений

Наиболее отличительной чертой городских поселений является такая экономическая категория, как основная сфера трудовой занятости, не связанная с сельским хозяйством. История городов насчитывает несколько тысячелетий. Продолжительное время их образование было связано с развитием ремесел и торговлей [239] и в основном они возникали около естественных водных путей. С возникновением и развитием промышленности города образовывались рядом с различными сырьевыми источниками производства. В последующие периоды промышленная революция дала огромный импульс для развития городов. Они стали расти, расширяться и превращаться в промышленные центры.

Дальнейшее развитие городских поселений, взаимосвязь отдельных городов стали тесно переплетаться с состоянием основных факторов производства, в числе которых в первую очередь определялись сырьевые, энергетические и трудовые ресурсы, а также вопросы оптимизации логистики (транспорта). Построение теоретических основ пространственного экономического развития, связанного и с оптимизацией поселенческих структур, получило свое начало в первой половине прошлого века. В основе этих разработок лежали выводы о том, что поселения людей размещаются не случайно, а на основании общих правил и закономерностей, образуя сложную структуру соподчинения от крупных городов до деревень, которые связаны в единый комплекс.

В своей модели пространственного развития (теории «центральных мест») В. Кристаллер (1933 г.) описывает оптимальную иерархическую структуру размещения городов, в основе которой — город как центральное место и обслуживаемые им основными рыночными товарами и услугами, в том числе административными, меньшие городские и сельские поселения. В своей модели Кристаллер делает упор на обе-

спечение спроса населения; функции, связанных с центральным городом, поселений, в числе которых могут быть и специализированные центры, продукция которых может быть востребована за пределами очерченной системы поселений; оптимизация транспортных издержек.

В размещении городов в модели Кристаллера существует четкая зависимость между их размерами и уровнем развития функций центра.

Кристаллер отмечает, что в крупных городах наиболее развито промышленное производство и услуги, тогда как более мелкие города производят только то, что дорого доставлять из крупного города. Города, по его мнению, формируют сеть «центральных мест» в виде шестиугольников, покрывающих все пространство страны. А в системе городов – центральных мест и обслуживаемых ими поселений обретает вид шестиугольной решётки, где центральные места находятся в центре, а обслуживаемые поселения – на рёбрах или по углам шестиугольника. Этим минимизируются расстояния между ними, максимально возрастает доступность центральных мест [167].

Следует отметить, что ранее русский ученый В.П. Семенов-Тянь-Шанский на основе системного анализа городов европейской части России выявил закономерность, согласно которой в непосредственной сфере роста крупного города примыкает еще сфера его сильнейшего экономического влияния. «Около крупнейших экономических городских центров быстро вырастают вспомогательные, более или менее значительные города, располагаясь концентрическими кольцами, причем радиусы их расстояний от главного центра... выражены характерными соотношениями» [217].

Отклонения от идеальной модели Кристаллера были исследованы Лешем. Они связаны с отсутствием равномерного, как в модели Кристаллера, покрытия сетью городов и сопровождаются смещением центров и переориентацией поселений на то центральное место, которое лидирует среди соседних по скорости развития.

Когда одно из центральных мест соседних регионов настолько лидирует в своём развитии, то в соседних регионах сеть поселений и их центральные места испытывает *эффект смещения*. Они как бы притягиваются к растущей системе городов.

А. Леш, пытаясь определить факторы пространственного экономического равновесия, создал предпосылки возникновения теорий регионального роста, как неоклассического направления, основывающегося на основных факторах производственного потенциала территории, рациональное использование которых позволяет территориям сближаться в своем развитии, так и теорий кумулятивного роста, основанных на возникновении полюсов роста и предполагающих неравномерность развития территорий. Это стало особенно актуально при взрывном росте отдельных городов, сопровождающегося оттоком населения из малых городов.

В основе теории полюсов роста лежит представление о ведущей роли отраслевой структуры экономики, и в первую очередь лидирующих отраслей, создающих новые товары и услуги. Но полюсами роста являются не только отрасли, но и крупные городские агломерации, являющиеся промышленными центрами, где экономия на издержках предприятий является основным фактором, способствующим сохранению различий темпов роста территорий.

Концепция «полюсов роста», связывающая динамику экономического роста региона с эффектом его неравномерной территориальной и отраслевой концентрации, принадлежит Ф. Перру. Эта модель регионального развития позволила переформулировать содержание региональной политики, сведя задачу территориального развития к выбору наиболее предрасположенных к спонтанному экономическому росту отраслей или территорий.

Центры экономического пространства, где размещаются предприятия лидирующих отраслей, становятся полюсами притяжения факторов производства, поскольку обеспечивают наиболее эффективное их использование.

В разрезе стратегирования развития территорий важна иерархия городов – центров роста, предложенная Ж.- Р. Будвилем:

- мелкие и средние «классические» города, специализирующиеся на традиционных производствах и обслуживающие прилегающую, большей частью, сельскую местность;
- промышленные города среднего размера с диверсифицированной структурой хозяйства, развивающегося за счет внешних вливаний;
- крупные города и городские агломерации с развитой и современной структурой хозяйства, включающей передовые производства, что определяет потенциальную возможность автономного роста;
- полюса интеграции, охватывающие несколько городских систем и определяющие рост экономики всего региона и страны [146].

При этом автономный рост присущ лишь верхним иерархическим уровням районов роста, тогда как рост низовых территориальных структур определяется механизмами диффузии инноваций [142]. Таким образом, в качестве естественных точек роста автором определены крупные города и городские агломерации.

Согласно модели «диффузии нововведения» Т. Хэггерстранда изменение в большинстве случаев не наступают одновременно во всех точках, обычно они начинаются в небольшом числе мест, откуда распространяются к другим местам вдоль каналов связи, нисходя по иерархическим ступеням.

Человеческий капитал концентрируется в первую очередь в точках роста, где есть перспективы экономической деятельности, занятости, получения качественных и разнообразных услуг. Но негативным моментом политики акцент на крупные города является то, что на значительной части прочей территории происходит отток населения, ухудшение его возрастной и образовательной структуры, уменьшение доступности услуг. Подобное изменение системы расселения оказывает определяющее влияние на социально-экономи-

ческое развитие территорий в целом и требует адекватного учета при реализации государственной региональной и муниципальной политики [226].

Рост регионального экономического неравенства в связи с концентрацией экономики в территориях с конкурентными преимуществами является общемировой тенденцией. Ответом на данный вызов может быть работа по стимулированию «постепенного расширения зон опережающего роста, формирование и развитие конкурентных преимуществ максимального числа регионов». Это должно осуществляться в сочетании с достаточно масштабной выравнивающей политикой, направленной на соблюдение социального стандарта жизни населения отстающих территорий [127], что должно быть одной из важнейших задач стратегии развития территории, определения взвешенного баланса малых и средних городов и крупных городов.

Очевидным признается влияние урбанизации на эффективность экономики, поскольку само существование городов обуславливает концентрацию в них социального, экономического, культурного, инвестиционного, информационного потенциалов, обеспечивающих качественный рост в экономике. И такая концентрация тем выше, чем многочисленнее по населению город.

Однако сами высокие цифры по численности населения городов не являются панацеей, определяющей экономическое и социальное благополучие города. Ярчайший пример данного положения — американский город Детройт. Некогда Детройт был четвертым по населению городом США (после Нью-Йорка, Лос-Анджелеса и Чикаго) и столицей мощнейшей автомобильной индустрии. На пике своего развития население города составляло 1,8 миллиона человек (1950 г.). В связи с уходом автомобильных гигантов, на 2020 г. его население составило лишь около 640 тыс. человек [173]. К 2013 г. не работала почти четверть населения (23,1%) Детройта, а более трети горожан (36,4%) жили за чертой бедности. В последние годы в Детройте в общей сложности было выявлено около 85 тыс. за-

брошенных объектов недвижимости. Причины депопуляция и деградации бывшего города-миллионника носят комплексный характер, но важнейшими причинами, на наш взгляд, явились снижение уровня занятости, в связи с закрытием автомобилестроительных предприятий, и связанным с этим падение уровня благосостояния работников этих предприятий, что повлекло за собой падение и сферы услуг, процветающей ранее.

Кроме того, в крупных городах нарастают проблемы, не присущие малым городам — ухудшение экологии, деградация природной среды, проблемы автомобильных пробок и т.п. Также становится более сложно решать проблемы коммунального хозяйства. Разные авторы определяют порог численности населения, когда его превышение сильно усложняет сеть коммунального хозяйства, обычно от 150 до 400 тыс. жителей.

Крупные города, безусловно, дают большие перспективы экономической деятельности, занятости, получения качественных и разнообразных услуг, но вместе с тем по вышеперечисленным причинам обуславливает обратный отток из крупных городов в пригороды и близлежащие малые города. Но взаимосвязь между пригородом, как ближним, так и дальним, и большим городом остается существенно важной как в социальном, так и в экономическом плане. В середине 20-го столетия города стали рассматриваться не только как отдельные центры концентрации населения, а как системы городов и пригородных территорий, между которыми существуют прочные функциональные связи, выраженные в высоком уровне маятниковой трудовой миграции, совместном использовании инфраструктуры, в том числе в сфере досуга. Такие системы получили название агломераций.

7.2. Современная практика пространственного развития; развитие городских агломераций

В настоящий момент нет общепринятого определения городской агломерации. В российской науке еще в 60–70-е

годы было определено понятие агломерации как скопление населенных пунктов, главным образом городских, местами срастающихся и объединенных в одно целое интенсивными хозяйственными, трудовыми и культурно-бытовыми связями [105].

Как нам видится, в основе выделения такой поселенческой категории, как агломерация, лежат постулаты о том, что крупные населенные пункты следует признать точками роста, т.к. они имеют большой рынок труда и, соответственно, выигрывают конкуренцию за инвестиции и развитие бизнес-структур, а населению, в свою очередь, дают большой выбор в учебе, труде и досуге. Крупные города, при достаточной транспортной доступности, объективно дают равные возможности для населения близлежащих населенных пунктов, а бизнесу позволяют инвестировать в малые города, используя не только их трудовые ресурсы, но и потенциально трудовые ресурсы крупного города. При этом агломерация охватывает целостным развитием территории, превышающие площади отдельных поселений. Жители периферии городской агломерации могут ездить в центр агломерации на работу, пользоваться предоставляемыми им услугами, проживая в поселениях ограниченного размера, не подвергаясь тяготам, типичным для мегаполиса (транспортные пробки, загазованность воздуха, повышенный уровень преступности и т.п.).

Такое образование функционально и связность между поселениями организуется за счет функциональной взаимодополняемости [148], причем эти взаимосвязи могут простираться через немалые расстояния по совершенно неурбанизированной местности. Однако приведенное выше определение, хотя в целом отражает сущность агломерации, но без должной конкретизации и критериев для обоснования вхождения различных населенных пунктов в агломерацию дает большое поле для произвольных решений, а в наших традициях часто повод для «победных» отчетов по пути прогресса.

В экономически развитых зарубежных странах такие критерии в основном строго определены, а сами агломерации

поддаются статистическому наблюдению. Так, во Франции городская агломерация — это сплошная городская застройка, выходящая за административные границы города, которая оценивается по спутниковым снимкам, при этом расстояние между жилыми домами не должно превышать 200 м (без учета промышленных застроек, общественных земель и площадей, рек и т.п.). Во Франции 288 городов, из них лишь 1 город-миллионник (Париж — на 2020 год — 2,25 млн человек), и только город Марсель можно отнести к крупнейшим городам (852 тыс. человек), дополнительно 6 крупных городов (от 250 до 500 тыс. человек), и 32 больших (100–250 тыс. человек). Большую часть составляют средние города (50–150 тыс. человек) — 83 города и малые (до 50 тыс. человек) — 164 города [225]. Городские агломерации выглядят совсем иначе — 4 агломерации превышают численность в 1 млн человек — помимо Большого Парижа с численностью почти 10,5 млн человек к миллионникам относятся еще Лионская агломерация (1,7 млн человек), Марсельская (1,6 млн человек), Лильская (1 млн человек).

В США агломерации выделяют по сетке так называемых графств (их в США более 3 тыс.), т.е. аналогов наших административных районов. Основой агломерации служит город, но не в административных границах, а в виде реально застроенного ареала. Важно, чтобы его людность была больше 10 тыс. жителей. Графство, в котором он расположен, называется центральным. К центральному можно присоединять соседние графства, если они удовлетворяют хотя бы одному из двух критериев: более 25% их жителей ездят работать в центральное графство или более 25% местных рабочих мест заняты жителями центрального графства. При этом данная доля взята не произвольно, а по результатам статистических наблюдений, по которым в среднем по США около 25% работников трудятся за пределами графства своего проживания (в 1960 г. этот показатель был около 15%). Таким образом, агломерация состоит из одного или нескольких графств, число которых со временем может меняться.

В них сейчас живут 275 млн американцев, т.е. 93% населения [220].

В США с 300 млн жителей, всего девять городов-миллионников, в которых живут лишь 24 млн американцев, т.е. около 7% их общей численности (для сравнения: у нас их 15 на начало 2021 г., а по предварительным данным последней переписи населения – уже 16 при численности населения 147 млн человек). Однако если судить по агломерациям, то миллионников в США оказывается ровно полсотни, и в них живут 160 млн человек, т.е. чуть более половины населения страны.

Образуя общую систему расселения, связанную воедино транспортной инфраструктурой, города позволяют создать в центре такой агломерации рынок, равный суммарной численности их жителей, при этом важно подчеркнуть, что административной самостоятельности поселения агломерационного объединения не теряют. Предоставляемая официальная статистическая информация по выделяемым в соответствии со строгими критериями городским агломерациям является своеобразным «инвестиционным атласом» дальнейшего развития территории и дает важную информацию предпринимательскому сообществу для создания и развития бизнеса, а государственным структурам – для развития общественных услуг¹⁹.

Основной задачей муниципальных и межмуниципальных структур становится соединение основных населенных пунктов агломерации (среди которых могут быть и сельскохозяйственные территории и поселения) с центральным городом с помощью скоростных средств пассажирского

19. Если города людностью в 20–30 тысяч жителей, то ни в одном из них по отдельности не сможет эффективно работать крупный супермаркет, но если суммарная людность агломерации подбирается к 100 тыс. жителей, то спроса хватит не на один такой супермаркет, и даже на мегапол. Другой показательный пример – оперный театр (а оперные театры в стране, кроме Метрополитен Опера, существуют на государственные дотации). Он может рентабельно существовать, как правило, только в городе-миллионнике, но если менее значительные города сближены и сумели создать взаимосвязанную систему в виде агломерации миллионной людности, то в одном из них вполне может работать оперный театр.

транспорта, благодаря чему центр главного города окажется в пределах некоей разумной доступности от всех входящих в агломерацию населенных пунктов. Временной предел этой доступности определен российским ученым Г.А. Гольцом — это полтора часа [99] (российский исследователь показал, что этот предел действовал с глубокой древности, поэтому в нашей стране его нередко называют «константой Гольца»). Следовательно, пространственный размер агломерации зависит от совершенства средств транспорта, т.е. от качества как транспортной инфраструктуры, так и самих транспортных средств.

Критерии выделения агломераций в данном случае, как нам представляется, как можно лучше отражают естественным образом вновь возникающие системы расселения, предполагая в их основе функциональное объединение поселений через маятниковую миграцию трудовых ресурсов, и определяют основные пути развития такого объединения, прежде всего через развитие транспортной, производственной и социальной инфраструктуры. Примечательно, что агломерации могут быть сформированы не только на основе крупных городов, но и малых (не менее 10 тыс. человек населения).

Идея городских агломераций позволяет экономические преимущества центральных городов агломераций с точки зрения рынка сбыта, трудовых ресурсов, получения большего выбора в трудовых, образовательных, досуговых аспектах жизни соединить с возможностью выбора места проживания как в крупных, так и в малых городах и сельских поселениях.

7.3. Состояние и перспективы развития городских поселений в Российской Федерации; проблема баланса мегаполисов, средних и малых городов

В Российской Федерации на федеральном уровне первые шаги по развитию агломераций были предприняты в 2013 г.,

когда на круглом столе, собранного по инициативе Минрегионразвития, была разработана «дорожная карта» по развитию агломераций в Российской Федерации. Были отобраны 5 пилотных регионов в Республике Татарстан, Республике Хакасия, Ростовской и Свердловской областях, а также выделена Самаро-Тольяттинская агломерация. Интересно, что были выбраны очень отличающиеся варианты. Так, в Республике Хакасия лишь столица относится к большим, но не крупным, городам с численностью населения 180 тыс. человек, а остальные четыре города включает численность от 11 до 75 тыс. человек, но этот пилотный проект своей особенностью имел межрегиональность, так как включал поселения из Республики Хакасия и Красноярского края.

Самаро-Тольяттинская агломерация имела два самостоятельных, практически не связанных друг с другом в плане трудовой маятниковой миграции, ядра. Причем оба центральных города сами относились к крупнейшим городам по численности населения (свыше 500 тыс. человек в каждом). В агломерацию вошло 85,5% всего населения области и ее «приятной» особенностью стало то, что она занимает третье место в РФ по численности населения. Практически данная агломерация в большой степени заменила собой сам регион. Однако подходить к ее развитию стали как к городской агломерации: был запущен скоростной поезд между обоими центрами²⁰, который, правда, из-за нерентабельности был быстро отменен.

Вместе с тем создание такой агломерации имеет смысл в связи с тем, что Тольятти фактически является моногородом. Из-за введенных санкций автопром Тольятти и город в целом могут в настоящее время испытывать существенные проблемы. Возможно, актуальность скоростного поезда будет высока не только с точки зрения связности экономических центров региона, но также и в плане обеспечения маятни-

20. Предполагалось сократить время в пути на 50 минут (2 часа вместо прежних почти 3 часов) <https://63.ru/text/gorod/2013/07/05/23730148/?ysclid=l59yxg1swy509550443>.

ковой миграции²¹. Но в целом, чтобы обеспечить реальную агломерацию данных городов, необходимо кропотливое планирование заселения и развития производств в зоне между городами. Причем для этого, во многом, нужно обеспечение нормальной транспортной доступности всех территорий и поселений агломерации.

Агломерации в нашей стране на современном этапе часто является не фиксацией существующего положения тесной связности близлежащих поселений с точки зрения удовлетворения потребностей населения, а созданием таковых, и на начальном периоде большие временные и денежные затраты составляют сами разработки проектов агломерации. Причем в качестве центров таковых определяются уже имеющиеся экономически развитые центры регионов. В качестве основных мероприятий по развитию заявленных агломераций делается упор на развитии транспортной инфраструктуры, которая важна сама по себе, но для региональных властей немаловажным здесь является и то, что агломерационный проект дает дополнительные возможности для вхождения в Государственную программу «Развитие транспортной системы» от 20 декабря 2017 г.

Задачами создания агломерации принимается обеспечение комплексности развития достаточно обширных территорий, благоприятного инвестиционного климата, создание условий для рационального размещения производственных мощностей, формирование единой системы инженерного обеспечения и прочее. Но на современном этапе упор делается в основном на совершенствование транспортной инфраструктуры. Причем усилиями не только самих регионов и муниципалитетов, но и федеральных структур.

-
21. В 2021 г. была запущена «Ласточка» (время в пути полтора часа с несколькими промежуточными станциями). Скоростное сообщение осуществлялось со ссылкой на Стратегию пространственного развития, в которой делается упор на развитие городских агломераций, в том числе Самаро-Тольяттинской, и развития транспортной инфраструктуры между таковыми крупными агломерациями, а в данном случае как часть скоростной магистрали Москва–Екатеринбург.

Формирование городских агломераций в регионах при отсутствии федерального законодательства столкнулось с рядом проблем.

Предполагалось, что в рамках агломерации, как особой формы объединения муниципалитетов, возможны и особые формы их взаимодействия. В частности, средства городского бюджета можно будет направлять на развитие инженерной инфраструктуры на территории всей агломерации, а не только в пределах городской застройки в соответствии с бюджетным кодексом. Законодательно определенные формы взаимодействия, такие как межмуниципальные соглашения, формирование коллегиальных форм управления было существенно ограничены в силу неравномерной бюджетной обеспеченности муниципалитетов в составе формируемых агломераций, затруднениях в согласовании их интересов. В 2017 г. был внесен законопроект в Государственную Думу РФ [14], в котором предлагалось закрепить определение агломерации, выделив ее функционирование как территориально-пространственной единицы в рамках проектного управления на уровне региона с разработкой соответствующей схемы территориального планирования.

Проект был отклонен, прежде всего из-за того, что местное самоуправление согласно Конституции РФ, самостоятельно в пределах своих полномочий, а в соответствии с ФЗ № 131 «О местном самоуправлении» именно муниципалитеты решают вопросы межмуниципального взаимодействия. При этом выделялось несколько механизмов осуществления агломерационного процесса, предусмотренных данным законом:

- муниципалитеты на основании совместного решения могут быть преобразованы в новое образование местного самоуправления в виде объединения;
- возможность, как еще одного варианта функционирования агломераций путем заключения соглашения (договора) между муниципальными образованиями, входящими в состав агломерации в целях формирования коллегиальных ор-

ганов по принятию соответствующих правовых решений, в том числе в градостроительной сфере;

- функционирование агломерации также может осуществляться через второй уровень местного самоуправления – муниципальный район, который является своего рода «накопителем» потенциалов различных муниципальных образований и их «координатором»;

- возможность создания агломерационного «симбиоза» городских и сельских поселений предусмотрены Федеральным законом № 131-ФЗ и в рамках формирования городских округов.

Следует отметить, что именно последний вариант стал активно использоваться во многих регионах. А с введением в 2019 г. такого вида муниципального образования, как муниципальный округ [6], стала активно использоваться именно эта форма укрупнения муниципалитетов [136]. Развитие же межмуниципального сотрудничества в силу указанных выше причин (неравномерность бюджетной обеспеченности муниципалитетов в составе формируемых агломераций, затруднения в согласовании их интересов) требует более существенных усилий, временных затрат, особенно учитывая совместное использование формирования инфраструктуры, что является одним из определяющих критериев агломерации. Но несмотря на объективно возникающие трудности межмуниципального сотрудничества в рамках агломерации, необходима работа по выработке эффективных решений именно в этом направлении.

Нормативно-правовые региональные документы по городским агломерациям фрагментарны, часто ограничиваются лишь выделением экономического ядра региона с географически близкими населенными пунктами. Однако само понятие городских агломераций активно используется в различного рода документах федерального и регионального уровня.

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, принятой в 2019 году, имен-

но городские агломерации (наряду с минерально-сырьевыми и аграрными центрами) заявлены как основные «точки роста» экономического развития [28]. Такие агломерации в документе определены как совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения 500 тыс. человек – 1000 тыс. человек для крупных агломераций и более 1000 тыс. человек для крупнейших, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями [25]. Данное определение, однако, носит описательный характер и не содержит конкретных критериев, позволяющих четко определить границы агломерации.

Одним из направлений по территориальному развитию планируется развитие сети скоростного и высокоскоростного движения между крупными городскими агломерациями и крупнейшими городскими агломерациями и административными центрами субъектов Российской Федерации. При этом декларируется, что эти перспективные центры обеспечат расширение географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации

В Стратегии пространственного развития страны есть упоминание и о малых городах, расположенных вне пределов городской агломерации. Но здесь речь идет о малых городах только как о межмуниципальных обслуживающих центрах для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг. Это отрасли социальной сферы, сервисного обслуживания сельскохозяйственной техники и оборудования, информационно-консультационных услуг, услуг в области хранения и переработки местного сельскохозяйственного сырья и других услуг. При этом отмечается низкий уровень предпринимательской активности в большинстве малых и средних городов, на сельских территориях за пределами крупных и крупнейших городских агломераций. Нетрудно заметить, что в основе Стратегии в

поселенческом аспекте лежат идеи Ж.Р. Будвиля по иерархии городов—центров роста, описанные нами выше.

Вместе с тем, в числе 1117 городов Российской Федерации города -миллионники на январь 2021 г. составляют 15 городов [196] с суммарной численностью населения свыше 33 млн человек (треть городского населения). В 24 крупнейших городах проживают более 14 млн человек, в 39 крупных городах — более 13 млн, в 93 больших городах — более 14 млн человек.

Но большая часть (84%) всех городов РФ являются малыми или средними. В 151 среднем городе проживает более 10 млн человек, а в 795 малых городах — более 15 млн человек. В том числе, в 342 городах с численностью от 20 тыс. человек до 50 тыс. человек проживают около 11 млн человек, в 255 городах от 10 тыс. человек до 20 тыс. человек — около 4 млн человек; в 198 городах до 10 тыс. человек — около 1,5 млн человек. Дополнительно в 1183 поселках городского типа [33] — еще более 7 млн человек. То есть в малых городах, поселках городского типа и в средних городах проживают почти 33 млн человек — также треть городского населения страны. Только незначительная часть этих городов может по территориальному критерию войти в зону крупных и крупнейших городских агломераций.

За последнее десятилетие в Российской Федерации увеличилось число городов-миллионников и число горожан, проживающих в таковых городах (табл. 7.1). Также возросло число крупных и больших городов (от 250 до 500 тыс. человек населения). Но если суммарная численность населения в крупных увеличилась практически на 1,5 миллиона, то суммарная численность населения в больших городах осталась практически неизменной, увеличившись лишь на 200 тыс. человек.

Таблица 7.1. Численность населения в городах Российской Федерации

Численность населения	Число городов		Население (млн человек)		Процент от общего числа	
	2010 г.	2021 г.	2010 г.	2021 г.	2010 г.	2021 г.
Всего	1100	1117	97,5	102,5	100,0	100,0
1 млн и более	12	15	28,2	33,6	28,9	32,8
От 500,0 до 999,9	25	24	15,7	14,6	16,2	14,2
От 250,0 до 499,9	36	39	12,1	13,7	12,5	13,4
От 100,0 до 249,9	91	93	14,1	14,3	14,5	14,0
От 50,0 до 99,9	155	151	10,8	10,4	11,1	10,2
От 20,0 до 49,9	361	342	11,5	10,8	11,9	10,5
От 10,0 до 19,9	264	255	3,8	3,7	3,9	3,6
До 10,0 тыс.	156	198	1,04	1,3	1,1	1,3

Источник: Официальный сайт Росстата. Составлено автором [128; 81].

Число же средних городов и суммарная численность населения в них несколько уменьшились. Особо уменьшилось число малых городов с численностью населения от 20 до 50 тыс. человек – на 19 таких городов стало за этот период меньше. А число жителей в них уменьшилось на 700 тыс. человек. Число городов с населением от 10 до 20 тыс. человек уменьшилось на 9 городских поселений, но суммарная численность проживающих в них снизилась незначительно. Существенный рост числа малонаселенных (до 10 тыс. человек) городов объясняется переводом поселков городского типа в статус города. Продолжается отток населения из малых и средних городов, особенно из малых городов.

В 2017 г. в стране развернулась широкая дискуссия, касающаяся дальнейшей судьбы малых и средних городов. С одной стороны, ряд экспертов и специалистов высказывали мнения о том, что развитие малых городов не сможет решить проблемы межрегиональной дифференциации. Следовательно, необходимо из малых бесперспективных городов выселять жителей в другие регионы, что позволит сконцентрировать ресурсы и направлять усилия в сторону укрупнения и формирования агломераций. Кроме того, включение малых городов в агломерации, по мнению сторонников укрупнения, является более эффективным направлением их развития. Это мотивируется тем, что на современном этапе в малых муниципальных образованиях практически отсутствуют ресурсы

и условия для достижения необходимого уровня занятости в актуальных современных профессиях, достойного уровня услуг и досуга. К тому же, устойчиво сохраняется патерналистский подход. Уровень компетентности глав малых муниципальных образований часто не отвечает современным требованиям, что не позволяет им использовать уже имеющиеся инструменты. Другая группа экспертов считала, что данный подход, является необоснованным и представляет серьезную угрозу национальной и экономической безопасности страны. С учетом размеров территории России и стоящих перед страной задач развитие малых городов и поселков городского типа следует признать одним из ключевых факторов устойчивого роста российской экономики и сохранения целостности страны. Возникла своего рода стратегическая развилка между такими решениями, как:

- «Агломерирование»: разработка стратегии, предполагающей естественное отмирание «неэффективных» малых поселений, не включенных в агломерации. Аргументация: экономическая логика (агломерация более эффективно использует ресурсы; это очевидный мировой тренд);
- «Спасательная операция»: разработка стратегии поддержки всех малых поселений (даже не обладающих потенциалом выживания). Аргументация: этого требует логика национальной безопасности и идентичности (малые города обеспечивают связность и заполняемость социально-экономического пространства страны);
- «Третий путь»: Разработка стратегии, различающей жизнеспособные и нежизнеспособные малые поселения; выявление факторов роста; создание карты территорий, обладающих потенциалом развития и карту поселений приоритетной поддержки. Аргументация: логика устойчивости (невозможно работать против долгосрочных экономических и технологических трендов, но нельзя и жертвовать интересами безопасности страны) [258].

Некоторую точку в этом споре поставил Президент РФ, посетивший Форум малых городов России в Коломне 17 ян-

варя 2018 г. В.В. Путин отметил важную роль малых городов в жизни страны. По его поручению был организован конкурс по созданию комфортной среды с предоставлением, начиная с 2018 г., государственной поддержки победителям указанных конкурсов за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в рамках реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» [29].

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года вопрос об отмирании «неэффективных малых городов» не ставится. Предполагается, что развитие части малых городов, будет происходить в рамках городских агломераций. Развитие малых городов, расположенных вне пределов городских агломераций осуществляется в направлении обеспечения продуктами и услугами прилегающих сельских поселений.

Вместе с тем, анализ существующего положения малых городов позволяет выделить и ряд их преимуществ и перспектив. Это – резерв территорий для размещения промышленного, транспортного и жилищного строительства; более низкие цены на землю, объекты недвижимости, рабочую силу; хорошая экологическая обстановка; наличие уникальных природно-ландшафтных объектов и памятников историко-культурного наследия; тесная связь с прилегающими сельскими территориями, что позволяет налаживать производственные связи в части развития перерабатывающих производств и обеспечения их сырьем (сельскохозяйственные, лесные ресурсы), а также влиять на уклад жизни сельского населения.

Устойчивое развитие малых городов не является изолированной задачей; оно находится на стыке решения многих важнейших проблем, стоящих перед нашей страной. В их число, прежде всего, входят необходимость повышения самостоятельности территорий, совершенствование межбюджетных отношений, рационализация территориального расселения, инновационная модернизация экономики, восстановление промышленного и аграрного потенциала страны.

Малые города остаются некоторым центром прилегающих территорий, что требует расширения спектра услуг в них с учетом потребностей окружающих сельских поселений. Стимулирование развития производств, основанных на новых технологиях и востребованных бизнесом и населением малых городов и прилегающих к ним сельских территорий, позволит стать малым городам локальными центрами роста, в том числе за счет развития малого и среднего предпринимательства. К таким производствам относятся прежде всего предприятия, основанные на новых технологиях, в таких отраслях как производство строительных материалов, дорожное и коммунальное хозяйство, внедрение энергосберегающих технологий. Это позволит как создать новые рабочие места, так и при определенных затратах, в дальнейшем существенно сэкономить природные ресурсы, улучшить экологию города.

Распределение малых и средних городов имеет географические, климатические, исторические предпосылки. Часть этих городов входит в систему притяжения крупных городов, часть находится на территориях перспективных аграрных центров и находится в центре внимания Стратегии пространственного развития. Но большая часть малых городов как бы вне ее внимания. Но именно эти города обеспечивают связность пространства страны. Многие из них являются центрами сохранения российского культурно-исторического наследия, потенциал которого следует активнее использовать в развитии туризма.

На наш взгляд, в Стратегию пространственного развития следует внести не декларативные, а более четкие представления по развитию пространства между агломерациями, и прежде всего малых и средних городов, расположенных вне их пределов, определение механизмов обеспечения «центрами роста» расширения географии такого.

Несмотря на большой отток населения из малых городов, там остается значительный потенциал трудовых ресурсов, достаточные площади для новых промышленных инвестиций, уже существующие и неиспользуемые производственные

площади. Предпосылками подхода к малым городам, как к своеобразным точкам роста, является развитие коммуникаций, возникновение новых отраслей производственной деятельности, в том числе связанных с инновационными и информационными технологиями. При этом на первый план часто выступает более комфортная среда обитания, которую не всегда могут предоставить перенаселенные, имеющие свои серьезные проблемы, крупные города.

Вместе с тем, для реализации потенциала малых городов необходима государственная поддержка. Для активизации предпринимательской активности в малых городах, стимулирования привлечения инвестиций в малые и средние промышленные предприятия, которые являются основой экономики небольших городских населенных пунктов, необходимо выделить отдельное направление работы в таких институтах развития, как федеральные институты развития малого и среднего предпринимательства и в аналогичных региональных институтах. При этом целесообразно предусмотреть в распределении средств этих фондов некоторые преференции именно для «старта» и ведения бизнеса в малых городах, особенно расположенных вне пределов городских агломераций.

Раздел II

Совершенствование
институциональных
и экономико-правовых основ
местного самоуправления

Глава 8

КОНСТИТУЦИОННЫЕ НОВАЦИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

8.1. Местное самоуправление как единый институт публичной власти

Практически весь период после старта политических и социально-экономических реформ в России был отмечен постоянным поиском тех новых форм (институтов) функционирования российского местного самоуправления, которые должны были прийти на смену институтам общественного самоуправления, действовавшим в социально-политической и экономической системе советского типа. Однако длительное время фактическое продвижение в этом направлении шло очень медленно. Сказывалось, да и по-прежнему сказывается, отсутствие в стране достаточного опыта муниципальной организации и деятельности подлинного самоуправления населения. Свое негативное влияние оказала тяжелая постреформенная экономическая ситуация в России; незавершенность формирования российской модели федерализма, что не позволяло четко определиться с разграничением полномочий Федерации и ее субъектов по вопросам регулирования отечественного местного самоуправления. Принятие Конституции РФ 1993 г. в принципе указало на наиболее значимые направления и практические пути решения этих задач, однако их более-менее полная проекция на фактический ход муниципального строительства в России затянулась практически на 10 лет и более.

В этот период становление местного самоуправления в стране во многом повторяло противоречивую логику россий-

ских реформ в целом. Оно прошло путь от первоначальной фактической утраты государственного контроля над ходом преобразований в муниципальной сфере к достаточно целостному правовому регулированию, к реальной нацеленности преобразований в этой сфере на приоритеты экономической стабильности, социального благополучия и обеспеченности основных прав граждан. Существенный прогресс в этом направлении наметился только на основе осуществления положений Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако позитивные эффекты принятия этого закона еще не имели достаточно глубокого и системного характера.

Принятие в начале 2000-х годов Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [12] и последующий старт муниципальной реформы в еще большей мере давали надежду на последовательное выправление сложной ситуации с местным самоуправлением в стране. Однако при наличии ряда позитивных результатов (например, утверждение единого пространства муниципальной организации в стране) данная реформа, основанная на положениях ФЗ № 131, так и не смогла решить основной круг проблем, связанных с обеспечением устойчивого функционирования институтов российского местного самоуправления и реализации их полноценного вклада в достижение приоритетов хозяйственного и социального развития страны и ее регионов. Следствием этого стал поток изменений и дополнений к основным положениям ФЗ № 131, которые все более указывали на изначальную недостаточную проработанность данного законодательного акта. Осуществленные изменения и дополнения к ФЗ № 131 касались увеличения числа допустимых видов муниципальных образований, регулирования процессов слияния и разделения муниципальных образований; расширения видов полномочий, исполняемых в системе муниципального управления и пр.

Многие положения данного закона и муниципальной реформы в последующие годы были скорректированы на законодательном уровне (например, возврат возможности организации внутригородских муниципальных образований в городах с нефедеральным статусом; введение института «муниципальных округов» и пр.). Другие перегибы реформы стали выправляться преимущественно явочным порядком (объединение более «слабых» поселенческих муниципалитетов, в т.ч. и путем их вхождения в округа, за счет чего число таких муниципалитетов со старта реформы сократилось примерно на 4–5 тыс.). Практика управления отошла от установленного ФЗ № 131 принципа единства муниципального пространства страны. Законодательно был закреплен достаточно обширный перечень муниципальных образований с «особым статусом», прежде всего тех, где локализовались различные по статусу и направленности «институты развития», преимущественно федерального уровня. В дополнение к нормам ФЗ № 172 о стратегическом планировании [9] в законодательство о местном самоуправлении были введены положения, закрепляющие участие муниципалитетов в этой системе управления, однако вне указания на особенности этого участия и пути его согласования в рамках в «вертикали» стратегического планирования в целом.

Это касается и необходимого включения местного самоуправления в решение приоритетных задач пространственного стратегирования, в числе которых – выравнивание социально-экономического пространства страны; улучшение показателей территориального распределения трудовых ресурсов, включая разумный баланс различных типов поселений. Органы местного самоуправления способны внести существенный вклад в достижение этих приоритетов. Это возможно через содействие развитию предпринимательства, прежде всего малого и среднего бизнеса; через решение социально-кадровых проблем и содействие занятости; через содействие функционированию различных институтов развития, через реализацию выделенных в Стратегии простран-

ственного развития перспективных точек экономического роста и пр. Однако все это возможно, если будут решены наиболее острые институциональные, экономические и иные проблемы, характерные сегодня для российского местного самоуправления.

В этом смысле главной нерешенной проблемой в функционировании институтов российского местного самоуправления был и остается неадекватный уровень их финансово-бюджетной обеспеченности. По ходу реформы неоднократно декларировались намерения добиться кардинального решения данной проблемы, поскольку удручающая ситуация в сфере местных финансов не просто блокирует решение экономических и социальных проблем на местах, но и в целом дезавуирует все позитивные начинания муниципальной реформы, а также в корне подрывает доверие населения к самой идее народного самоуправления²².

Более того, за годы муниципальной реформы ситуация в сфере местных финансов серьезно ухудшилась и в макроэкономическом плане. В ходе реформы финансовые ресурсы российского самоуправления первоначально оказались размазаны по тысячам новых муниципальных бюджетов. До реформы (конец 1990-х – начало 2000-х годов) доля местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации (по расходам) составляла порядка 25–26%, а в консолидированных бюджетах субъектов Федерации эта доля достигала 40, и даже 50%. К настоящему времени ситуация существенно изменилась. По данным за 2021 г., эти доли составляли, соответственно, уже 11,6 и 31,4%. Сложилась ситуация, при которой российское местное самоуправление практически полностью функционирует за счет государственных финансовых средств (если считать такими средствами все

22. Например, на Всероссийском съезде муниципальных образований в 2013 г. Президент страны В.В. Путин говорил, что «Самое главное, муниципалитеты должны стать в полном смысле самостоятельными, и прежде всего в финансовом плане» (См: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19585>). Прошло 10 лет и теперь, как будет показано далее, предлагаемые новации в сфере местного самоуправления аргументируются именно невозможностью решения этой задачи в отношении большинства российских муниципалитетов.

виды поступлений в местные бюджеты за исключением, собственно, двух местных налогов).

В этой ситуации практически нет оснований говорить о системе муниципального управления как реально значимом факторе регулирования пространственного развития экономики страны. Фактически такие возможности существуют только в отношении достаточно крупных муниципалитетов, особенно мегаполисов и центров крупных агломераций, которые могут существенно влиять на социально-экономическое развитие сопредельных муниципалитетов (хотя это влияние не всегда оказывается в полной мере положительным).

Конституционные новации 2020 г. и важность активного включения муниципального звена в практику стратегического планирования сформировали необходимость дальнейших шагов муниципальной реформы и обновления концептуально-стратегического видения для всех основ российского местного самоуправления. Об этом свидетельствует выдвинутая в 2020 г. инициатива Президента РФ В.В. Путина о подготовке новых «Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления». К сожалению, все ранее заявленные сроки обнародования этого документа так и не были реализованы.

Зато уже активно продвигается новая версия «базового» федерального закона по местному самоуправлению. Этот документ еще не принят окончательно (одобрен Государственной Думой РФ в первом чтении). Тем не менее, содержание этого законопроекта уже вызвало существенные критические замечания и возражения со стороны как российских ученых и экспертов, так и представителей самого муниципального сообщества [136]. Трактовка в законопроекте ключевых институционально-правовых основ российского местного самоуправления вызывает значительные сомнения. Прежде всего налицо продолжение тренда «дефедерализации» и «огосударствления» в регулировании вопросов развития местного самоуправления. Не видно, как отмечали эксперты, и необходимого акцента на укрепление природы местного самоуправ-

ления, как института гражданского общества. Значительная часть этих критических замечаний касалась роли институтов местного самоуправления в регулировании пространственных характеристик российской экономики, в частности на субрегиональном уровне [75].

Также обосновано указывалось на то, что ряд положений законопроекта (упразднение муниципалитетов поселенческого уровня, а также муниципальных районов и внутригородских муниципальных образований в городах нефедерального значения и пр.) создают реальную угрозу экономической безопасности и социальной стабильности в стране. В законопроекте отражено то, что в результате внесения поправок в Конституцию РФ, органы государственной власти были наделены правом на участие в формировании муниципальных органов и их должностных лиц (ранее данная прерогатива была у самого муниципалитета и его жителей). Это свидетельствует о фактически полной утрате независимости муниципальными образованиями, которые и раньше во многом формально и неформально зависели от вышестоящих уровней власти.

Однако подробно останавливаться на очевидных просчетах данного законопроекта мы не считаем целесообразным по двум причинам. Во-первых, эта задача уже решена целым рядом публикаций последнего времени. Во-вторых, дальнейшее прохождение законопроекта приостановлено, и неизвестно, в каком виде он будет принят и будет ли принят вообще.

В данном случае сначала целесообразно остановиться на тех изменениях, которые привносятся в функционирование российского местного самоуправления той формулой, которая завершает название рассматриваемого законопроекта, новой конституционной формулой позиционирования местного самоуправления, а именно «...в единой системе публичной власти». Хотя понятие «публичной власти» традиционно постоянно присутствует в правовом обороте научного характера, многократно рассматривалось в решениях Конституционного суда РФ, только через конституционные новации

2020 г. это понятие в единстве его составляющих приобрело практический смысл как важная характеристика системы государственного и муниципального управления.

В этой связи, как мы полагаем, принципиально важным ответить на два вопроса: во-первых, что такое «публичная власть» и что характеризует ее как институт современной демократии; во-вторых, какое влияние на систему местного самоуправления способна оказать его интеграция в «единую систему публичной власти».

В исследованиях правового характера уделено немало места уточнению понятия «публичная власть», «народная власть», «государственная власть», «муниципальная власть», а также исследованию их взаимосвязи [122; 151]. При этом неизменно отмечается, что в условиях подлинно демократичной государственности эти понятия практически синонимичны, при этом именно развитое местное самоуправление придает публичной власти характер народной власти. Важность сопричастности местного самоуправления к публичной власти подчеркивается и зарубежными авторами, что выражается даже в терминологической модификации – как переход от прежнего «self-management» к новому «self-government».

Однако приходится признать, что в настоящее время нет актуального нормативно-правового определения публичной власти. Его нет ни в действующей редакции Конституции РФ, ни в таком документе, как Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [4], ни в иных подобных документах.

В частности, в новой редакции Конституции РФ, которая активно оперирует новым для нашего конституционного права понятием «публичная власть» и ее производными (например, «публичные функции»), единого определения подобной власти не дается. В таком документе, как Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации», под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации, иные государственные

органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие свою деятельность в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования. Другими словами, в данном определении понятие публичной власти, по сути, сводится к совокупности органов власти и государственных организаций всех уровней и их согласованному функционированию. По нашему мнению, в таком определении особый смысл использования понятия «публичная власть» во многом утрачивается. Между тем, вопрос о сущности и функциональном значении института публичной власти особенно важен именно для России как государства федеративного типа. Пока же, как отмечал О.А. Кожевников, даже на уровне научного осмысления правовые конструкции «публичная власть», «орган публичной власти» не находят своего единого оформления как по сущности, так и по содержанию [134].

Из определений, приводимых отдельными экспертами, наиболее убедительной представляется формулировка, которая трактует публичную власть в виде двухуровневой конструкции. А именно: публичная власть, в широком смысле, — это власть, выделенная от народа и конституционно наделенная народом на осуществление полномочий от своего имени, т.е. власть, демократически наделенная полномочиями публично-властного характера. В узком смысле, публичная власть — это система органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые образуют единую систему органов публичной власти.

С точки зрения российского опыта неизменно обращает на себя внимание то, что конституционно оформленную в 2020 г. интеграцию местного самоуправления в единую систему публичной власти нельзя рассматривать как внезапный разовый поворот. По мнению экспертов, уже с начала 2000-х годов в стране активно осуществлялись экономические и правовые перемены, в растущей мере привязывавшие местное самоуправление к деятельности органов государственной власти федерального и регионального уровней. В частности,

все более обозначалась жесткость государственного регулирования правовых, экономических и иных основ местного самоуправления. Расширялся круг делегированных органам местного самоуправления государственных полномочий, расширялись возможности органов государственной власти по регулированию кадровых вопросов в системе местного самоуправления и пр. Кроме того, полномочия местного самоуправления неизменно сужались, а полномочия органов государственной власти субъектов Федерации расширялись, причем во многом это происходило вынужденно, поскольку органы местного самоуправления просто не могли самостоятельно, без поддержки со стороны государственной власти решать возложенные на них задачи. Подобная ситуация требовала формирования новых институционально-правовых и экономических конструкций взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

Не случайно, в начале 2020 г. в ежегодном Послании Федеральному собранию РФ Президент РФ В.В. Путин посчитал необходимым «закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления, самого близкого к людям, могут и должны быть расширены и укреплены».

Иногда возникают дискуссии на тему о том, что, собственно, является интегральной частью публичной власти: самоуправление как социальный институт или органы местного самоуправления? В принципе, разъяснение по этому вопросу дано в новой ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, где отмечено, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации». Однако «местное самоуправление» и «органы местного самоуправления» – не одно и то же. В ч. 2 ст. 1 ФЗ № 131 указывается, что местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответ-

ственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения. В итоге оказывается, что в систему публичной власти интегрируется только тот канал осуществления местного самоуправления, в котором таковое реализуется через его органы управления, а не населением непосредственно, через прямые формы народовластия (см. параграф 2 данной главы).

В настоящее время можно констатировать отсутствие исчерпывающей научной или научно-практической трактовки того воздействия, которого следует ожидать от интеграции местного самоуправления в единую систему публичной власти. Однако, как было отмечено выше, не разовый, а во многом эволюционный характер этой интеграции де-факто говорит о том, что ее закрепление де-юре едва ли ознаменует собой какие-то глубокие качественные изменения в муниципальной среде Российской Федерации. В этой связи из числа наиболее важных перемен можно указать на следующее:

- активизация и расширение поля взаимодействия всех уровней публичной власти с созданием и/или повышением статуса институтов, обеспечивающих это взаимодействие, включая координацию их планов и иных документов стратегического характера;
- последовательное сужение использования практики «делегированных полномочий» с их разграничением на постоянной основе между органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- повышение роли местного самоуправления в регулировании пространственной структуры российской экономики и ее регионального звена;
- усиление ответственности государственной власти федерального и регионального уровня за всесторонней обеспеченностью, полнотой и эффективностью реализации прав граждан на местное самоуправление, включая все связанные с этим вопросы правового, институционального, экономического, информационного и иного характера;

- более тесное согласование и взаимодействие процедур государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

8.2. Муниципальное управление как синтез публичной власти и гражданского общества

Конституционно обозначенное включение местного самоуправления в единый институт публичной власти в еще большей мере актуализирует вопрос о важности сохранения и развития гражданской природы этого социального института и о практических путях решения этой задачи в новых условиях. По сути, складывается необходимость принципиально по-новому определить пути и практические механизмы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в стране, включая и решение вопросов пространственного развития национальной экономики.

Особенность местного самоуправления как социального института состоит в том, что оно, являясь элементом вертикали публичной власти, одновременно выступает формой реализации внегосударственных форм самоорганизации и выявления инициатив и принятия ответственности со стороны населения. Другими словами, речь идет о формах публичной организации и общественной самоорганизации, в совокупности нацеленных на решение различных проблем локального характера [78]. Соответственно, в деятельности институтов муниципального управления одновременно реализуются и общегосударственные интересы, и интересы местных сообществ граждан. Это вынуждает строить и развивать местное самоуправление на основе постоянного баланса централизации и децентрализации власти, гармоничного сочетания в самоуправлении населения общегосударственных и локальных интересов.

При этом важно учесть, что названный выше баланс формируется не только за счет узаконений и разрешительных процедур «сверху». Важнейшая предпосылка такого ба-

ланса — постоянное развитие потребности населения в самоорганизации, его готовности принять на себя значительную долю ответственности за положение дел на местах, его заинтересованности в независимом выражении и защите своих интересов, в т.ч. и перед лицом государственной власти. Как отмечалось в наших работах: «Опыт XX века подтвердил возможность и даже необходимость параллельного и взаимосвязанного развития институтов государства и гражданского общества» [123]. Статус сегмента публичной власти не лишает местное самоуправление признаков института гражданского общества. Более того, в отношении местного самоуправления сам признак его принадлежности к публичности власти имеет особый смысл — смысл дальнейшего приближения населения к власти и прямого участия в ее деятельности.

Вопрос о соотношении государственных (публичных) и общественных начал в местном самоуправлении имеет давнюю историю. При этом на различных исторических этапах и в рамках различных форм государственности данный вопрос решался по-разному.

В самом общем виде по вопросу о природе местного самоуправления существует две крайние точки зрения, в той или иной мере выраженные как в отечественной, так и в зарубежной науке и практике управления. Одна из них указывает на доминирующую роль государства в становлении и функционировании институтов местного самоуправления. Эта позиция имеет в своей основе так называемую «государственную теорию» местного самоуправления. Эта теория исходит из того, что органы местного самоуправления являются как бы логическим продолжением государственной власти на местах. Их компетенция целиком и полностью создается и регулируется государством. Всякое управление публичного характера, согласно этой теории, — дело государственное, а самоуправление — не что иное, как возложение государством неких обязанностей и полномочий на местные выборные органы для осуществления специфически локальных задач государственного управления. Местное сообщество, согласно данной

теории, не обособлено от государства, а, прежде всего, служит государственным интересам. Сторонники государственной теории самоуправления доказывали, что предметы ведения, составляющие компетенцию местного самоуправления, так иначе входят в задачи государственного управления.

«Государственной» теории местного самоуправления противостояли взгляды ученых, делавших акцент на его общинной природе. Сторонники этих взглядов полагали, что только признание местного самоуправления как «свободной общины» позволяет в достаточной мере реализовать его социальную природу и общественно значимые функции. Воздействие этих теоретических посылок часто просматривается и в настоящее время.

Однако в современных условиях каким-либо крайним воззрением редко удастся в полной мере описать природу того или иного социального явления. Это касается и института местного самоуправления, в котором сегодня одновременно усматриваются элементы различных концептуальных подходов: от государственной и общинной теории до трактовки местного самоуправления как фрагмента современного информационного сообщества. Более того, некогда концептуально противоположные «государственная» и «общинная» концепции местного самоуправления как бы перестают быть антиподами: местное самоуправление повсеместно действует в рамках государственных узаконений, но при этом установленные государством правовые нормы, помимо прочего, ограждают местное самоуправление от избыточного административного давления, защищают его природу как института гражданского общества.

В этом смысле в современном мире «смысловая нагрузка» гражданского общества имеет два основных слагаемых. Первое из них касается социально-политической роли: активные позиции гражданского общества в системе местного самоуправления выступают одной из основ и даже важнейшим признаком реальной демократии в государстве в целом. Второе слагаемое непосредственно затрагивает вопросы эко-

номического (хозяйственного) развития территорий, формирования пространственной структуры экономики, поскольку частью структур гражданского общества, взаимодействующих с органами местного самоуправления, выступают представители малого и среднего бизнеса, инвесторы, а также различные предпринимательские союзы и ассоциации. Здесь проявления гражданского общества реализуются в рамках особой формы диалога власти и бизнеса (муниципально-частного партнерства).

Все это создает возможность и необходимость активного использования рычагов гражданского общества, непосредственных (прямых) форм народовластия в целях постоянного повышения активности и ответственности граждан за устойчивое социальное и экономическое развитие территорий. Это, в свою очередь, предполагает не только формальную фиксацию в федеральном и региональном законодательстве возможных форм «непосредственного осуществления населением местного самоуправления» и «участия населения в осуществлении местного самоуправления», но и закрепления мер по стимулированию максимально широкого использования этих демократических процедур в повседневной практике муниципального управления. Работа в этом направлении представляется весьма важной, поскольку в большинстве случаев население страны пока не располагает долговременно сложившимися опытом непосредственного народовластия, общинным «менталитетом», традициями прямого диалога с властью на местном уровне. Таковой, как показывает лучший исторический и зарубежный опыт, предполагает, как само собой разумеющееся, постоянное участие граждан (в том числе финансовое — через механизм самообложения, а также инициативного бюджетирования) в решении практических вопросов социально-экономического развития своего поселения.

Однако тренды эволюции российского местного самоуправления после его освобождения от формально-административных пут советской политической системы не показав-

ли серьезного продвижения по пути усиления значимости его характеристик как института гражданского общества. В частности, заложенная в ФЗ № 131 идея «патронажа» государства в отношении местного самоуправления при минимизации инициативного участия со стороны самого населения в делах местного сообщества последовательно усиливалась. Наряду с бедственным финансовым положением и перегруженностью местного самоуправления делегированными государственными полномочиями, подобная ситуация закономерно ведет к перерождению местного самоуправления в придаток государственной власти. По сути, на данном рубеже страна оказалась перед дилеммой: или коренным образом преобразовать начала отечественного самоуправления на базе баланса публичной структуры и начал гражданского общества, или окончательно и системно закрепить «прогосударственную» природу местного самоуправления, оставив его гражданские атрибуты только для внешнего антуража и для формального соответствия наших муниципальных структур положениям Европейской Хартии местного самоуправления.

Как отмечал А.В. Колесников: «Отечественная модель управления (особенно муниципального) уже давно склонна к безоговорочной централизации. Современная концепция публичной власти дополнительно характеризуется тем, что население все меньше принимает участие в управлении. Российские формы непосредственного участия населения отличаются сложной процедурой инициативы и проведения» [137].

Особую озабоченность вызывает и то, что ключевая для идеи местного самоуправления формула относительно того, что «местное самоуправление осуществляется гражданами через формы прямого волеизъявления», так и не получает четкой конкретизации. Возможные варианты «непосредственного народовластия», т.е. решения вопросов муниципального развития самим населением в основном только декларируются, причем законодательно даже не фиксируются наиболее целесообразные ситуации их использования в практике местного самоуправления. Необходимость такого регулирования

объективна: самоуправление — это не самоуправство и не вседозволенность. Но все же, конкретные случаи и процедуры «самоорганизации граждан» и «самостоятельного решения» населением тех или иных вопросов социально-экономического развития территорий нуждаются в конкретизации, четком и ясном отражении.

Указанный выше законопроект в целом дает основания говорить о фактическом свертывании масштабов непосредственного участия в делах местного самоуправления. Примечательно, что даже при решении такого ключевого вопроса, как ликвидация поселенческих муниципалитетов, законопроект отказывается от опоры на прямое волеизъявление населения, заменяя его проблемной формулой «согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений и муниципального района». Почему в данном случае население не может выразить свое мнение по этому важнейшему вопросу напрямую, например через местный референдум?

В настоящее время обеспечить полномасштабную реализацию на практике принципов и конкретных форм непосредственного участия населения в делах местного самоуправления возможно только на основе подготовки нового стратегического документа по развитию местного самоуправления в Российской Федерации и корреспондирующей ему новой версии целевого федерального закона. Оба документа должны содержать положения, закрепляющие и практически обеспечивающие природу местного самоуправления на основе баланса признаков публичной власти и гражданского общества. Решением задачи видится подготовка такого документа, как «Основы государственной политики в сфере развития местного самоуправления», с инициативой подготовки которого в начале 2020 г. выступил Президент Российской Федерации В.В. Путин. Однако на данный момент все ранее обозначенные сроки подготовки этого документа так и не были реализованы. Более того, априори стратегического осмысления путей развития российского местного самоуправ-

ления в законодательный процесс был введен уже названный выше проект нового закона об общих принципах организации местного самоуправления, многие положения которого резко противоречат идее продуктивного баланса публичной власти и гражданского общества как двуединым началам самоуправления населения.

Как мы полагаем, в названных выше «Основах...» и в левом федеральном законе сформулированная выше задача должна решаться по следующим направлениям.

1. Установление основных направлений и рамок федерализации государственного регулирования институциональных и экономико-правовых основ российского местного самоуправления при значительном расширении круга вопросов, решаемых на уровне субъектов Российской Федерации.

2. Развернутое законодательное и детализированное – по видам муниципальных образований – закрепление вопросов местного значения, решаемых соответствующими видами муниципальных образований.

3. Деформализация государственных гарантий в отношении финансово-бюджетной обеспеченности деятельности органов местного значения. Законодательное закрепление круга полномочий по вопросам местного значения, бюджетная обеспеченность которых должна носить гарантированный характер.

4. Конкретизация форм и инструментов стратегического планирования к различным видам муниципальных образований. Расширение рамок использования межмуниципального сотрудничества, региональных и межмуниципальных программ проектов в направлении целевого воздействия на пространственные характеристики экономики региона и отдельных муниципалитетов.

5. Расширение сферы применения, в т.ч. обязательного использования форм (инструментов) непосредственного народовластия. Установление предельной численности населения единых муниципальных образований, превышение которой (в условиях конкретного региона) делает практическое

применение инструментов прямого народовластия достаточно проблематичным.

Конечно, зарубежный опыт убедительно свидетельствует, что наличие современных информационно-коммуникационных систем существенно меняет представления о критериях и пространственных границах доступности муниципальной власти для населения. Однако в нынешних российских условиях этот аспект проблемы мы по-прежнему считаем весьма важным. Муниципальная реформа начала 2000-х годов хотя формально, и в итоге не очень удачно, но все же ориентировалась на то, чтобы приблизить самоуправление к населению. Теперь же продвигаются (в т.ч. и в рамках названного выше законопроекта) намерения явно противоположные. Институт российского местного самоуправления формально сохраняется, но на деле заметно отодвигается от населения за счет повального укрупнения муниципальных образований и резкого сокращения числа их допустимых видов. Продвигается идея ликвидации поселенческих муниципалитетов, хотя в начале XX в. именно этот (тогда – волостной) уровень самоуправления считался важным шагом на пути утверждения подлинного самоуправления в России. За рубежом, при всех трансформациях системы местного самоуправления, ее основой по-прежнему остаются поселения – общины, коммюны и пр. В Германии их насчитывается примерно 12 тыс., во Франции – около 36 тыс., в Австрии – 2300; в Бразилии – 5500 и т.д. [138]. При сопоставлении с численностью населения указанных стран несложно определить, что в них «демографическая нагрузка» на 1 муниципалитет в среднем равна или даже меньше, чем в настоящее время в Российской Федерации.

Как мы полагаем, названная выше «демографическая нагрузка» на институты местного самоуправления по их видам и условиям регионов страны должна быть ограниченной и регулируемой законом. В настоящее время на каждое единое муниципальное образование (кроме муниципалитетов в городах федерального значения) приходится примерно 70 тыс. человек населения при крайней неравномерности такого рас-

пределения. Так, по опубликованным данным, разрыв в численности населения муниципальных районов в Российской Федерации составляет 356 раз, городских поселений — более 15 тыс. раз; сельских поселений — 4154 раза; муниципальных округов — 221 раз; городских округов — 950 раз; городских округов с внутригородским делением — 1,6 раза; внутригородских муниципальных районов — 9 раз; внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения — более 900 раз.

Конечно, было целесообразно провести некоторое выравнивание муниципальной организации в стране (кроме ее отдаленных и северных районов), что могло бы стать частью общих усилий по выравниванию ее экономического пространства. Однако любой механический подход здесь также неприемлем. Наиболее целесообразные демографические и территориальные параметры муниципальных образований должны определяться на основе нескольких критериев, а именно, достаточно эффективной управляемостью, состоянием и перспективами экономической деятельности на территории, доступностью использования различных форм непосредственного народовластия и пр.

Заключая, следует подчеркнуть, что стратегической линией реформирования российского местного самоуправления должна стать федерализация его государственного регулирования с четким разделением позиций, определяемых федеральным центром и субъектами Федерации. Это не что иное, как логическое развитие концепции федерализации государственной политики в отношении местного самоуправления, которая ранее уже высказывалась учеными Института экономики РАН.

Субъекты Федерации — в рамках, установленных федеральным законодателем, должны получить значительно больше возможностей по формированию системы субрегионального управления и муниципальной организации. Ключевым вектором преобразований, отвечающих основным признакам единой системы публичной власти, является децентрали-

зация соответствующего круга регулятивных полномочий, отвечающая современному зарубежному опыту [138]. Не менее значимым приоритетом должна стать деформализация принципа государственной ответственности за адекватное финансово-бюджетное обеспечение ключевых полномочий органов муниципального управления.

В рамках обозначенных выше документов (Стратегия и целевой закон), а также в рамках ФЗ № 172 должны быть четко определены позиции местного самоуправления как одновременно субъекта и объекта стратегического планирования. Речь идет о позициях, которые бы устраняли те недочеты, которые были допущены на начальной стадии практики стратегического планирования, а также интегрировали направления, цели и инструменты муниципального стратегирования в русло общегосударственных стратегических приоритетов, обеспечивали органичное включение муниципального звена управления в вертикаль стратегического планирования социально-экономического развития страны и ее регионов.

Только на этой основе станет возможной разработка полной новой редакции ФЗ № 131. Эта редакция, в частности, должна содержать в себе специальную главу, регулирующую все необходимые предпосылки и механизмы участия муниципального звена управления — во всем разнообразии его составляющих — в реализации возможностей и преимуществ стратегического планирования. При этом необходимо акцентировать внимание на том, что полномасштабное включение муниципального звена управления в практику стратегического планирования в еще большей мере указывает на то, что усиление начал гражданского общества во всех институтах местного самоуправления должно стать ключевым приоритетом муниципальной реформы в Российской Федерации. Население должно быть не пассивным наблюдателем, а стать ключевым игроком на поле муниципального стратегирования; активно участвовать во всех стадиях продвижения муниципальных стратегий: от их разработки до практической реализации, мониторинга и внесения соответствующих кор-

ректировок. Закон должен закрепить все эти процессы как обязательные для применения непосредственных форм народовластия.

Необходимо существенно конкретизировать в ФЗ № 131 роль муниципального управления в достижении целей пространственного регулирования экономики. Для этого необходимо установление особых условий и процедур деятельности тех муниципалитетов, в пределах которых находятся различные институты развития (ОЭЗ, ТОР и пр.), а также те муниципалитеты, которые в соответствующей стратегии определены как перспективные точки роста российской экономики. Пока же заметно, что отнесение значительного числа российских муниципалитетов к таким «точкам» носит, по преимуществу, формальный характер и какими-то конкретными действиями не подкрепляется.

В настоящее время законодательство устанавливает широкий круг полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации в отношении местного самоуправления. Но, вместе с тем, остается вопрос, а каковы обобщенно выраженные полномочия самого населения по отношению к формированию и деятельности институтов местного самоуправления в нормах указанного выше законопроекта. Здесь необходимы конкретные правовые положения.

Весьма целесообразно, на наш взгляд, включение в критерии оценки эффективности деятельности органов муниципального управления также и различных показателей их работы с местными сообществами, в т.ч. с использованием различных форм непосредственного народовластия. Основы такой оценки закреплены в Указе Президента РФ 28 апреля 2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов...» и в Постановлении Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317. Формально, в настоящее время в действующем законодательстве обозначен целый ряд вопросов, связанных с деятельностью институтов местного само-

управления, которые предлагается решать «с учетом мнения населения». Это большой блок вопросов, связанных с изменением границ муниципальных районов и городских округов и входящих в их состав поселений; вхождения поселений в состав городских округов, слияния, упразднения и разделения различных типов муниципальных образований и пр. Однако особенностью здесь является то, что «мнение населения» во многих случаях по закону предполагается выявлять не непосредственно (например, через местный референдум и пр.), а через решение представительных органов муниципальных образований. Как мы полагаем, практика такого косвенного выявления мнения населения должна быть законодательно минимизирована, а для определенных типов муниципальных образований исключена полностью.

Во всех случаях использование непосредственных форм (процедур) участия населения в осуществлении местного самоуправления необходимо конкретизировать и жестко регламентировать. Должен быть расширен перечень вопросов, при решении которых использование этих форм (процедур) является обязательным согласно условиям конкретных типов муниципальных образований. При этом реальный, а не формальный характер этих процедур должен устанавливаться федеральным законодателем и постоянно контролироваться как с федерального, так и с регионального уровня, а также через институты общественного контроля на местах.

Глава 9

ИНСТИТУТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ*

Муниципальные образования представляют собой низовой уровень пространственной составляющей системы стратегического планирования в Российской Федерации. Однако история разработки и принятия Федерального закона № 172–ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» показывает, что данный уровень был включен в названный закон не сразу. В первых вариантах названного закона выделялось только два уровня стратегирования — федеральный и региональный. Уровень же местного самоуправления был включен в данный закон лишь в его окончательном варианте. Одним из обоснований целесообразности такого шага стал тот факт, что на момент принятия Закона во многих муниципалитетах были уже разработаны свои стратегии социально-экономического развития. Включение муниципального уровня в систему стратегического планирования, несомненно, стало важнейшей институциональной новацией не только в рамках формирования всей системы стратегического планирования, но и в рамках эволюции модели местного самоуправления в целом. Утверждение же местного самоуправления в качестве одной из составляющих единой системы публичной власти и обусловленная этим необходимость более тесного и системного взаимодействия федерального, субфедерального и муниципального уровней по решению как всей совокупности вопросов местного значения, так и общегосударственных задач еще более упрочило

* При подготовке данной главы использовались ранее опубликованные материалы: Одинцова А.В. Инициативное бюджетирование в системе пространственного развития // Федерализм. 2019. № 1.

позиции муниципального уровня в общей вертикали стратегирования.

Вместе с тем, стратегическое планирование на муниципальном уровне имеет свои особенности, обусловленные прежде всего тем, что этот уровень, в соответствии с Конституцией РФ, отнесен к местному самоуправлению, которое, в свою очередь, связано с решением совокупности вопросов местного значения на основе учета интересов проживающего населения. А отделенность местного самоуправления от системы органов государственной власти предполагает и самостоятельность муниципальных образований в разработке стратегий, целеполагании и др. составляющих стратегического планирования.

Подобная двойственность муниципального стратегирования, выражающаяся, с одной стороны, в неизбежности его включения в единую вертикаль стратегического планирования, а с другой – в необходимости гарантирования его самостоятельности, обусловлена, на наш взгляд, двойственностью самой природы местного самоуправления. Мировой опыт показывает, что хотя местное самоуправление, в известной терминологии Ж. Веделя, выступает скорее формой децентрализации публичной власти в государстве, нежели присущей государственному управлению на местах децентрации, оно не может быть вынесено за скобки публичной власти как таковой. В этом контексте местное самоуправление должно рассматриваться как находящееся если не в иерархии, то во взаимодействии с механизмом власти государственной [249].

Существует несколько моментов, обуславливающих необходимость и значимость институционализации стратегического планирования на муниципальном уровне. Выделим основные.

Первый. Институционализация стратегического планирования на муниципальном уровне необходима для обеспечения единой системы такого планирования на всех уровнях федеративной государственности, что однозначно отвечает

принципам национальной (в том числе, экономической) безопасности России.

Второй. Грамотный подход к разработке совокупности документов стратегического планирования является предпосылкой усиления инвестиционной привлекательности территорий, что особенно важно в условиях низкой финансовой обеспеченности большинства муниципальных образований.

Третий. Наличие долгосрочных стратегий социально-экономического развития является важной предпосылкой обеспечения преемственности социально-экономической политики, проводимой на местах.

В целом вопросы муниципального стратегического планирования относятся к разряду наиболее сложных, многоаспектных, и более того – весьма неоднозначных в современной теории и практике стратегического планирования. Вместе с тем, в Российской Федерации уже накоплен широкий опыт муниципального стратегирования, да и опыт западных стран дает нам достаточно широкое поле для анализа этой составляющей системы стратегического планирования. Рассмотрим, с учетом высказанных предварительных замечаний, место муниципальных образований в системе стратегического планирования Российской Федерации.

9.1. Местное самоуправление в практике стратегического планирования субъектов Российской Федерации

Необходимость ранее упоминавшейся единой вертикали стратегического планирования делает неизбежным взаимодействие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в вопросе разработки и реализации стратегий социально-экономического развития. Причем взаимодействие это двустороннее.

Так, разработка региональных стратегий социально-экономического развития, безусловно, должна опираться на интересы и стратегии входящих в конкретный субъект Федера-

ции муниципальных образований. Вместе с тем, и это очевидно, стратегии субъектов Федерации не должны быть простой арифметической суммой стратегий муниципальных.

Федеральный закон № 172-ФЗ зафиксировал правовые основы стратегического планирования на всех уровнях публичной власти. Одним из таких уровней, как уже отмечалось, стал уровень муниципальных образований. Однако, несмотря на то, что муниципальный уровень был включен в систему стратегического планирования, вопросы, связанные с его осуществлением на данном уровне, оказались отрегулированы наименее детально. Как отмечают многие эксперты, рассматриваемый Закон применительно к муниципальному уровню оказался, по сути, рамочным. С одной стороны, это может рассматриваться как гарантия самостоятельности местного самоуправления в решении проблем локального развития. С другой — очевидно, что добиться эффективности стратегического планирования в условиях, когда одна половина муниципалитетов в регионе будет иметь свои стратегии, а другая половина, — нет, достаточно сложно, если не сказать, — невозможно. Конечно, учитывая сложившиеся реалии (прежде всего почти полную зависимость муниципального уровня от дотаций из бюджетов субъектов Федерации, от поступления средств в рамках региональных программ и пр.) регионы имеют возможность обеспечить 100%-ный охват стратегическим планированием всех, или по крайней мере, подавляющего большинства муниципалитетов. Однако подобная, по сути, силовая, практика вряд ли сможет принести ожидаемые результаты.

Помимо того, что указанный закон применительно к муниципальному уровню носит, по сути, рамочный характер, он содержит и ряд положений, позволяющих различную их трактовку. Все это говорит о необходимости формирования неких общих методических рекомендаций, обеспечивающих общий подход к стратегическому планированию на уровне муниципальных образований. Подобные рекомендации по разработке и корректировке стратегий социально-эконо-

мического развития для субъектов Российской Федерации и плана мероприятий по их реализации были утверждены Минэкономразвития сразу после принятия Закона (в феврале 2022 г. в них были внесены изменения с учетом накопленного опыта и проблем стратегического планирования на региональном уровне). Применительно же к муниципальному уровню подобных рекомендаций на федеральном уровне разработано не было. В результате, документы стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях оказались недостаточно согласованными. Несогласованность эта прослеживается как по целям, приоритетам и задачам, так и, как следствие, – по мероприятиям, показателям (финансовым, но не только), срокам реализации. А это, в свою очередь, стало препятствием для достижения поставленных в стратегиях (как муниципальных, так и региональных) и пр. документах стратегического планирования целей и задач.

В отсутствие подобных рекомендаций на федеральном уровне задачу их разработки взяли на себя органы публичной власти регионального уровня. На сегодняшний день подобные методические указания разработаны во многих субъектах Федерации. Безусловно, они играют важную роль в структуризации стратегического планирования в пределах соответствующих регионов. Так, в Методических рекомендациях по разработке и корректировке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Томской области и планов мероприятий по их реализации отмечается, что «в целях выполнения принципа единства и целостности системы стратегического планирования, порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования рекомендуется направление проекта Стратегии заинтересованным исполнительным органам государственной власти Томской области для проведения экспертизы» [166].

Вместе с тем, существующие на сегодняшний день методические указания различаются в плане детализации требований к муниципальному стратегированию. В определенной

степени, в качестве двух крайних вариантов подобных документов можно рассмотреть методические рекомендации Воронежской области и Республики Татарстан.

Так, методические указания для муниципальных образований Воронежской области определяют лишь принципы разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования (муниципального района, городского округа), расположенного на территории Воронежской области, рекомендации по ее структуре и содержанию, а также описание схемы разработки стратегии [165].

В рекомендациях же, принятых в Республике Татарстан, просматривается гораздо более детальная проработка. В документе (вслед за 172 ФЗ) перечисляются и документы стратегического планирования, и его задачи. Обосновывается целесообразность разработки как стратегии, так и прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований Республики Татарстан. Предусмотрена и возможность разработки и реализации на муниципальном уровне концептуальных, стратегических и иных программно-плановых документов социально-экономического развития, отраслевых концепций и стратегий [177]. Значительное место уделено участникам процесса стратегического планирования и разработки стратегий²³.

Достаточно детальны и методические рекомендации Томской области, где определяются цель, задачи, принципы разработки и корректировки, структура, требования к основным разделам, а также порядок разработки, согласования, утверждения, мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по ее реализации.

Встречающаяся в некоторых подобных региональных документах детальная проработка, на наш взгляд, может объясняться двумя основными причинами. С одной стороны, стратегическое планирование для многих муниципальных

23. Этот вопрос будет рассмотрен ниже.

образований представляет собой новый институт. В условиях же повсеместного дефицита ресурсов на этом уровне публичной власти (в том числе и кадровых), наличие подробных рекомендаций позволяет более четко ориентироваться как в составляющих процесса стратегирования, так и вообще в используемой терминологии.

Один из важных вопросов, который прописан в большинстве из имеющихся методических рекомендаций более подробно, нежели это сделано в 172 ФЗ — это вопрос об участниках стратегического планирования на уровне муниципальных образований. Этот аспект стратегического планирования, как показывает мировая практика, является одним из важнейших факторов, обуславливающих реалистичность, актуальность и работоспособность принимаемых стратегий. Учет мнения всех заинтересованных акторов в процессе не только разработки, но и реализации стратегий — залог того, что цели, зафиксированные в документах стратегического планирования, будут разделяться населением соответствующего муниципального образования, а это является важным фактором высокой результативности реализации муниципальных стратегий.

В некоторых рекомендациях разводятся такие понятия, как «участники процесса разработки стратегии социально-экономического развития» и «участники процесса разработки плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития». Во втором случае предусматривается более широкий круг участников муниципального стратегирования.

Прописан и более развернутый перечень возможных форм участия различных акторов, а также стадий планирования.

Так, в 172 ФЗ предусмотрено лишь «общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования». Однако, очевидно, что сведение принципа «участия всех заинтересованных акторов» лишь к вынесению на публичные слушания окончательных проектов стратегий и других

документов стратегического планирования не корректно. В этом отношении региональные рекомендации уделяют этому вопросу большее внимание. В качестве примера можно привести Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального района (городского округа) Воронежской области, где в п. 3.4 отмечается, что «состав и содержательное наполнение Стратегии целесообразно формировать по итогам комплексных коммуникаций по вопросам стратегического планирования со всеми основными стейкхолдерами внутри муниципального района (городского округа) и за его пределами, в том числе с федеральными институтами развития, крупными государственными и частными компаниями, осуществляющими деятельность на территории муниципального района (городского округа)» [165]. Как видно, речь идет не только о стейкхолдерах, проживающих на конкретной территории, но и о федеральных институтах развития, которые участвуют в формировании ресурсной базы развития данной территории.

Что касается поселений, то в разработанных для них рекомендациях говорится о целесообразности включения в состав советов по разработке стратегий «руководителей наиболее значимых хозяйствующих субъектов, предпринимателей, представителей общественных организаций и населения, предпочтительно из тех лиц, которые имеют опыт участия или разработки документов программно-целевого планирования социально-экономического развития» (п. «Основные этапы разработки Стратегии»).

В Методических рекомендациях по разработке и корректировке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Томской области и планов мероприятий по их реализации важное значение в проработке блоков стратегий, определения целей и задач социально-экономического развития муниципальных образований, контроля выполнения работ по разработке стратегий отводится стратегическим сессиям, круглым столам, рабочим группам и

пр. формам, обеспечивающим участие заинтересованных сторон». Участниками рабочих групп по разработке стратегий во многих муниципальных образованиях являются представители общественных и некоммерческих объединений, бизнес-сообщества, учебных заведений и социальных учреждений, государственные и муниципальные служащие.

Таким образом, со стороны субъектов Российской Федерации вопросу необходимости обеспечения участия всех заинтересованных акторов в процессе разработки муниципальных стратегий уделяется (по крайней мере формально) значительное внимание. Вместе с тем, речь идет об обеспечении такого участия лишь на этапе разработки документов стратегического планирования. В части же их реализации механизмам учета общественного мнения внимание практически не уделяется [211].

Одним из исключений можно считать подписанное в июле 2022 г. в Вологодской области Соглашение между Правительством и ВУЗами области. Соглашение предусматривает привлечение к участию ВУЗов в реализации стратегии, реализуемой Правительством области и органами исполнительной государственной власти, оказание экспертно-консультационной поддержки по вопросам реализации стратегии и принимаемых на ее основе документов стратегического планирования. Правительство области совместно с ВУЗами будет готовить сводную информацию о реализации задач стратегии, которая затем войдет в основу ежегодного отчета о ходе исполнения плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития области [216].

Роль субъектов Российской Федерации в муниципальном стратегировании не сводится лишь к разработке различного рода нормативных (в том числе, рекомендательных) документов. Субъекты Федерации являются, фактически, основными распорядителями средств на реализацию региональных проектов, финансирование различного рода экономических и социальных программ развития муниципальных образований. А это позволяет им осуществлять достаточно сильное давле-

ние (прежде всего финансовое) на муниципальный уровень стратегического планирования.

9.2. Участие органов местного самоуправления в реализации региональных проектов

Реализация национальных проектов является прежде всего задачей регионального и федерального уровней публичной власти. Однако и на муниципальные образования ложатся важные функции по обеспечению реализации названных проектов: речь идет о формировании инфраструктуры, развитии кадрового потенциала, благоустройстве территорий, на которых в конечном счете и реализуются национальные проекты.

На сегодняшний день, в соответствии с Методическими рекомендациями по подготовке и реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов и ведомственных проектов (Приложение № 10) предусмотрены следующие формы участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов: включение в паспорта региональных проектов результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения муниципальных образований; отражение в паспортах региональных проектов финансового обеспечения достижения результатов региональных проектов, в том числе с указанием средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации; включение в паспорта региональных проектов представителей органов местного самоуправления; участия органов местного самоуправления в органах управления проектной деятельностью субъектов Российской Федерации [165].

Региональные проекты, в части, реализуемой органами местного самоуправления (муниципальными учреждениями), подлежат включению в соответствующие муниципальные программы на уровне их основных мероприятий. Подобный порядок, безусловно, работает на укрепление вертикали стратегического планирования и создает взаимную заинтере-

сованность регионов и органов местного самоуправления в реализации региональных и федеральных проектов.

Муниципальный уровень принимает участие в национальных проектах в сферах, которые затрагивают наиболее насущные интересы населения и на развитие которых муниципальное образование имеет возможность оказывать какое-либо влияние. Это: малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, культура, демография, образование, экология, жилье и городская среда. Именно в этих сферах и принимаются, как правило, муниципальные программы.

По данным Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, порядка 2/3 мероприятий, содержащихся в паспортах национальных проектов по состоянию на август 2020 г., прямо или косвенно затрагивают интересы местного самоуправления. Расходы местных бюджетов на реализацию национальных проектов в 2020 г. составили 514 млрд руб., что составляет практически треть расходов на региональные проекты. В наибольшей степени участие муниципальных образований наблюдается в таких национальных проектах, как: «Жилье и городская среда» (73,9%), «Культура» (57,4%), «Экология» (50,7%), «Образование» (45,9%); в наименьшей, — «Цифровая экономика» (6,1%), «Малое и среднее предпринимательство» (2,2%), «Производительность труда» (0,01%), «Международная кооперация и экспорт» (0,01%) [114].

Выделяется несколько механизмов участия муниципальных образований в реализации нацпроектов:

- включение в паспорта региональных проектов совокупности результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения, а также представителей органов местного самоуправления, ответственных за достижение указанных результатов;
- участие органов местного самоуправления в органах управления проектной деятельностью регионального уровня;
- заключение соглашений о достижении результатов и целевых показателей региональных проектов и соглашений о

предоставлении субсидий из регионального бюджета в бюджет муниципального образования;

- учет мероприятий по достижению результатов региональных проектов в муниципальных программах, планах мероприятий и «дорожных картах» на муниципальном уровне;

- реализация программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих по направлениям участия муниципальных образований в реализации мероприятий в рамках региональных проектов.

В ряде субъектов Федерации (Удмуртия, Красноярский край, Пермский край, Тульская область и др.), кроме перечисленного созданы региональные и муниципальные центры компетенций и ресурсные центры для поиска и отбора успешных практик и управленческих решений для тиражирования на муниципальных территориях, развития компетенций для региональных и муниципальных управленческих команд, включая разработку соответствующих образовательных модулей для подготовки команд, направленных на успешную реализацию региональных проектов и муниципальных программ; муниципальные проектные офисы и проектные комитеты [114].

Создаваемые институты участвуют в процессах распределения бюджетных средств, которые выделяются в рамках национальных проектов на муниципальном уровне, проводят мониторинг реализации мероприятий, готовят отчеты региональным проектным офисам. По сути, они являются инфраструктурой сопровождения национальных проектов, а в более широком смысле – инфраструктурным элементом единой системы публичной власти на местах.

Например, в республике Башкортостан в муниципальных районах и городских округах созданы муниципальные проектные комитеты, работой которых руководят главы соответствующих администраций, муниципальные проектные офисы, а также утверждены положения об организации проектной деятельности в местных администрациях. Заключено

1108 соглашений между администрациями муниципальных образований и республиканскими органами исполнительной власти о реализации 26 региональных проектов в рамках реализации девяти национальных проектов с декомпозицией ряда целевых показателей региональных проектов до муниципального уровня. Сформированы сводные муниципальные планы мероприятий («дорожные карты») по достижению результатов региональных проектов, включающие в себя мероприятия и контрольные точки, реализуемые на местах по достижению результатов проектов либо обеспечению содействия в их достижении [114].

Вместе с тем, существует ряд серьезных проблем, которые препятствуют, или по крайней мере ограничивают возможности участия муниципальных образований в проектной деятельности. Кроме таких факторов, как перманентный дефицит финансовых, имущественных и кадровых ресурсов, а также правовых ограничений на муниципальную деятельность, можно выделить и такие обстоятельства, которые связаны непосредственно с проектной деятельностью. Здесь выделяются: недостаточный опыт и уровень вовлеченности руководителей в деятельность по организации проектного управления, а также отсутствие его мотивации к реализации проектного подхода, общее недоверие к проектному подходу на уровне муниципальных образований. Эти факторы, на фоне общей проблемы дефицита кадров, безусловно, ограничивают возможности проектной деятельности. Определенную роль здесь играет и отсутствие внимания к данной сфере муниципального управления со стороны субъектов Российской Федерации.

Сбалансированность и согласованность документов стратегического планирования в ряде субъектов Федерации обеспечивается посредством одновременной разработки региональной и муниципальных стратегий, координируемой уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Федерации, с обеспечением участия муниципальных образований в разработке стратегии социально-экономического

развития субъекта Федерации, а также установленным порядком согласования муниципальных стратегий со стратегией социально-экономического развития региона [230].

Интересным представляется опыт Хабаровского края, где действуют разработанные на уровне Правительства Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов (достижение показателей и результатов региональных проектов, относящихся к вопросам местного значения; участие муниципалитетов и представителей органов местного самоуправления в региональных проектах, органах управления проектной деятельностью). Установлены функции основных участников проектной деятельности при реализации региональных проектов на муниципальном уровне. Документом предусматривается, что внедрение проектных подходов в деятельность органов местного самоуправления края, в том числе, при реализации региональных проектов, должно основываться на общих принципах проектного управления, принятых в Правительстве края. Данное положение, безусловно, обеспечивает единство стратегического планирования на территории региона [164].

Несмотря на более детальную проработанность многих вопросов муниципального стратегирования в разработанных региональных методических рекомендациях, вопрос о степени обязательности муниципального стратегирования остается открытым и здесь. Во всех случаях речь идет исключительно о целесообразности разработки муниципальных стратегий. Так, например, в рекомендациях Ленинградской области эта целесообразность обосновывается необходимостью определения долгосрочных стратегических целей, приоритетов и задач социально-экономического развития муниципального образования области; возможностью улучшения инвестиционной привлекательности муниципального образования и качества муниципального управления; важностью муниципальных стратегий при разработке документов территориального планирования [177].

В наибольшей степени роль субфедерального уровня в разработке и реализации муниципальных стратегий просматривается в случае городских агломераций, разработка механизмов управления которыми сегодня является одной из приоритетных задач пространственного развития Российской Федерации. Так, в стратегиях большинства субъектов Федерации развитие агломераций фиксируется в качестве одного из приоритетов. Это, в частности, касается таких регионов, как: Удмуртская Республика, Краснодарский, Приморский края, Республика Татарстан, Белгородская, Волгоградская, Кировская, Нижегородская, Новосибирская, Ростовская, Свердловская, Ульяновская, Ярославская области. В ряде случаев субъекты Федерации присутствуют в качестве одной из сторон, наряду с муниципальными образованиями, подписания межмуниципального соглашения, лежащего в основе формирования городских агломераций.

В проекте Стратегии социально-экономического развития Свердловской области до 2035 г. впервые на уровне субъекта Федерации установлен перечень целевых показателей развития и их значения на горизонт 2035 г. для региональных агломераций (Екатеринбургской, Нижнетагильской и Северной). Выделяются такие показатели, как: рост ежедневного среднего числа маятниковых мигрантов внутри агломераций; увеличение доли занятых в высокотехнологичных и наукоемких отраслях экономики Екатеринбургской агломерации с 32,9% в 2020 г. до 42% в 2035 г.; увеличение числа компаний, их филиалов, зарегистрированных в Екатеринбургской агломерации, входящих в крупнейшие 400 компаний по объему выручки в России, в полтора раза к 2035 г. по отношению к 2020 г.; снижение разрыва между долей занятых в Екатеринбурге (76,5%) и проживающих в городе (70,5%) от всей агломерации с 6 п.п. в 2020 г. до 2 п.п. в 2035 г.; рост среднего числа маятниковых мигрантов из близлежащих муниципалитетов на территорию агломерации; организация к 2035 г. не менее 150 мероприятий, реализованных на территории трех агломераций, в подготовке которых приняли совместное участие

большинство муниципальных образований, входящих в состав соответствующей агломерации (накопленным итогом); рост валового городского продукта [45].

Органы государственной власти Белгородской области «содействуют развитию межмуниципального сотрудничества, оказывают поддержку агломерациям в порядке и формах, определяемых Правительством Белгородской области». В число таких форм входят разработка и реализация стратегии социально-экономического развития агломерации, разработка проектов и программ, направленных на содействие различным аспектам развития агломераций, а также оказание финансовой поддержки развитию агломераций.

В связи с этим следует подчеркнуть, что Закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не предусматривает наличия такого документа, как стратегия социально-экономического развития агломерации. При этом согласно ч. 9 ст. 32 указанного закона «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации могут разрабатываться стратегии социально-экономического развития части территории субъекта Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации».

Городская агломерация как часть территории субъекта Российской Федерации, безусловно, подпадает под приведенные критерии, и теоретически возможна разработка стратегий социально-экономического развития агломераций, в определённой степени аналогичных документам стратегического планирования субъекта Российской Федерации. Однако подобные прецеденты в чистом виде на сегодняшний день отсутствуют. В какой-то степени близка к ним «Стратегия развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года», но территория данной зоны шире территории Барнаульской агломерации. Кроме того, существуют планы включения Стратегии развития Челябинской агломерации

до 2035 года как части территории Челябинской области в структуру разрабатываемой Стратегии социально-экономического развития Челябинской области до 2035 г. [58].

9.3. Стратегическое планирование в муниципальных образованиях и его особенности

Необходимость стратегического планирования на муниципальном уровне, отражения в стратегиях специфики развития отдельных территорий обусловлена в том числе особенностями современного этапа социально-экономического развития. В условиях, когда муниципальные образования наделены собственными полномочиями, а местное самоуправление представляет собой институт реализации интересов местного сообщества (а не только общегосударственных интересов), муниципальные образования (города и прочие муниципальные образования) неизбежно конкурируют между собой за инвестиционные, человеческие, технологические прочие ресурсы. В этих условиях муниципальная стратегия становится средством привлечения необходимых для повышения конкурентоспособности территории ресурсов.

Вместе с тем, стратегическое планирование на муниципальном уровне отличается от других типов (и уровней) стратегирования тем, что, будучи отделенными от системы органов государственной власти, муниципальные органы, вместе с тем, представляют собой одну из составляющих общей системы публичной власти. А значит, возникает закономерный вопрос, как должна формироваться стратегия муниципального образования. Как полностью самостоятельный документ, основанный на специфических особенностях и проблемах муниципалитета и (в идеале) учитывающий все возможные изменения внешних условий, в том числе и регионального и федерального законодательства, которое для муниципалитетов представляет во многом внешний фактор развития? Или же муниципальная стратегия должна в преимущественной

мере представлять собой пространственную (территориальную) проекцию региональных стратегий социально-экономического развития? Чем муниципальная стратегия должна отличаться от тех документов планового характера, которые раньше (и ныне) так или иначе разрабатываются и принимаются в муниципальном звене управления? Чем, собственно, должна отличаться стратегия муниципального образования от комплексного плана его социально-экономического развития? Как соотносятся муниципальные стратегии и генпланы? Полной ясности по данному вопросу пока нет.

На момент принятия Федерального закона № 172 ФЗ стратегии социально-экономического развития имели не только крупные города, но и многие муниципальные районы, и даже сельские поселения. Так, например, традиционно, первые места в разработке стратегий сельских поселений занимали Иркутская, Воронежская и Липецкая области. Подобная распространенность механизмов стратегирования и стало одной из причин включения муниципального уровня в систему стратегического планирования Российской Федерации.

В Законе определена необходимость и содержание таких важных для стратегирования документов, как: стратегия социально-экономического развития муниципального образования (документ, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период); прогноз социально-экономического развития муниципального образования (документ, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и ожидаемых результатах социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период); муниципальная программа (документ, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального

образования). Определение указанных документов в качестве основных в процессе муниципального стратегирования, фиксирование их соподчиненности и необходимости взаимовязывания, безусловно, стало одной из важнейших предпосылок, обеспечивающих единство системы стратегического планирования в России.

В названном Законе подробно перечислены и полномочия органов местного самоуправления в механизмах стратегического планирования (об этом речь ниже).

Институционализация стратегического планирования на муниципальном уровне не завершилась принятием 172 ФЗ. За ним последовал еще ряд важных нормативно-правовых документов, которые внесли определенные уточнения в практику муниципального стратегирования. Здесь следует упомянуть такие документы, как: Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2015 г. № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования»; 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»; Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

В аспекте рассматриваемой темы, вызывает вопросы законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесённый в Государственную Думу РФ в январе 2022 г. Казалось бы, он должен был предложить более четкие формулировки относительно места муниципальных образований в общей системе стратегического планирования. Однако последнее упоминается в нем всего один раз. Так, в соответствии с законопроектом, к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования отнесено утверждение стратегии социально-экономического развития

муниципального образования. А что представляет собой стратегия социально-экономического развития для муниципального образования, каково ее место в общей системе местного самоуправления? Эти вопросы остаются в названном законопроекте без ответа. Единственное объяснение, которое в этом отношении запрашивается, — это желание ориентироваться исключительно на вертикально-интегрирующую функцию системы стратегического планирования при игнорировании важности ее горизонтальной интеграции.

В любом случае, включение муниципального уровня в общую систему стратегического планирования стало важным этапом на пути формирования не только вертикально-интегрированной системы стратегического планирования, но и новых институциональных рамок деятельности органов местного самоуправления. Принятие Федерального закона № 172-ФЗ, изменившаяся общая экономическая ситуация, новые приоритеты социально-экономического и пространственного развития Российской Федерации обусловили необходимость встраивания муниципальных стратегий в общую систему регионального и федерального стратегического планирования. Это потребовало корректировки прогнозных параметров и целевых ориентиров стратегического развития муниципальных образований, актуализации ранее принятых стратегий.

Вместе с тем, правовое закрепление полномочий местного самоуправления в сфере стратегического планирования еще не означает, что для их практической реализации есть все необходимые слагаемые и что эти полномочия будут реально исполняться и/или не будут полностью формализованы. Отражением этого стала высказанная после принятия ФЗ № 172 позиция ряда исследователей, что процесс внедрения муниципального стратегирования во многом приобрел характер неумеренного и неквалифицированного увлечения [251, С. 3–7]. На заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации на тему «Стратегическое планирование на му-

муниципальном уровне как механизм долгосрочного развития территорий» (17 ноября 2016 г.) акцентировалось внимание на быстром росте количества муниципалитетов, которые уже обзавелись документами по стратегическому планированию. Подобный подход к оценке динамики стратегического планирования является недопустимым. Количественные показатели вовлеченности муниципальных образований в практику стратегирования не должны выступать главным критерием оценки его результативности.

Несмотря на то, что после принятия ФЗ № 172, качество (и структурированность) разрабатываемых муниципальных стратегий заметно улучшилось, в целом говорить о формировании в России муниципальной составляющей стратегического планирования пока не приходится. Более того, практика стратегирования социально-экономического развития пока остается недостаточно востребованной в муниципальном звене управления. Данный вывод основан не столько на оценке количественного охвата муниципальных образований документами стратегического планирования, сколько на анализе качественного наполнения муниципальных стратегий. Не секрет, что многие стратегии пишутся под копирку, чисто формально, не будучи связанными на реальные локальные факторы экономического развития.

При этом, основная причина здесь — не столько пассивность и нежелание муниципальных руководителей, недостаточный профессиональный уровень (что также часто имеет место), сколько объективные обстоятельства, не позволяющие задействовать все потенциальные возможности института стратегического планирования. Среди ключевых проблем, нерешенность которых выступает значимым препятствием к становлению действенной системы стратегического планирования в муниципальном звене управления — правовые, экономические, институциональные, кадровые и информационно-статистические проблемы, а также те, которые связаны с неразвитостью в российском местном самоуправлении основ гражданского общества. Указанные проблемы в определен-

ной степени характерны и для регионального уровня стратегирования. Однако на уровне муниципальном они проявляются наиболее остро.

Муниципальные стратегии, как правило, представляют собой компиляцию различного рода программ (генерального плана, различных программ в сфере социально-экономического развития и пр.). Более того, часто стратегии пишутся под ранее утверждённые генпланы, которые были составлены ранее, что уже изначально деформирует объективный процесс целеполагания в процессе стратегического планирования. Во многом это не вина муниципальных образований, а их беда. Ведь любые изменения в генпланах требуют ресурсов, которых у муниципальных образований хронически не хватает. К тому же зачастую разработка муниципальных стратегий социально-экономического развития часто рассматривается как способ получить дополнительные ресурсы на пополнение местных бюджетов и решение проблем местного значения.

В своем большинстве стратегии муниципальных образований копируют друг друга и содержательно не несут в себе необходимой информации. Часто можно встретить стратегии, которые являются скорее не стратегиями муниципального образования, а стратегией деятельности местной администрации в части исполнения ее полномочий. Такие стратегии, по своему содержанию, по сути, дублируют структуру закона об общих принципах организации местного самоуправления. Причины здесь могут быть разные – отсутствие интереса местной администрации к разработке стратегии, ее низкая квалификация, которая в условиях отсутствия ресурсов, необходимых для заключения договоров на разработку стратегии сторонними организациями, делает разработку грамотной стратегии весьма проблематичной. Как уже отмечалось, ряд регионов решает эту проблему на пути утверждения методических рекомендаций по разработке документов стратегического планирования.

Важнейшим фактором, ограничивающим возможности муниципального стратегирования, является недостаточное

ресурсное обеспечение. Причем ресурсный дефицит распространяется как на финансовые ресурсы²⁴, так и ресурсы кадровые. Институционализация стратегического планирования невозможна в условиях повсеместного дефицита местных бюджетов, в отсутствие реальной самостоятельности местного самоуправления в определении (в рамках его полномочий) направлений развития соответствующих территорий.

Возможности развития института муниципального стратегирования ограничивает и состояние российской статистики. Этот ограничительный фактор наблюдается на всех уровнях национальной экономики. Однако на муниципальном уровне это ограничение проявляет себя наиболее явно. Особенно остро эта проблема стоит в моногородах, где основная часть информации, необходимой для грамотного стратегирования, находится в руках руководителей градообразующих предприятий.

Очевидно, что разработать эффективную и реалистичную стратегию невозможно без наличия необходимой, достоверной и всеобъемлющей информации, касающейся той или иной территории. Отсутствие необходимой статистической базы сказывается не только на процессе разработки стратегий. Важнейшей составляющей процесса стратегического планирования является и своевременное выявление узких мест, корректировка намеченных целей под влиянием внешних и внутренних факторов, а значит, от состояния статистики зависит не только процесс разработки стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, но и их реализация.

Таким образом, несмотря на то, что на сегодняшний день сформированы основы нормативно-правового регулирования муниципального стратегирования, процесс его институционализации сталкивается со множеством трудностей.

24. Эта вечная проблема российского местного самоуправления особенно обострилась в связи с коронавирусом, приведя к росту выпадающих доходов местных бюджетов, что еще больше обострило проблему обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований.

Особенно это касается небольших муниципальных образований, которые в России (как, кстати, и во многих европейских странах) составляют большинство.

На этом фоне выделяются стратегии, где отражена специфика конкретного муниципального образования. Среди подобных документов можно выделить стратегии Екатеринбурга, Уфы, Томска, Новороссийска, Набережных Челнов, Омска.

Так, например, Стратегия Екатеринбурга определяет долгосрочные приоритеты развития данного муниципального как системы 66 взаимосвязанных жилых микрорайонов с определенной специализацией и индивидуальными особенностями развития. Рассмотрение города как системы взаимосвязанных микрорайонов обеспечивает комплексный подход к разработке и реализации стратегии городского развития. Для каждого микрорайона учитываются такие параметры, как удобство проживания и работы в нем, доступность всех видов инфраструктуры, экономическая специализация и эффективность размещения производительных сил, а также обоснование перспективных изменений в микрорайонах города на основе прогнозирования социально-экономической ситуации и пр. Подобный подход привел к необходимости внести в актуализированную версию Стратегического плана дополнительный раздел, касающегося пространственного развития города. Это связано с необходимостью обеспечения взаимосвязи стратегического и пространственного планирования.

Отличительной особенностью Стратегии Томска является подробный анализ всех составляющих развития города, включающий и те, которые выходят за пределы полномочий местного самоуправления. Эта стратегия также выходит на вопросы пространственного развития, ставит стратегические цели, но, в отличие от многих стратегий, не содержит целевых показателей и графического представления основных трендов развития города [53].

В целом, большинство стратегий муниципальных образований определяют следующие основные векторы со-

циально-экономического развития: развитие человеческого капитала; повышение качества городской среды; содействие развитию экономики; повышение эффективности системы муниципального и общественного управления.

9.4. Роль и ответственность органов местного самоуправления в разработке и реализации муниципальных стратегий. Участие населения и роль бизнеса в практике стратегического планирования

В соответствии со ст. 6 Федерального закона № 172-ФЗ, к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования отнесены такие вопросы, как: определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов; разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления; мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления; иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

Однако, зафиксировав указанные полномочия, ФЗ № 172 не установил обязанности органов местного самоуправления ни разрабатывать стратегии социально-экономического развития муниципальных образований, ни, соответственно, и планов мероприятий по их реализации. Между тем, как уже отмечалось, многие муниципальные образования еще задолго до принятия указанного закона начали разрабатывать свои стратегии социально-экономического развития. Но в отсутствие закона, определяющего место стратегического

планирования в системе управления, его принципы и основные составляющие, многие из разрабатываемых в то время стратегий не полностью отвечали принципам этого нового института. В большинстве случаев стратегия воспринималась как документ близкий по своему содержанию к ранее разрабатываемым планам социально-экономического развития.

Между тем, местное самоуправление в системе органов публичной власти связано с рядом особенностей, основной среди которых является то, что в современном государстве оно имеет особый публично-правовой статус, отличный как от институтов государственной власти, так и от институтов гражданского общества. Местное самоуправление призвано синтезировать в себе элементы гражданской инициативы, общественной самоорганизации и регулирования, присущего субъектам гражданского общества (общественным организациям, движениям), с одной стороны, и публично-властные полномочия, которые свойственны субъектам публичной (прежде всего государственной, но не только) власти. Этот синтез обусловлен самой природой самоуправления, у которого, в рамках классического понимания, субъект и объекты управления совпадают [254, С. 576].

Полагаем, что именно это определяет ответственность органов местного самоуправления в разработке и реализации муниципальных стратегий. Эта ответственность сводится не только и не столько к необходимости самой разработки стратегии, сколько к формированию условий для разработки муниципальной стратегии, с одной стороны, вписывающуюся в общую вертикаль стратегирования, с другой – привлекающей к этому процессу все субъекты, так или иначе заинтересованные в развитии данной территории.

С учетом этого необходимо подходить и к вопросу привлечения сторонних организаций к разработке стратегий. С одной стороны, безусловно, в условиях дефицита кадров, способных организовать работу по разработке документов стратегического планирования, такое привлечение неизбежно. Однако, именно органы местного самоуправления при-

званы создать гарантии привлечения к этому процессу и всех стейкхолдеров, — представителей населения, общественных организаций, бизнеса и пр. [182].

Важнейшим принципом стратегического планирования, который, на наш взгляд, для муниципального уровня особенно важен, является отношение ко всем заинтересованным в развитии данной территории субъектам как к равноправным партнерам. Причем такой подход должен прослеживаться как на этапе целеполагания и разработки стратегий, так и в процессе их реализации. Всем подобным субъектам небезразличны не только вопросы, связанные с удовлетворением повседневных потребностей жителей, качества городской среды, школьного образования и пр., но и те, которые затрагивают приоритеты развития территории, где они проживают, работают или ведут бизнес. Например, для представителей бизнеса актуальным является вопрос о том, какие направления бизнеса будут поддерживаться местными властями.

Подобный подход к деятельности, более того — пониманию местной власти, характерен сегодня для многих стран, где институционализация стратегического планирования имеет прочное основание.

Так, например, получила распространение концепция «Neighbourhood Management», представляющая собой не столько «инструмент» или «модель» муниципального управления, сколько общий подход к деятельности местных органов власти, в рамках которого первостепенное внимание уделяется прямому участию жителей в разработке и предоставлении услуг соответствующих территорий. Названный подход отражает ключевые принципы, которые лежат в основе деятельности местных органов власти. К этим принципам можно отнести: приоритет местной демократической ответственности и выбор услуг населением по месту жительства; отношение к местным жителям как к равноправным партнерам; обеспечение уязвимым слоям населения защиты; повышение доверия незащищенных групп населения к органам местной власти и понимания, что с мнением этих групп

населения считаются, относятся к ним с уважением и достоинством. Специалисты и выборные члены органов местного самоуправления, активно вовлеченные в процесс внедрения «Neighbourhood Management», пришли к выводу о том, что этот подход к населению помогает им отражать в своей работе основные ценности местного самоуправления, а также поддерживает их личную мотивацию работы в органах местного самоуправления [138].

Полагаем, что в современных условиях роль и ответственность органов местного самоуправления в разработке стратегий социально-экономического развития сводится не только и не столько к непосредственной разработке совокупности документов стратегического планирования, сколько к обеспечению участия в этом процессе всех заинтересованных субъектов. Реалистичность и работоспособность любой стратегии во многом зависит от того, насколько полно и адекватно учтены интересы всех стейкхолдеров. Это касается стратегии любого уровня, однако особенно это актуально для муниципального уровня управления.

Формирование эффективных механизмов взаимодействия в рамках треугольника «государство — бизнес — население» является важным фактором эффективной институционализации стратегического планирования. Однако в действующем Федеральном законе № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации», носящем в целом достаточно универсальный характер, лишь формально говорится о необходимости создания условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования. Вопрос о том, в чем заключаются эти условия и в чем их особенности в муниципальном звене управления, где это вовлечение часто играет решающую роль, закон, к сожалению, обходит.

Мировой опыт показывает, что проблематика вовлечения населения, представителей бизнеса и всех заинтересованных сторон в практику стратегического планирования является одной из центральных в рассматриваемом вопросе. Именно

степень и формы вовлеченности всех как физических, так и юридических лиц, заинтересованных и причастных к локальному развитию, рассматривается в качестве показателя институционализации стратегического планирования, перехода от традиционного планирования развития муниципальных образований, основанного на разрабатываемых по преимуществу местными властями программам, к планированию стратегическому, требующему не только разработки долгосрочных стратегий, но и вовлечения большого числа субъектов в процесс их разработки и реализации.

В России же до сих пор наблюдается дефицит форм гражданского участия в практике стратегирования, что фактически ограничивает возможности реализации социального потенциала местных сообществ. В крупных городах документы стратегического планирования разрабатываются сторонними организациями, которые зачастую абстрагируются от истинных интересов местного населения и бизнеса. Что касается мелких поселений, то здесь вся работа часто осуществляется силами сотрудников местной администрации. Ни консультанты, ни бизнес не привлекаются. Подобная, по сути, камеральная разработка стратегических документов, без стратегических сессий и должного публичного обсуждения, безусловно, снижает качество документов стратегического планирования.

Несмотря на существующие недостатки в практике муниципального стратегирования, в России накоплен определенный опыт привлечения стейкхолдеров к разработке и реализации стратегий социально-экономического развития. Остановимся на двух важных в этом отношении, механизмах — муниципально-частное партнерство и инициативное бюджетирование.

Одним из основных направлений стратегического планирования является формирование современной производственной и социальной инфраструктуры, что требует значительных инвестиционных ресурсов как для своей модернизации, так и для строительства новых объектов. В условиях

острого дефицита муниципальных бюджетов достаточно сложно надеяться на сколько-нибудь серьезные вливания в эту сферу. Высокие ставки по кредитам ограничивают привлечение заемных средств, а введенные западными странами санкции еще больше усложняют ситуацию. Остается надеяться на внутренние источники финансирования, но они, как известно, сегодня также ограничены. В этих условиях большие надежды возлагаются на использование механизмов государственно-частного (и муниципально-частного) партнерства²⁵. Существующее многообразие форм, механизмов и сфер использования института публично-частного партнерства позволяет использовать его в реализации многих долгосрочных проектов – от создания и развития инфраструктуры до задач инвестиционной и инновационной политики. В определенном смысле, институт стратегирования следует рассматривать не только и не столько в качестве механизма обеспечения общих принципов системы территориального управления, сколько с точки зрения привлечения инвестиций на цели пространственного развития.

В этом отношении притягательность территорий для частных и институциональных инвесторов во многом будет определяться тем, насколько тщательно будут разработаны стратегии социально-экономического развития, насколько внятно и непротиворечиво в ней будут представлены потенциал и конкурентные преимущества территории.

С учетом этого значимость института муниципально-частного партнерства в системе муниципального стратегирования определяется тем, что он, с одной стороны, позволяет привлекать дополнительные ресурсы для реализации стратегических целей развития территорий, с другой – повышает привлекательность территорий для новых инвесторов [180].

На Западе строительство, обновление и функционирование объектов социальной инфраструктуры часто происходит на основе объединения органов власти различных уровней с

25. Далее – публично-частное партнёрство. Использование данного термина представляется нам более корректным в случае, когда речь идет о ГЧП и МЧП одновременно.

частным сектором. Институты публично-частного партнерства становятся эффективной формой объединения частного и публичного секторов в сфере предоставления социальных услуг населению. В отличие от частной фирмы, деятельность которой направлена на получение прибыли, основной целью создаваемого публично-частного института является создание общественной ценности (полезности). Значимость этого института обусловлена тем, что, с одной стороны, создаваемые компании становятся предпосылкой сокращения объема публичных инвестиций, с другой – ведет к получению выгоды от финансовых и инновационных возможностей частного сектора.

Важнейшим направлением развития публично-частного партнерства в России, как, впрочем, и в других странах, является социальная сфера. Как известно, сегодня ощущается резкое снижение уровня доступности объектов социальной инфраструктуры для населения. Особенно остро эта проблема стоит в небольших муниципальных образованиях. Изношенность основных фондов в сфере образования, здравоохранения, социального обслуживания и физической культуры также требует привлечения инвестиций.

Другим важным направлением привлечения частного бизнеса является транспортная инфраструктура. Особенно это касается небольших поселений, где транспортные проблемы занимают одно из центральных мест. По оценке главы Минтранса М. Соколова, для решения совокупности проблем, связанных с транспортной инфраструктурой, в ближайшие 5–6 лет требуются инвестиции в размере 10–15 трлн руб. [189]. Большие надежды в решении этой задачи возлагаются на частные средства через механизмы ГЧП (МЧП) и «инфраструктурной ипотеки».

По состоянию на 30.12.2021 г. в Российской Федерации насчитывалось 3648 проектов ГЧП, основная часть которых (3105) – это проекты муниципального уровня. Если рассматривать отраслевую структуру, то первое место продолжает занимать коммунально-энергетическая сфера (2711 про-

ектов), второе – социальная сфера (599 проектов), третье – транспортный сектор (155 проектов). При этом на транспортную сферу приходится около 90% от заявленных инвестиций [183].

Роль института публично-частного партнерства в реализации стратегий социально-экономического развития территорий трудно переоценить. Многие регионы, муниципальные образования используют его механизмы в целях увеличения ресурсов, необходимых для решения региональных и местных проблем. Вместе с тем, анализ практики стратегирования субъектов РФ и муниципальных образований показывает, что если роль мелкого и среднего бизнеса в достижении стратегических целей в принимаемых стратегиях прописана повсеместно, то в случае публично-частного партнерства ситуация иная. Если в одних стратегиях роль рассматриваемого института в повышении инвестиционной привлекательности и удовлетворении социально-экономических потребностей населения прописана достаточно подробно, то в других – присутствует лишь формальная ссылка на необходимость использования механизмов ГЧП в тех или иных областях. Имеются стратегии, где об использовании механизмов ГЧП вообще нет ни слова.

Примером последнего случая является Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 гг. Это вовсе не означает, что здесь игнорируется практика ГЧП. На территории Области реализуются достаточно важные с точки зрения потребностей населения ГЧП проекты. Так, по данным Министерства инвестиций и развития Свердловской области, на Среднем Урале подписано более 65 проектов государственно-частного партнерства, из которых основная часть относится к муниципальному уровню. А в 2017–2018 гг. Свердловская область вошла в десятку лучших субъектов Федерации по уровню развития государственно-частного партнерства.

Активно используется механизм государственно-частного партнерства в реализации социально значимых проектов в

Самарской области. В этой сфере в регионе принята вся необходимая законодательная база ГЧП, сформированы механизмы его реализации, определен единый уполномоченный орган по подготовке и сопровождению проектов ГЧП, внедрена система индивидуального сопровождения инвестиционных инициатив, введена уникальная автоматизированная информационная система «Портал ГЧП». Показательно, что в Стратегии области подробно прописано как состояние ГЧП практик, так и планы по реализации проектов ГЧП практически по всем направлениям социально-экономического развития региона. В качестве наиболее перспективных сфер заключения концессионных соглашений здесь рассматривается модернизация коммунальной инфраструктуры и объектов социально-культурного назначения муниципальных образований [41]. По результатам оценки накопленного опыта реализации проектов ГЧП до 2021 г. (по показателям запуска проектов, выхода на стадию эксплуатации, успешного завершения) Самарская область занимает 4 место после Москвы, Санкт-Петербурга и Московской области.

Привлечение механизмов партнерства государства (муниципального образования) с бизнесом рассматривается в качестве важного фактора реализации стратегий социально-экономического развития не только на уровне регионов. На муниципальном уровне значимость названного партнерства отнюдь не меньшая. Приведем несколько примеров.

В рамках инновационного сценария стратегии социально-экономического развития Калуги [54] необходимость реализации проектов государственно-частного партнерства признается в качестве важного фактора улучшения инвестиционного климата. Так, помимо реализации инфраструктурных проектов (сетевые энергопередающие мощности, авто- и железные дороги, мосты, трубопроводы, инженерные сети) из социально-значимых проектов выделяется сфера физической культуры и спорта.

Среди направлений муниципально-частного партнерства в г. Волгограде помимо традиционных – транспортно-логи-

стического комплекса и ЖКХ, выделяются: развитие туризма и его инфраструктуры, развитие сети экскурсионных (а также паломнических) туристических маршрутов (содействие развитию тематических проектов на основе государственно-частного партнерства). Инструментальной базой механизма реализации стратегии являются муниципальные программы, в которых важное место занимает МЧП (в формах аренды или концессии). Данный инструмент используется для привлечения бизнеса к финансированию инфраструктурных проектов в сферах строительства, ЖКХ, городского транспорта, создания индустриальных парков и др. Ключевыми моментами в использовании инструментария МЧП являются долгосрочный характер партнерства, открытый конкурсный характер выбора партнера, четкое определение инвестиционных обязательств и гарантий.

В Стратегии социально-экономического развития городского округа Кинель Самарской области на период до 2025 года отмечается важность обоснования и реализации наиболее эффективной модели государственно-частного партнерства в транспортно-логистическом строительстве [180].

В целом, анализ показывает, что существует корреляция основных целей, которые преследует практика стратегического планирования территорий, с одной стороны, и тех возможностей, которые предоставляет институт публично-частного партнерства, — с другой. Хотя безусловной зависимости показателей социально-экономического развития от степени использования механизмов публично-частного партнерства не обнаружено, однако в тех регионах и муниципальных образованиях, где их использование подробно прописано в документах стратегического планирования, наблюдаются и лучшие показатели распространенности партнерских механизмов. И это, полагаем, не случайно. Серьезность планов территорий относительно привлечения инвестиций со стороны частного бизнеса, представляет для частных инвесторов своеобразные гарантии того, что их вложения будут окуплены.

Другим фактором повышения участия стейкхолдеров в определении направлений расходования бюджетных ресурсов, а значит, и совершенствования практики муниципального стратегирования, является институт инициативного или партисипаторного бюджетирования.

Партисипаторный (от английского *«participate»* – принимать участие) бюджет – бюджет, созданный с участием граждан²⁶. Данный механизм предполагает распределение части бюджета муниципального образования при помощи комиссии, в состав которой входят представители населения (горожан) и администрации. Горожане получают возможность решить, как именно будет потрачена определенная часть средств. Главной целью этого механизма является вовлечение граждан в реализацию проектов местного значения. В одном случае это выбор приоритетов расходования бюджетных средств, в другом – софинансирование населением, бизнесом, местным бюджетом работ по реализации всенародно отобранных проектов [84]. В любом случае речь идет о совокупности разнообразных практик по решению вопросов местного значения. Отличительными особенностями всех этих практик является, во-первых, инициатива населения, которое и определяет направления расходования бюджетных средств; во-вторых, участие населения, бизнеса и организаций в софинансировании принимаемых по инициативе граждан проектов; в-третьих, контроль со стороны граждан за расходованием бюджетных или привлеченных средств [181].

Подобные механизмы сегодня используются под различными названиями во всем мире²⁷. По данным Всемирного банка, с 2000 г. в мире запущено более 1500 проектов партисипаторного бюджетирования [268]. И в России на се-

26. В России данный институт получил название инициативное бюджетирование (ИБ).

27. Так, во многих странах в данном случае используется термин «партисипаторный бюджет». В России практика ИБ реализуется в многочисленных формах: «Народный бюджет», «Твой бюджет», «Я планирую бюджет», «Мы планируем бюджет вместе», «Решаем вместе», «Народные инициативы» и др.

годняшний день подобный опыт имеют более пяти десятков российских регионов.

Проблемы, которые решаются посредством института партисипаторного бюджетирования, различны. И в целом, они, безусловно, зависят от конкретных исторических и социально-экономических условий, в которых находится та или иная страна. Но общим является то, что сюда попадают, как правило, наиболее острые для населения проблемы. Так, например, для Бразилии, которая считается родиной данного института, важным было обеспечить первичные потребности населения: борьба с коррупцией, обеспечение прозрачности бюджетного процесса. Речь шла об «изменении приоритетов в расходовании бюджетных средств». Для западных стран — на первом месте изначально были вопросы, связанные с благоустройством городского и сельского пространства, парки, экология и т.п.

Так, например, во Франции, Бельгии, Португалии практика партисипаторного бюджетирования является достаточно неформальной. В Испании же, Италии и Германии она более формализована (количество предусмотренных собраний, использование процедуры голосования и т.п.). Различаются и механизмы ПБ в плане участия в процессах обсуждения депутатского корпуса.

Так, в большинстве случаев во Франции решения принимаются с помощью консенсуса, в присутствии местных депутатов, которые играют важную роль в обсуждении, а значит, и в принятии окончательного решения. В Испании и Италии, напротив, решения принимаются посредством голосования граждан, и выборные депутаты не принимают участия в этих собраниях, что обеспечивает большую самостоятельность и независимость принимаемых решений.

Таким образом, за последние годы во многих городах и столицах мира (Мадрид, Сеул, Дели, Тайбэй, Богота, Нью-Йорк, Париж) активно развивается практика партисипаторного бюджетирования в экономике. Этим создает благоприятные условия для реализации не только обычных проектов

благоустройства, но и для более радикальных проектов, таких как городское сельское хозяйство, развиваемое иногда на крышах домов, проекты в области искусства и культуры, а также социальные проекты, предоставляющие пристойное жилье нуждающимся [275].

Заслуживает внимание и опыт французского города о-де-Сен, второго по численности населения после Парижа. В условиях коронокризиса город запустил экспериментальный партисипаторный бюджет на 1 млн евро для молодежи от 15 до 25 лет. Бюджет направлен на то, чтобы дать молодежи возможность реализовать местные проекты, соответствующие одной из целей устойчивого развития, поставленных Организацией Объединенных Наций [262].

Достаточно богатый опыт накоплен в этом отношении и в России, где еще в 2015 г. создан Центр инициативного бюджетирования в структуре НИФИ Минфина РФ, а в 2019 г. ИБ включено в госпрограмму Минфина России «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Названная госпрограмма содержит следующие основные мероприятия:

- создание нормативной правовой базы регулирования практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации;
- создание институциональной инфраструктуры для развития инициативного бюджетирования на региональном и муниципальном уровнях;
- сопровождение, регулирование и обеспечение информационной поддержки процесса развития инициативного бюджетирования;
- мониторинг и оценка развития программ и практик инициативного бюджетирования.

К основным результатам отнесено: повышение информированности населения о возможностях участвовать в определении и выборе направлений расходования бюджетных средств, в последующем контроле за реализацией отобранных проектов; повышение востребованности информации о

формировании и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Определен и основной показатель, отражающий степень развития инициативного бюджетирования. Это доля субъектов Российской Федерации, утвердивших программу (мероприятия) по развитию инициативного бюджетирования в составе государственных программ субъекта Российской Федерации, в общем количестве субъектов Российской Федерации, процентов.

Несмотря на столь непродолжительную историю развития практики инициативного бюджетирования в России, оно уже заняло достаточно прочное место в институциональной системе нашей страны. Так, в 2018 г. Минфином России проведены разработка и обсуждение, в том числе в Совете Федерации и Государственной Думе с участием представителей финансовых органов субъектов Российской Федерации, законопроектов о внесении изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с определением правовых основ инициативного бюджетирования. Внесение указанных законопроектов в Правительство Российской Федерации произошло в 2019 г.

Кроме того, в 2018 г. при участии Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам и Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления был проведен ряд мероприятий, связанных с вопросами поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения. Так, инициативное бюджетирование вошло в ключевой документ стратегического планирования — Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г. в качестве мероприятия по «внедрению и обучению механизмам участия граждан Российской Федерации в решении вопросов социально-экономического развития соответствующих территорий на основе широко распространенной

в мире концепции партисипаторного (инициативного) бюджетирования».

Новацией в методологии сбора данных за 2018 г. стало выделение муниципальных практик, что обосновано заметным ростом распространения инициативного бюджетирования на муниципальном уровне. При этом характер реализации, масштаб и финансовое обеспечение в таких проектах существенно отличаются от региональных. Источниками финансового обеспечения муниципальных практик инициативного бюджетирования являются средства местных бюджетов и внебюджетные источники софинансирования²⁸.

Так, в 2018 г. 91 подобная муниципальная практика реализовывалась на территории 24 субъектов Федерации. Среди новых муниципальных практик следует отметить проект «Инициативное бюджетирование» в г. Красноярске, пилотный проект Белгородского района Белгородской области, проект Ленинского района Московской области, проект «Наше село» Республики Башкортостан, ППМИ города Сарапула Удмуртской Республики, практики Боровского и Ферзиковского районов Калужской области и некоторые др.

В Октябрьском районе Ростовской области отмечен нестандартный подход к решению вопросов местного значения путем организации грантового конкурса, к участию в котором привлекаются ТОС, ТСЖ, управляющие компании и обслуживающие организации сферы ЖКХ. Начиная с 2012 г. в Октябрьском районе Ростовской области в целях содействия развитию и реализации потенциала местных сообществ, в том числе территориального общественного самоуправления, а также вовлечения жителей в решение вопросов местного значения ежегодно организуется грантовый конкурс социальных проектов, разработанных на основе инициатив местных сообществ. Организатором конкурса и грантодателем

28. Что касается практик, реализуемых на уровне субъектов Российской Федерации, то они предусматривают финансовое обеспечение из бюджета субъекта Российской Федерации, а также иных источников софинансирования, в том числе за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета [113].

выступает некоммерческая организация «Муниципальный фонд местного развития и поддержки предпринимательства Октябрьского района». Фонд учрежден администрацией Октябрьского района в 2000 г. в целях создания системы возвратного финансирования инвестиционных и предпринимательских проектов в Октябрьском районе.

За последние семь лет было реализовано 546 проектов жителей Октябрьского района. Эти проекты позволили благоустроить территорию почти каждого населенного пункта в районе. Среди проектов есть как привычные для инициативного бюджетирования проекты в рамках муниципальных полномочий, так и нестандартные. Например, проекты ремонта кровли многоквартирных домов, восстановления памятных исторических мест, строительство часовен, замена въездных знаков, обустройство опорного казачьего пункта. Диапазон стоимости проектов также различается – от относительно недорогих проектов ограждения детских площадок и ремонта колодцев до финансово емких проектов по ремонту моста и приобретения водонапорной башни, газификации.

2020 г. стал достаточно трудным для реализации проектов инициативного бюджетирования в связи с введением связанных с коронавирусной инфекцией ограничений. Тем не менее, несмотря на это, практически все основные показатели, характеризующие развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации, выросли. Так, в 2020 г. в 73 субъектах Российской Федерации на проекты, отобранные с участием граждан или с учетом их мнения, было направлено около 31,8 млрд руб. (2019 год – 24,1 млрд руб.; +32%), включая 16,8 млрд руб. из региональных бюджетов (2019 г. – 13,1 млрд руб.; + 28,2%). При этом софинансирование за счет средств населения и юридических лиц снизилось до 2,0 млрд руб. (2019 г. – 2,2 млрд руб.; - 9,1%) [113].

Безусловно, инициативное бюджетирование несет в себе достаточно серьезный потенциал в плане развития и совершенствования механизмов стратегического планирования. Вместе с тем, отсутствие законодательного регулирования

практики инициативного бюджетирования, более того, — определения в нормативно-законодательных актах самого понятия ИБ не только ограничивает распространение этого института, но и создает сложности в оценке эффективности различных проектов и их реализации. В представленном проекте закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» № 40361-8 инициативное бюджетирование даже не упоминается.

В отсутствие федерального закона об инициативном бюджетировании, регионы взяли на себя инициативу в нормативно-правовом регулировании этого вопроса. Так, специальные региональные законы, регулирующие практику инициативного бюджетирования, приняты в Пермском крае (2016 г.), в Кемеровской области (2018 г.).

Полагаем, что необходимо внести изменения в федеральные законы № 131-ФЗ и № 184-ФЗ, включив в них определения понятия и основных форм инициативного бюджетирования, а также в БК РФ, — в части дополнения принципов бюджетной системы Российской Федерации принципами участия населения, сотрудничества со всеми заинтересованными субъектами и т.д. Следует подумать и о методической помощи региональным органам власти и органам местного самоуправления в разработке и реализации государственных и муниципальных проектов ИБ.

Сегодня много говорят о необходимости интегрирования механизмов инициативного бюджетирования, с одной стороны, и развития ТОС — с другой. Несомненно, это важное направление. Однако не менее важным, по нашему мнению, является нахождение точек соприкосновения и сочленения механизмов ИБ и практики территориального стратегического планирования. На сегодняшний день эти два процесса развиваются полностью обособленно друг от друга. Показателем этого является то, что, например, на сайте стратегического планирования сложно найти публикации, где бы так или иначе упоминались, оценивались, или учитывались новые

формы участия населения в определении бюджетных расходов. Интеграция механизмов стратегического планирования и инициативного бюджетирования способна, на наш взгляд, стать дополнительным фактором, обеспечивающим устойчивое развитие пространственной экономики. Возможно, это создаст предпосылки и для увеличения доли региональных и муниципальных средств, распределяемых через механизм инициативного бюджетирования. Ведь как показывает мировой опыт, доля участия территориальных бюджетов в финансировании партисипаторных проектов может достигать 20–25% (в среднем, 5%). В России же, как мы видели, эта доля гораздо ниже.

Одним из примеров в развитии механизмов инициативного бюджетирования стала Республика Карелия. Если поддержка ТОС лучше всего работает в небольших населенных пунктах и направлена на решение локальных проблем, то программа поддержки местных инициатив охватывает все населенные пункты и связана с решением более сложных проблем развития территории. Существующая с 2021 г. программа «Народный бюджет» направлена на решение проблемы инфраструктурного обеспечения в крупных населенных пунктах. Стоимость проектов в рамках Программы поддержки местных инициатив составляет от 200 тыс. до 4 млн руб. Для более крупных проектов, с 2017 г. сумма республиканской субсидии на один проект была увеличена до 1 млн руб.

Интересным представляется опыт инициативного бюджетирования Озерского городского округа Челябинской области, реализованного еще в 2018–2019 гг. Целью данного проекта стала консолидация местного сообщества на основе общих стратегических интересов и целей. Были использованы современные формы и методы донесения до населения информации о процессе стратегического планирования, предусматривающие эффективную «обратную связь». Помимо традиционных механизмов информирования населения (публикация проектов нормативных актов, сообщения в печатных

СМИ, публичные слушания), были освоены и новые для Озёрска формы: Интернет-каналы (обсуждения на форумах популярных местных сайтов, «прямой эфир» с разработчиком проекта Стратегии), общественные обсуждения с участием представителей НКО, организация работы над проектом в рамках созданного Общественного совета по стратегическому планированию. Что важно, – процесс обсуждения стратегических направлений развития округа был взаимоувязан с обсуждением мероприятий по программе «Формирование комфортной городской среды». Тем самым, была обеспечена основа для изменения «масштаба взгляда»: от проблем благоустройства своего двора жителям предложено обсудить условия проживания в городе в целом (включая благоустройство общественных пространств) и, как итог дальнейшего развития практики, активно участвовать в разработке стратегических решений [156].

Всего в рамках Программы поддержки местных инициатив было реализовано 478 проекта на сумму более 400 млн руб., из них большую часть составили средства республиканского бюджета. Среди наиболее востребованных – проекты обустройства детских и спортивных площадок, благоустройства территории населенных пунктов, ремонта и реконструкции объектов культуры и пр. Количество благополучателей в рамках данных проектов в 2020 г. было оценено в 545 тыс. человек, что составило более 80% жителей Республики [113, С.41].

Несмотря на имеющиеся передовые практики взаимодействия органов местного самоуправления, населения и бизнеса в процессе стратегического планирования, указанное взаимодействие недостаточно, а иногда и практически полностью отсутствует. Эта проблема является одной из центральных (после дефицита финансовых ресурсов) в практике муниципального стратегирования, что, безусловно, снижает его возможности и эффективность использования.

Решение проблемы, помимо прочего, видится в использовании передовых технологий управления, способных повы-

сит информированность населения о том, что происходит в их муниципальном образовании, какие проблемы требуют первейшего решения и какие возможные решения предлагаются. И здесь важное значение приобретает освещение насущных проблем через Интернет. Сайты муниципальных образований, интернет-порталы – все это не только должно быть, но и быть доступным для населения и представителей бизнеса. В этом направлении уже работают многие муниципальные образования.

Так, в рамках подписанного главой Норильска в августе 2022 г. соглашения с Проектным офисом развития Арктики (ПОРА) по вопросам устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации о разработке стратегии социально-экономического развития Норильска до 2030 года разработана специальная технология, в рамках которой собираются предложения жителей и их мнения по развитию территории. Подготовлены локации для живых обсуждений с различными целевыми группами, организован дискуссионный клуб для работы с экспертами²⁹.

Резюмируя, можно сделать ряд выводов. Прежде всего следует признать, что включение муниципального уровня в механизмы стратегического планирования Российской Федерации представляет собой значимую институциональную новацию в системе пространственного развития страны. Вместе с тем, до сих пор существует совокупность проблем, требующих к себе самого пристального внимания. Эти проблемы таковы.

1. Недостаточная согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования регионального и муниципального уровней. Эта проблема просматривается как в вопросе целеполагания, так и в установке приоритетов,

29. С 1 сентября 2022 года у специалистов по организации инженерных изысканий и организации архитектурно-строительного проектирования (Главные инженеры проектов, Главные архитекторы проектов), сведения о которых на основании ч. 1 ст. 55.5-1 Градостроительного кодекса Российской Федерации вносятся в Национальный реестр специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, появляется обязанность в прохождении независимой оценки [176].

задач, мероприятий, показателей, необходимых финансовых ресурсов и пр.

2. Низкая степень вовлеченности населения, бизнеса, общественных организаций в процессы стратегического планирования в муниципальных образованиях (как на стадии разработки, так и, особенно, на этапе реализации муниципальных стратегий).

3. Отсутствие понимания возможностей института межмуниципального сотрудничества в качестве фактора, расширяющего возможности стратегического планирования, как на уровне муниципальных образований, так и на вышестоящих уровнях публичной власти. Как следствие, — недостаточное использование названного института в координации муниципальных стратегий и других документов стратегического планирования, обмене информацией, опытом стратегического планирования, формировании совместных банков статистических данных и т.д.

4. Недостатки действующей системой межбюджетных отношений, обуславливающие невозможность спрогнозировать предоставление трансфертов местным бюджетам со стороны субъектов Российской Федерации.

5. Недостаточный уровень подготовки муниципальных служащих, неизбежно ограничивающий и их возможности в разработке документов стратегического планирования. Определенную роль здесь могло бы сыграть участие региональных и федеральных органов в организации необходимого методического обеспечения, однако, пока что, это участие ограничивается лишь региональным уровнем.

6. Неудовлетворительное состояние муниципальной статистики, не позволяющее получить необходимую первичную информацию для разработки документов стратегического планирования на этом уровне.

УКРЕПЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БАЗЫ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ И ПЕРЕХОД К МОДЕЛИ ИХ САМОРАЗВИТИЯ*

Местное самоуправление (МСУ) является составным элементом системы управления, направленным на решение проблем и запросов местного населения. Сфера деятельности местного самоуправления закреплена в ФЗ № 131 и в Конституции страны, в которых представлена роль МСУ как органа, обеспечивающего участие жителей муниципального образования управление муниципальной собственностью в целях удовлетворения их социально-экономических потребностей. Конституцией Российской Федерации закреплены принципы, подтверждающие экономическую самостоятельность МСУ в развитии муниципального образования. Принцип экономической самостоятельности на сегодня является главным звеном совершенствования местного самоуправления. И в первую очередь это касается таких проблем, как формирование доходной части местных бюджетов, управление муниципальной собственностью, собираемости налогов и т.д.

10.1. Финансово-бюджетные основы местного самоуправления и пути их укрепления

Совершенствование МСУ, усиление его саморазвития предполагает, в первую очередь, укрепление финансовой базы муниципального образования с целью решения социальных

* При подготовке данной главы использовались ранее подготовленные материалы: Экономическая составляющая современной модели развития местного самоуправления // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Т. 12, № 3А. С. 345–359.

и экономических задач своей территории. Применительно к муниципальному звену самостоятельность бюджетов предполагает финансовую независимость от других уровней бюджетной системы. Однако этот принцип не соблюдается из-за дефицитности как бюджетов самих субъектов федерации, так и подавляющего большинства бюджетов муниципальных образований в России.

Как известно, основными источниками формирования доходной части муниципальных бюджетов являются:

- собственные налоговые доходы и сборы, доходы за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов;

- прочие налоговые и неналоговые доходы.

К собственным доходам относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и доходы, полученные в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений (за исключением средств на исполнение делегированных полномочий). К собственным доходам местных бюджетов относятся также средства самообложения граждан³⁰.

Налоговые доходы бюджетов муниципальных образований включают:

- собственные доходы от местных налогов и сборов, перечень которых ограничен двумя налогами: земельным налогом и налогом на имущество физических лиц);

- отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, передаваемые местным бюджетам в соответствии с бюджетным законодательством³¹;

- государственную пошлину, за исключением государственной пошлины, зачисляемой в соответствии с бюджет-

30. Это разовые платежи граждан, уплачиваемые из принадлежащих им средств, для решения вопросов местного значения, возникающих на территории муниципального образования. Размер платежей устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования. Для отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования, размер платежей может быть уменьшен.

31. Речь идет о нормативах отчислений в муниципальные бюджеты в зависимости от вида муниципального образования от 10 до 15% от дохода с физических лиц.

ным законодательством в доходы федерального бюджета, по нормативу 100% по местонахождению кредитной организации, принявшей платеж.

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет [179]:

- доходов от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности (за исключением движимого имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, — по нормативу 100 процентов);

- доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями;

- части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;

- платы за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности, — по нормативу 100%;

- платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, — по нормативу 100%;

Кроме того, в бюджеты муниципальных образований поступают доходы в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ, а также в виде ассигнований на финансирование отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления и т.д.

К неналоговым доходам также относятся безвозмездные поступления в виде дотаций; субсидий (межбюджетные субсидии); субвенций из федерального бюджета и из бюджетов субъектов Федерации, а также межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы РФ; безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, междуна-

родных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования (последнее сейчас вряд ли возможно). Что же касается средств самообложения физических лиц³², то имеются в виду разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения, которые обсуждаются и принимаются только на местном референдуме (сходе граждан)³³.

Обратной стороной формирования доходной части бюджета является его расходная часть. И вот здесь, как правило, и проявляется несовершенство муниципальной фискальной политики, ограничивающей рост бюджетных доходов, которые приводят к бюджетному дефициту.

Как известно, сбалансированность местного бюджета, может быть достигнута за счет эффективности сбора налогов со всех налогоплательщиков, повышения собственных налогов и особенно доли неналоговых видов доходов, сокращения расходов, сокращения внешних и внутренних заимствований.

Оптимизация фискальной муниципальной политики, ориентирующаяся на уменьшение бюджетного дефицита, предполагает сокращение зависимости бюджета от поступающих регулирующих доходов. В этой связи первостепенным становится задача повышения доходной части бюджета за счет собственных доходов. Это можно сделать либо путем увеличения налоговых, либо за счет неналоговых поступлений [179] в местный бюджет. Однако проблема состоит в том, что поступление собственных налоговых и неналоговых доходов в местный бюджет во многих муниципальных образованиях явно недостаточно. Последнее выражается в том, что планируемые расходы превышают доходную часть бюджета, созда-

-
32. Эти расходы выступают в виде увеличения налогов на местное население под реализацию какого-либо социального проекта, рассчитанного на определенный срок, например, постройка общественного бассейна, школы, должны быть согласованы и одобрены жителями данного муниципалитета.
 33. Размер платежей для граждан устанавливается в равном размере для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

вая тем самым бюджетный дефицит. И такая ситуация характерна даже в достаточно успешных муниципальных объектах. Примером может служить бюджет Одинцовского городского округа на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов [52].

Общий объем доходов бюджета Одинцовского городского округа Московской области составит: в 2022 году – 29961509,630 тыс. руб., а общий объем расходов бюджета Одинцовского городского округа – 32097998,527 тыс. руб. Следовательно, дефицит бюджета Одинцовского городского округа – 2136488,897 тыс. руб. В связи с неопределенностью экономической ситуации из-за введенных санкций на 2023 и 2024 годы запланировано снижение объемов бюджетов. В 2023 г. доходная часть бюджета планируется 29256801,660 тыс. руб., а в 2024 – 25807708,280 тыс. руб. [52] Соответственно, сократится их расходная часть. Однако, если в 2023 г. ожидается дефицит бюджета, то в 2024 г. планируется его профицит. Дефицит бюджета Одинцовского городского округа на 2023 год составит 839000,000 тыс. руб., профицит бюджета округа на 2024 год – 365000,000 тыс. руб.

В настоящее время бюджеты большинства регионов и муниципальных образований, как уже говорилось выше, являются дефицитными, и такая тенденция из-за санкций сохранится в ближайшей перспективе. Для сокращения бюджетного дефицита органы местного самоуправления могут использовать внутренние заимствования в виде кредитов коммерческих организаций. Однако постоянное применение этого инструмента лишь усилит кредитную зависимость и, тем самым, ухудшит финансовое положение муниципально-го образования.

Для оценки эффективности формирования финансовых ресурсов, минимизации бюджетного дефицита, необходимо оценить их источники, т.е. знать, какие доходы наиболее существенны в структуре муниципальных бюджетов.

Анализ доходной части бюджета Одинцовского городского округа на 2022 г. показал, что 47,8 % от общего объема бюджета округа сформированы из налоговых и неналоговых

доходов. Значительную их часть составляет перераспределение налога на физических лиц. Доля межбюджетных трансфертов, получаемых от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, составит 52%³⁴ и 0,2% – это прочие безвозмездные поступления от юридических лиц (средства от инвестконтрактов).

И такое соотношение запланировано на 2023 г., что свидетельствует о сохранении в бюджете значительной доли межбюджетных трансфертов. В 2023 г. их доля в доходах бюджета практически не изменится – 51%. И только в 2024 она несколько снизится до 36%. А это означает, что главной составляющей муниципального бюджета являются не собираемые налоги, а межбюджетные трансферты, что явно не является результатом эффективности экономической деятельности МСУ Одинцовского городского округа. И это вполне объяснимо. Поскольку основная часть межбюджетных трансфертов являются целевыми, поэтому органы местного самоуправления не могут повлиять на направление их расходования. Это серьезным образом нарушает провозглашенный Европейской хартией местного самоуправления принцип свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции, согласно которому предоставляемые органам местного самоуправления субсидии по возможности не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов, и ни не должны быть целевыми [86].

Между тем, несмотря на недостаток объема поступающих налоговых и неналоговых доходов, их внутренняя структура оптимальна. Достаточно сказать, что одним из крупнейших доходных источников бюджета городского округа является налог на имущество, поступления которого в 2022 г. ожидается в размере 31,3% в общем объеме налоговых и неналоговых доходов. Это свидетельствует о том, что МСУ

34. Из них: субсидии – 58,4%; субвенции – 40,5%; иные межбюджетные трансферты – 1,06%; прочие безвозмездные поступления от юридических лиц от реализации инвестиционных контрактов – 0,8%.

Одинцовского городского округа имеет серьезную имущественную базу, эффективное использование которой позволяет получать существенный доход, за счет:

- земельного налога – 25,2% (в общем объеме налоговых и неналоговых доходов) в том числе: земельного налога с организаций 16,5% и земельного налога с физических лиц – 8,7%.
- налога на имущество физических лиц – 6,1%.

Удельный вес налогов на совокупный доход в структуре налоговых и неналоговых доходов в 2022 г. составит 20,4%, включающий прочие поступления, среди которых плата за госпошлину, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и др.

Источниками формирования неналоговых доходов являются:

- доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, предусмотренные в размере 8,9% в общей сумме налоговых и неналоговых доходов, из них: 78,5% от сдачи в аренду земельных участков и 7,8% доходы от сдачи в аренду муниципального имущества. Остальные поступления от использования имущества (плата за установку и эксплуатацию рекламной конструкции, плата за пользование жилыми помещениями, предоставленными по договору социального найма жилого помещения, плата за размещение нестационарных торговых точек, плата за пользование жилыми помещениями, предоставленными по договорам коммерческого найма, и иные поступления;

- доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства запланированы в размере 3,2%. Сюда же входят и прочие поступления.

Местные налоги и сборы в установленных законом рамках регулируются органами местного самоуправления, что позволяет муниципальным органам самоуправления использовать фискальный механизм как инструмент влияния на экономическую и социальную ситуацию, складывающуюся на территории муниципального образования, с одной стороны, предоставляя налоговые преференции тем предприняти-

ям, в продукции которых имеется спрос, а с другой стороны, получая экономические выгоды от сохранения и развития бизнесов, позитивно влияющих на экономическую устойчивость муниципального образования. Грамотно используя муниципальное имущество, МСУ вполне способно привлечь и поддержать бизнес, нацеленный на решение насущных проблем территории. Ведь местные финансы являются, по сути, отношениями между органами местного самоуправления и бизнесом, действующим на данной территории с целью стимулирования развития и удовлетворения потребностей местного населения.

Но здесь надо четко понимать, что предоставление льготных фискальных режимов бизнесу имеет и обратную сторону. Недополученные налоги могут привести к снижению доходной части бюджета, что может сказаться на невыполнении МСУ своих социальных обязательств. При этом непонятно, как и кем будет скомпенсировано сокращение доходной части муниципальных бюджетов. По мнению специалистов, проблему в определенной степени можно решить, если оставлять «не менее 15% собранных на территориях муниципалитетов налогов в их бюджетах для финансирования, в первую очередь, социальных статей и пространственного обустройства территории» [234]. Кроме этого, региональные власти должны полностью финансировать переданные на муниципальный уровень полномочия по социально-экономическому развитию муниципального образования. В новом законопроекте о МСУ такая позиция четко прописана. Все расходы муниципальных бюджетов по выполнению федеральных и региональных задач должны полностью покрываться средствами бюджетов соответствующего уровня.

В целом можно сказать, что финансовые возможности значительной части муниципальных образований пока явно не соответствуют тем задачам, которые должны решать органы местного самоуправления, о чем свидетельствует их высокая дотационность, а, следовательно, и недостаточная

экономическая самостоятельность. Предоставление госдо- таций позволяет государственным органам власти влиять на отдельные решения МСУ в интересах выполнения не насущ- ных муниципальных потребностей, а направлять их на реше- ние государственных проектов.

Однако именно экономическая самостоятельность и яв- ляется важным принципом местного самоуправления. Ана- лиз зарубежного многолетнего опыта роли местного само- управления является ярким тому подтверждением.

«Демократические государства давно признали досто- инства местного самоуправления и отвели ему особое место в структуре власти» [244]. Как известно, сущностью муници- пального управления является публичная власть, и то в чьих интересах она реализуется. Эти различия обусловлены суще- ствованием двух моделей местного самоуправления, которые по-разному определяют формирование финансовых ресурсов и компетенции органов местного самоуправления. Речь идет об англосаксонской и европейской модели МСУ, в которых степень самостоятельности принятия социально-экономиче- ских решений имеет определенные отличия.

Англосаксонская модель предполагает значительную степень автономии МСУ, характеризующуюся полной сво- бодой выбора населением органов местного самоуправления без присутствия государственных представителей. Эта мо- дель местного самоуправления применяется в таких стра- нах, как Великобритания, Швеция, США, Канада, Австралия, Швейцария, которые являются федеративными государства- ми и имеют аналогичные России виды муниципальных дохо- дов: налоговые, неналоговые и межбюджетные трансферты. Однако в отличие от России в этих странах доля межбюджет- ных трансфертов значительно ниже. Так, в России, их величи- на на 20% выше, чем в Канаде. В Швейцарии доля налоговых доходов составляет более 50%, неналоговых доходов – 24,7%, межбюджетные трансферты – 21,2%. Следовательно, в Швей- царии собственные доходы местных бюджетов составляют более 70%, в Канаде – около 60%, а в среднем по России –

36,2% (в Одинцовском городском округе – 31,3%). Такое соотношение показывает, что швейцарские муниципалитеты являются практически финансово самостоятельными, канадские – относительно финансово обеспеченными, а российские – финансово не обеспеченными и несамостоятельными [67]. А это означает, что высокая собираемость местных налогов позволяет муниципальным властям самостоятельно решать локальные экономические и социальные проблемы, в то время как компенсация бюджетного дефицита российских муниципальных образований путем межбюджетных трансфертов, обуславливает значительную зависимость их местных бюджетов от вышестоящих бюджетов и ориентирована на выполнение задач вышестоящих региональных органов власти.

Европейская модель МСУ наибольшее распространение получила в таких странах, как Франция, Бельгия, Италия, Испания, а также в странах Латинской Америки. Эта модель несколько иначе трактует сущность местного самоуправления. В некотором роде она представляет собой вертикальную структуру, при которой местные органы власти подчиняются вышестоящим госорганам. Полномочия местного самоуправления ограничены наличием специальных государственных представителей местного самоуправления. Использование этой модели имеет еще одну особенность. Она ориентирует госорганы страны на преодоление экономического неравенства между отдельными субъектами ее муниципальных образований. Такое выравнивание достигается путем предоставления местным бюджетам государственных дотаций. А это означает, что самостоятельность местного самоуправления может быть также ограничена, а дотации не всегда могут быть экономически целесообразны, поскольку спускаются сверху, и подчас не учитывают потребности местного сообщества. Имея целевой характер, они предоставляются как долевой капитал к местным финансам под определенный проект. В этом случае средства местных бюджетов могут быть использованы менее эффективно.

Так, конституцией ФРГ предусмотрено, что потребности Федерации и земель в покрытии расходов должны регулироваться таким образом, чтобы достичь их экономического выравнивания, избежать чрезмерной нагрузки на налогоплательщиков и обеспечить равный уровень жизни на всей территории Федерации. основополагающий принцип обеспечения сбалансированности местных бюджетов заключается в том, что «материально-финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны их полномочиям и что эту соразмерность в установленном законом порядке обеспечивает государство» [109].

Безусловный интерес представляет практика формирования муниципальных бюджетов в Японии. Местные бюджеты в Японии в отличие от российских всегда профицитны. Доля межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов местных бюджетов Японии (около 15%, т.е. в 4 раза меньше, чем в России, что свидетельствует о большей ориентированности местных бюджетов Японии на формирование доходной части бюджетов за счет собственных ресурсов. Подтверждением чему является структура местных налогов префектур, состоящая из: налога на доходы населения — 39,4%; налога на доходы предприятий — 20,4% (в России налог на прибыль); налога на местное потребление — 19,8%; транспортного налога — 9,9%. Муниципальные бюджеты Японии на 89,5% образуются за счет налоговых и неналоговых доходов, что позволяет им проводить самостоятельную экономическую политику.

Таким образом, основная проблема формирования российских муниципальных финансов состоит в том, что их доходы явно недостаточны для проведения эффективной экономической деятельности и нуждаются в межбюджетных трансфертах из федеральных и региональных бюджетов, что не всегда можно использовать самостоятельно на решения насущных задач территории.

10.2. Экономические механизмы и стимулы саморазвития муниципалитетов

Современная модель местного самоуправления не отвечает в полной мере потребностям социально-экономического развития муниципальных объектов. И тому есть причины. Во-первых, органы местного самоуправления постоянно испытывают нехватку финансовых ресурсов, необходимых не только для выполнения текущих задач, но, и что важно, для решения долгосрочных. Во-вторых, наблюдается незаинтересованность, некомпетентность, а в некоторых случаях и коррумпированность местных органов власти, что отрицательно сказывается на экономической ситуации в муниципальном объекте. Отсутствие необходимых компетенций местного руководства приводит к принятию зачастую решений, не совпадающих с конкретными запросами территории, а актуальные проблемы остаются при этом без внимания.

Между тем, роль местного самоуправления крайне важна для развития муниципального образования. Близость к запросам и ресурсным возможностям муниципального объекта позволяет МСУ решать те задачи, которые наиболее существенны для местного населения. Одновременно учитывая структуру потребностей локальных рынков, органы местного самоуправления могут стимулировать бизнес, особенно малый, нацеленный на удовлетворение запросов населения, создавая, тем самым, благоприятный предпринимательский климат на своей территории.

Учитывая роль местного самоуправления, государство старается использовать его возможности наиболее полно, о чем свидетельствует непрекращающаяся законодательная деятельность в области расширения возможностей МСУ. Речь идет о новом законопроекте, вносящем существенные изменения в организационную структуру муниципальных образований, а также в финансовое обеспечение делегируемых ему федеральных и региональных обязательств и полномочий.

В новом законопроекте сформулированы следующие функции местного самоуправления, среди которых центральное место отводится укреплению экономической самостоятельности МСУ:

- местное самоуправление должно создавать условия для активного привлечения населения в принятие решений, касающихся улучшения социально-экономической среды муниципального образования;

- органы местного самоуправления должны проявлять экономическую самостоятельность в управлении финансовыми ресурсами и муниципальной собственностью с целью создания благоприятного предпринимательского климата на своей территории;

- местное самоуправление нацелено на развитие местной инфраструктуры, культурных и образовательных объектов муниципального образования с целью улучшения качества жизни населения;

- охрана экологии и развитие рекреационных ресурсов территории;

- правопорядок и защита интересов жителей муниципального образования.

Перечисленные функции дополняются также рядом полномочий, переданных вышестоящими органами власти. В отличие от собственных целей их исполнение, как уже говорилось выше, должно сопровождаться выделением средств из бюджетов соответствующих органов власти.

В законопроекте подчеркивается необходимость активизировать работу местных органов власти по созданию условий для бизнеса, развитие которого требует наличия помещений, зданий и прочего имущества, находящегося в муниципальной собственности. А это означает, что органы местного самоуправления, являясь собственниками этого имущества, вправе самостоятельно распоряжаться муниципальной собственностью, передавать имущество во временное или постоянное пользование, а также совершать с ним любые сделки и получать за это соответствующий доход.

В результате создается основа для финансовых взаимоотношений между местными органами самоуправления и физическими лицами, а также хозяйствующими субъектами, расположенными на их территории.

Формирование эффективной системы управления муниципальным имуществом требует от органов местного самоуправления соблюдения следующих условий:

- полного учета муниципального имущества и ведение реестра, обеспечивающего описание составляющих его объектов учета;
- оптимального принятия управленческих решений по использованию муниципального имущества, в том числе при его отчуждении, передаче в пользование или доверительное управление, внесении в качестве залога при обеспечении кредитных обязательств (ипотека и др.);
- соответствующего содержания и эффективного использования муниципального имущества с целью повышения инвестиционной привлекательности муниципальной недвижимости и улучшения муниципальной инфраструктуры;
- простого и удобного доступа предпринимателей к участию в эксплуатации (путем аренды или приобретения) муниципальных объектов недвижимости;
- эффективного контроля за сохранностью и использованием по целевому назначению муниципального имущества с извлечением максимального эффекта.

Конечным результатом деятельности органов местного самоуправления в области рационального использования муниципальной собственности является увеличение поступлений в доход местных бюджетов от использования некоммерческого и коммерческого муниципального имущества. Полученные путем аренды или продажи муниципального имущества средства позволяют местным органам самоуправления самостоятельно решать наиболее важные социально-экономические проблемы, стимулировать развитие тех предприятий, доходы которых обеспечат пополнение местных бюджетов для дальнейшего развития территории.

Наличие такого имущества и его эффективное использование дает более широкие полномочия для самостоятельной экономической деятельности МСУ. Возникает четкая взаимосвязь между муниципальным имуществом МСУ и потребностями в нем предпринимателей. И чем такая взаимосвязь устойчивее, тем выше экономическая самостоятельность МСУ. Продажа или сдача муниципального имущества в аренду — важный финансовый источник местного бюджета, на который может влиять местная власть и в рамках которого она заинтересована в развитии местного бизнеса. Имея все полномочия по управлению муниципальной собственностью МСУ вправе отслеживать, как она используется. Результатом такой проверки будет являться оценка сведений по «проблемным» объектам недвижимости, выявление неучтенных объектов недвижимости, уточнение правомерности пользования объектами недвижимости и, главное, увеличение налоговых и неналоговых поступлений в местный бюджет.

В ходе проведения инвентаризации могут выявляться объекты недвижимости, находящиеся в муниципальной собственности, используемые неэффективно или совсем не используемые. Для уменьшения затрат по содержанию подобного имущества и увеличения собственных доходов бюджета муниципального образования органами местного самоуправления осуществляется либо продажа объекта, либо сдача его в аренду. Отслеживание использования муниципального имущества предполагает создание информационной системы управления имуществом-земельным комплексом, в рамках которой составляется реестр, содержащий необходимые сведения по земельным участкам и объектам недвижимости, отслеживаются арендные платежи, продажи имущества на основании соответствующих договоров. Заинтересованность органов местного самоуправления в эффективном использовании своей собственности может обеспечить привлечение как инвесторов, так и предпринимателей в освоении местных ресурсов, особенно если речь идет о туристических и ре-

креационных территориях или о наличии развитой рыночной инфраструктуры.

Однако фискальные полномочия местного самоуправления крайне ограничены, так как все основные налоги (налог на прибыль, НДС, НДФЛ за исключением части налога на доходы физических лиц) в местные бюджеты не поступают. Даже налог на прибыль муниципальных унитарных предприятий не поступает в местный бюджет³⁵.

На наш взгляд, отчисления от прибыли унитарных предприятий хотя бы в размере 15%, следует оставлять в муниципальном объекте, что повысит заинтересованность в их деятельности, а также сформирует вполне реальный резерв для расширения объема собственных налоговых поступлений в местные бюджеты. Однако в новом законопроекте нет изменений в системе муниципальных налоговых и неналоговых доходов. Поэтому на ближайшую перспективу роль межбюджетных трансфертов сохранится.

Не исключается и такой источник финансовых средств, как займы и выпуск ценных бумаг. Однако, учитывая сложившуюся ситуацию с введением жестких санкций этот источник ресурсов может и не понадобиться, так как правительство собирается выдавать регионам бюджетные кредиты под ставку 0,1% годовых, что избавит их от необходимости брать банковские кредиты. Возможно, такое предложение будет распространено и на муниципальные объекты. В ином случае следует предусмотреть возможность перекредитования муниципальных объектов из полученных кредитов на решение их наиболее острых социально-экономических проблем. В условиях санкционной политики также рассматривается предложение о выделении укрупненных региональных субсидий, в которых будет предусмотрена и часть средств для муниципальных образований. Важным в этом случае является то, что органы местного самоуправления смогут самостоятельно пе-

35. Муниципальное унитарное предприятие, платит налог на прибыль по ставке 20% от полученной прибыли, из них по ставке 17% – в бюджет региона, 3% – в федеральный бюджет, но не платит в местный бюджет.

пераспределять выделенные средства на те объекты, которые для них наиболее значимы.

Устойчивой тенденцией последних лет является вовлечение населения в финансирование проектов, связанных с решением вопросов местного значения. С одной стороны, это повышает интерес жителей к участию в управленческих процессах, а с другой — дает возможность привлечения дополнительного финансирования. Наиболее часто применяются следующие механизмы вовлечения населения: самообложение граждан; инициативное бюджетирование; краудфандинг [253].

Оценить экономическую деятельность муниципального образования можно, рассмотрев разрабатываемые муниципальные программы социально-экономического развития.

В частности, практический интерес представляет программа Одинцовского городского округа Московской области «Предпринимательство», рассчитанная на 2020–2024 годы [51]. Целью программы является достижение устойчиво высоких темпов экономического роста, обеспечивающих повышение уровня жизни жителей Одинцовского городского округа.

Программа включает следующие подпрограммы: инвестиции; развитие конкуренции; развитие малого и среднего предпринимательства; развитие потребительского рынка и услуг на территории муниципального образования Московской области. Реализация мероприятий, запланированных в подпрограммах, полностью осуществляется из местного бюджета.

Важным направлением подпрограммы «инвестиции» является создание благоприятного инвестиционного климата в связи с чем создана АО «Корпорация Московской области» по повышению инвестиционной привлекательности Одинцовского городского округа и реализации на его территории инвестиционных проектов. Органы местного самоуправления направляют в АО «Корпорация Московской области» информацию о наличии земельных участков и помещений для привлечения потенциальных инвесторов. Корпорацией соз-

дана единая автоматизированная система «Перечни инвестиционных проектов, реализуемых и предполагаемых к реализации на территории Московской области». Целью реализации данных проектов является организация промышленных парков, технологических парков, промышленных площадок, в частности, на территории Одинцовского городского округа; сохранение и развитие инфраструктуры Одинцовского городского округа; осуществление поддержки промышленных и научных организаций, развитие промышленного потенциала Одинцовского городского округа.

Большое внимание уделяется органами местного самоуправления развитию конкуренции. На эти цели из местного бюджета в 2022 г. выделяется 48,174 тыс. руб. Такая же сумма запланирована на 2023 и 2024 г. Внимание к вопросам развития конкурентной среды объясняется наличием ряда проблем, препятствующих осуществлению прозрачной и эффективной системе закупок. Среди них:

- недостаточный уровень квалификации сотрудников контрактных служб;
- недостаточность информирования общественности о предполагаемых потребностях в товарах (работах, услугах);
- неэффективность самостоятельного проведения закупок небольшого объема;
- потребность в повышении качества контроля закупочной деятельности заказчиков.

Для преодоления указанных проблем в Одинцовском городском округе разработан и внедрен стандарт развития конкуренции, ориентированный на выполнение следующих требований: утверждение и корректировка перечня рынков; разработка и актуализация «дорожной карты»; проведение мониторинга рынков; информирование субъектов предпринимательской деятельности и потребителей товаров, работ и услуг о состоянии конкурентной среды и деятельности по содействию развитию конкуренции.

Следующей по значимости является подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства». Объем выде-

ленных бюджетных средств в 2022, 2023 и 2024 г. составит 20 млн руб. ежегодно.

На сегодняшний день Одинцовский городской округ является лидером среди муниципальных образований Московской области по количеству субъектов малого и среднего предпринимательства³⁶. В округе сложилась устойчивая тенденция увеличения числа МСП. Ежегодный их прирост составляет около 3,5–4 тыс. единиц [51]. Достигнутые показатели развития не крупного предпринимательства свидетельствуют о его роли в развитии предпринимательства в городском округе.

Однако, несмотря на успешное развитие предпринимательства, уровень развития малого и среднего бизнеса в Одинцовском городском округе с точки зрения потребностей данной территории, особенно в сфере ЖКХ, образовании, здравоохранении, и в инновационной сфере – недостаточен.

В качестве основных проблем, сдерживающих развитие малого и среднего предпринимательства, в подпрограммы отнесены:

- отсутствие стартового капитала и профессиональной подготовки для успешного начала предпринимательской деятельности, а также средств на развитие предпринимательской деятельности;
- высокие процентные ставки банковских кредитов, отсутствие долгосрочного, льготного кредитования.

В подпрограмму развития МСП включены мероприятия, направленные на оказание финансовой поддержки МСП путем частичной компенсации затрат на приобретение оборудования и затрат предпринимателям, работающим в социально-ориентированных отраслях. Однако ежегодно выделяемые средства из городского бюджета, на наш взгляд, явно недостаточны.

Следует отметить, что на долю реализации поддержки МСП в программе «Предпринимательство» на 2022–2024 гг.

36. Количество субъектов малого и среднего предпринимательства в округе составляет 21775 единиц, из них юридических лиц – 8809, индивидуальных предпринимателей – 12966 [51].

выделяется всего 27,9% бюджетных средств, в то время как на подпрограмму «Развитие конкуренции» 67,3% и всего 4,7% на развитие потребительского рынка и услуг. Однако, учитывая характер заявленных задач, выделяемых средства может не хватить, особенно с учетом введенных в конце февраля 2022 г. жестких мировых санкций, которые безусловно скажутся практически на всем малом и среднем бизнесе. Вполне реально могут возникнуть противоречивые явления. С одной стороны, запрет на многие виды импорта и обрушение логистических цепочек отразится на росте стоимости продукции МСП, спрос на которую может снизиться из-за падения реальной зарплаты. С другой стороны, в условиях легализации параллельного или серого импорта появятся предпосылки увеличения числа занятых в малом предпринимательстве, возродится челночный бизнес. Более активно начнется рост «самозанятых», особенно среди таких групп населения, как женщины, молодежь, инвалиды.

Такая ситуация не была заложена в данной программе, что явно потребует ее дальнейшей корректировки, с учетом поддержки МСП с целью предотвращения безработицы.

Отсутствуют в подпрограмме и меры поддержки, связанные с льготной арендой и другими преференциями, хотя именно запрос на аренду муниципального имущества наиболее вероятен от предпринимателей малого и среднего бизнеса, который в нем нуждается значительно больше, чем крупный.

Не содержится в подпрограмме оценка эффективности используемого имущества, предоставленного в аренду, с целью выявить арендаторов, неэффективно распоряжающихся муниципальным имуществом. Регулярное проведение инвентаризации позволило бы органам МСУ избавляться от убыточных предприятий путем отказа им от аренды и передачу зданий, земельных участков, строений, нежилых помещений либо другого муниципального имущества тем малым предприятиям, которые успешно работают, и продукция которых востребована на данной территории.

На реальную поддержку малого сектора можно рассчитывать, если, наконец, заработает новый подход к малому бизнесу, связанный с внедрением проекта по созданию экосистемы поддержки бизнеса на базе цифровой платформы малого и среднего предпринимательства, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 21.12.2021 № 2371. Реализация проекта рассчитана на период с 1 февраля 2022 года по 1 февраля 2025 года [145].

Экосистема цифровой экономики – это партнерство организаций, обеспечивающее постоянное взаимодействие принадлежащих им технологических платформ, прикладных интернет-сервисов, аналитических систем, информационных систем органов государственной власти, организаций и граждан [247]. Экосистемы приходят на смену кооперационно-сетевым системам и представляют собой следующую, более высокую стадию организации, в том числе, поддержки и развития малого и среднего предпринимательства. Их цифровизация обеспечивает возможность работы с big data, а значит возможность более оперативно принимать обоснованные бизнес-решения.

Проект «Цифровые платформы» для субъектов МСП ставит своей целью создание комплексной системы альтернативных механизмов расширения доступа субъектов МСП к финансированию, основанной на внедрении механизма привлечения средств через интернет-платформы, с помощью которой предприниматели смогут дистанционно из любого места при наличии интернета получать необходимую поддержку. Иными словами, с помощью цифровых платформ³⁷ удастся создать цифровую инфраструктуру рынков, причем, что очень важно, на региональном и муниципальном уровнях и тем самым устранить сложные экономические связи и цепочки посредников.

37. «На сегодняшний день Цифровая платформа позволяет предпринимателям воспользоваться 11 онлайн-сервисами, необходимыми для открытия и ведения бизнеса. Планируется, что к концу года их число достигнет 15». [145]

В процессе внедрения цифровых платформ на региональном уровне меры поддержки МСП сформированы отдельным блоком, в котором уже сейчас насчитывается 37 видов услуг и сервисов, представленных десятью регионами. Такие платформы поддержки МСП доступны предпринимателям, чьи фирмы, зарегистрированы в Московской, Новосибирской, Свердловской, Томской и Челябинской областях, Алтайском и Пермском краях, в Москве, Санкт-Петербурге, а также в Республике Бурятия. К концу периода к цифровым платформам будут подключены предприниматели остальных регионов, и по возможности муниципальных образований.

В этих условиях органы МСУ должны сформировать и оцифровать перечень услуг, которые в рамках своих полномочий, они могут предложить местному малому бизнесу. Главной задачей МСУ в этих условиях является обеспечение бесперебойной работы Интернета и доступа к нему малых предприятий. Причем данный реестр лучше разработать в виде мобильного приложения. Аналогичным образом должны быть представлены перечни товаров и услуг, спрос на которые предъявляет местное население. Переход на экосистемы позволит в значительной степени облегчить условия для вновь создаваемых компаний малого предпринимательства. Получать дистанционно любую информацию, особенно ту, которая касается программ поддержки малых предприятий, необходимой для становления и развития малой экономики. В экосистему смогут включиться различные институты, начиная от федеральных и заканчивая муниципальными. Это и фонды поддержки малого бизнеса регионального и местного уровня, и местные администрации, банки, региональные ведомства и федеральные министерства и агентства и др.

Через такую экосистему электронных связей будет доступна любая информация, которая необходима малым предпринимателям в любой момент³⁸. На цифровую платформу к 2024 г. предполагается перевести более 20 разнообразных

38. Учитывая переход на экосистему поддержки малого бизнеса о условиях ее получения в регионах и муниципалитетах можно узнать на региональном портале МСП «Город». [145]

сервисов для малого и среднего бизнеса [145]. Переход на экосистемы поддержки МСП позволит активнее задействовать потенциал институтов местного самоуправления, что станет важным фактором для расширения экономической самостоятельности муниципальных объектов и, безусловно, положительно скажется на их социально-экономическом развитии.

Все сказанное выше позволяет сделать вывод, что расширение экономической самостоятельности органов местного самоуправления невозможно без изменения существующей фискальной политики, внимание которой должно быть сконцентрировано на повышении доли собственных доходов при формировании муниципальных бюджетов, на их сбалансированность с расходами, на сокращение зависимости местного бюджета от региональных и федеральных трансфертов.

В развитых странах с отлаженной системой межбюджетных отношений местные бюджеты, как правило, бездефицитны, что является результатом неукоснительного соблюдения принципа сбалансированности доходов и расходов. В Российской Федерации местные бюджеты оказываются самым уязвимым звеном в бюджетной системе страны, неспособным адекватно исполнять свои полномочия, прежде всего, в социальной сфере, расходы на которую, в основном, переданы на местный уровень.

К числу проблем формирования и использования местных бюджетов следует отнести следующие:

- низкая собираемость доходов, отражающаяся на финансовой самостоятельности муниципальных образований;
- неэффективность расходов бюджетов, наличие фактов нецелевого использования средств, отсутствие системы мониторинга состояния и качества управления государственными и муниципальными финансами;
- превышение доли налоговых доходов (отчисления от регулируемых налогов) над собственными налоговыми и неналоговыми доходами, при формировании местных бюджетов, что в значительной степени делает их зависимыми от региональных бюджетов.

В структуре доходов местных бюджетов важное место занимает финансовая помощь, которая осуществляется в различных формах: дотации, субвенции, средства фондов финансовой поддержки, взаимные расчеты. Эти формы, наряду с налоговыми отчислениями от федеральных и региональных регулирующих налогов, являются составными элементами механизма бюджетного выравнивания. Однако чем выше доля таких трансфертов, тем слабее заинтересованность органов местного самоуправления в принятии самостоятельных решений, которые бы в большей степени отвечали экономическим потребностям муниципального объекта. Нерешенными до конца остаются вопросы разграничения полномочий, спущенных сверху, и местными задачами в аспекте источников их финансирования. Сохраняется дисбаланс по линии «полномочия — бюджетная обеспеченность муниципалитетов».

Учитывая структуру потребностей локальных рынков, органы местного самоуправления могут самостоятельно влиять на бизнес, в первую очередь оказывая поддержку не крупному предпринимательству. В этой связи определяющим фактором экономической самостоятельности МСУ может стать курс на развитие рыночных институтов малой экономики, разработка программ развития МСП, переходя для этого на экосистемы поддержки малого и среднего предпринимательства.

Однако пока муниципальные образования не будут иметь достаточного уровня собственных источников доходов существующей имущественной базы, говорить об экономической самостоятельности органов местного самоуправления явно преждевременно.

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО; ЕГО РОЛЬ В УКРЕПЛЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И В АКТИВИЗАЦИИ АГЛОМЕРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ*

11.1. Институт межмуниципального сотрудничества: природа и мировой опыт

Местное самоуправление представляет собой одну из составляющих федеративных отношений. Ее особенностью является то, что это уровень, наиболее приближенный к населению, где с одной стороны, решаются задачи обеспечения повседневных нужд населения, а с другой – наиболее полно реализуются демократические принципы современного общества. И если задача решения вопросов местного значения предполагает соответствующую обеспеченность ресурсами, то демократические принципы требуют приближения местной власти (органов местного самоуправления) к населению. Необходимость решения двух названных задач приводит к определенному противоречию – между необходимостью обеспечения демократических принципов управления (самоуправления), с одной стороны, и экономическими (прежде всего финансовыми, но не только) ресурсами, необходимыми для решения местных проблем. Очевидно, что демократические принципы предполагают приближение органов власти и управления к населению, что, при прочих равных условиях,

* При подготовке данной главы использовались ранее опубликованные материалы: *Одинцова Л.В., Валентик О.Н.* Становление системы стратегического планирования в муниципальном звене управления: Доклад. М.: Институт экономики РАН. 2018.

требует определенного дробления территории. Однако такое дробление, в свою очередь, с неизбежностью приводит к снижению возможностей решения социально-экономических проблем населения.

Все предпринимаемые за последние десятилетия шаги в сфере реформирования местного самоуправления представляли собой, в конечном счете, попытки решения этого противоречия. Однако все маятниковые шатания от разукрупнения муниципальных образований к их укрупнению, даже при некоторых изменениях в межбюджетных отношениях, так и не привели к формированию эффективной системы местного самоуправления.

На сегодняшний день задача обеспечения экономической самостоятельности местного самоуправления остается в ряду приоритетных. На ее решение сегодня направлен и проект очередного закона о местном самоуправлении, ключевой идеей которого является переход на одноуровневую систему местного самоуправления. Такой переход, по замыслу авторов законопроекта, должен будет, помимо прочего, решить проблему расширения финансовой базы местного самоуправления, расширить возможности для финансирования полномочий местного самоуправления.

Вместе с тем мировой опыт муниципального развития показывает, что проблема дефицита местных бюджетов не является специфически российской. Она существует практически во всех странах, и попытки ее решения путем массового укрупнения муниципальных образований везде неизбежно приводили к ограничению демократических начал муниципального развития.

Мировой опыт дает нам иную форму решения проблемы финансового обеспечения местного самоуправления. Речь идет о межмуниципальном сотрудничестве (или межмуниципальном взаимодействии). Названный институт, не ограничивая демократических основ функционирования местной власти, сохраняя независимость муниципальных образований в решении местных проблем, способствует расширению

возможностей и форм удовлетворения важнейших, общих для нескольких муниципальных образований, социально-экономических потребностей населения.

В зарубежных странах различные формы межмуниципального самоуправления имеют длительную историю. Важность этого института зафиксирована в ст. 10 Европейской Хартии местного самоуправления, ратифицированной Россией в 1998 г. Органы местного самоуправления, в соответствии с положением Хартии, имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциации с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес, а также сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом.

Выделим коротко основные вопросы, решению которых способствует институт межмуниципального сотрудничества.

Первое. Прежде всего, как было уже сказано, межмуниципальное сотрудничество позволяет увеличить объем ресурсов, направляемых на решение общих для ряда муниципалитетов вопросов. Это не только способствует повышению эффективности и степени удовлетворения потребностей населения, но и при грамотном подходе приводит к оптимизации расходов местных бюджетов. В результате объединения средств, возможностей и ресурсов (финансовых, трудовых, инвестиционных, когнитивных и пр.) нескольких муниципалитетов для достижения общих целей и реализации программ социально-экономического развития создается своеобразный синергетический эффект, что, безусловно, расширяет социально-экономические основы местного самоуправления.

Межмуниципальное сотрудничество является не изолированным институтом, а одним из составных элементов институциональной архитектуры местного самоуправления и пространственного развития в целом. Его не следует рассматривать исключительно в качестве фактора сокращения дефицита местных бюджетов и расширения возможностей для решения местных проблем. Он является также одним из

эффективных механизмов и факторов повышения инвестиционной активности как на местном, так и на региональном уровнях. В рамках взаимодействия муниципальных образований появляется реальная возможность разработки и реализации необходимых для пространственного развития инфраструктурных проектов, что является особенно актуальным на нынешнем этапе социально-экономического развития.

Современный уровень социально-экономического развития, совершенствование телекоммуникационных технологий, интенсификация маятниковой миграции, так же, как и необходимость решения экологических проблем, все это приводит к качественно новой ситуации. Это ситуация, когда в рамках административных границ (как регионов, так и муниципальных образований) становится невозможным обеспечить эффективное решение возникающих проблем, реализовывать крупные инфраструктурные проекты, необходимые для устойчивого развития муниципальной, региональной и национальной экономики. Эти объективные моменты сегодня становятся дополнительным фактором, который и обуславливает необходимость межмуниципального взаимодействия, причем не столько в его ассоциативных формах (о чем будет сказано ниже), сколько в формах хозяйственных и договорных, создающих институциональную основу реализации крупных инфраструктурных проектов.

То, что межмуниципальное сотрудничество рассматривается в качестве предпосылки реализации крупных локальных проектов социально-экономического развития территории, предполагает повышенное внимание к нему со стороны государства.

Так, например, в законодательстве Франции четко разграничиваются межкоммунальные образования по оказанию услуг (в форме синдикатов коммун), с одной стороны; и межкоммунальные образования по реализации проектов, которые рассматриваются в качестве наиболее интегрированной формы межкоммунальных образований и особенностью которых является наличие собственных налогов. И если раньше

основой взаимоотношений между муниципальными образованиями выступали принципы соперничества, конкуренции за ресурсы (прежде всего финансовые), то сегодня речь все больше идет о кооперировании и сотрудничестве, позволяющем реализовывать крупные инфраструктурные проекты. Включенность муниципального образования в подобные проекты позволяет рассчитывать им на дополнительные льготы или субсидии со стороны государства.

На практике это проявляется, в частности, в переходе от региональной терминологии к терминологии пространственной, к разработке и принятию во многих странах концепций и стратегий пространственного развития, в которых проблемы межмуниципальной кооперации выдвигаются на одну из ключевых позиций. Ведь очевидно, что межмуниципальные структуры имеют больше возможностей участвовать и даже быть инициаторами крупных проектов, что, безусловно, влияет на общие показатели развития и конкурентоспособности страны.

Осознание того, что межмуниципальное сотрудничество влияет на конкурентоспособность национальной экономики. Так, во многих странах формирование межмуниципальных структур стимулируется со стороны государства через налоговую и кредитную системы.

О включенности межмуниципального сотрудничества в общую институциональную архитектуру местного самоуправления говорят и случаи передачи межмуниципальным образованиям налоговых источников доходов. Выделяются также межмуниципальные институты с собственными налоговыми источниками доходов.

При всем многообразии форм межмуниципального сотрудничества (подробно этот вопрос будет рассмотрен нами ниже) существуют общие принципы, которым должны отвечать создаваемые механизмы взаимодействия: независимость, т.е. сохранение самостоятельности образующих межмуниципальный союз муниципальных образований; добровольность, требующая недопущения законодательного и администра-

тивного принуждения со стороны государства на объединение муниципальных образований; целесообразность, предполагающая ориентацию на повышение экономической и политической эффективности в результате объединения территорий.

Несмотря на достаточно высокие количественные показатели развития межкоммунальных образований, сегодня признается, что помимо несомненных преимуществ в организации подобных институциональных форм, существуют и несомненные негативные аспекты развития рассматриваемого института.

Первое. Многие межкоммунальные территории (пространства) не способны реализовать возложенные на новые институты полномочия, что дискредитирует саму идею межкоммунальности.

Второе. Проекты, разрабатываемые и реализуемые в рамках межмуниципальных структур, не всегда отвечают интересам объединенных муниципальных образований. Особенно это касается «периферийных» территорий.

Третье. Компетенции некоторых межмуниципальных образований, особенно тех, которые имеют право взимать собственные налоги, часто плохо определены.

Четвертое. Средства, аккумулируемые межмуниципальными структурами для осуществления общих полномочий, часто недостаточны. Особенно это касается небольших межкоммунальных сообществ, объединяющих сельские муниципалитеты.

Пятое. Не редкими являются случаи, когда увеличение штата в межмуниципальных органах управления не приводит к ожидаемому сокращению штатов отдельных муниципальных образований. А издержки координации, которые связаны с формированием межкоммунальных структур, превышают в ряде случаев экономию от масштаба.

Как уже было отмечено, важнейшей целью межмуниципального сотрудничества является повышение эффективности решения местных проблем. Среди последних одно из

центральных мест занимает проблема удовлетворения социальных потребностей проживающего на соответствующей территории населения. Однако не всегда удается достичь названного повышения. Поэтому одной из важных проблем является оценка социальной эффективности развития межкоммунального сотрудничества. В какой мере межмуниципальные институты позволяют улучшить условия жизни населения? В какой мере они становятся фактором социально-экономического развития соответствующих территория, создания рабочих мест?

Еще одна проблема, требующая к себе внимания – это риски ограничения демократии. Так, например, несмотря на то, что важнейшим принципом межмуниципального сотрудничества, как уже отмечалось, является добровольность и недопустимость законодательного и административного принуждения со стороны органов публичной власти любого уровня, решающая роль в создании межмуниципальных структур часто принадлежит государству. Особенно это касается городских агломераций. Примеров здесь можно привести много. Так, например, несмотря на то, что реформа по децентрализации территориального управления во Франции была направлена в том числе на отмену принципа иерархического соподчинения местных сообществ, сегодня, по мнению многих аналитиков, этот принцип вновь возрождается в рамках межмуниципального сотрудничества. В частности, косвенной формой реализации иерархических властных отношений может считаться положение, принимаемое в ряде районов Франции (в частности, Пикарди и Лиль-эВилэн), согласно которому условием получения финансовой помощи коммунами от вышестоящих уровней территориального управления является их членство в межкоммунальных структурах.

Другим примером ограничения демократии являются механизмы выборов представительных органов межмуниципального управления. В некоторых странах выборные лица межкоммунальных структур избираются посредством не прямых выборов, а выборными органами коммун. Выборы

через выборщиков, по мнению многих аналитиков, хотя и усиливают представительную демократию, но ограничивают права населения по непосредственному выдвижению и выбору представительных органов межмуниципального сотрудничества. А это изначально подрывает и права по контролю за их деятельностью. Кроме того, часто имеет место слабая информированность населения относительно полномочий и работы межмуниципальных органов; оно не имеет возможностей участия в принятии решений, затрагивающих его интересы. Учитывая выделенные риски и недостатки, все чаще высказывается мнение о целесообразности прямых выборов межмуниципальных органов, расширения возможностей для населения участвовать в обсуждении принимаемых решений, в том числе и в форме референдума.

Наконец, ряд проблем ставит анализ финансового обеспечения полномочий межмуниципальных органов. По многочисленным оценкам, межкоммунальность не работает в пользу налоговой прозрачности. Напротив, часто она порождает как дублирование полномочий, так и усложнение налоговых систем.

В целом несмотря на то, что институт межмуниципального сотрудничества, в целом, упрочивает свои позиции в институциональной архитектуре современного общества, основную часть бюджетных расходов по-прежнему несут отдельные коммуны.

11.2. Нормативно-правовое регулирование межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации

То, что межмуниципальное сотрудничество отвечает самой природе местного самоуправления, в целом, признается и в России. Так, по словам президента Ассоциации «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)» В.Б. Кидяева: «... самой природе местного самоуправления и его институтам свойственны стремление к коо-

перации и координации» [88]. Вместе с тем, несмотря на признание важности межмуниципального сотрудничества, его институционализация встречается множество трудностей. Прежде всего следует сказать об отражении данного института в нормативно-правовой сфере Российской Федерации.

Впервые право на объединение местных органов власти было зафиксировано в статье 2 Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. Закон предусматривал возможность объединения городов, поселков, сельских населенных пунктов в ассоциации в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов. Однако, зафиксировав это право, Закон этим и ограничился, не урегулировав даже вопроса о статусе подобных объединений.

В 1998 г. Российская Федерация ратифицировала Хартию местного самоуправления, в которой, как уже отмечалось, зафиксированы функции, место и целесообразность институционализации межмуниципального сотрудничества в качестве одной из составляющих системы местного самоуправления. С учетом этого межмуниципальное сотрудничество получило отражение в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, Статья 8 названного закона была специально посвящена данному институту.

В Законе, безусловно, был сделан шаг на пути признания этого института. Было законодательно зафиксировано, что в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Этим советам было предоставлено право образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований, основной функцией которого призвана была стать организация взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Российской Федерации.

Федерации, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами. Закон предоставил право муниципальным образованиям создавать и иные объединения муниципальных образований, деятельность которых регулировалась Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

И, наконец, последнее положение, регулирующее межмуниципальное сотрудничество, касалось возможности образования межмуниципальных объединений, учреждения хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. Это, пожалуй, стало основной новеллой Федерального закона № 131-ФЗ. Вместе с тем, было четко прописано, что указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Включение в закон о местном самоуправлении статьи, регулирующей межмуниципальное сотрудничество, несомненно, было продиктовано ратификацией Россией Хартии о местном самоуправлении. В соответствии с положениями Закона, в 2006 г. был создан Общероссийский конгресс муниципальных образований, а во всех субъектах РФ – региональные советы. В настоящее время существуют и иные объединения муниципальных образований как на региональном, так и общероссийском уровне: Союз российских городов, Ассоциация малых и средних городов России, Союз городов Центра и Северо-Запада России, ассоциация «Города Урала», ассоциации ЗАТО и некоторые другие.

Вместе с тем, пока что рано говорить об институционализации межмуниципального сотрудничества. Дело в том, что данный институт предполагает, помимо ассоциативных форм сотрудничества, формы договорные и хозяйственные, которые (как будет показано ниже) пока что не заняли адекватно-

го места в системе как межмуниципального сотрудничества, так и местного самоуправления в целом.

Следующей вехой на пути нормативного признания необходимости межмуниципального сотрудничества стала Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [28], утвержденная в 2019 г. Основное внимание в Стратегии уделено городским агломерациям в качестве важнейшего локомотива пространственного развития Российской Федерации. При всей актуальности названной Стратегии в плане фиксации важности межмуниципального сотрудничества, в ней затрагивается лишь одна из его форм, относящаяся к крупным и крупнейшим городским агломерациям. Что касается возможностей сотрудничества между мелкими муниципальными образованиями, то этот вопрос в Стратегии не рассматривается. Между тем, вопрос об институционализации межмуниципального сотрудничества для малых городов России представляется не менее важным.

В развитии положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации в 2020 г., учитывая необходимость создания нормативно-правовой базы развития агломераций, способной стать импульсом для их превращения в своеобразный «магнит» для притяжения инвестиционной активности, в Минэкономразвития был подготовлен проект Федерального закона «О городских агломерациях» [16]. По словам члена Комитета Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, президента Общероссийского конгресса муниципальных образований В. Кидаева, развитие агломераций – это вопрос будущего России. «Нам нужен закон, дающий возможность создавать агломерации и управлять ими на межмуниципально-договорной основе» [255].

Значение данного законопроекта определяется тем, что здесь впервые дается определение городской агломерации, под которой предлагается понимать территорию городского округа либо городского округа с внутригородским делением,

либо города федерального значения объединенную с территориями иных муниципальных образований устойчивыми социальными, экономическими и хозяйственными связями [16]. В законопроекте определяются и критерии формирования городских агломераций, среди которых – требования по составу территории, численности и плотности населения, а также транспортной доступности до административного центра городской агломерации.

Наконец, следует упомянуть и проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятый в первом чтении на заседании Государственной Думы Российской Федерации 25.01.2022 г.

Несмотря на то, что в плане организации местного самоуправления представленный законопроект содержит много принципиальных новелл, предусматривая глубокую реформу организации публичной власти на местах (и изменения в системе разграничения полномочий между уровнями публичной власти), глава 8, посвященная межмуниципальному сотрудничеству, по своему содержанию практически повторяет соответствующую статью ФЗ № 131. И это несмотря на то, что проблематика межмуниципального сотрудничества сегодня достаточно активно обсуждается не только в научных кругах, но и во властных структурах.

Так, например, еще в 2005 г. в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации был проведен «Круглый стол» на тему «Проблемы законодательного регулирования межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации», а в 2019 г. в рамках XVIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России», – круглый стол «Международное приграничное межмуниципальное сотрудничество» [161]. В декабре 2020 г. первый заместитель Председателя Совета Федерации А. Турчак провел заседание Совета по местному самоуправлению на тему «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития».

Обсуждение этих вопросов проходит и на региональном уровне. В качестве примера можно привести Круглый стол «Межмуниципальное сотрудничество и его роль в местном самоуправлении», проведенный в 2019 г. Советом муниципальных образований Белгородской области [162].

Таким образом, на сегодняшний день общепринятым является признание важности межмуниципального взаимодействия в повышении эффективности решения ключевых вопросов местного значения, в реализации, как Национальных проектов Российской Федерации, так и более узких инфраструктурных проектов. Единодушны эксперты и в том, что институционализация межмуниципального сотрудничества должна быть одной из составляющих процесса реформирования местного самоуправления в целом.

А значит, безусловно, этот вопрос следует отразить в будущем законе о местном самоуправлении с учетом опыта, накопленного как в России, так и в других странах, где данный институт имеет уже длительную историю.

Недостаточное отражение проблематики межмуниципального сотрудничества, на наш взгляд, объясняется общей концепцией законопроекта. Проблему дефицита финансовых и материальных ресурсов, которая наблюдается в большинстве муниципалитетов, предлагается решать путем сокращения количества муниципальных образований (а именно это станет результатом перехода к одноуровневой системе местного самоуправления). Иначе говоря, укрупнение муниципалитетов рассматривается в качестве средства оптимизации расходов местных бюджетов (в том числе, и на муниципальное управление).

Вместе с тем, как было показано выше, существует и другой механизм, позволяющий оптимизировать решение вопросов местного значения, повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления. Таким механизмом является объединение ресурсов (финансовых, материальных, кадровых и пр.) на основе межмуниципального сотрудничества.

Таким образом, несмотря на то, что упоминание института межмуниципального сотрудничества на сегодняшний день встречается во многих нормативно-правовых документах, его всестороннее регулирование пока что отсутствует, что, безусловно, сдерживает развитие как рассматриваемого института, так и всей системы местного самоуправления в целом.

Перейдем к рассмотрению основных форм межмуниципального сотрудничества и анализу факторов, которые сдерживают их распространение и развитие в Российской Федерации.

11.3. Формы межмуниципального сотрудничества

Итак, институт межмуниципального сотрудничества позволяет разрешать объективно свойственное местному самоуправлению противоречие между необходимостью обеспечения участия населения в управлении местными делами (демократический принцип), предполагающей дробление муниципальных образований, с одной стороны, и объемом ресурсов, которыми располагают муниципалитеты для обеспечения повседневных потребностей населения и требующим, напротив, их укрупнения – с другой. Данный институт предусмотрен Европейской хартией местного самоуправления, а также законодательством отдельных стран, включая и Россию. В целом, выделяют три основные формы этого сотрудничества – ассоциативные, договорные и хозяйственные.

Ассоциативные формы реализуются через деятельность различного рода ассоциаций и союзов. Договорные формы, предполагают заключение различного рода соглашений о намерениях, договоров о совместных действиях, согласование планов и стратегий социально-экономического развития, передачу права пользования (временного или постоянного) муниципальным имуществом другим муниципальным образованиям и пр. Хозяйственные (или организационно-хозяйственные) формы основаны на создании автономных неком-

мерческих организаций, фондов, учреждении хозяйственных обществ (ООО, ЗАО), а также координационных, консультативных и совещательных органов, рабочих групп.

Для своеобразной точки отсчета, создающей возможность оценить развитость института межмуниципального сотрудничества и определить перспективы его развития и расширения, целесообразно обратиться к зарубежному опыту. В качестве примера возьмем опыт Франции как страны, где межмуниципальное взаимодействие отличается длительной историей, многообразием форм и направлений деятельности. К тому же, Франция является рекордсменом по численности местных органов власти. Подтверждением этому является то, что около 40% муниципальных образований Европейского сообщества находится во Франции. На начало 2022 г. в стране насчитывалось 34955 коммун, подавляющее большинство среди которых (30231 коммуна) входит в какое-либо межмуниципальное образование. При этом половина населения Франции проживает в коммунах с численностью населения менее 10 тыс., что составляет 97% общей численности коммун [276]. Подобная фрагментация всегда рассматривалась в качестве гарантии самостоятельности муниципальных образований и демократических принципов местного управления. Но эта самостоятельность имела и оборотную сторону — ограниченность средств, которыми располагают отдельные (прежде всего мелкие) коммуны.

Подобная коммунальная раздробленность возникла в результате Французской революции на основе системы церковных приходов. Породив большую численность мелких муниципальных образований, она привела к осознанию необходимости их объединения. Первая попытка объединения коммун была предпринята в 1884 г. Основанная на преимущественно силовых методах слияния коммун, она не увенчалась успехом, хотя и дала жизнь первому институту межмуниципального сотрудничества — межкоммунальному синдикату (сперва с одним, а затем — и с множественностью полномочий). Вторая попытка была опробована век спустя.

Так, принятие в 1971 г. «Закона Марселлена» было продиктовано желанием сократить количество коммун путем слияния с учетом их способности (или неспособности) обеспечивать социально-экономическое развитие соответствующей территории. Законом было предложено два варианта (или механизма) подобного слияния – простой союз, предполагающий формирование нового территориального образования, и более мягкий вариант – союз на правах ассоциации, предусматривающий сохранение за коммунами определенной административной самостоятельности.

Важным этапом в становлении современной системы межмуниципального сотрудничества стала реформа по децентрализации конца XX в., которая преследовала две, в определенной степени, противоречащие друг другу, цели. Первая предполагала сохранение и углубление демократических начал местного управления; вторая – была связана с необходимостью укрепления экономических основ местного самоуправления (или, если использовать терминологию, принятую во Франции, – локального управления). В результате, за несколько лет было создано около тысячи коммунальных сообществ.

Исторически первая форма – межкоммунальные синдикаты, представляющие собой наиболее мягкую форму межкоммунального сотрудничества. Это выражается, в частности, в том, что для них нет никаких обязательных полномочий. Их функционирование регулируется законами и подзаконными актами Высшего Кодекса территориальных сообществ, где записано, что «Синдикат коммун является публичным учреждением межкоммунального сотрудничества, объединяющим коммуны в целях решения вопросов и оказания услуг межкоммунального значения». При этом предусматривались три категории синдикатов (в зависимости от реализуемых ими полномочий): межкоммунальные синдикаты с одним полномочием; межкоммунальные синдикаты с многочисленными полномочиями; смешанные межкоммунальные синдикаты. Все три формы синдикатов не имеют обязательных компе-

тенций. Последние определяются коммунами, образующими синдикат в момент его создания или же в последующих решениях.

Синдикаты коммун представляют собой межмуниципальные ассоциации со статусом юридического лица, с собственным бюджетом, который формируется за счет нескольких источников: взносов членом-коммун, субсидий из государственного бюджета, займов и платежей за пользование услугами). Вместе с тем, они не имеют права устанавливать собственные налоги. Во главе синдиката стоит его председатель, а также комитет, который формируется из представителей, входящих в состав синдиката коммун. Выделяются смешанные синдикаты, в состав которых могут входить не только муниципалитеты, но и департаменты (территориальные единицы государственного управления), и общественные организации.

В современных условиях наиболее распространенной формой межмуниципального сотрудничества стали Публичные учреждения межкоммунального сотрудничества (ЕРСИ) с собственными налогами, которые берут на себя компетенции, ранее осуществляемые синдикатами коммун. Особенности ЕРСИ с собственной системой налогов, отличающими их от синдикатов, являются два момента. Во-первых, это непосредственное финансирование налогоплательщиками посредством прямого местного (межмуниципального) налогообложения; во-вторых, наличие обязательных компетенций. Первые подобные институты возникли во Франции еще в 1966 г. в ряде урбанизированных районов страны, а в 90-х годах XX в. они получили уже широкое распространение. При этом, основная доля данной формы межмуниципального сотрудничества объединяет средние по численности населения объединения коммун. Так, на 01.01.2022 г. 25% данной формы межмуниципального взаимодействия объединяют муниципальные образования с общей численностью населения до 15 тыс. человек, 35% приходится на объединения с численностью от 15 до 30 тыс. человек [277]. Для сельских

коммун с численностью населения менее 50 тыс. жителей в наибольшей степени распространены сообщества коммун, отличающиеся особым механизмом формирования и функционирования.

Особо следует сказать об агломерационных сообществах (созданы в 1999 г.), объединяющих территории от 50 тыс. жителей вокруг городов-центров с численностью населения более 15 тыс. Для таких сообществ установлены обязательные компетенции, включающие развитие общественного транспорта, социальную инфраструктуру и городскую политику. В рамках этой формы выделяются урбанистические сообщества для агломераций с численностью более 500 тыс. жителей и агломерационное сообщество для тех агломераций, где численность превышает 50 тыс.

Сохраняются и учрежденные еще в 1966 г. городские сообщества, реализующие дополнительные компетенции, среди которых: урбанизация, транспортная система, дороги, оборудованные стоянки, переработка мусора и вторичное использование его отходов, вторичное использование воды, кладбища, скотобойни, рынки национального значения. Эта форма предусматривает значительную интеграцию входящих в сообщество коммун. В 1999 г. были установлены и демографические требования — для формирования такого сообщества минимальная численность населения должна составлять 500 тыс. В целом, возможности участия муниципалитетов в хозяйственных формах межмуниципального взаимодействия значительно шире, чем в России. Эти возможности распространяются не только на хозяйственную, но и на управленческую деятельность.

Что касается Российской Федерации, то, несмотря на то, что как в действующем законе о местном самоуправлении, так и в проекте, находящимся в настоящее время на обсуждении, предусмотрены различные формы межмуниципального сотрудничества. Однако из трех его форм существенное распространение получила лишь ассоциативная форма. Так, на 1.01.2021 г. 17,8 тыс. муниципальных образований были чле-

нами региональных советов муниципальных образований и лишь 290 имеют форму межмуниципальных хозяйственных обществ, созданных для решения вопросов местного значения [126].

Как уже было отмечено, советы муниципальных образований существуют сегодня во всех регионах Российской Федерации; имеется и всероссийский совет муниципальных образований. Однако даже потенциал ассоциативных форм используется у нас не полностью. Так, если за рубежом подобные ассоциативные межмуниципальные институты создаются, например, для развития и использования современных управленческих технологий, защиты профессиональных интересов различных муниципальных служб (например, пожарных), для объединения ресурсов муниципальных образований в форме различных коммерческих и некоммерческих хозяйствующих субъектов при ассоциациях для оказания услуг [204], то в России речь идет, главным образом, о защите прав и интересов муниципальных образований.

Таким образом, не полностью реализован даже потенциал региональных советов муниципальных образований, деятельность которых в основной своей части направлена на распространение различных практик муниципального управления, разъяснение новаций в сфере нормативно-правового регулирования местного самоуправления. В соответствии с действующим законодательством, такие ассоциации не имеют права законодательной инициативы, не во всех регионах урегулированы полномочия органов государственной власти по взаимодействию с советами муниципальных образований. Не предусмотрено и право ассоциаций участвовать в бюджетном процессе субъекта РФ при перераспределении ресурсов и утверждении программ развития.

Одной из причин неполного использования потенциала региональных ассоциаций в развитии муниципальных образований является и то, что, в свое время, их образование в своем подавляющем большинстве, было связано с императивными требованиями законодательства по выстраиванию вер-

тикали региональных и общероссийского советов. При этом потребности муниципальных образований практически не учитывались. Это привело к формализации сперва процесса учреждения региональных ассоциаций, а затем и их деятельности.

Такая формализация, так же, как и ориентация ассоциаций муниципальных образований на информационно-разъяснительную деятельность не позволяет задействовать и их потенциал в сфере практической деятельности, что снижает эффективность инфраструктурных и инвестиционных проектов. Фактором, сдерживающим развитие межмуниципального сотрудничества в форме хозяйственных обществ являются противоречия, существующие между нормами законодательства о местном самоуправлении, с одной стороны, и нормами гражданского законодательства — с другой. Так, например, полномочия муниципальных образований в сфере создания межмуниципальных хозяйствующих субъектов ограничены четырьмя организационно-правовыми формами: ЗАО, ООО, АНО, фонды (ст. 68–69 Федерального закона № 131-ФЗ и ст. 124-125 ГК РФ). Эти формы закреплены в нормативно-правовых актах большинства муниципальных образований как возможные для межмуниципальных организаций. В то же время на практике не все они являются приемлемыми. При этом, в части регулирования их учреждения, реорганизации, организации деятельности и ликвидации Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает главенство общего гражданского и специального законодательства перед собственными нормами.

Что касается договорной формы, то она, как и во многих странах, получила распространение в таких сферах, как культурный обмен, обмен опытом, информационный обмен, создание коллегиальных органов без образования юридического лица. В рамках договора можно решать и конкретные социально-экономические проблемы, которые составляют интерес двух и более муниципальных образований. Муниципальные образования могут объединить ресурсы (финансо-

вые, материальные, людские...) для строительства какого-либо объекта инфраструктуры или досуга, проведения ярмарок, решения других вопросов местного значения.

Определенную роль в развитии межмуниципального сотрудничества должна сыграть предоставленная Бюджетным кодексом Российской Федерации с 2019 г. возможность предоставления новых форм межбюджетных трансфертов, так называемых «горизонтальных» субсидий – субсидий из местных бюджетов другим местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств. Эта новация начала применяться в ряде регионов при составлении и исполнении бюджетов, начиная с бюджетов на 2020 г. Ряд регионов уже успешно реализовали механизм «горизонтальных» субсидий на территории своих муниципальных образований. Обобщение первого опыта позволило Минфину Российской Федерации сформировать соответствующие методические рекомендации для органов местного самоуправления разных видов муниципальных образований. Данный механизм призван стимулировать межмуниципальное взаимодействие и интеграцию и, тем самым повысить эффективность оказания услуг, межмуниципальных мероприятий и совместных инвестиционных проектов. Все это должно позитивным образом сказаться на результатах реализации мероприятий национальных проектов на муниципальном уровне. Цели и условия предоставления указанных субсидий устанавливаются соглашениями между местными администрациями. Порядок заключения таких соглашений должен разработать и утвердить представительный орган муниципального образования, предоставляющего субсидию. «Горизонтальную» субсидию рекомендуется предоставлять в случае, когда за счет объединения усилий двух или более публично-правовых образований повышается эффективность выполнения органами местного самоуправления своих полномочий.

В частности, «горизонтальная» субсидия может быть выделена из муниципального бюджета в случае:

- предоставления муниципальных услуг одним публично-правовым образованием потребителям, проживающим в другом (как правило, соседнем) публично-правовом образовании, в том числе в сфере образования, транспортного обслуживания населения и др.;

- проведения межрегиональных или межмуниципальных мероприятий, в том числе в сферах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; культуры; физической культуры и спорта и др.;

- осуществления совместных инвестиционных проектов, в том числе капитального строительства, включая сферу дорожной деятельности.

Полагаем, что отсутствие стимулов к формированию институтов межмуниципального самоуправления в определенной степени связано с боязнью муниципальных образований лишиться хоть какой-нибудь помощи от вышестоящих бюджетов. Решение этого вопроса опять же требует адекватного нормативно-правового регулирования. Формирование институтов межмуниципального сотрудничества, расширение возможностей для самостоятельного решения проблем местного значения не должно быть поводом для отказа в получении субсидий от вышестоящих органов.

Еще одним важным фактором, ограничивающим потенциальные возможности межмуниципального сотрудничества, является зафиксированный в Законе запрет на передачу полномочий местного самоуправления межмуниципальным образованиям. Полагаем, тот факт, что межмуниципальные хозяйственные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления, сдерживает развитие не только различных форм сотрудничества муниципалитетов, но и местного самоуправления в целом. Это подтверждает, в частности, опыт западных стран, где институционализируется практика передачи отдельных задач местного самоуправления органам межмуниципального сотрудничества, а межкоммунальные объединения выполняют часть из возло-

женных на коммуны полномочий (в частности, в Германии и Франции).

В настоящее время у муниципальных образований есть лишь право создавать межмуниципальные органы по координации, совместному согласованию действий, консультированию, но без образования юридического лица. Однако подобных примеров пока немного. А решения таких органов носят чисто рекомендательный характер. Одним из первопроходцев здесь стал Координационно-консультативный совет, созданный еще в 2005 г. в Мытищинском районе Московской области (ныне – Мытищинский городской округ) в рамках соглашения о сотрудничестве, заключенном между районом и поселениями. Соглашение предусматривало согласование планов социально-экономического развития территорий, бюджетов поселений, нормативных правовых актов муниципалитетов и др. важных документов.

Полагаем, что было бы целесообразным изменить сложившийся в российском законодательстве подход к статусу межмуниципальных форм самоуправления: предусмотреть, во-первых, возможность передачи межмуниципальным объединениям отдельных (части) полномочий местного самоуправления; во-вторых, соответствующие инструменты по осуществлению контроля за их реализацией со стороны местных органов власти.

Из всех механизмов межмуниципального сотрудничества в последнее время наибольшее внимание уделяется городским агломерациям, которые за последние два-три десятилетия превратились в важнейший двигатель пространственного развития.

11.4. Городские агломерации как важный тренд в развитии межмуниципального сотрудничества

Анализ зарубежного и российского опыта пространственного развития показывает, что одним из важнейших его

трендов стало развитие городских агломераций, представляющих собой одну из форм межмуниципального сотрудничества, к которой сегодня обращено внимание и в России. Более того, из всех «неассоциативных» механизмов межмуниципального сотрудничества в России реальное внимание со стороны государства уделяется именно городским агломерациям. Так, например, как уже отмечалось, о них говорится в Стратегии пространственного развития РФ; разработан и проект специального закона о городских агломерациях.

На сегодняшний день 42% населения России проживает в городах, насчитывающих свыше 250 тыс. жителей, и еще 17% – в зонах функционального влияния этих городов. В результате, около 60% общего числа жителей страны сосредоточены в границах этих высоко урбанизированных территорий [207]. В целом, сегодня говорят о примерно 40 крупных городских агломерациях и крупнейших городских агломерациях.

В большинстве из существующих агломераций наблюдается стабильная тенденция увеличения численности населения. Так, с начала 2000-х годов эта численность устойчиво возрастает и в настоящее время превысила 73 млн человек [23]. Исключение составляет пока что лишь 2020, «коронакризисный», год. Из 17 городов-миллионников прирост населения был отмечен только в 6 – Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Казани, Ростове-на-Дону и Краснодаре [188].

Городские агломерации стали центрами притяжения трудовых, интеллектуальных и финансовых ресурсов, обеспечивающими инновационную переориентацию современной экономики. Во многих странах именно городские агломерации обеспечивают основную долю показателей экономического роста. Они являются, с одной стороны, важнейшей составляющей пространственной архитектуры стран; с другой – институтом, обуславливающим эффективность не только пространственного развития, но и социально-экономического роста в целом. Несмотря на то, что городские агломерации являются одним из результатов современного уровня урбанизации и социально-экономического развития

в целом, их включение в общую пространственную архитектуру страны — процесс сложный и противоречивый. С одной стороны, по своей природе они требуют (и создают возможность) своего включения в крупные региональные и общенациональные инфраструктурные проекты, что, безусловно, является важной составляющей в повышении конкурентоспособности любой национальной экономики. И это обуславливает то внимание, которое уделяется их формированию со стороны региональных и национальных органов управления любой страны. С другой стороны, исходным уровнем формирования агломераций являются муниципальные образования. Именно в результате объединения последних, в конечном итоге, и формируются агломерации, представляющие собой одну из форм межмуниципального сотрудничества. На это противоречие обращают внимание многие исследователи. Так, например, в качестве важнейшей особенности городских агломераций, как объекта управления, А.Н. Швецов выделяет то, что они одновременно являются объектом управленческих воздействий как органов местного самоуправления, так и органов государственного управления [250].

Подобное противоречие не является спецификой России. Не случайно, в странах с длительными традициями межмуниципального сотрудничества, принципу добровольности объединения муниципальных образований в городские агломерации, необходимости сохранения принципа участия в управлении на национальном уровне на местах уделяется особое внимание.

С учетом этого можно выделить ряд особенностей городских агломераций.

Первая особенность заключается в том, что в большинстве случаев в формировании и развитии городских агломераций активную роль играет государство. Подписание межмуниципальных соглашений, которые по закону должны лежать в основе формирования агломераций, часто носит чисто формальный характер, не подкрепленный реальным мнением проживающего на соответствующих территориях населе-

ния. Данная проблема, обсуждается во многих странах. Многие исследователи отмечают, что сильная роль государства в формировании агломераций и метрополий весьма опасна в условиях, когда в течение долгого времени во главу угла межкоммунальности ставился принцип свободного объединения и присоединения коммун. Президент одного из агломерационных сообществ Франции, – Сен-Ло Агло, объединяющего 61 коммуну с общей численностью населения в 79,5 тыс. человек, – Дж. Кенкенель отмечает, что в управлении агломерационными образованиями необходимо найти равновесие между стратегическим видением развития агломерации, с одной стороны, и повседневными потребностями развития отдельных муниципальных образований – с другой [282].

Таким образом, нормативно-правовое регулирование формирования и развития городских агломераций требует учета их природы в качестве одной из форм межмуниципального сотрудничества, формирования механизмов, обеспечивающих реальный учет интересов входящих в агломерации муниципальных образований и проживающего на их территории населения.

Оценивая с этих позиций проект Федерального закона о городских агломерациях, можно утверждать, что формально он содержит необходимые положения. В нем, например, отмечается, что основополагающим базовым документом для организации сотрудничества муниципальных образований в целях развития агломерационных связей является Межмуниципальное соглашение. При этом институтом, обеспечивающим управление агломерационных процессов, выступает координационный совет, в состав которого должны входить представители органов местного самоуправления, а также могут включаться представители ключевых предприятий, организаций, учреждений муниципальных образований, расположенных в пределах городской агломерации [16].

Однако обобщение реальной практики формирования и деятельности подобных органов в Российской Федерации указывает на наличие явных проблем с реальным обеспече-

нием указанного представительства. Так, состав координационных советов существенно ограничивает возможности муниципальных образований (их представителей) в разработке программ и планов развития агломераций, определении направленности их развития. Такой вывод основан на анализе состава уже существующих координационных советов городских агломераций, где большинство принадлежит представителям региональных органов публичной власти³⁹.

Аналогичные выводы можно сделать и при анализе региональных законов, касающихся развития агломераций. Например, в законах Томской области от 10.04.2017 № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области» [37] и Челябинской области «О развитии агломераций в Челябинской области» [38] создание уполномоченного органа по развитию агломераций, координационных, совещательных органов в сфере развития агломераций отнесено к полномочиям субъекта Федерации. При этом в названных законах крайне мало внимания уделено органам местного самоуправления. К функциям последних отнесено лишь принятие решения о «создании агломерации» «в соответствии с федеральным законодательством и муниципальными правовыми актами».

Таким образом, на сегодняшний день накоплен достаточно обширный опыт формирования городских агломераций. Значимость данного института отражена и на нормотворческом уровне. С учетом этого вызывает вопросы отсутствие внимания к ним в Проекте федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Несмотря на наличие в законопроекте главы, посвященной межмуниципальному сотрудничеству, такой важный институт межмуниципального сотрудничества, как городские агломерации в нем не упоминается вообще. Объяснением такого положения могло бы стать то, что закон об агломерациях пока не

39. Такие советы созданы, например, в Ростовской, Новосибирской, Старооскольско-Губкинской, Барабинско-Куйбышевской, Владивостокской, Саратовской, Самарско-Тольяттинской, Белгородской, Ульяновско-Димитровградской, Челябинской агломерациях.

принят, что он находится на стадии обсуждения. Однако он существует, и в том или ином виде он, полагаем, будет принят. Более того, вопрос о развитии городских агломераций, как уже неоднократно отмечалось, подробно отражен в Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Представленный выше анализ российской практики и мирового опыта межмуниципального сотрудничества позволяет сделать ряд выводов, учет которых представляется важным для институционализации межмуниципального сотрудничества в России.

Преобразование межмуниципального сотрудничества в важную составляющую системы местного самоуправления требует более широкого его нормативно-правового регулирования. Мировой опыт показывает, что межмуниципальное взаимодействие приносит положительные результаты не только для крупных городских агломераций, но и для малых сельских поселений.

Необходимо расширить возможности использования хозяйственных форм межмуниципального сотрудничества как в форме софинансирования расходов муниципальных образований, так и в форме заключения договоров на приобретение услуг. Следует расширить и возможности формирования совместных органов управления. Возможности формирования совместных администраций, помимо прочего, будет способствовать повышению эффективности практики стратегического планирования, разработки и реализации муниципальных стратегий. Не секрет, что малые муниципальные образования (и не только в России) испытывают дефицит в квалифицированных кадрах, а местные бюджеты не позволяют им оплачивать необходимых специалистов.

Необходимо решить проблему правовых ограничений развития межмуниципальных хозяйственных обществ. Эффективная система межмуниципального сотрудничества предполагает формирование соответствующих нормативно-правовых рамок, устранение противоречий, существующих между законодательством о местном самоуправлении, с од-

ной стороны, и нормами гражданского, корпоративного и конкурентного законодательства — с другой.

Наконец, важной предпосылкой институционализации межмуниципального сотрудничества является наличие соответствующих квалифицированных кадров, дефицит которых сегодня очевиден. Нужны специальные программы по подготовке специалистов в области местного публичного менеджмента, муниципальной экономики, межмуниципального хозяйственного сотрудничества и т.п. актуальным для муниципального уровня вопросам.

Разработанный законопроект о городских агломерациях (при всех его недостатках), безусловно, вселяет оптимизм в плане внимания законодателя к межмуниципальному взаимодействию. Вместе с тем необходимо определиться в вопросе о природе агломераций в Российской Федерации. Коль скоро агломерации мы рассматриваем в качестве формы межмуниципального сотрудничества (а именно такой подход, по крайней мере формально, просматривается в ранее принятых нормативно-правовых актах), то целесообразно было бы разработать и принять специальный закон о межмуниципальном сотрудничестве в целом, где городские агломерации рассматривались бы в качестве одной из его форм. В таком законе следовало бы отразить не только право муниципальных образований на формирование институтов межмуниципального сотрудничества, но и его различные модели, применимые для разных поселений. Также целесообразно более подробно, нежели это сделано в нынешнем Федеральном законе № 131, указать на различные формы этого института.

Безусловно, институционализация межмуниципального сотрудничества является важной предпосылкой не только расширения социально-экономических основ местного самоуправления, но и повышения эффективности системы стратегического планирования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Стратегирование пространственного развития по-прежнему остается одним из наиболее значимых и, вместе с тем, сложно реализуемых направлений практики стратегического планирования в Российской Федерации. Принятой в 2019 г. Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. удалось наметить несколько наиболее важных направлений пространственного регулирования в экономике. Однако отсутствие достаточной детализации основных правовых, экономических и институциональных положений Стратегии привело к тому, что проекция ее установок на конкретные направления социально-экономической политики страны и ее регионов оказалась ограниченной. Предпринятые в 2022 г. дополнения в данную стратегию не решили ее основных проблем, а лишь обозначили необходимость более глубокого, системного подхода к стратегированию пространственного развития.

В монографии отмечается, что подобная ситуация не может быть объяснена какой-либо одной причиной. Социально-экономическая нестабильность ряда последних лет, негативно сказавшаяся на всей практике стратегического планирования, в полной мере затронула и пространственный вектор этого планирования. В этой связи авторы остаются при мнении, что подготовка Стратегии пространственного развития, отвечающей всем требованиям долгосрочного государственного управления, едва ли возможна в отсутствие «базовой» стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

На основе проведенных исследований авторами сделан вывод о четырех наиболее важных направлениях усиления теоретико-методологической базы пространственного стратегирования и его документального оформления.

1. Необходимо усиление институционально-инструментальной базы Стратегии пространственного развития через интеграцию ее положений с совершенствованием федеративных отношений, системы местного самоуправления, государственно-частного и муниципально-частного партнерства, программного и проектного управления, с деятельностью федеральных и региональных институтов развития. При этом Стратегия пространственного развития должна не просто впитывать результаты федеративной и муниципальной реформ, но и указывать на то, какие направления этих реформ максимально продуктивны для целей пространственного стратегирования и достижения на этой основе значимых экономических и социальных результатов.

2. Требуется формирование четких представлений об экономической базе («стоимости») реализации Стратегии через каналы бюджетного финансирования (все уровни бюджетной системы), а также через механизмы партнерских отношений и пр.

3. Деформализация целевых индикаторов реализации Стратегии сообразно ее ключевым установкам в сфере пространственного развития, прежде всего в отношении показателей, характеризующих сокращение межрегионального и внутрирегионального социально-экономического неравенства.

4. Необходимость принятия целого ряда системных законодательных актов, в частности, федерального закона по основам государственной политики регионального развития, закона об агломерациях, полностью обновленной версии закона по местному самоуправлению. Кроме того, видится необходимость включения региональных Стратегий пространственного развития в число обязательных документов стратегического планирования, формируемых на уровне субъектов Российской Федерации на основе их полной согласованности с аналогичным документом федерального уровня и с иными документами стратегического планирования федерального и регионального уровня.

5. Переход к практике результативного пространственного регулирования и стратегирования в российской экономике невозможен вне формирования системных представлений о цели и ожидаемых результатах преобразований в сфере федеративных отношений и муниципального развития. Концепция федеративной реформы и новые Основы государственной политики в сфере местного самоуправления должны стать одной из основ стратегирования пространственного развития при разработке нового варианта соответствующей национальной Стратегии.

ЛИТЕРАТУРА

1. «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 г. №190-ФЗ (ред. от 14.07.2022).
2. Федеральный закон от 16 апреля 2022 г. № 108-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_414825/.
3. Федеральный закон от 01.05.2022 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в статью 427 части 2 Налогового кодекса Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47799>.
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 г. №414-ФЗ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/.
5. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус». URL: [www. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371784/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371784/).
6. Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/.
7. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ «О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края». URL: [www. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_304082/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_304082/).
8. Федеральный закон «О свободном порте Владивосток» от 13.07.2015 г. №212-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182596.

9. 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/.
10. Федеральный закон от 29.12.2014 г. №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39279>.
11. Федеральный закон от 28.12.2010 г. «О безопасности» №390-ФЗ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/32417/page/2>.
12. Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.
13. Законопроект №18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/18259-3>.
14. Законопроект №189686-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (о введении в Градостроительный кодекс Российской Федерации понятия «агломерация»». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/189686-7?ysclid=158gmtme2w955218470>.
15. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О едином механизме развития территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <https://решение-верное.рф/toser-sez-unified-mechanism-development-territories%20>.
16. О городских агломерациях. Проект Федерального закона (Подготовлен Минэкономразвития России 04.09.2020). URL: <https://base.garant.ru/56845457/>.
17. Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. №633 «Об утверждении «Основ государственной политики в сфере

- стратегического планирования в Российской Федерации». URL: <http://prezident.org/articles/ukaz-prezidenta-rf-633-ot-8-nojabrja-2021-goda-08-11-2021.html>.
18. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/.
 19. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Режим доступа: URL: <https://docs.cntd.ru/document/420389221>.
 20. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726>
 21. Постановление Правительства РФ от 10 августа 2021 г. №1325 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации по возмещению части затрат управляющих компаний индустриальных (промышленных) парков и промышленных технопарков частной формы собственности на создание или увеличение площади территории индустриальных (промышленных) парков, промышленных технопарков» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://government.ru/news/43010/>.
 22. Постановление Правительства РФ от 30 марта 2021 г. №484 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации». URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.
 23. Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. №870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Рос-

- сийской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». URL: <https://base.garant.ru/71170676/>.
24. Постановление Правительства РФ от 8 августа 2015 г. №822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов». URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/postanovleniya_pravitelstva_rossiyskoj_federacii_ot_8_avgusta_2015_g_n_822.html (не вступило в силу).
 25. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 июня 2022 г. №1704-р «Изменения, которые вносятся в Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_403721/25ab2a7d8fd7d8dcde11c233997f6517915bfba/.
 26. Распоряжение Правительства РФ от 01.10.2021 г. №2765-р «Об утверждении Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_398015/14950a1f234be6c7e2d07311b4a5d4b6603873f2/.
 27. Распоряжение Правительства РФ от 15.04.2021 г. №978-р (ред. от 24.12.2021) «Об утверждении Программы государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382421/.
 28. 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.government.ru/docs/35733/>.
 29. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.04.2019 г. №843-р «Об утверждении распределения иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в

2019 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение расходов по реализации проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях в рамках проведения Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72137430/?ysclid=lfqmwnaxzh337113488>.

30. Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2019 г. №3227-р «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г.» (с изменениями и дополнениями). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342452/.
31. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/ (недействующее).
32. Приказ Минфина России от 11.11.2021 №493 (ред. от 14.12.2021) «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402109/cccb29d6aead3e0cc5a0aa220911ef50c3d0326.
33. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. №1034/пр «Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». СП 42.13330.2016, п. 4.4. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_219824/?ysclid=lfr480qh5h316446569.
34. Приказ Минфина России от 11 ноября 2020 г. №1030 «Об утверждении перечней субъектов Российской Фе-

- дерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/74964896>.
35. Закон Архангельской области от 18.02.2019 г. № 57-5-ОЗ «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Архангельской области до 2035 года» (принят Постановлением Архангельского областного Собрания депутатов от 13.02.2019 № 168). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2900201902200003>.
 36. Закон Тюменской области от 24 марта 2020 года № 23 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года» (принят областной Думой Тюмени 12 марта 2020 г.). URL: <https://base.garant.ru/73788925/>.
 37. О развитии агломераций в Томской области / Закон Томской области от 10.04.2017 № 23-ОЗ (Принят постановлением Законодательной Думы Томской области от 30 марта 2017 г. № 321). URL: <https://base.garant.ru/47063468/>
 38. О развитии агломераций в Челябинской области / Закон Челябинской области. URL: <https://zs74.ru/sites/default/files/n/page/11737/upload/agl2817.pdf>
 39. Постановление Законодательного Собрания ЯНАО от 24.06.2021 № 478 (ред. от 17.02.2022) «О Стратегии социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа до 2035 года». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/8900202106290006?index=100&rangeSize=50>.
 40. Постановление Депутатов Ненецкого Автономного Округа от 07.11.2019 № 256-сд «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ненецкого автономного округа до 2030 года». URL: https://dfei.adm-nao.ru/strategicheskoe-planirovanie/proekt-strategii-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-neneckogo-avtonomn/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.
 41. Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года. URL: <http://>

economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so_2030.pdf.

42. Правительство Чукотского автономного округа. Распоряжение от 16 июля 2014 года № 290-рп «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Чукотского автономного округа до 2030 года». URL: <https://strategy24.ru/87/documents>.
43. Распоряжение Правительства ХМАО - Югры от 22.03.2013 № 101-рп (ред. от 24.06.2022) «О Стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2030 года». URL: <https://base.garant.ru/18934542/>.
44. О стратегии социально-экономического развития Курганской области на период до 2030 года. Закон Курганской области от 30 июня 2022 г. № 44.
45. О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 гг.: Закон Свердловской области от 21 декабря 2015 г. № 151-ОЗ.
46. Об утверждении стратегии социально-экономического развития Тюменской области до 2030 г. Закон Тюменской области от 24 марта 2020 г. № 23.
47. О Стратегии социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа до 2035 г. Постановление Законодательного собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 24 июня 2021 г. № 478.
48. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 г. Постановление Законодательного Собрания Челябинской области от 31 января 2019 г. № 1748.
49. О стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 г. Закон Краснодарского края от 21 декабря 2018 г. № 3930-КЗ.
50. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 г. Закон Республики Татарстан от 17 июня 2015 г. № 40-ЗРТ.

51. Муниципальная программа Одинцовского городского округа Московской области «Предпринимательство» на 2023-2027 годы (в редакции от 18.11.2022 г. №6834). <https://odin.ru/business/development/>.
52. Проект бюджета Одинцовского городского округа Московской области на 2022 год и на плановый период 2023-2024 годов. URL: <https://odin.ru/img/catalog/doc/Бюджет-2022.pdf>.
53. «О внесении изменения в решение Думы города Томска от 27.06.2006 № 224 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года». Решение Думы города Томска от 07.07.2020 г. № 1380.
54. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Калуга» на период до 2030 года. Решение Городской Думы города Калуги от 21 февраля 2018 г. №25. URL: <https://docs.cntd.ru/document/446635445>.
55. *Адамеску А.А., Гранберг А.Г., Кистанов В.В., Семенов П.Е.* Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы) / под ред. Гранберг А.Г., Кистанов В.В. М.: ДеКА. 2003. 448 с.
56. *Адамская Л.* О стратегии экономического развития России до 2030 года // Самоуправление. 2018. № 2 (111). С. 53–56.
57. *Аджемоглу Дарон, Робинсон Джеймс А.*: «Почему одни страны богатые, а другие бедные». АСТ, Neoclassic. 2020. 672 с.
58. Анализ документов стратегического планирования и программных документов регионального и межмуниципального уровней на предмет отражения в них вопросов развития городских агломераций. М.: Институт экономики города. 2018. <https://urbanomics.ru/sites/default/files/aglacts2018.pdf>.
59. *Анимица Е.Г.* Концептуальные установки, механизмы и методы регионального управления экономикой // Регионоведение. 2008. №4. С. 45–54.

60. Антипин И.А., Казакова Н.В. Концептуальные основы разработки стратегии пространственного развития в муниципальном образовании // Российское предпринимательство. 2016. Т.17. №8. С. 1011–1026.
61. Антипин И.А. Ориентиры пространственного развития в стратегиях социально-экономического развития городов-миллионников Российской Федерации // Материалы V Всероссийского симпозиума по региональной экономике: в 2 т. Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2019. Т. 2. С. 16–21.
62. Антипин И.А., Власова Н.Ю., Иванова О.Ю. Методология муниципального стратегирования: сравнительный анализ и унификация // Управление. 2021. Т.12. №6. С. 33–48.
63. Антипин И.А., Казакова Н.В. Механизмы совершенствования агломерационных процессов в субъекте Российской Федерации // Вестник экономики, права и социологии. 2021. №4.
64. Антипин И.А., Иванова О.Ю. Территориальное планирование в системе стратегического планирования и управления: ключевые проблемы и направления их преодоления // Финансовая экономика. 2021. №11. С. 8 – 12.
65. Антипин И.А., Иванова О.Ю. Принципы и технологии согласования отраслевых стратегий и стратегии социально-экономического развития региона // Московский экономический журнал. 2021. №11. URL: <https://qje.su/ekonomicheskaya-teoriya/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-11-2021-8/>.
66. Антипин И.А. Теоретические, методологические и прикладные основы формирования стратегий социально-экономического развития региона. Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. Екатеринбург: УрГЭУ. 2022. 421 с.
67. Арланова О.И., Зотиков Н.З., Львова М.В. Местные бюджеты: проблемы формирования. Вестник Евразийской науки 2019, № 5. Том 11. С. 11–12.

68. *Артоболовский С.С.* Объединение субъектов Российской Федерации: за и против. URL: http://www.insor-russia.ru/files/Regions_for_and_againts.pdf.
69. Атлас экономической специализации регионов России / под ред. Л. М. Гохберга, Е. С. Куценко; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2021. 264 с.
70. *Банников А.Ю.* Новая экономическая география как теоретическая основа зарубежного пространственного развития. В сборнике: Социально-экономическая география: история, теория, методы, практика. Сборник научных статей. 2016. С. 80–81.
71. *Басов Н.В.* Сети межорганизационных взаимодействий как основа реализации открытых инноваций // Инновации. 2010. №7. С. 36–46.
72. *Бахлов И.В.* От империи к федерации: историко-политологический анализ трансформации имперских систем в федеративные. Дис. д-ра полит. наук. М.: МГУ. 2005. 436 с.
73. *Бельчук Е.Б., Власкин Г.А.* Кластерный подход в стратегии инновационного развития зарубежных стран. URL: <http://www.innocluster.ru/doc>.
74. *Беслекоева М.З.* Новая экономическая география как основное направление пространственной экономики на современном этапе // Фундаментальные исследования. 2015. №7–1. С. 144.
75. *Бухвальд Е.М.* «Саморазвитие» регионов и приоритеты регулирования пространственной структуры российской экономики // Федерализм. 2018. №2. С. 32–45.
76. *Бухвальд Е.М.* Конституционные изменения и новый этап развития российского федерализма // Федерализм. 2021. Т. 26. №1 (101). С. 44–61.
77. *Бухвальд Е.М.* «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования»: нерешенные проблемы // Вестник Института экономики РАН. 2022. №1. С. 32–49.

78. Бухвальд Е.М. Какое местное самоуправление нужно современной России? // Вопросы теоретической экономики. 2021. № 3. С. 95–105.
79. Бухвальд Е.М. Пространственный вектор в системе стратегического планирования Российской Федерации / Пространственное развитие территорий. Сборник научных трудов III Международной научно-практической конференции. Белгород: НИУ БелГУ. 2020. С. 19.
80. Было-стало: Догнал ли Коми-Пермяцкий округ Пермскую область? URL: <https://properm.ru/news/region/115107> (дата доступа: 31.08.2022).
81. Бюллетень Росстата «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2021 года». Выпуски прошлых лет. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282>.
82. Бюллетень Росстата «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2022 года». URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282>.
83. Вагин В.В. Инициативное бюджетирование: российская практика // Сайт комитета гражданских инициатив.
84. Вардомский Л.Б. О новой модели взаимодействия центра и регионов // Журнал новой экономической ассоциации. 2011. № 10 (10). С. 177–178.
85. Вардомский Л.Б. Россия в мировых процессах регионализации // Россия и современный мир. 2008. № 3(60). С. 5–29.
86. Васильева Н.В. Доходы местных бюджетов как залог финансовой самостоятельности местного самоуправления: правовой аспект // Известия БГУ. 2015. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dohody-mestnyh-byudzhetrov-kakzalog-finansovoy-samostoyatelnosti-mestnogo-samoupravleniya-pravovoy-aspekt>.
87. Ведель Ж. Административное право Франции. Пер. с фр. М.: Прогресс. 1973.
88. Виктор Кидяев выступил на открытии Форума лучших практик / Сайт Государственной Думы Федераль-

- ного собрания Российской Федерации (Уфа, 17 июня 2016 г.). URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124050049055052.html>.
89. *Воронов В.В.* Подходы и модели управления Стратегией пространственного развития в центрально-восточноевропейских странах Евросоюза // Россия реформирующаяся. 2012. № 19. С. 280–301.
 90. Всемирный банк. Доклад о мировом развитии 2009: Новый взгляд на экономическую географию. М.: Весь мир. 2009. 230 с.
 91. 18 мая 2020 года. НАО продолжают собирать предложения по вопросу создания нового региона <https://adm-nao.ru/press/government/24236/>.
 92. *Гатауллин Р.Ф., Чувашаева Э.Р.* Повышение качества управления пространственным развитием в региональных стратегиях социально-экономического развития // Экономика и предпринимательство. 2020. № 11 (124). С. 340–344.
 93. Геоинформационная система индустриальных парков, технопарков и промышленных кластеров России. URL: <https://gisp.gov.ru/>.
 94. *Герцберг Л.Я.* Стратегия сбалансированного пространственного развития 2030: от научных обоснований к реализации // Acadimia. Архитектура и строительство. 2021. № 4. С. 5–12.
 95. *Геттнер А.* География, ее история, сущность и методы. Л.; М., 1930.
 96. *Гладковская Е.Н., Цало И.М., Тетеркина Л.Б.* Оценка финансовой устойчивости региональных бюджетов в России: методика и алгоритм ее применения // Вопросы управления. 2017. № 6 (49). С. 119–131.
 97. *Глазычев В.А.* Россия: принципы пространственного развития. [Электронный ресурс]. – URL: – http://www.glazychev.ru/projects/2004_ProstRazv/2004_DocladProstRazv.htm.
 98. *Головин В.А.* Графическая модель динамической оценки эффективности регионального экономического кластера // Вестник ИЭ РАН. № 2. 2018. С. 141–158.

99. Гольц Г.А. Транспорт и расселение. М.: Наука. 1981. 248 с.
100. Гранберг А.Г. Моделирование пространственного развития национальной и мировой экономики // Регион: Экономика и Социология. 2007. №1. С. 87–107.
101. Гришина И.В. Стратегия пространственного развития России: доказательство «от противного» // Пространственный потенциал развития России: невыученные уроки и задачи на будущее: сб. науч. тр. М.: МООСИПНН им. Н.Д. Кондратьева. 2019. С. 108–115.
102. Гришина И. В., Польшев А. О., Шкуронат А. В., Котов А. В. Стратегия пространственного развития России: методические подходы к разработке экономического блока / под ред. И.В. Гришиной. М.: ВАВТ. 2018. 281 с.
103. Губернатор и Правительство Белгородской области. Официальный сайт. URL: <https://belregion.ru/region/priorities/agriculture.php>.
104. Гусаров Ю.В. Использование методологии экономической динамики при прогнозировании и стратегическом планировании // Экономические стратегии. 2006. №8. С. 30–35.
105. Давидович А.Г., Лаппо Г.М. Вопросы развития городских агломераций в СССР. В сб.: Современные проблемы географии, М., 1964. 135 с.
106. Дамдинов Б.Д. К вопросу об особом статусе автономных округов в объединенных «сложносоставных» субъектах Российской Федерации: проблемы теории // Сибирский юридический вестник. 2006. №1. С. 25–29.
107. Данилов И.П. Конкурентоспособность регионов России (теоретические основы и методология). М.: «Канон+». 2007. 368 с.
108. Дементьев А.Н., Дементьев Ф.А. О некоторых правовых проблемах обоснования положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. №4. С. 22–26.

109. Дементьева О.А. Государственные гарантии сбалансированности местных бюджетов (зарубежный опыт) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 2 (69). С. 28–34. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennye-garantii-sbalansirovannostimestnyh-byudzhetrov-zarubezhnyy-opyt>.
110. Дзидзов Р.М. Вопросы федеративного устройства в обновленной Конституции России // Юридические исследования. 2020. № 7. С. 29–41.
111. Добрецов Н.А., Конторович А.Э., Кулешов В.В. Стратегические точки роста и проблемы государственной значимости в Сибири // Историческая наука на пороге XXI века. Новосибирск, 2001. С. 21–26.
112. Добрынин Н.М. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск. Наука. 2003. 468 с.
113. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // М.: Министерство финансов Российской Федерации. 2019.
114. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2020 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации // М.: Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления. 2021. URL: <https://www.varmsu.ru/upload/Доклад2021.pdf>.
115. Домнина И.Н. «Геостратегическая территория» как форма пространственного регулирования экономики // Вестник института экономики РАН. 2020. № 6. С. 126–141.
116. Дорошенко С.В. Саморазвитие региона в контексте экономического эволюционизма // Журнал экономической теории. 2009. № 3. С. 21–30.
117. Европейская перспектива регионального пространственного развития (ESDP). Утверждена Советом министров

- ЕС. 1999. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf.
118. Европейская хартия регионального пространственного планирования. Утверждена резолюцией № 2 Конференцией Совета Европы 20 мая 1983 г., Торремолинос (Испания). URL: <https://docs.cntd.ru/document/902018818>.
119. *Зиновьев А.В.* Концепция радикальной реформы федеративного устройства России // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 6 (245). С. 124–128.
120. *Зубаревич Н. В.* Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135–145.
121. *Иванова Л.Н., Терская Г.А.* Точки роста и драйверы роста: к вопросу о содержании понятий // Журнал институциональных исследований. 2015. Т. 7. № 2. С. 120–133.
122. *Иванчик И.С.* Российский федерализм в свете конституционной реформы // *Eromen. Global.* 2021. № 23. С. 58–71.
123. *Иванов О.Б., Бухвальд Е.М.* Российское местное самоуправление: Курс на новые «Основы...» // ЭТАП: Экономическая теория, Анализ, Практика. 2020. № 2. С. 22.
124. Инвесторы смогут спрятаться от санкций в Крыму. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/03/21/862477-investori-smogut>.
125. Иркутская область вошла в число лидеров среди регионов-доноров по налогам и сборам. URL: <https://irkutskmedia.ru/news/1241160>.
126. *Исупова С.* Межмуниципальное сотрудничество: рекомендации, которые помогут. URL: Сайт Ассоциации Совет муниципальных образований Хабаровского края // <http://smokhv.ru/materials/mat20210712/>.
127. Итоги «круглого стола» на тему «Основные направления совершенствования законодательства Российской Федерации в целях обеспечения социально-экономического развития российских регионов». Москва. 16.10.2008 г. URL: <http://duma.gov.ru/news/1917/>.

128. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 г. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm.
129. *Казанин А.Г.* Перспективы развития нефтегазового сектора экономики Чукотского автономного округа // *Управленческое консультирование*. 2019. № 9 (129). С. 71–74.
130. *Каленицкий О.А., Карама Л.Л.* Стратегия пространственного развития Российской Федерации: проблемы и реалии // *Вестник Калининградского филиала Университета МВД РФ*. 2021. № 4 (66). С. 85–89.
131. *Калюжная Н.Я.* Институты регионального развития и конкурентоспособности в условиях модернизации // *Экономика региона*. 2011. № 2. С. 57–65.
132. *Калюжная Н.Я.* Экономика недоверия: роль социального капитала в России // *Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований)*. 2012. Т. 4. № 2. С. 74–83.
133. *Калюжная Н.Я.* Конкурентная парадигма пространственного развития // *Фундаментальные исследования*. 2013. № 11–2. С. 251–255.
134. *Кожевников О.А.* К вопросу о конституционности категории «орган публичной власти» в современной правоприменительной практике // *Алтайский юридический вестник*. 2021. № 4 (36). С. 18–21.
135. *Коков Н.С., Эльбиева Л.Р.* Особенности разработки стратегии развития пространственных социально-экономических систем на региональном уровне // *Вестник Академии знаний*. 2019. № 6 (35). С. 146–149.
136. *Кольчугина А.В.* Укрупнение муниципалитетов как современная тенденция реформирования местного самоуправления // *Финансовый бизнес*. 2021. № 11. С. 68–72.
137. *Колесников А.В.* Сравнительный анализ взаимодействия органов местного самоуправления с населением в России и за рубежом // *Вестник Российской правовой академии*. 2021. С. 57–63.

138. Колесников А.В. Пределы законодательного регулирования муниципального управления в России и за рубежом: сравнительный анализ // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 190–199.
139. Конкурентоспособность регионов: теоретико-прикладные аспекты / Под ред. Ю.Н. Перского, Н.Я. Калюжной. М.: ТЕИС, 2003. 472 с.
140. Королева Е.Н., Масько Д.Е. Создание общественных пространств – стратегический приоритет развития малых российских городов // Региональное развитие. 2014. № 3–4. С. 43–50.
141. Коротина Н.Ю. Формирование теоретической модели экономического федерализма на основе двойственной сущности государства // Федерализм. 2021. Т. 26. № 4 (104). С. 75–88.
142. Корчагин Ю.А. Региональная экономика и финансы: Учебное пособие для студентов экономических специальностей. Воронеж: ЦИРЭ. 2010. 260 с.
143. Котляров Н.Н. Зарубежный опыт формирования кластерных систем // Экономические науки. 2014. № 10 (119). С. 105–110.
144. Кравчук Ю.Б. Актуальность разработки политики пространственного развития муниципального образования. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/aktualnost-razrabotki-politiki-prostranstvennogo-razvitiya-munitsipalnogo-obrazovaniya>.
145. Крицкая М. Госпрограммы поддержки малого бизнеса-2022 // <https://kontur.ru/articles/4710>.
146. Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: Книжный дом «Либроком». 2013. 304 с.
147. Курушина Е.В. Организационно-экономический механизм реализации стратегии пространственного развития на мезоуровне // Финансовая экономика. 2021. № 6. С. 213–214.

148. *Ланно Г.М.* Городские агломерации СССР России: особенности динамики в XX в. // Российское Экспертное Обозрение. 2007. №4–5 (22). С. 6.
149. *Лебедева Е.Б.* Опыт объединения субъектов в РФ: проблемы и предварительные итоги // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2012. № 1.
150. *Лексин В.Н.* Дороги, которые не мы выбираем (о правительственной «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года») // Российский экономический журнал, 2019. № 3. С. 3–24.
151. *Лексин И.В.* О некоторых методологических проблемах конституционно-правовых исследований территориального устройства государства // Вестник Московского университета. 2013. № 5. С. 69–86.
152. *Лексин В.Н.* Как это делается. К разработке Стратегии пространственного развития России // Свободная мысль. 2018. №4. С. 13–30.
153. *Лексин В.Н.* Стратегия пространственного развития страны: дискуссия о приоритетах // Россия: тенденции и перспективы развития: ежегодник. Вып.13. М.: ИНИОН РАН, 2018. С. 114–118.
154. *Лимонов А.Э.* Региональная экономика и пространственное развитие. М.: Юрайт, 2015. Т. 1. 221 с.
155. *Лисоволик Я.Д.* Конкурентная России в мире «конкурентной либерализации». М.: Экономика. 2007. 446 с.
156. Лучшие муниципальные практики и инициативы социально-экономического развития в муниципальных образованиях на территориях присутствия Госкорпорации «Росатом» // Лучшие-практики. РФ.2020. https://лучшие-практики.рф/uploads/media/ЛМП%202020_compressed.pdf.
157. *Макаров В.А., Бахтизин А.Р., Хабриев Б.Р.* Оценка эффективности механизмов укрепления государственного

- суверенитета России // *Финансы. Теория и практика*. 2018. № 5 (22). С. 6–26.
158. *Малый А.Ф.* Об особенностях конституционно-правового статуса автономных округов // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2012. № 3. С. 82–89.
159. *Масленникова А.В.* Пространственное изменение региональной политики России: от плана ГОЭАРО до стратегии устойчивого развития экономики // *Вестник Российского нового университета. Экономические науки*. 2021. Выпуск 1. С. 93.
160. Матвиенко назвала целесообразной идею объединения регионов России. URL: <https://russian.rt.com/russia/news/943430-matvienko-region-obedinenie>.
161. Международное приграничное межмуниципальное сотрудничество. Круглый стол // Стенограмма. URL: https://docs.yandex.ru/docs/view?url=yabrowser%3A%2F%2F4DT1uXEPRrJRXIUfoewruE3y7Oz0bhQOsHFZA2ggBjzf97QRCGQ0vHviK8okEZB7J5uZySbhp0NruS7uN4P2FsU3SoEnuqmZdVFOMQDSYpgsQdevWNp79p7ixQvVoSkmgGNwta6ZdG_TCxJ749DSmA%3D%3D%3.
162. Межмуниципальное сотрудничество и его роль в местном самоуправлении. Круглый стол // Ассоциация Совет муниципальных образований Белгородской области. URL: <https://asmobel.ru/novosti/kruglyj-stol-na-temu-mezhmunicipalnoe-sotrudniches/>.
163. *Месропова С.М.* Новые инициативы в сфере модернизации федеративных отношений // *Федерализм*. 2019. № 1 (93). С. 183–190.
164. Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов. Утверждено Советом по вопросам проектной деятельности при комиссии Правительства Хабаровского края по стратегическому развитию, отбору государственных программ и проектов (протокол от 27 августа 2021 г. № 5). URL: <file:///C:/Users/ASUS/>

Downloads/Methodicheskie_rekomendacii_Uchastie_ OMSU_Habarovsk_1.pdf.

165. Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития муниципально-го района (городского округа) Воронежской области. URL: Утверждены приказом департамента экономического развития Воронежской области от 21.12.2016 г. № 51-13-09/179-О // <https://docs.cntd.ru/document/444891671>.
166. Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Томской области и планов мероприятий по их реализации Правительством республики Коми. Постановление от 31 октября 2019 года № 525. URL: <https://docs.cntd.ru/document/467921311>.
167. *Минакир П.А.* Пространственная экономика: Эволюция подходов // Пространственная экономика. 2010. №2. С. 6–32.
168. Министерство экономического развития и промышленности Белгородской области. URL: <http://minesprom.ru/>.
169. Минпромторг России. URL: <https://gisp.gov.ru/gisip/#!ru/parks/ind/214>.
170. Миронов: объединение регионов возможно на Дальнем Востоке. URL: <https://gia.ru/20050418/39690636.html>.
171. *Михеева Н.Н.* Стратегия пространственного развития: новый этап или повторение старых ошибок? // ЭКО. 2018. № 5. С. 158–177.
172. *Моттаева А.Б., Меркулов А.В.* Формирование стратегии пространственного развития на муниципальном уровне // Экономика и предпринимательство. 2020. № 7 (120). С. 512–516.
173. Население стран мира. <https://ru.aznations.com/population/us/cities/detroit>.
174. *Наумов И.В.* Исследование межрегиональных взаимосвязей в процессах формирования инвестиционного по-

- тенциала территорий методами пространственного моделирования // Экономика региона. 2019. Т. 15. Вып. 3. С. 720–735.
175. Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ «Индустриальные парки. Требования». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200115731>
 176. Норильск расширяет горизонты развития // Официальный сайт города Норильска. URL: <https://norilsk-city.ru/press/news/2022/document185158.shtml>
 177. Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению стратегического планирования на уровне муниципальных образований Ленинградской области Распоряжение Правительства Ленинградской области от 10.06.2015 г. № 60 «О методических рекомендациях...». URL: <https://econ.lenobl.ru/media/content/docs/3517>.
 178. Обзор индустриальных парков России 2022. URL: <https://indparks.ru/materials/edition/obzor-industrialnykh-parkov-rossii-2022/>
 179. *Овчинников И.И., Писарев А.Н.* Муниципальное право. М.: Юрайт, 2017. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/213399376>.
 180. *Одинцова А.В.* Государственно-частное партнерство в системе стратегического планирования развития территорий // Федерализм. 2018. № (3). С. 31–46.
 181. *Одинцова А.В.* Инициативное бюджетирование в системе пространственного развития // Федерализм. 2019. № 1. С. 56–71.
 182. *Одинцова А.В., Валентик О.Н.* Становление системы стратегического планирования в муниципальном звене управления: Доклад. М.: Институт экономики РАН. 2018.
 183. Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2021 года. Аналитический обзор. Подготовлено на основании данных платформы «РОСИНФРА». Национальный Центр государственно-частного партнерства. 2021. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/5b4/5b4d97fb08864dd525b2923a2b14b415.pdf>.

184. Особые экономические зоны. Министерство экономического развития РФ. 24 марта 2023 г. URL: https://economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/instrumenty_razvitiya_territoriy/osobyie_ekonomicheskie_zony/.
185. Официальный сайт Правительства Чукотского АО. Стратегия социально-экономического развития. https://chaogov.ru/priority_areas/strategic-plan/strategiya-razvitiya.php.
186. Официальный сайт Росстата Соотношение среднедушевых денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/58537>.
187. Официальный сайт Росстата Соотношение среднедушевых денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/58537>.
188. Пандемия сократила рождаемость в странах «золотого миллиарда» // Медновости 1.09.2021. URL: <https://medportal.ru/mednovosti/pandemiya-sokratilarozhdaemost-v-stranah-zolotogo-milliarda/>.
189. *Панов П.* «Развить положительные тенденции». На Сочинском инвестфоруме Д. Медведев заявил, что одной из главных задач является развитие инфраструктуры в регионах. URL: Известия iz. 15 февраля 2018 г. // <https://iz.ru/709357/pavel-panov/razvit-polozhitelnyetendencii>.
190. *Перру Ф.* Экономика XX века. М., 1961. 598 с.
191. *Пилясов А.Н.* Новая экономическая география (НЭГ) и ее потенциал для изучения размещения производительных сил России // Региональные исследования. 2011. № 1 (31). С. 3–31.
192. *Портер М.* Конкуренция. М., 2005.
193. Порядок организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов Приложение 10. URL: <https://pm.center/bazaznaniy/>

document/metodicheskie-rekomendatsii-po-organizatsii-uchastiya-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-realizatsii/

194. *Потанов А.В., Атанов Н.И.* Модернизация, инновации и стратегирование пространственного развития экономики России // *Пространственная экономика*. 2010. №4. С. 154–162.
195. Практика привлечения инвестиций в федеральный округ. URL: <https://smarteka.com/practices/praktika-privlechenia-investicij-v-federal-nyj-okrug>
196. Предварительные данные Всероссийской переписи населения 2020 года. <https://tass.ru/obschestvo/14764779>.
197. Приоритетные области стратегического планирования. Сайт Правительства Чукотского автономного округа https://chaogov.ru/priority_areas/strategic-plan/strategiya-razvitiya.php.
198. Программа «Стратегия Роста». Институт экономики роста им. П.А. Столыпина. URL: <http://stolypinsky.club/strategiya-rosta-3/>.
199. *Пронина Л.И.* Трансформация стратегий социально-экономического и пространственного развития России на основе создания системы национального планирования // *Экономика и управление: проблемы, решения*. 2021. Т. 1. № 5 (113). С. 5–14.
200. Об утверждении методических рекомендаций по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального района (городского округа) Воронежской области. Приказ департамента экономического развития Воронежской области от 21 декабря 2016 года № 51-13-09/179-О. URL: <https://docs.cntd.ru/document/444891671>.
201. Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных районов (городских округов) Республики Татарстан / Министерство экономики Республики Татарстан. При-

- каз от 18 декабря 2015 года № 534. URL: <https://docs.cntd.ru/document/429064791>.
202. *Польнев А. О., Гришина И. В.* Методические подходы к построению типологии регионов для разработки стратегии пространственного развития России // Региональная экономика. Юг России. 2019. Т. 7. № 1. С. 29–41.
203. Пространственное развитие российской экономики: закономерности и государственное регулирование: Научный доклад. – М.: Институт экономики РАН. 2020. 99 с.
204. *Рагозина Л.Г.* Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом // М.: Институт экономики города. 2009.
205. *Раевский С.В.* Формирование точек роста в промышленном регионе. М., 2015. 177 с.
206. *Раимбеков Ж.С., Сыздыкбаева Б.У., Азатбек Т.А.* Теоретический анализ полюсов роста экономики регионов Казахстана, проходящих через Экономический пояс Шелкового пути // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4. № 7. С. 342–351.
207. *Райсих А.* Определение границ городских агломераций России: создание модели и результаты // Демографическое обозрение. 2020. Том 7. № 2.
208. Региональное управление и территориальное планирование в 2 ч. Часть 1. Учебник и практикум для вузов / Под редакцией Ю. Н. Шедько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрайт, 2021. 205 с. URL: <https://urait.ru/bcode/>.
209. Регионы-доноры (список регионов, не получающих финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ / дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности согласно законам о федеральном бюджете). URL: <http://www.politika.su/reg/donory>.
210. Регионы России. Социально-экономические показатели – 2021 г. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204>.

211. Рекомендации по совершенствованию методического обеспечения стратегического планирования муниципальных образований, структуры и содержания документов стратегического планирования муниципальных образований // Фонд «Институт экономики города». М., 2018.
212. *Ritter* К. Европа. ЛитРес. 2010. 357 с. URL: <https://www.litres.ru/k-ritter/evropa/>.
213. *Рой* О.М. Участие гражданских сообществ в освоении общественных пространств // Национальные приоритеты России. 2019. № 2(33). С. 48–53.
214. Рынок труда г. Белгороде и Белгородском районе в 2022 году. URL: <https://belgczan.ru/org/employment>Status>.
215. *Савельев* Ю.В. Теоретические основы современной межрегиональной конкуренции (оценка вклада научных теорий) // Журнал экономической теории. 2010. № 2. С. 141–161.
216. Сайт «Вологда.РФ». URL: <https://вологда.рф/news/education/69839/>.
217. *Семенов–Тян Шанский* В.П. Город и деревня в европейской России: очерк по экономической географии. СПб. Тип. В. Ф. Киршбаума, 1910. – IV. С.97.
218. *Сироджидинова* Б.Ш. Теоретические и практические аспекты формирования кластерных систем за рубежом // Известия Академии наук Республики Таджикистан. Отд. общественных наук. 2018. № 4 (252). С. 143–153.
219. *Смирнова* О.О. Азбука стратегического планирования: концептуальные основы разработки генеральной схемы размещения и развития производительных сил СССР и стратегии пространственного развития Российской Федерации // Путь науки. 2014. № 7 (7). С. 50–53.
220. *Смирнягин* А.В. Агломерации: За и Против. В сб.: Городской альманах. Том 3. М.: Фонд «Институт экономики города». 2008. С. 152–168.

221. Специальные инвестиционные контракты. СПИК 2.0. URL: <https://frprf.ru/download/prezentatsiya-spik.pdf>.
222. *Сорокина Н.Ю.* Оценка перспектив развития старопромышленных регионов как региональных «центров роста» Российской Федерации // *Экономическая безопасность*. 2022. Том 5. № 2. С. 639–654.
223. *Сорокина Н.Ю.* Реализация «точек роста» в регионах России: перспективы в условиях санкционного давления // *Глобальная неопределенность. Развитие или деградация мировой экономики? Сборник статей XI Международной научной конференции*. В 2-х томах. Том 1. Москва: Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, 2022. С. 242–248.
224. *Сорокина Н.Ю., Бабкин П.С.* Организация взаимодействия региональных кластеров и научно-образовательной системы региона // *Человеческий капитал и профессиональное образование*. 2012. № 2. С. 5–13.
225. Список городов по численности населения. URL: <https://all-populations.com/ru/fr/list-of-cities-in-france-by-population.html>
226. *Стародубровская И.В., Славгородская М.В., Миронова Н.И.* Муниципальная реформа в 2007 году. М., 2008.
227. *Степанченко В.И.* Автономные округа как субъекты Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Автореферат на соискание ученой степени кандидата юридич. наук. 2012 г. ТГУ. Тюмень. 2009. 26 с.
228. *Степанченко В.И.* Краткие этапы становления Ямало-Ненецкого автономного округа как субъекта Российской Федерации и некоторые суждения о перспективах его развития // *Юридическая наука*. 2012. № 3. С. 24–28.
229. Стратегический план развития Екатеринбурга до 2030 года. Раздел IV. Стратегия пространственного развития. URL: [www.https://docs.cntd.ru/document/802003648](https://docs.cntd.ru/document/802003648).
230. Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения. Совет Федерации Федерального Собрания Россий-

- ской Федерации. Круглый стол. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/116286/>.
231. Структурно-инвестиционная политика в целях обеспечения экономического роста в России. / Под науч. ред. акад. В.В. Ивантера. М.: Научный консультант. 2017. 196 с.
 232. *Суворова А.В.* Модели пространственной организации социально-экономических систем: опыт региональных стратегий развития // Экономика и управление. 2020. Т. 26. № 10 (180). С. 1092–1101.
 233. *Суслицин С.А.* Развитие методов изменения пространственных трансформаций в экономике // Регион: Экономика и Социология. 2007. № 4. С. 3–18.
 234. *Татаркин А.И.* Региональная направленность экономической политики Российской Федерации как института пространственного обустройства территорий // Экономика региона. 2016. Т. 12. Вып. 1. С. 23.
 235. *Татаркин А.И., Дорошенко С.В.* Регион как саморазвивающаяся социально-экономическая система: переход через кризис // Экономика региона. 2011. № 1. С. 15–17.
 236. Теория экономического анализа. Учебник. / Под ред. М.И. Баканова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Финансы и статистика. 2005. 536 с.
 237. Территории опережающего развития. Министерство экономического развития РФ URL: // https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/instrumenty_razvitiya_territoriy/tor.
 238. Технопарки России и Беларуси – 2021: ежегодный обзор / А.Н. Андреев, А.А. Белов, М.М. Бухарова и др. Ассоциация кластеров, технопарков и ОЭЗ России; Государственный комитет по науке и технологиям Республики Беларусь. Москва: АКИТ РФ, 2021. 125 с.
 239. *Тихомиров М.Н.* Древнерусские города // Ученые записки Московского университета. М.: 1946. Вып. 99. С. 89.
 240. *Тишкина Т.М.* Стратегия пространственного развития муниципального образования: актуальные вопросы форми-

- рования // *Фундаментальные исследования*. 2020. №9. С. 57–61.
241. *Ткаченко А.А.* Стратегия пространственного развития России до 2025 года и приоритеты регионального развития. В сб.: *Россия: тенденции и перспективы развития*. М.: Финансовый университет при Правительстве РФ. 2020. С. 158–162.
242. *Ускова Т.В., Лукин Е.В.* Межрегиональное сотрудничество: оценка и перспективы развития // *Проблемы прогнозирования*. 2014. № 5. С. 119–131.
243. *Ушаков Е.А.* Влияние процессов укрупнения субъектов Российской Федерации на уровень жизни населения бывших автономных округов // *Региональные исследования*. 2013. № 3. С. 95–100.
244. *Хабриева Т.Я.* Современная конституция и местное самоуправление // *Журнал российского права*. 2005. №4. С. 10–18.
245. *Халтаева С.Р., Гомбоева Ж.Д.* Основные компоненты саморазвития социально-экономической системы региона // *Известия Юго-Западного государственного университета*. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2016. № 1 (18). С. 97.
246. *Цыпкин Ю.А., Фомина А.В., Чуксин И.В.* К вопросу о необходимости повсеместной разработки стратегии пространственного развития муниципальных образований Российской Федерации // *Московский экономический журнал*. 2021. № 12 (стр. не указаны).
247. *Черненко О.Б., Чернышева Ю.Г., Куринова Я.И.* Эко системный подход к развитию малого и среднего предпринимательства // *Учет и статистика*. 2020. № 4 (60). С. 55.
248. *Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А.* Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования // *Вестник СПбГУ. Право*. 2020. Т. 11. Вып. 2. С. 278.
249. *Чугуевская Е.С.* // *О территориально-пространственных аспектах стратегии пространственного развития*

- Российской Федерации // Градостроительство. 2017. № 1. С.67-71.
250. *Швецов А.Н.* Зачем и как следует управлять городскими агломерациями // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 7. С. 65–75.
251. *Швецов А.Н.* Стратегическое планирование муниципального развития: полезное начинание или бюрократическая кампания? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 3–7.
252. *Шмакова М.В.* Формирование стратегии регионального развития с учетом пространственной компоненты: на примере Республики Башкортостан // Известия Уфимского научного центра РАН. 2021. № 3. С. 65–70.
253. *Шугрина Е.С.* Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 69–76.
254. *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. М.: Норма: ИНФРА-М. 2014.
255. *Шушкина А.В.* России нужен закон о городских агломерациях, считает депутат // Парламентская газета. 2021. 20.05. URL: <https://www.pnp.ru/politics/v-rossii-nuzhen-zakon-o-gorodskikh-aglomeraciyakh-schitaet-deputat.html>.
256. Эксперт РА «Три в одном»: объединенный Красноярский край. URL: <http://www.raexpert.ru/researches/regions/krasnoyarsk/part2>.
257. Эксперт раскрыл смысл объединения Архангельской области и НАО. Архангельская область и НАО договорились начать объединение <https://svpressa.ru/politic/news/265231/>.
258. Экспертный совет по малым территориям. Стратегическое развитие малых поселений: проблемы и решения. URL: https://cultmosaic.ru/content-load-/Strategicheskoe_razvitie_malyh_poselenij.pdf?ysclid=l45j7y68zd525858683.

259. Янтранов А.Е., Атанов Н.И., Цыремпилов Д.А., Потаев В.С. Факторы «новой экономической географии» и интеграционная деятельность регионов Забайкалья // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2019. №2. С. 91–97.
260. *Brezis E., Krugman P., Tsiddon D.* Leapfrogging in international competition: a theory of cycles in national technological leadership. *American Economic Review*. 1993. December. Vol. 83.No.5. P. 1211–1219.
261. *Boudeville, J.* Problems of regional economic planning / J. Boudeville. Edinbyrgh, 1992. 192 p.
262. Budget participative. 2021. URL: https://www.boulognebillancourt.com/fileadmin/Ma_ville/Vie_des_quartiers/Revue_de_Presse_Budget_participatif_A4.pdf.
263. *Christaller W.* Central Places in Southern Germany. Jena, Germany: Fischer (English translation by C.W. Baskin). 1933. London: Prentice Hall, 1966.
264. *Dixit Avinash K., Stiglitz Joseph E.* Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity // *The American Economic Review*. 1977. Vol. 67. No. 3. pp. 297–308.
265. *Fujita M., Mori T.* Frontiers of the New Economic Geography. *Papers in Regional Science*. 2005. September. P. 377–405.
266. *Glaeser E.L., Kallal H.D., Scheinkman J.A., Shleifer A.* Growth in Cities // *Journal of political economy*. 1992. Vol. 100. No. 6. P. 1126–1152.
267. *Grubel H., Lloyd P.* Intra-Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Product. London. 1975. Pp. 3–15.
268. *Hidalgo. A.* Le budget participatif, nouvelle tendance des villes du monde // *Le monde* 03 juillet 2014/ URL: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/07/03/donner-les-cles-du-budget-aux-citoyens-nouvelle-tendance-des-villes-du-monde_4449464_4355770.html.
269. *Krueger A.* Globalization and International Locational Competition // Paper presented at the Symposium at Honor of Herbert Giersch. Kiel. Germany, 11 May, 2006.

270. *Krugman P.* Strategic Trade Policy and the New International Economics. Cambridge. MIT Press. 1998. 315 p.
271. *Krugman P.* Geography and Trade. Cambridge. MIT Press. 1991. 142 p.
272. *Krugman P.* Increasing returns, monopolistic competition, and international trade. *Journal of International Economics*. 1979. Vol. 9. Pp. 469–479.
273. *Krugman P., Ron Martin, Peter Sunley.* Geographical Economics and Its Implications for Regional Development Theory: A Critical Assessment. *Economic Geography*. 1996. July. 72.3. Pp. 259–291.
274. *Lasuen J.R.* On Growth Poles // *Urban studies*. 1969. Vol. 6. No. 2. Pp. 137–161.
275. Le Budget participative: le pouvoir aux parisiens // P. Dossier de presse. 2 octobre 2018. URL: <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/plugins/download/BP2018-DossierDePresse.pdf>.
276. Les chiffres-clés 2022 des collectivités locales URL: https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/2022/Colloc%20en%20chiffres/Chapitre%20_Presentation_2022.pdf.
277. L'intercommunalité en 2022: le nombre d'EPCI est stabilisé. URL: <https://www.vie-publique.fr/en-bref/284551-lintercommunalite-en-2022-le-nombre-depci-est-stabilise#:~:text=Au%201er%20janvier%202022%2C%20la>.
278. *Losch A.* The Economics of Location. Jena: Fischer. 1954.
279. *Marshall A.* Principles of economics. London: Macmillan (8th ed.). 1920.
280. *Nerlove M.L., Sadka E.* The von Thunen model of the dual economy. 1991.
281. *Ottaviano G.I.P., Thisse J.-F.* New economic geography: what about the N? *Environment and Planning, A*. 2005. Vol. 37. Pp. 1707–1725.
282. Pourquoi s'intéresser à la gouvernance intercommunale aujourd'hui ? // La gouvernance politique des intercommu-

nalités en France // L'émergence d'une culture du compromis fondée sur une gouvernance partagée. P. 2021. [gouvernance_web.pdf \(adcf.org\)](#)

283. *Pottier P.* Axes de communication et développement économique. *Revue Economique*. 1963. No. 1. Pp. 12–58.



Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

www.inecon.ru

Научное издание

**Институциональные основы
новой стратегии пространственного развития
российской экономики**

Дизайн серии – Валериус В.Е., Ахмеджанова В.А.

Редактор – Полякова А.В.

Компьютерная верстка – Борщёва И.В.

Подписано в печать 15.05.2023 г.

Заказ №9. Тираж 300 экз. Объем 17 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭРАН

ISBN 978-5-9940-0725-9



9 785994 007259