



СФ

С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И

Федерального Собрания
Российской Федерации

Комитет Совета Федерации
по федеративному устройству,
региональной политике, местному
самоуправлению и делам Севера

МАТЕРИАЛЫ

парламентских слушаний на тему

"О ходе реализации Основ
государственной политики регионального
развития Российской Федерации
на период до 2025 года и Стратегии
пространственного развития Российской
Федерации на период до 2025 года"

МОСКВА • 2023 год

**АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

Тел. (495) 692-69-74

**К вопросу о ходе реализации
Основ государственной политики
регионального развития Российской
Федерации на период до 2025 года
и Стратегии пространственного
развития Российской Федерации
на период до 2025 года**

(информационно-правовой материал)

Россия – крупнейшая по территории, протяженности и шестая по численности населения страна мира, сочетающая европейские и азиатские особенности природной среды, менталитет и этнорелигиозные различия ее населения. Россия – самая редко заселенная из крупных стран с уникальной территориальной дифференциацией социально-экономических, национальных и природных условий проживания. Концентрация населения России на относительно небольшой части ее территории обусловлена тем, что по комплексу природно-климатических условий лишь 1/3 территории страны благоприятна и относительно благоприятна для проживания. С фронтальным выходом к Ледовитому океану связано наличие ее зоны Севера, существенно превышающей по площади (около 11 млн. кв. км) северные территории других стран мира. В связи с этим устойчивое сбалансированное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации является одним из необходимых условий успешного поступательного социально-экономического развития России в целом и предполагает сокращение чрезмерных различий в уровне социально-экономического развития регионов и различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, а также в городах и сельской местности.

Президент Российской Федерации отмечал, что "страна развивается, идет вперед, когда развиваются регионы Российской Федерации. Стремление руководителей субъектов Федерации сделать свой регион успешным и самодостаточным должно и будет всемерно поощряться. При этом надо помочь регионам с высоким уровнем коммерческой задолженности. Весь объем коммерческого долга субъекта Федерации, превышающий 25 процентов его собственных доходов, будет замещен бюджетными кредитами со сроком погашения до 2029 года. Реструктуризацию накопленной задолженности следует использовать именно как механизм повышения самодостаточности региональных экономик, тем более что субъектам Федерации предоставлен новый инструмент развития – инфраструктурные бюджетные кредиты".¹

Президент Российской Федерации обратил внимание на то, что "уже развёрнута масштабная программа социально-экономического восстановления и развития Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей. Речь в том числе о том, чтобы возродить предприятия и рабочие места, порты Азовского моря, которое вновь стало внутреннем морем России, построить новые современные дороги, как мы это делали в Крыму, который получил теперь надежную сухопутную связь со всей Россией. Обязательно общими усилиями реализуем все эти планы".²

Принципы, цели, приоритетные задачи, механизмы и ожидаемые результаты реализации государственной политики регионального развития Российской Федерации определены в Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13. Указом предписано Правительству Российской Федерации

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 года.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 года.

ежегодно, начиная с 2017 года, не позднее 20 декабря, представлять Президенту Российской Федерации доклад о результатах реализации Основ государственной политики регионального развития на период до 2025 года.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 года № 1166-р утвержден план реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года.

Согласно данным Основам целями государственной политики регионального развития являются обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан Российской Федерации на всей территории страны, повышение качества их жизни, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач.

Результатами реализации государственной политики регионального развития должны стать:

а) сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности;

б) сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов;

в) достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности всех населенных территорий Российской Федерации;

г) дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности развитие крупных городских агломераций, как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках;

д) повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В рамках исполнения Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации" продолжается формирование государственной системы стратегического планирования Российской Федерации, важнейшим элементом которой является Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р (Стратегия). Стратегия содержит основные тенденции пространственного развития Российской Федерации, основные проблемы пространственного развития Российской Федерации, цель, задачи и приоритеты пространственного развития, принципы пространственного развития, основные направления пространственного развития Российской Федерации, этапы реализации Стратегии и сценарии пространственного развития Российской Федерации, механизмы реализации Стратегии.

Основными проблемами пространственного развития Российской Федерации являются, в частности:

1) высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства;

2) недостаточное количество центров экономического роста для обеспечения ускорения экономического роста Российской Федерации;

3) возрастание демографической нагрузки на трудоспособное население в большинстве субъектов Российской Федерации, угроза ухудшения демографической ситуации вследствие снижения рождаемости и уменьшения миграционного притока населения из стран ближнего зарубежья;

4) значительное отставание по ключевым социально-экономическим показателям от среднероссийского уровня части субъектов Российской Федерации, имеющих геостратегическое значение, в том числе ряда субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальнего Востока, из которых продолжается значительный миграционный отток населения;

5) низкий уровень комфортности городской среды в большинстве городов, в том числе в крупных городских агломерациях, крупнейших городских агломерациях и городских агломерациях;

6) низкий уровень предпринимательской активности в большинстве малых и средних городов, на сельских территориях за пределами крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;

7) несоответствие существующего уровня развития магистральной транспортной инфраструктуры потребностям экономики и населения субъектов Российской Федерации и страны в целом;

8) низкая транспортная доступность сельских территорий;

9) неудовлетворительное состояние окружающей среды в большинстве городов с численностью населения более 500 тыс. человек и промышленных городах.

Приоритетами пространственного развития Российской Федерации до 2025 года являются:

1) опережающее развитие территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом

экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала, в том числе через развитие опорных населенных пунктов;

2) развитие перспективных центров экономического роста с увеличением их количества и максимальным рассредоточением по территории Российской Федерации;

3) обеспечение транспортной доступности, развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры и социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения с недостаточным собственным потенциалом экономического роста;

4) развитие приграничных муниципальных образований с учетом их стратегического значения, существующего уровня и потенциала социально-экономического развития.

Основным механизмом реализации Стратегии является план ее реализации. Так, распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 года № 3227-р утвержден План реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, который предусматривает мероприятия, способствующие достижению национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, социально-экономическое развитие геостратегических территорий Российской Федерации, обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста Российской Федерации.

Механизмами реализации Стратегии являются, в том числе государственные программы Российской Федерации.

В рамках реализации Стратегии предусмотрена возможность:

1) разработки и утверждения стратегий социально-экономического развития макрорегионов, расположенных на приоритетных геостратегических территориях (и иных макрорегионов), а также планов их реализации, которые должны обеспечить синхронизацию во времени и пространстве исполнения мероприятий, предусмотренных отраслевыми документами стратегического планирования Российской Федерации, государственными программами Российской Федерации, схемами территориального планирования Российской Федерации, инвестиционными программами развития субъектов естественных монополий;

2) утверждения методических рекомендаций по определению опорных населенных пунктов (распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 года № 4132-р утверждены Методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий);

3) разработки и утверждения комплекса мер по социально-экономическому и инфраструктурному развитию опорных населенных пунктов;

4) разработки порядка приоритетной государственной поддержки мероприятий по развитию опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, определенных в рамках планов долгосрочного социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, а также мер государственной поддержки, определяемых актами Правительства Российской Федерации;

5) формирования комплексного подхода при планировании расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников в рамках государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, непрограммных направлений деятельности, программ компаний

с государственным участием в части консолидации расходов на мероприятия по развитию социальной, транспортной, инженерной, информационно-коммуникационной инфраструктуры в городских агломерациях и опорных населенных пунктах, а также в прилегающих населенных пунктах (в части транспортной и информационно-коммуникационной инфраструктуры).

Положения Стратегии учитываются при разработке и внесении изменений в национальные и федеральные проекты (программы) Российской Федерации.

Приложение № 1 к Стратегии содержит перечень перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации.

Приложение № 2 содержит состав макрорегионов Российской Федерации.

В приложении № 3 указан перечень перспективных центров экономического роста.

Перечень геостратегических территорий Российской Федерации содержится в приложении № 4 к Стратегии. Указанный перечень включает приоритетные геостратегические территории Российской Федерации (например, Республика Крым, Калининградская область, Сахалинская область, Республика (Саха) Якутия, Республика Дагестан, субъекты и части субъектов Российской Федерации, входящие в Арктическую зону Российской Федерации согласно Указу Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 "О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации", а также приграничные геостратегические территории Российской Федерации.

В приложениях № 5 и № 6 к Стратегии содержатся целевые показатели пространственного развития Российской Федерации и перечень приграничных муниципальных образований, при модернизации социально-

экономической сферы которых оказывается приоритетная государственная поддержка соответственно.

Прогнозы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации сформированы органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исходя из основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов, с учетом целей, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 и Указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474, положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации, положений стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, государственных программ и иных документов стратегического планирования.

Как следует из Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов (разработан Минэкономразвития России), в январе-июле 2023 года рост промышленного производства наблюдался в Центральном федеральном округе (в целом по округу +10,3% г/г). Тульская, Тверская, Брянская, Курская, Смоленская и Московская области показали рост выше +10% г/г. В Приволжском федеральном округе основной рост промышленного производства продемонстрировали Чувашская Республика, Пензенская область, Республика Марий Эл. В Северо-Кавказском федеральном округе высокие темпы роста промышленности продемонстрировали Карачаево-Черкесская Республика, Северная Осетия – Алания и Чеченская Республика. Спад в промышленном производстве (-0,3% г/г) продемонстрировал Сибирский Федеральный округ, в том числе наблюдалось снижение производства в Красноярском крае, Республике Тыва и Иркутской области.

По оценке субъектов Российской Федерации, наибольший прирост среднегодовых темпов промышленного производства в 2023-2026 годах прогнозируется в Московской области (+11,2%), Республике Ингушетия (+10,9%), Калининградской области (+9,3%), Хабаровском крае (+8,9%) и Республике Калмыкия (+7,7%).

В Московской области положительная динамика в отраслях промышленного производства будет достигнута за счет модернизации материально-технической базы, расширения инженерной инфраструктуры, установки новых технологических линий, расширения ассортимента выпускаемой продукции, использования всех мер поддержки бизнеса на предприятиях промышленности, в том числе помощь в создании производственной системы, обучение руководителей предприятий актуальным компетенциям и навыкам управления, помощь в выходе на экспорт, цифровая экосистема, формирование движения рационализаторов и повышение квалификации сотрудников. Дополнительному вкладу в наращивание объемов производства будут способствовать меры поддержки производственных бизнес-проектов по тематике импортозамещения.

В Калининградской области рост промышленного производства в 2024-2026 годах будет обеспечен реализацией инвестиционных проектов в обрабатывающем и энергетическом секторах экономики, в добыче полезных ископаемых в прогнозном периоде ожидается разработка новых месторождений, в том числе топливно-энергетических полезных ископаемых на шельфе.

Основой достижения показателей развития промышленного комплекса Хабаровского края станет реализация перспективных планов развития ключевых отраслей экономики региона (промышленность добывающая и металлургическая, авиа- и судостроение, обработка древесины, производство строительных материалов).

В добывающем секторе рост промышленного производства по стране в целом поддержат практически все ключевые регионы, в которых сконцентрированы основные мощности в добыче различных полезных ископаемых. Так, среднегодовой рост добычи в 2023-2026 годах прогнозируется в Хабаровском крае +12,9%, Республике Бурятия +8,4%, Республике Саха (Якутия) +6,1%, Приморском крае +5,1%, Республике Башкортостан +4,7%. Поддержку окажут и многие нефтегазовые регионы, например, Сахалинская область (+3,1%), Ямало-Ненецкий автономный округ (+1,8%), Республика Татарстан (+1,4%), Красноярский край (+1,4%). В Оренбургской области, Ханты-Мансийском и Ненецком автономных округах, имеющих большой вес в нефтедобыче по стране, прогнозируется околонулевая динамика в отрасли добычи полезных ископаемых.

В обрабатывающей промышленности основную поддержку росту по стране в целом окажут регионы с развитым машиностроительным комплексом, например, Московская (+12,2% среднегодовой рост за 2023-2026 годы в обрабатывающей промышленности), Калининградская (+9,1%), Самарская (+8,2%), Иркутская (+6,6%) области. Существенный вклад в рост выпуска обрабатывающих производств внесут предприятия столичных центров – Москва (+6,1%) и Санкт-Петербург (+5,8%). Кроме того, значительный вклад в положительную динамику внесет Амурская область (+13,3%) благодаря реализации и последующему развитию Амурского газоперерабатывающего завода.

Следует отметить, что общемировыми тенденциями пространственного развития в начале XXI века являются концентрация населения и экономики в крупнейших формах расселения, среди которых ведущие позиции занимают крупнейшие городские агломерации.

В Российской Федерации сформировалось около 40 крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций,

в большинстве из которых численность населения с начала 2000-х годов устойчиво возрастает и в настоящее время превысила 73 млн. человек.³

В Российской Федерации сформировалось несколько крупных центров экономического роста, каждый из которых обеспечивает более одного процента суммарного прироста валового регионального продукта субъектов Российской Федерации. В их состав входят 19 крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций, а также 4 минерально-сырьевых центра, которые расположены в Республике Саха (Якутия), Сахалинской области, Ямало-Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

В субъектах Российской Федерации сформировались центры экономического роста меньшего масштаба, которыми являются административные центры субъектов Российской Федерации, а также отдельные городские населенные пункты, агропромышленные и минерально-сырьевые центры и территории, специализирующиеся на туризме.

В связи с этим в современной российской юридической науке активно обсуждаются агломерационные процессы граничащих между собой муниципальных образований, которые выражаются в совместном развитии их транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, выработке механизмов совместного решения возникающих проблем, переплетении социальных, экономических и культурных связей их жителей.

Предполагается, что формирование новых центров экономического роста должно привести к снижению регионального неравенства и уменьшению сверхконцентрации экономических ресурсов в столичных агломерациях.

³ Под крупной городской агломерацией принято понимать совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения 500 тыс. человек - 1000 тыс. человек, а под крупнейшей – с общей численностью населения более 1000 тыс. человек (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»).

Развитие центральной части России связано с расширением зоны опережающего экономического роста за пределы Московской городской агломерации при максимальном использовании преимуществ емкого столичного рынка, с реализацией потенциала исторически сложившихся специализаций регионов и инновационной диверсификацией их экономики.

Развитие Северо-Западного региона определяется экономическим и инновационным потенциалом Санкт-Петербургской городской агломерации, выходом к важнейшим морским коммуникациям, наличием ресурсной базы для топливной, металлургической, химической, лесной и рыбной отраслей. Рост этой агломерации и прилегающих регионов будет в основном определяться развитием транспортных и деловых услуг, высокотехнологичных импортозамещающих отраслей обрабатывающей промышленности, в частности военно-промышленного комплекса, судостроения и автомобилестроения, а также традиционных индустриальных отраслей северо-западных регионов, в частности машиностроения, приборостроения, электротехники, металлургии, химии и биофармацевтики.

В регионах, обладающих потенциалом развития перерабатывающих отраслей промышленности (Астраханская, Волгоградская и Ростовская области), экономическое развитие должно быть направлено на внедрение в этих отраслях новой техники и технологий для производства продукции с высокой добавленной стоимостью. При этом научно-исследовательский и образовательный потенциал крупных городских агломераций юга Ростовской области и Краснодарского края создает основу для развития высокопроизводительных отраслей новой экономики – информационных и биотехнологий, оказания инжиниринговых, финансовых и деловых услуг, проведения фундаментальных и прикладных научных исследований, призванных стать платформой инновационной экономики южных регионов.

Экономическое развитие Приволжского федерального округа должно опираться на модернизацию крупного промышленного потенциала регионов и одновременно развитие сектора современных услуг в полицентрической системе агломераций. Индустриальное развитие непосредственно связано с внедрением новых технологий, позволяющих перейти к выпуску конкурентоспособной продукции, улучшением менеджмента, привлечением внешних инвесторов и технологических разработок, а для отраслей оборонной промышленности – со стабильным государственным заказом. Это позволит повысить конкурентоспособность ведущих отраслей машиностроения, в том числе авиационно-космического и автомобилестроения, химической и нефтехимической промышленности.

Перспективы развития Уральского федерального округа определяются в том числе развитием деловых, инновационных, образовательных и других услуг в крупных городских агломерациях Урала. Кроме того, создание высоких технологий в научно-инновационных центрах оборонной промышленности должно дать импульс инновационному развитию других базовых специализаций крупнейших уральских центров (города Екатеринбург и Челябинск), в частности транспортного, тяжелого, химического, сельскохозяйственного, энергетического машиностроения и приборостроения, производства медицинской техники, металлургии и химии с формированием перспективных территориально-производственных кластеров.

На базе богатых природных запасов дальнейшее развитие должны получить основные индустриальные центры Сибири и Дальнего Востока, специализирующиеся на глубокой переработке полезных ископаемых, металлургии, химии и нефтехимии, в том числе Красноярская, Иркутская и Хабаровская агломерации (города Новосибирск, Томск и Омск), а лесные

ресурсы Сибири и Дальнего Востока могут составить сырьевую базу для формирования в них лесопромышленных кластеров.

Инновационный потенциал Владивостокской и Хабаровской городских агломераций связан с развитием профессионального образования, разработкой технологий освоения океана и природных богатств, в том числе био- и нанотехнологий и подводной робототехники. Владивостокская городская агломерация, Дальневосточная островная зона, включая остров Сахалин, полуостров Камчатка и Курильские острова, и система тихоокеанских портов должны стать опорными для формирования биоресурсного кластера, основу которого составят добыча и переработка водных биологических ресурсов и марикультура.

Необходимость инновационного развития отраслей экономики, связанных с освоением природных ресурсов, должен придать импульс развитию сложившейся в индустриальных центрах Дальнего Востока базы машиностроения с переходом к выпуску современных машин и оборудования в соответствующих отраслях. Создание высоких технологий востребовано и для обеспечения конкурентоспособности авиастроения, судостроения и судоремонта как приоритетных специализаций города Комсомольск-на-Амуре, Хабаровской и Владивостокской городских агломераций. Перспективы формирования кластера на базе результатов космической деятельности связаны с созданием космодрома Восточный.

В Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года отмечается, что для достижения целей государственной политики регионального развития потребуется развитие в крупных городских агломерациях транспортной инфраструктуры, обеспечивающей экономическую связанность городов с прилегающими к ним территориями, а также городских агломераций между собой, стимулирование развития крупных городских агломераций,

способных успешно выдерживать конкуренцию на мировых рынках. Предполагается, что одним из результатов реализации государственной политики регионального развития должно стать дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности развитие крупных городских агломераций, как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках.

Более того, создание условий для развития городских агломераций определено в качестве одной из задач государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности (Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 года № 208 "О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года").

В целях методического обеспечения деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разработке и корректировке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций (далее – Долгосрочный план) приказом Минэкономразвития России от 26 сентября 2023 года № 669 утверждены соответствующие Методические рекомендации.

Долгосрочный план разрабатывается на период не менее 7 лет. При подготовке Долгосрочного плана в 2023-2024 годах рекомендуется формировать перечень мероприятий до 2030 года (включительно).

К проекту Долгосрочного плана рекомендуется прилагать обосновывающие материалы, содержащие оценку социально-экономических эффектов от мероприятий (проектов) и подтверждающие целесообразность их реализации.

В состав обосновывающих материалов также можно включить сведения о наличии планируемых к размещению объектов федерального,

регионального и местного значения в документах территориального планирования (в случае если они подлежат включению в указанные документы) и в иных отраслевых документах.

Процесс разработки Долгосрочного плана рекомендуется проводить в рамках трёх этапов.

На первом этапе разработки Долгосрочного плана целесообразно осуществлять определение и обоснование границ городской агломерации, в отношении которой разрабатывается Долгосрочный план. Образец перечня муниципальных образований, рекомендуемых к включению в границы крупных городских агломераций (с общей численностью населения 500 тыс. человек – 1000 тыс. человек) и крупнейших городских агломераций (с общей численностью населения более 1000 тыс. человек) приведены в Приложении к Методическим рекомендациям.

В состав городской агломерации не рекомендуется включать муниципальные образования, в которых расположены опорные населенные пункты и прилегающие к ним территории, перечень которых определен субъектом Российской Федерации в соответствии с Методическими рекомендациями по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 года № 4132-р.

На втором этапе разработки Долгосрочных планов в целях выявления отставаний и дефицитов (в трудовых ресурсах, инфраструктурной обеспеченности) развития городской агломерации целесообразно проводить анализ ее текущего и прогнозного социально-экономического развития. По результатам анализа в Долгосрочном плане устанавливаются значения целевых показателей, на достижение которых направлены мероприятия Долгосрочного плана. В целях выявления дефицитов трудовых ресурсов, необходимых для обеспечения экономического роста, рекомендуется

составить баланс рынка труда с учетом потребности в трудовых ресурсах и потенциального объема рынка труда в долгосрочном периоде (на срок разработки Долгосрочного плана). Потенциал рынка труда оценивается с учетом динамики численности трудоспособного населения, возможностей вовлечения неактивной рабочей силы в экономику, снижения уровня безработицы, легализации теневой занятости.

На третьем этапе разработки Долгосрочных планов осуществляется формирование перечня мероприятий для включения в Долгосрочный план и их ранжирование.

При формировании перечня мероприятий рекомендуется придерживаться следующих принципов:

1) отбирать мероприятия для включения в Долгосрочный план, направленные на достижение целевых показателей, в том числе на обеспечение экономического роста (включая мероприятия, направленные на снятие инфраструктурных ограничений);

2) мероприятия должны быть привязаны к источникам финансирования, в том числе за счет которых в дальнейшем будет осуществляться содержание создаваемых объектов инфраструктуры (при определении источников финансирования мероприятий прорабатывать вопрос привлечения внебюджетных инвестиций);

3) при привлечении средств федерального бюджета обеспечить софинансирование из консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и (или) внебюджетных источников финансирования;

4) не использовать возвратные механизмы для финансирования некупаемых мероприятий, в том числе по созданию социальной инфраструктуры, а также при наличии у субъекта Российской Федерации остатков нецелевых средств, размещенных на депозитах;

5) предварительно согласовать мероприятия, по которым запрашивается федеральное финансирование, с федеральным органом исполнительной власти, определяющим нормативно-правовое регулирование и государственную политику в соответствующей отрасли, а также с Минфином России;

6) при рассмотрении проектов по строительству новых объектов инфраструктуры оценить возможность проведения капитального ремонта или модернизации существующих объектов с учетом расходов на последующее содержание объектов в целях определения наиболее экономически выгодного варианта;

7) при определении потребности в финансировании учитывать стоимость аналогичных мероприятий, которые реализованы или находятся в процессе реализации, с наибольшим экономическим эффектом.

В целях определения приоритетных мероприятий для включения в перечень мероприятий Долгосрочного плана целесообразно провести ранжирование мероприятий, предусматривающих финансирование за счет бюджетных средств.

При разработке Долгосрочного плана рекомендуется использовать расчетную форму "Подготовка долгосрочного плана социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций", размещенную на сайте Минэкономразвития России в разделе "Нормативное обеспечение стратегического планирования" в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".⁴

Правовое управление Аппарата Совета Федерации

Исполнители:

отдел конституционного и международного права: Ю.В.Андрюкин, Е.И.Россоха;
отдел гражданского права: Л.А.Багмет

⁴ https://www.economy.gov.ru/material/directions/strateg_planirovanie/normativnoe_obespechenie_strategicheskogo_planirovaniya/).

О ходе реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года

Информационно-аналитический материал

В России в настоящее время действуют документы стратегического планирования в сфере государственной региональной политики, в частности, Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года¹ (далее – Основы) и Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года² (далее – Стратегия), разработанные в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и учитывающие национальные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации³. Правительством утвержден План реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁴.

Вместе с тем до настоящего времени остается не решенным ряд проблем в данной сфере. Высоким остается уровень дифференциации социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, их бюджетной и инфраструктурной обеспеченности, различий в уровне и качестве жизни граждан в зависимости от места проживания. В условиях проведения специальной военной операции и развязанной странами коллективного Запада экономической войны против России в ряде российских регионов усиливаются угрозы дестабилизации общественно-политической ситуации, обострения межнациональных и межконфессиональных отношений, проявлений сепаратизма.

С началом СВО в феврале 2022 года наблюдается активизация деструктивной деятельности коллективного Запада, направленной на расчленение Российской Федерации. Фактически идет жесткая гибридная война против России, целью которой является ее уничтожение. Одним из направлений антироссийской активности стал Форум свободных народов пост-России⁵ - организация, участники которой ставят своей целью распад России на несколько независимых государств. В работе Форума принимают участие представители российской политической оппозиции, эмигрировавшие из страны⁶. Среди задач Форума – деимпериализация, деколонизация, депутинизация, денацификация, демилитаризация и денуклеаризация России. Ставится также задача подготовить жителей страны к мысли о том, что ее распад необходим и неизбежен. Участники Форума обратились «к национальным и региональным элитам стран ООН» с призывом «начать создание национальных переходных правительств в изгнании»⁷. Интеллектуальным штабом работы по расчленению России являются «фабрики мысли» США и Европы, на эти цели выделяются значительные гранты. На Мюнхенской конференции по

¹ Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

² Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р.

³ Определены указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

⁴ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 года № 3227-р (ред. от 23.01.2023).

⁵ 17 марта 2023 года Генеральная прокуратура Российской Федерации объявила Форум «нежелательной организацией», поскольку его деятельность «представляет угрозу основам конституционного строя и безопасности Российской Федерации», а руководители «призывают к нарушению территориальной целостности Российской Федерации и выступают с сепаратистскими националистическими лозунгами».

⁶ Среди участников Форума: Илья Пономарев (бывший депутат Государственной Думы), Олег Магалецкий (украинский предприниматель и участник Евромайдана), Руслан Габбасов («Башкирский Национальный Политический Центр»), Рафис Кашапов (движение «Свободный Идель-Урал»), Павел Мезерин (движение «Свободная Ингрия»).

⁷ Комсомольская правда, 21 февраля 2023 года.

безопасности 2023 года Джордж Сорос заявил, что «поражение России будет означать падение Российской империи. Это было бы большим изменением к лучшему», поскольку Россия «больше не будет представлять угрозу для Европы и мира»⁸. Збигнев Бжезинский выступал за Россию, «устроенную по принципу свободной Конфедерации, в которую вошли бы европейская часть России, Сибирская республика и Дальневосточная республика», аргументируя это тем, что так ей «было бы легче развивать более тесные экономические связи со своими соседями»⁹. Эти негативные тенденции будут обостряться в условиях СВО и подготовки к выборам Президента Российской Федерации весной 2024 года.

Санкции создают трудности для развития региональных экономик, привлечения инвестиций, роста реальных доходов населения. Сохраняются диспропорции инфраструктурного развития, затрудняющие переориентацию транспортных потоков на восточное и южное направления. Принятие в состав Российской Федерации новых субъектов Федерации требует принятия дополнительных мер по их интеграции в единое общественно-политическое и социально-экономическое пространство России.

Осложняют движение к намеченным целям такие факторы, как недостаточная эффективность управления региональным и пространственным развитием; сохраняющаяся неопределенность в векторе изменения пространственной структуры экономики; отсутствие необходимой взаимосвязи отраслевых документов стратегического планирования, стратегий социально-экономического развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации, документов бюджетного планирования; несогласованность действий органов публичной власти разных уровней, государственных корпораций. Сохранение экономической ориентации регионов на внешние рынки снижает устойчивость хозяйственных связей, негативно отражается на кооперации субъектов Российской Федерации. Недостатки градостроительной политики на региональном и муниципальном уровнях становятся источником протестной активности населения, рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности.

Диспропорции в региональном развитии являются угрозой национальной безопасности России и приводят к существенной дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития, которая, в свою очередь, является питательной средой для протестных настроений и сепаратистских движений. В настоящее время эта задача не может считаться полностью решенной, базовые условия для развития регионов остаются различными по целому ряду показателей, таких как плотность населения, ВРП на душу населения, уровень безработицы, размер среднемесячной заработной платы, объем инвестиций на душу населения и др. Действующие сегодня механизмы размещения производительных сил и расселения зачастую носят несистемный, фрагментарный характер. На этом фоне задача по сокращению межрегиональных социально-экономических диспропорций посредством максимально полного раскрытия собственного потенциала регионов и муниципальных образований, по созданию комфортной среды жизнедеятельности граждан на всей территории страны имеет стратегическое значение. Вместе с тем, необходимо признать, что субъекты Российской Федерации очень различны, они образуют группы, характеризующиеся разной динамикой преобразований и степенью готовности к модернизации. Это требует дифференцированного подхода к разработке стратегий и конкретных мер развития регионов.

⁸ RTVI, 17 февраля 2023 года.

⁹ Foreign Affairs, октябрь 1997 года.

В процессе совершенствования государственной региональной политики необходимо исходить из того, что доступ к гарантированным государством услугам для граждан страны должен быть равным на всей территории страны.

Актуальной остается задача обеспечения единства страны, функционирования в ней единого правового, экономического, финансового, социального, культурного и образовательного пространства. Она обусловлена необходимостью не только интеграции в это пространство новых субъектов Российской Федерации (ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей), но и обеспечения ускоренного развития слабозаселенных территорий Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также Арктической зоны Российской Федерации.

Обширные территории страны не должны обезлюдеть, поскольку этим могут воспользоваться деструктивные силы в контексте принятого на Западе императива «есть население – есть территория, нет населения – нет территории»¹⁰. Государственная региональная политика должна быть ориентирована на укрепление единства страны и связанность ее территорий.

В связи с этим большое значение имеет расширение практики реализации масштабных инфраструктурных проектов, которые дают мощный импульс развитию региональной экономики. При этом инфраструктурные вопросы необходимо решать комплексно: не только путем строительства дорог и аэропортов, но и посредством обеспечения доступных для населения тарифов на проезд.

По словам Президента Российской Федерации В.В. Путина, «при подготовке мероприятий мастер-планов для Магаданской, Якутской и Анадырской агломераций ключевое внимание должно быть уделено созданию современной транспортной инфраструктуры, развитию надежного дорожного, воздушного, водного сообщения, как с другими населенными пунктами Дальнего Востока, так и со всей Россией, чтобы люди могли быстро и по разумной цене добраться в нужное им место, причем без лишних пересадок»¹¹.

В контексте реализации инфраструктурных проектов следует уделить внимание также проблеме неравномерного доступа населения к услугам качественной связи. В целом по стране сохраняется отставание в развитии сетей фиксированной и мобильной связи на малонаселенных и труднодоступных территориях, особенно остро эта проблема затрагивает жителей малых населенных пунктов численностью до 250 человек.

Назрела также необходимость выработки государственной политики в отношении агломераций, которая должна включать в себя правовую базу создания и деятельности агломераций; реализацию мероприятий, направленных на развитие агломераций; разработку схем расселения; комплексную оценку территорий агломераций с разработкой на ее основе схем территориального планирования. Вместе с тем, необходимо делать упор на развитие не только крупных городских агломераций, но и малых, средних городов России, а также сельских территорий. Меры государственной региональной политики в части расселения также должны быть дифференцированными.

В качестве примера такого подхода можно привести разработку мастер-планов по развитию Магаданской, Якутской и Анадырской агломераций¹².

Отдельное направление работы представляет собой завершение реформирования местного самоуправления – наиболее близкого к людям уровня публичной власти, от которого непосредственно зависит самочувствие населения. В настоящее время

¹⁰ Фраза приписывается Збигневу Бжезинскому.

¹¹ Совещание по вопросам реализации программы развития дальневосточных городов – Анадыря, Магадана, Якутска. / Сайт Президента Российской Федерации, 5 сентября 2023 года.

¹² Сайт Президента Российской Федерации, 5 сентября 2023 года.

действует Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый задолго до внесения поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 году и в силу этого требующий пересмотра ряда положений. На это направлен проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹³, принятый Государственной Думой в 1-м чтении 25 января 2022 года; однако впоследствии его рассмотрение было приостановлено. Это ключевой законопроект, направленный на развитие в федеральном законодательстве положений обновленной Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти. Необходимы его доработка и принятие с учетом актуальных проблем местного самоуправления. Закон должен заложить основы оптимальной территориальной организации местного самоуправления и наиболее эффективного разграничения компетенции на местном уровне, а также содержать положения, направленные на усиление финансового обеспечения местного самоуправления.

По мнению Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко, Стратегия нуждается в коренной переработке, в основу которой должен быть положен принцип, что в России нет субъектов, не обладающих потенциалом развития¹⁴. Нельзя сводить всю страну к нескольким крупным агломерациям, надо приближать стандарты жизни в селе к городским, отметила В.И. Матвиенко¹⁵.

Председатель Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин отметил, что российские власти считают одной из ключевых задач улучшение жизни в малых и исторических городах.

М.В. Мишустин подчеркнул, что именно такие населенные пункты «формируют каркас страны – от Анадыря до Балтийска, от Певека до Дербента». Он отметил, что зачастую они больше всего нуждаются в поддержке государства. Ведь чем меньше населенный пункт, тем сложнее найти средства на его обновление или благоустройство, обеспечение современных, удобных для проживания условий, чтобы люди не уезжали из родных мест, а оставались там работать и создавать семью¹⁶. Также М.В. Мишустин отметил, что сейчас время, когда можно изменить облик малых городов России, сделать их более комфортными и современными для жителей и привлекательными для гостей, это создаст стимулы для развития экономики всей страны¹⁷.

Эксперты отмечают, что при разработке любой стратегии должны учитываться важнейшие постулаты: любая стратегия может предлагать к реализации только приоритеты, отражающие национальные и региональные интересы, и при этом они должны быть полностью обеспечены всеми видами трудовых, материальных, финансовых и иных ресурсов.

Прежде всего, должны быть определены и сформулированы национальные интересы. Дальше нужно в каждом конкретном случае смотреть, как они могут локализоваться на конкретной территории, как при этом будут использоваться региональные преимущества, каковы ресурсы для их достижения, как приоритеты декомпозируются в цели и реализуются на основе целевых программ, проектного финансирования и технологических платформ. Главная проблема большинства российских стратегий, особенно региональных, в том, что они не связаны с конкретными предприятиями, на которых эта задача будет решаться. И только решив все эти

¹³ Внесен сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым в Государственную Думу 16 декабря 2021 года.

¹⁴ СенатИнформ, 6 декабря 2021 года.

¹⁵ Российская газета, 23 мая 2023 года.

¹⁶ ТАСС, 24 июля 2023 года.

¹⁷ Российская газета, 24 июля 2023 года.

вопросы, можно верстать программы специального финансирования для территориальных субъектов стратегирования. По мнению экспертов, акцент надо делать на конкурентные преимущества регионов, где возможна быстрая и качественная отдача, где есть ресурсы, обеспечивающие наиболее эффективное достижение национальных интересов. Между тем, в Стратегии вопросы их достижения и эффективности выделяемых средств не упоминаются¹⁸.

Также эксперты полагают, что политика пространственного развития страны требует, с одной стороны, народнохозяйственного подхода, без которого невозможно выстроить эффективную систему межрегиональных взаимосвязей, с другой стороны, необходимости учета локальной специфики и знаний, без чего невозможно эффективно развивать отдельные территории¹⁹.

Ключевые проблемы и ограничения, которые необходимо учитывать в рамках политики пространственного развития России:

основные производственные центры высокотехнологичной обрабатывающей промышленности России сосредоточены в европейской части страны, сложившаяся транспортная инфраструктура ориентирована преимущественно на резко сокращающиеся поставки в Европу и из нее;

возможности переориентации поставок продукции из России в южном и восточном направлениях существенно ограничены пропускными возможностями имеющейся транспортной инфраструктуры;

существенный рост транспортных издержек при переориентации поставок в южном и восточном направлениях ведет к снижению конкурентоспособности выпускаемой продукции, что усиливается необходимостью предоставлять дисконт к рыночной цене;

сложившаяся транспортная инфраструктура Сибири и Дальнего Востока России не соответствует задачам комплексного пространственного развития;

интенсивное развитие азиатской части России повышает риски усиления негативного воздействия на окружающую среду: компании, главным образом ориентированные на извлечение и вывоз полезных ископаемых, объективно не имеют задач по развитию и сохранению природного потенциала территории.

В связи с этим экспертами указываются следующие основные аспекты, которые необходимо учитывать при разработке политики пространственного развития России:

требуется переход к политике выстраивания между отдельными регионами взаимодействий, способствующих их кооперации и устойчивому развитию, а также обеспечения всего комплекса гарантирующих данные взаимодействия условий, позволяющих более полно извлекать потенциал региональной специализации и межрегиональной кооперации;

преобладающая в настоящее время политика пространственного выравнивания должна быть заменена на политику пространственного развития с соответствующим пересмотром принципов межбюджетных отношений: федеральные межбюджетные трансферты, играющие сегодня преимущественно роль инструментов бюджетного выравнивания, должны быть переориентированы на цели формирования у регионов источников развития и создания центров экономического роста в рамках выстраивания сети межрегиональной кооперации;

¹⁸ «Территория полуприцепов. Нужна ли России стратегия пространственного развития» // Коммерсант, 18 марта 2019 года.

¹⁹ Гильмундинов В.М., Панкова Ю.В. Пространственное развитие России в условиях внешних и внутренних вызовов // Проблемы прогнозирования. 2023. № 4 (199).

созданные элементы пространственной и научно-технической политики (наукограды, технопарки, ОЭЗ и ТОР) необходимо активно встраивать в межрегиональные взаимосвязи; должны иметь высокий приоритет комплексные научно-технические программы, формирование ключевых элементов научно-технической инфраструктуры и трансфер технологий, а также развитие научно-образовательного комплекса;

должна быть введена «плата за вход» в быстроразвивающиеся регионы в виде требований к повышенной экологической ответственности бизнеса, в ресурсных регионах должны быть предусмотрены повышенные штрафы за загрязнение и ущерб окружающей среде, а в старопромышленных регионах – программы технологического перевооружения²⁰.

Таким образом, Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года нуждаются в актуализации. Сейчас документы не отвечают современным реалиям, в том числе по переосмыслению роли регионов Дальнего Востока, а также территорий, по которым пройдут новые транспортные коридоры, в них не отражены проблемы развития воссоединенных регионов. Необходимо провести всесторонний анализ текущей ситуации, включая состояние исполнения Плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, чтобы подготовить новые документы, учитывающие долгосрочные интересы страны и современные реалии выстраивания межрегиональных отношений, способствующих переходу от политики выравнивания к политике пространственного развития. Важно повысить эффективность механизмов управления региональным и пространственным развитием страны, уточнить принципы, приоритеты, цели, задачи и основные направления в данной сфере. Требуется принять решения, направленные на повышение связанности территории, развитие инфраструктуры страны с учетом изменившейся геополитической обстановки, более эффективное использование экономического потенциала регионов, их промышленное и технологическое развитие, повышение бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Исп.: Глигич-Золотарева М.В.,
Мамонова О.П.

²⁰ Там же.

**МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Справочный материал к парламентским слушаниям на тему
"О ходе реализации Основ государственной политики
регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года
и Стратегии пространственного развития Российской Федерации
на период до 2025 года"**

Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 утверждены Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее - Основы).

Основами определены основные принципы региональной политики, заключающиеся в сохранении единства правового и экономического пространства, а также соблюдении баланса между наращиванием экономического потенциала регионов и сохранением комфортной среды жизнедеятельности граждан.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р утвержден план реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее - План реализации Основ), мероприятия которого разделены на приоритетные направления в части инфраструктурного обеспечения пространственного развития экономики и социальной сферы, привлечения частных инвестиций в негосударственный сектор экономики, совершенствования механизмов внутренней и внешней миграции, стимулирования субъектов Российской Федерации к наращиванию собственного экономического потенциала регионов, реформированию системы разграничения полномочий между различными уровнями власти и системы межбюджетных отношений.

Следует отметить, что из 32 мероприятий Плана реализации Основ 23 мероприятия исполнены в полном объеме (в том числе 8 мероприятий исключено), реализация 9 мероприятий продолжается (в том числе 7 мероприятий реализуются на ежегодной основе, по 2 мероприятиям истек срок исполнения, но проработка вопроса

продолжается).

Ключевым мероприятием Плана реализации Основ в части инфраструктурного обеспечения пространственного развития экономики является Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительством Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (далее - Стратегия), и план по ее реализации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 3227-р.

Ключевые мероприятия Плана реализации Основ и Стратегии полностью соответствуют национальным целям и стратегическим задачам развития Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204.

Обобщенная информация о мероприятиях Плана реализации Основ и Стратегии представлена в приложении.

**Информация о реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года
(далее – План реализации Основ)**

I. Инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы Российской Федерации

Пункт 1. Разработка проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207 утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее соответственно – распоряжение № 207-р, Стратегия).

В этой связи пункт 1 Плана реализации Основ необходимо считать исполненным.

Пункт 2 – пункт 4 Плана реализации Основ исключены.

Пункт 5. Мониторинг корректировки стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и стратегий социально-экономического развития муниципальных образований (в части взаимосвязи со Стратегией, отраслевыми документами стратегического планирования и стратегиями социально-экономического развития макрорегионов).

С целью проведения мониторинга корректировки стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в части их взаимосвязи со Стратегией и отраслевыми документами стратегического планирования Минэкономразвития России письмами от 8 февраля 2023 г. № 3741-ВД/Д14и, от 12 апреля 2023 г. № 12402-ВД/Д14и направило соответствующие запросы в субъекты Российской Федерации.

В 75 субъектах Российской Федерации стратегии социально-экономического развития в целом соответствуют действующим на федеральном уровне документам стратегического планирования.

В 9 субъектах Российской Федерации проводится актуализация существующих стратегий социально-экономического развития с учетом новых целевых ориентиров, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»

и стратегических приоритетов, указанных в Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 г. № 2765-р, а в субъектах Северо-Кавказского федерального округа – в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2022 г. № 1089-р.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 4 октября 2022 г. № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании 3 в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области» информацию об исполнении пункта 4 распоряжения Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р представить невозможно в связи с тем, что Запорожская область является новым субъектом Российской Федерации.

В настоящее время в Луганской Народной Республике (ЛНР) Министерством экономического развития ЛНР совместно с Народным Советом ЛНР разрабатывается проект Закона ЛНР «О стратегическом планировании в Луганской Народной Республике». Министерство экономического развития ЛНР будет руководствоваться положениями распоряжения № 207-р при разработке и реализации стратегии социально-экономического развития ЛНР.

В Донецкой Народной Республике в соответствии со статьей 36 Федерального конституционного закона от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» (ДНР) со дня принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации нового субъекта и до 1 января 2026 г. действует переходный период, в течение которого урегулируются вопросы интеграции нового субъекта Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации.

В рамках интеграции ДНР в правовое поле Российской Федерации в сфере стратегического планирования разработан и принят Закон ДНР от 27 января 2023 г. № 431-ПНС «О стратегическом планировании в Донецкой Народной Республике», который основывается на Федеральном законе № 172-ФЗ (далее – Закон № 431-ПНС).

В соответствии со статьей 20 Закона № 431-ПНС ведется разработка нормативных правовых актов, определяющих порядок разработки и корректировки в том числе стратегии социально-экономического развития ДНР.

После утверждения соответствующего нормативного правового акта начнется разработка Стратегии ДНР, в которой будут учтены цели и задачи пространственного развития Российской Федерации, определенные в распоряжении № 207-р.

Исполнительными органами власти Херсонской области проведена работа по приведению региональной программы социально-экономического развития Херсонской области в соответствие с программой социально-экономического развития Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2023 г. № 1019-р.

Доклад о мониторинге корректировки стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации направлен в Правительство Российской Федерации письмом от 12 мая 2023 г. № 16448-ВД/Д14и.

Пункт 6. Мониторинг корректировки документов территориального планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (в части взаимосвязи с документами территориального планирования Российской Федерации).

В целях реализации мероприятия, предусмотренного пунктом 6 раздела I Плана, Минэкономразвития России были направлены запрос (письмо от 28 июля 2023 г. № 27323-ВД/Д27и) в высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации о представлении информации о внесении изменений в документы территориального планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в части взаимосвязи со схемами территориального планирования Российской Федерации начиная с 1 января 2019 года.

Субъектами Российской Федерации представлена следующая информация:

– в 75 субъектах Российской Федерации в 2023 году осуществляется работа по приведению в соответствие с документами территориального планирования Российской Федерации схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений, городских округов, муниципальных округов (из них в 1 субъекте Российской Федерации осуществлялась корректировка только схемы субъекта Российской Федерации); в 2019 году данная работа осуществлялась

в 52 субъектах Российской Федерации, в 2020 году – в 60 субъектах Российской Федерации, в 2021 году – в 65 субъектах Российской Федерации, в 2022 году – в 75 субъектах Российской Федерации;

– в 1 субъекте Российской Федерации (Республика Адыгея) в 2023 году не осуществляется работа по приведению документов территориального планирования в соответствие с документами территориального планирования Российской Федерации, но планируется проведение такой работы;

– в 1 субъекте Российской Федерации (город федерального значения Москва) в 2023 году не осуществляется работа по приведению документов территориального планирования в соответствие с документами территориального планирования Российской Федерации;

– в 4 субъектах Российской Федерации нет необходимости в корректировке документов территориального планирования в связи с отсутствием на их территории планируемых к размещению объектов федерального значения в соответствии со схемами территориального планирования Российской Федерации;

– 3 субъекта Российской Федерации (Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия, Самарская область) до настоящего времени информации в Минэкономразвития России не представили.

В городе федерального значения Севастополе генеральный план до настоящего времени не утвержден.

Доклад о мониторинге корректировки документов территориального планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований направлен в Правительство Российской Федерации письмом от 25 августа 2023 г. № 30638-ВД/Д27и.

Пункт 7. Разработка и внесение в Правительство Российской Федерации проекта федерального закона, предусматривающего внесение в Градостроительный кодекс Российской Федерации изменений в части учета положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации при разработке и корректировке документов территориального управления.

Соответствующие изменения внесены Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 264-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Считаем пункт 7 Плана реализации Основ исполненным.

Пункт 8. Разработка проекта постановления Правительства Российской Федерации о внесении в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности

государственных программ Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588 (далее соответственно – Порядок, государственные программы) и в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 (далее - Порядок № 594), изменений, предусматривающих: включение в состав требований к государственным программам 4 Российской Федерации и федеральным целевым программам соответствие их мероприятий Стратегии пространственного развития Российской Федерации (далее – Стратегия); возложение на Минэкономразвития России полномочий по согласованию мероприятий государственных программ Российской Федерации и федеральных целевых программ в части их соответствия Стратегии.

Минэкономразвития России подготовило и внесло в Правительство Российской Федерации соответствующий проект постановления Правительства Российской Федерации, который утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2019 г. № 279.

В соответствии с абзацем первым пункта 7 Порядка государственные программы разрабатываются для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определенных в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период, исходя из положений федеральных законов, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Таким образом, при разработке и реализации государственных программ должны учитываться приоритеты и цели установленные, в том числе в Стратегии пространственного развития Российской Федерации. В связи с этим внесение изменений в Порядок не требуется.

Также необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 5 статьи 28 Закона № 172-ФЗ Минэкономразвития России обеспечивает координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки государственных программ. В рамках указанных полномочий Минэкономразвития России осуществляет подготовку

заключений на проекты государственных программ, в том числе в части соответствия мероприятий, целей и показателей государственной программы Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Данные полномочия уже установлены в Порядке и в Положении о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации», в этой связи внесение в указанное положение дополнительных изменений не требуется.

Считаем пункт 8 План реализации Основ исполненным.

Пункты 9 и 10 Плана реализации Основ **исключены**.

Пункт 11. Внесение в Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации», изменений, предусматривающих дополнительные критерии распределения и предоставления субсидий, включая: софинансирование расходов исключительно на размещение региональной и муниципальной инженерной, энергетической, транспортной и социальной инфраструктур с учетом определенных документами стратегического планирования перспективных направлений развития пространственной структуры экономики Российской Федерации; максимальное сокращение дефицита социальной инфраструктуры и сдерживание оттока населения с важных в геополитическом отношении территорий, не имеющих в будущем перспектив динамичного экономического развития, а также опережающее создание социальной инфраструктуры в сельских поселениях с наибольшим дефицитом такой инфраструктуры.

Изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации», предусмотренные указанным пунктом Плана, внесены постановлением Правительства Российской Федерации от 07 октября 2019 г. № 1295 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 и признании утратившими силу абзацев второго, четвертого и пятого пункта 13 изменений, которые вносятся в Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета

бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2017 г. № 1519».

Также информация по исполнению данного пункта представлена в Правительство Российской Федерации письмом Минэкономразвития России от 27 ноября 2019 г. № 40648-МО/Д14и.

Пункт 12 Плана реализации Основ исключен.

II. Привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор экономики

Пункт 15 Плана реализации Основ исключен.

Пункт 16. Внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих механизмы финансового обеспечения принятых решений о создании за счет средств бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации отдельных видов транспортной, инженерной и энергетической инфраструктур, которые оказывают определяющее влияние на формирование и реализацию государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ, инвестиционных планов (программ) хозяйствующих субъектов.

По исполнению данного пункта Плана реализации Основ Минэкономразвития России представило доклад в Правительство Российской Федерации письмом от 21 декабря 2018 г. № 38122-ВЖ/Д14и.

Считаем пункт 16 Плана реализации Основ исполненным.

Пункт 17. Внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих наделение Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления полномочиями по согласованию проектов (проектов изменений) инвестиционных программ инфраструктурных компаний, которые являются субъектами естественных монополий, соответственно федерального, регионального и местного значения в целях обеспечения гарантированного финансирования мероприятий (объектов), которые оказывают определяющее влияние на формирование и реализацию соответствующих государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ, инвестиционных планов (программ) хозяйствующих субъектов.

Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 5 июля 2017 г. принят в первом чтении внесенный Правительством Российской Федерации проект федерального закона № 50224-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О естественных монополиях» и статью 29 Федерального закона «Об электроэнергетике» (далее – законопроект).

Законопроект устанавливает общие требования к разработке, содержанию и порядку утверждения инвестиционных программ субъектов естественных монополий. Законопроектом определяется единый центр принятия решений в лице Правительства Российской Федерации в отношении инвестиционной деятельности субъектов естественных монополий.

Также законопроект наделяет Правительство Российской Федерации полномочиями по утверждению инвестиционных проектов субъектов естественных монополий федерального уровня в регулируемых сферах деятельности (ПАО «Газпром», ОАО «РЖД», ПАО «ФСК – Россети», Госкорпорация «Росатом»).

В соответствии с письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 12 июля 2023 г. № 37192-П13 Минэкономразвития России направило в Аппарат Правительства Российской Федерации доработанный проект поправок к законопроекту (далее – проект поправок) и доработанные таблицы учета замечаний на проект поправок Экспертного управления Президента Российской Федерации, Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности, Минэнерго России и инфраструктурных компаний (письмо от 23 августа 2023 г. № 30317-ИТ/Д07и).

Пункт 18 Плана реализации Основ исключен.

III. Совершенствование механизмов регулирования внутренней и внешней миграции

Пункт 19. Совершенствование механизмов регулирования внутренней и внешней миграции в части:

стимулирования внутренней миграции населения из субъектов Российской Федерации с избыточной численностью населения в регионы с низким уровнем демографического потенциала на основе механизмов организационной и финансовой поддержки развития социальной инфраструктуры, предоставления налоговых льгот, опережающего развития рынка доступного арендного жилья; сдерживания массовой

внешней трудовой миграции в 8 регионы и муниципальные образования с избыточными трудовыми ресурсами (за исключением высококвалифицированной рабочей силы);

повышения эффективности регулирования пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, прибывших на территорию России в безвизовом порядке; создания благоприятных условий для привлечения высококвалифицированной иностранной рабочей силы в крупные агломерации, успешно конкурирующие на мировых рынках.

Минэкономразвития России по данному пункту докладывалось письмами от 2 октября 2018 г. № 28336-АТ/Д14и, от 24 октября 2018 г. № 31017-ВЖ/Д14и и от 12 ноября 2018 г. № 32889-ВЖ/Д14и.

Правительством Российской Федерации (письмо от 18 декабря 2018 г. № П12-66771) поддержано предложение Минэкономразвития России, Минтруда России и Минфина России о дальнейшем совершенствовании механизмов регулирования внутренней и внешней миграции в рамках плана мероприятий по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы, Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 год и иных стратегических документов, затрагивающих вопросы реализации миграционного политики.

Считаем пункт 19 Плана реализации Основ исполненным.

IV. Совершенствование механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала регионов и муниципальных образований

Пункт 20. Внесение в нормативные правовые акты Российской Федерации, в том числе в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», и в Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов

Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999, предусматривающих предоставление одной консолидированной субсидии субъекту Российской Федерации в рамках каждой государственной программы Российской Федерации, с делегированием полномочий по определению состава мероприятий субъекту Российской Федерации в рамках целей, установленных государственной программой Российской Федерации.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 1662 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», нормативной правовой базой в сфере разработки и реализации государственных программ установлена возможность предоставления консолидированной субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации.

Считаем пункт 20 Плана реализации Основ исполненным.

Пункт 21. Ежегодное установление в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации дотаций на премирование муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика».

Ежегодно при формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период премирование муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» в федеральном бюджете предусматриваются бюджетные ассигнования на указанные цели.

В соответствии с проектом федерального закона № 448554-8 «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» на премирование победителей Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» Министерству финансов Российской Федерации в 2023-2025 годах предусмотрены иные дотации в сумме 1 000,0 млн рублей ежегодно.

Пункт 23. Создание автоматизированной системы ведения реестра расходных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, обеспечивающей сопоставимость фактических расходов региональных и местных бюджетов на финансирование указанных полномочий, в целях мониторинга результатов инвентаризации таких расходов и их учета для распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Минфином России создана автоматизированная система сбора реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации.

Указанная система обеспечивает сбор и свод информации о финансировании субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предметам ведения субъектов Российской Федерации, полномочий, переданных для осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и финансировании полномочий органов местного самоуправления.

Также информация по исполнению данного пункта представлена в Правительство Российской Федерации письмом Минфина России от 29 июня 2017 г. № 01-02-01/06-41095.

Считаем пункт 23 Плана реализации Основ исполненным.

V. Уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий (с максимальным привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении)

Пункт 24. Мониторинг расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Порядок, формы и сроки представления реестра расходных обязательств субъекта Российской Федерации, свода реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, утверждены приказом Минфина России от 3 марта 2020 г. № 34н (с изменениями, внесенными приказом Минфина России от 26 февраля 2021 г. № 32н).

Сбор реестров расходных обязательств осуществляется в электронной форме с использованием Единой информационно-аналитической системы сбора и свода отчетности Минфина России (ЕИАС).

В рамках сбора реестров расходных обязательств Минфином России в системе ЕИАС также реализована форма сбора информации по объемам средств, предусмотренных на исполнение федеральных проектов в составе национальных

проектов (программ). Подготовка указанной информации предусматривает формирование итоговых сводных данных об объемах средств на финансовое обеспечение расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, возникших в результате реализации национальных (федеральных) проектов, как в разрезе национальных (федеральных) проектов, так и в целом по региону.

По итогам рассмотрения предложений субъектов Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в целях совершенствования подходов к определению расчетного объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований уточнен порядок расчетов по отдельным группам полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В частности, принято постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 2513 «О внесении изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и признании утратившим силу абзаца четвертого подпункта «б» пункта 3 изменений, которые вносятся в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2021 г. № 2435».

На основании представленных в 2022 году реестров расходных обязательств проведена инвентаризация расходных обязательств субъектов Российской Федерации по укрупненным «отраслевым» группам полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (образование, здравоохранение, культура, сельское хозяйство и другие) и группам вопросов местного значения (строительство жилья, коммунальное хозяйство и другие) и определен расчетный объем расходных обязательств регионов.

Результаты инвентаризации в виде коэффициента, отражающего отношение расчетных объемов расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований к фактическим расходам консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, учтены при распределении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2023 год в размере 30 % от общего объема.

В настоящее время Минфином России осуществляется сбор представляемых субъектами Российской Федерации реестров расходных обязательств по состоянию на 1 июня 2023 г., а также их проверка, по результатам которой будет проведена

инвентаризация расходных обязательств регионов и органов местного самоуправления. Результаты указанной инвентаризации подлежат применению при определении расчетных объемов расходных обязательств и распределении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2024 год с сохранением концептуальных подходов, предусмотренных методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670.

Одновременно отмечаем, что с 1 января 2022 г. вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации от 1 июля 2021 г. № 1106 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», закрепляющее за Минэкономразвития России полномочия по оценке регулирующего воздействия проектов актов федерального уровня, касающихся полномочий и расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, и направленное на то, чтобы федеральные решения не создавали финансовую нагрузку на региональные и местные бюджеты.

По итогам 2022 года общий расчетный объем дополнительных расходов, выявленных в ходе оценки регулирующего воздействия, составил более 320 млрд рублей. При этом указанная сумма не учитывает объемы издержек, по которым федеральными органами исполнительной власти не представлены соответствующие расчеты или верифицируемые исходные данные для проведения таких расчетов.

Доклад по данному пункту представлен в Правительство Российской Федерации письмом от 23 июня 2023 г. № 22481-ВД/Д14и.

Пункт 25. Определение объемов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета путем предоставления дотаций, субсидий и иных целевых межбюджетных трансфертов с учетом результатов мониторинга расходов и налогового потенциала субъектов Российской Федерации.

В соответствии с действующей методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 (далее – методика, дотации на выравнивание), в рамках выравнивания бюджетной обеспеченности на 2023 год сохраняются подходы, которыми предусмотрен учет результатов инвентаризации расходных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за 2021 год в виде коэффициента, характеризующего

отношение расчетных расходов на реализацию полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к общим фактическим расходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Методикой в целях совершенствования порядка определения индекса налогового потенциала, начиная с расчета распределения дотаций на выравнивание на 2023 год, предусмотрен учет новых изменений законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, влияющих на поступления в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации налоговых доходов, в том числе в части изменения поступлений по налогу на прибыль в связи с отменой с 2023 года института консолидированных групп налогоплательщиков с учетом установленного переходного периода, акцизам на сталь жидкую, налогу на добычу полезных ископаемых на уголь и отдельные виды руд, налогу на имущество организаций в связи с решениями о возврате регионами переплат в отношении имущества газопровода «Сила Сибири».

Кроме того, при расчете налогового потенциала по налогу на имущество организаций из учитываемого объема региональных налоговых льгот исключены объемы льгот, предоставленных организациям, осуществляющим догазификацию населенных пунктов.

При этом в части стимулирования регионов к отказу от предоставления неэффективных налоговых льгот в методике сохраняется исключение из расчетов налогового потенциала по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций налоговых льгот, оценка совокупного бюджетного эффекта по которым принимает положительное значение в соответствии с общими требованиями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2019 г. № 796 «Об общих требованиях к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

В целях совершенствования подходов к определению расчетных объемов расходных обязательств при распределении дотаций на выравнивание предусмотрен учет дополнительных расходов субъектов Российской Федерации, связанных с индексацией тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения в отношении детей в возрасте от 0 до 17 лет и населения старше трудоспособного возраста в субъекте Российской Федерации, а также с предоставлением субвенций бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на осуществление ежемесячных денежных выплат на детей в возрасте от восьми

до семнадцати лет и с участием субъекта Российской Федерации в осуществлении ежемесячных выплат на детей в возрасте от трех до семи лет.

Указанные изменения позволили повысить точность прогнозирования и расчета расчетных объемов расходных обязательств субъектов Российской Федерации.

В соответствии с методикой с 2022 года при распределении дотаций на выравнивание применяется критерий выравнивания, сниженный до 0,9, что позволяет оказывать дополнительную финансовую поддержку регионам с низким уровнем бюджетной обеспеченности.

Вместе с тем, в целях компенсации снижения в 2023 году дотации на выравнивание до уровня 75% от объема указанной дотации в 2022 году 4 субъектам Российской Федерации, превысившим в 2022 году критерий выравнивания бюджетной обеспеченности в размере 0,9 и получавшим в 2022 году дотации на выравнивание, в рамках распределения дотаций на выравнивание на 2023 год предусмотрено 9,0 млрд рублей.

При этом продолжена практика заключения соглашений с субъектами Российской Федерации, определяющих дополнительные условия предоставления и использования нецелевой финансовой помощи, направленной на стимулирование социально-экономического развития и оздоровление государственных финансов субъектов Российской Федерации, и устанавливающих меры ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации указанных обязательств, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2022 г. № 2457 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации» (далее – постановление № 2457, перечень обязательств, соглашение).

Минфином России во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 20 июня 2022 г. № МХ-П13-10225 по итогам экспертно-аналитического мероприятия, проведенного Счетной палатой Российской Федерации, проведена инвентаризация перечней обязательств субъектов Российской Федерации, включенных в соглашения в целях унификации и сокращения дублирования обязательств.

Перечень обязательств предусматривает значительные изменения в части установления обязательств для регионов.

Так, исключены обязательства регионов, которые в аналогичной редакции или с учетом незначительных изменений, не влияющих на значение обязательства, учтены в оценке качества управления региональными финансами, ежегодно проводимой Минфином России в соответствии с приказом Минфина России от 3 декабря 2010 г. № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами», а также в соглашениях о предоставлении бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации, в том числе в части представления проектов законов субъектов Российской Федерации о внесении изменений в бюджеты субъектов Российской Федерации, исключены обязательства регионов, которые утратили свою актуальность или выполняются регионами на протяжении действия соглашений.

Отмечаем, что в 2023 году основной задачей субъектов Российской Федерации должна являться работа по сокращению просроченной кредиторской задолженности консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, обеспечению в бюджете субъекта Российской Федерации в приоритетном порядке первоочередных расходов.

Также предусмотрены дополнительные меры для субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, а также приравненных к ним субъектам Российской Федерации (г. Севастополь, республики Крым и Алтай).

За невыполнение принятых обязательств по соглашению постановлением № 2457 предусматривается применение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации) меры дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации к должностным лицам органов государственной власти субъекта Российской Федерации, чьи действия (бездействие) привели к нарушению указанных обязательств.

В целях обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с текущей ситуацией финансовые меры ответственности за невыполнение регионами обязательств не предусматриваются.

Федеральным законом № 466-ФЗ предусмотрено предоставление дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели в объеме в 2023 – 2025 годах по 100,0

млрд рублей ежегодно (или 111,1% к уровню 2022 года), из которых на 2023 год средства дотаций распределены между 65 субъектами Российской Федерации и г. Байконуром в полном объеме.

В целях стимулирования регионов к достижению национальных целей развития в 2022 году предоставлены дотации (гранты) бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение показателей эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, перечень которых утвержден Указом Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 г. № 68, в размере 45,1 млрд. рублей.

Отмечается, что в соответствии с пунктом 13 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 (далее – Правила № 999), при определении предельных уровней софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, утвержденных распоряжениями Правительства Российской Федерации от 19 августа 2022 г. № 2332-р и от 18 октября 2019 г. № 2468-р, предусмотрено использование уровней расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, определенных в соответствии с методикой распределения дотаций на выравнивание с учетом результатов инвентаризации расходных полномочий.

Пункт 26. Разработка и внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих ограничение на федеральном уровне льгот по региональным и муниципальным налогам и поэтапную отмену таких ранее установленных льгот или компенсацию выпадающих доходов региональных и (или) местных бюджетов в связи с предоставлением таких льгот; учет при расчете налогового потенциала субъектов Российской Федерации эффективных льгот, установленных для реализации приоритетных инвестиционных проектов, инвестиционных проектов естественных монополий, а также инвестиционных проектов в рамках развития приоритетных экономических специализаций региональных экономик, определенных в Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 1903 в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденную постановлением

Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670, внесены изменения в части исключения из расчетов налогового потенциала по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций налоговых льгот, признанных эффективными в соответствии с общими требованиями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2019 г. № 796 «Об общих требованиях к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Считаем пункт 26 Плана реализации Основ исполненным.

Пункт 28. Подготовка отчета о состоянии и совершенствовании основных направлений законодательства Российской Федерации в сфере государственной региональной политики.

В рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445, являющейся комплексным документом стратегического планирования, определяющим цели и задачи государственной политики в области развития федеративных отношений и местного самоуправления, Минюстом России осуществляется реализация комплекса процессных мероприятий «Анализ разграничения полномочий между уровнями публичной власти» (далее – КПМ). В целях реализации КПМ Минюстом России продолжена работа по актуализации сформированных по результатам инвентаризации перечней полномочий по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществление которых возложено на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Указанные перечни размещены на официальном сайте Минюста России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (раздел «Деятельность», рубрика «Развитие федеративных отношений и местного самоуправления»).

В 2023 году Минюстом России продолжена работа по проверке соблюдения федеральными органами исполнительной власти при подготовке ими проектов нормативных правовых актов Российской Федерации требований к разграничению полномочий между публично-правовыми образованиями (ограничение конституционной самостоятельности публично-правовых образований при осуществлении ими «собственных» полномочий, отсутствие компенсационных

источников при увеличении имеющихся или введении новых расходных обязательств, установление нормативов, стандартов и пр. обязательных предписаний при реализации регионами и муниципалитетами «собственных» полномочий, обуславливающих рост расходов бюджетов на их исполнение) при проведении правовой экспертизы, установленной пунктом 60 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, что также отвечает задаче, определенной Правительству Российской Федерации в подпункте 5 пункта 3 постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 15 декабря 2017 г. № 527-СФ.

В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллина от 29 апреля 2021 г. № МХ-П16-5697 в 2023 году Минюстом России на основании обобщенных данных, подготовленных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе первичной информации из муниципалитетов, проведен ежегодный мониторинг организации местного самоуправления в Российской Федерации, в который включены сведения о порядке формирования органов местного самоуправления, составе полномочий, динамике изменений форм территориальной организации местного самоуправления за 2022 год.

Доклад о проведении мониторинга направлен в Правительство Российской Федерации письмом Минюста России от 8 июня 2023 г. № 08/67858-ДЖДсп.

В целях совершенствования процедуры проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов (далее соответственно – ОРВ, НПА) принято постановление Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2023 г. № 230 «О внесении изменений в Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии», предусматривающее обязательное требование для федеральных органов исполнительной власти с использованием программных средств официального сайта regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» извещать, указывая сведения о месте такого размещения (полный электронный адрес), комиссии Государственного Совета Российской Федерации по соответствующим направлениям социально-экономического развития Российской Федерации в том случае, если проекты НПА устанавливают или изменяют требования к осуществлению полномочий органов государственной власти субъектов

Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и осуществлению полномочий органов местного самоуправления (далее – НПА регионального значения).

Внесенные изменения оптимизировали процесс подготовки заключений об ОРВ на НПА регионального значения.

Отмечаем, что НПА на которые дано заключение об ОРВ, содержащее вывод о наличии дополнительных расходов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, не могут быть представлены в Правительство Российской Федерации без положительного заключения Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации, а также не могут быть направлены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с пунктом 53 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260.

Пункт 29. Проведение инвентаризации нормативных правовых актов Российской Федерации, определяющих объемы расходных обязательств субъектов Российской Федерации в рамках реализации ими собственных полномочий, и подготовка предложений о внесении в законодательство Российской Федерации (в разрезе соответствующих полномочий в установленной сфере деятельности) изменений, предусматривающих исключение (минимизацию) установления на федеральном уровне требований (правил, норм, нормативов, стандартов), предопределяющих объемы расходов региональных и местных бюджетов на реализацию расходных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, или отнесение указанных полномочий к полномочиям Российской Федерации и сохранение обязанности исполнения требований при осуществлении указанных полномочий, имея в виду возложение их осуществления на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в качестве делегированных с финансированием расходов на осуществление указанных полномочий за счет субвенций из федерального бюджета, или организацию осуществления указанных полномочий непосредственно соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

В рамках работы по инвентаризации нормативных правовых актов и подготовке предложений о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на устранение избыточного регулирования полномочий

субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 1184-р об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по оптимизации регулирования на федеральном уровне полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с резолюцией Председателя Правительства Российской Федерации от 30 августа 2023 г. № ММ-П43-9879 поручение, предусмотренное пунктом 3 распоряжения Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 1184-р, снято с контроля в связи с исполнением соответствующего плана мероприятий.

Считаем пункт 29 Плана реализации Основ исполненным.

Пункт 31. Разработка комплекса мер по введению дополнительных механизмов вовлечения граждан Российской Федерации в государственное и муниципальное управление с повышением их гражданской ответственности за участие в решении вопросов социально-экономического и политического развития соответствующих территорий, а также механизмов учета мнения населения при решении указанных вопросов.

Минэкономразвития России письмом от 30 мая 2018 г. № 14745-СШ/Д14и направило в Правительство Российской Федерации соответствующий доклад, согласно которому, по мнению Минэкономразвития России, в настоящее время законодательством Российской Федерации предусмотрены необходимые меры и механизмы вовлечения граждан Российской Федерации в государственное и муниципальное управление с повышением их гражданской ответственности за участие в решении вопросов социально-экономического и политического развития соответствующих территорий, а также механизмов учета мнения населения при решении указанных вопросов.

Считаем пункт 31 Плана реализации Основ исполненным.

Пункт 32. Активизации экономического сотрудничества между субъектами Российской Федерации.

Минэкономразвития России письмом от 27 ноября 2018 г. № 34710-ВЖ/Д14и направило в Правительство Российской Федерации соответствующий доклад, согласно которому активизация экономического сотрудничества между субъектами Российской Федерации будет осуществляться в рамках Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года и плана реализации Стратегии.

Считаем пункт 32 Плана реализации Основ исполненным.

Информация по вопросу о реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года утверждена распоряжением Правительством Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (далее – Стратегия).

Стратегия разрабатывалась в соответствии с Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13, и во исполнение пункта 1 Плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р (далее соответственно – План, Основы).

В этой связи в рамках мониторинга реализации Стратегии для анализа основных тенденций социально-экономического развития субъектов Российской Федерации использовались основные показатели с 2016 по 2022 гг., где базовым является год, предшествующий принятию Основ и Плана.

Целью пространственного развития Российской Федерации является обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития за счет развития крупных центров экономического роста, а также на обеспечение национальной безопасности страны.

За период с 2016 по 2022 гг. межрегиональное неравенство незначительно уменьшилось. Так значение коэффициента Джини (показатель, характеризующий, насколько фактическое распределение доходов населения отличается от равномерного) по субъектам Российской Федерации снизилось с 0,412 до 0,396, что свидетельствует о более равномерном распределении доходов.

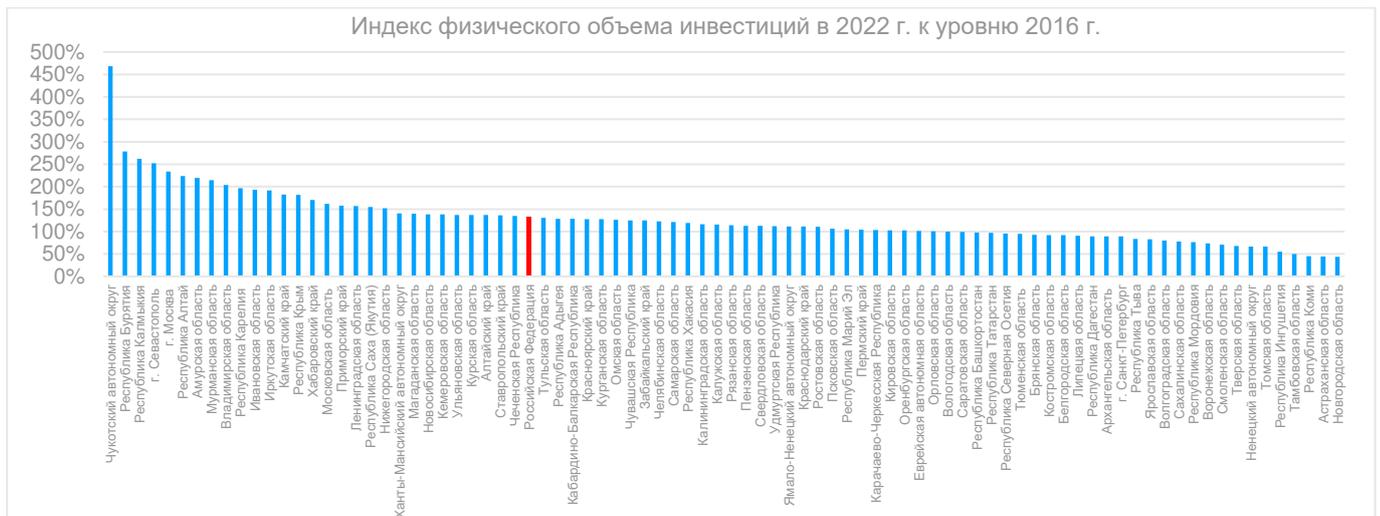
Объем инвестиций в основной капитал

Объем инвестиций в основной капитал в сопоставимых ценах в целом по Российской Федерации к 2022 году вырос на 32% к уровню 2016 года. Для сравнения, в 2016 году данный показатель вырос к уровню 2010 года на 5,4%. Ежегодный прирост физического объема инвестиций с 2017 по 2022 годы составил 4,7%.

Рост физического объема инвестиций в 2017-2022 годах наблюдался в 2/3 (58) субъектов Российской Федерации (в 2011-2016 годах – в 52).

Помимо Московской агломерации и отдельных регионов, специализирующихся на добыче полезных ископаемых, значительный рост инвестиций наблюдается на геостратегических территориях: в Республике Крым (182% от уровня 2016 года), г. Севастополь (252%), субъектах Дальнего Востока – Чукотском автономном округе (469%), Республике Бурятия (279%), Амурской области (219%), Камчатском крае (182%), Хабаровском крае (170%), Приморском крае (158%), Республике Саха (Якутия) (155%). Также быстро растут инвестиции в отдельных субъектах Российской Федерации, для которых приняты индивидуальные планы социально-экономического развития: Республике Калмыкия (262%), Республике Алтай (224%), Республике Карелия (196%), Алтайском крае (137%).

Более высокими темпами растут некоторые приграничные с Китайской Народной Республикой и республикой Монголией субъекты Российской Федерации: Республика Бурятия, Приморский, Забайкальский и Хабаровский края.



Реальные денежные доходы

Реальные денежные доходы населения к 2022 году выросли на 4,7% к уровню 2016 года. Ежегодный прирост составил 0,6%.

Рост реальных денежных доходов наблюдался в 37 субъектах Российской Федерации, в том числе в 26 регионах темпы роста доходов были выше среднероссийских.

Опережающий рост доходов отмечается не только в столичных агломерациях и добывающих регионах, но и на геостратегических территориях: в г. Севастополь

миграционный отток населения. В 2012-2015 годах устойчивый миграционный отток зафиксирован в 52 субъектах Российской Федерации.

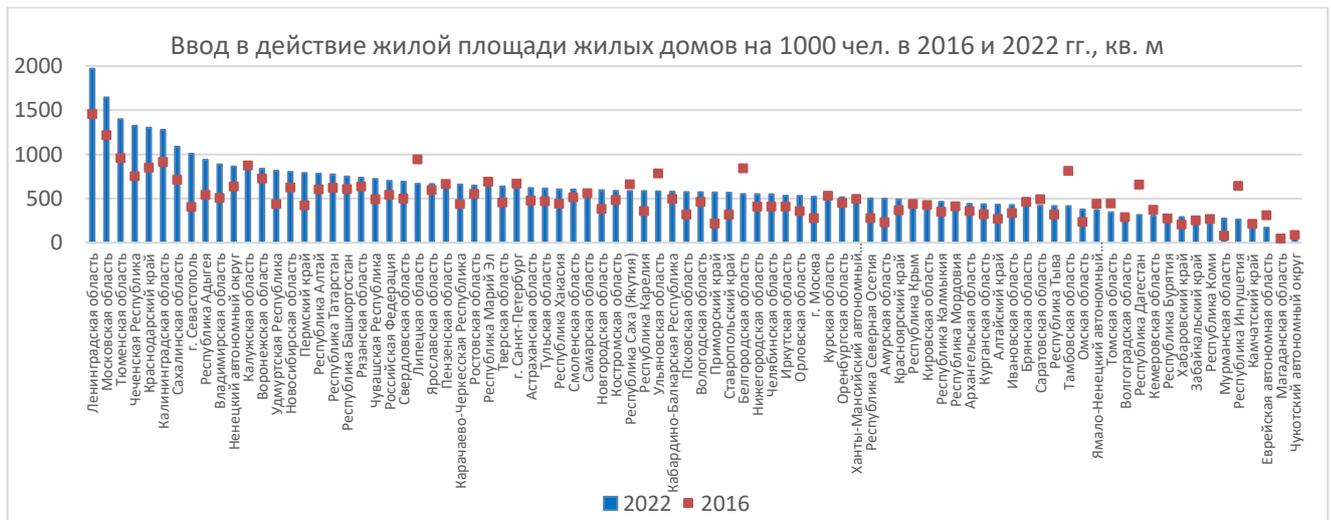
Продолжает сокращаться население Сибири и Дальнего Востока – в субъектах Сибирского федерального округа с 2016 года численность населения сократилась на 3,6% (более 600 тыс. чел.), а население Дальневосточного федерального округа (с учетом включения в его состав Республики Бурятия и Забайкальского края в 2018 году) сократилось на 4,3% (более 350 тыс. чел.).

На конец 2022 года треть (34%) населения страны проживает в 8 субъектах Российской Федерации: г. Москве и Московской области (15%), Краснодарском крае (4%), г. Санкт-Петербурге (4%), Свердловской (3%) и Ростовской (3%) областях, Республике Башкортостан (3%) и Республике Татарстан (2%). Отмечается продолжение тренда на концентрацию населения на ограниченной территории – по сравнению с 2016 годом доля указанных регионов выросла на 2 п.п.

Ввод в действие жилой площади жилых домов

В миграционно привлекательных регионах отмечаются наибольшие среднегодовые объемы ввода в действие жилой площади жилых домов в расчете на 1000 человек. Лидерами по вводу жилья выступают крупные и крупнейшие растущие агломерации (Московская, Санкт-Петербургская, Тюменская, Краснодарская, Севастопольская).

При этом сохраняются низкие показатели ввода жилья на геостратегических территориях страны – в субъектах Дальневосточного федерального округа, а также приграничных регионах с устойчивым миграционным оттоком (Курганская, Омская, Волгоградская обл.).



Транспортная инфраструктура

Одним из основных направлений пространственного развития, согласно Стратегии, является ликвидация инфраструктурных ограничений федерального значения и повышение доступности магистральной транспортной инфраструктуры.

В рамках достижения Национальных целей развития реализуется транспортная часть комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года (КПМИ).

КПМИ предусматривает мероприятия по строительству (реконструкции) объектов железнодорожной, автодорожной, аэропортовой, морской портовой инфраструктуры, а также атомного ледокольного флота, что обеспечивает развитие транспортных коридоров, расшивку «узких мест» транспортной сети и повышение уровня экономической связанности территории Российской Федерации.

1. Железнодорожная инфраструктура

В рамках федерального проекта «Развитие железнодорожной инфраструктуры Восточного полигона железных дорог» к III кварталу 2023 года достигнуты следующие результаты:

- показатель провозной способности БАМа и Транссиба составил 158 млн тонн (+26 млн тонн к 2019 году);
- на направлении «Запад – Восток» срок доставки транзитных контейнеров сократился с 8,9 до 8 суток;
- объем транзитных перевозок контейнеров железнодорожным транспортом к III кварталу 2023 года составил 337,5 тыс. штук в 20-футовом эквиваленте.

Мероприятия федерального проекта «Развитие железнодорожных подходов к морским портам Азово-Черноморского бассейна» позволили обеспечить провозную способность участков на подходах к морским портам в объеме 125,1 млн тонн (+ 32,1 млн тонн к 2019 году).

В рамках федерального проекта «Развитие железнодорожных подходов к морским портам Северо-Западного бассейна» провозная способность участков на подходах к морским портам в настоящее время составляет 145,6 млн тонн (+ 1,6 млн тонн к 2019 году). В 2022 году введено 15 км дополнительных главных путей.

В рамках федерального проекта «Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла», в рамках которого в 2020-2022 годах запущены 10 новых и реконструированы 16 действующих остановочных пунктов.

В 2022 году инвестиционная программа ОАО «РЖД» реализована

в рекордном объеме 870,6 млрд рублей. Это самый высокий показатель по объему инвестиций в обновление и развитие основных фондов с момента создания компании.

2. Морская и портовая инфраструктура

К III кварталу 2023 года в рамках федерального проекта «Развитие морских портов» обеспечен прирост производственной мощности морских портов Российской Федерации на 110,2 млн тонн, в том числе за счет ввода в эксплуатацию крупных инфраструктурных объектов.

3. Аэропортовая инфраструктура

В рамках федерального проекта «Развитие региональных аэропортов» только в 2023 году в планируется ввод в эксплуатацию после реконструкции (строительства) 14 объектов аэропортовой инфраструктуры.

Развитие дорожной сети.

Президентом Российской Федерации поставлены задачи до конца 2024 года обеспечить доведение 85% дорожной сети агломераций и 50% региональных дорог до нормативного состояния, а также до конца 2027 года привести 85% дорог опорной сети в нормативное состояние.

Ведется системная работа по повышению качества дорожной сети, в том числе опережающими темпами (объем опережающего финансирования на осуществление дорожной деятельности в 2020-2023 годах составил 542,5 млрд. рублей).

Показатель по региональным дорогам достигнут на два года раньше установленного срока (конец 2022 года – более 50%).

В рамках национального проекта «Безопасные качественные дороги» за последние три года уложено порядка 483 млн кв. м асфальтобетонных покрытий. В регионах, в том числе в Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской области, Херсонской области, уложено 176 млн кв. м асфальтобетонного покрытия (построено и отремонтировано более 22 тыс. км дорог).

В целях обеспечения бесшовной логистики на территории всей страны и установления приоритетов дорожной деятельности будет сформирована опорная сеть автомобильных дорог, которая по кратчайшему маршруту свяжет Москву с субъектами Российской Федерации, центры регионов с крупнейшими городскими агломерациями, пунктами пропуска через государственную границу, аэропортами, железнодорожными станциями, речными портами и логистическими центрами. Протяженность опорной сети дорог составит порядка 136 тыс. км, из которых 64,4 тыс. км – федеральные дороги и 71,6 тыс. км – региональные дороги.

Кроме того, введены в эксплуатацию такие значимые объекты федерального и регионального значения как трасса «Таврида» в Крыму, ЦКАД в Московском регионе, участки М-12 «Восток», обходы г. Екатеринбурга, г. Майкопа, г. Анапы, г. Калуги, г. Лобни, Архангельский мост в Череповце, мост через реку Амур в районе городов Благовещенск и Хэйхэ (КНР).

Социально-экономическое развитие городских агломераций и опорных населенных пунктов

Одним из ключевых направлений Стратегии является сбалансированное пространственное развитие за счет обеспечения социально-экономического развития городских агломераций, малых и средних городов, а также сельских территорий.

В настоящее время одним из инструментов решения задач по сбалансированному развитию территорий является реализация стратегической инициативы социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. № 2816-р (далее – Инициатива).

Инициатива предусматривает разработку долгосрочных планов социально-экономического развития городских агломераций, являющихся комплексными документами планирования развития агломерации, который должен включать оценку текущего социально-экономического состояния агломерации, основные вызовы и проблемы агломерации, описание и обоснование ее границ, направления пространственного развития и перечень конкретных мероприятий, способствующие развитию агломерации.

Правительством Российской Федерации утверждены Правила согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших агломераций (постановление от 31 мая 2022 г. № 996).

Кроме того, в целях оказания методической помощи разработки таких планов приказом Минэкономразвития России от 26 сентября 2023 г. № 669 утверждены Методические рекомендации по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций.

Социально-экономическое развитие опорных населенных пунктов и прилегающих территорий (далее – ОНП и ПТ) также осуществляется в рамках Инициативы направленной, в том числе, на обеспечение необходимого набора объектов инфраструктуры с целью предоставления государством социальных

гарантий и удовлетворения основных потребностей населения, проживающего как на территории опорных населенных пунктов, расположенных в сельской местности, так и на прилегающих к ним территориях, обеспечение их ускоренного экономического развития и формирование устойчивой системы расселения на базе стандартов их инфраструктурного развития.

Ответственным исполнителем мероприятий Инициативы по указанным вопросам, а также в частности мероприятий по методологическому обеспечению формирования и развития ОНП и ПТ является Минсельхоз России.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р утверждены Методические рекомендации по критериям определения ОНП и ПТ.

Во исполнение подпункта «д» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления от 4 июня 2023 г. № Пр-1111 Минсельхозом России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил разработки, согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий».

Кроме того, в рамках Инициативы в целях оказания методологического сопровождения органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления Минсельхозом России подготовлен проект методических указаний по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития ОНП и ПТ.

Научно-образовательные центры мирового уровня

Для обеспечения расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации – крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций предлагалось, в том числе за счет содействия кооперации научных организаций и образовательных организаций высшего образования с бизнесом. Так по поручению Президента Российской Федерации обеспечена поддержка 15 научно-образовательных центров мирового уровня (далее – НОЦ), в деятельность которых вовлечены 145 образовательных организаций высшего образования, 140 научных организаций и 319 крупных и средних российских

компаний, работающих на соответствующих рынках наукоемких технологий, продуктов, услуг.

По итогам реализации программ деятельности НОЦ, достигнуты следующие ключевые результаты: получено 63 106 817 патентов, 33 923 519 единиц конкурентоспособных технологий и высокотехнологичной продукции переданы для внедрения в производство в организациях, действующих в реальном секторе экономики, создано 22 443 новых высокотехнологичных рабочих мест, изготовлены опытные образцы и запущены в серийное производство медицинские изделия для имплантации и разработаны инновационные сорбенты для очистки водоемов от разливов нефти, которые можно использовать в климате Арктики (не имеет зарубежных аналогов).

Индустриальные парки, промышленные технопарки, промышленные кластеры

Всего на территории Российской Федерации по итогам 2022 года функционирует 310 индустриальных парков, 106 промышленных технопарков, 82 промышленных кластера.

В соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации по итогам XXV Петербургского международного экономического форума (15 – 18 июня 2022 г.) разработан новый льготный режим работы промышленных кластеров запущенный с 1 января 2023 года.

Основные выводы

1. С 2016 г. межрегиональное неравенство в части распределения доходов населения (коэффициент Джини) незначительно сократилось.

2. В период с 2016 по 2022 гг. наблюдается стабильный рост по основным ключевым показателям социально-экономического развития (объем инвестиций в основной капитал, реальные денежные доходы населения).

3. Значительный рост показателей наблюдается на геостратегических территориях, а также в отдельных регионах, в которых приняты индивидуальные планы социально-экономического развития.

4. Сохраняется процесс концентрации населения в незначительном количестве миграционно привлекательных регионов.

5. Стратегией определены 3 целевых показателя пространственного развития Российской Федерации:

- среднегодовые темпы роста валового регионального продукта субъектов Российской Федерации, в которых располагаются перспективные крупные центры

экономического роста Российской Федерации (101 % в 2017 г. и при целевом сценарии 103,7 % к 2025 г.);

- отношение среднедушевого валового регионального продукта субъектов Российской Федерации, относящихся к приоритетным геостратегическим территориям (кроме Арктической зоны), к среднероссийскому значению (0,64 – 2017 г. и 0,7 к 2025 г.);

- транспортная мобильность (подвижность) населения на 1 человека в год по видам транспорта, всего, пасс.-км на 1 человека в год (8 200 в 2017 г. и 9 700 к 2025 г.).

Следует отметить, что целевые значения показателей пространственного развития Российской Федерации, указанные в Стратегии, сформированы на конец срока ее реализации и не имеют промежуточных значений. В связи с этим в рамках мониторинга реализации Стратегии некорректно оценивать промежуточный результат их достижения.

Вместе с тем, исходя из одобренного Правительством Российской Федерации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 гг., предполагается, что целевое значение показателя «Среднегодовые темпы роста валового регионального продукта субъектов Российской Федерации, в которых располагаются перспективные крупные центры экономического роста Российской Федерации» достигается и составит 103,7 %.

Целевой показатель по транспортной мобильности является показателем Комплексного плана расширения и модернизации магистральной инфраструктуры, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р. Достижение показателя обеспечивается за счет реализации данного Комплексного плана и государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы».



**МИНИСТЕРСТВО
ПРОМЫШЛЕННОСТИ
И ТОРГОВЛИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНПРОМТОРГ РОССИИ)**

**Справочный материал к парламентским слушаниям на тему
"О ходе реализации Основ государственной политики
регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года
и Стратегии пространственного развития Российской Федерации
на период до 2025 года"**

В соответствии с письмом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 9 ноября 2023 г. № 3.2-09/4538@ о подготовке информации для парламентских слушаний, которые состоятся 8 декабря 2023 г. на тему «О ходе реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» Министерство промышленности и торговли Российской Федерации сообщает следующее.

В соответствии со статьями 19, 19.1, 19.2, 20 Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488 «О промышленной политике в Российской Федерации» индустриальные парки, технопарки и промышленные кластеры должны создаваться и действовать с учетом Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

В настоящее время на территории Российской Федерации действуют и создаются 303 индустриальных парка и 107 промышленных технопарков, а также функционируют 87 промышленных кластеров.

По результатам проведенного анализа Минпромторгом России выявлено, что 95% индустриальных парков и технопарков, а также 99% промышленных кластеров учитывают перспективные экономические специализации субъектов

Российской Федерации в соответствии со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (далее – Стратегия).

Также установлено, что в состав специализаций 58% индустриальных парков и технопарков и 62% промышленных кластеров входят 2 или более перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации, на территории которых они расположены.

Таким образом, в целом индустриальные парки, технопарки и промышленные кластеры являются эффективным инструментом реализации Стратегии пространственного развития в части обеспечения возможности деятельности предприятий, выпускающих продукцию в соответствии с перспективными экономическими специализациями.

Количество специализаций	Индустриальные парки и технопарки	Промышленные кластеры
0	19	1
1	154	32
2-5	195	52
6 и более	42	2

Также Минпромторгом России реализуется механизм Единой региональной субсидии (приложение № 3 к постановлению Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328, до 2023 г. в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 15 марта 2016 г. № 194), в соответствии с которым осуществляется софинансирование региональных программ развития промышленности субъектов Российской Федерации.

Поддержка региональных программ развития промышленности дает возможность промышленным предприятиям возместить расходы, связанные с подключением к коммунальной инфраструктуре, покупкой нового оборудования и оплатой 1-го взноса (аванса) по договору лизинга российского оборудования.

Ключевым механизмом субсидирования региональных программ развития промышленности является докапитализация региональных фондов развития

промышленности (далее – РФРП), через которые предприятия могут получить льготные займы на реализацию инвестиционных проектов.

Ежегодно на механизм Единой региональной субсидии федеральным бюджетом предусмотрены средства федерального бюджета в объеме 3,3 млрд рублей.

В 2023 г. Единая региональная субсидия выделена 58 субъектам Российской Федерации. По итогам конкурсного отбора в августе 2023 г. Межведомственной комиссией распределены средства федерального бюджета на 2024 г. 73 субъектам Российской Федерации, в том числе всем новым субъектам Российской Федерации.

Дальнейшая реализация механизма финансового стимулирования региональных программ развития промышленности будет способствовать наращиванию промышленного потенциала регионов, что позволит к 2025 г. увеличить внебюджетные инвестиции более чем на 32 млрд рублей, объем отгруженных товаров на порядка 268 млрд рублей и основные фонды предприятий более чем на 19 млрд рублей.

По линии Минпромторга России на докапитализацию РФРП согласно индивидуальным программам социально-экономического развития Курганской области, Республики Марий Эл, Алтайского края с 2020 по 2023 гг. выделены средства федерального бюджета в объеме 3 143,5 млн рублей, что позволило по состоянию на конец 3-го квартала 2023 г. создать более 2 100 рабочих мест и поддержать порядка 270 инвестиционных проектов. На 2024 г. предусмотрено финансирования в объеме 1 160,0 млн рублей, что позволит создать к 2024 г. еще более 780 рабочих мест и поддержать порядка 30 инвестиционных проектов.

В рамках программы социально-экономического развития Республики Мордовия в 2022 г. на докапитализацию РФРП выделены средства федерального бюджета в размере 367 млн рублей, что позволило создать 12 рабочих мест по состоянию на конец 3-го квартала 2023 г. В 2024-2025 гг. предусмотрено выделение средств федерального бюджета в объеме 404,9 млн рублей, что позволит на конец 2025 г. создать более 150 рабочих мест.

Также за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2023 г. в объеме 500 млн рублей докапитализирован РФРП Белгородской области,

в результате чего поддержанными предприятиями будет создано не менее 50 рабочих мест, привлечены внебюджетные инвестиции в основной капитал в размере не менее 100 млн рублей и поддержано порядка 10 инвестиционных проектов.

В рамках программы социально-экономического развития новых регионов в 2023 г. выделено 2,9 млрд рублей на докапитализацию РФРП, в результате чего к концу 2023 г. будет поддержано 45 проектов промышленных предприятий. Всего за период 2023-2025 гг. предусмотрены средства федерального бюджета в общем объеме 12 млрд рублей, что позволит новым регионам к концу 2025 г. поддержать более 160 проектов промышленных предприятий.

Резюмируя необходимо отметить, что цели и задачи государственной программы «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328, соответствуют Стратегии и Основам государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденным Указом Президента Российской Федерации 16 января 2017 г. № 13.

Справочная информация о ходе реализации транспортной части комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года

В целях обеспечения исполнения положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» в рамках транспортной части комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года (далее - КПМИ) реализуются следующие федеральные проекты:

«Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа - Западный Китай»;

«Развитие морских портов»;

«Развитие Северного морского пути»;

«Развитие региональных аэропортов»;

«Развитие высокоскоростных железнодорожных магистралей»;

«Развитие железнодорожной инфраструктуры Восточного полигона железных дорог»;

«Развитие железнодорожных подходов к морским портам Азово-Черноморского бассейна»;

«Развитие железнодорожных подходов к морским портам Северо-Западного бассейна»;

«Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла».

В рамках реализации КПМИ за 2019-2023 годы обеспечено:

ввод в эксплуатацию **415,6 км** скоростной автомобильной дороги М-12 Москва - Нижний Новгород - Казань;

прирост производственной мощности морских портов в объеме **110,2 млн тонн**;

увеличение объема перевозки грузов в акватории Северного морского пути до **30,3 млн тонн** по итогам 10 месяцев 2023 г. (2021 год - **34,87 млн тонн**; 2022 год - **34,1 млн тонн**);

ввод в эксплуатацию **12** взлетно-посадочных полос и **12** вспомогательных объектов аэропортовой инфраструктуры;

увеличение провозной способности Байкало-Амурской и Транссибирской магистралей до **158 млн тонн**;

увеличение провозной способности участков к морским портам Азово-Черноморского бассейна до **125,1 млн тонн**;

увеличение провозной способности участков на подходах к морским портам Северо-Западного бассейна до **145,6 млн тонн**;

увеличение пассажиропотока в железнодорожном сообщении для ключевых направлений до **630 млн пассажиров** по итогам 10 месяцев 2023 г. (2021 год – **706,9 млн пассажиров в год**; 2022 год – **747 млн пассажиров в год**).

На реализацию мероприятий КПМИ за период с 2019 по 2023 год предусматривалось **финансовое обеспечение в объеме более 1,2 трлн рублей** за счет средств федерального бюджета и **1,7 трлн рублей за счет внебюджетных источников** (согласно действующей редакции паспорта КПМИ).

По данным системы оперативного управления «Эталон», за период реализации **завершены порядка 600 инфраструктурных объектов** и мероприятий (*в том числе ввод в эксплуатацию по временной схеме в части железнодорожной инфраструктуры*), включая наиболее крупные:

1. Железнодорожная инфраструктура:

завершен 1 этап создания сухогрузного района морского порта Тамань – объекты железнодорожной инфраструктуры федеральной собственности, обеспечивающие подход к транспортному переходу через Керченский пролив;

завершено строительство железнодорожных путей на участке Лужская-Сортировочная – Лужская-Восточная – Лужская-Генеральная;

завершена реконструкция 6 тяговых подстанций: Ацвеж, Шабалино, Поназырево, Уйта, 75 км, Новый Быт;

введены в эксплуатацию разьезды 50 км и Турышкино на участке Посадниково – Мга;

открыто грузовое и пассажирское движение поездов по мосту через реку Ахтуба на 1485 км участка Аксарайская – Трусово Приволжской железной дороги;

открыто грузовое и пассажирское движение поездов по вновь построенному второму пути на участке Горнополянский – Канальная Приволжской железной дороги;

открыто движение по электрифицированному участку Борзя – Забайкальск протяженностью 120 км;

завершено строительство второго пути на перегоне Кутыкан – Кувыкта Дальневосточной железной дороги;

завершено строительство нового Байкальского тоннеля и двухпутной вставки на перегоне Дельбичинда – Дабан;

завершено строительство мостового перехода четного пути через реку Зeya на 7817 км участка Сковородино – Белогорск Забайкальской железной дороги;

запущено движение по железнодорожной линии к Северному терминальному комплексу аэропорта Шереметьево;

открыт новый остановочный пункт Минская Киевского направления Московской железной дороги (I этап);

запущено пассажирское движение на МЦД-3 «Крюково – Раменское» и МЦД-4 «Апрелевка – Железнодорожная» (I этап) с соответствующей пассажирской инфраструктурой;

открыты остановочные пункты Лесной Городок и Очаково Киевского направления, Марьино Роща МЦД-2.

2. Морская портовая инфраструктура:

Таманский терминал навалочных грузов в морском порту Тамань; специализированный угольный перегрузочный комплекс в бухте Мучка (I этап);

объекты портовой инфраструктуры в морском порту Усть-Луга; морской перегрузочный комплекс СПГ в Мурманской области (I этап);

терминал сжиженного природного газа и газового конденсата «Утренний».

3. Флот Северного морского пути:

введен в эксплуатацию универсальный атомный ледокол проекта 22220 «Арктика»;

введен в эксплуатацию первый серийный универсальный атомный ледокол проекта 22220 «Сибирь»;

введен в эксплуатацию второй серийный универсальный атомный ледокол проекта 22220 «Урал»;

спущен на воду третий серийный универсальный атомный ледокол проекта 22220 «Якутия»;

построены два лоцмейстерских судна проекта BLV03 и одно гидрографическое судно проекта E35.Г;

модернизировано исследовательское судно «Григорий Михеев».

4. Аэропортовая инфраструктура:

взлетно-посадочные полосы в 12 аэропортах: Саратов, Хабаровск, Соловки, Норильск (Алыкель), Жиганск, Олекминск, Нерюнгри, Челябинск (Баландино), Великий Устюг, Оренбург, Певек и Якутск;

вспомогательные инфраструктурные объекты в 12 аэропортах: Челябинск (Баландино), Норильск (Алыкель), Минеральные Воды, Красноярск (Емельяново), Верхневиллюйск, Бегишево (Нижнекамск), Толмачево (Новосибирск), Хандыга, Белая Гора, Депутатский, Сангар и Вилюйск;

5. Дорожное хозяйство:

открыто движение на участке Москва – Арзамас скоростной автомобильной дороги М-12 «Восток» протяженностью 415,6 км.

МИНИСТЕРСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО РАЗВИТИЮ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА И АРКТИКИ

Материалы к парламентским слушаниям на тему «О ходе реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»

Устойчивое сбалансированное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации является одним из необходимых условий успешного поступательного социально-экономического развития Российского государства в целом и предполагает сокращение чрезмерных различий в уровне социально-экономического развития регионов и различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности.

Согласно Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Стратегии), к основным направлениями опережающего социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, относящихся к приоритетным геостратегическим территориям Российской Федерации, расположенным на Дальнем Востоке (далее – субъекты ДФО), относятся: содействие социально-экономическому развитию г. Владивостока как центра международного экономического сотрудничества со странами Азиатско-Тихоокеанского региона; создание условий и стимулов для сокращения миграционного оттока постоянного населения и привлечения специалистов из других субъектов Российской Федерации на территории, испытывающие дефицит трудовых ресурсов; создание новых и развитие действующих территорий опережающего социально-экономического развития, совершенствование механизмов государственной поддержки предпринимательской деятельности, установленных законодательством Российской Федерации о свободном порте Владивосток и особой экономической зоне в Магаданской области; совершенствование механизма социального развития центров экономического роста; совершенствование механизма государственной инфраструктурной поддержки инвестиционных проектов, направленных на опережающее социально-экономическое развитие Дальнего Востока; создание инфраструктуры для развития территорий компактного расположения земельных участков, предоставляемых гражданам Российской Федерации в безвозмездное пользование, с учетом установленных законодательством Российской Федерации особенностей предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного макрорегиона.

Основными направлениями социально-экономического развития приоритетных геостратегических территорий Российской Федерации,

расположенных в пределах Арктической зоны Российской Федерации (далее – субъекты АЗРФ), являются: инфраструктурное обеспечение развития минерально-сырьевых центров; модернизация и развитие морских портов, обеспечивающих функционирование Северного морского пути; содействие социально-экономическому развитию населенных пунктов стратегически важных для развития Северного морского пути и хозяйственного освоения Арктики; решение экологических проблем и рациональное использование природных ресурсов Арктической зоны Российской Федерации.

Вышеуказанные в Стратегии пространственного развития РФ направления опережающего социально-экономического развития увязаны с федеральными проектами комплексной государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» и комплексной государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (далее соответственно – ГП ДФО, ГП Арктики) и являются приоритетным направлением деятельности Минвостокразвития России.

С 2019 года, после того как Указом Президента Российской Федерации Минвостокразвития России переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития Арктики, наработана нормативно-правовая база, позволяющая в достаточной мере обеспечить достижение национальных интересов Российской Федерации в Арктике: принято 12 федеральных законов и более 50 актов Правительства Российской Федерации, в 2021 году утверждена программа государственной поддержки традиционной деятельности коренных малочисленных народов, запущена программа гектар в Арктике, утвержден Комплексный план социально-экономического развития г. Норильска, в 2022 году утвержден План развития Северного морского пути на период до 2035 года, начала действовать единая арктическая субсидия, в августе 2023 году принят федеральный закон «О северном завозе».

Стратегическим вызовом дальнейшему опережающему социально-экономическому развитию субъектов ДФО и АЗРФ является продолжающееся сокращение численности населения.

Улучшение демографической ситуации зависит от решения широкого круга задач социально-экономического развития, в том числе обеспечения стабильного экономического роста, создания рабочих мест, развитой качественной социальной инфраструктуры, рынка доступного современного жилья.

В этих целях, а также в рамках обеспечения выполнения основных стратегических приоритетов развития территорий субъектов ДФО и АЗРФ Минвостокразвития России реализуются следующие механизмы.

В качестве одного из инструментов привлечения людей к заселению малоосвоенных территорий на Дальнем Востоке и в Арктике в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации» применяется механизм бесплатного предоставления земельных участков.

В настоящее время на Дальнем Востоке заключено более 94,6 тыс. договоров безвозмездного пользования на 80 тыс. гектар земельных участков, количество граждан, получивших земельные участки – 120,7 тыс. человек. Предоставлено в собственность и аренду около 19 тыс. участков общей площадью 14,6 тыс. га.

С 1 августа 2021 г. стартовала программа «Гектар в Арктике». В программе участвуют 7 регионов: Республика Коми, Республика Карелия, Мурманская область, Архангельская область, Красноярский край, Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ. Общая площадь земельных участков, открытых для предоставления в рамках программы – 860 тыс. га. Всего заключено 4,3 тыс. договоров безвозмездного пользования на 3,6 тыс. гектар земельных участков.

Самыми востребованными видами разрешенного использования земельных участков у граждан являются: индивидуальное жилищное строительство, сельское хозяйство, отдых и рекреация, предпринимательство.

В помощь гражданам, получившим земельные участки в рамках программ «Дальневосточный гектар» и «Гектар в Арктике», в настоящее время действуют более 35 действующих федеральных, региональных и муниципальных мер государственной поддержки: квота на заготовку древесины для строительства индивидуального жилого дома, субсидии и гранты сельхозтоваропроизводителям, льготные кредиты и гранты для начинающих предпринимателей и другие.

В рамках реализации федерального проекта «Развитие отдельных территорий и центров экономического роста субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа» ГП ДФО предусмотрено предоставление из федерального бюджета бюджетам субъектов ДФО финансовой поддержки на создание необходимой инженерной инфраструктуры для территорий компактно расположенных земельных участков в рамках программы «Дальневосточный гектар».

В соответствии с подпунктом «а» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 21 сентября 2019 г. № Пр-1949 в целях стимулирования строительства первичного жилья, а также закрепления молодых людей на Дальнем Востоке с декабря 2019 года на территории ДФО реализуется специальная программа «Дальневосточная ипотека».

Программа позволяет молодым семьям до 36 лет (в том числе неполным, с ребенком до 19 лет), участникам программы «Дальневосточный гектар», гражданам, имеющим стаж работы не менее 5 лет в образовательной (только педагогические работники) или медицинской организации (государственной или муниципальной) на территории ДФО, участникам региональных программ повышения мобильности трудовых ресурсов, а также переселенцам с территории Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики оформить ипотечный кредит по льготной ставке 2 % годовых на покупку или строительство жилья в субъектах ДФО.

Уже более 85,3 тыс. семей смогли приобрести или построить собственное жилье с помощью кредита по программе, общая сумма выданных кредитов составила 375,9 млрд рублей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2022 № 2182 внесены изменения в программу, предусматривающие продление срока действия программы до конца 2030 года. Прогноз дополнительной выдачи – 171 тыс. кредитов в 2025 - 2030 гг.

До конца 2023 года планируется расширить программу «Дальневосточная ипотека» на субъекты АЗРФ. В 2024 году в соответствии с решениями, принятыми Президентом Российской Федерации на VIII Восточном экономическом форуме, планируется внесение изменений в программу, предусматривающую увеличение максимального размера ипотечного кредита с 6 до 9 млн рублей и распространение программы на работников предприятий оборонно-промышленного комплекса.

С 2015 года реализуются *программы повышения мобильности трудовых ресурсов*, которые предусматривают финансовую поддержку для граждан, переехавших из трудоизбыточных регионов в труднедостаточные, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2015 г. № 696-р. В рамках программ работодателям предоставляется субсидия на оказание мер поддержки работникам и членам их семей, связанных с оплатой расходов на переезд, обеспечение жильем, оплатой затрат на обучение работника.

С 2019 года по инициативе Минвостокразвития России в целях закрепления граждан на Дальнем Востоке увеличена финансовая поддержка переезжающих граждан в субъекты ДФО до 1 млн рублей, а с 2020 года в перечень регионов, привлечение трудовых ресурсов в которые является приоритетным, включены 4 субъекта ДФО: Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край и Еврейская автономная область, и начиная с 2020 года все субъекты ДФО участвуют в реализации региональных программ повышения мобильности трудовых ресурсов.

Всего в 2015 - 2022 годы при реализации программ в субъекты ДФО привлечены 3947 высококвалифицированных специалистов, в 2023 году привлечено 592 работника. Наиболее крупные компании – участники программ: АО «Улан-Удэнский авиационный завод», ООО «ССК «Звезда», АО «Центр судоремонта «Дальзавод», АО «Аметистовое», ПАО «Амурский судостроительный завод», АО «Ургалуголь», ООО «Газпром переработка Благовещенск», ПАО «Сахалинэнерго», АО «Чукотэнерго».

В 2022 году начала реализовываться *Программа государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляемой в Арктической зоне.*

Объем финансирования на 2023 год – 450 млн рублей, на 2024 - 2026 годы – 1 215 млн рублей. Уже заключены соглашения о предоставлении субсидии на территории Республика Саха (Якутия), Ненецкого автономного округа, Чукотского автономного округа. С 2025 года мероприятия будут реализовываться в Республике Коми и Мурманской области, с 2026 года в Красноярском крае.

«Единая Президентская субсидия»

Одной из важнейших целей развития Дальнего Востока является повышение уровня социально-экономического развития ДФО путем привлечения инвестиций и создания новых рабочих мест.

Значимый фактор в достижении данной цели – создание комфортных условий жизни людей через модернизацию социальной инфраструктуры в центрах экономического роста.

Во исполнения поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина от 13 октября 2017 г. № Пр-2064 Минвостокразвития России совместно с субъектами ДФО с 2018 года *реализует планы социального развития центров экономического роста* (далее – Планы).

В рамках Планов 11 субъектами ДФО определены 58 центров экономического роста (места территориальной локализации инвестиционных проектов), требующие приоритетной поддержки. Данные центры охватывают 6,6 млн населения Дальнего Востока (81% от численности населения макрорегиона).

На их реализацию из федерального бюджета выделено в 2018 – 2023 годах 148,6 млрд рублей (далее – «Единая Президентская субсидия») (в том числе в 2018 -2022 годах – 120,3 млрд рублей, в 2023 году – 28,3 млрд рублей).

Реализация Планов является одним из приоритетов государственной политики в сфере реализации комплексной государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» (постановление Правительства Российской Федерации от 30 октября 2021 г. № 1878).

В Планы включено 1 061 приоритетное мероприятие для реализации за счет «единой Президентской субсидии». В результате к 2027 году будет построено (реконструировано) 829, капитально отремонтировано 1 177 объектов социальной и инженерной инфраструктуры, благоустроено 2 336 общественных территорий, приобретено оборудования для 1 155 социальных учреждений, 590 единиц специализированного транспорта, 448 квартир для сотрудников социальных учреждений, 109 мобильных кочевых дома, 1 завод по переработке шкур, разработана проектная документация по 89 объектам.

За период с 2018 года по 1 января 2023 г. за счет средств «Единой Президентской субсидии» уже завершено:

введено в эксплуатацию 597 объектов социальной и инженерной инфраструктуры, а именно: 17 больниц, 51 фельдшерско-акушерских пункта (ФАП), 14 школ (на 6106 мест), 8 детских садов (на 1 202 места), 2 школы-детский сад (на 280/130 мест), 41 объект спорта, 286 спортивные площадки, 27 объектов культуры, 17 иных социальных объектов, 84 объекта инженерной и городской инфраструктуры, 4 объекта по охране и защиты территорий, 8 объектов транспортной инфраструктуры и 160,5 км автомобильных дорог (38 участков);

отремонтировано 994 объекта социальной и инженерной инфраструктуры; благоустроено 1 736 общественных территорий, в том числе 1 245 дворовых территорий по проекту «1000 дворов»;

построено (приобретено) 410 квартир для социальных работников, 4 047 квартир арендного жилья (229 тыс. кв. метров), 109 жилищно-бытовых комплексов

для нужд оленеводческих и морзверобойных бригад в Чукотском автономном округе;

приобретено оборудование для 650 социальных учреждений, 568 единицы специального транспорта.

В 2023 году введено в эксплуатацию 13 объектов социальной и инженерной инфраструктуры, в том числе: 3 школы (на 1100 мест) (на 400 мест в с. Баляга Забайкальского край, на 400 мест в г. Курильске, на 300 мест в пгт. Ноглики Сахалинской области); 2 школы-детских сада (на 735/180 мест) (на 500/120 мест в п. Могзон Забайкальского края, на 235/60 мест в с. Кировское Сахалинской области); 3 спортивных объекта (физкультурно-оздоровительный комплекс в с. Чугуевка и стадион «Авангард» в г. Владивостоке Приморского края, региональный центр развития спорта в г. Комсомольске-на-Амуре Хабаровского края), креативный кластер «Квартал Труда» в г. Якутске, реабилитационный центр для несовершеннолетних в г. Южно-Сахалинске; 3 объекта социальной и инженерной инфраструктуры. Отремонтировано 2 детских сада (в г. Облучье и п. Известковый Еврейской автономной области), благоустроена общественная территория (комплекс «Лагуна» для экофорума в Камчатском крае). Приобретено оборудование для 3 социальных учреждений, 5 единиц скорой медпомощи.

«Единая Президентская субсидия» работает как инструмент привлечения частных инвестиций для финансирования социальной инфраструктуры. В 2022 году запущен новый тип инвестиционной сделки «Дальневосточная концессия» – частные инвестиции в строительство социальных объектов с привлечением бюджетных средств. В настоящее время уже реализуется 26 проектов в социальной сфере с привлечением частного капитала на условиях концессии.

Арктические населенные пункты включены в программу «Единая президентская субсидия». В 2022 году началось финансирование реализации планов социального развития центров экономического роста, расположенных в АЗРФ. Из федерального бюджета в 2022 – 2026 годах запланировано выделить 9,2 млрд рублей.

В соответствии с решениями протокола заседания Правительственной комиссии по социально-экономическому развитию Дальневосточного федерального округа от 27 октября 2021 №4 с 2023 года реализуется *программа «1000 дворов»*, которая предусматривает благоустройство дворовых территорий населенных пунктов ДФО и реализуется в рамках планов социального развития центров экономического роста субъектов ДФО.

Программа направлена на создание новых доступных пространств для отдыха рядом с домом, улучшение качества жизни граждан и повышение индекса качества городской среды. До начала работ по модернизации дворовых территорий проводились опросы местных жителей, учитывались их пожелания.

В 2022 году по программе введено в эксплуатацию 1 245 дворов. Общий объем средств федерального бюджета составил 6 994 млн рублей.

Общая площадь благоустроенных территорий составляет 3,5 млн квадратных метров. Отремонтированы тротуары и проезды, созданы условия для маломобильных граждан. Проводились работы по озеленению дворов. В ряде территорий было установлено спортивное оборудование и игровые площадки.

Благодаря программе появились новые мини-парки, скейт-площадки, воркаут-зоны.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации по итогам Восточного экономического форума в 2021 году для городов с населением свыше 50 тыс. человек, а также для городов Тынды и Северобайкальска разработаны стратегические документы с указанием приоритетных отраслей экономики, в которых преимущественно будут создаваться рабочие места и которые будут обеспечивать спрос за пределами этих городов на производимые в них товары и оказываемые услуги.

К настоящему времени разработаны и представлены Президенту Российской Федерации 25 мастер-планов городов и городских агломераций. В качестве инструмента реализации мастер-планов Правительством Российской Федерации принимаются *долгосрочные планы комплексного социально-экономического развития городов*, которые содержат конкретный перечень мероприятий с закреплением ответственных за их реализацию исполнителей и определением необходимых для их реализации объемов финансирования.

Распоряжениями Правительства Российской Федерации от 31 января 2023 г. № 193-р и от 31 июля 2023 г. № 2058-р утверждены долгосрочные планы комплексного социально-экономического развития до 2030 года Петропавловск-Камчатской городской агломерации, Южно-Сахалинской городской агломерации, Улан-Удэнской городской агломерации, городов Чита, Тынды и Северобайкальска.

Долгосрочные планы развития Владивостокской и Хабаровской агломераций, городов Арсеньева, Артема, Благовещенска, Комсомольска-на-Амуре, Уссурийска, Находки и Биробиджана планируется внести в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 07.11.2023 №Пр-2217 до 1 декабря 2023 г.

В целях повышения транспортной доступности субъектов ДФО с 2021 года действует *программа субсидированных авиаперевозок для дальневосточников* из городов Дальнего Востока в центральную часть страны и обратно (с пропиской в ДФО), без ограничений по возрасту. В 2022 году из субъектов ДФО в Москву и Санкт-Петербург по 21 маршруту перевезено 580 тыс. пассажиров, на перевозки из федерального бюджета выделено 5,6 млрд рублей. В 2023 году планируется выделить 6,3 млрд рублей, предполагается перевезти более 619 тыс. пассажиров. По состоянию на 1 сентября 2023 г. перевезено 330 тыс. пассажиров.

Разработан и запущен *механизм автоматического субсидирования (публичное обязательство) перелетов* льготных категорий пассажиров (пенсионеры, молодежь, инвалиды, многодетные) из городов Дальнего Востока в центральную часть России с гарантированным наличием билетов. В 2022 году по 76 маршрутам перевезено 985 тыс. пассажиров, на перевозки из федерального бюджета выделено 7,4 млрд рублей. В 2023 году планируется выделить 4,7 млрд рублей, перевезти более 496 тыс. пассажиров. По состоянию на 1 сентября 2023 г. перевезено 800 тыс. пассажиров.

На базе АО «Авиакомпания «Аврора» создана единая дальневосточная авиакомпания (далее – ДВА) путем интеграции региональных авиакомпаний ДФО: АО «ЧукотАвиа», АО «Хабаровские авиалинии», АО «Авиакомпания «Якутия»,

АО «Камчатское авиационное предприятие», принадлежащих соответствующим субъектам ДФО.

Маршрутная сеть ДВА – 389 межрегиональных и местных маршрутов. Ежегодный пассажиропоток – 2 млн пассажиров.

С 2021 года из федерального бюджета субсидируется 34 социально значимых маршрута внутри ДФО. В 2021 – 2022 годах единой дальневосточной авиакомпанией перевезено 420 тыс. пассажиров, на перевозки из федерального бюджета выделено 7,3 млрд рублей. В планах на 2023 год увеличение числа социально значимых маршрутов до 39, перевозка 396 тыс. пассажиров, на что предусмотрено выделение из федерального бюджета 5,98 млрд рублей.

В соответствии с абзацем вторым подпункта «а» пункта 6 перечня поручений Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № Пр-1991 Правительству Российской Федерации необходимо обеспечить создание с учетом ранее данных поручений до 2030 года *в ДФО не менее 900 современных мастерских в образовательных организациях*, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования, для подготовки кадров по ключевым для Дальнего Востока компетенциям.

В соответствии с подпунктом 1.2 пункта 1 протокола заочного голосования членов Президиума Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока от 30 мая 2023 г. № 3пр в планы социального развития центров экономического роста субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, за счет перераспределения бюджетных ассигнований в рамках государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» включено новое мероприятие «Создание современных мастерских в профессиональных образовательных организациях для подготовки кадров, востребованных в ключевых отраслях экономики» с объемом финансирования из федерального бюджета 500,9 млн рублей в 2023 году, предполагающее создание 78 мастерских в 2023 году, из них в Республике Бурятия – 7, Республике Саха (Якутия) – 12, Забайкальском крае – 7, Камчатском крае – 6, Приморском крае – 7, Хабаровском крае – 15, Амурской области – 7, Магаданской области – 6, Сахалинской области – 5, Еврейской автономной области – 4, Чукотском автономном округе – 2.

В целях выработки системных мер, направленных на решение стратегических задач, в том числе за счет развития науки и высшего образования, Минобрнауки России совместно с Минвостокразвития России выработаны предложения по реализации мер поддержки, направленных на развитие науки и высшего образования на Дальнем Востоке, одним из которых является создание *отдельного трека программы «Приоритет-2030»* по развитию образовательных организаций высшего образования, осуществляющих образовательную деятельность и находящихся на территории ДФО.

На реализацию проекта выделено 3,9 млрд рублей за счет средств ГП ДФО, направляемых в государственную программу «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» Минвостокразвития России, из них: в 2023 году – 1,9 млрд рублей, в 2024 году – 2,0 млрд рублей.

В рамках дальневосточного трека программы «Приоритет-2030» в 2022 году в качестве победителей отобрано 8 образовательных организаций высшего образования, находящихся на территории ДФО, в 2023 году отобрано еще 4 образовательные организации высшего образования, находящиеся на территории Дальневосточного федерального округа.

В указанных образовательных организациях высшего образования обучается более 30 тыс. студентов. По условиям реализации программы, к 2030 году численность студентов в этих вузах увеличиться в 2,3 раза и должна составить более 69 тыс. человек.

Реализация стратегических проектов вузов в рамках дальневосточного трека программы «Приоритет 2030» направлена на решение таких задач как: развитие технологий, выпавших из-за нарушения торгово-экономических связей; взаимодействие и привлечение на Дальний Восток компетенций ведущих вузов страны; активное вовлечение бизнеса в программы развития университетов; развитие территорий через строительство университетских кампусов мирового уровня; взаимодействие вузов со школами для качественной подготовки будущих абитуриентов.

В целях создания условий для опережающего социально-экономического развития субъектов ДФО и АЗРФ созданы особые режимы осуществления экономической деятельности для предпринимателей в рамках территорий опережающего развития, свободного порта Владивосток, на территории Арктической зоны Российской Федерации.

В ДФО с применением мер государственной поддержки реализуется более 2,8 тыс. инвестиционных проектов с объемом заявленных инвестиций 7,8 трлн рублей и созданием 260 тыс. рабочих мест. Из них в экономику макрорегиона уже вложено более 3,4 трлн рублей, создано 125 тыс. рабочих мест, 693 резидента реализовали заявленные инвестиционные проекты.

С резидентами ТОР на территории ДФО заключено 735 соглашений с общим объемом инвестиций в сумме 5 301,1 млрд рублей и созданием 136,7 тыс. рабочих мест. Накопленный объем инвестиций резидентов ТОР составил 2 447,9 млрд рублей. Количество созданных рабочих мест на ТОР составило 63 тыс. рабочих мест. Введено в эксплуатацию 225 проектов резидентов ТОР.

С резидентами СПВ заключено 2 048 соглашений с общим объемом инвестиций на сумму 1 647,4 млрд рублей и созданием 105,5 тыс. рабочих мест. Накопленный объем инвестиций резидентов СПВ составил 404,9 млрд рублей. Количество созданных рабочих мест на территории СПВ – 48,5 тыс. рабочих мест. Введен в эксплуатацию 451 проект резидентов СПВ.

С резидентами АЗРФ на территории ДФО заключено 36 соглашений с общим объемом инвестиций в сумме 171,8 млрд рублей и созданием 2,9 тыс. рабочих мест. Накопленный объем инвестиций резидентов составил 22,1 млрд рублей. Количество созданных рабочих мест – 1,3 рабочих места. Введено в эксплуатацию 8 проектов резидентов.

На территории АЗРФ с применением мер государственной поддержки реализуется более 636 инвестиционных проектов с объемом заявленных инвестиций 984,1 млрд рублей и созданием 26,9 тыс. рабочих мест. Из них в

экономику макрорегиона уже вложено 278,9 млрд рублей, создано 8,7 тыс. рабочих мест, 133 резидента реализовали заявленные инвестиционные проекты.

С резидентами ТОР на территории АЗРФ заключено 7 соглашений с общим объемом инвестиций в сумме 222,1 млрд рублей и созданием 4 тыс. рабочих мест. Накопленный объем инвестиций резидентов ТОР составил 161,8 млрд рублей. Количество созданных рабочих мест на ТОР – 2,1 тысячи. Введено в эксплуатацию 2 проекта резидентов ТОР.

С резидентами АЗРФ на территории Арктической зоны заключено 628 соглашений с общим объемом инвестиций в сумме 652,3 млрд рублей и созданием 22,5 тыс. рабочих мест. Накопленный объем инвестиций резидентов составил 86,8 млрд рублей. Количество созданных рабочих мест – 6,5. Введено в эксплуатацию 130 проектов резидентов.

Во исполнение подпункта «б» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации Путина В.В. от 19 октября 2022 г. № Пр-1991 по итогам Восточного экономического форума, состоявшегося 5 – 8 сентября 2022 г., и пункта 2 перечня поручений Председателя Правительства Российской Федерации Мишустина М.В. от 25 октября 2022 г. № ММ-П47-18146 Минвостокразвития России совместно с АО «КРДВ» подготовлен законопроект о создании на территории ДФО нового преференциального режима – международной территории опережающего развития (далее – МТОР).

Концепция МТОР ориентирована на создание наиболее благоприятных условий для реализации проектов по производству конкурентоспособной и высокотехнологичной продукции с высокой добавленной стоимостью совместно с партнерами из дружественных стран.

При разработке законопроекта по МТОР были учтены наиболее востребованные меры поддержки действующих преференциальных режимов и наилучшие международные практики. В рамках нового режима предусмотрены:

освобождение на 10 лет от налогов на прибыль, имущество, землю и транспорт;

ставка 7,6% на 10 лет по страховым взносам;

закрытый реестр резидентов (сведения о собственнике бизнеса не разглашаются);

статус «единственного поставщика» для участия в госзакупках;

возможность ускоренной амортизации продукции, приобретенной у резидентов МТОР;

свободная таможенная зона;

государственная поддержка на создание инфраструктуры, аналогичная ТОР.

Резидентом может стать новое российское юридическое лицо, при этом не ограничивается участие в нем иностранных юридических и физических лиц, что позволяет привлекать капитал иностранных инвесторов из дружественных стран для реализации инвестиционных проектов на МТОР.

К резидентам МТОР предъявляются следующие требования:

выпуск высокотехнологичной продукции с высокой добавленной стоимостью в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации;

осуществление капитальных вложений в объеме не менее 500 млн рублей (без учета НДС и имущества, стоявшего ранее на балансе иных лиц);

согласование инвестиционного проекта президиумом Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2023 г. № 913 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2019 г. № 1818 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным резидентам территорий опережающего социально-экономического развития и свободного порта Владивосток на реализацию инвестиционных проектов на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, по льготной ставке, и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2013 г. № 810», позволяющие резидентам территорий опережающего социально-экономического развития и свободного порта Владивосток, реализующим инвестиционные проекты на территории ДФО в специальных отраслях, направленные на поддержку Специальной военной операции, получать поддержку в форме кредитов по льготной процентной ставке от 1 % годовых.

Также, в рамках Плана первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления, одобренного на заседании Президиума Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций 15 марта 2022 г. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2022 г. № 811 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным на цели реализации инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и Арктической зоны Российской Федерации, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» продолжает действовать мера поддержки инвесторов, реализующих инвестиционные проекты в ДФО и АЗРФ.

Обе указанные меры позволяют инвесторам, получающим кредиты по льготной процентной ставке, снизить финансовую нагрузку, высвободить дополнительные ресурсы и снизить риски остановки реализации инвестиционных проектов или ускорить их реализацию.

Минвостокразвития России на ежегодной основе **формируются отчеты о реализации плана мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации** на период до 2025 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р (далее – план):

Пункт 5 Плана «Мониторинг корректировки стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и стратегий социально-экономического развития муниципальных образований (в части взаимосвязи со Стратегией пространственного развития Российской Федерации,

отраслевыми документами стратегического планирования и стратегиями социально-экономического развития макрорегионов)».

Минвостокразвития России проводится мониторинг корректировки стратегий социально-экономического развития субъектов ДФО и АЗРФ, а также муниципальных образований субъектов ДФО и АЗРФ в части их взаимосвязи со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года и отраслевыми документами стратегического планирования.

Во всех субъектах ДФО утверждены стратегии социально-экономического развития, которые в основном учитывают основные цели, задачи и направления пространственного развития Российской Федерации, а также отраслевые документы стратегического планирования.

При этом не во всех муниципальных образованиях ДФО утверждены стратегии социально-экономического развития. В Приморском и Камчатском краях утверждены Стратегии социально-экономического развития в 18 из 34 муниципальных образований и в 6 из 16 соответственно, в Магаданской области в 2 из 9 (в 3 разработка запланирована на 2022 год, в остальных разработка/корректировка не планируется), в Сахалинской области в 5 из 18 муниципальных образований (в 7 разработка запланирована на 2022 год, в остальных 6 разработка/корректировка не планируется), в Чукотском автономном округе в 1 из 7 муниципальных образований (в остальных разработка/корректировка не планируется).

В 6 субъектах АЗРФ стратегии СЭР АЗРФ скорректированы либо были изначально разработаны с учетом положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Во многих муниципальных образованиях АЗРФ также, как и в ДФО муниципальные стратегические документы не разработаны и не планируются к разработке.

Основной причиной затягивания сроков формирования новых и корректировки действующих стратегий социально-экономического развития муниципальных образований в части взаимосвязи со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года регионы отмечают, что данная работа будет организована органами местного самоуправления после утверждения Методических рекомендаций для муниципальных образований, разработка которых предусмотрена пунктом 5 Плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

Пункт 6 Плана «Мониторинг корректировки документов территориального планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (в части взаимосвязи с документами территориального планирования Российской Федерации)».

Минвостокразвития России осуществляется мониторинг корректировки документов территориального планирования субъектов ДФО и АЗРФ и муниципальных образований субъектов ДФО.

Пункт 25 Плана «Определение объемов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета путем предоставления дотаций с учетом результатов мониторинга расходов и налогового потенциала субъектов Российской Федерации».

По итогам формирования в 2022 году Федерального закона от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» Минфином России увеличены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (далее – дотации на выравнивание) на 8,5 % и дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы (далее – дотации на повышение оплаты труда) на 11 %.

В свою очередь, для субъектов ДФО, прирост дотаций на выравнивание составил 0,5 млрд рублей или 0,3 %, дотаций на повышение оплаты труда – 3,4 млрд рублей или 33 %. Для субъектов АЗРФ, дотации на выравнивание увеличились на 0,7 млрд рублей или 0,8 %, дотации на повышение оплаты труда снизились на 0,09 млрд рублей или на 1,2 %.

В связи с внесением в 2022 году изменений в Методику распределения дотаций на выравнивание, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 № 670, в части подходов в расчете индекса бюджетных расходов субъектов Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов ДФО, кроме Забайкальского края и Сахалинской области, и в субъектах АЗРФ, кроме ЯНАО и НАО, «технически» увеличился, что должно было привести к снижению объема дотаций на выравнивание субъектам ДФО и АЗРФ.

Минфином России была введена норма, согласно которой объемы дотаций на выравнивание на 2023 год не могут быть ниже утвержденных на 2022 год объемов дотаций (постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2022 № 2513), что позволило сохранить объем дотаций субъектов ДФО и АЗРФ в 2023 году не ниже уровня предыдущего года.

В настоящее время в Минвостокразвития России отсутствует информация о разработке подобных положений на плановый период 2024 – 2026 гг. В связи с этим вопрос сохранения объемов дотаций на выравнивание субъектам ДФО и АЗРФ на 2024 год на уровне 2023 года был доложен Минвостокразвития России Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - полномочному представителю Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутневу. По результатам дано поручение Минфину России поддержать предложение Минвостокразвития России о сохранении объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов ДФО и АЗРФ в 2024 году на уровне не ниже 2023 года (поручение от 02.10.2023 № 10781-П47-ЮТ).

Согласно предоставленной Федеральным казначейством и Минфином России информации на 01.10.2023 исполнение доходов консолидированных бюджетов субъектов ДФО составило 1 263,5 млрд рублей с ростом на 90,1 млрд рублей или на 8 % к аналогичному периоду прошлого года (далее – АППГ). Наиболее высокий прирост имел место в Приморском крае – 20,0 млрд рублей или +13 % к АППГ, Забайкальском крае – 17,3 млрд рублей или +21 % к АППГ, Республике Саха (Якутия) – 12,7 млрд рублей или +5 % к АППГ. Снижения в части поступления доходов к АППГ не наблюдается.

В части субъектов АЗРФ на 01.10.2023 исполнение доходов консолидированных бюджетов составило 1 389,4 млрд рублей с ростом на 55,9

млрд рублей или +4 % к АППГ. Наиболее высокий прирост имел место в Красноярском крае – 29,3 млрд рублей или +9 % к АППГ, Республике Саха (Якутия) – 12,7 млрд рублей или +5 % к АППГ, Мурманской области – 11,4 млрд рублей или +12 % к АППГ. Снижение в части поступления доходов наблюдается в Ненецком АО – на 7,7 млрд рублей или +27 % к АППГ, в Республике Коми – на 7,1 млрд рублей или +7 % к АППГ, в Архангельской области – на 0,4 млрд рублей или +0,3 % к АППГ.

Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов ДФО на 01.10.2023 исполнены в сумме 887,5 млрд рублей с ростом на 115,3 млрд рублей или +15 % к АППГ. Наиболее высокий прирост поступлений может быть отмечен в Республика Саха (Якутия) – 33,7 млрд рублей или +22 % к АППГ, в Приморском крае – 26,2 млрд рублей или +23 % к АППГ, в Забайкальском крае – 16,5 млрд рублей или +37 % к АППГ.

Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов АЗРФ на 01.10.2023 исполнены в сумме 1 133,8 млрд рублей с ростом на 102,1 млрд рублей или +10 % к АППГ. Наиболее высокий прирост поступлений может быть отмечен в Красноярском крае – 38,8 млрд рублей или +13 % к АППГ, в Республике Саха (Якутия) – 33,7 млрд рублей или +22 % к АППГ, в Мурманской области – 14,6 млрд рублей или +18 % к АППГ.

В свою очередь расходы консолидированных бюджетов субъектов ДФО на 01.10.2023 исполнены в сумме 1 190,3 млрд рублей с ростом на 72,3 млрд рублей или +6 % к АППГ. Наибольший уровень прироста был достигнут в Сахалинской области в размере 20,8 млрд рублей или +15 % к АППГ, в Республике Саха (Якутия) – 12,6 млрд рублей или +5 % к АППГ, в Республике Бурятия – 9,1 млрд рублей или +11 % к АППГ.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов АЗРФ на 01.10.2023 исполнены в сумме 1 306,2 млрд рублей с ростом на 98,4 млрд рублей или +8 % к АППГ. Наибольший уровень прироста был достигнут в Ямало-Ненецком автономном округе в размере 39,8 млрд рублей или +17 % к АППГ, в Красноярском крае – 26,2 млрд рублей или +9 % к АППГ, в Архангельской области – 14,3 млрд рублей или +13 % к АППГ.

Совокупный объем профицита консолидированных бюджетов субъектов ДФО на 01.10.2023 составил 73,3 млрд рублей, субъектов АЗРФ – 83,0 млрд рублей.

Общий объем остатков средств консолидированных бюджетов субъектов ДФО увеличился относительно 1 января 2023 г. на сумму 116,4 млрд рублей и по состоянию на 01.10.2023 составил 249,4 млрд рублей.

Общий объем остатков средств консолидированных бюджетов субъектов АЗРФ увеличился относительно 1 января 2023 г. на сумму 145,3 млрд рублей и по состоянию на 01.10.2023 составил 405,8 млрд рублей.

Общий объем государственного долга субъектов ДФО, согласно данным Минфина России на 1 октября 2023 года, составил 257,0 млрд рублей и увеличился на 20,2 млрд рублей или +9 % к АППГ, по субъектам АЗРФ – 261,2 млрд рублей с увеличением на 26,8 млрд рублей или на 11 % к АППГ.

В части бюджетных расходов у всех субъектов ДФО есть одно общее свойство: удорожание стоимости предоставления государственных и муниципальных услуг, обусловленное индивидуальными географическими

особенностями. При выравнивании бюджетной обеспеченности данный фактор учтен лишь частично.

Указанные диспропорции оказывают значительное влияние на темпы социально-экономического развития регионов, полноту и качество предоставляемых бюджетных услуг, что сказывается на качестве жизни и, в конечном итоге, приводит к оттоку населения.

Отдельные субъекты ДФО испытывают значительный дефицит средств для финансирования своих расходных обязательств и зависят от федеральной финансовой помощи. В целом по Дальневосточному федеральному округу в 2022 году доля трансфертов в общих доходах составила 30 %, в региональном разрезе – по 53 % в Республике Бурятия и в Камчатском крае, 49 % в Еврейской АО, 48 % в Забайкальском крае и т.д.

Учитывая изложенное, в целях повышения устойчивости и сбалансированности бюджетов субъектов ДФО, обеспечения возможности их участия в реализации национальных проектов, программ развития и повышения налогового потенциала регионов, предлагается:

установить постоянную норму, предусматривающую запрет на сокращение объема дотаций на выравнивание бюджетам субъектов, входящих в состав ДФО, согласно Методике распределения дотаций, на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 № 670, с обязательной индексацией дотаций на прогнозный уровень инфляции;

продолжить работу по подготовке предложений, направленных на повышение финансовой самодостаточности регионов, поощрение стремления к дальнейшему наращиванию собственного экономического потенциала и развитие перспективных отраслей региональной экономики для обеспечения долгосрочной устойчивости консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Пункт 28 Плана «Подготовка отчета о состоянии и совершенствовании основных направлений законодательства Российской Федерации в сфере государственной региональной политики».

Минвостокразвития России в рамках установленной компетенции осуществляет деятельность по разработке нормативных правовых актов, направленных на совершенствование законодательства в сфере государственной региональной политики в ДФО и АЗРФ.

В 2023 году в целях опережающего развития Дальнего Востока и Арктики принято 3 федеральных закона, более 50 актов Правительства Российской Федерации, разработанных Минвостокразвития России или при его участии, в том числе по следующим направлениям: законодательное обеспечение «Северного завоза», законодательное обеспечение функционирования преференциального налогового режима на Курильских островах, субсидирование государственной поддержки организации регулярных перевозок по Северному морскому пути, совершенствование ТОР и СПВ, программные документы.

УПРАВЛЕНИЕ БИБЛИОТЕЧНЫХ ФОНДОВ
(ПАРЛАМЕНТСКАЯ БИБЛИОТЕКА)



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

БИБЛИОДОСЬЕ

КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ,
РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ,
МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ
И ДЕЛАМ СЕВЕРА,
ПАРЛАМЕНТСКИЕ СЛУШАНИЯ

О ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА И СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО
РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА

по информационно-библиографическим
ресурсам Управления библиотечных фондов
(Парламентской библиотеки)

Москва,
ноябрь, 2023

СОДЕРЖАНИЕ*

ОФИЦИАЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

- Материалы заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г. 3

СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

- О составе крупных и крупнейших городских агломераций Российской Федерации (информация Фонда «Институт экономики города») 11

АКТУАЛЬНЫЕ СТАТЬИ

- Гончарова К.С.* Формирование современной неолиберальной модели региональной политики России 19
- Бухвальд Е.М.* Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития 36
- Савельева Н.К., Созинова А.А., Макарова Т.В., Шпенглер А.В., Бармина Е.А.* Нормативно-правовые проблемы регулирования создания и деятельности агломераций на региональном уровне 52
- Новикова И.И.* Пространственная асимметрия в инфраструктурной обеспеченности неурбанизированных территорий Российской Федерации 64
- Одинцова А.В.* Преференциальные территории в пространственном развитии Российской Федерации 71
- Гончарук Д.* В России создадут 1800 сельских агломераций 89
- Гурьянов С.* В России появится почти 2 тыс. сельских агломераций 90
- Эксперты ПМЭФ обсудили перспективы роста российских агломераций 93
- Дружинин А.Г., Кузнецова О.В.* «Ультраурбанизм и аглоцентризм» vs «единая система расселения»: актуальность дискуссии сорокалетней давности 95

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Ответственный за выпуск: *А.М. Мелехов* (консультант отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ); melekhov@duma.gov.ru)

* В соответствии с законодательством Российской Федерации в части, касающейся соблюдения авторских прав, публикации, представленные в библиодосье, не предназначены для тиражирования, размещения в Интернет и распространения.

В материалах, использованных для подготовки библиодосье, сохранены оригинальные тексты источников опубликования.

Материалы заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления

20 апреля 2023 г.*

Владимир Путин в режиме видеоконференции провёл заседание Совета при Президенте по развитию местного самоуправления. Обсуждались вопросы кадрового потенциала муниципальной службы, задачи пространственного развития муниципальных образований, а также особенности работы местного самоуправления в единой системе публичной власти.

(...)

В.В.Путин, Президент Российской Федерации: Следующая тема чрезвычайно важная, может быть, даже ключевая – это пространственное развитие муниципальных образований. Развитие – собственно говоря, для того чтобы эти процессы шли, процессы развития, мы обсуждаем все другие вопросы. Самое главное – результат этого развития. Давайте поговорим на эту тему.

И слово в этой связи хотел бы предоставить Министру экономического развития Российской Федерации Максиму Геннадьевичу Решетникову. Пожалуйста, Максим Геннадьевич.

М.Решетников, Министр экономического развития Российской Федерации: Уважаемый Владимир Владимирович! Уважаемые коллеги!

Действительно, пространственное развитие формирует и качество среды, и основу для жизни людей и для ведения бизнеса в муниципалитетах, поэтому оно является одним из основных инструментов в работе местного самоуправления.

В основе пространственного развития лежит территориальное планирование – это механизм, который позволяет планировать развитие и отдельных отраслей, и увязывать их между собой. При этом на муниципальном уровне территориальное планирование на самом деле самое сложное, потому что, если на федеральном уровне у нас шесть крупных схем территориального планирования, на региональном уровне у нас на сегодняшний момент 84 такие региональные схемы и генплана федеральных городов, которые утверждены, то на муниципальном уровне таких документов более 20 тысяч.

При этом если на уровне городских округов и муниципальных районов у нас существует один документ – генплан городского округа и муниципального района, который по большому счёту определяет всё развитие территории, то на уровне муниципальных районов у нас существуют схемы территориального планирования муниципальных районов, а внутри поселений для каждого поселения существуют ещё свои генпланы. И более того, после утверждения всех этих генпланов муниципалитетам ещё предстоит утвердить правила землепользования и застройки, потом проекты планировки территорий, а потом уже градпланы земельных участков, которые непосредственно дают старт строительству.

Поэтому это такая действительно очень сложная система, которая на муниципальном уровне требует постоянной работы.

В этой связи была поставлена задача – упростить правила подготовки документов, сократить их количество и эту большую процедуру оптимизировать. Поэтому с конца прошлого года по Вашему, Владимир Владимирович, поручению был подготовлен, рассмотрен и принят закон, который установил возможность муниципалитетам разрабатывать единый документ. По сути, это генеральный план, совмещённый с правилами землепользования и застройки. Тем самым мы один уровень как минимум документов точно убрали. И с помощью этого документа муниципалитет может одновременно корректировать, соответственно, и уже действующие документы.

При этом ещё одно преимущество единого документа – то, что по решению региона он может утверждаться местной администрацией. В зависимости от особенностей организации местного самоуправления на местах регион может принять решение региональным законом и уйти от необходимости обсуждения – зачастую многоэтапного – всех этих документов: сначала общественные слушания, потом утверждение представительными органами, и главное, потом

* Заседание Совета по развитию местного самоуправления // Официальный сайт Президента Российской Федерации, 20 апреля 2023 г. - <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/70959> (дата обращения: 20.11.2023). – Материалы приводятся выборочно.

любое изменение, как правило, требует таких же процедур. Поэтому принятие решения – иногда требуется год на все эти процедуры, чтобы достаточно простые изменения провести. Но опять-таки это решение будет регионов, и каждый регион сам определит, как он пойдёт.

Задача на этот год – внедрить этот единый документ. Как я сказал, законодательный механизм уже принят. Сейчас многое зависит от регионов, но и мы со своей стороны завершаем подготовку «подзаконки», и в ближайший месяц, рассчитываем, все необходимые постановления будут приняты, и этот механизм мы запустим.

При этом процессы подготовки и согласования документов территориального планирования также сложны, поскольку требуют и соответствующих компетенций, и получения информации, и зачастую требуют привлечения специализированных организаций, соответственно, обработки, сбора больших данных, и это все занимает большой ресурс времени.

При правильной цифровой модели этот процесс можно оптимизировать. Поэтому в рамках развития Федеральной государственной информационной системы территориального планирования – такая есть на федеральном уровне и длительное время развивается, сегодня в ней работают более 50 тысяч пользователей из 17 тысяч муниципалитетов – мы проделали за последние полтора года достаточно большую работу.

Во-первых, мы полностью перевели процессы согласования документов в «цифру». Теперь муниципалитет документы загружает в систему, и эти документы в параллельном режиме идут на согласование, в том числе в федеральные органы власти. Это нам позволило в три раза – до одного месяца – сократить средние сроки согласования документов с федеральными органами власти.

В конце прошлого года мы реализовали дополнительные IT-решения, которые позволят помочь муниципалитетам при разработке генпланов. Во-первых, это бесплатное приложение, куда можно будет загружать генпланы и вносить в них изменения в соответствии с федеральными требованиями и с учётом всех документов. У нас 40 процентов отказов в согласовании муниципальных схем территориального планирования связано с тем, что не всегда у муниципалитетов как раз хватает компетенций и, скажем так, достаточно простые ошибки. При помощи этого механизма мы рассчитываем помочь муниципалитетам и заранее видеть всё информационное пространство, везде что есть, и вот эти ошибки уже, что называется, изначально исключить из документов. В этом году мы начали тестировать этот инструмент, планируем доработать его и активно тиражировать и такой инструмент уже предоставить муниципалитетам.

Дальше. Муниципалитеты смогут получать в цифровом виде всю информацию о существующих и планируемых федеральных и региональных объектах. То есть мы им сделали такую возможность – получить и выгрузить всю информацию, что по данной территории есть во всех федеральных схемах и в региональной схеме, в автоматическом режиме, чтобы они загружали это всё в свои средства ведения генпланов, ПЗЗ и с этим спокойно работали.

Одновременно с этим мы, конечно, анализируем ещё и причины отказов: почему федеральные органы власти отказывают в согласовании. Примерно 25 процентов случаев – это то, что наши федеральные терсхемы не всегда полны. То есть зачастую федеральные ведомства говорят: а вот мы нашли ещё такое-то пересечение, которое в наши терсхемы не было внесено. И это, конечно, уже недоработка нашего уровня, и мы здесь ставим задачу улучшить качество федеральных схем территориального планирования.

Вместе с тем у нас здесь есть один системный вопрос. В своё время, когда мы под COVID оптимизировали процедуры, мы дали возможность и по федеральным стройкам, и по региональным стройкам, и по местным строить объекты без включения и без отражения в схемах территориального планирования. Мы с Маратом Шакирзяновичем [Хуснуллиным] обсуждали, в принципе есть идея в каком-то режиме всё-таки ввести обязанность включения всех этих объектов и их отражения в схемах территориального планирования, потому что иначе у нас теряется полнота, и, собственно говоря, эта основная мысль по взаимоувязке всех интересов всех уровней власти, всех типов инфраструктуры, она у нас со временем начинает теряться. Поэтому предлагаем тоже такое поручение в проекте поручений отразить.

При этом крайне важна и структура реализации этих планов и схем территориального планирования. В этой связи, Владимир Владимирович, я бы отметил один момент. Очень важным был закон, который принят в 2019 году, о муниципальных округах. Он, по сути, как бы открыл возможность формирования одноуровневой системы муниципального управления вне городских поселений, скажем так, вне городских округов, то есть в сельской местности и так далее. В результате мы видим, что у нас за это время 317 муниципальных округов в 25 субъектах сформировалось.

Это в том числе вопрос, который и к кадрам относится, например, потому что раньше,

когда был муниципальный район, были поселения, по факту требовались специалисты в бюджетном процессе, в имуществе, в муниципальной службе, в закупках и в поселениях, и на уровне округов, и было крайне сложно, особенно в сельской местности, найти всех этих специалистов.

Когда мы формируем одноуровневую систему управления, что происходит? У нас отделы территориальные все остаются, то есть удалённость от людей местного самоуправления не теряется, но при этом вот это управленческое ядро уплотняется и становится значительно более компетентным. Соответственно, и в пространственном развитии, и во всех финансово-экономических вопросах и так далее растёт и качество управления. Что греха таить, и фонды оплаты труда формируются большие, и можно и денежно в том числе стимулировать уже муниципалитеты. И главным образом зачастую ещё устраняется эта ненужная конкуренция: когда есть схемы терпланирования окружного уровня, потом поселенческого, две управленческие команды не всегда просто договариваются.

Поэтому это очень сильный шаг, который явно востребован муниципалитетами, и мы, когда собирались предварительно, готовились к сегодняшнему совещанию, много это обсуждали, и, действительно, муниципалитеты подтверждают, что это был абсолютно правильный, востребованный и очень своевременный ход.

А в целом, конечно, многие муниципалитеты высказали такую свежую мысль: ведь у нас что Бюджетный кодекс, что 44-й закон, что всё наше законодательство, они одни и те же требования предъявляют что к федеральным органам власти, что к регионам, что к крупным городам, что к небольшим сельским поселениям. То есть все эти процедуры практически одинаковы. И если даже многие федеральные органы власти испытывают сложности при закупках, ещё при чём-то, что уж требовать от местных поселений? Поэтому наши коллеги ставили вопрос: может быть, подумать и, может быть, всё-таки какую-то часть вот этих требований для поселений, например, что называется, снизить и дать им возможность с небольшими суммами, с небольшими объектами работать по упрощённым процедурам? Это такая мысль, которую мы в «домашнее задание» записали себе.

При этом, Владимир Владимирович, и с федерального уровня вопросы муниципального развития тоже постоянно поддерживаются, и эти планы пространственного развития имеют необходимый инструментарий. У нас есть подходы и по агломерациям, по моногородам, по сельским территориям, по приграничным муниципалитетам. В последнее время по каждому из этих направлений мы сделали определённые шаги.

Мы сейчас делаем пилотные проекты по агломерационным объединениям. Взяли за основу Екатеринбург, Краснодар и Нижний Новгород, отрабатываем вопросы как раз координации в хозяйственной деятельности в первую очередь муниципалитетов, с тем чтобы они вместе могли там и транспортные вопросы решать, и вопросы коммунальные.

С точки зрения моногородов мы видим, что у нас треть моногородов уже смогла преодолеть зависимость от градообразующих предприятий. В то же время у нас есть территории опережающего социально-экономического развития в моногородах. И в тех моногородах, где безработица по-прежнему в два раза превышает среднероссийскую, Правительством рассматривается решение продлить на два года сроки действия льготных страховых взносов для таких моногородов, где ТОСЭРы созданы. Поэтому тоже это решение – вот сегодня правительственная комиссия у Юрия Петровича [Трутнева] прошла – было поддержано.

По приграничным территориям, где сложилась непростая ситуация, особенно приграничным территориям рядом с недружественными странами: сформирован и закреплён перечень таких муниципалитетов – их 34, и, соответственно, объекты в таких муниципалитетах будут обладать приоритетом при включении в федеральные программы, я имею в виду отраслевые программы. Поэтому здесь мы вместе с регионами и муниципалитетами будем работать, с ФОИВами, с тем чтобы это правило заработало.

И наконец, существует много других мер поддержки. Я уж не говорю о национальных проектах – это всё-таки основной инструмент поддержки, 750 миллиардов за последние три года. Это и федеральный проект «Формирование комфортной городской среды», это конкурс лучших муниципальных практик и, конечно, программы по поддержке малого и среднего бизнеса и туризма в регионах. Это тоже Руслан Николаевич [Кухарук] отметил, я выхватил из его речи: Мышкин, Териберка – это как раз территории, которые рванули за счёт развития туризма, за счёт местного бизнеса и местного актива. Поэтому мы эти вопросы будем поддерживать. По Вашему поручению на прошлой неделе Правительство объявило конкурс по поддержке модульных

гостиниц – это как раз то, что в первую очередь тоже идёт в муниципалитеты, это небольшие объекты для развития местного туризма.

Завершаю выступление. По Вашему поручению на прошлом Совете по местному самоуправлению мы обновили процедуру оценки регулирующего воздействия, как Руслан Николаевич уже сказал, по новым требованиям, мы предотвратили установление новых порядков, которые расходы муниципалитетов и регионов увеличили бы на 320 миллиардов рублей – это та нагрузка на бюджетную систему, которая легла бы, если бы этого процесса не было. Но муниципалитеты абсолютно правильно ставят вопрос: а что делать с ранее существовавшими требованиями? И это то, что Вы во вступительном слове сказали, Владимир Владимирович. Мы готовы организовать эту работу и выявить самые дорогие из них, те, что можно оптимизировать.

И вопрос синхронизации систем оценки губернаторов и местного самоуправления мы тоже поддерживаем и считаем правильным систему местного самоуправления в рамках концепции единой публичной власти встроить и сделать продолжением системы оценки губернаторов. Такие предложения мы тоже готовы подготовить.

Уважаемый Владимир Владимирович, мы всё обсудили предварительно с нашими коллегами на муниципальном уровне. Я тут присоединяюсь к словам благодарности в адрес Администрации и ВАРМСУ, которые действительно вот этот диалог, явно востребованный и эффективный, очень качественно организовали.

Спасибо.

В.Путин: Хорошо, спасибо, Максим Геннадьевич.

Я исхожу из того, что действительно со всеми всё обсудили, согласовали, тем не менее хотел бы послушать комментарии и членов Правительства России, и губернаторов, и глав муниципальных образований.

Просил бы начать Марата Шакирзяновича Хуснуллина. Пожалуйста.

М.Хуснуллин, *Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации:* Уважаемый Владимир Владимирович! Уважаемые коллеги!

Развитие регионов и муниципалитетов в сегодняшних экономических реалиях является одной из наших основных задач – и определение точек роста, и определение тех внутренних источников, за счёт чего экономика страны будет развиваться, и жизнь людей будет улучшаться.

В сегодняшних условиях развитие инфраструктуры является одним из главных, наверное, факторов развития того или иного региона. Чтобы сохранить набранные темпы строительства, необходимо опережающими темпами развивать коммунальную, инженерную, транспортную, социальную инфраструктуру. За последние годы мы выделили беспрецедентный объём средств на поддержку регионов целым рядом инструментов. Все инструменты поддержки регионов и муниципалитетов мы собрали в так называемое инфраструктурное меню.

Если пройтись по этим блокам, то, конечно, одним из важнейших вопросов развития являются инфраструктурные бюджетные кредиты. Мы определили этих кредитов на сумму один триллион, и сегодня они пошли на развитие коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры, развитие туризма.

Я подчёркиваю, здесь ключевой вопрос, что заказчиками по всем этим проектам являются в основном муниципалитеты. От качества [их работы], от их правильно принимаемых решений зависит цена, качество и сроки реализации проектов. И здесь, конечно, мы точно видим вопрос, что здесь необходимо очень серьёзно заниматься обучением. Мы начали вместе с Администрацией Президента курс обучения губернаторов, у нас хорошо это всё воспринимается, но считаем, что следующий уровень, на который нужно обязательно идти, – это обучение муниципалитетов по всем вопросам, начиная с градостроительной деятельности. Потому что у нас в половине регионов архитекторов в муниципалитетах не то что с архитектурным – со строительным образованием нет. Поэтому, конечно, надо учить, что делать, и это ключевая задача. От этого будет зависеть, будут люди довольны или нет.

У нас есть серьёзные вопросы, которые мы реализуем. Это такие крупные, мегапроекты я бы их назвал, которые мы по Вашему поручению реализуем. Это метро в Красноярске, это комплексное развитие Нижнего Новгорода, где собраны вообще все федеральные программы.

Я могу пример Нижнего Новгорода привести: все, какие есть, федеральные программы поддержки задействованы в поддержке муниципалитета Нижнего Новгорода. Очень профессионально работает команда, и мы видим реальный эффект.

Мы видим важнейший проект – это развитие, по Вашему поручению, очистных

сооружений в Краснодарском крае, где мы с каждым муниципалитетом в ручном режиме составляем каждое техническое задание, для того чтобы построить эти очистные. Всего у нас задействовано только по программе инвестиционных бюджетных кредитов 520 объектов коммунальной инфраструктуры.

Второй важнейший блок – это модернизация дорожной сети. Без дорог у нас развития муниципалитетов не получится точно. Благодаря тем системным решениям, которые Вы приняли за последние годы, мы федеральные дороги практически привели в порядок. Региональные дороги: поставили задачу по нацпроекту не менее 50 процентов привести в нормативное состояние, и по итогам прошлого года нам это удалось достигнуть в целом по стране, но при этом ещё 19 регионов будут эту программу вытягивать по обеспеченности до 2027 года. Но здесь важнейший вопрос – это увязка муниципальных, региональных и федеральных дорог.

«Росавтодор» на сегодняшний день подписал соглашение, меморандумы с каждым руководителем регионов – где, что, когда, в какой срок будет делаться. Я на это прошу особо обратить внимание, потому что это чисто организационная работа, но она даёт основной эффект восприятия населением: что же всё-таки будет построено в первую очередь. И надо здесь обратить внимание, что деньги надо выделять там, где наибольший трафик, где наибольший объём пассажиров и грузов. Зачастую мы в проектах работ видим, что не самые первоочередные дороги включаются по каким-то причинам. И мы просим на это обратить внимание, считаем, что с муниципалитетами надо ещё раз выверить все программы муниципального строительства дорог и все их взаимосвязать. Это, безусловно, даст большой синергетический эффект.

Здесь ещё один вопрос, на который хотел бы обратить внимание, – это контроль за качеством строительства дорог. Мы видим, что, если на федеральном и региональном уровне мы более-менее эту тему подтянули – сейчас «Росавтодор» серьёзно этим занимается методологически, организационно, технически, – на муниципальном уровне нарушений много. Деньги даём гигантские, беспрецедентные, которые никогда раньше не давали, а вопрос к качеству дорог есть. Это тоже требует усиления. Вроде бы, с одной стороны, просят не усиливать контроль, но, с другой стороны, если мы не будем контролировать качество строительства дорог, деньги потратим, а эффекта не будет. На это тоже, мне кажется, надо обратить внимание.

Следующий блок вопросов – это связанность между собой населённых пунктов. Об этом, наверное, ещё Дмитрий Николаевич Патрушев скажет. Это развитие именно опорных населённых пунктов – как малых городов, на которые мы делаем ставки, так и сельских поселений, которые должны быть опорные в развитии. Но их обязательно надо связать дорогами и общественным транспортом.

Владимир Владимирович, Вы давали поручение по «Мобильному городу» год назад, я Вам докладывал в конце прошлого года. Могу сказать, что сейчас принятие решения о специальных казначейских кредитах позволит нам 10 тысяч автобусов передать в течение этого года. И здесь я очень прошу всех руководителей муниципалитетов обратить внимание, что развивать надо не только городскую сеть – что, безусловно, является важным фактором, – но и надо обязательно межмуниципальные связи развивать. Мы специально закупаем и межгородские автобусы, закупаем специально небольшие автобусы малой вместимости, чтобы обязательно связать вот эти муниципалитеты и районные центры.

Следующий блок, на что хотел бы обратить внимание, – это развитие коммунальной инфраструктуры. Мы много и долго об этом говорили, к этому вопросу наконец подошли, Вы приняли все решения и поддержали, чтобы выделили, несмотря на все сложности, деньги. Сейчас мы формируем большую программу модернизации коммунальной и инженерной инфраструктуры до 2030 года. У нас большая часть денег на это есть, но здесь ключевой вопрос, на что нужно обратить внимание всем муниципалитетам, – это правильная тарифная политика. У нас по стране в муниципалитетах колоссальный перекося в тарифах. Кто-то начинает поднимать эти тарифы в разы, необоснованные, потом мы их через контролирующие органы приводим в чувство, как говорится. А кто-то имеющееся право по инвестиционному развитию не использует. Если в среднем по стране посмотреть, у нас право было поднять тариф по стране на четыре процента, среднее повышение – на 3,1 процента. То есть руководители муниципалитетов по каким-то причинам не хотят это делать, в результате банкротятся предприятия, в результате идёт недофинансирование, недосбор и разорение этих коммунальных предприятий, а потом мы говорим про качество услуг, которое с нас требует население.

Владимир Владимирович, я здесь и в решение прошу записать: под все выделения денег, которые мы даём, мы должны иметь чёткие программы коммунального развития с выверенной

тарифной политикой. Потому что при экономии, при правильном подходе, при экономии затрачиваемых ресурсов у нас тарифы могут не расти. Этим просто надо заниматься. И этим должен заниматься каждый муниципалитет, каждый глава, каждый регион.

Следующий блок, на что я хотел бы обратить внимание, – это, конечно же, комплексное развитие территорий. Сейчас мы активно развиваем программу жилищного строительства, вышли на беспрецедентный объём ввода, но надо чётко понимать, что резерва свободных площадок в стране уже нет. Любая новая площадка требует огромных затрат на инфраструктуру, но при этом у нас внутри населённых пунктов гигантские площади незастроенные, неиспользуемые и зачастую в захлабленном состоянии. Есть закон по комплексному развитию территорий. Он очень активно начал набирать обороты, причём пока набирает в крупных городах. 293 территории в 103 муниципальных образованиях с потенциалом 47 миллионов квадратных метров у нас уже в работе. Но, я считаю, каждый руководитель муниципалитета должен лично заниматься развитием своих территорий. Каждый метр на территории населённого пункта должен работать: либо должно быть благоустройство, либо жильё, либо рабочие места. Поэтому это тоже важнейший вопрос, которым нужно заниматься.

И комфортная городская среда. Владимир Владимирович, Вы много этому вопросу уделяете внимания. У нас поставлена национальная цель – в полтора раза увеличить качество городской среды. Я много езжу по регионам, смотрю: где-то очень активно занимаются, а где-то, Вы знаете, ничего не делается. Причём всё время ссылаются, что денег нет. Знаете, элементарный порядок нужно наводить – на субботниках. Скоро субботник будет, надо всем выйти на субботник и свои городские территории и [территории] населённых пунктов приводить в порядок. При этом я хочу сказать, что у нас немало денег на это выделяется, и мы по этому проекту достаточно серьёзно идём, с опережением всех намеченных планов, но работы здесь ещё огромный пласт.

Мы сейчас в эту работу очень активно вовлекли население. В прошлом году мы с Администрацией Президента, за что я хочу сказать отдельное спасибо, организовали работу по обсуждению с гражданами. В прошлом году почти 11 миллионов населения у нас участвовало в этом опросе и голосовании. В этом году за несколько дней, как только объявил Михаил Владимирович [Мишустин] на Правительстве начало конкурса, у нас уже два миллиона проголосовало. Гигантская идёт работа.

Но здесь, конечно, Владимир Владимирович, спасибо: кроме идеи Вы ещё и поддержали увеличение суммы выплат на конкурсы по «Городской среде» – с пяти до 20 миллиардов [рублей]. Кстати, первое обращение было как раз три года назад, когда мы обсуждали этот вопрос у Вас на Совете по местному самоуправлению. Вы это тогда поддержали, и мы видим сегодня уже сотни проектов, а точнее, 474 проекта уже реализованы.

И ещё один вопрос по новым территориям Вы затронули. Вчера Вы сказали про утверждённую программу, про персональную ответственность и министров, и руководителей всех. Конечно же, сейчас, работая по развитию новых территорий, надо и все основы местного самоуправления развивать и максимально программу социально-экономического развития новых регионов использовать как инструмент развития и муниципалитетов на новых территориях.

Владимир Владимирович, ещё крайний вопрос. Три года назад, когда мы с Вами собирались по этому вопросу, я попросил Вас поддержать – вопрос реанимации работы Правительственной комиссии по региональному развитию. Вы тогда одобрили это решение. Мы действительно эту комиссию переформатировали, создали полноценный штаб работы. Сегодня мы подводили итоги работы за 2022 год в виде коллегии Минстроя с участием всех губернаторов. Могу Вам сказать, что все намеченные планы, всё, что Вы поставили в задачу, мы либо выполнили, либо перевыполнили.

Второй этап в продолжение этой работы – хочу отметить, что многие регионы, практически все, создали такие штабы вместе с муниципалитетами у себя на территориях. И благодаря этому нам удалось, благодаря вниманию губернаторов и руководителей муниципальных образований, нам удалось в принципе все поставленные задачи, несмотря ни на пандемию, ни на трудности санкционного давления, мы всё в принципе выполнили. Считаем, что у нас все инструменты есть, все возможности есть, надо просто организовывать работу.

Спасибо Вам за постоянную поддержку и внимание к этому вопросу. Доклад закончен.

В.Путин: Спасибо большое, Марат Шакирзянович. Очень много важных вопросов затронули. Но один из приоритетов, безусловно, – поддержка муниципальных образований на селе.

Дмитрий Николаевич Патрушев, пожалуйста.

Д.Патрушев, Министр сельского хозяйства Российской Федерации:

Уважаемый Владимир Владимирович! Уважаемые коллеги!

В сельских районах и поселениях с учётом малых городов у нас проживает порядка 40 процентов всего населения нашей страны. И для повышения качества их жизни с 2020 года реализуется государственная программа по комплексному развитию сельских территорий.

Хотел бы рассказать о некоторых аспектах этой государственной программы. Итак, в основу заложен у нас проектный подход. При этом непосредственное участие в проектах принимает и бизнес, и граждане. И этот диалог на местах активно, конечно, выстраивают именно органы местного самоуправления. Благодаря этому за прошедший период в сельских агломерациях появилось более 2,5 тысячи новых и модернизированных детских садов, школ, домов культуры, поликлиник, спортивных и других объектов.

Отдельно отмечу, что с момента запуска госпрограммы мы видим большой отклик со стороны социально ответственного бизнеса. Объём привлечённых средств из внебюджетных источников с момента начала реализации программы превысил 230 миллиардов рублей.

Активно развивается и жилищное строительство. За счёт льготной сельской ипотеки и других механизмов жилищные условия улучшили 110 тысяч семей, это более шести миллионов квадратных метров. Помимо сельской ипотеки набирает популярность и механизм строительства жилья внаём. Работодатель инвестирует 20 процентов стоимости, остальной объём обеспечивает уже государство. И самое главное, работники могут выкупить это жильё через пять лет за 10 процентов стоимости, а через десять лет – уже всего за один процент от кадастровой стоимости. В результате всей этой работы конкретный район или конкретное поселение становится более привлекательным, а бизнес со своей стороны получает у нас квалифицированные кадры.

Так, в населённых пунктах, где активно реализуется госпрограмма, создано более 65 тысяч постоянных рабочих мест, половина из которых – в сельском хозяйстве, остальные – в сфере промышленности и в других отраслях.

Следует отметить, что в нашей госпрограмме предусмотрены прямые меры поддержки для решения кадрового вопроса. Так, бизнесу возмещается до 90 процентов затрат на целевое обучение сотрудников и прохождение практики студентами. Только по итогам текущего года обучение пройдут 19 тысяч человек.

Уважаемые коллеги, с учётом мероприятий 2023 года госпрограмма по тем или иным мероприятиям в совокупности охватит уже 11 миллионов человек – это треть всего сельского населения. Но, безусловно, работу по повышению качества жизни людей необходимо активизировать и не только по линии Министерства сельского хозяйства.

Хочу сказать, что у других федеральных ведомств в рамках ещё 14 государственных программ созданы механизмы, направленные на развитие внегородских территорий. Для достижения максимального экономического эффекта важно синхронизировать все действующие меры. Поэтому с 2023 года мы приступили к реализации инициативы Правительства по развитию опорных населённых пунктов и прилегающих к ним территорий, которые вместе и образуют сельские агломерации.

В ближайшее время муниципалитеты и субъекты приступят к разработке планов развития 1800 сельских агломераций, эти планы у нас рассчитаны до 2030 года. Рассчитываем, что такой подход позволит комплексно решать вопросы улучшения качества жизни населения и повышать синергетический эффект бюджетных инвестиций, в условиях урбанизации в том числе [это] должно положительно сказаться на снижении темпов миграции населения в крупные города. При этом для повышения качества работы на местах мы организовали обучение представителей субъектов и муниципальных образований на базе Научного центра изучения проблем сельских территорий, созданного по Вашему, Владимир Владимирович, поручению. И уже 3,5 тысячи человек получили практические знания.

В этом году, уважаемый Владимир Владимирович, Вы утвердили перечень поручений, касающихся совершенствования мер поддержки и усиления работы по комплексному развитию сельских агломераций. Он очень важен для нашей дальнейшей работы. Но при их детальной проработке мы с коллегами из других федеральных ведомств сформировали ещё ряд предложений и задач, решение которых, на наш взгляд, позволит ускорить исполнение Ваших поручений. Если позволите, я коротко хотел бы их обозначить.

В частности, это касается совершенствования официального статистического учёта. На местах важно определять именно реальную потребность в дорогах, инженерных

коммуникациях, жилье, больницах, детских садах, школах каждого населённого пункта, а не региона в целом. Просил бы дать соответствующее поручение Росстату.

Далее. По нашему мнению, чтобы на всех уровнях чётко выстраивать работу по территориальному развитию, важно введение единых понятий: что такое сельская агломерация, её составляющие. Мы считаем, что это требует чёткого законодательного закрепления. В этой связи просил бы дать поручение о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон № 131, а также в Стратегию пространственного развития для дальнейшего применения во всех государственных программах.

Следующее предложение касается применения сквозного комплексного подхода и синхронизации мероприятий госпрограммы. Отмечу, что координацию отбора населённых пунктов уже осуществляет Минсельхоз. При этом Михаил Владимирович Мишустин поддержал нас в том, чтобы координирующую роль в формировании и реализации долгосрочных планов развития, создании конкретных объектов в каждом опорном пункте, в каждом опорном муниципалитете осуществляла Правительственная комиссия по региональному развитию под руководством Хуснуллина Марата Шакирзяновича. Впереди у нас – разработка долгосрочных планов развития опорных населённых пунктов, а также межведомственное согласование объектов и источников их финансирования и, конечно же, непосредственная реализация уже этих планов. Если доверите, мы готовы продолжить эту работу уже под руководством Хуснуллина Марата Шакирзяновича в рамках упомянутой мной комиссии.

Наконец, ещё одно предложение – это системное формирование позитивного информационного фона, направленного на популяризацию жизни в современных внегородских населённых пунктах и сохранение семейных ценностей. Особенно это важно для молодёжи как основной движущей силы развития нашей страны.

Прошу поручить регионам обратить на это внимание – на необходимость формирования такой информационной повестки.

По нашему мнению, решение обозначенных вопросов на всех уровнях повысит эффективность работы по развитию сельских агломераций, в том числе поможет органам местного самоуправления в их непростой, но очень важной работе.

Владимир Владимирович, рассчитываем в этом на Вашу поддержку.

На этом доклад закончен. Благодарю за внимание. (...)



К вопросу о составе крупных и крупнейших городских агломераций Российской Федерации*

Ситуация с правовым регулированием развития городских агломераций в Российской Федерации остается противоречивой. Понятие городской агломерации и критерии отнесения территорий к числу таковых до сих пор не закреплены федеральным законом, хотя присутствуют в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года¹ (далее – Стратегия пространственного развития). Не утверждена и официальная методика делимитации (определения границ) городских агломераций. Утвержденные в 2022 году Правила согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития (ДПР) крупных и крупнейших городских агломераций² регламентируют главным образом процедурные вопросы, не затрагивая вопросы статуса агломераций как объекта планирования.

Поэтому утверждение в сентябре 2023 года Методических рекомендаций по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших агломераций³ (далее – Методические рекомендации) следует расценить как потенциально важный шаг на пути институционализации управления развитием агломераций. Главными новшествами этого документа являются закрепление на федеральном уровне (пусть и в «мягкой» рекомендательной форме) требований к определению состава крупных и крупнейших городских агломераций и фиксации в приложении к документу перечня муниципальных образований, рекомендуемых к включению в состав агломерации.

Согласно приложению к Методическим рекомендациям, к числу крупных и крупнейших агломераций отнесены 42 агломерации. Это все агломерации, ядра которых в соответствии со Стратегией пространственного развития, отнесены к 1 и 2 категориям перспективных центров экономического роста⁴. Согласно Методическим рекомендациям (в этой части они опираются на критерии, установленные Стратегией пространственного развития), к крупным относятся городские агломерации с численностью населения от 500 тысяч до 1 миллиона человек, к крупнейшим – городские агломерации с численностью населения свыше 1 миллиона человек. В то же время, ряд агломераций, численность населения которых заведомо выше 500 тысяч человек при любых критериях делимитации (например, Кировская), в приложении к Методическим рекомендациям не указаны, так как их ядра не были включены в указанные категории в Стратегии пространственного развития. Таким образом, общее число крупных и крупнейших агломераций в стране очевидно превосходит число агломераций, на которые ориентированы Методические рекомендации, но точно определить это число невозможно в силу отсутствия единой общепринятой методики делимитации.

В Методических рекомендациях такая методика также не предложена; вместо этого изложены некоторые общие методические подходы к определению состава агломераций. Так, пунктом 2.2 Методических рекомендаций рекомендовано при определении и обосновании границ городской агломерации, в отношении которой разрабатывается Долгосрочный план, руководствоваться «Перечнем муниципальных образований, рекомендуемых к включению в границы крупных городских агломераций (с общей численностью населения 500-1000 тыс. человек) и крупнейших городских агломераций (с общей численностью населения более 1000 тыс. человек)», который содержится в упомянутом приложении к Методическим рекомендациям.

Далее в том же пункте указано, что «если проектируемые (перспективные) границы городской агломерации отличаются от рекомендованных, то необходимо обосновать их выбор с использованием следующих дополнительных критериев:

- транспортная доступность до ядра городской агломерации - не более 1,5 часов;
- интенсивные транспортные связи территорий в составе городской агломерации;
- высокая плотность населения в соответствующих муниципальных образованиях;
- характер застройки – распространение ареалов сплошной застройки;
- наличие устоявшихся экономических связей между предприятиями».

* К вопросу о составе крупных и крупнейших городских агломераций Российской Федерации // Сайт Фонда «Институт экономики города», 2023. – <https://www.urbanomics.ru/research/analytics/k-voprosu-o-sostave-kрупnyh-i-krupneyshih-gorodskih-aglomeraciy-rossiyskoy>

Таким образом, документом признается, что фактические (перспективные) границы агломерации могут выходить за рамки, установленные Методическими рекомендациями, но это требует дополнительного обоснования.

Приведенные для такого дополнительного обоснования параметры представляют собой классические количественные и качественные критерии агломерационной связности, на основе которых традиционно проводится делимитация агломераций. При этом, за исключением полуторачасового порога для критерия транспортной доступности (что соответствует международной и российской практике), для большинства критериев пороговые значения не установлены, как не установлены и конкретные методы оценки по этим критериям. Также не установлено, должны ли разработчики Долгосрочных планов использовать все указанные критерии или достаточно применения некоторых из них.

Не вполне ясен и статус перечня муниципальных образований, которым рекомендовано руководствоваться при делимитации агломераций. Поскольку критерии агломерационной связности рекомендуется применять только для обоснования отклонений (по-видимому, в любую сторону, раз это не оговорено) территории агломерации от территории, определенной этим перечнем, можно предложить, что состав этого перечня для каждой агломерации был сформирован исходя из каких-то иных соображений, нежели 5

соответствие традиционным критериям связности. Но методика его формирования в Методических рекомендациях не приводится.

Анализ перечней муниципальных образований, рекомендованных Методическими рекомендациями к включению в соответствующие агломерации, показывает, что в большинстве случаев они короче перечней муниципальных образований, включаемых в те же агломерации в официальных документах регионального уровня⁵, часто – существенно короче. Есть, впрочем, и несколько агломераций, рекомендованный состав которых оказался, наоборот, шире закрепленного на региональном уровне (но в таких случаях отклонения обычно невелики, не более чем на 1-2 муниципальных образования). В таблице 1 приведен состав крупных и крупнейших агломераций России согласно региональным документам стратегического планирования. Подчеркиванием выделены муниципальные образования, включенные в границы агломераций указанными документами, но не вошедшие в число рекомендованных к включению в границы агломераций Методическими рекомендациями. Муниципальные образования, которые, наоборот, присутствуют в перечне из Методических рекомендаций, но отсутствуют в документах, фиксирующих границы агломераций, указаны в сносках.

Таким образом, представление о составе агломераций, существующее в субъектах Российской Федерации и отраженное в том числе в действующих документах планирования, в большинстве случаев расходится, и порой радикально, с рекомендованным Методическими рекомендациями составом.

Также следует отметить, что ряд агломераций, зафиксированных в соответствующих документах регионального уровня в качестве бицентрических, в Методических рекомендациях указаны как моноцентрические. Так, в Схеме территориального планирования Тульской области фигурирует Тульско-Новомосковская агломерация, но в Методических рекомендациях указана Тульская агломерация, причем Новомосковск и прилегающие к нему муниципальные образования в число рекомендованных к включению в ее границы не вошли. Аналогичная ситуация с Ульяновской агломерацией (в актуальной Стратегии социально-экономического развития Ульяновской области – Ульяновско-Димитровградская). В то же время крупнейшая из бицентрических агломераций, Самарско-Тольяттинская, хотя и названа в перечне Самарской, все же включает в себя Тольятти и Ставропольский район. Такого рода расхождения в названиях агломераций (за которыми предположительно стоят различия во взглядах на структуру агломераций) также указаны в таблице 1. Не вносят определенности Методические рекомендации и в неоднозначный вопрос о количестве ядер у полицентрической агломерации Кавказских Минеральных Вод.

В целом тот факт, что Методические рекомендации исповедуют «мягкий» подход к делимитации агломераций, без навязывания субъектам Российской Федерации жестко установленных границ агломераций, можно расценить позитивно. В то же время этот подход представляется недостаточно проработанным. Так, требование обоснования отклонений от рекомендуемых «минимальных» границ агломерации – потенциально действенный инструмент, который мог бы содействовать пересмотру границ, установленных в регионах без должной научной проработки, исходя из «политических» или иных субъективных соображений. Однако критерии обоснования сформулированы в Методических рекомендациях настолько расплывчато, что под них при желании можно подогнать почти любые границы. С другой же стороны, сами

по себе рекомендованные перечни никак не обоснованы и вызывают вопросы с точки зрения оправданности включения (невключения) в них тех или иных муниципальных образований.

Поэтому приходится констатировать, что давно назревшую проблему упорядочения делимитации городских агломераций (хотя бы в части 7 крупнейших из них) Методические рекомендации в полной мере не решают. На наш взгляд, данный документ следовало бы дополнить полноценной методикой делимитации городских агломераций с количественными критериями, а рекомендованные к включению в границы агломераций перечни муниципальных образований – снабдить обоснованием их выбора.

¹ Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

² Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2022 г. № 996

³ Утв. Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 сентября 2023 г. № 669.

⁴ 1 категория – «Перспективные крупные центры экономического роста Российской Федерации - города, образующие крупные городские агломерации и крупнейшие городские агломерации, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации более 1 процента ежегодно», 2 категория – «Перспективные центры экономического роста субъектов Российской Федерации – города, образующие городские агломерации с численностью населения более 500 тыс. человек».

⁵ Как правило, это документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации, иногда – документы стратегического планирования (стратегии и схемы территориального планирования) непосредственно агломераций. В некоторых субъектах Российской Федерации (например, Кемеровской области) состав агломераций закреплён специальными региональными правовыми актами.

Таблица 1 – Состав крупных и крупнейших агломераций России согласно региональным документам

№	Агломерация	Муниципальные образования (города федерального значения), входящие в агломерацию согласно региональным документам стратегического планирования (<i>подчеркиванием выделены муниципальные образования, не вошедшие в число рекомендуемых Методическими рекомендациями к включению в состав агломерации</i>)	Региональный документ стратегического планирования, иной документ регионального уровня, фиксирующий границы агломерации	
Крупнейшие агломерации (численность населения свыше 1 млн человек)				
1.	Санкт-Петербургская	Санкт-Петербург Всеволожский МР Гатчинский МР Кировский МР Ломоносовский МР Тосненский МР	Стратегия социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года (принята Областным законом Ленинградской области от 8 августа 2016 г. № 76-оз)	
2.	Самарско-Тольяттинская (В Методических рекомендациях – Самарская)	ГО Самара ГО Тольятти <u>ГО Жигулевск</u> <u>ГО Кинель</u> <u>ГО Новокуйбышевск</u> <u>ГО Октябрьск</u> <u>ГО Сызрань</u> <u>ГО Чапаевск</u>	<u>Безенчукский МР</u> <u>Волжский МР</u> <u>Кинельский МР</u> <u>Красноармейский МР</u> Красноярский МР <u>Приволжский МР</u> Ставропольский МР <u>Сызранский МР</u> <u>Шигонский МР</u>	Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года (утв. Постановлением Правительства Самарской области от 12 июля 2017 г. № 441)
3.	Екатеринбургская	МО город Екатеринбург ГО Арамилский <u>ГО Асбестовский</u> ГО Белоярский ГО Березовский ГО Верхнее Дуброво ГО Верхняя Пышма <u>ГО Дегтярск</u> <u>ГО Заречный</u> ГО Первоуральск ГО Ревда	<u>ГО Рефтинский</u> ГО Среднеуральск <u>ГО Уральский</u> <u>ГО Малышевский</u> <u>ГО Новоуральский</u> ГО Полевской ГО Сысертский (В Методических рекомендациях к включению в границы агломерации рекомендован также ГО Верх-Нейвинский).	Схема территориального планирования Свердловской области (утв. Постановлением Правительства Свердловской области от 31 августа 2009 г. № 1000-ПП)

№	Агломерация	Муниципальные образования (города федерального значения), входящие в агломерацию согласно региональным документам стратегического планирования (<i>подчеркиванием выделены муниципальные образования, не вошедшие в число рекомендуемых Методическими рекомендациями к включению в состав агломерации</i>)	Региональный документ стратегического планирования, иной документ регионального уровня, фиксирующий границы агломерации	
4.	Новосибирская	ГО Новосибирск ГО Бердск ГО Искитим ГО Кольцово ГО Обь <u>Искитимский МР</u>	Колыванский МР Коченевский МР Мошковский МР Новосибирский МР <u>Ордынский МР</u> <u>Тогучинский МР</u>	Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года (утв. Постановлением Правительства Новосибирской области от 19 марта 2019 г. № 105-п)
5.	Ростовская	ГО Ростов-на-Дону <u>ГО Азов</u> ГО Батайск <u>ГО Новочеркасск</u> <u>ГО Таганрог</u> Азовский МР Аксайский МР Мясниковский МР <u>Неклиновский МР</u>	Протокол заседания Координационного совета при Правительстве Ростовской области по взаимодействию в формировании и развитии единого территориально-экономического комплекса Ростовской агломерации от 4 июня 2012 г.	
6.	Нижегородская	ГО Нижний Новгород ГО Дзержинск Богородский МР Кстовский МР (В Методических рекомендациях к включению в границы агломерации рекомендован также ГО Бор)	Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года (утв. Постановлением Правительства Нижегородской области от 21 декабря 2018 г. № 889)	
7.	Краснодарская	ГО Краснодар <u>ГО Адыгейск</u> <u>ГО Горячий Ключ</u> Тахтамукайский МР Теучежский МР Динской МР <u>Северский МР</u>	Стратегия социально-экономического развития Краснодарского края (принята Законом Краснодарского края от 21 декабря 2018 г. № 3930-КЗ)	
8.	Казанская	ГО Казань <u>ГО Волжск</u> Верхнеуслонский МР Высокогорский МР Зеленодольский МР Лаишевский МР Пестречинский МР	Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года (утв. Законом Республики Татарстан от 17 июня 2015 г.)	
9.	Челябинская	ГО Челябинский ГО Копейский <u>Аргаяшский МР</u> <u>Еманжелинский МР</u> <u>Еткульский МР</u>	Коркинский МР Красноармейский МР <u>Кунашакский МР</u> Сосновский МР	Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года (утв. Постановлением Законодательного Собрания Челябинской области от 31 января 2019 г. № 1748)
10.	Уфимская	ГО Уфа <u>Благовещенский МР</u> Иглинский МР <u>Кармаскалинский МР</u> <u>Кушнаренковский МР</u> Уфимский МР <u>Чишминский МР</u>	Стратегия социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года (утв. Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 20 декабря 2018 г. № 624)	
11.	Волгоградская	ГО Волгоград ГО Волжский Городищенский МР Светлоярский МР Среднеахтубинский МР	Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года (принята законом Волгоградской области)	

№	Агломерация	Муниципальные образования (города федерального значения), входящие в агломерацию согласно региональным документам стратегического планирования (<i>подчеркиванием выделены муниципальные образования, не вошедшие в число рекомендуемых Методическими рекомендациями к включению в состав агломерации</i>)	Региональный документ стратегического планирования, иной документ регионального уровня, фиксирующий границы агломерации
			от 21 ноября 2008 г. № 1778-ОД)
12.	Красноярская	ГО Красноярск ГО Дивногорск ГО Сосновоборск Березовский МР Емельяновский МР <u>Манский МР</u> <u>Сухобузимский МР</u>	Схема территориального планирования Красноярской агломерации (утв. Постановлением Правительства Красноярского края от 14 декабря 2017 г. № 773-п)
13.	Омская	ГО Омск <u>Азовский МР</u> <u>Калачинский МР</u> <u>Кормиловский МР</u> <u>Любинский МР</u>	Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Омской агломерации
14.	Кемеровская	ГО Кемерово <u>ГО Березовский</u> <u>ГО Анжеро-Судженский</u> <u>ГО Беловский</u> <u>ГО Ленинск-Кузнецкий</u> <u>ГО Тайгинский</u> <u>ГО Юргинский</u> <u>Беловский МО</u> <u>Ижморский МО</u> <u>Кемеровский МО</u>	Постановление Законодательного собрания Кемеровской области от 14 апреля 2022 г. № 2459 «О создании Северо-Кузбасской агломерации»
15.	Воронежская	ГО город Воронеж <u>ГО город Нововоронеж</u> <u>Верхнехавский МР</u> <u>Каширский МР</u> Новоусманский МР Рамонский МР Семилукский МР Хохольский МР	Стратегия социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года (принята Законом Воронежской области от 20 декабря 2018 г. № 168-ОЗ)
16.	Пермская	ГО Пермский ГО Звездный Добрянский МР Ильинский МР Краснокамский МР Нытвенский МР Пермский МР	Схема территориального планирования Пермского края (утв. постановлением Правительства Пермского края от 27 октября 2009 г. № 780-п)
17.	Саратовская	ГО Саратов Саратовский МР <u>Татищевский МР</u> Энгельсский МР	Соглашение о взаимном сотрудничестве между правительством Саратовской области и органами местного самоуправления по вопросам развития агломерации
18.	Новокузнецкая	ГО Новокузнецкий <u>ГО Калтанский</u> <u>ГО Киселевский</u> <u>ГО Междуреченский</u> <u>ГО Мысковский</u> ГО Осинниковский	Постановление Законодательного собрания Кемеровской области от 14 апреля 2022 г. № 2458 «О создании Южно-Кузбасской агломерации»
		<u>Марьяновский МР</u> <u>Москаленский МР</u> Омский МР <u>Таврический МР</u>	
		<u>Крапивинский МО</u> <u>Ленинск-Кузнецкий МО</u> <u>Мариинский МО</u> <u>Полысаевский МО</u> <u>Промышленновский МО</u> <u>Тисульский МО</u> <u>Топкинский МО</u> <u>Тяжинский МО</u> <u>Чебулинский МО</u> <u>Юргинский МО</u> <u>Яйский МО</u> <u>Яшкинский МО</u>	
		<u>ГО Прокопьевский</u> Новокузнецкий МР <u>Прокопьевский МР</u> <u>Таштагольский МР</u> <u>Гурьевский МО</u>	

№	Агломерация	Муниципальные образования (города федерального значения), входящие в агломерацию согласно региональным документам стратегического планирования (<i>подчеркиванием выделены муниципальные образования, не вошедшие в число рекомендуемых Методическими рекомендациями к включению в состав агломерации</i>)	Региональный документ стратегического планирования, иной документ регионального уровня, фиксирующий границы агломерации	
19.	Тюменская	ГО Тюмень <u>ГО Ялуторовск</u> Тюменский МР <u>Ялуторовский МР</u> Нижнетавдинский МР <u>Исетский МР</u> <u>Ярковский МР</u>	Стратегия социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года (утв. Законом Тюменской области от 24 марта 2020 г. № 23)	
20.	Ставропольская	ГО Ставрополь <u>ГО Невинномысск</u> <u>ГО Изобильный</u> <u>Грачевский МО</u> <u>Кочубеевский МО</u> <u>Труновский МО</u> Шпаковский МО	Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края до 2035 года (утв. Законом Ставропольского края от 27 декабря 2019 г. № 110-кз)	
21.	Иркутская	ГО Иркутск <u>ГО Ангарский</u> Иркутский МР Шелеховский МР	Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Иркутской агломерации	
22.	Ижевская	ГО Ижевск <u>ГО Воткинск</u> <u>ГО Сарапул</u> <u>Воткинский МР</u> Завьяловский МР	<u>Камбарский МР</u> <u>Сарапульский МР</u> <u>Шарканский МР</u> <u>Якшур-Бодьинский МР</u> <u>Малоपुरгинский МР</u>	Стратегия социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 года (утв. Законом Удмуртской Республики 29 сентября 2009 г. № 326-IV)
23.	Махачкалинская	ГО Махачкала ГО Каспийск Карабудахентский МР Кумторкалинский МР	Схема территориального планирования Махачкалинской агломерации (утв. постановлением правительства Республики Дагестан от 11 февраля 2021 г. № 22)	
24.	Тулско-Новомосковская (В Методических рекомендациях – Тульская)	ГО Тула <u>ГО Новомосковск</u> <u>ГО Донской</u> <u>Узловской МР</u> Киреевский МР Щекинский МР	Схема территориального планирования Тульской области (утв. постановлением правительства Тульской области от 4 апреля 2012 г. № 126)	
Крупные агломерации (численность населения от 500 тысяч до 1 млн человек)				
25.	Набережночелнинская	ГО Набережные Челны <u>Елабужский МР</u> <u>Менделеевский МР</u> Тукаевский МР <u>Нижнекамский МР</u>	Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года (утв. Законом Республики Татарстан 17 июня 2015 г.)	
26.	Ярославская	ГО Ярославль <u>ГО Рыбинск</u> <u>Рыбинский МР</u> Ярославский МР Тутаевский МР <u>Ростовский МР</u> Гаврилов-Ямский МР (В Методических рекомендациях к включению в границы агломерации рекомендован также Некрасовский муниципальный район)	Концепция социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года (утв. Указом Губернатора Ярославской области от 27 февраля 2013 г. № 110)	

№	Агломерация	Муниципальные образования (города федерального значения), входящие в агломерацию согласно региональным документам стратегического планирования (<i>подчеркиванием выделены муниципальные образования, не вошедшие в число рекомендуемых Методическими рекомендациями к включению в состав агломерации</i>)	Региональный документ стратегического планирования, иной документ регионального уровня, фиксирующий границы агломерации	
27.	Минераловодская (В Методических рекомендациях – агломерация Кавказских Минеральных Вод)	ГО Пятигорск ГО Кисловодск ГО Ессентуки ГО Железноводск ГО Лермонтов ГО Минераловодский <u>ГО Георгиевский</u> Предгорный МО	Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края до 2035 года (утв. Законом Ставропольского края от 27 декабря 2019 г. № 110-кз)	
28.	Ульяновско-Димитровградская (В Методических рекомендациях – Ульяновская)	ГО Ульяновск ГО Новоульяновск <u>ГО Димитровград</u> <u>Мелекесский МР</u> <u>Новомалыклинский МР</u> <u>Старомайнский МР</u> <u>Цильнинский МР</u> Чердаклинский МР (В Методических рекомендациях к включению в границы агломерации рекомендован также Ульяновский муниципальный район)	Стратегия социально-экономического развития Ульяновской области до 2030 года (утв. постановлением Правительства Ульяновской области от 13 июля 2015 г. № 16/319-П)	
29.	Владивостокская	ГО Владивосток ГО Артем Надеждинский МР <u>Шкотовский МР</u>	Стратегия социально-экономического развития Приморского края до 2030 года (утв. постановлением Администрации Приморского края от 28 декабря 2018 г. № 668-па)	
30.	Калининградская	ГО город Калининград ГО Светловский ГО Пионерский ГО Ладушкинский ГО Янтарный ГО Балтийский	<u>ГО Светлогорский</u> <u>Гвардейский МО</u> Гурьевский МО <u>Зеленоградский МО</u> <u>Полесский МО</u> <u>Багратионовский МО</u> <u>Правдинский МО</u>	Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Калининградской городской агломерации на 2018-2019 гг.
31.	Барнаульская	ГО Барнаул ГО Новоалтайск Первомайский МР (В Методических рекомендациях к включению в границы агломерации рекомендованы также Калманский и Павловский муниципальные районы)	Схема территориального планирования Барнаульской агломерации	
32.	Астраханская	ГО Астрахань <u>Володарский МР</u> <u>Икрянинский МР</u> <u>Камызякский МР</u> <u>Красноярский МР</u> <u>Лиманский МР</u> Наримановский МР Приволжский МР	Стратегия социально-экономического развития Астраханской области на период до 2035 года (утв. Законом Астраханской области от 25 декабря 2020 г. № 115/2020-ОЗ)	
33.	Томская	ГО Томск <u>ГО Северск</u> Томский МР	Стратегия социально-экономического развития Томской области до 2030 года (утв. постановлением Законодательной Думы Томской области от 26 марта 2015 г. № 2580)	

№	Агломерация	Муниципальные образования (города федерального значения), входящие в агломерацию согласно региональным документам стратегического планирования (<i>подчеркиванием выделены муниципальные образования, не вошедшие в число рекомендуемых Методическими рекомендациями к включению в состав агломерации</i>)	Региональный документ стратегического планирования, иной документ регионального уровня, фиксирующий границы агломерации
34.	Чебоксарская	ГО Чебоксары ГО Новочебоксарск Чебоксарский район <u>Мариинско-Посадский МР</u> <u>Моргаушский МР</u> <u>Цивильский МР</u>	Стратегия социально-экономического развития Чувашской Республики до 2035 года (утв. постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 28 июня 2018 г. № 254)
35.	Рязанская	ГО Рязань Рязанский МР Рыбновский МР <u>Спасский МР</u> <u>Клепиковский МР</u> <u>Пронский МР</u>	Актуализированная комплексная схема организации транспортного обслуживания населения общественным транспортом Рязанской агломерации (утв. Приказом Минтранса Рязанской области от 20 декабря 2017 г. №673/1)
36.	Хабаровская	ГО Хабаровск Хабаровский МР (В Методических рекомендациях к включению в границы агломерации рекомендован также Смидовичский муниципальный район (Еврейская автономная область))	Стратегия социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года (утв. постановлением Правительства Хабаровского края от 13 июня 2018 г. № 215-пр)
37.	Оренбургская	ГО Оренбург Оренбургский МР Сакмарский МР	Стратегия развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года (утв. постановлением Правительства Оренбургской области от 20 августа 2010 г. № 551-пп)
38	Пензенская	ГО Пенза ГО Заречный <u>Мокшанский МР</u> Пензенский МР Бессоновский МР	Стратегия социально-экономического развития Пензенской области на период до 2035 года (утв. Законом Пензенской области от 15 мая 2019 г. № 3323-ЗПО)
39.	Липецкая	ГО город Липецк Липецкий МР Грязинский МР (В Методических рекомендациях к включению в границы агломерации рекомендован также Добровский муниципальный район)	Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Липецкой агломерации
40.	Улан-Удэнская	ГО Улан-Удэ Иволгинский МР Заиграевский МР <u>Прибайкальский МР</u> Тарбагатайский МР	Стратегия социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года (утв. Законом Республики Бурятия от 18 марта 2019 г. № 360-VI)

ГОНЧАРОВА Ксения Сергеевна

кандидат экономических наук, научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук / ул. Московская, д. 29, г. Екатеринбург, 620014.
e-mail: ksenia.gon4arowa@gmail.com

ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОЙ НЕОЛИБЕРАЛЬНОЙ МОДЕЛИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ*

За последние тридцать лет в нашей стране было принято значительное количество нормативно-правовых актов, регулирующих различные аспекты пространственного развития. Основными, регламентирующими ключевые направления развития регионов, являются Указ Президента Б.Н. Ельцина «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации», действовавший с 1996 по 2017 г., и сменивший его Указ Президента В.В. Путина «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», принятый в 2017 г. В настоящем исследовании раскрываются отдельные положения реализуемой в современной России региональной политики. Объектом анализа являлись опубликованные нормативно-правовые документы, характеризующие государственную политику федеральных органов власти в сфере регионального социально-экономического развития. Автором сделан вывод о соответствии региональной политики России неолиберальной парадигме хозяйствования. Основами экономической политики до настоящего времени остаются, с одной стороны, приоритетное создание локальных преференций, с другой, — стимулирование субъектов Федерации на развитие внешнеэкономической деятельности. Социальная политика сведена к номинальной возможности использования набора социальных гарантий, которые предполагается увязать с системой расселения; программа мероприятий развития федеративных отношений в целом сводится к установлению зависимости между степенью эффективности ведения регионального хозяйства и размерами трансфертных платежей из федерального центра.

* Гончарова К.С. Формирование современной неолиберальной модели региональной политики России / К.С. Гончарова // Федерализм. – 2023. – Т. 28, № 3(111). – С. 88-107 – https://elibrary.ru/download/elibrary_54644488_52380807.pdf

Характеристика институционального обеспечения современного (с 1990 г.) этапа проведения государственной политики управления региональным развитием в России является в значительной степени дискуссионной. Это касается как структуры и полномочий федеральных органов власти, в ведении которых находились или находятся соответствующие вопросы¹, так и его (государственного управления) нормативно-правового регулирования (полноты, адекватности современным глобальным и региональным вызовам, верифицируемости заложенных в них результатов и т.д.).

Каждый из обозначенных аспектов (вопросы функционирования государственного аппарата, содержания официальных документов, регламентирующих вопросы регионального развития) требует обособленного и тщательного анализа. В данной работе с целью раскрытия отдельных основных положений региональной политики в России мы рассматриваем ее (политики) нормативно-правовое обеспечение.

Некоторые аспекты региональной политики в отечественных исследованиях

Обобщая некоторые исследования, посвященные проблематике региональной политики, можно сделать вывод, что под таковой понимается деятельность органов государственной власти (федерального и регионального уровней), а также органов местного самоуправления (реже) в отношении регулирования сфер социального-экономического развития субъектов Федерации (включая фискальную, демографическую и экологическую компоненты) [1; 2; 3]. При этом ключевая цель региональной политики в России, по мнению большинства исследователей, – сокращение диспропорций пространственного социально-экономического развития ее территорий [3; 4; 5]. Вместе с тем рост региональной дифференциации может также являться следствием реализации региональной политики. Так, например, П.А. Минакир пишет, что «стремление к повышению продуктивности использования ресурсов и ускорению темпов экономического развития посредством “замыкания” экономической деятельности в рамках “полюсов роста” неизбежно приводит к нарастанию социально-экономической неоднородности пространства» [6, с. 976–977]. Исходя из целей и содержания региональной политики, А.Н. Швецов выделяет три ее типа – конкурентный, смешанный и патерналистский.

¹ В среднем за период с 1990 г. по настоящее время профильные органы исполнительной власти, регулирующие вопросы экономического и социального развития регионов сменялись каждые три года. Самый короткий период существования профильного министерства – 5 месяцев (Министерство региональной и национальной политики Российской Федерации, с 30 апреля 1998 г. по 22 сентября 1998 г.), самый длительный – 10 лет (Министерство регионального развития Российской Федерации, с 2004 по 2014 г.).

странстве [11]. Он, в частности, отмечал, что «стратегии регионального развития, разрабатываемые как на уровне регионов, так и на уровне федерального центра, должны стать стратегиями позиционирования в открытых рынках, а не набором внутрорегиональных мероприятий», а каркас новой пространственной организации страны на ближайшие 10–15 лет (т.е. к 2020 г.) должны составить регионы-города «с вменением им функций национальных “окон-переходников” в глобальный рынок» [12, с. 223].

Таким образом, вопросам определения сущности региональной политики, форм ее реализации и проч. посвящено большое число исследований. В то же время, несмотря на значительную проработку в экономической науке рассматриваемой темы (региональной политики), она в большей степени традиционно раскрывается в нормативном аспекте, зачастую с целью обоснования наиболее подходящей для страны и ее регионов гносеологической (теоретической) модели. Несмотря на очевидные преимущества такого подхода, он в ряде случаев не позволяет увидеть онтологическую сторону политики, которая уже де-факто реализуется органами власти и/или которая де-юре планируется последними к реализации (вследствие акцентирования внимания исследователей на возможных вариантах политики, их сравнении, рассмотрении альтернатив и т.д.).

Помимо этого, в части исследований авторы сосредотачиваются на отдельных документах и не учитывают ретроспективный и интегративный (обобщающий) контекст заложенных в них положений, что также негативно отражается на полноте анализа и качестве оценки фактически сложившейся практики отечественной региональной политики.

Результаты исследования

Одним из первых основополагающих документов в комплексе, регулирующем региональную политику России, являлся Указ Президента Российской Федерации «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации»³ (далее – Указ 1996 г.), утвержденный в 1996 г. и действовавший более двадцати лет – до 2017 г., когда был принят Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»⁴ (далее – Основы) (см. рис. 2).

³ Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

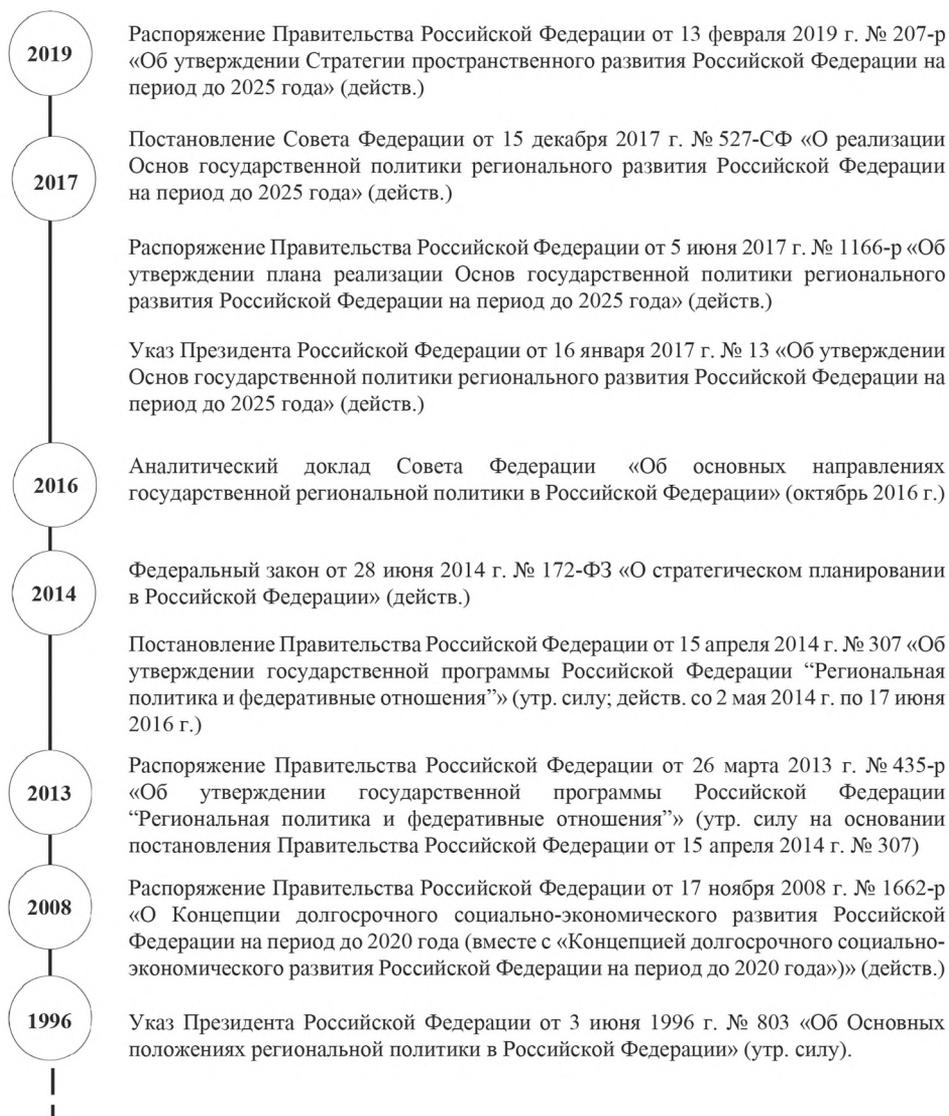


Рис. 2. Ретроспектива нормативно-правового обеспечения региональной политики России

Источник: составлено автором.

Соответственно, актуализация в 2017 г. Основ⁵ была направлена на выработку правительством Российской Федерации решений, касающихся сферы региональной политики и являющихся адекватными современным условиям функционирования субъектов Федерации (экономических санкций, затрагивающих как экономические, так

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

и социальные (уровень жизни населения) аспекты безопасности приграничных территорий и проч.).

Изменения, внесенные в Основы (по сравнению с Указом 1996 г.), были связаны, во-первых, с уточнением терминологических основ законодательных актов — понятий «региональная политика» и «регион»; во-вторых, с корректировкой целей региональной экономической и социальной политики; в-третьих, с обновлением задач региональной политики.

Рассмотрим эти вопросы более подробно.

Терминологические основы региональной политики

Если в Указе 1996 г. регион мог совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации или объединять несколько последних, то в Основых в случае объединения нескольких субъектов Российской Федерации было предписано использование понятия «макрорегион». Добавление данной категории требовалось для увязки Основ⁶ с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», где предполагалась разработка соответствующих стратегий (ст. 21⁷).

В аспекте понимания «региональной политики» как системы целей и задач были добавлены элементы приоритетов, мер и действий. Однако был убран элемент «механизм реализации», который в нормативном аспекте призван обеспечивать «организацию и функционирование системы... путем... последовательности разработки документов..., согласованности и сбалансированности... по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам..., определения ресурсов для достижения целей и реализации задач..., организации мониторинга и контроля реализации»⁸. Помимо этого, если в Указе 1996 г. акторами региональной политики выступали органы государственной власти в целом (т.е. органы власти как федерального, так и регионального уровня), то в редакции 2017 г. указаны исключительно федеральные органы государственной власти.

Соответственно, можно сделать вывод о том, что в отношении политики регионального развития в настоящее время основной акцент сделан на управлении сверху (с федерального уровня) путем определения общенациональных приоритетов и, исходя из них, разработки (но не реализации, которая остается за региональными и муниципальными властями) комплекса соответствующих мероприятий.

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

⁷ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации».

Цели региональной политики

В новой редакции были обновлены задачи региональной политики. Для удобства анализа мы свели последние в таблицу (см. табл. 1), где они были распределены по трем ключевым направлениям – развитие федеративных отношений, региональная экономическая и социальная политика. Данные направления были представлены в Указе 1996 г., в Основах они сохранены не были.

Т а б л и ц а 1

Сопоставление целей региональной политики в нормативно-правовой базе Российской Федерации

Направление региональной политики	Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации»	Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»
Развитие федеративных отношений	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение основ федерализма; • становление и обеспечение гарантий местного самоуправления 	<ul style="list-style-type: none"> • Максимальное привлечение населения к решению региональных и местных задач
Региональная экономическая политика	<ul style="list-style-type: none"> • Создание единого экономического пространства; • приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение; • выравнивание условий социально-экономического развития регионов; • максимальное использование природно-климатических особенностей регионов 	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов; • повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований
Региональная социальная политика	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение единых минимальных социальных стандартов и социальной защиты населения на всей территории страны; • защита окружающей среды регионов 	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение равных возможностей для реализации экономических, политических и социальных прав граждан на всей территории страны; • повышение качества жизни населения

Источник: составлено автором.

Исходя из приведенных в *таблице 1* целей региональной политики, можно предположить наличие процесса поляризации их субъектности, выраженной в дихотомии: «население (микроуровень) – страна в целом (макроуровень)». Непосредственно субъект Федерации сохранился только в цели «обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития». При этом вопрос о «научно-технологическом развитии региона» как цели региональной политики является в существенной степени дискуссионным, т.к. он традиционно находится в сфере ведения федеральных органов власти⁹.

⁹ Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

В области экономической политики от целей создания единого экономического пространства с равными условиями реализации регионального развития произошло смещение акцентов в направлении «сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития», которое в принятой позднее (2019 г.) Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Стратегия) будет раскрыто как «сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также обеспечение национальной безопасности страны»¹⁰.

В то же время указанное в Стратегии¹¹ определение в целом обобщало некоторые положения более ранних НПА (2008, 2014, 2015 гг.) (см. рис. 3). Так, в принятом в 2008 г. Распоряжении Правительства «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (далее – Концепция) сбалансированное социально-экономическое развитие регионов предполагало: «...создание новых центров экономического роста в регионах...; координацию инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса в регионах с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений, в т.ч. демографических; сокращение дифференциации в уровне и качестве жизни населения в регионах с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики»¹². Под инфраструктурными инвестициями здесь имелась в виду в первую очередь реализация международных проектов – саммит АТЭС в г. Владивостоке (2012 г.), проведение Олимпийских и Паралимпийских игр в г. Сочи (2014 г.), Чемпионата мира по футболу в городах Москве, Калининграде, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Волгограде, Казани, Самаре, Саранске, Ростове-на Дону, Сочи и Екатеринбурге (2018 г.), эффективность которых до настоящего времени вызывает споры¹³.

¹⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

¹¹ Там же.

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

¹³ Мерцалова А., Аминов Х. Олимпиада по вычитанию // Коммерсантъ. 2019. 21 февраля. № 32. С. 10. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3890115> (дата обращения: 10.05.2023); Аминов Х., Панченко А. Владивосток неплохо устроился // Коммерсантъ. 2012. 10 июля. № 124. С. 9. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1977057> (дата обращения: 10.05.2023); Иваницкая Н. Как Россия смогла потратить на саммит АТЭС в 800 раз больше США? URL: <https://www.forbes.ru/sobytiya-slideshow/113038-kak-rossiya-smogla-potratit-na-sammit-ates-v-800-raz-bolshe-ssha> (дата обращения: 10.05.2023); Ткачев И., Фейнберг А., Пузырев Д., Макаров О. Экономисты оценили эффект от чемпионата мира по футболу для России. URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/12/2017/5a1ff2e19a7947379548d5bc> (дата обращения: 11.05.2023); Буланов К. Россия подсчитала эффект от чемпионата мира по футболу для экономики // Ведомости. 2018. 16 октября. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/10/16/783781-chm> (дата обращения: 11.05.2023).

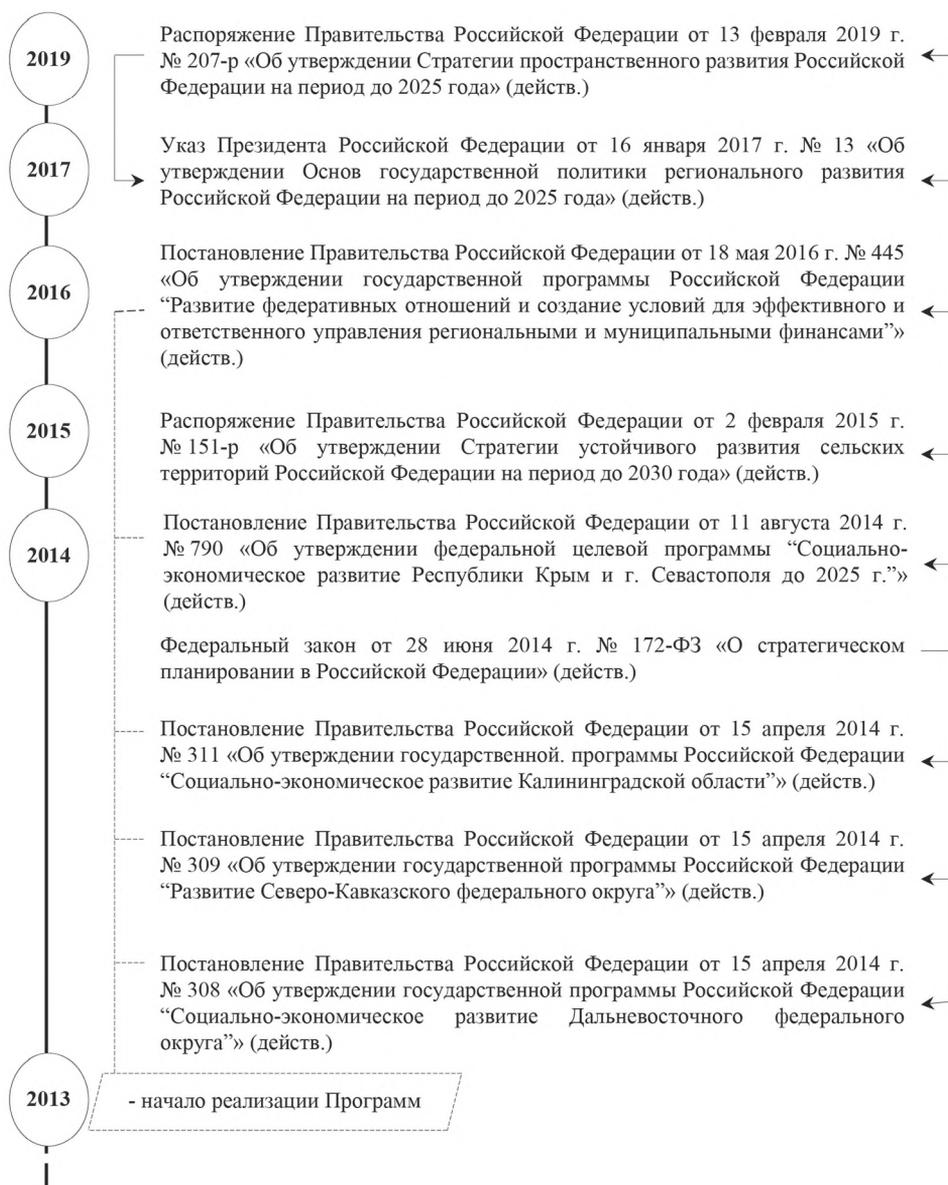


Рис. 3. Ретроспектива преемственности части положений Указа Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»

Источник: составлено автором.

Помимо этого, сбалансированное региональное (территориальное) развитие раскрывалось как «обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения

достойных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики регионов, и развитие геополитически приоритетных территорий»¹⁴, что в целом не противоречит атрибутам приведенного выше определения, а скорее дополняет их (но не уточняет).

В практическом аспекте «обеспечение (соответствующих — *К.Г.*) условий» выражается в реализации государственных программ (принятых Постановлениями Правительства в 2014 г.), которые можно разделить на общерегиональные (развитие системы межбюджетных отношений) и территориальные (социально-экономическое развитие Калининградской обл., Республики Крым и г. Севастополя, Северного Кавказа, Дальнего Востока и Арктики).

Так, в рамках программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», реализуемой в два этапа (2013–2021 гг. и 2022–2030 гг.) Минфином России,¹⁵ запланировано совершенствование системы межбюджетных отношений преимущественно путем внесения изменений в механизм предоставления соответствующих трансфертов (в сторону повышения их адресности как в части перераспределения средств в пользу наименее обеспеченных регионов, так и в направлении финансирования конкретных проектов)¹⁶. Одной из основных целей указанной программы заявлено «повышение самостоятельности бюджетов субъектов... Федерации и местных бюджетов... и увеличение собственного налогового потенциала»¹⁷.

Территориальные государственные программы нацелены на социально-экономическое развитие макрорегионов, регионов и отдельных муниципальных образований преимущественно путем, во-первых, развития инфраструктуры (социальной, транспортной), во-вторых, создания новых рабочих мест, в-третьих, создания и/или развития локальных преференциальных территорий, которые в большей степени и должны решить первые две задачи. Реализация указанных мероприятий предполагает активное привлечение внебюджетных инвестиций.

В то же время в отличие от «сбалансированного регионального развития», суть которого находит отражение в рассмотренных нами нормативно-правовых актах федерального уровня, сложность представляет понимание «устойчивого регионального развития». Так, в Концепции в отношении отдельных территорий (не государства в целом) отмечает

¹⁴ Портал госпрограмм Российской Федерации. URL: <https://programs.gov.ru/Portal/home> (дата обращения: 10.05.2023).

¹⁵ Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/govprog/regfin> (дата обращения: 10.05.2023).

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2021 г. № 1604 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами”».

¹⁷ Там же.

ся только «устойчивое развитие сельских территорий» (с. 144), предполагающее реализацию в сельской местности комплекса мер, направленных на «улучшение демографической ситуации..., обеспечение занятости..., создание новых рабочих мест, ...снижение бедности...; развитие социальной инфраструктуры и инженерного обустройства села; улучшение жилищных условий..., поддержку комплексной компактной застройки и благоустройство сельских поселений; повышение престижности с/х труда; развитие на селе местного самоуправления и институтов гражданского общества; сохранение и улучшение традиционных агроландшафтов»¹⁸ (с. 146–147). В принятой на основе Концепции Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года (2015 г.) «устойчивое развитие сельских территорий» определяется как «стабильное социально-экономическое развитие сельских территорий, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель»¹⁹ (с. 2).

Обобщая указанное, отметим, что под достижением цели «сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований» в нормативно-правовых актах федерального уровня, регулирующих положения региональной политики, понимается реализация комплекса следующих мероприятий:

- в финансовой сфере – реформирование (развитие) системы бюджетного федерализма – развитие принципов адресности в предоставлении межбюджетных трансфертов и стимулирование регионального и муниципального самофинансирования, в т.ч. за счет привлечения финансовых ресурсов местного населения (например, практик инициативного бюджетирования) для выравнивания уровня социально-экономического развития регионов;
- в социально-экономической сфере – создание локальных преференциальных, преимущественно индустриальных, территорий с приоритетом их развития в приграничных, зачастую имеющих этнографические особенности (народы Северного Кавказа, КМНС), субъектах Федерации – Калининградской обл., Республике Крым и г. Севастополе, СКФО, ДФО, АЗРФ (для обеспечения национальной безопасности; преимущественно за счет создания особых экономических зон на территории субъектов Федерации, муниципальных образований или отдельных районах муниципальных образований) – для привлечения частных инвестиций, развития инфраструктуры, создания новых рабо-

¹⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

¹⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года».

чих мест, технологического развития территорий и др. и, как следствие, повышения уровня жизни и сокращение миграционного оттока местного населения и проч.

Таким образом, можно заключить, что, несмотря на указанные различия в целях региональной экономической политики в Указах 1996 № и 2017 г.²¹ («создание единого экономического пространства, с равными условиями социально-экономического развития для всех субъектов Федерации и приоритетным развитием регионов, имеющих особо важное стратегическое значение» и «сбалансированное, устойчивое социально-экономическое развитие регионов») их суть, а также методы реализации являются сходными.

В отношении региональной социальной политики в Указах 1996 г. и 2017 г. также произошли изменения.

Так, если целью региональной социальной политики в 1996 г. было онтологически нагруженное обеспечение населения едиными общегосударственными социальными стандартами и социальной защитой, то 21 год спустя – это трансформировалось в имеющее гносеологический характер обеспечение равных возможностей для населения в реализации своих прав, т.е. де-юре обеспечение равных возможностей при существующем де-факто материальном неравенстве (в частности, в 2022 г. декларируемые доходы 10% наиболее материально обеспеченного населения превышали доходы 10% бедных в 13,8 раз при рекомендуемом нормативе ООН не более 10 раз [13]), что приводит к ситуации, когда номинально для всех граждан страны открыто большинство социальных институтов, однако воспользоваться их услугами могут далеко не все (часто это встречается в области здравоохранения [14]).

Задачи региональной политики

Переходя от целей региональной политики к ее задачам, указанным в рассматриваемых нами нормативно-правовых актах, отметим уход от предложенной в 1996 г. структуры, где цели были соотнесены с направлениями политики (развитие федерализма и местного самоуправления, экономическая и социальная политика), а задачи с целями. В Основах полностью отсутствуют направления политики; цели и задачи (а также результаты) не увязаны между собой.

В то же время реализация задач, указанных в Основах, была обеспечена комплексом мероприятий, установленных Планом реализации Основ политики регионального развития²² (далее – План), направленных,

²⁰ Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

²¹ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

²² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р «План реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

по замечанию заместителя Председателя Правительства Д.Н. Козака, на «наращивание собственного экономического потенциала (территорий – К.Л) за счет опережающего развития малообеспеченных регионов» [15] и условно подразделяющихся на три блока (см. рис. 4).

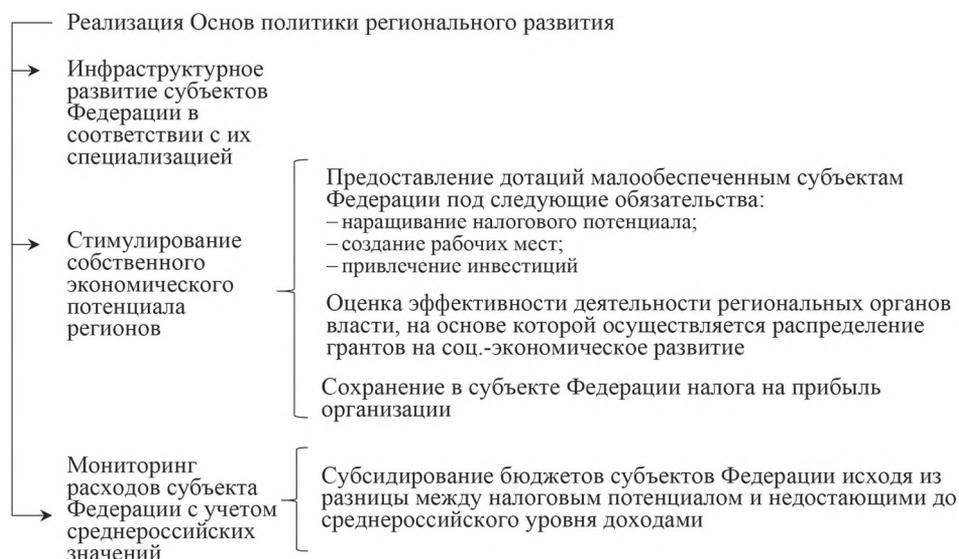


Рис. 4. Три блока мероприятий реализации региональной политики, обозначенных заместителем Председателя Правительства Д.Н. Козаком на совещании с вице-премьерами

Источник: составлено автором по [15].

Одним из ключевых направлений реализации Указа Президента 2017 г., предполагаемого в Плане²³, была разработка Стратегии пространственного развития Российской Федерации, подготовленная к началу 2019 г.²⁴ Сопоставление последних двух документов (относительно задач регионального развития и предлагаемых для их решения мероприятий), позволяет дополнительно обозначить некоторые тенденции.

Во-первых, отсутствие единой, четко определенной и однонаправленной программы реализации региональной политики. Например, в Стратегии²⁵ отсутствуют многие мероприятия, предусмотренные в Плане реализации Основ политики регионального развития²⁶.

²³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р «План реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

²⁴ Там же.

²⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

²⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р «План реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Во-вторых, наблюдается размывание направлений реализации задач во множестве дублированных между собой мероприятий (например, реализация задач обеспечения внутреннего экономического потенциала территорий и регулирования миграции сводится преимущественно к развитию региональной и межтерриториальной инфраструктуры, хотя последнее уже предусмотрено мероприятиями инфраструктурного обеспечения пространственного развития);

В-третьих, наиболее наполненное мероприятиями решение задачи инфраструктурного обеспечения пространственного развития предполагает, с одной стороны, дальнейшую эксплуатацию уже реализованных в прошлом проектов (Транссиб, БАМ, Большая Волга), с другой – развитие двух транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг», при преимущественной ориентации всех магистралей на обслуживание интересов экспортеров, а также международных организаций, в частности ООН²⁷.

В-четвертых, основные направления поддержки социально-экономического развития касаются геостратегических территорий (Калининградской обл., Республики Крым и г. Севастополя, СКФО, ДФО, АЗРФ), агломераций и преференциальных зон. Эта тенденция проходит красной нитью через все рассмотренные нами документы регионального развития.

Помимо этого, важным является появление в Стратегии²⁸ утерянного в Основах элемента экологического регулирования пространственного развития. До этого в Указе Президента 1996 г. он являлся частью социальной политики, а его значимость определяется доминирующей до настоящего времени идеологией устойчивого развития ООН [19].

Выводы

Попытаемся обобщить сказанное выше. Несмотря на активизацию с 2008 г. законотворческой деятельности, направленной на актуализацию регулирования процессов социально-экономического развития субъектов Федерации в связи с осложнением экономической и внешнеполитической обстановки, в целом *региональная экономическая политика не претерпела существенных изменений с момента распада СССР*. Ее основой как в 90-е гг. XX в., так и в настоящее время остается, с од-

²⁷ Так, в публикации заместителя министра транспорта Российской Федерации А.С. Цыденова отмечается, что обеспечение федеральными органами власти «мер по решению проблем функционирования и повышению конкурентоспособности Транссиба» связано с включением последней «в проекты Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) ООН в качестве приоритетного маршрута в сообщении между Европой и Азией» [16, с. 4]. По мнению Д.А. Биричевского, такое участие должно было позволить регионам Сибири и Дальнего Востока активизировать свое экономическое и научно-техническое взаимодействие с зарубежными странами и партнерами [17] (указанное мнение поддерживается и некоторыми другими исследователями [18]). Однако до настоящего времени сложно оценить справедливость и реальность такого подхода.

²⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

ной стороны, приоритетное развитие геостратегических территорий (Калининградской обл., Республики Крым и г. Севастополя, СКФО, ДФО, АЗРФ), преимущественно путем создания в них локальных преференций, с другой – стимулирование субъектов Федерации на развитие внешнеэкономической деятельности (а не на активизацию процессов межрегиональной кооперации и взаимодействия).

Несмотря на так и не подтвердившуюся за тридцать лет эффективность подобной политики, а также существенно изменившихся с 2022 г. условий хозяйствования, аналогичный шаблон планируется к реализации и в новых субъектах Российской Федерации – в Донецкой и Луганской народных республиках (ДНР и ЛНР), Запорожской и Херсонской областях²⁹.

В отношении политики *развития федеративных отношений* также не достигнут существенный прогресс. В целом программа мероприятий в данном направлении сводится к установлению зависимости между степенью эффективности ведения регионального хозяйства (оцениваемого как рост налоговых поступлений) и размерами трансфертных платежей из федерального центра.

В некоторой степени претерпела изменения *региональная социальная политика*, а именно ее основные направления – уровень жизни граждан и система расселения (миграция). Так, на первоначальном этапе (90-е гг. XX в.) данная политика имела более социально ориентированную направленность и предполагала выравнивание пространственной дифференциации путем обеспечения всего населения набором социальных гарантий. Позднее был осуществлен переход от гарантированного набора к гарантированной возможности его использования, при этом последние (возможности) предполагается увязать с системой расселения: у жителей городских и сельских агломераций они окажутся шире, чем у жителей прочих муниципальных образований (в первую очередь за счет развития социальной инфраструктуры). Последнее согласуется со мнением А.И. Костяева³⁰.

Можно заключить, что *региональная политика России в полной мере продолжает соответствовать неолиберальной парадигме хозяйствования*, основными принципами которой являются:

- адресность поддержки (как в отношении групп населения, так и отдельных регионов);
- примат количественной оценки над качественной (достижение или недостижение показателей, характеризующих различные региональные параметры, в целом не оказывает существенного влия-

²⁹ Федеральный закон от 28 декабря 2022 г. № 564-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³⁰ Гурьянов С. Расселись тут: в России появится почти 2 тыс. сельских агломераций. Как реализуют инициативу по развитию опорных населенных пунктов и прилегающих территорий // Известия. 2023. 26 апреля. URL: <https://iz.ru/1503447/sergei-gurianov/rasselis-tut-v-rossii-poiavitsia-pochti-2-tys-selskikh-aglomeracii> (дата обращения: 11.06.2023).

ния на реальную социально-экономическую динамику (например, уровень эффективности исполнения государственной программы развития СКФО был оценен в 100%³¹);

- ориентация на глобальное управление (поддержка программ международных организаций, стремление к активизации международной торговли на всех уровнях (национальном, региональном).

В результате реализации данных принципов социально-экономическое развитие субъектов Федерации становится все более конкурентным и поляризованным, т.е. воспроизводится модель пространственного социально-экономического развития, обозначенная М. Фуко как *общество, формализованное по модели конкурентоспособного предприятия*, в котором «политика не должна затрагивать экономическую игру..., установив определенные механизмы вмешательства, чтобы помочь тем, кто в этом нуждается, в тот и только тот момент, когда они в этом нуждаются» [20, с. 263].

Список литературы

1. *Минакир П.А.* Пространственная неоднородность России и задачи региональной политики // Журнал Новой экономической ассоциации. 2011. № 10 (10). С. 150–153.
2. *Сулакшин С.С., Лексин В.Н., Швецов А.Н., Реймер Л.А., Малчинов А.С., Орлов И.Б.* Региональное измерение государственной экономической политики России / под общ. ред. А.С. Малчинова; Центр проблемного анализа и государственного управленческого проектирования. М.: Научный эксперт, 2007. 200 с.
3. *Федякин А.В., Федякин И.В., Наугольных В.В., Лобанов М.А., Баймлер О.Р.* Региональная политика: институты, субъекты, технологии. М.: Социально-политическая мысль, 2021. 347 с.
4. *Сенчагов В.К., Багин А.М., Губин Б.В., Дадалко В.А., Иванов Е.А., Казанцев С.В., Корнев Н.Г., Логвина А.М., Львов Л.С., Мальцева И.Г., Павлов В.И., Потапов В.А., Рогова О.Л., Румянцева Е.Е., Абалкин Л.И., Гранберг А.Г.* Проблемы модернизации государственно-территориального устройства России. Перспективы социально-экономического развития регионов в условиях их интеграции и создания новых субъектов Российской Федерации. 2-й этап. Обеспечение национальных интересов России в процессе модернизации ее государственно-территориального устройства // Региональная экономика: теория и практика. 2004. № 11. С. 24–111.
5. Оптимизация территориальных систем / под ред. С.А. Суспицына; ИЭОПП СО РАН. Новосибирск, 2010. 632 с.
6. *Минакир П.А.* Российское экономическое пространство: стратегические тупики // Экономика региона. 2019. Т. 15. № 4. С. 967–980.
7. *Швецов А.Н.* Общесистемная и селективная государственная региональная политика // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2009. № 2. С. 38–50.

³¹ Эффективность исполнения госпрограммы по развитию СКФО составила 100%. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/effektivnost_ispolneniya_gosprogrammy_po_razvitiyu_skfo_sostavila_100.html (дата обращения: 14.06.2023).

8. *Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И.* Центр и периферия в региональном развитии / отв. ред. Г. А. Приваловская; АН СССР, Ин-т географии. М.: Наука, 1991. 167 с.

9. *Сухарев О.С.* Региональная экономическая политика: структурный подход и инструменты (теоретическая постановка) // Экономика региона. 2015. № 2 (42). С. 9–22.

10. *Павлов К.В.* Методологический аспект в формировании региональной экологической политики // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 17. С. 2–6.

11. *Шейман Д.И., Щедровицкий П.Г.* Институциональные механизмы пространственного развития // Формула развития: сборник статей: 1987–2005. М.: Архитектура-С, 2005. С. 132–157.

12. *Щедровицкий П.Г.* Государственная политика регионального развития в РФ: проблемы и перспективы // Формула развития: сборник статей: 1987–2005. М.: Архитектура-С, 2005. С. 199–223.

13. *Федосеева Ю.А.* Развитие системы государственного регулирования заработной платы в Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук. Самара, 2015. 211 с.

14. *Шеломенцев, А.Г., Гончарова К. С.* Численное исследование зависимости структуры расходов домохозяйств от уровня их доходов в контексте концепции самосохранительного поведения // Экономика региона. 2020. Т. 16. № 3. С. 791–806.

15. *Козак Д.Н.* Доклад заместителя Председателя Правительства РФ Д.Н. Козака на совещании Председателя правительства с вице-премьерами 5 июня 2017, Горки, Моск. обл. URL: <http://government.ru/news/27964/> (дата обращения: 09.06.2023).

16. *Цыденов А.С.* «Восток – Запад»: состояние и перспективы развития международного транспортного коридора // Транспорт Российской Федерации. Журнал о науке, практике, экономике. 2014. № 5 (54). С. 4–7.

17. *Биричевский Д.А.* Усиление российского присутствия в Центральной Азии с использованием механизмов ООН // Вестник МГИМО Университета. 2011. № 6 (21). С. 91–95.

18. *Изотов Д.А., Сулов Д.В.* Совместный научный семинар ЭСКАТО ООН и ВТО по торговым проблемам в регионе АТР // Пространственная экономика. 2012. № 2. С. 176–179.

19. *Гончарова К.С.* Институциональные механизмы адаптации населения в контексте интеграции современных подходов // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2022. № 5. С. 98–125.

20. *Фуко М.* Рождение биополитики. Курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1978–1979 году; пер. с фр. А.В. Дьяков. СПб.: Наука, 2010. 448 с.

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник — руководитель Центра федеративных отношений и регионального развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: buchvald@mail.ru

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ*

Принятая в 2019 г. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. не просто по-прежнему остается в поле зрения экономистов-теоретиков и практиков государственного управления, но и во многом продолжает олицетворять собой всю сложность и противоречивость системы стратегического планирования в стране. Конечно, приходится признать, что многие исходные посылки разработки этой Стратегии сложились не вполне удачно. Так, не удалось принять многократно предлагавшуюся в разных вариантах Концепцию государственной региональной политики и на этой основе осуществить содержательное и целевое разграничение понятий «региональное развитие» и «пространственное развитие». Вопреки логике подготовки документов стратегического планирования, которая была закреплена уже в начальной версии Федерального закона № 172, Стратегия пространственного развития разрабатывалась и утверждалась в отсутствие «базового» документа, определяющего стратегические задачи социально-экономического развития страны на перспективу. Негативную роль сыграло и фактическое отсутствие глубокой научно-общественной экспертизы данной Стратегии. Формально различных обсуждений было немало. Один проект документа сменялся другим, но вносившиеся замечания и предложения, как правило, оставались без должного внимания, в результате чего эти обсуждения не давали позитивного результата. В итоге получилось так, что обсуждались одни варианты Стратегии, а был принят иной. Как следствие, пробелов в данной Стратегии оказалось больше, чем значимых продвижений. Большинство этих пробелов хорошо видны и сегодня и, безусловно, нуждаются в серьезной проработке.

* Бухвальд Е.М. Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития / Е.М. Бухвальд // Федерализм. – 2023. – Т. 28, № 1(109). – С. 80-98 – https://elibrary.ru/download/elibrary_50422676_76363961.pdf

Лакуны Стратегии пространственного развития

Можно с полной уверенностью говорить, что принятая в 2019 г. Стратегия пространственного развития (СПР)¹ *была и остается одним из наиболее спорных и сложно реализуемых документов* в национальной системе стратегического планирования. Это порождено таким *недостатком СПР*, как отсутствие достаточного согласования целей и инструментов пространственного регулирования с развитием экономико-правовых основ федеративных отношений, а также российской системы местного самоуправления. Сказанное в полной мере касается очевидной неадекватности институционально-инструментального аппарата СПР, страдающего не только явной неполнотой, но, главное, отсутствием четкой связи между декларируемыми институтами и инструментами пространственного стратегирования и теми целями в этой сфере, которые они, согласно СПР, должны были бы реализовать. Наконец, вне СПР остается и вопрос о ее экономическом и правовом обеспечении, в т.ч. в рамках законодательного регулирования всех сторон государственной политики регионального развития [1; 2].

Однако многочисленные критические замечания, появившиеся сразу после принятия этого документа, следует трактовать не как отрицание важности данного направления социально-экономического стратегирования, а как *необходимый этап накопления теоретико-методологического потенциала* такого стратегирования и его практического воплощения. В ходе этой работы был сформирован большой блок предложений для подготовки обновленного варианта СПР. В этой связи на Санкт-Петербургском форуме по стратегическому планированию в октябре 2021 г. представителями Минэкономразвития Российской Федерации высказывались намерения подготовить подобный документ к лету 2022 г. Однако на указанном временном рубеже появилась не полная новая редакция СПР, а лишь блок изменений и дополнений к этому документу². Эти изменения и дополнения содержат ряд продвижений в сфере методологии и практики пространственного стратегирования. Но в большинстве своем критические замечания в адрес СПР, высказанные за последние несколько лет, так и остались нереализованными [3; 4]. Соответственно, на аналогичном Форуме 2022 г. отмечалось, что радикальное обновление СПР остается в числе наиболее значимых задач в плане укрепления концептуальных основ практики стратегического планирования в стране. Однако сегодня попытки дальнейших корректировок и пролонгации имеющегося варианта СПР *едва ли уместны*.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года» (в ред. от 30 сентября 2022 г.) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 июня 2022 г. № 1704-р «Об изменениях, которые вносятся в Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_420383/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/

Скорее всего, такую работу следует осуществить после истечения срока действия нынешней СПР (2025 г.), опираясь на ключевые положения еще ожидаемой «базовой» Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. Это касается и интеграции СПР с системой тех документов, которые в последнее время существенно расширили институционально-инструментальный аппарат всей практики стратегического планирования в стране (национальные проекты, приоритетные цели развития и пр.).

Таким образом, в ходе дальнейшего обновления СПР предстоит существенно конкретизировать сущность и механизм реализации как уже обозначенных в ней институтов пространственного регулирования, так и тех, которые были представлены в этом документе в самое последнее время. В данной статье мы остановимся на двух тесно взаимосвязанных институциональных составляющих СПР, которые сегодня представляются не только весьма значимыми, но и наиболее близкими к стадии практической реализации в рамках государственной политики пространственного регулирования. Это проблемы регулирования агломерационных процессов и пространственные аспекты реформирования системы российского местного самоуправления.

Курс на агломерации: безусловный приоритет или взвешенный подход?

Как показывают исследования, интерес нашей экономической науки к проблематике агломераций носит волнообразный характер. Дискуссии о выгодах агломерационных процессов и необходимости их государственной поддержки то активизируются, то затухают. Очевидно, что задача качественной актуализации СПР не может быть решена *без дальнейшей конкретизации роли агломераций* в пространственном развитии российской экономики.

Агломерации – это важный и динамично развивающийся компонент пространственной структуры российской экономики и, соответственно, значимый объект государственной политики пространственного регулирования. Не случайно, вопрос об агломерациях занял центральное место в дополнениях к СПР, принятых в 2022 г. В рамках этих изменений появился институт не только крупных и крупнейших, но и прочих городских агломераций. Согласно последней версии СПР, городская агломерация – совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 250 тыс. чел., связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в т.ч. трудовыми, и социальными связями.

Соответственно, дополнения заметно расширили количественные рамки агломераций в смысле числа жителей (минимально от 250 тыс. вместо 500 тыс. чел. ранее). Сегодня такие агломерации – *половина населения страны и почти 3/4 ее ВВП*. При известных ого-

ворках позитивный социально-экономический эффект агломераций получил достаточное подтверждение как в отечественной, так и в зарубежной практике. Исследования показали, что именно в пределах агломераций имело место наиболее быстрое восстановление хозяйственной деятельности и, в частности, сферы малого и среднего предпринимательства (МСП), после негативного воздействия пандемии коронавируса, прежде всего за счет быстрой адаптации малого бизнеса к новым формам деятельности, перехода на интернет-услуги, удаленную работу посредством онлайн-торговли, доставку продукции и товаров [5; 6; 7].

Действительно, принято считать, что агломерационный процесс обеспечивает своего рода синергетический эффект, существенно повышающий эффективность хозяйственных процессов и социального развития в пределах составляющих агломерацию территорий. Однако на деле *источники благоприятного влияния агломерационных процессов* на социально-экономическое развитие территорий в пределах и за рамками агломераций *не столь очевидны*, если не считать традиционного расчета регионов на федеральную финансовую или иную целевую поддержку агломераций, прежде всего как перспективных точек роста российской экономики.

Мы разделяем позицию, согласно которой в большинстве случаев позитивное влияние агломераций на развитие территорий может быть реализовано при двух обстоятельствах:

- если параллельно агломерационным процессам в них будет идти образование кластерных структур широкого профиля (производство + наука + образование), использующих взаимное компактное расположение, общий кадровый потенциал, единую систему инфраструктурного и информационного обеспечения, развитые логистические структуры и пр.
- если будут сформированы механизмы, обеспечивающие вынос позитивного социально-экономического эффекта агломераций на сопредельные территории (например, через систему филиальных подразделений, кооперационных связей, в т.ч. с участием субъектов малого и среднего предпринимательства).

Следует обратить внимание на то, что теперь в СПР указывается на «несбалансированное пространственное развитие» имеющихся агломераций, хотя по традиции смысл подобной несбалансированности (чего с чем?) в СПР остается практически нераскрытым. По нашему мнению, такую несбалансированность можно понимать в нескольких ракурсах.

Во-первых, как тренд разрастания «сверхагломераций», когда позитивные социально-экономические эффекты агломерационных процессов во многом перекрываются их явным негативом (социально-экономические и логистические нагрузки перенаселенности территорий; экологические проблемы и пр.). В этом смысле мы видим позитивной введенную в СПР оговорку относительно развития агломераций в Российской Федерации не вообще, а в противовес избыточному раз-

растанию двух столичных агломераций (Москвы и Санкт-Петербурга). Правда, следует признать, что подобная задача в разного рода плановых документах ставилась уже не один раз, однако значимого продвижения в этом направлении достигнуто так и не было. К сожалению, СПР также не предлагает практических путей или хотя бы общего алгоритма решения этой задачи.

Во-вторых, названную выше несбалансированность можно понимать как неравномерность в степени инфраструктурной и иной обеспеченности образующих агломерацию территорий с преимуществом в экономическом развитии и в качестве жизни населения, которое получают центральные территории агломерации.

Наконец, в-третьих, данная несбалансированность характеризуема как следствие типичных (особенно для крупных агломераций) тенденций стягивания наиболее значимых форм экономической активности в центр этих агломераций. При этом все окраинные территории агломераций в известной степени утрачивают хозяйственную значимость и постепенно трансформируются в преимущественно селитебные и рекреационные пространства. Данный тренд нельзя рассматривать как безусловно отрицательный, однако он, как показывает опыт многих агломераций, в т.ч. и за рубежом, нуждается в мониторинге и в наличии определенных регулирующих рамок [8; 9; 10].

В результате выявляется *явное противоречие ряда положений СПР*. В одних случаях этот документ как на приоритетную задачу указывает на необходимость сокращения внутрирегиональных социально-экономических различий, в других — акцент делается на формирование агломераций, которые, как показывает отечественный и зарубежный опыт, в силу названного выше тренда стягивания могут вести не к сокращению, а к усилению внутрирегиональных различий по параметрам экономической активности.

В настоящее время эксперты сходятся во мнении, что активное формирование мегаполисов и агломераций, ставка на них как на локомотивы роста российской экономики реально диктуют новые требования к системам государственного и муниципального управления, формируют новые критерии эффективности и устойчивости систем расселения и размещения производительных сил. Однако на данный момент практика становления таких систем управления и тем более стратегирования для агломерационных образований находится на самом начальном этапе. Очевидно отсутствие необходимых единых правовых норм, институциональных предпосылок и методических рекомендаций, касающихся оптимальной пространственной локализации агломераций, в т.ч. в рамках существующей административно-территориальной организации в стране.

Остаются нераскрытыми в достаточной мере и многие иные вопросы развития и регулирования агломерационных процессов. В частности, вопрос, *мыслимо вообще ли введение единых критериев агломераций* для крайне различных по всем экономическим, социальным и иным

параметрам субъектов Федерации. Теперь СПР фиксирует новые, более либеральные параметры агломераций, однако не дает ответа на вопрос о том, возможно ли и нужно ли стимулировать и тем более неким образом формализовать создание агломераций в субъектах Федерации с относительно меньшей численностью населения, тем более что в научной литературе рассматривается возможность создания не только городских, но и сельских агломераций [11].

Остается дискуссионным и соотношение понятий «агломерация» и «мегаполис», *часто употребляемых как синонимы*. В частности, не ясно, обязательно ли мегаполис должен представлять собой агломерационное образование; на какую из этих институций должно распространяться формирование особых систем территориального управления на основе той или иной реорганизации системы местного самоуправления. Действительно, при всех возможных различных количественных и качественных признаках современных агломераций таковые в институциональном плане всегда представляют собой совокупность муниципальных образований, которые так или иначе должны действовать как единое целое и при этом тесно взаимодействовать с органами управления субъекта Федерации.

Этот круг вопросов в законопроекте по агломерациям был представлен явно неудовлетворительно, а в новой редакции СПР он обойден практически полностью [12]. В этой связи по-прежнему принципиально важными остаются и вопросы о том, как должны управляться агломерационные образования и каким образом процессы агломерирования скажутся на организации системы субрегионального управления. Эти два обстоятельства тесно взаимосвязаны, поскольку та или иная модель управления агломерациями в силу их особой значимости для экономики региона неизбежно должна органично вписываться в систему субрегионального, прежде всего муниципального, управления, действующую в данном субъекте Федерации.

Пока же в отсутствие целевого федерального закона (есть только законопроект³) остается неясным, *каким должно быть формальное закрепление статуса агломерации*: необходимо ли такое закрепление и, если да, то как и кем оно должно осуществляться? Не ясно, будут ли федеральным центром продиктованы регионам те или иные модели управления имеющимися у них различными агломерациями или каждый из них по факту будет свободен в выборе такой организации.

Остаются за рамками исчерпывающего понимания механизмы позитивного агломерационного эффекта для развития территорий, хотя, скорее всего, именно формирование таких механизмов *должно быть основной задачей государственного регулирования в сфере агломерационных процессов*. Федеральные и, особенно, региональные источники в этом смысле полны оптимизма и радужных перспектив. В регионах

³ Проект федерального закона «О городских агломерациях» (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 01/05/09-20/00107906) (не внесен в ГД ФС РФ).

принимаются свои законы об агломерациях, хотя в отсутствие соответствующего федерального законодательства эти документы имеют декларативный характер⁴. По существу, в настоящее время они вправе лишь интерпретировать нормы Федерального закона № 131 2003 г.⁵ Соответственно, региональные агломерации лишь постольку юридически правомочны, поскольку они не выходят за рамки положений этого закона [13].

В этой связи многие эксперты высказывают мнение, что особый закон по агломерациям вообще не нужен, т.к. можно обойтись дополнениями к Федеральному закону № 131 (ст. 8 и гл. 9) по вопросам межмуниципального сотрудничества. Однако мы полагаем, что *такой закон необходим*, прежде всего для того, чтобы определить наиболее важные регулирующие позиции публичной власти в контексте воздействия агломераций на функционирование системы местного самоуправления в пределах агломерации, а также в целях обеспечения их позитивного эффекта на социально-экономическое развитие территорий.

Решение этих задач возможно только на основе институционально-правовых норм, обеспечивающих эффективные управленческие процессы в агломерациях, в т.ч. на принципах стратегирования. Проведенные исследования показали, что возможны три основные схемы управления социально-экономическим развитием в более характерных для России моноцентричных агломерациях.

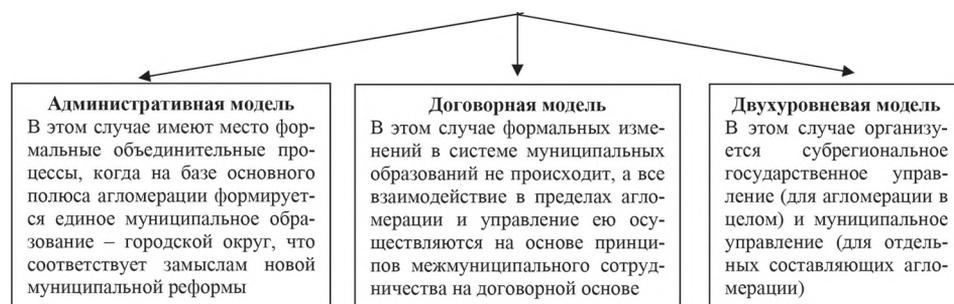


Рис. 1. Формирование систем управления в моноцентричной агломерации

Источник: составлено автором.

Очевидно, что эти модели управления агломерациями, чтобы иметь правовую основу своего применения на практике, должны закрепляться законодательно. При этом выбор той или иной модели должен определяться специфическими условиями формирования и функционирования конкретной агломерации и, в конечном итоге, решаться самим

⁴ См., напр.: Закон Кемеровской области – Кузбасса «О создании и развитии агломераций в Кемеровской области – Кузбассе» от 24 марта 2022 г. № 28-ОЗ.

⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

населением, например, путем проведения межмуниципального референдума. Вместе с тем следует обратить внимание на то, что договорная и административная модели управления агломерационными образованиями формально в принципе могут быть реализованы на действующей законодательной базе.

Договорная модель целесообразна, если агломерационные процессы затрагивают несколько субъектов Федерации (например, Москву и Московскую область; Санкт-Петербург и Ленинградскую область) или, если процесс формирования агломераций носит четко выраженный полицентричный характер (Кузбасс). Никакие законодательные новации в данном случае не востребованы.

Административная модель возможна лишь в том случае, если федеральный законодатель вернет субъектам Федерации (как это было до муниципальной реформы 2003 г.) право на создание системы субрегионального государственного управления. В этом случае агломерация в целом будет управляться (в пределах переданных ей полномочий) подразделением государственной власти субъекта Федерации. Соответственно, все поселения – составляющие агломерации – остаются в статусе муниципальных образований и продолжают выполнять все полномочия по вопросам местного значения за исключением коллективно переданных органам управления агломерации.

Необходимо также иметь в виду, что выбор системы управления для агломерационных образований в перспективе во многом зависит от возможных реорганизаций системы субрегионального управления в целом. Так, при введении перемен, предусмотренных новым законопроектом по местному самоуправлению⁶ (а именно ликвидация поселенческих и внутригородских муниципальных образований), по сути, единственно возможной станет административная модель управления городской агломерацией (единый городской округ). Это будет обусловлено тем, что поселения, утратившие свой муниципальный статус, уже не смогут вступать в договорные отношения по формированию и функционированию агломерационного образования.

Проанализированные нами примеры создания и деятельности агломерационных образований говорят о наличии в регионах России интересных инициатив по определению целевых задач агломерации и по созданию систем управления ими [14; 15; 16]. Однако из-за отсутствия федеральной законодательной базы, а также дефицита финансовых и институциональных ресурсов многие декларируемые в регионах России агломерации в итоге пока существуют лишь на бумаге. Как показывают исследования, часто складывается ситуация, при которой изначальные импульсы к созданию агломерации и систем

⁶ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (внесен в Государственную Думу РФ в 2021) // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

управления ею со временем начинают угасать, сужаясь до осуществления рядом муниципалитетов нескольких проектов далеко не первостепенного значения [17]. В этом смысле от обновленной СПР потребуется алгоритм идентификации реально функционирующих и перспективных агломераций, а также указания на то, на какие виды государственной поддержки могут рассчитывать именно такие агломерационные образования.

Местное самоуправление и его роль в регулировании социально-экономического пространства страны

Наряду с агломерациями важную роль в формировании пространственной структуры страны и ее экономики играет *система институтов местного самоуправления*.

Вопрос о месте и роли муниципального звена управления в формировании и регулировании социально-экономического пространства Российской Федерации исследован недостаточно. Чаще всего данный круг проблем рассматривался и рассматривается в более общем плане, а именно с точки зрения участия органов местного самоуправления в практике стратегического планирования в целом. Такой подход вполне правомерен, учитывая, что в современных условиях успешное решение задач хозяйственного и социального развития территорий возможно только при использовании методов стратегического управления. Это требование в полной мере касается и влияния системы местного самоуправления на тренды пространственного развития регионов и страны в целом.

Влияние институтов самоуправления на эти тренды многообразно. В данном случае хотелось бы обратить внимание на один из аспектов такого влияния — *пространственные аспекты взаимодействия различных органов муниципального управления и населения как основного актора в деятельности системы местного самоуправления*. Значимость такого взаимодействия прямо вытекает из сущности местного самоуправления, сочетающего в себе признаки института публичной власти и одновременно института гражданского общества. В формальном аспекте пространственные аспекты взаимодействия местного самоуправления с населением характеризуются степенью приближенности населения к органам местного самоуправления. Соответственно, эти аспекты взаимодействия определяются возможностью использования населением непосредственных форм народовластия как необходимого механизма реализации его инициатив и ответственности за социально-экономическую ситуацию на местах (гл. 5 Федерального закона № 131⁷). В практическом плане пространственные аспекты функционирования институтов местного самоуправления характеризуются действием ор-

⁷ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

ганизационных структур, опосредующих взаимодействие населения и органов муниципального управления.

Муниципальная реформа 2003 г. хотя и достаточно формально и в итоге не очень удачно, но *все же ориентировалась на приближение местного самоуправления к населению* через обязательность создания поселенческого звена муниципалитетов. Это давало наилучшие возможности для прямого контакта населения и органов муниципального управления и, соответственно, для реализации непосредственных форм народовластия (собрания, сходы граждан, местные референдумы и пр.) и, значит, инициатив и ответственности населения по социально-экономическому развитию территорий [18; 19]. Для аргументации данной позиции достаточно обратиться к ряду положений названного выше закона. Например, в качестве ключевого принципа формирования пространственной сети муниципальных образований в регионах страны закон вводил понятие доступности, причем отдельно для различных видов муниципальных образований.

Так, закон устанавливал, что границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав; соответственно, границы городского округа, муниципального района – с учетом транспортной доступности их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений (населенных пунктов), входящих в их состав.

Корректность этих критериев доступности неоднократно подвергалась критике. Например, критерий пешей доступности явно не может быть универсальным: то, что доступно молодому человеку, не по силам пожилому. Это справедливо и для критерия транспортной доступности, поскольку уровень развития дорожной сети и транспортной обеспеченности населения в отдельных поселениях даже в пределах одного региона, как правило, различен.

Кроме того, в смысле пространственно-демографической равномерности локализации институтов местного самоуправления и их приближенности к населению реформа, начатая сообразно Федеральному закону № 131 2003 г., имела двойственный эффект. В одних случаях за счет создания поселенческих муниципалитетов местное самоуправление действительно приближалось к населению, в других – в результате ликвидации внутригородских муниципалитетов отдалялось от него. В итоге возникли очень крупные единые муниципалитеты с населением от нескольких сот тысяч и до миллиона человек, где «самоуправление населения» – фикция, чьи органы управления не могут не переродиться в низовые структуры государственной власти [20].

Сегодня намерение реформаторов явно иное: институт российского местного самоуправления предполагается формально сохранить, но *на деле существенно отодвинуть его подальше от населения*. Появившийся законопроект, во многом по-иному трактующий

принципиальные основы российского местного самоуправления, фактически отказывается от идеи пространственной оптимальности локализации институтов местного самоуправления, прежде всего относительно локализации низового и наиболее распространенного звена этих институтов — поселенческих муниципалитетов, которые просто прекращают свое существование. В результате радикально меняется пространственная структура страны и ее экономики. Из 20 тыс. действующих муниципалитетов при условии реализации реформы в стране *останется примерно 2 300 муниципалитетов* (не считая внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения; без «новых» территорий Российской Федерации). Иначе говоря, вместо около 6–7 тыс. чел. населения на одно муниципальное образование (в среднем), эта планка после реформы может повыситься до примерно 60 тыс. чел.

Формально критерий доступности местного самоуправления для населения в законопроекте сохраняется, но только для городских и муниципальных округов. Границы таковых, согласно законопроекту, как правило (так в законопроекте) должны устанавливаться с учетом транспортной доступности населения до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав этих округов.

Отказ от использования поселенческого звена места самоуправления в данном законопроекте аргументируется слабостью экономической (прежде всего бюджетной) базы данной категории муниципалитетов, обуславливающей их неспособность в полной мере выполнять возложенные на них полномочия по вопросам местного значения. Фактически констатируется, что поселенческий уровень муниципалитетов — основная идея муниципальной реформы 2003 г. — с экономической точки зрения так и не состоялся.

Однако, по нашему мнению, более правильно говорить о провале не идеи поселенческого звена муниципальной организации в стране, а о несостоятельности всех многочисленно дававшихся заверений радикально укрепить финансово-экономическую базу этих муниципалитетов, дав им реальные возможности двигаться по пути устойчивого саморазвития. К тому же данный шаг (ликвидация поселенческих муниципалитетов) может критически сказаться на усилиях по выживаемости малых городов и иных подобных поселений. Из примерно 800 малых городов современной России 60% — это городские поселения. Лишившись собственной муниципальности, *они утратят возможности, стимулы и практические инструменты проведения собственной политики* для их экономической и социальной стабилизации. А за этим может последовать *утрата значительной части активного населения* этих городов.

Конечно, значимость формального критерия доступности в современной системе местного самоуправления не стоит преувеличивать.

В большинстве экономически развитых стран преобладающим является тренд укрупнения низовых структур территориального управления.

Это связано с тем, что доступность этих структур для населения в настоящее время определяется уже не «ногами» и не автобусами, а развитием современных информационно-коммуникационных систем. Именно они обеспечивают возможность быстрого обращения населения к данным структурам управления, действующим и как институты местного самоуправления, и как низовые структуры общего администрирования [21]. В этом смысле *рассматриваемый законопроект*, скорее, не отражает современную модель деятельности местного самоуправления, а *ориентирован на ситуацию примерно 50-летней давности*.

Традиционным методом восполнения ниши между населением и территориально отдаленными институтами местного самоуправления (уровень район – город) выступают назначаемые сверху местные поселковые или районные (в городах) администрации. Такие администрации до муниципальной реформы 2003 г. во множестве действовали в тех субъектах Федерации, где устанавливался районно-городской принцип организации местного самоуправления. Эти администрации не избирались населением, а назначались главами городских (районных) органов местного самоуправления и экономически обеспечивались на основе системы сметного финансирования.

После установления в ходе реформы 2003 г. обязательности поселенческого уровня местного самоуправления потребность в названных выше местных администрациях существенно сократилась. Основным ареалом их деятельности стали крупные города – городские округа, действующие как единые муниципальные образования [22]. На этой ситуации мало сказались принятые в 2017 г. законодательные поправки, возвращавшие возможность создания внутригородских муниципальных образований в городах нефедерального значения. Это связано с тем, что после формального установления такой возможности ею на деле воспользовались только четыре города Российской Федерации (Самара, Киров, Челябинск, Махачкала). Новым ареалом для системы местных назначаемых администраций (еще в пределах действующего законодательства) могут стать такие единые муниципальные образования как *муниципальные округа*. Они были законодательно введены в практику российского местного самоуправления в 2019 г. и по последним имеющимся данным на начало 2022 г. их насчитывается 180⁸.

Предполагаемая новым законопроектом ликвидация поселенческих муниципалитетов *может существенно усилить значимость института местных (поселковых) администраций* как органов низового территориального управления. Населению не так важно, от кого оно получает муниципальные блага и услуги – от избираемых органов местного самоуправления или от назначаемых сверху поселковых администраций; главное – это наличие соответствующих полномочий и обеспечивающих их экономических ресурсов.

⁸ База данных показателей муниципальных образований // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm>

Но все же приходится признать, что переход от поселенческих муниципалитетов к поселковым администрациям *может нанести ущерб интересам населения*, поскольку эти администрации:

- не избираются населением и не несут перед ним ответственности за исполнение полномочий по вопросам местного значения, т.к. в данном случае они законодательно не устанавливаются;
- не могут распоряжаться муниципальным имуществом и земельными угодьями;
- не попадают под действия законодательства об общественном контроле⁹;
- не обязаны содействовать широкому применению непосредственных форм народовластия и пр.

Как мы полагаем, если будет иметь место широкое возвращение к использованию института поселковых (немуниципальных) администраций, деятельность таковых с целью защиты интересов населения должна получить определенное законодательное регулирование, например, по минимальному кругу выполняемых функций, по созданию при данных администрациях наблюдательных советов от населения и пр.

Вместе с тем в последнее время наблюдается еще одна инициатива по заполнению «пространства» между органами местного самоуправления и населением. Это — ныне активно продвигаемый институт местных сообществ. В рамках работы XX Форума по стратегическому планированию (октябрь — ноябрь 2022 г.) эту идею отстаивал А.Н. Диденко, председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению¹⁰. По его мнению, названные сообщества имеют целью воплощать пространственно-территориальное единство (? — *Е.Б.*) населения с учетом сущностных (? — *Е.Б.*) критериев его обособления. По мнению А.Н. Диденко, необходимо определить не только правовой статус таких сообществ, но и принципы их организации и деятельности; порядок и механизмы их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Таким образом, местные сообщества должны в итоге стать не только субъектами локального развития, но и особым источником публичной власти (?! — *Е.Б.*), формирующим начала деятельности институтов гражданского общества и определяющим стратегическое развитие территорий.

По мнению А.Н. Диденко, необходимо выделить следующие наиболее важные формы участия местных сообществ в осуществлении самоуправления населения: правотворческая инициатива граждан; инициативные проекты; территориальное общественное самоуправление; институт старост населенных пунктов; публичные слушания;

⁹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/

¹⁰ Диденко А.Н. Региональные и местные сообщества как субъект стратегического развития территорий // XX Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России». URL: <https://forumstrategov.ru/rus//doc.html>

общественные обсуждения; собрание граждан; конференция граждан; опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления. При этом пространственный горизонт деятельности местных сообществ может быть определен как их участие в выработке стратегии развития муниципального образования; развитие социальных практик, включая добровольчество и благотворительность; генерация инициатив, в т.ч. по обустройству территорий, по решению вопросов ЖКХ, экологии, по осуществлению общественного контроля и пр. В настоящее время правовое закрепление этих инициатив (форм самодеятельности) населения носит разнородный характер, в связи с чем единообразное узаконение института местных сообществ может иметь большой практический смысл для обеспечения достойного участия населения в решении экономических, социальных и иных проблем на территориальном уровне.

В этом смысле активное развитие и тем более законодательное закрепление местных сообществ видится как попытка компенсации проблемных сторон нового законопроекта по местному самоуправлению, хотя для осуществления этой функции сообществ на практике еще потребуется тщательная методическая проработка. Можно сказать, что в решении названных выше задач сообщества несколько не вытесняют, а, напротив, как бы *дополняют действующую систему местного самоуправления.*

Однако во многом данная новация вызывает определенные сомнения. Так, нет полной ясности относительно того, чем конкретно сообщества могут существенно дополнить (улучшить) действующую практику местного самоуправления. В еще большей мере это касается вопросов о том, как сообщества могут быть источником публичной власти и как в системе публичной власти сообщества будут делить полномочия по развитию территорий с институтами местного самоуправления. Действительно, наделение местных сообществ публичными полномочиями неизбежно приведет к формированию еще одной сферы разграничения таких полномочий, а именно между сообществами и действующими органами местного самоуправления. Как мы полагаем, это может привести в деятельность органов управления на местах ненужные усложнения, дезориентировать население с точки зрения определения инстанций, полномочных решать те или иные проблемы на местах.

* * *

Оба рассмотренных направления совершенствования институциональных основ пространственного стратегирования (развитие агломераций и местного самоуправления) во многом сводятся к задаче формирования устойчивой и эффективно функционирующей системы местного самоуправления в Российской Федерации. Речь идет о совокупности институтов местного самоуправления, сочетающей в себе возможность адаптации к условиям различных регионов с без-

условностью исполнения всех своих обязательств перед населением. Это касается как муниципалитетов – участников агломерационных процессов, так и муниципалитетов, действующих на основе малых поселений. При этом должна обеспечиваться равнодоступность органов местного самоуправления для населения во всех регионах страны; четкость функций, устанавливаемых для структур, так или иначе осуществляющих управление территориями на местах. Все реорганизации в этом направлении должны решаться не изолированно, а системно, ориентируясь на долгосрочную перспективу развития российского местного самоуправления. Ключевыми требованиями при этом должны быть:

- федерализация регулирования местного самоуправления;
- увязка осуществляемых преобразований с достижением адекватной финансово-бюджетной обеспеченности муниципалитетов;
- поддержание баланса публично-правовых и гражданских начал местного самоуправления.

Можно сделать вывод, что любые пространственные реструктуризации местного самоуправления (агломерации, мегаполисы, формирование различных округов и пр.) *не должны нарушать его естественную связь с населением*, оставаться надежным каналом его участия в решении вопросов как местного, так и общегосударственного характера.

Список литературы

1. Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Стратегия пространственного развития как результат взаимодействия науки и власти // Регион: Экономика и Социология. 2021. № 4 (112). С. 3–26.
2. Дементьев А.Н. Стратегия пространственного развития Российской Федерации: проблемы определения правового статуса в системе документов стратегического планирования // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 1. С. 34–38.
3. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Стратегия пространственного развития России: на полпути к успеху или провалу // Мир перемен. 2022. № 2. С. 44–60.
4. Крюков А.В., Селиверстов В.Е. Стратегическое планирование пространственного развития России и ее макрорегионов: в плену старых иллюзий // Российский экономический журнал. 2022. № 5. С. 22–40.
5. Одинцова А.В. Городские агломерации – важнейший фактор современного пространственного развития // Самоуправление. 2022. № 3 (131). С. 576–578.
6. Меркурьев В.В., Жигалова И.А., Мягков Е.В. Сущность, содержание и теоретические подходы к развитию агломераций в России // Управленческий учет. 2022. № 2–3. С. 632–640.
7. Меркурьев В.В., Мягков Е.В. Развитие агломераций муниципальных образований как фактор стратегии опережающего социально-экономического развития // Проблемы современной экономики. 2022. № 2 (82). С. 134–139.
8. Белякова Г.Я., Кулешко М.Я. Городские агломерации: подходы к формированию, модели управления // Экономика строительства. 2022. № 8. С. 31–41.

9. *Перькова А.Ю., Смирнов К.Л., Ладик Е.И.* Особенности развития зарубежных городских агломераций // Неделя науки. Белгород: Политех-пресс, 2022. С. 132–134.
10. *Драгун Р., Ивановская И.* Городская агломерация: понятие, этапы и механизмы развития // Общество и экономика. 2022. № 8. С. 89–105.
11. *Касимов А.А., Проваленова Н.В.* Сельская агломерация и подходы к ее формированию // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2022. № 5. С. 192–200.
12. *Патракеева О.Ю.* Проблемы управления пространственным развитием агломераций (на примере Краснодарского края) // Региональная экономика. Юг России. 2022. Т. 10. № 2. С. 110–118.
13. *Лукманов И.Д.* Государственная модель управления городскими агломерациями // Ученые записки Крымского федерального университета им. В.И. Вернадского. Юридические науки. 2022. Т. 8. № 3. С. 124–132.
14. *Константинович Д.А., Федосеева О.Ю.* Городские агломерации в России: проблемы и перспективы (с учетом опыта формирования и развития Самарско-Тольяттинской агломерации) // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2022. Т. 2. № 3 (50). С. 98–110.
15. *Golovin A.V.* The socio-economic and political space of Russian agglomeration // Modern Science and Innovations. 2022. N 1 (37). P. 189–199.
16. *Полянкова Н.В.* Развитие межмуниципального сотрудничества в пространстве Самарско-тольяттинской агломерации // Экономика и предпринимательство. 2022. № 4. С. 551–557.
17. *Юсупова И.В., Шинкевич А.И., Арзамасова А.Г.* О моделях управления развитием территорий агломераций // Экономический Вестник Республики Татарстан. 2022. № 1. С. 12–17.
18. *Кодина Е.А., Бабичев И.В.* Некоторые итоги и тенденции развития местного самоуправления или куда идет муниципальная Россия // Местное право. 2009. № 11–12. С. 3–12.
19. *Андреев В.А.* Некоторые тенденции развития народовластия на уровне местного самоуправления в Российской Федерации // Достижения вузовской науки. 2014. № 13. С. 171–174.
20. *Кочетков В.О., Логинов Л.А.* Анализ типов структур муниципального управления в Российской Федерации // Системные технологии. 2018. № 1 (26). С. 50–53.
21. *Нудненко Л.А.* Некоторые проблемы совершенствования территориальной основы местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 3. С. 19–24.
22. *Максимов А.Н., Озяков А.Е.* Внутригородские муниципальные образования городских округов России: в поисках новой функциональности в постсоветское время // Политическая наука. 2019. № 2. С. 138–159.

Нормативно-правовые проблемы регулирования создания и деятельности агломераций на региональном уровне*

Савельева Н.К.¹, Созинова А.А.¹, Макарова Т.В.¹, Шпенглер А.В.¹, Бармина Е.А.¹

¹ Вятский государственный университет, Киров, Россия

АННОТАЦИЯ:

Актуальность темы исследования обусловлена значимостью агломераций для социально-экономической системы региона. На сегодняшний день агломерации становятся не только местами максимальной концентрации ресурсов, но также и точками привлечения инвестиций, полюсами территориального роста. Развитие агломераций обусловлено не только агломерационными эффектами, но и приоритетами региональной экономической политики и пространственного развития субъектов Российской Федерации. Для функционирования агломераций необходимо четкое и грамотное законодательное регламентирование их деятельности как на федеральном, так и на региональном уровне. В работе проанализировано федеральное и региональное законодательство, устанавливающее процесс создания и функционирования агломераций, выявлены основные проблемы и сделаны выводы о необходимости дальнейшего развития законодательства в данном направлении. Все это подтверждает высокую актуальность и востребованность исследования. Данная статья представляет интерес для исследователей в сфере нормативно-правового и организационного процесса деятельности агломераций в РФ.

Введение

Социально-экономическое значение развития агломераций в современных реалиях трудно переоценить. Агломерации выступают драйверами развития регионов, позволяя аккумулировать различные ресурсы для экономической системы субъекта. Однако нормативно-правовое регулирование деятельности агломераций в России как на федеральном, так и на региональном уровне не развито либо развито крайне слабо.

Возрастающая актуальность роли агломераций в социально-экономическом развитии регионов, отсутствие федерального закона

и пробелы регионального нормативно-правового регулирования развития агломераций представляет насущную проблему, требующую своего решения.

В исследовании были проанализированы авторские исследования в области регионалистики и развития социально-экономических систем региона [33–37] (*Bukhvald, 2021; Pavlov, Khmeleva, 2023; Makarova, 2019; Saveleva, Sozinova, Palkina, Karaulov, 2020; Sorokina, 2022*), а также значительный объем нормативно-правовых актов федерального уровня [1, 3–5], документов стратегического развития территорий [5–9], а также стратегические документы и законодательство ряда субъектов Российской Федерации [10–32].

Авторская гипотеза строится на том, что агломерации представляют собой важный элемент развития региональных социально-экономических систем и требуют четкого законодательного регламентирования как на федеральном уровне, так и на уровне конкретного региона России.

Целью исследования является рассмотрение законодательного обеспечения создания и деятельности агломераций в Российской Федерации и выявление основных тенденций для дальнейшего законодательного регламентирования функционирования агломераций в регионах.

Актуальность темы исследования обусловлена значимостью и теми эффектами, которые приносит создание агломераций в субъектах Российской Федерации,

ABSTRACT:

The relevance of the research topic is due to the importance of agglomerations for the socio-economic system of the region. Today, agglomerations are becoming not only places of maximum concentration of resources, but also points of attraction of investments, poles of territorial growth. The development of agglomerations is due not only to agglomeration effects, but also to the priorities of regional economic policy and spatial development of the constituent entities of the Russian Federation. For the functioning of agglomerations, it is necessary to have clear and competent legislative regulation of their activities both at the federal and regional levels. The authors analyze federal and regional legislation establishing the process of creation and functioning of agglomerations, identify the main problems and draw conclusions about the need for further development of legislation in this direction. All this confirms the high relevance of the study. This article is of interest to researchers in the field of regulatory and organizational process of agglomerations in the Russian Federation.

KEYWORDS: agglomeration, legal regulation, region, regional legislation, spatial development

JEL Classification: R58, R12, R13

Received: 20.02.2023 / **Published:** 31.03.2023

© Author(s) / Publication: PRIMEC Publishers

For correspondence: Saveleva N.K. (nk_saveleva@vyatsu.ru)

CITATION:

Saveleva N.K., Sozinova A.A., Makarova T.V., Shpengler A.V., Barmina E.A. (2023) Normativno-pravovye problemy regulirovaniya sozdaniya i deyatelnosti aglomeratsiy na regionalnom urovne [Normative and legal problems of regulating the agglomeration creation and activity at the regional level]. *Ekonomika, predprinimatelstvo i pravo*. 13. (3). – 733–746. doi: [10.18334/epp.13.3.117394](https://doi.org/10.18334/epp.13.3.117394)

которые должны функционировать в рамках четко обозначенной нормативно-правовой конструкции в целях социально-экономического развития как субъекта РФ, так и государства в целом.

Основными методами проведения исследования являются монографический метод, нормативно-правовой метод, формально-юридический метод и метод сравнительного правоведения.

Научная новизна исследования заключается в выявлении актуальных тенденций развития нормативно-правового регулирования агломераций в условиях регионального пространства.

Сегодня научная проблема создания адаптивной и устойчивой системы управления экономикой региона остается приоритетной как с точки зрения государства, так и с позиций регионального сообщества [35] (*Makarova, 2019*). Исследование способности территории к самостоятельному развитию является объектом внимания ученых и специалистов-практиков не одно десятилетие [37] (*Sorokina, 2022*).

Развитие территорий должно активизировать человеческий капитал; совершенствовать сферу образования территорий; усиливать интеграцию образования и науки; повышать уровень квалификации занятых в промышленности [36] (*Saveleva, Sozinoва, Palkina, Karaulov, 2020*). Все это возможно в том числе при создании агломераций в территориальных образованиях государства.

В настоящее время очевидна актуализация научных и практических разработок, нацеленных на социально-экономическое регулирование агломерационных процессов в государстве [33] (*Bukhvald, 2021*). Деятельность агломераций невозможна без четкой и актуальной нормативно-правовой базы.

Разработка и принятие нормативно-правовых актов в области развития агломераций и агломерационного эффекта, несомненно, выступают важнейшим направлением в области социально-экономического развития регионов.

ОБ АВТОРАХ:

Савельева Надежда Константиновна, директор Института экономики и менеджмента, доктор экономических наук, доцент (nk_savelyeva@vyatsu.ru)

Созинова Анастасия Андреевна, заместитель директора по научной деятельности, профессор кафедры менеджмента и маркетинга, д-р экон. наук (aa_sozinoва@vyatsu.ru)

Макарова Татьяна Валерьевна, доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат экономических наук (taniam1977@yandex.ru)

Шпенглер Анна Владимировна, заведующий кафедрой туризма и управления персоналом, кандидат экономических наук, доцент (av_shpengler@vyatsu.ru)

Бармина Елена Анатольевна, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, кандидат экономических наук, доцент (ea_barmina@vyatsu.ru)

Это обусловлено объективным процессом урбанизации территорий, концентрации промышленности в кластерные образования, важнейший фактор развития территорий [34] (Pavlov, Khmeleva, 2023).

На сегодняшний день отсутствует комплексный федеральный нормативно-правовой акт, посвященный агломерациям. Упоминание о законодательном понятии термина агломерации дается в ряде подзаконных нормативно-правовых актов.

Так, в Постановлении Правительства РФ от 26 ноября 2019 года № 1512 дается следующее определение агломерации [3].

«Агломерация» – совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 500 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями».

Термин «городская агломерация» упоминается в Постановлении Правительства РФ от 3 апреля 2021 года № 542 [4]: «Городская агломерация» – образуемая крупнейшим городским округом – «ядром агломерации» и муниципальными образованиями – «спутниками» многокомпонентная система с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями, в частности наличием «маятниковой» трудовой миграции населения.

Также понятие агломераций содержится в ряде норм строительной отрасли применительно к вопросам градостроительства и организации пространства.

Анализируя документы стратегического планирования, укажем, что термин «агломерация» используется в основном в документах социально-экономического планирования, утверждаемых актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти.

Отметим, что отсутствие единого законодательного закрепления термина «агломерация» не обеспечивает единство правоприменения. Это создает определенные сложности, так как не позволяет выявить суть рассматриваемого явления и тем самым обеспечить должное функционирование данного механизма и его организационно-правовое развитие.

Необходимость создания агломераций и, соответственно, их правовое оформление упоминались в ряде стратегических и программных документов.

Так, в 2008 году Правительство Российской Федерации утверждает Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, в соответствии с которой крупные городские агломерации должны стать важной частью долгосрочной стратегии развития России и сделать экономику России конкурентоспособной на мировом рынке. Впервые на уровне государственного документа пространственное развитие инфраструктуры и инвестиционной деятельности, создание новых центров экономического роста объявляются в качестве приоритета региональной политики государства, направленной на «снижение регионального неравенства и уменьшение сверх концентрации экономических ресурсов в столичных агломерациях».

Согласно Концепции, инновационное и социальное долгосрочное развитие Российской Федерации базируется на научно-техническом и образовательном потенциале крупных городских агломераций, на формировании территориально-производственных кластеров в урбанизированных регионах [5].

Последующее развитие основные идеи Концепции получили в ряде проектов документов, которые официально так и не были приняты. Речь идет о проекте постановления Правительства РФ 2010 года о развитии каркаса системы расселения страны, в котором предполагалось создание 20 крупных агломераций на базе муниципальных образований-миллионников, а также о дорожной карте развития агломераций в России 2013 года, определявшей критерии отбора агломераций для участия в реализации социально-экономических проектов.

В Указе Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 134 «Об основах государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года» дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности развитие крупных городских агломераций, рассматривается «как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках» [3].

В утвержденном Правительством РФ 22 ноября 2018 года Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года предусмотрены шаги по качественной трансформации структуры рабочей силы и динамики производительности труда [6]. Также следует отметить важность утверждения Правительством РФ в 2019 году Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [7]. Вопросы агломерации рассматриваются в Стратегии довольно широко как ключевой приоритет пространственного развития Российской Федерации.

Городскую агломерацию Стратегия определяет как «совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения (500–1000 тыс. чел. – крупная агломерация или свыше 1 млн чел. – крупнейшая агломерация), связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями» [9].

В указе Президента Российской Федерации «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», а также в Стратегии пространственного развития страны агломерации определяются как полюса экономического роста и воспроизводства человеческого капитала.

В нормативных актах дается понятие сельских агломераций. Согласно Постановлению Правительства РФ от 19 декабря 2019 № 1332, к понятию сельских агломераций относятся сельские территории, поселки городского типа, рабочие поселки, которые не входят в состав городских округов [8].

Таблица 1

Типы нормативно-правового регламентирования агломераций в РФ

Тип регламентирования	Особенности регулирования агломерации в субъекте РФ	В каких агломерациях предусмотрен порядок
Первый тип	В стратегии социально-экономического развития субъекта РФ агломерации не упоминаются, или упоминается только факт их наличия без регламентации порядка создания и деятельности агломерации. Регулирование деятельности агломерации формальное	Омская агломерация
Второй тип	В стратегии субъекта РФ приводятся границы агломераций и указываются направления их перспективного развития. Подробно статус агломерации не прописан, не указан порядок создания и функционирования	Московская агломерация, Краснодарская агломерация, Алтайская агломерация
Третий тип	Имеется закон субъекта, однако регламентирование создания и деятельности недостаточное. Имеются общие указания о порядке создания и деятельности агломерации без достаточного оформления	Белгородская агломерация, Томская агломерация, Ростовская агломерация, Кемеровская агломерация, Ханты-Мансийская агломерация
Четвертый тип	Действуют или находятся в процессе разработки и принятия закона субъекта РФ о перераспределении полномочий между органами МСУ муниципальных образований агломерации и органами государственной власти региона. Статус агломерации практически не определен или определен формально	Челябинская агломерация, Самарская агломерация, Саратовская агломерация

Источник: составлено авторами на основе [11–32].

Однако все перечисленные выше документы не регламентируют процесс создания, оформления, организационного функционирования деятельности агломераций, а определяют только их значимость в социально-экономическом развитии.

Отметим, что попытки принятия федерального закона, регламентирующего общие положения о создании и функционировании агломераций, принимались. Так, подготовленный в 2020 году Минэкономразвития РФ проект федерального закона «О городских агломерациях» [10] представляет значительный рывок в данном направлении. Однако до сегодняшнего дня данный нормативно-правовой акт не принят. Несомненно, данный законопроект является положительным шагом в нормативно-правовом регулировании деятельности агломераций.

К положительным сторонам законопроекта можно отнести выделение критериев городской агломерации: наличие центра, транспортной доступности, установленной средней плотности населения; разграничение полномочий органов государственной

власти и местного самоуправления в сфере развития городских агломераций; определение форм межмуниципального сотрудничества (соглашения, координационные советы) как условие создания агломерации.

Следует обратить внимание на то, что большинство субъектов Российской Федерации проводят свою политику в сфере агломераций и даже вышли на более высокий уровень понимания данного процесса, нежели на федеральном уровне. Можно отметить, что субъекты Федерации ведут упреждающую политику в вопросах нормативно-правового регулирования деятельности агломераций. В качестве примера можно назвать Томскую область, где на региональном уровне приняты законы, регулирующие сферу агломерирования [11].

Проанализировав региональное законодательство в вопросах правового оформления деятельности агломераций, можно сделать вывод о том, что существуют четыре типа регулирования агломераций.

Как показывают данные, представленные в *таблице 1*, только в четырех регионах РФ разработаны региональные законы, определяющие процесс создания и функционирования агломераций.

Далее проанализируем, в каких нормативно-правовых и стратегических документах субъекта имеется упоминание функционирования агломерации. Для анализа были выбраны ряд агломераций РФ.

Таблица 2

Нормативно-правовые акты и иные документы планирования развития территории, регламентирующие статус агломераций в различных субъектах РФ

Документ, регулирующий создание и функционирование агломерации	Агломерация
Закон субъекта РФ	Белгородская, Томская, Кемеровская. Ростовская
Стратегия социально-экономического развития региона	Челябинская, Удмуртская, Омская, Краснодарская, Красноярская, Ханты-Мансийская, Ульяновская, Удмуртская, Новосибирская
Стратегия развития агломерации	Ижевская
Концепция развития агломерации	Томская, Сургутская, Красноярская. Иркутская, Нижневартовская, Самаро-Тольятинская

Источник: составлено авторами на основе [11–32].

Проанализировав данные, представленные в таблице, отметим, что только в одном субъекте РФ принята стратегия развития агломерации. Данная стратегия определяет направления городского развития, развития транспортной инфраструктуры, не указывая порядок создания агломерации и управления агломерационными процессами.

Аналогично можно сказать и о концепциях развития агломерации, которые есть в ряде регионов России. В большинстве регионов России в действующих стратегиях социально-экономического развития упоминаются агломерации как необходимые драйверы роста для экономики региона. Однако отметим, что перечисленные выше

документы не являются нормативно-правовыми, а определяют общие тенденции и тренды развития территорий, не определяя ключевые моменты организационного сопровождения деятельности агломерации.

Нормативные документы представлены только в четырех субъектах РФ, где были приняты региональные законы, регламентирующие порядок создания агломераций, направления деятельности органов власти по развитию городской агломерации, вопросы функционирования агломераций, а также вопросы взаимодействия региональных и муниципальных органов власти в вопросах взаимодействия по вопросам развития агломераций в субъекте. Несомненно, принятие данных актов является положительным направлением для развития нормативно-правового оформления агломераций.

Достаточно подробно регламентируется статус агломераций на региональном уровне в Белгородской области [11]. Также на территории области действуют межмуниципальные соглашения о взаимодействии по развитию агломераций. Большой упор в данном нормативно-правовом акте был сделан на функции муниципальных образований субъекта.

Говоря о нормативно-правовом регулировании, следует коснуться вопросов межмуниципального сотрудничества муниципальных образований, входящих в состав агломерации. Отметим, что данные вопросы поверхностно отражены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ [1], который определяет общие направления межмуниципального сотрудничества. Однако терминологически агломерации в законе не упоминаются.

В данном нормативно-правовом акте отражена возможность региональным законодательством определять порядок наделения муниципальных образований в границах субъекта статусом городских округов с внутригородским делением.

Также в ст. 8 и 9 данного закона определяются принципы межмуниципального сотрудничества. Конкретные формы организации межмуниципального сотрудничества для городских агломераций законодательство не раскрывает.

Следовательно, вопросы межмуниципального сотрудничества в процессе функционирования агломерации также не раскрыты.

Проведенный анализ регионального законодательства позволяет сделать вывод, что законы недостаточно подробно регламентируют процесс создания агломераций, не определяют порядок взаимодействия между муниципальными образованиями, входящими в состав агломерации, не прописывают направления межведомственного взаимодействия. Также в законах не прописан статус создаваемых для управления агломерацией органов и порядок взаимодействия между ними, а также не раскрываются вопросы межмуниципального взаимодействия. Данные пробелы создают практические проблемы в функционировании агломерации, не позволяют четко определить компетенцию органов управления. Все это говорит о недостаточном уровне нормативно-правового регулирования агломераций как на федеральном, так и на региональном уровне.

Таким образом, несмотря на актуальность проблем в правовом поле, конструкция «агломерация» как комплексный объект управления и регулирования не сформулирована и не определен единый механизм ее функционирования.

Заключение

На сегодняшний день создание агломераций выступает важнейшим фактором социально-экономического развития региональных систем. Подводя итог вышеизложенному, отметим, что в настоящее время имеется явная необходимость в нормативном закреплении понятия «агломерация» и регулировании вопросов агломерационного развития как на федеральном, так и на региональном уровне. Прежде всего, необходимо принятие федерального закона, дающего как четкое определение термина «агломерация», так и закрепление основных принципов и базовых положений по созданию и функционированию данного механизма.

В целом развитие нормативного регламентирования агломераций не может ограничиться только определением правового понятия «агломерация», комплексный характер этого социально-правового явления, несомненно, должен предусматривать учет территориальных процессов различными законодательными актами, в том числе разными отраслями права и законодательства.

Существенное значение в данном случае должны иметь юридически оформленные на федеральном уровне признаки агломераций.

На основе федерального закона должны разрабатываться региональные законы, конкретизирующие все актуальные вопросы создания и функционирования агломераций. В заключение отметим, что правовой статус агломерации имеет принципиально важное значение.

ИСТОЧНИКИ:

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035> (дата обращения: 10.02.2023).
2. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/ (дата обращения: 10.02.2023).
3. Постановление Правительства РФ от 26.11.2019 № 1512 «Об утверждении методики оценки социально-экономических эффектов от проектов строительства (реконструкции) и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры, планируемых к реализации с привлечением средств федерального бюджета, а также с предоставлением государственных гарантий Российской Федерации и налоговых льгот». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339334/ (дата обращения: 10.02.2023).

4. Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2021 № 542 (ред. от 04.06.2022) «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382080/ (дата обращения: 10.02.2023).
5. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. (ред. от 08.08.2009). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/ (дата обращения: 10.02.2023).
6. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года. [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rossiyskoj_federacii_na_period (дата обращения: 10.02.2023).
7. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р. [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOXl22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).
8. О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»: Постановление Правительства РФ от 17 октября 2019 г. № 1332. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/125243/> (дата обращения: 10.02.2023).
9. Об утверждении стратегии развития Северо-Западной зоны Алтайского 351 края на период до 2025 г.: Постановление администрации Алтайского края от 14.10.2014 № 474. [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/423852814> (дата обращения: 10.02.2023).
10. Проект Федерального закона «О городских агломерациях». (ID проекта 01/05/09–20/00107906). Консультант Плюс. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=199079#040256900775604193> (дата обращения: 10.02.2023).
11. Закон Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/467934283> (дата обращения: 10.02.2023).
12. Закон Белгородской области от 1 марта 2016 г. № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/432897304> (дата обращения: 10.02.2023).

13. Закон Иркутской области от 10 января 2022 г. № 15-ОЗ «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 года». [Электронный ресурс]. URL: <https://demo.garant.ru/#/document/403353341/paragraph/4027/doclist/182/showentries/0/highlight/агломерация:3> (дата обращения: 10.02.2023).
14. Закон Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/467934283> (дата обращения: 10.02.2023).
15. Закон Кемеровской области – Кузбасса «О создании и развитии агломераций в Кемеровской области – Кузбассе» от 24.03.2022 № 28-ОЗ. [Электронный ресурс]. URL: <https://kemerovo-pravo.ru/zakon/2022-03-24-n-28-oz/st-11.html> (дата обращения: 12.02.2023).
16. Областной закон Ростовской области от 29 июня 2022 г. № 704-ЗС «О развитии агломераций в Ростовской области». [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6100202206300004> (дата обращения: 10.02.2023).
17. Стратегия пространственного развития Ижевской агломерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://izhevsk2030.ru/> (дата обращения: 10.02.2023).
18. Концепция социально-экономического и пространственно-территориального развития агломерации «Томск – Северск – Томский район». [Электронный ресурс]. URL: http://tomsk.gov.ru/uploads/ckfinder/1/userfiles/files/Краткая_пояснительная_записка.docx. (дата обращения: 10.02.2023).
19. Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года от 31 января 2019 г. № 1748 утверждена Законодательным собранием Челябинской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/553133071> (дата обращения: 10.02.2023).
20. Концепция развития Сургутской агломерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://urbanica.spb.ru/project/kontseptsiya-razvitiya-surgutskoj-aglomeratsii/> (дата обращения: 10.02.2023).
21. Стратегия социально экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 года. Принята Законом Удмуртской Республики от 09.10.2009 № 40-РЗ. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/960018555> (дата обращения: 10.02.2023).
22. Стратегия социально-экономического развития Омской области до 2025 года утверждена указом Губернатора Омской области от 24 июня 2013 года № 93. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/467304053> (дата обращения: 10.02.2023).
23. Стратегия социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года утверждена законом Краснодарского края от 21 декабря 2018 года № 3930-КЗ. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550301926> (дата обращения: 10.02.2023).

24. Стратегия социально экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года утверждена Правительством Новосибирской области от 19 марта 2019 года № 105-п. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/465728379> (дата обращения: 10.02.2023).
25. Стратегия социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года утверждена Правительством Красноярского края от 30 октября 2018 г. № 647-п. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550243058> (дата обращения: 10.02.2023).
26. Концепция комплексного развития территории Красноярской агломерации. [Электронный ресурс]. URL: https://news.sfu-kras.ru/files/doklad_buharovoy_eb_oedr.pdf (дата обращения: 10.02.2023).
27. Стратегия социально экономического развития Ханты Мансийского автономного округа – Югры до 2030 года Утверждена Правительством Ханты-Мансийского автономного округа от 22 марта 2013 года № 101-рп. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/411709517> (дата обращения: 10.02.2023).
28. Стратегия социально-экономического развития ульяновской области до 2030 года Утверждена постановлением Правительства Ульяновской области от 13 июля 2015 года № 16/319-П. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/463710828> (дата обращения: 10.02.2023).
29. Стратегия социально-экономического развития ростовской области на период до 2030 года утверждена Постановлением Правительства Ростовской области от 26.12.2018 № 864. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550327095> (дата обращения: 10.02.2023).
30. Концепция развития Иркутской агломерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://frrio.ru/project/?23> (дата обращения: 10.02.2023).
31. Концепция развития Нижневартовской агломерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://nizhnevartovsk.itpgrad.ru/agglomeration> (дата обращения: 10.02.2023).
32. Концепция развития Самаро-Тольяттинской агломерации Самаро-Тольяттинская агломерация. [Электронный ресурс]. URL: <https://economy.samregion.ru> (дата обращения: 10.02.2023).
33. Бухвальд Е.М. Агломерации и проблемы их законодательного регулирования // Жилищные стратегии. – 2021. – № 1. – с. 11–26.
34. Павлов Ю.В., Хмелева Г.А. Концепция региональной агломерационной политики // Экономика, предпринимательство и право. – 2023. – № 2.
35. Макарова Т.В. Теоретические подходы к типологизации регионов по уровню экономической безопасности // Общество. Наука. Инновации (НИПК-2019): Сборник статей XIX Всероссийской научно-практической конференции: в 4-х томах. – с. 313–318.
36. Савельева Н.К., Созинова А.А., Палкина М.В., Караулов В.М. Оценка инновационного развития депрессивных регионов // Теоретическая экономика. – 2020. – № 11(71). – с. 42–60.
37. Сорокина Н.Ю. Оценка перспектив развития старопромышленных регионов как региональных «центров роста» российской федерации // Экономическая безопасность. – 2022. – № 2. – с. 639–654.

Пространственная асимметрия в инфраструктурной обеспеченности неурбанизированных территорий Российской Федерации

Ирина Игоревна Новикова^{1, 2}

¹НИИЭОАПК ЦЧР – филиал ФГБНУ «Воронежский ФАНЦ им. В.В. Докучаева», г. Воронеж, Россия

²Институт региональной экономики и межбюджетных отношений Финансового университета при Правительстве РФ, Москва, Россия

Аннотация. Происходящая в настоящее время пространственная трансформация привела к негативным изменениям в складывающихся условиях жизнеобеспечения сельского населения, а именно к снижению инфраструктурной обеспеченности неурбанизированных территорий. Для решения данной проблемы необходимо проведение оценки, позволяющей выявить уровень развития инфраструктуры на территориях с различной степенью пространственной организации. В результате исследования были определены 4 типа неурбанизированных территорий: с высоким уровнем развития инфраструктуры и умеренной степенью пространственной организации (10 регионов); с уровнем развития инфраструктуры выше среднего и значительной степенью пространственной организации (11 регионов); с удовлетворительным уровнем развития инфраструктуры и низкой степенью пространственной организации (31 регион); с критическими уровнем развития инфраструктуры и степенью пространственной организацией (30 регионов). Для каждого типа обоснованы мероприятия, направленные на обеспечение населения социально значимыми объектами для удовлетворения их потребностей в услугах.

Spatial asymmetry in infrastructure security of non-urbanized territories of the Russian Federation

Irina I. Novikova^{1, 2}

¹ Research Institute for Economics and Organization of Agro-Industrial Complex in the Central Chernozem Region – branch of FSBSI «Voronezh Federal Agrarian Scientific Center named after V.V. Dokuchaev», Voronezh, Russia

² Institute of Regional Economy and Interbudgetary Relations of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

Abstract. The current spatial transformation has led to negative changes in the current conditions of life support of the population, namely, to a decrease in the infrastructure provision of non-urbanized territories. To solve this problem, it is necessary to make an assessment that allows to identify the level of infrastructure development in territories with different degrees of spatial organization. As a result, 4 types of non-urbanized territories were identified: with a high level of infrastructure development and a moderate degree of spatial organization (10 regions); with the highest level of infrastructure development and a significant degree of spatial organization (11 regions); with a satisfactory level of infrastructure development and a low degree of spatial organization (31 regions); with a critical level of infrastructure development and a degree of spatial organization (30 regions). For each type, measures are justified aimed at providing the population with socially significant objects to meet their service needs.

Введение. Одним из главных факторов неизменности, улучшения качества и повышения уровня жизни сельского населения, а также многофункционального развития неурбанизированных территорий в целом является формиро-

вание необходимой для этого инфраструктуры. Именно её развитие позволяет реализовать практически все интересы населения – от условий жизнедеятельности до возможности получения качественных разнообразных социальных

*Новикова И.И. Пространственная асимметрия в инфраструктурной обеспеченности неурбанизированных территорий Российской Федерации / И.И. Новикова // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2023. – № 9. – С. 57-63
- <https://eivis.ru/browse/pdf-download?articleid=87969055>

услуг. Поэтому сокращение сети организаций в сферах образования, здравоохранения, культуры, спорта и досуга, ухудшение торгового обслуживания малых населенных пунктов, а также плохая территориальная доступность являются одними из серьезных причин, приводящих к пространственной асимметрии в обеспечении муниципальных образований объектами социальной сферы.

Развитие неурбанизированных территорий происходит крайне неравномерно. Несмотря на позитивные изменения в аграрной отрасли уровень жизни сельского населения в целом существенно отстает от аналогичного в городах. Это приводит к усилению миграционного оттока интеллектуальной, образовательно-профессиональной и культурно-нравственной части сельского сообщества и, соответственно, сокращения освоенности территорий [1; 2].

В связи с этим для сохранения единой территориальной целостности страны особое внимание должно быть уделено инфраструктурной обеспеченности неурбанизированных территорий, а ее изменения необходимо отслеживать на основе проведения оценки сложившейся ситуации [3].

Материалы и методы исследования. Происходящие в настоящее время изменения в Российской Федерации, которая имеет значительную территориальную протяженность и пространственную дифференциацию в развитии регионов, связанную с неравномерностью обеспечения территорий различными объектами инфраструктуры, существенно повлияли на развитие неурбанизированных территорий.

Учитывая это и опираясь на принятую 13 февраля 2019 г. Стратегию пространственного развития Российской Федерации до 2025 года [4], одной из целей которой является сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, снижение межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ, в том числе и неурбанизированных территорий, был разработан подход, позволяющий оценить уровень развития инфраструктуры в соответствии со сложившейся сельской пространственной организацией. В основу расчета положена типовая балльная оценка, алгоритм которой следующий:

1. Отбор наиболее значимых показателей по блокам и годам.

2. Выделение групп неурбанизированных территорий по отобранным показателям в разрезе каждого года исследования.

3. Присвоение баллов, где лучшей группе дается максимальный балл, а худшей – минимальный. В тех случаях, когда большее значение показателя носит негативный характер, используется обратный подход.

4. Суммирование баллов по каждому блоку и расчет комплексного балла.

5. Сопоставление полученных результатов по блокам с помощью кластерного анализа.

6. Выделение типов неурбанизированных территорий с разным сочетанием уровня развития инфраструктуры и степени пространственной организации.

За период исследования был взят интервал 2012–2021 гг. и отобраны две группы показателей. Уровень развития инфраструктуры (1-ый блок оценки) рассчитывается на основе следующих данных: обеспеченности сельского жилого фонда всеми видами коммуникаций (% от общей площади), загруженности лечебно-профилактических учреждений (чел./учр.), охвату детей дошкольным образованием (чел./1000 мест), загруженности детско-юношеских спортивных учреждений (чел./учр.), обеспеченности сельского населения объектами торговли (ед./1000 чел.) и связанности населенных пунктов дорогами с твердым покрытием (% от общего количества сельских населенных пунктов). Степень пространственной организации (2-ой блок оценки) определяется через плотность сельского населения (чел./кв. км), обеспеченность территорий дорогами местного значения (км/кв. км) и концентрацию сельских населенных пунктов (ед./1000 кв. км).

Результаты исследования. Первым анализируемым блоком в данном исследовании стали показатели, характеризующие уровень развития инфраструктуры неурбанизированных территорий, а именно обеспеченность жилищного фонда всеми видами коммуникаций. Лидером является Центрально-Черноземный макрорегион, у которого во всех областях (кроме Курской) уровень обеспеченности превышает среднее значение по всем неурбанизированным территориям. При этом аутсайдер – Северный макрорегион, где ни один из регионов не получил более 1 балла за весь период исследования.

В 11 регионах зафиксировано снижение значения данного показателя, при этом в Республике Башкортостан и Курганской области наоборот, отмечено увеличение в 6 раз. Такой значительный рост стал возможен в связи с выполнением указанных в государственной программе Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» двух основных федеральных проектов: благоустройство сельских территорий, а также развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений [5].

Следующий рассматриваемый показатель – это загруженность лечебно-профилактических учреждений. Здесь необходимо указать на то, что расчет и присвоение баллов проводились обратным методом, то есть наибольшему значению показателя присваивались наименьшие баллы. При этом лучшим стал Северный макрорегион, тогда как худшим – Северо-Кавказский. В данную выборку не попала только Сахалинская область, т.к. по ней отсутствуют данные.

Одновременно с этим обращает на себя внимание то, что по данному показателю наблюдается

значительная тенденция его снижения, что можно объяснить высоким уровнем естественной убыли и миграционным оттоком сельского населения в города, где инфраструктура сферы здравоохранения развита значительно лучше. Однако в таких регионах, как Пермский край и Кемеровская область, выявлено увеличение соответственно в 6 и 3 раза, что совпадает с началом введения карантинных мер в связи с распространением COVID-19.

Третьим показателем, характеризующим уровень развития инфраструктуры, является охват детей дошкольным образованием. На него значительное влияние оказала проводимая государственными органами власти оптимизация размещения объектов сферы образования на неурбанизированных территориях в соответствии с распоряжением Правительства РФ № 722-р от 30 апреля 2014 года о плане мероприятий (дорожной карты) «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки до 2018 года» [6].

Как и по предыдущему показателю, лидером здесь является Северный макрорегион, а аутсайдером – Северо-Кавказский. При этом лучшими регионами стали Магаданская область, Камчатский край и Чукотский автономный округ Дальневосточного макрорегиона, где наблюдается полная загруженность учреждений дошкольного образования. Такую ситуацию можно объяснить закрытием малокомплектных учреждений сферы образования и значительным оттоком молодого сельского трудоспособного населения с детьми в города [7].

Еще одним рассматриваемым в данном блоке показателем является загруженность детско-юношеских спортивных учреждений. Лидером здесь является Волго-Уральский макрорегион, у которого на 70,0% территорий превышены средние значения этого показателя. Аутсайдером стал Северный макрорегион, регионы которого попали в худшие группы по данному показателю, что свидетельствует о низкой заинтересованности местного населения в ведении здорового образа жизни.

Однако даже в макрорегионах-лидерах не везде отмечается высокая загруженность детско-юношеских спортивных учреждений. Так, например, в Северо-Кавказском макрорегионе половина неурбанизированных территорий имеет низкие показатели, что может быть объяснено большей их концентрацией и разнообразием в городах. В макрорегионах-аутсайдерах ситуация еще хуже. Так, в Дальневосточном макрорегионе только в Приморском крае наблюдаются некоторые позитивные изменения, что проявляется в приближении к средним показателям по стране.

Вместе с этим наблюдаемая тенденция по остальным неурбанизированным территориям имеет положительную динамику, а в Тверской, Ярославской и Томской областях, Республике Крым вообще за период с 2012 г. по 2021 г. зафиксирован рост в 2–3 раза. Толчком для этого

можно назвать проведение в Российской Федерации зимних Олимпийских игр в 2014 г., так как именно после них появляется тренд на увеличение данного показателя.

Следующим немаловажным показателем оценки уровня развития инфраструктуры неурбанизированных территорий является обеспеченность населения объектами торговли. Лидерами по этому параметру стали Северо-Кавказский, Центрально-Черноземный, Центральный и Южный макрорегионы, в которых достаточно сильно развита как оптовая, так и розничная торговля. В них разница между максимальным и минимальным количеством баллов внутри каждого макрорегиона составляет в среднем всего 1,4 балла, что указывает на достаточно низкую разобщенность территорий по данному показателю. Аутсайдерами можно назвать Северный и Дальневосточный макрорегионы, где такое же соотношение составляет уже 2,8 балла, что, наоборот, говорит о значительных различиях между территориями.

Вместе с этим распространение крупных магазинов и торговых сетей существенно повлияло на развитие малых форм торговли, что привело к их значительному сокращению на фоне растущей конкуренции. Такие изменения привели к снижению обеспеченности населения объектами торговли, и только в 18 регионах происходит рост количества магазинов, но и он составляет максимум 15,0% за весь период исследования. Все это привело к тому, что около 60 регионов попали в группы с самой низкой обеспеченностью неурбанизированных территорий объектами торговли.

Существенное влияние на развитие инфраструктуры имеет дорожно-транспортная доступность всех ее объектов. Она может быть оценена через связанность населенных пунктов дорогами с твердым покрытием. Лидерами по данному показателю можно назвать Северо-Кавказский, Волго-Уральский, Южный, Ангаро-Енисейский и Центрально-Черноземный макрорегионы, у которых средний балл значительно превышает аналогичный показатель по всем территориям.

К аутсайдерам были отнесены Центральный и Северный макрорегионы – значения минимальных и максимальных баллов в них указывают на значительную фрагментарность дорожной инфраструктуры. Так, несмотря на то что Московская область имеет связанность более 90,0%, нахождение в том же макрорегионе таких областей, как Костромская, Тульская и Ярославская (связанность не достигает и 50,0%), не позволило всему Центральному макрорегиону достигнуть хотя бы среднего значения по всем территориям.

В Северном макрорегионе ситуация с дорожной доступностью обстоит еще хуже. Так, сложные природно-климатические условия Ненецкого автономного округа позволяют связать между собой дорогами с твердым покрытием всего 2,5% всех населенных пунктов, что является самым худшим

Балльная оценка неурбанизированных территорий регионов (макрорегионов) Российской Федерации по инфраструктурной обеспеченности (комплексная)

Макрорегион	Количество баллов в среднем по макрорегиону	Количество баллов в регионах макрорегиона	
		регион-лидер	регион-аутсайдер
Волго-Уральский	4,66	Оренбургская область – 5,03	Ульяновская область – 4,08
Центрально-Черноземный	4,51	Белгородская область – 5,22	Курская область – 3,91
Волго-Камский	4,13	Республика Татарстан – 4,78	Кировская область – 3,70
Южный	4,09	Республика Крым – 4,65	Республика Калмыкия – 3,25
Северо-Кавказский	4,05	Республика Северная Осетия – Алания – 4,71	Республика Дагестан – 3,43
Южно-Сибирский	3,82	Омская область – 4,25	Томская область – 3,06
Урало-Сибирский	3,81	Тюменская область – 4,49	Ямало-Ненецкий автономный округ – 3,14
Центральный	3,71	Ивановская область – 4,34	Тульская область – 3,05
Ангаро-Енисейский	3,61	Республика Хакасия – 4,15	Республика Тыва – 2,88
Северо-Западный	3,57	Ленинградская область – 4,01	Калининградская область – 2,91
Дальневосточный	3,33	Приморский край – 4,03	Сахалинская область – 1,31
Северный	2,34	Республика Коми – 3,42	Ненецкий автономный округ – 3,17

Источник: рассчитано и составлено автором

результатом. В среднем же по Северному макрорегиону за 2012-2021 гг. он составляет 40,3%.

Далее была проведена комплексная оценка уровня развития инфраструктуры неурбанизированных территорий, результаты которой приведены в таблице 1.

Лидирующие позиции занимают Волго-Уральский и Центрально-Черноземный макрорегионы. Аутсайдерами стали Северный и Дальневосточный макрорегионы. Особо стоит выделить Сахалинскую область, которая практически по всем показателям данного блока находится на последнем месте, что, конечно, негативно сказывается на средних значениях по всему макрорегиону. Практически аналогичная ситуация наблюдается и в Ненецком автономном округе, который хотя и имеет средний балл немного выше, но по большинству показателей также попадал в наихудшую группу.

Однако несмотря на это в большинстве неурбанизированных территорий наблюдается положительная динамика, что подтверждается позитивными темпами роста в 44 регионах, попавших в лучшие и средние группы. Полученные результаты позволяют сделать вывод о том, что наибольшее свое развитие получили территории, у которых лучше по сравнению с другими природно-климатические условия.

Первым показателем, характеризующим блок пространственной организации неурбанизированных территорий, является плотность сельского населения. Полученные результаты указывают на значительную дифференциацию регионов по данному показателю. Такая неоднородность привела к тому, что в трех макрорегионах – Северном, Ангаро-Енисейском, Дальневосточном – все регионы оказались аутсайдерами. Такая ситуация в большей степени связана, конечно, с природными условиями,

однако сохраняющаяся тенденция к снижению даже такого низкого значения показателя должна быть на особом учете у органов власти всех уровней.

Значительно отличается от всех только Северо-Кавказский макрорегион, в котором во всех регионах кроме Республики Карачаево-Черкессия и Ставропольского края плотность населения самая высокая среди всех неурбанизированных территорий.

За период с 2012 г. по 2021 г. только в 16 регионах зафиксировано повышение плотности населения. Самое большое увеличение наблюдается в Тульской области – оно составляет 22,8%. Это связано, скорее всего, с тем, что она располагается рядом с Московской областью и часть жителей этого региона переехала в более экологические благоприятные для жизни условия. Однако во всех остальных регионах значение этого параметра не превышает и 9,0%.

Еще одним показателем, характеризующим степень пространственной организации неурбанизированных территорий, является их обеспеченность дорогами местного значения. Здесь так же, как и для предыдущего показателя, лидером за весь период исследования стала Республика Ингушетия, при этом аутсайдером является Чукотский автономный округ. Вместе с тем стоит обратить внимание, что лидер и аутсайдеры среди макрорегионов остались прежние. Причем самыми однородными и обеспеченными дорогами местного значения можно считать неурбанизированные территории Центрально-Черноземного макрорегиона, так как разброс между самыми лучшими (Белгородская область) и самыми худшими (Курская область) составляет всего 2,3 балла, а фактические значения показателя выше, чем в среднем по стране.

Балльная оценка неурбанизированных (сельских) территорий регионов (макрорегионов) Российской Федерации по пространственной организации (комплексная)

Макрорегион	Количество баллов в среднем по макрорегиону	Количество баллов в регионах макрорегиона	
		регион-лидер	регион-аутсайдер
Северо-Кавказский	5,96	Республика Северная Осетия-Алания – 6,80	Республика Дагестан – 4,19
Южный	4,38	Краснодарский край – 6,26	Республика Калмыкия – 2,60
Центрально-Черноземный	3,96	Белгородская область – 4,82	Курская область – 2,97
Северо-Западный	3,73	Мурманская область – 5,97	Псковская область – 1,93
Волго-Уральский	3,71	Пензенская область – 4,38	Саратовская область – 2,93
Урало-Сибирский	3,45	Свердловская область – 4,67	Курганская область – 2,27
Ангара-Енисейский	3,00	Красноярский край – 3,41	Иркутская область – 2,71
Южно-Сибирский	2,85	Кемеровская область – 3,46	Омская область – 2,08
Центральный	2,76	Московская область – 5,20	Костромская область – 1,38
Волго-Камский	2,67	Республика Татарстан – 3,45	Кировская область – 1,71
Дальневосточный	2,65	Приморский край – 3,92	Сахалинская область – 1,00
Северный	1,69	Республика Коми – 2,38	Ненецкий автономный округ – 1,04

Источник: рассчитано и составлено автором

В целом изменения за период исследования имеют положительную направленность везде кроме всего трех регионов – Ненецкого автономного округа (снижение на 2,31%), Алтайского края (на 3,83%) и Магаданской области (24,91%). Такую позитивную динамику стоит связать не только с принятием государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», одним из федеральных проектов которой является развитие транспортной инфраструктуры на неурбанизированных территориях [5], но и с тем, что за период с 2012 г. по 2021 г. в стране проводились крупные международные соревнования (Чемпионат мира по футболу в 2018 г.), что также способствовало улучшению транспортной доступности.

Следующим рассматриваемым показателем стала концентрация сельских населенных пунктов. Здесь в группу аутсайдеров попали Южно-Сибирский, Ангаро-Енисейский и Дальневосточный макрорегионы. Лидером стал Центральный, где так же, как и в Центрально-Черноземном макрорегионе, скопление населенных пунктов можно объяснить хорошими природно-климатическими условиями, возможностями для ведения различных видов деятельности, а также близостью г. Москвы и значительным влиянием столицы на их развитие.

Одновременно с этим хотелось бы указать на то, что только в 25 регионах наблюдается увеличение количества сельских населенных пунктов – в пределах от 1,0% до 5,0%. Это в значительной степени коррелирует с такими же негативными тенденциями в изменении показателя плотности населения на неурбанизированных территориях.

Результаты проведенной комплексной оценки степени пространственной организации неурбанизированных территорий приведены в таблице 2.

Самым лучшим макрорегионом по сводным данным стал Северо-Кавказский макрорегион, у которого высокие значения всех отобранных показателей. Разница между лучшими и худшими территориями в этом макрорегионе составила всего 2,61 балла. Аутсайдером является Северный макрорегион, где из трех регионов только Республика Коми не попала в худшую группу по комплексному показателю, а в Архангельской области и Ненецком автономном округе наблюдаются одни из самых худших результатов.

Хочется отметить, что несмотря на значительную протяженность и сложность структуры неурбанизированных территорий их пространственная организация в 43 регионах из 82 рассматриваемых обладает всеми необходимыми для дальнейшего развития характеристиками (плотность, размещение, связанность).

Далее полученные итоги комплексной балльной оценки по выделенным блокам были сопоставлены между собой и проведен кластерный анализ методом Уорда с манхэттенской метрикой расстояний. Анализ позволил выделить типы неурбанизированных территорий регионов с разной степенью сочетания выделенных блоков (табл. 3).

1-ый тип включает в себя 10 регионов с высоким уровнем развития инфраструктуры, и высокой степенью пространственной организации. Особенностью типа является то, что в этих регионах происходит постоянное усиление экономических, трудовых и социальных связей как внутри, так и между территориями. Для них целесообразно сохранить сложившиеся тенденции развития неурбанизированных территорий, которые перспективе должны стать региональными «точками роста». Однако при этом необходимо учитывать, что и для них характерно сокращение количества населенных пунктов с укрупнением их средних размеров, так

Типизация неурбанизированных территорий по степени пространственной организации и уровню развития инфраструктуры

<p>1-ый тип - высокий уровень развития инфраструктуры и высокая степень пространственной организации</p> <p align="center"><u>Республики:</u> Крым и Башкортостан</p> <p align="center"><u>Области:</u> Белгородская, Воронежская, Липецкая, Тамбовская, Ростовская, Оренбургская, Пензенская, Самарская</p>	<p>2-ой тип - недостаточный уровень развития инфраструктуры и высокая степень пространственной организации</p> <p align="center"><u>Республики:</u> Адыгея, Ингушетия, Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Чеченская</p> <p align="center"><u>Края:</u> Краснодарский и Ставропольский</p> <p align="center"><u>Области:</u> Московская, Ленинградская, Мурманская</p>
<p>3-ий тип - высокий уровень развития инфраструктуры и низкая степень пространственной организации</p> <p align="center"><u>Республики:</u> Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Алтай, Хакасия, Удмуртская и Чувашская</p> <p align="center"><u>Края:</u> Алтайский, Красноярский, Пермский Приморский</p> <p align="center"><u>Области:</u> Брянская, Ивановская, Курская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Вологодская, Волгоградская, Нижегородская, Саратовская, Ульяновская, Курганская, Тюменская, Челябинская, Кемеровская, Новосибирская, Амурская, Омская</p> <p align="center"><u>Автономный округ:</u> Ханты-Мансийский</p> <p align="center"><u>Автономная область:</u> Еврейская</p>	<p>4-ый тип - низкий уровень развития инфраструктуры и степень пространственной организации</p> <p align="center"><u>Республики:</u> Калмыкия, Дагестан, Бурятия, Тыва, Саха (Якутия), Карелия, Коми</p> <p align="center"><u>Края:</u> Забайкальский, Камчатский, Хабаровский;</p> <p align="center"><u>Области:</u> Владимирская, Калужская, Костромская, Орловская, Тульская, Ярославская, Архангельская, Калининградская, Новгородская, Псковская, Астраханская, Кировская, Иркутская, Томская, Свердловская, Магаданская, Сахалинская</p> <p align="center"><u>Автономные округа:</u> Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Чукотский</p>

Источник: составлено автором

как сельское население все в большей степени сосредотачивается в крупных поселениях, обладающих определенным потенциалом с развитой инфраструктурой.

Во 2-ой тип входят 11 регионов с удовлетворительным или недостаточным уровнем развития инфраструктуры, но с высокой степенью пространственной организации неурбанизированных территорий. Для этих территорий характерен целый комплекс однотипных проблем. Демографическая депрессивность здесь переросла в социальную, продолжается обезлюдивание малых населенных пунктов. Пространственная организация этих территорий в значительной степени сформирована под воздействием особенностей сельского расселения, характеризующегося высокой плотностью и людностью населенных пунктов, что, в свою очередь, оказывает прямое воздействие на функционирование инфраструктуры. Эффективное пространственное развитие неурбанизированных территорий данного типа, создание новой разветвленной транспортной сети, не только позволят эффективно функционировать инфраструктуру, но и запустят процесс повсеместного применения современных технологий в социальной сфере.

3-ий тип охватывает 31 регион с высоким уровнем развития инфраструктуры и низкой степенью пространственной организации неурбанизированных территорий. Для данного типа характерны малая плотность сельского населения, увеличение численности воспитанников в дошкольных образовательных

организациях за счет сокращения числа образовательных учреждений, создание нового больничного фонда в учреждениях здравоохранения, снижение нагрузки на объекты торговли за счет открытия крупных сетевых магазинов. Пространственные диспропорции расселения, исторически обусловленные характером освоения неурбанизированных территорий данных регионов, спровоцировали специфическую неоднородность расположенных в них населенных пунктов.

4-ый тип складывается из 30 регионов, имеющих как низкий уровень развития инфраструктуры, так и низкую степень пространственной организации неурбанизированных территорий. Для данного типа характерны сложившиеся негативные тенденции в социальном развитии и инженерном обустройстве сельской местности, в том числе в функционировании транспортной, инфраструктуры, высокий уровень плотности сельского населения, недостаточное количество лечебно-профилактических учреждений из-за их укрупнения. При этом необходимо проводить взвешенную политику по объединению малочисленных поселений с более развитыми в целях обеспечения населения различными видами услуг, повышения транспортной доступности неурбанизированных территорий за счет приведения в нормативное состояние сети местных дорог, стимулирования общественного транспорта, содействия развитию местных малых форм торговли.

Заключение. Таким образом, сложившаяся в настоящее время на селе ситуация характери-

зуются в значительной мере дисбалансом между уровнем развития инфраструктуры и степенью пространственной организации неурбанизированных территорий. Для преодоления таких негативных изменений необходима разработка конкретных рекомендаций и мер, позволяющих влиять на параметры дальнейшего сельского развития, проводить оперативную корректировку социально-экономической политики на местном уровне, обеспечить комплексное обустройство села в соответствии с особенностями и имеющейся пространственной организацией неурбанизированных территорий. Это в конечном итоге даст возможность предотвратить процесс деградации одних территорий и чрезмерной концентрации других.

Список источников

1. Меренкова И.Н., Добрунова А.И., Сидоренко А.А., Жарикова О.А. Современные проблемы жизнеобеспечения населения сельских территорий // Инновации в АПК: проблемы и перспективы. - 2020. - № 2 (26). - С. 208-217.
2. Терновых К. С., Маркова А. Л. Социализация развития сельских территорий как фактор повышения качества жизни // Вестник Воронежского государственного аграрного университета. - 2012. - № 3 (34). - С. 102-108
3. Турьянский А.В., Меренкова И.Н., Добрунова А.И., Сидоренко А.А. Теоретико-методический подход к исследованию жизнеобеспечения населения сельских территорий // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. - 2020. - № 6. - С. 43-47.
4. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2025_goda/ (дата обращения 18.03.2023).

5. Государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696 [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/aNtAARsD8scrvdizD7rZAw0FaFjnA79v.pdf> (дата обращения 15.05.2023).

6. План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/41d4da971dd8e35ce817.pdf> (дата обращения 12.04.2023).

7. Терновых К.С., Авдеев Е.В., Маркова А.Л. Социальная инфраструктура как фактор развития человеческого капитала в сельском хозяйстве // Экономика и предпринимательство. - 2017. - № 9-2 (86). - С. 1113-1118.

Информация об авторе:

И.И. Новикова – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник отдела управления АПК и сельскими территориями; старший научный сотрудник (irinchic@mail.ru)

ОДИНЦОВА Александра Владимировна

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра
Федеративных отношений и регионального развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,
г. Москва, 117218.

e-mail: Aleksod@yandex.ru

ПРЕФЕРЕНЦИАЛЬНЫЕ ТЕРРИТОРИИ В ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Стратегия пространственного развития включает в себя множество составляющих, направленных, с одной стороны, на обеспечение сбалансированного развития регионов Российской Федерации, с другой – на формирование преференциальных механизмов для территорий, особо требующих привлечения инвестиций и отличающихся негативными трендами развития. В мире накоплен большой опыт функционирования подобных механизмов, что позволяет сформулировать их основные принципы и направленность в рамках пространственного развития современного государства. В статье проанализированы основные цели создания территорий со специальными режимами хозяйствования, а также проблемы, которые требуют внимания при согласовании политики развития преференциальных зон, с одной стороны, и пространственного развития в целом – с другой. Рассмотрены примеры создания и функционирования преференциальных территорий в разных странах мира. Выделены основные этапы в регулировании подобных территорий в России, а также те проблемы, которые имеются на пути их институционализации.

Важнейшей целью пространственного развития России, отраженной в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 г., является обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития страны, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также обеспечение национальной безопасности страны. Достижение этой цели в условиях сложившегося высокого уровня межрегионального социально-экономического неравенства, недостаточного количества центров экономического роста предполагает обращение к концепциям поляризо-

*Одинцова А.В. Преференциальные территории в пространственном развитии Российской Федерации / А.В. Одинцова // Федерализм. – 2023. – Т. 28, № 2(110). – С. 27-46 –

https://elibrary.ru/download/elibrary_54159376_77804543.pdf

ванного роста. Последние, помимо прочего, требуют особого внимания к территориям, характеризующимся низким экономическим и демографическим потенциалом. В этой ситуации одним из ведущих вопросов пространственного развития становится *создание условий для привлечения инвестиций* (в т.ч. иностранных), которые смогли бы стать важнейшим фактором инновационного развития территорий. Одним из механизмов, позволяющим стимулировать развитие отсталых, но потенциально жизнеспособных территорий, является *механизм преференциальных экономических зон* (ПЭЗ), в рамках которых определенным территориям предоставляются преимущества, более благоприятные условия в производстве или в доступе их товаров на отечественные и мировые рынки. В мире существует большое количество зон со специальными режимами хозяйствования. В предлагаемой статье мы сконцентрируем внимание главным образом на территориях, развивающихся на принципах свободной торговли – свободных экономических зонах, открытых экономических зонах, территориях опережающего развития.

Остановимся сначала на основных характеристиках территорий со специальными режимами хозяйствования.

Общая характеристика территориальных преференций для предпринимательской деятельности

Мировой опыт показывает, что формирование преференциальных режимов¹ сегодня представляет собой один из результативных механизмов, обеспечивающих привлечение инвестиций в экономику. Главной целью создания ПЭЗ является решение проблемы дефицита инвестиционных, прежде всего долгосрочных, ресурсов².

Преференциальные зоны, или зоны свободной торговли, существуют во многих странах во множестве вариаций и под различными названиями. Для их обозначения наиболее часто используются термины: «свободные экономические зоны»; «зоны свободной торговли»

¹ Термин «преференция» (*praefereantia*) имеет латинское происхождение и переводится как предпочтение, преимущество, льгота.

² На сегодняшний день, по данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), свободные экономические зоны распространены более чем в 130 странах от Северной и Южной Америки до Азиатско-Тихоокеанского региона, Европы и Африки (Les zones franches et les accords commerciaux préférentiels: Le cas de la région arabe // United Nations Economic and Social Commission for Western Asia. URL: <https://www.unescwa.org/sites/default/files/pubs/pdf/free-zones-preferential-trade-agreements-arab-region-french.pdf>). В докладе конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) отмечается, что если в 1975 г. в 29 странах насчитывалось всего 79 свободных зон, то в 2019 г. их численность увеличилась до 5 400. По данным за 2019 г. подобные зоны функционировали уже более чем в 120 странах, среди них было более 700 экспортно-производственных зон (в т.ч. зоны свободной торговли), около 450 научно-промышленных парков и примерно 700 зон специального назначения (офшорные зоны, зоны рекреации, эколого-экономические районы, туристические центры и т.д.). (Rapport sur l'investissement dans le monde. Les zones économiques spéciales. ONU. CNUCED. 2019 // United Nations Conference on Trade and Development. URL: https://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/wir2018_overview_fr.pdf).

(часто представляющие собой таможенные платформы, расположенные в странах с крупным бизнесом в области международного транзита); «особые экономические зоны» (в основном в Китае); «таможенные склады»; «технологические и научные парки»; «зоны финансовых услуг»; «свободные порты»; «туристические зоны свободной торговли» (предназначенные для облегчения розничной продажи товаров широкого потребления туристам) и др.³ При этом механизмы, которые лежат в их основе, во многом схожи и направлены на снижение административной, налоговой и иной нагрузки на производственную деятельность.

Так, особое внимание уделяется таким факторам как:

- упрощение административных процедур как при создании предприятия и осуществлении инвестиций, так и на этапе эксплуатации;
- режим беспошлинного ввоза промежуточных товаров, необходимых для производства товаров, подлежащих экспорту;
- льготы по налогу на прибыль для самого предприятия и для его партнеров; в некоторых случаях смягчение национального трудового законодательства;
- особые удобства в сфере промышленных зон (обеспечение водой, электричеством, телекоммуникациями, а иногда и промышленными зданиями, и хорошим транспортным сообщением);
- льготные тарифы на используемые ресурсы, освобождение от налогов на добавленную стоимость, а также возможности льготного кредитования;
- гибкие режимы обменного курса, часто до полной свободы движения средств; необязательность репатриации части валютных поступлений.

Наибольшее распространение зоны свободной торговли получили в развивающихся странах, где государство в целях привлечения иностранных инвестиций предоставляло определенным территориям ряд льгот. Успех подобных зон в этих странах обусловлен *своеобразным совпадением интересов*. С одной стороны, многие развивающиеся страны перешли к политике роста за счет расширения своего экспорта и стремились привлечь иностранные инвестиции. С другой стороны, компании в промышленно развитых странах, производящие трудоемкие товары, локализовывали растущую долю своих предприятий и своей деятельности в развивающиеся страны в целях снижения издержек.

Проблематика ПЭЗ традиционно вызывала много споров, в центре внимания которых были вопросы, связанные, в частности, с последствиями предоставляемых ими исключений в отношении экономической,

³ Мы будем использовать понятие «преференциальные режимы» как наиболее полно отражающие сущность и общность используемых специальных механизмов регулирования хозяйственной деятельности. К тому же именно этот термин предлагается сегодня Счетной палатой Российской Федерации при анализе существующих сегодня на территории Российской Федерации льготных режимов ведения предпринимательской деятельности.

социальной и даже экологической сферы как для стран, предоставляющих их, так и на международном уровне.

Изначально, формирование ПЭЗ рассматривалось в качестве инструмента в сфере внешнеэкономической деятельности. Речь шла о создании благоприятных условий для привлечения иностранного капитала на территорию страны. Такое понимание было заложено и в официально принятой Киотской конвенции, согласно которой свободная зона представляет собой анклав на национальной таможенной территории⁴.

Вместе с тем нацеленность ПЭЗ исключительно на формирование таможенных анклавов в современных условиях *перестала обеспечивать достижение целей структурной и промышленной политики*. Сегодня особенно в развитых странах используется более широкий подход к их формированию, который более полно отражает существо ПЭЗ. Это находит отражение и в научных исследованиях. Они рассматриваются в качестве части экономического пространства страны, где действует та или иная система преференций, или инструмента селективного ограничения действующих на всей территории страны механизмов государственного вмешательства.

Анализ существующих преференциальных территорий указывает на то, что *их предназначение различается*. Так, для развивающихся стран характерна их ориентация прежде всего на привлечение иностранных инвестиций, помощь, оказываемую для выхода отечественных товаров на мировые рынки, на укрепление позиций в мировом разделении труда. В центре внимания здесь стоят цели промышленной политики и структурных трансформаций (например, нацеленность на развитие экспортноориентированных отраслей), а главное, — привлечение иностранного капитала, передовых технологий и современного управленческого опыта [1, с. 17].

Территории со специальными режимами хозяйствования создаются и в высокоразвитых странах, где они преследуют прежде всего цели региональной политики (речь идет, например, о таких вопросах как создание новых рабочих мест, развитие мелкого /и отчасти среднего/ бизнеса). Главная направленность здесь — привлечение национальных инвестиций для экономического роста депрессивных регионов и в целом регионального развития. При принятии решения о создании преференциальных территорий обычно *обращается внимание на такие показатели*, как уровень доходов населения, безработица и другие индикаторы, связанные с уровнем жизни. В целом для высокоразвитых стран характерным является незначительное количество подобных зон и временные ограничения принимаемых мер.

Остановимся коротко на нескольких примерах из опыта развития ПЭЗ в разных странах.

⁴ Международная Конвенция по упрощению и гармонизации таможенных процедур. Приложение VIII (в редакции 1973 и 1999 г.) // Консорциум Кодекс. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901082>

Мировой опыт формирования и развития преференциальных территорий

В современной истории одной из первых инициатив по созданию преференциальной территории стала свободная экономическая зона вокруг международного аэропорта Шеннон в Ирландии, где эффективно были учтены выгоды от географического расположения территории. В результате технического прогресса возникли серьезные экономические трудности, поэтому на базе аэропорта была создана зона свободного международного предпринимательства.

Что важно, инициатива по созданию такой зоны поступила «снизу» — от тогдашнего директора аэропорта Шеннон. Важным конкурентным преимуществом данной преференциальной зоны стала возрастная структура населения Ирландии, которое является одним из самых молодых в Европе (лишь 35% населения старше 25 лет). Уже в 2010 г. доходы от реализации продукции зарегистрированных на ее территории компаний составили около 3 млрд евро, из которых 92% приходились на экспортные рынки [2, с. 58]. Преференциальный режим для иностранных компаний привел к созданию за короткий период тысячи рабочих мест, результатом чего стала ликвидация безработицы и экономический рост региона.

В итоге из международного аэропорта, основой специализации которого была дозаправка самолетов трансатлантических рейсов, Шеннон превратился в район, где сконцентрировано производство электронного оборудования, буровых установок, промышленных алмазов, товаров широкого потребления. Сегодня здесь работают филиалы крупнейших транснациональных корпораций, в частности *Intel*, расположен крупнейший бизнес-парк, где работают 180 компаний в таких секторах, как авиация, медицина и информационные технологии. На сегодняшний день годовой экспорт ПЭЗ аэропорта Шаннон превышает 3 млрд долл.⁵

Первый опыт по массовому внедрению преференциальных режимов иллюстрирует история Юго-восточной Азии. Еще в 90-е гг. XX в. здесь была поставлена задача привлечения иностранных инвестиций для поддержания высоких темпов экономического роста. Создание промышленных площадок с особыми режимами затронуло практически все страны этого макрорегиона.

Так, *первый промышленный парк во Вьетнаме* (1991 г.) позволил не только привлечь иностранные инвестиции, но и создать необходимые рабочие места для молодежи. Увеличились и доходы местных бюджетов от аренды земли. На сегодняшний день зоны экспортной переработки и индустриальные парки города Хошимина концентрируют около 1 700 действующих инвестиционных проектов⁶. Успехи первого

⁵ A History of Innovation // The Shannon Airport Group. URL: <https://www.snnairportgroup.ie/about-us/shannon-group-history> (дата обращения: 15.05.2023).

⁶ Рост инвестиций в зоны экспортной переработки и индустриальные парки в Хошимине превысит 21% // Электронная газета Коммунистической партии Вьетнама. URL: <https://ru.dangcongsan.vn/vjetnam-segodnya/rost-investicij-v-zoni-eksportnoj-pererabotki-i-industrialjnie-parki-v-hoshimine-previsit-21-17781.html>

промышленного парка, особенно в сфере трудоустройства, были поддержаны по всей стране — было создано более 200 промышленных парков, заложивших серьезный фундамент для социально-экономического развития страны. Расширение связей между создаваемыми парками привело к углублению механизмов преференциальных зон. На основе нескольких промышленных зон экспортной переработки товаров сегодня создаются промышленные парки, в которых сосредоточено высокотехнологичное производство, использующее современные технологии и достижения цифровой экономики.

Датой начала формирования современных *индонезийских зон* считается 1988 г., когда стал действовать треугольник роста Сингапур — штат Джохор (Малайзия) — провинция Риау (Индонезия), или СИДЖОРИ (*Singapore — Johor — Riau, SIJORI*). На сегодняшний день здесь существуют разные их типы: зоны свободной торговли и свободные порты, туристические зоны, технопарки, промышленные парки и специальные экономические зоны.

Однако, безусловно, *наиболее известным примером развития преференциальных территорий* является Китай, где они получили название открытые экономические зоны (ОЭЗ). Именно им в значительной степени Китай обязан успехами в экономическом развитии. Во многом такой результат был обусловлен специфическими для Китая факторами. Речь, прежде всего, идет об использовании дешевой рабочей силы. Большую роль сыграли и особенности географического положения страны — протяженная береговая линия, а также (связанное с этим) большое количество портов.

Успех первых прибрежных ПЭЗ побудил правительство страны принять решение об открытии для иностранных инвестиций большинства крупных административных центров и приграничных территорий. Впоследствии на повестку дня встало создание зон свободной торговли, технологического и инновационного развития.

В результате в Китае сформировалась достаточно сложная и многоуровневая интегрированная система зон со специальными условиями хозяйствования, *аналогов которой нет* ни в одной стране. По данным доклада ЮНКТАД о мировых инвестициях за 2019 г., в Китае в общей сложности насчитывается 2 543 особых экономических зоны, т.е. около половины мировых ПЭЗов, которые можно *классифицировать на 15 типов*. Внешнеторговый оборот этих территорий измеряется десятками миллиардов долларов, а доля в экспорте и импорте страны все время возрастает⁷ [3, с. 86]. За 40 лет политики развития СЭЗ (1978–2018 гг.) объем внешней торговли страны (в долларовом выражении) увеличился примерно в 230 раз, в т.ч. экспорт, — в 250 раз, а импорт, — в 210 раз. В 2020 г. доля КНР в мировой торговле превысила 13% [4, с. 11].

Несмотря на безусловно положительные результаты функционирования свободных экономических зон в Китае, *их развитие сталкивается*

⁷ World Investment Report 2019. Special economic zones // United Nations Conference on Trade and Development. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf

с рядом проблем, учет которых важен при использовании данного института в Российской Федерации. Среди таких проблем – недостаточный уровень квалификации рабочей силы и особенно управленческого звена; встречающаяся противоречивость законодательной базы в сфере ПЭЗ; подчас низкие темпы внедрения западных технологий (что в определенной степени порождено первым из выделенных факторов) и др.

Однако, несомненно, позитивным результатом китайского опыта стало то, что помимо непосредственной цели, связанной с привлечением иностранных инвестиций, их развитие сопровождалось созданием современной инфраструктуры, в т.ч. на основе сотрудничества государства с частным бизнесом. Все это, в свою очередь, стало мощным фактором роста внутренних, национальных, инвестиций, запустив своеобразную мультипликационную спираль роста китайской экономики. Развитие ПЭЗ имело и еще одно макроэкономическое последствие: территории многих из них превратились в своеобразные площадки для отработки новых, основанных на экономической либерализации, методов хозяйствования, которые затем стали применяться на всей территории Китая.

Опыт Китая демонстрирует *этапность в распространении института преференциальных территорий*. Если первый этап, начавшийся в 70-х гг. XX в. был направлен на привлечение иностранных инвестиций, то второй, стартовавший в 2013 г., поставил уже более стратегические задачи, а именно массовое продвижение за рубеж китайских капиталов, товаров, услуг, технологий [5].

Итак, основным ориентиром при создании преференциальных режимов во всех странах является привлечение иностранных инвестиций в качестве важнейшего фактора повышения темпов социально-экономического развития.

Но тот же опыт показывает, что в ряде случаев подобные зоны создаются и для решения задач структурной перестройки экономики, например, *для развития мелкого и среднего бизнеса*.

Так, различного рода индустриальные парки и специальные экономические зоны стали во многих странах Африки основными катализаторами развития сети мелких и средних предприятий, формирующих своеобразный хребет современной мировой экономики. Особенно наглядно это видно на примере стран с эмергентными рынками, где на мелкий и средний бизнес приходится около 90% всех предприятий и половина рабочих мест. В странах Африки эти показатели еще выше: здесь на предприятиях мелкого и среднего бизнеса занято около 80% рабочей силы континента. Однако при этом доля названных предприятий в экспорте намного меньше. Например, в Египте на мелкий и средний бизнес приходится 75% рабочей силы, но они формируют лишь 20% экспорта страны. Те же диспропорции наблюдаются по всей Африке. Например, в Марокко МСП составляют 90% предприятий, но формируют они лишь 30% экспорта. Опыт названных стран показывает, что расширение деятельности малых предприятий в рамках

индустриальных парков при надлежащих механизмах регулирования приводит к расширению их участия в единых производственных цепочках. А это, в свою очередь, приведет к увеличению экспорта МСП⁸.

Дополнительным фактором, обусловившим рост внимания к вопросам поддержки МСП в границах преференциальных зон, стала пандемия. И если мелкий и средний бизнес рассматриваются в качестве важнейшего фактора экономического роста и постпандемийного восстановления, специальные экономические зоны и промышленные парки, которые их образуют, рассматриваются в качестве необходимого условия их развития⁹.

Вообще интеграция в систему ОЭЗ стран Африки стала одной из примечательных тенденций последних десятилетий. Именно *эта форма хозяйствования была взята многими африканскими странами* для широкомасштабного привлечения инвестиций и увеличения своего экспорта. Как и в других странах, основными механизмами здесь стало создание системы финансовых стимулов, упрощение административных процедур, либерализация торговли в пользу ряда целевых секторов, которые часто конкурируют друг с другом. В 2018 г. количество открытых экономических зон во всех арабских странах достигло 127, из которых 70 – многофункциональные зоны (55%), 37 – специализированные (29%), 19 зон являются логистическими центрами (15%) и одна зона ориентирована на инновации (1%)¹⁰.

В Соединенных Штатах нет открытых экономических зон, аналогичных тем, которые существуют в России или в других странах. Вместе с тем в 26 штатах имеется собственное законодательство, касающееся территорий с особым статусом – «зон внешней торговли» («*Foreign Trade Zones*»). Первая такая зона была создана еще в 1934 г. Ее особенностью является то, что на первом месте здесь стоит не задача привлечения инвестиций, а проблема сокращения уровня безработицы и стимулирования торговли. Как и в других странах, здесь предусмотрена возможность предоставления льгот как в сфере некоторых видов хозяйственной деятельности, так и в отношении ввозимых на территорию товаров. При этом условием создания преференциальных территорий обычно является уровень бедности (доля бедных должна превышать 25% населения территории) и безработицы (уровень которой должен быть выше 50% среднего показателя по штату). В настоящее время в каждом штате существует по крайней мере одна подобная зона, а всего в стране их численность достигает 195. Несмотря на то, что проблема привлечения иностранных инвестиций не стоит так остро, как в других странах, по данным ВТО, американские СЭЗ составляют значительную часть

⁸ Подобной стратегии придерживается, например, компания Polaris Parks в Египте, основанная в 2007 г. и владеющая пятью индустриальными парками в стране общей площадью 5 млн м².

⁹ Le rôle des zones industrielles dans la croissance des PME sur les marchés émergents. Les PME sont la clé de la croissance mondiale des marchés émergents // Atalayar. URL:

¹⁰ Rapport sur l'investissement dans le monde, 2019 // United Nations Conference on Trade and Development. URL: https://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/wir2019_overview_fr.pdf.

общего торгового оборота страны. В 2020 г. на предприятиях этих зон работало около 3,8% работников по найму¹¹.

Опыт Южной Кореи является примером того, как политика в области развития СЭЗ стала предпосылкой для комплексных реформ и структурных преобразований экономики всей страны.

В основу принятой в Южной Корее стратегии была положена идея замены политики импортозамещения политикой развития, основанной на экспорте. Первая экспортная СЭЗ была создана еще в 1970 г. в г. Масане, а вторая – в Иксане в 1973 г. Их целью стало привлечение прямых иностранных инвестиций, прежде всего для содействия экспорту, занятости и передаче технологий. Однако использование института СЭЗ преследовало и более стратегические цели. Речь шла о внедрении элементов плановой экономики, создании т.н. чеболей (такое название получили в стране полугосударственные мегакорпорации, ставшие главными факторами экономического роста страны после периода застоя) и формирования новой инвестиционной политики. Опыт оказался успешным, и за первыми двумя СЭЗ последовало создание новых зон.

Так, например, в 2008 г. на юго-западе страны была создана зона Енчхон, ориентирующаяся на развитие кластера инновационных производств мирового уровня. Благодаря географическому положению этой зоне отводилось предназначение стать связующим звеном между Сеулом, центральными районами страны и Китаем. В том же году на границе двух провинций Южной Кореи была создана СЭЗ Тэгу-Кенбук. Отличительной особенностью этой зоны является то, что она не имеет доступа к морю, однако ее создание было продиктовано целями региональной политики, связанными с необходимостью развития двух соседних провинций.

В настоящее время в Южной Корее действует 8 СЭЗ, органично вписывающиеся не только в пространственную структуру экономики, но и в общую модель социально-экономического развития страны. Это отражено и в принятом в стране специальном законе «О поощрении иностранных инвестиций». В законе отмечается важность «...поощрять иностранные инвестиции в Корее путем предоставления необходимой поддержки и льгот и вносить вклад в устойчивое развитие национальной экономики»¹².

История и проблемы развития преференциальных территорий в Российской Федерации

Таким образом, мировой опыт показывает, что многие страны использовали институт ПЭЗ не только в ходе трансформационных изменений, но и в периоды поиска новых источников роста экономики.

¹¹ Zones franches et entrepôts sous douane aux États-Unis // Oppotimes. 2022. 14 décembre. URL: <https://www.opportimes.com/zones-franches-et-entrepots-sous-douane-aux-etats-unis/>

¹² Поправка к Закону о поощрении иностранных инвестиций Кореи 2019 года – Инвестиционные стимулы в Корее // The Korean law blog. URL: <https://www.thekoreanlawblog.com/2019/06/korean-foreign-investment-promotion-act-2.html>

Создание СЭЗ чаще всего обусловлено целями привлечения прямых иностранных инвестиций, создания рабочих мест в регионах, а также проверки новых мер экономической политики и создания новых институциональных практик [6].

При этом формирование свободных экономических зон и привлечение инвестиций не является самоцелью, а представляет собой лишь средство для обеспечения более глубоких трансформаций экономики, формирования желаемой институциональной структуры. Здесь мы видим своеобразное проявление закономерности, описанной В.М. Полтеровичем, *когда создаваемые промежуточные институты способствуют ослаблению имеющихся ограничений* [7]. Применительно к теме настоящей статьи, свободные экономические зоны, обеспечивая привлечение инвестиций (в т.ч. иностранных) обеспечивают инвестиционную, технологическую и кадровую подушку для более широкомасштабных трансформаций экономики.

Формирование ПЭЗ в Российской Федерации имеет достаточно длительную историю. Первыми здесь, по сути, стали особые экономические зоны, создание которых стало во многом попыткой перенять доказавший свою эффективность западный опыт.

Еще в 1990–1991 гг. был взят курс на создание СЭЗ. Спецификой этого этапа в становлении института ПЭЗ было то, что при их создании *использовался индивидуализированный подход*: каждая зона создавалась указами президента и постановлениями правительства. Так, был официально признан статус СЭЗ вначале для 12, а затем и 20 регионов. Среди них – Приморский край, г. Находка, Алтайский край, г. Санкт-Петербург, Ленинградская область, г. Выборг, г. Зеленоград, Калининградская, Читинская, Новгородская области, Еврейская АО.

Основным недостатком этого этапа стало то, что предоставление регионам права на формирование СЭЗ исключительно в целях привлечения иностранного капитала, по сути, *привело к созданию офшорных территорий*. Именно этот период характеризовался высокими показателями доли теневого бизнеса в экономике страны. Участие в СЭЗ использовалось многими гражданами и предпринимателями для вывода средств, которые выделялись из федерального бюджета, за рубеж. Отсутствие у государства ресурсов для формирования необходимой инфраструктуры (включая дороги) также не обеспечивало нужных предпосылок для институционализации СЭЗ.

В целом первый этап институционализации СЭЗ не оправдал себя. Хотя к 2004 г. в Российской Федерации числилось 24 зоны со специальными режимами хозяйствования, основная цель, которая была поставлена (создания стимулов для развития отраслей и территорий, привлечение иностранных инвестиций и западных технологий) так и не была достигнута. По некоторым СЭЗ отсутствовало даже какое-либо учредительское оформление.

Справедливости ради следует отметить, что ряд регионов продемонстрировал способность привлечь в экономику иностранный капитал.

Например, позитивный опыт был накоплен в Находке, Калининграде, Магадане, на Сахалине¹³.

2005 г. знаменовал собой *новый этап в развитии преференциальных территорий*. Был принят Федеральный закон № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», а также два федеральных закона, регулирующих развитие данного института в конкретных субъектах Российской Федерации: Федеральный закон № 16-ФЗ от 10 января 2006 г. «Об особой экономической зоне в Калининградской области» и Федеральный закон № 104-ФЗ от 31 мая 1999 г. «Об особой экономической зоне в Магаданской области». С учетом мирового опыта функционирования свободных экономических зон предусматривалась возможность четырех их типов: промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных, портовых. Новые механизмы предусматривали и преграды на пути офшоризации СЭЗ.

Основными механизмами в рамках нового правового пространства стало предоставление для резидентов создаваемых ПЭЗ налоговых преференций по налогам на прибыль и на имущество, по земельному и транспортному налогам. Предусматривался и режим свободной таможенной зоны для резидентов, осуществлявших технико-внедренческую деятельность. Кроме того, в особых экономических зонах государство брало на себя обязанность строительства (за счет бюджетных средств) инновационной, инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. Был введен и режим одного окна для административного содействия инвесторам в создании новых компаний. Для каждого из четырех типов ПЭЗ предусматривались свои системы льгот и преференций, имеющие рамочный характер.

Примечательно, что с этого периода термин «свободные экономические зоны», который достаточно полно соответствовал общемировой терминологии, был заменен в России на термин «особые экономические зоны». Подобная смена терминологии была продиктована скорее желанием обозначить новый этап в институционализации зон со специальными режимами хозяйствования, нежели изменениями видения сущности и предназначения данного института.

Отличительной особенностью нового этапа в институционализации ПЭЗ стало *использование кластерного подхода в их организации*. Такой подход выглядел вполне логично: оба института имеют, по сути, одно основание, а именно то, что формируются они в прорывных точках социально-экономического развития. Мировой и отечественный опыт показал, что преференциальные зоны могут быть одной из составля-

¹³ Определенные позитивные результаты показывали и существовавшие в это время (и существующие до сих пор) такие территории со специальными режимами хозяйствования, как закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), где градообразующими предприятиями были объекты Министерства обороны и Министерства атомной промышленности Российской Федерации, и наукограды как города с высокой степенью концентрации интеллектуального и научно-технологического потенциала.

ющих кластеров. В свою очередь создание взаимодействующих кластеров может стать реальной предпосылкой для формирования новых зон со специальными режимами хозяйствования. Кластеры и кластерная политика уже давно рассматриваются в качестве важнейшего фактора повышения темпов экономического роста. Несмотря на наличие страновых разновидностей, присущих кластерной политике¹⁴, ее роль в качестве фактора регионального развития сегодня не подвергается сомнениям. Таким образом, «ОЭЗ как экономическая система с особым режимом предпринимательской деятельности... включает в себя многие элементы кластерной политики. По своему характеру выбор расположения ОЭЗ определяется конкурентными преимуществами регионов, на территории которых они создаются, и в данном аспекте этот инструмент отражает принципы проводимой государством инвестиционной политики» [8].

Взаимосвязь кластерного подхода и развития ОЭЗ была отражена и в Концепции кластерной политики Российской Федерации, установленной в рамках Концепции долгосрочного социально-экономического развития до 2020 г. (принята в 2007 г.)¹⁵. В Методических рекомендациях по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации, разработанных Минэкономразвития отмечалось, что «благоприятные возможности для развития кластерных проектов открывает использование потенциала особых экономических зон технико-внедренческого, промышленно-производственного и туристско-рекреационного типа...»¹⁶.

Новый кластерный этап развития СЭЗ был ориентирован на то, что локализованные на определенной территории группы предприятий, производящих однородную продукцию, должны были получить импульс для своего ускоренного развития при помощи инструментов, характерных для ОЭЗ: налоговых и таможенных льгот, государственной поддержки, прежде всего в сфере формирования необходимой инфраструктуры, привлечения иностранных инвесторов и активизации внешнеторговой деятельности. Вместе с тем наблюдались (и наблюдаются до сих пор) сильные различия в перечне льгот, причем не только между группами преференциальных зон, но и внутри них.

¹⁴ Так, выделяется континентальная модель кластеров, присущая таким странам, как Республика Корея, Япония, Швеция, Франция, Италия, где государству отводится достаточно широкий набор функций: отбор приоритетных кластеров и финансирование затрат по разработке проектов их развития и англо-саксонская модель, характерная для США, Великобритании и Австралии, где роль государства минимальна, а главную роль играет рыночная конкуренция.

¹⁵ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://static.government.ru/media/files/aaooFKSheDLiM99HEcyrygtfmGzrnAX.pdf>

¹⁶ Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации (утв. Минэкономразвития России 26 декабря 2008 г. № 20615-ак/д19). URL: <https://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po-realizatsii-klasternoi-politiki-v/>

Так, например, большинство входящих в группу промышленно-производственных ПЭЗ обладают льготами по налогу на имущество, транспортному, земельному налогам, налогу на прибыль, а также пониженным тарифом страховых взносов. Например, в ОЭЗ «Алабуга» и «Кашира-парк», хотя в целом основные льготы те же, однако по прибыли сохраняется (хотя и по пониженной ставке) налог в 2%. Подобный индивидуализированный механизм установления льгот, безусловно, противоречит принципам общности институциональных основ пространственного развития.

За первые 10 лет было создано 30 особых экономических зон. В них зарегистрированы (с момента создания зон) 376 резидентов, в т.ч. 74 – с иностранным участием. Создано более 13 тыс. рабочих мест, привлечено 146 млрд частных инвестиций. За этот же период уплачено в бюджетную систему 14 млрд руб. налогов [9, с. 53].

На сегодняшний день, по данным Минэкономразвития, в России функционируют уже 50 ОЭЗ, из них 31 промышленно-производственная, 7 технико-внедренческих, 10 туристско-рекреационных и 2 портовых. За 17 лет работы в ОЭЗ зарегистрировано 1 019 резидентов, из которых более 130 компаний с участием иностранного капитала из 42 стран. Общий объем заявленных инвестиций за эти годы составил более 1,78 трлн руб., вложенных инвестиций – более 822 млрд руб., было создано более 56,7 тыс. рабочих мест, уплачено порядка 308 млрд руб. налоговых платежей, таможенных отчислений и страховых взносов¹⁷.

По итогам 2021 г. резиденты ОЭЗ заплатили в бюджет 229 млрд руб. налогов, таможенных платежей и страховых сборов. Это, по имеющимся расчетам, почти в три раза больше, чем объем полученных ими льгот. 20 млрд руб., которые будут выделены на дальнейшее развитие инфраструктуры, будут направлены 55 резидентам в 14 ОЭЗ. Средства планируется использовать на строительство дорог, инженерных сетей и коммунальной инфраструктуры. По мнению многих аналитиков, подобные меры позволят создать около 14 тыс. новых рабочих мест, что даст дополнительный импульс для развития экономики¹⁸.

Приведенные количественные показатели, характеризующие развитие ОЭЗ, на первый взгляд говорят об эффективности создаваемых преференциальных территорий. Вместе с тем более глубокое изучение проблемы заставляет усомниться в подобных выводах.

Сомнения *относительно эффективности ОЭЗ* высказываются уже давно. Так, еще в 2013 г. в результате обследования, проведенного Счетной палатой Российской Федерации, было установлено, что *лишь 11 зон* (производственных и внедренческих) из 27 существовавших на тот момент *были «условно эффективными»* с точки зрения использо-

¹⁷ Особые экономические зоны // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/osoby_ekonomicheskie_zony/

¹⁸ Линник М. Резиденты ОЭЗ заплатили в бюджет 229 млрд рублей // Российская газета. – 2021. – 16 декабря. URL: <https://rg.ru/2021/12/16/rezidenty-oez-zaplatili-v-byudzhet-229-mlrd-rublej.html>

вания государственных средств, направленных на их развитие¹⁹. Счетная палата пришла к выводу, что бюджетные деньги простаивают, строительство инфраструктуры существенно отстает от плана. Причин было несколько. Это и трудности со стороны регионов (в частности – оформление земли), и проблемы со стороны федерального центра, который систематически не выполнял сроки по выделению денег, затягивал процессы согласования подрядчиков.

Два года спустя Счетной палатой была проведена еще одна проверка деятельности ОЭЗ. Это было связано с тем, что к тому времени к системе преференциальных территорий был добавлен новый их тип – территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР).

Первые подобные зоны появились в 2015 г. на территории Дальневосточного федерального округа, позднее они стали создаваться и в моногородах. Основное отличие ТОСЭР от ОЭЗ заключалось в том, что они создавались под конкретных инвесторов по заявке региона. Был *существенно снижен и порог необходимых инвестиций* (со 120 млн руб. для резидентов ОЭЗ до 50 млн руб. для ТОСЭР). Были расширены и права инвесторов: например, было разрешено создание ТОР для добычи полезных ископаемых.

Создание ТОСЭР было направлено на решение еще одной важной проблемы. Так, если ОЭЗ были ориентированы прежде всего на развитие отраслей экономики и привлечение инвестиций, то в случае с ТОСЭР целью было провозглашено *создание комфортных условий для населения*. Этим, в частности, было продиктовано и увеличение сроков, на которые создаются ТОР: с 49 лет для ОЭЗ до 70 лет для ТОСЭРов.

Анализ количественных показателей развития ТОСЭРов на территории Дальневосточного федерального округа выглядит вполне привлекательным. Так, за 2015–2021 гг. в рамках ТОР для обеспечения инфраструктурной поддержки через Корпорацию развития Дальнего Востока направлено 49 млрд руб., а в ближайшие три года (с 2022 по 2024 г.), по словам аудитора Счетной палаты Н. Труновой, будет передано еще 79 млрд руб.²⁰. Однако оценка эффективности осуществляемых вложений приводит к другим выводам. Например, имеются существенные проблемы в самой системе планирования ТОР. По данным Счетной палаты, за декабрь 2021 г. из 22 планов было *утверждено всего 5*.

Вызывает вопросы и ситуация с ТОСЭРами на территории моногородов. Безусловно, предоставление последним права на создание на их территориях ТОСЭРов несет в себе позитивные моменты. Речь идет и о повышении инвестиционной привлекательности городских и сельских поселений, развитии социальной инфраструктуры, улучшении общей экономической ситуации на их территории. Однако, несмотря на то, что было принято несколько нормативных документов,

¹⁹ Не особо эффективные. Счетная палата раскритиковала деятельность ОЭЗ // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2013/12/18/56bfd2889a7947299f72d812>

²⁰ Счетную палату «убили» показатели ТОР // Сетевое издание Дейта. URL: <https://deita.ru/article/510136>

регулирующих вопросы и критерии их создания, требования к инвестиционным проектам, реализуемым резидентами ТОР, создаваемых на территориях моногородов и т.п.²¹, не многие моногорода воспользовались предоставленной им возможностью.

Так, по данным Минэкономразвития Российской Федерации, на сегодняшний день, из 321 моногорода, существующих на территории Российской Федерации, ТОРы²² созданы только в 89²³.

Во многом такая ситуация объясняется тем, что создание ТОРов в данном случае ведет к утрате поселениями статуса классического муниципального образования. Превращение моногородов в муниципальное образование с особым статусом ведет, в частности, к тому, что на этих территориях прекращает действовать в полную силу Федеральный закон 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), а органы местного самоуправления вынуждены передавать часть своих полномочий управляющим компаниям. В определенной степени ограничивается в своих правах и население таких моногородов.

Так, не предусмотрено проведение никаких общественных обсуждений или публичных слушаний при утверждении документации по планировке территории опережающего социально-экономического развития (что опять же прописано в Федеральном законе № 131-ФЗ).

Среди последних нововведений в механизмах поддержки ОЭЗ следует выделить совершенствование и механизмы федеральной поддержки в рамках ОЭЗ. В марте 2023 г. Минэкономразвития призвало регионы активнее использовать следующие федеральные инструменты: механизм реструктуризации бюджетных кредитов, который позволяет профинансировать инфраструктуру для новых инвестпроектов за счет средств регионального бюджета и снизить госдолг на сумму налогов, уплаченных в федеральный бюджет, от реализации нового инвестиционного проекта; механизм возмещения региональных затрат на создание,

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. №1398-р «О перечне монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://static.government.ru/media/files/41d4f68fb74d798eae71.pdf>

²² В июне 2022 г. было принят Федеральный закон от 14.07.2022 г. № 271-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В результате из названия рассматриваемых преференциальных зон было исключено слово «социально-экономического» и территории опережающего социально-экономического развития были переименованы в территории опережающего развития.

²³ Территория опережающего развития // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/tor/

модернизацию и реконструкцию объектов инфраструктуры ОЭЗ, а также инфраструктурные бюджетные кредиты.

Продолжается и создание новых ОЭЗ. Планируется, например, создание двух ОЭЗ в регионах Сибири – в Тыве (на границе с Монголией) и Хакасии²⁴.

Основные проблемы создания преференциальных территорий в Российской Федерации

Как же можно оценить отечественный опыт использования института преференциальных зон, накопленный за прошедший период?

По данным Счетной палаты Российской Федерации, выраженной взаимосвязи между созданием территорий с преференциальными режимами и уровнем социально-экономических показателей регионов *до сих пор не прослеживается*. Притом что помимо предоставляемых налоговых и таможенных льгот, расходы федерального бюджета на финансирование действия преференциальных режимов за период 2019–2021 гг. составили почти 240 млн руб.²⁵

Уместно ли ждать быстрого эффекта от нового (с исторической точки зрения) института?

Эффективная организация работы в преференциальных зонах – это вопрос не одного дня. В качестве примера можно привести территории в Липецкой области и Татарстане. Здесь первые промышленные парки начали создаваться еще в 90-е гг. XX в. И хотя на сегодняшний день здесь за счет федеральных и региональных средств сформирована необходимая инфраструктура, приток реально инновационного капитала здесь *начал наблюдаться лишь недавно*.

Дают о себе знать и более общие вопросы. Так, сдерживает развитие территорий со специальными режимами хозяйствования и *нерегулированность вопроса о разграничении ответственности между федеральным и региональными уровнями власти*. Данная проблема, которая не давала о себе знать в условиях небольшого количества ОЭЗ, особенно остро встала, когда численность преференциальных территорий достигла нескольких десятков²⁶.

Несмотря на достаточно большое количество нормативных документов, так или иначе касающихся формирования и деятельности преференциальных территорий, *до сих пор отсутствует комплексная*, основанная на неких единых принципах, *политика привлечения инвесторов*. Не проработан даже на нормативном уровне и такой важный аспект данного

²⁴ Особые экономические зоны // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/instrumenty_razvitiya_territoriy/osobye_ekonomicheskie_zony/

²⁵ Бюллетень Счетной палаты. 2022. № 2 (291) // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/statements/byulleten-schetnoy-palaty-2-291-2022-g?highlight-search-result=ОЭЗ>

²⁶ Совещание с вице-премьерами // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/news/17737/>

направления социально-экономической политики, как общие принципы относительно создаваемых в ТОРах рабочих мест. Не говоря уже о таком ставшем хрестоматийным аспекте развития преференциальных территорий, как создание и развитие инфраструктуры. До сих пор не проработаны общие нормативы (или хотя бы принципы) в этой области.

Многие аналитики обращают внимание и на то, что в рамках сложившейся практики, потребность в инфраструктуре, необходимой для потенциальных инвесторов преференциальных территорий, *обеспечивается лишь постфактум*, после того как резидент получил данный статус. Нет четкости и в определении расходов на эти цели. Практика ежегодных корректировок соответствующих цифр явно работает против повышения привлекательности данного инструмента пространственной политики государства.

Вызывает вопросы и сложившийся механизм финансового обеспечения деятельности преференциальных территорий. Так, их финансирование осуществляется не только из федерального бюджета, но и из бюджетов региональных. В определенной степени это логично. Ведь, как мы отмечали, решение о создании, например ТОРов, принимается по инициативе регионов, а значит они должны нести определенную ответственность за свои решения. Однако подобный механизм, в условиях дотационности большинства региональных бюджетов, по сути, отдает финансирование преференциальных территорий на откуп федерального центра.

В определенной степени эту проблему могло бы решить формирование системы оценки эффективности ТОРов. Однако такая система должна не только учитывать эффективность использования бюджетных средств (притом всех уровней, а не только федерального), но и исходить из четкого понимания цели данного института. Если целью ПЭЗ является улучшение социально-экономической ситуации на территории, где создается зона, то в этом случае, эффективность будет определяться обобщающими показателями данной территории. Если же в качестве приоритетных мы выбираем цели пространственного развития Российской Федерации, то и показатели должны отражать степень сбалансированности развития ее составляющих, *сокращения социально-экономической дифференциации регионов*. Отсутствие определенности в целях создания преференциальных территорий приводит к тому, что основными показателями при оценке их результатов становятся такие чисто количественные показатели, как количество резидентов и созданных рабочих мест, а также объемов привлеченных инвестиций.

В любом случае проблемы регионального развития должны быть определяющими при принятии решения о создании преференциальных зон. Пока что часто эти зоны создаются на основе регионального лоббирования (администрации, местного бизнеса). Что касается необходимого технико-экономического обоснования и разработки механизмов функционирования создаваемых зон, то эти вопросы стоят на втором плане. Создание преференциальных территорий

часто рассматривается исключительно в качестве средства полного или частичного освобождения от налогов. Такая позиция, безусловно, не обеспечивает необходимых принципов пространственного развития страны, а формирует парадокс функционирования основной части преференциальных режимов в России – установленный льготный режим иногда отрицательно сказывается на состоянии местного промышленного сектора [10, с. 1].

Завершая анализ проблем формирования преференциальных территорий на экономическом пространстве Российской Федерации, зафиксируем четыре, на наш взгляд, принципиальных момента.

Первый. В системе механизмов пространственного развития преференциальные режимы занимают важное место. Они способны решить важные задачи пространственного развития государства. Об этом свидетельствует как мировой опыт их развития, так и позитивные моменты в их институционализации в России.

Второй. Отсутствие правозакрепленного понимания назначения ПЭЗ не позволяет сформировать и четкого механизма их включения в общую стратегию пространственного развития.

Третий. Необходимо четко определиться с тем, какие цели преследуют преференциальные территории: являются ли они средством повышения эффективности развития отдельных территорий (регионов), либо это инструмент пространственной стратегии в целом.

Четвертый. Эффективное включение территорий с преференциальными режимами требует разработки четких и единых принципов их функционирования. Это касается как проблем создания преференциальных зон, так и оснований для освобождения от налоговой нагрузки для резидентов.

Список литературы

1. *Сморodinская Н.В.* Организация особых экономических зон в мировой и российской практике: концептуальные аспекты // Вестник ИЭ РАН. 2011. № 3. С. 16–36.
2. *Кузнецова Е.Г.* Свободная экономическая зона Шеннон: опыт создания и путь к успеху // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 11. С. 57–60.
3. *Перчик Е.Н., Кабакова С.И.* Региональная политика Китая и свободные экономические зоны // Инновации и инвестиции. 2016. № 2. С. 84–89.
4. *Портяков В.Я.* Экспериментальные зоны свободной торговли в Китае. М.: ИДВ РАН, 2021. 104 с.
5. *Портяков В.Я.* Шанхайская экспериментальная зона свободной торговли // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2020. Т. 13. № 3. С. 103–117.
6. *Волков А.Д.* Мировой опыт применения экономико-правовых режимов и его использование в пространственной организации экономики Арктического региона // Экономика, предпринимательство и право. 2021. Т. 11. № 6. С. 1389–1404.
7. *Полтерович В.М.* Проектирование реформ: как искать промежуточные институты // Montenegrin Journal Of Economics. 2012. Vol. 8. № 2. С. 25–44.
8. *Абашкин В.Л.* Использование особых экономических зон как инструмента кластеризации экономики региона // Региональная экономика. 2010. № 33. С. 15–20.
9. *Швецов А.Н.* Особые правовые режимы для привлечения частных инвестиций и современных технологий в развитие территорий // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. Вып. 4. С. 49–63.
10. *Котов А.В.* Оценка эффективности преференциальных режимов на муниципальном уровне // Вопросы территориального развития. 2022. Т. 10. № 1. С. 1–14.

В России создадут 1800 сельских агломераций*

Д. Гончарук

Нельзя сводить всю страну к нескольким крупным агломерациям, надо приближать стандарты жизни в селе к городским, уверена Валентина Матвиенко. Председатель Совета Федерации провела ежегодную встречу с тружениками социальной сферы села, в которой принял участие глава Минсельхоза Дмитрий Патрушев.

"У каждого гражданина должен быть выбор - жить в мегаполисе, малом городе или на селе. Сводить всю страну, как пытались до этого, к нескольким крупным агломерациям мы считаем неправильным, и это не наш путь", - подчеркнула спикер Совфеда, открывая встречу.

Валентина Матвиенко считает, что интерес к жизни за городом среди россиян год от года только растет. "И если люди увидят, что на сельских территориях есть возможности для самореализации, что там работают современные учреждения социальной сферы, ремонтируются дороги, коммунальная инфраструктура, то, уверена, многие горожане вернуться к своим корням и российские села получат второе дыхание - это одна из наших главных целей", - добавила она.

Чтобы популяризировать жизнь в сельской местности среди молодежи, стоит поддерживать движение сельских блогеров, считает глава палаты регионов. По ее мнению, именно представители блогосферы и студенты могут на простом понятном языке рассказать о преимуществах жизни на селе, сломать старые стереотипы и предубеждения.

Матвиенко напомнила, что благодаря нацпроектам и программе "Комплексное развитие сельских территорий" облик российских сел постепенно меняется. За прошлый год отремонтированы и построены более 300 домов культуры, свыше 700 фельдшерско-акушерских пунктов, появилось больше 200 спортивных и детских площадок.

Уже несколько лет со стабильно высоким конкурсом работают программы "Земский доктор", "Земский фельдшер" и "Земский учитель". Не менее важна и программа "Земский работник культуры". "Мы на наших встречах об этом говорили, процесс идет, ее параметры министерством культуры уже определены", - продолжила сенатор. Она считает важным запустить программу уже с 2024 года.

В ближайшее время регионы и муниципалитеты должны разработать свои планы развития сельских агломераций до 2030 года, методика формирования таких документов готова, рассказал министр сельского хозяйства РФ Дмитрий Патрушев. Он объяснил, что этот подход разрабатывали в рамках создания механизмов по развитию внегородских территорий, а реализовывать его минсельхоз начал в этом году. В 77 регионах утвердили 1714 таких сельских агломераций из примерно 1800 запланированных. При разработке планов развития каждой агломерации обязательно будут учитывать инициативы граждан, документы будут согласованы со всеми заинтересованными ведомствами.

"За счет этого мы сможем охватить мероприятиями почти 100 процентов сельских населенных пунктов и комплексно решать задачи повышения качества жизни людей", - подчеркнул Патрушев.

Первый заместитель главы ведомства Оксана Лут уточнила, что господдержка в рамках программы "Комплексное развитие сельских территорий" за три года превысила 120 млрд рублей, из них в текущем направлено 60 млрд. За счет реализации программы на селе было создано свыше 65 тысяч рабочих мест, более половины из которых - в сельском хозяйстве, 26% - в сфере промышленности, а остальные - в социальной сфере. По итогам 2023 года количество новых рабочих мест достигнет 95 тысяч, ожидают в минсельхозе.

Валентина Матвиенко предложила участникам подумать над тем, чтобы со следующего года проводить полноценный форум тружеников села.

* Гончарук Д. В России создадут 1800 сельских агломераций / Д. Гончарук // Сайт Российской газеты, 16 мая 2023 г. - <https://rg.ru/2023/05/16/standarty-dlia-derevni.html>

В России появится почти 2 тысячи сельских агломераций*

Как реализуют инициативу по развитию опорных населенных пунктов и прилегающих территорий

С. Гурьянов

Минсельхоз приступил к реализации инициативы правительства РФ по развитию опорных населенных пунктов и прилегающих к ним территорий. Согласно плану, до 2030 года появится 1,8 тыс. сельских агломераций. В ближайшее время по каждой начнется разработка стратегии долгосрочного социально-экономического развития. Как это поможет малым территориям и кого коснется программа — в материале «Известий».

Что такое сельская агломерация

Министр сельского хозяйства Дмитрий Патрушев рассказал, что с 2023 года началась реализация инициативы по развитию опорных населенных пунктов и прилегающих к ним территорий, которые вместе образуют сельские агломерации. Скоро муниципалитеты и субъекты приступят к разработке планов поддержания 1,8 тыс. агломераций. Программа рассчитана до 2030 года. Министр заявил, что подход должен комплексно решить вопросы улучшения качества жизни населения и положительно сказаться на снижении темпов миграции в крупные города.

Ранее Минсельхоз сообщал, что в опорных населенных пунктах планируется ускоренное развитие социальной, транспортной, инженерной и информационно-коммуникационной инфраструктуры. Почти все регионы такие населенные пункты уже определили, до сентября Минсельхоз должен представить стратегии их развития.

Государство принимает необходимые меры

Речь идет об инициативе правительства РФ «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения». Главный научный сотрудник Санкт-Петербургского Федерального исследовательского центра РАН, академик Александр Костяев пояснил «Известиям», что инициатива первоначально включала два проекта: «Города больших возможностей» и «Возрождение малых форм расселения». Первая часть инициатив — про приоритетные городские агломерации, вторая — про опорные населенные пункты.

Под опорным, продолжает академик РАН, понимается населенный пункт за пределами городских агломераций, на базе которого ускоренно развивают инфраструктуру, а прилегающие территории могут пользоваться его благами. Как правило, опорными пунктами становятся районные центры.

Понятия «сельские агломерации» в России ранее не существовало — оно появилось только в октябре 2019 года в рамках госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий». В 2020–2021 годах правительство утвердило сформированный перечень сельских агломераций, причем к сельским агломерациям отнесли в том числе малые города с численностью населения не более 30 тыс. человек, пояснил Александр Костяев.

Оправдана ли ставка на опорные пункты

Председатель комиссии Общественной палаты РФ по территориальному развитию и местному самоуправлению Андрей Максимов отмечает, что модель развития территорий через опорные населенные пункты не нова.

— Идея призвана если не глобально переломить тенденцию урбанизации, то, по крайней мере, сделать эти процессы более гармоничными, — сказал он «Известиям». — Она основана на простом принципе: вкладываться в развитие инфраструктуры в тех местах, где она будет востребована.

В пример он приводит Германию, где при планировании развития региона определяются инфраструктурные центры и зоны охвата и на один такой «куст» строится качественная гимназия, крупный медицинский центр. Есть подобное и в России: в Тамбовской области несколько ключевых городов — кроме Тамбова это Мичуринск, Уварово, Моршанск — стали опорными инфраструктурными центрами, куда приезжают лечиться, учиться, пользоваться культурным досугом. Андрей Максимов подчеркивает, что такой подход не умаляет прав жителей населенных пунктов, которые не стали приоритетными.

* Гурьянов С. Расселись тут: в России появится почти 2 тыс. сельских агломераций / С. Гурьянов // Сайт газеты «Известия», 26 апреля 2023 г. - <https://iz.ru/1503447/sergei-gurianov/rasselis-tut-v-rossii-poiavitsia-pochti-2-tys-selskikh-aglomeracii> (дата обращения: 17.11.2023)

Александр Костяев, однако, считает, что возникает риск оседания ограниченных средств госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий» в городских поселениях, которые входят в сельские агломерации, когда развитие действительно вымирающих населенных пунктов останется без поддержки.

— В некоторых случаях сельские агломерации состоят только из городских поселений, — говорит академик РАН. — В других случаях в сельские агломерации среди городов и поселков городского типа включена только одна деревня. Многие малые города требуют бюджетной поддержки, но это должно делаться не за счет средств, выделяемых на развитие сельских территорий.

Главный научный сотрудник Центра агропродовольственной политики РАНХиГС Василий Узун считает проблемой именно тот факт, что многие районные муниципальные образования России вообще не имеют ни одного города или поселка городского типа. По его мнению, эти районы «застряли на доиндустриальном этапе развития», где бюджетные вложения на душу населения существенно меньше. По его словам, стране нужно по меньшей мере еще 700–800 городов.

Зона отселения

Преподаватель департамента политики и управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ, исследователь сельских территорий Фонда «Хамовники» Артемий Позаненко говорит, что сельские жители, решая переехать, отправляются обычно не в районный центр, а сразу в крупный город. Если развитие опорных населенных пунктов будет сопряжено с оптимизацией социальной инфраструктуры в прочих селах, то это дополнительно подстегнет их опустение — а люди всё равно будут уезжать преимущественно в крупные города, отмечает он.

Артемий Позаненко рассказывает о ситуации в современной Белоруссии, где стали создавать благоустроенные агрогородки — центры для сельской округи. В результате малые и средние деревни практически вымерли, но брошенных земель нет, всё распахивается. В России, говорит исследователь, такое может сработать только в аграрных регионах с относительно высокой плотностью населения.

Ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Академии наук Ольга Фадеева подтверждает, что сельские агломерации продолжают процесс оптимизации бюджетных расходов на инфраструктуру.

— Предполагается, что опорные населенные пункты будут создаваться по всей стране в «агрессивной манере». Для этого принята специальная стратегия под названием «Агрессивное развитие инфраструктуры», подписанная вице-премьером Маратом Хуснуллиным, — сказала она. — Но опорными пунктами будут признаны чаще всего районные центры сельских районов, а судьба остальных сел и деревень будет зависеть от того, попадут ли они в 50-километровую зону с хорошей транспортной доступностью.

Она замечает, что к числу опорных причислят только 1% сельских населенных пунктов, еще около 10–20% населенных пунктов окажутся в составе «прилегающих территорий». Возможно, это приведет к тому, что сельские жители должны будут со временем покинуть неперспективные деревни, появится искусственная зона «отселения», где заботы о сохранении и развитии будут переложены на бизнес. Прежде чем реализовывать эту инициативу, эксперт призывает провести подробный анализ — что представляет из себя район и нуждается ли он в агломерировании.

Что развивать в опорных точках

Академик РАН Александр Костяев отмечает, что речь в инициативе по большей части идет о строительстве объектов транспортной, инженерной, информационно-коммуникационной инфраструктуры.

— Но чтобы выделяемые на развитие бюджетные средства не осели в избыточном количестве непосредственно в опорных населенных пунктах, а пошли на сельские территории, необходимо в жизнеспособных селах и деревнях открывать или сохранять филиалы и структурные подразделения районных больниц, школ, домов культуры, — говорит Александр Костяев.

При этом местные материальные и нематериальные ресурсы и активы сельских территорий остаются пока не включенными в процесс развития должным образом, замечает Костяев. Он призывает дать возможность поучаствовать в создании локальных социально-экономических стратегий местным сообществам и выделить бюджетные средства на поддержку их инициативных проектов.

— Пока инициатива «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения», решая важные вопросы создания благоприятных условий жизни населения, влияет на процесс развития сельских территорий лишь косвенно, — сказал Александр Костяев.

Артемий Позаненко считает, что главный объект социальной инфраструктуры в сельской местности — это школа.

— Отсутствие дорог, связи и даже качественной медицины редко становится поводом для переезда, — сказал он. — Даже нехватка рабочих мест выдергивает людей из села лишь выборочно. А вот закрытие школы ведет к поголовному отъезду всего населения, кроме пожилых. Очевидно, что в опорных населенных пунктах школы будут, но их важно сохранять и в прочих селах.

Доцент, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве РФ Ольга Панина полагает, что нужно изменить традиционные подходы и взгляды на развитие современных городов и населенных пунктов, признав «практическую необратимость процессов урбанизации».

Можно ли остановить урбанизацию

Ольга Панина отмечает, что Россия относится к странам с высоким уровнем урбанизации: на 1 января 2022 года он составил 74,8%. Переломить эту ситуацию в краткосрочной перспективе вряд ли удастся, говорит она, возможно лишь некоторое замедление и стабилизация процесса. Руководитель направления «Экономика и социальное развитие» ЦСР Елена Разумова замечает, что процесс урбанизации представляется «более драматичным», так как Россия всегда воспринималась как страна с высокой долей сельского населения, хотя доля его упала до 30% уже с середины 1970-х годов.

— В этом смысле история с опорными, более крупными населенными пунктами и множеством мелких вокруг представляется вполне рабочей, — считает она.

Елена Разумова прогнозирует, что процесс урбанизации в России продолжится и через 20–30 лет страна остановится на характерных для развитых стран 10–15% постоянных жителей сельских территорий.

— Как бы мы не хотели более равномерного распределения жителей и качественной инфраструктуры по территории страны, территориальное расслоение только усиливается, — говорит Андрей Максимов. — Стягивание людей в наиболее привлекательные города оказалось по итогам последней переписи населения более серьезным процессом, чем мы могли бы предполагать.

При этом 90% территории страны — это зона сокращения численности жителей, говорит Максимов, что означает и сокращение налоговой базы для обеспечения муниципалитетов. В связи с этим выбор неких территориальных приоритетов он считает неизбежным.

Александр Костяев отмечает, что затормозить процесс урбанизации можно при помощи государственной стратегии, реализуемой на федеральном уровне. Пока же развитие строится на основе «полюсов роста», за счет которых должны развиваться и сельские территории. Мировые практики, однако, этого не показывают — наоборот, они нередко лишь ускоряют урбанизацию, притягивая рабочую силу с сельских территорий, говорит академик РАН.

Василий Узун считает, что нужна политика экономического развития, повышения доходов и налоговых выплат, саморазвития территорий.

— В бюджеты сельских поселений поступает 2% отчислений от подоходного налога сельского жителя, — замечает он. — От заработков, например, в Москве весь подоходный налог сельский житель отдает в московскую казну. Если бы распределение налогов было, например, как в Швейцарии, — по 40% своему населенному пункту и кантону и 20% федерации, то расселение и уровень развития территорий России были бы совершенно иными.

Артемий Позаненко указывает, что сейчас урбанизация уже замедлилась по сравнению с 1990-ми и даже наблюдается положительный миграционный баланс там, где это было немыслимо еще лет 10 назад.

— Даже в депрессивных регионах заработки в сельской местности растут, что замедляет депопуляцию, — говорит исследователь. — Жаль только, что это произошло слишком поздно. Остается надеяться, что встречный поток переезжающих из города в село со временем оживит опустевшие территории.

Эксперты ПМЭФ обсудили перспективы роста российских агломераций *

К 2035 году прогнозируемое количество городских агломераций на Земле вырастет до 760 с населением более 2,6 млрд жителей, то есть почти каждый третий обитатель планеты будет жить в подобных компактно расположенных населенных пунктах, объединенных общей инфраструктурой и экономическими связями. На сессии «Агломерации: точка роста в эпоху турбулентности», прошедшей в рамках ПМЭФ-2023, эксперты обсудили основные трудности и направления развития в России подобных экономических образований, стимулирующих рост соседних регионов.

«С нашей точки зрения, агломерация — это люди. Они генерируют спрос, и это работает как эффект масштаба: чем больше жителей, тем сильнее рынок сбыта», — отметил в ходе сессии заммэра Москвы по вопросам экономической политики и имущественно-земельных отношений Владимир Ефимов. По его мнению, главное преимущество агломераций — кумулятивный эффект в разных областях экономики. Например, обладая 13% всех рабочих мест в стране, Московская агломерация создает 21% годового ВВП России.

Всего же на сегодняшний день в нашей стране насчитывается 42 агломерации, 22 из которых населяют более 1 млн человек. На крупнейшие из них, по сути, приходится половина российской экономики — 48% ВВП и 47% инвестиций в основной капитал. Но и внутри есть четкое разделение между двумя столичными мегалополисами и провинциальными агломерациями — вклад последних в экономическое развитие по-прежнему относительно скромнен.

«Крупные столичные агломерации развиваются своим путем, без нашего вмешательства, и развиваются достаточно эффективно. Что касается нестоличных агломераций, то нам, конечно, есть над чем работать», — отметил в ходе дискуссии замминистра экономического развития России Дмитрий Вахруков. По его словам, на протяжении последних пяти лет вклад крупнейших из нестоличных агломераций в экономический рост, в добавленную стоимость остается неизменным, на уровне не более 1%.

«У нас не во всех агломерациях наблюдается демографический прирост, есть падающие по численности населения агломерации, не везде есть и экономический рост. В некоторых даже происходит стагнация, потому что процессы, связанные с выходом на новые рынки, с перестройкой новых секторов экономики, требуют немало времени и еще больше ресурсов», — добавила аудитор Счетной палаты России Наталья Трунова.

Темпы развития нестоличных агломераций отстают во многом из-за дефицита инфраструктуры. Яркий пример — города Ревда и Первоуральск Свердловской области не имеют между собой прямого железнодорожного сообщения, хотя располагаются в 12 км друг от друга. Вместо этого туда тянутся отдельные ветки из Екатеринбурга, лежащего на 50 км восточнее обоих. В дефиците также трудовые и земельные ресурсы, свою роль играет и слабая практика межмуниципального взаимодействия.

«Время — самый ценный для нас ресурс, иссякаемый и невозобновляемый. Поэтому транспортная связанность и скорость перемещения между точками А и Б — ключевой вопрос в развитии любой агломерации, — уверен заммэра Москвы Владимир Ефимов. — Когда мы говорим, что какие-то агломерации у нас стагнируют или медленнее развиваются, то стоит посмотреть, какие точки роста можно запустить, в том числе за счет инфраструктурных проектов».

Другим сдерживающим фактором развития агломераций помимо дефицита инфраструктуры и ресурсов в Минэкономразвитии России называют отсутствие территориального планирования агломерационного уровня, когда планы регионов могут быть попросту не синхронизированы. Например, строя дорогу в одном регионе, можно упереться в ее отсутствие в другом. Сейчас ведомство разрабатывает семь проектов долгосрочной поддержки нестоличных агломераций с пилотными программами в Нижнем Новгороде и Екатеринбурге.

При этом развитие региона остается прерогативой регионального управления, самостоятельно определяющего пространственную стратегию развития своего региона, так что для создания агломераций нет необходимости административного слияния, уверены участники дискуссии. «Не надо никого ни с кем объединять административно. Нужно хорошие дороги сделать и быстрые электрички. Это и есть экономическое объединение. Оно даст эффекта в десять раз больше, чем некие политические процессы по объединению административных образований», — уверен вице-мэр Москвы Владимир Ефимов.

* Эксперты ПМЭФ обсудили перспективы роста российских агломераций // Сайт РБК, 21 июня 2023 г. - <https://www.rbc.ru/neweconomy/news/6492ce7b9a7947f7d95eab64> (дата обращения: 17.11.2023)

Флагманским регионом по статическим показателям выступает Москва, опыт которой можно масштабировать и перенимать. Так, заммэра столицы Ефимов в ходе дискуссии рассказал, что за период 2016–2021 годов экономика Москвы выросла на 16%, что в 1,5 раза превышает общероссийский показатель. Немалую роль в этом сыграл взятый столичными властями в 2010-х акцент на развитие инфраструктуры — впоследствии это создало хорошую базу для привлечения частных инвестиций.

Со своей стороны, и.о. гендиректора фонда «Центр стратегических разработок» Павел Смелов также обозначил развитую инфраструктуру и сильный рынок сбыта как ключевые факторы развития агломерации. Среди экономических эффектов конкретно Московской агломерации он выделил рост производительности труда, инвестиций и выпуска продукции. «Мы смогли посчитать, насколько развитие экономики Московской агломерации влияет непосредственно в денежном эквиваленте на рост других субъектов. Если выпуск продукции в Москве вырастает на 1 руб., то минимум на 20 коп. происходит рост в каждом субъекте, с которым она связана», — подчеркнул Смелов.

Участвующий в сессии губернатор Рязанской области Павел Малков подтвердил, что близость крупных агломераций стимулирует развитие соседних территорий и несет не столько риски быть поглощенным более развитым соседом, сколько возможности и стимул для роста производства, туризма и т.д. «Московская агломерация — это огромный гарантированный рынок сбыта. Это особенно актуально сейчас, во время санкций и акцента на импортозамещение. Какое бы мы предприятие сегодня ни построили, чтобы мы ни начали производить — продукты питания, зажигалки, тяжелые станки, — все это обязательно найдет своего покупателя, причем с очень коротким плечом доставки», — отметил он.

Солидарен с такой позицией и губернатор Челябинской области Алексей Текслер, отметивший, что агломерации Челябинска и Магнитогорска связаны с Москвой ничуть не меньше, чем друг с другом. И это при том, что Челябинская, Свердловская, Тюменская области, Пермский край и Башкирия сами по себе образуют крупный промышленный регион. «Агломерационные связи между нашими городами надо развивать. Во все агломерации, которые сегодня существуют, мы из Челябинска уже запустили авиамаршруты», — подчеркивает Текслер.

Новые виды экономической деятельности требуют новых территориальных единиц, уверены участники дискуссии на ПМЭФ. По примеру Китая, который выстраивает мегарегионы с Пекином и провинцией Хэбэй, российские регионы устанавливают новые кооперационные связи. Москва и область задают стандарты и успешный опыт для масштабирования в других российских агломерациях, а правительство оказывает и продолжит оказывать всестороннюю поддержку для преодоления стагнации агломераций, заключили эксперты.

**«УЛЬТРАУРБАНИЗМ И АГЛОЦЕНТРИЗМ»
VS «ЕДИНАЯ СИСТЕМА РАССЕЛЕНИЯ»:
АКТУАЛЬНОСТЬ ДИСКУССИИ
СОРОКАЛЕТНЕЙ ДАВНОСТИ***

ДРУЖИНИН Александр Георгиевич, д.г.н., проф., alexdru9@mail.ru, директор Северо-Кавказского НИИ экономических и социальных проблем, Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону; главный научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, Москва, Россия

Scopus Author ID: 7005628550; ORCID: 0000-0002-1642-6335

КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна, д.э.н., проф., kouznetsova_olga@mail.ru, главный научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, Москва, Россия
Scopus Author ID: 57204369406; ORCID: 0000-0003-4341-0934

В начале 1980-х гг. в нашей стране развернулась дискуссия по концептуальным подходам в геоурбанистике, ярким событием которой стала публикация в 1982 г. статьи Н.Т. Агафонова, С.Б. Лаврова и Б.С. Хорева «О некоторых ошибочных концепциях в урбанистике». По истечении четырех десятилетий основные идеи этих ученых не потеряли своей актуальности и дают основу для осмысления нынешних задач пространственного развития России. Речь идет о необходимости оценки процессов урбанизации как результата трансформации экономики и общества, формирования представлений о единой системе расселения, возродения с учетом современных реалий экономического районирования.

Ключевые слова: пространственное развитие, урбанизация, городские агломерации, система расселения, экономическое районирование

DOI: 10.47711/2076-3182-2023-1-135-150

Введение. Возникающие в последние годы перед Российской Федерацией все новые и новые вызовы заставляют и управленцев, и исследователей искать подходы к повышению эффективности государственной экономической политики, оптимизировать усилия по обеспечению важнейших составляющих социально-экономического развития. Неизбежен и поиск

*Дружинин А.Г. «Ультраурбанизм и аглоцентризм» vs «единая система расселения»: актуальность дискуссии сорокалетней давности / А.Г. Дружинин, О.В. Кузнецова // Научные труды. Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. - 2023. - № 1. - С. 135–150. -

<https://argorussia.ru/sites/default/files/2023-09/Урбанизм%20и%20аглоцентризм...%20Дружинин%2C%20Кузнецова%2C2023.pdf>

направлений трансформации пространственной структуры российской экономики. Можно с полной уверенностью говорить о том, что утверждение в начале 2019 г. Стратегии пространственного развития (СПР) страны¹ не только не стало своего рода подведением итогов дискуссии в этой сфере, но, напротив, еще более ее обострило. Не будет большим преувеличением сказать, что как в научных публикациях, так и в СМИ одним из наиболее острых обсуждаемых вопросов (если не самым острым) является сложившаяся и перспективная роль крупнейших городских агломераций в социально-экономическом развитии страны. С одной стороны, есть множество работ, в которых говорится о преимуществах крупнейших городов и агломераций как центров экономического роста и развития². С другой стороны, постоянно звучат голоса о том, что надо развивать малые города и сельскую местность³.

Казалось бы, очевидный вывод из этой дискуссии – необходимо развивать все типы населенных пунктов, однако обеспечить такой сбалансированный подход и разработать сколько-нибудь целостную государственную политику в отношении декларируемого в СПР «совершенствования системы расселения» пока не удалось. Не раскрывается в СПР и суть «устойчивости» системы расселения, обеспечение которой является одной из задач пространственного развития страны.

В этой связи нам представляется уместным обратиться к опубликованной еще 40 лет назад статье ведущих экономико-географов того периода – Н.Т. Агафонова, С.Б. Лаврова и Б.С. Хорева [2]⁴. Статья этих авторов носила критический характер, о чем говорит само ее название – «О некоторых ошибочных концепциях в урбанистике»; публикация статьи стала поводом для развернувшейся в тот период серьезной дискуссии⁵.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «О Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 год».

² Предлагаемые в научных работах объяснения преимуществ крупнейших городов мы уже обобщали в [1].

³ Весьма показательна в этом отношении статья в «Российской газете» губернатора Ивановской области С. Воскресенского «Малые города России: размышляя о будущем» (<https://rg.ru/2023/01/18/reg-cfo/delo-za-malymi.html>, дата обращения 20.01.2023).

⁴ Доступна также: <http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0551/arkiv01.php> (дата обращения 10.01.2023).

⁵ О состоявшейся в Московском филиале Географического общества дискуссии см. [3], доступна также: <http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0551/arkiv02.php> (дата обращения 10.01.2023).

Не вступая в обсуждение стилистики статьи (которая немало критиковалась оппонентами Н.Т. Агафонова, С.Б. Лаврова и Б.С. Хорева), обратим внимание на предложенные в ней исследовательские подходы, которые, на наш взгляд, не только не утратили своей актуальности к настоящему времени, но лишь еще больше ее приобрели. И следование этим подходам, как представляется, может помочь в решении текущих задач государственной политики пространственного развития.

Возникновение дискуссии о роли крупнейших городских агломераций. Опережающий рост крупнейших городов и городских агломераций стал одним из наиболее масштабных и значимых трендов территориальной организации советского общества еще в 1960-70-е годы, фиксируемым на фоне динамично протекающей в течение ряда предыдущих десятилетий урбанизации. Так, за 1926-1979 гг. доля городского населения в пределах РСФСР возросла с 17,3 до 69,3%, при том, что сам «демографический переход» с превышением удельного веса горожан в населении 50-процентной отметки имел место ещё в 1958 г. На этом фоне стремительно развивались и групповые формы городского расселения. Так, согласно подсчётам П.М. Поляна [4, с. 64-65], в целом по Советскому Союзу число городских поселений, вошедших в состав городских агломераций, за 1959-1979 гг. возросло в 1,8 раза – с 1241 до 2273, а их суммарная людность – в 2,1 раза (с 44,9 до 96,2 млн. чел). Уже к 1970 г. в агломерациях было сосредоточено до 70% городского населения СССР [5]. Процесс этот, будучи созвучен общемировым тенденциям [6], благоприятствовал ускоренному формированию в структуре отечественной экономической географии (играющей в те годы ведущую роль в изучении закономерностей пространственного развития) особого направления, сфокусированного на расселении населения, включая и соответствующие его крупногородские форматы, всё в возрастающей мере выходящие на авансцену исследовательской повестки [7; 8].

Отслеживая урбанистическую динамику, осознавая и (что сейчас, десятилетия спустя, абсолютно очевидно!) достаточно корректно оценивая перспективу дальнейшего «стягивания» населения в крупнейшие города и их ближнюю периферию, некоторые геурбанисты того периода (включая В.Г. Давидовича,

Д.И. Богорада, Ю.Л. Пивоварова, а также Г.М. Лаппо, в 1975 г. успешно защитившего докторскую диссертацию на тему «Экономико-географические проблемы развития крупных городских агломераций СССР») ставили вопрос о наличии некой логической эволюции форм расселения от отдельных городов к формирующимся на их основе агломерациям (согласно Ю.Г. Саушкину – «мощным интеграционным ядрам общественной жизни на обширной территории» [9, с. 86]) и далее – урбанизированным районам и зонам [10]. Одновременно акцентировалась и всё возрастающая социально-экономическая роль совокупности последних, идентифицируемых в качестве некоего «опорного каркаса территории» [7; 11]. Поскольку данные стороны урбанизации и, в ещё большей мере, их концептуальная трактовка отличались от ранее сложившихся в советской экономической географии представлений о закономерностях и целевых ориентирах размещения производства и населения, они и оказались в фокусе внимания развернувшейся дискуссии.

Объектами критики, представленной в рассматриваемой статье Н.Т. Агафонова, С.Б. Лаврова, С.Б. Хорева, стали «*ультраурбанизм*» (или «*урбансоциологизм*», понимаемый в виде системы воззрений, в рамках которой «в качестве высшего типа расселения рассматриваются городские агломерации и мегалополисы» [2, с. 534]) и «*аглоцентризм*» (когнитивная установка, когда «акцент делается на ничем не ограниченную урбанизацию» [2, с. 534]). Провозглашая неприятие всех этих относимых к области геоурбанистики «измов» (при том, что значимость урбанизации и сопряжённых с ней агломерационных процессов как одной из ключевых составляющих пространственной динамики общества сомнению не подвергалась), сама статья, при этом, в содержательном отношении никоим образом не ограничилась лишь их критикой, а вместила в себя, как мы уже сказали выше, ряд значимых методологических установок и идей.

Процессы урбанизации как следствие трансформации экономики и общества. В статье прежде всего обращает на себя внимание указание на принципиальную неправомочность (теоретико-методологическую ошибочность) произвольного «отрыва» в экономико-географической исследовательской практике, в том числе и мотивированного необходимостью

сфокусированного, узкопредметного исследования, любого рода изучаемого явления либо процесса, какими бы масштабными и специфическими они не выглядели, от всей экономической и, шире, обществоведческой пространственной реальности (динамики). Не следует, полагали авторы статьи, рассматривать как некую «вещь в себе» и процесс урбанизации. «Частные явления, подчёркивали они, нельзя анализировать без знания общих закономерностей, частные следствия нельзя устранить без изменения их причин» [2, с. 537], равно как и осуществлять «отрыв расселенческих концепций от теории и практики не только материального производства, но и общества в целом» [2, с. 537].

Конечно, современные нам исследователи не могут не говорить о причинах, происходящих в процессах урбанизации изменений. Однако, как представляется, сколько-нибудь общепринятых представлений о соответствующей нынешнему этапу развития экономики и общества системе расселения так и не сложилось. Наглядной иллюстрацией этой проблемы, на наш взгляд, является тот факт, что в ходе критики современных трендов динамики населения, миграционной ситуации в разных типах населенных пунктов, а также заложенных в СПР представлений о дальнейшей трансформации системы расселения, нередко в качестве аргумента используются отсылки к историческому прошлому. Хотя совершенно очевидно, что за последние несколько десятилетий технологии кардинально изменились, и эти изменения влияют не только на структуру экономики и занятости, но и на требования к объектам социальной сферы. Если, условно, 100 лет назад детей, как принято говорить, «рожали в поле», 50 лет назад медицинская помощь была, но, например, о сколько-нибудь масштабном применении УЗИ для беременных еще не было и речи, то в последнее десятилетие реализуется программа развития перинатальных центров. А это означает, что условия получения медицинской помощи становятся все более дифференцированными по разным типам населенных пунктов (в отличие от ФАПа, высокотехнологичный перинатальный центр в каждом небольшом поселении построить невозможно), и такая дифференциация является вызовом для государственной политики пространственного развития.

Происходящие изменения не являются однонаправленными, например, «выгодными» только для крупнейших городов и проблемными для малых населенных пунктов. Дополнительные сложности развития малых городов и сельской местности возникают в связи с ростом автоматизации производства, ведущему к высвобождению рабочих рук в традиционных видах деятельности, включая сельское хозяйство и промышленность. Зато новые технологии резко повысили возможности комфортного проживания в тех местах, где нет централизованной коммунальной инфраструктуры, что создает условия для развития селитебной функции таких территорий. Немало противоречивых факторов. Например, на транспорте рост скоростей увеличивает приемлемое расстояние для поездок на работу, однако «пробки» могут перечеркнуть это преимущество. Столь же неоднозначны последствия развития информационных технологий. Сейчас много говорят о возможностях развития удаленной занятости, однако часто забывается, что «в обеспечении инновационного процесса большую роль играют перетоки не кодифицированного знания (которое можно передать через Интернет), но так называемого неявного знания (*tacit knowledge*), почти полвека назад описанного К. Полани – а передача неявного знания требует личного общения его носителей» [12, с. 11], что как раз является одним из объяснений сохраняющихся преимуществ крупнейших городов в развитии инновационных видов деятельности.

Приведенные примеры, на наш взгляд, наглядно свидетельствуют о том, что остается еще огромное поле для исследований процессов урбанизации и трансформации системы расселения в целом в увязке с происходящими в экономике и обществе России изменениями.

Необходимость единой системы расселения. Обладая широчайшим кругозором и несомненной научной интуицией, Н.Т. Агафонов, С.Б. Лавров и Б.С. Хорев смогли, полагаем, «прочсть», увидеть в публикациях современных им коллег-геоурбанистов некую (отчасти связанную с восприятием зарубежного опыта, что, как подчёркивали критики «ультраурбанизма и аглоцентризма», «само по себе не может быть криминалом» [2, с. 534]) концептуально-идеологическую предтечу не только последующей манифестации особой, исключительной

роли крупнейших городов (в дальнейшем проявляющуюся в рамках резко активизированных с конца XX столетия работ по «метрополитизации» [13] и «глобальным городам» [14; 15]), но и стремительно возросшего уже в постсоветской России неравенства ресурсов, статусов и возможностей по оси «столица, столичная агломерация – периферийное поселение, сельская местность». Не случайно, наряду с фиксацией внимания на проблемных ситуациях, напрямую связанных с развитием крупнейших городов (в том числе и с отсылкой к позиции зарубежных исследователей, включая теоретика американской географии П. Хаггета, заявлявшего, в частности, о наличии «порога, за пределами которого дальнейшее увеличение размера города становится неэкономичным» [16, с. 375]), весомая часть анализируемой статьи посвящена изложению ключевых положений складывающейся в тот момент в советской социально-экономической географии концепции «Единой системы расселения» [17], нацеленной «на *«равноправное», координированное развитие всех типов поселений в рамках определённых локальных и региональных систем расселения»* [17, с. 538].

Установка на равноправность поселений самими авторами критики аглоцентристских идей, впрочем, изначально оказалась «закавычена». Все резоны для этого в советский период имелись и уже к моменту дискуссии были весьма основательно акцентированы и осмыслены. Достаточно сослаться на изложенную ещё в 1946 г. позицию Н.Н. Баранского, полагавшего, что «Города – это как бы командный состав страны... Как и командный состав, города имеют свою иерархию» [18, с. 19–21], равно как и мнение Ю.Г. Саушкина о наличии определённой «иерархии» городов [9, с. 210]. Переход же нашей страны к рынку и капитализму не только обнажил проблему территориального, межпоселенного неравенства, но и существенно усилил её многоаспектные проявления. Для постсоветской России в ещё большей мере, чем ранее, оказалась характерна (по А.И. Трейвишу) «асинхронность и разновекторность крупногородского и регионального развития» [19, с. 59], причём на смену былой поляризации «город-деревня» пришла поляризация «крупногородские центры – периферия» [20, с. 411].

Подчеркнем, что купирование данного рода пролонгированных негативных эффектов (обретающее особого рода актуальность на современной, трансформационной, высокотурбулентной стадии развития российского социума и его пространства, испытывающих резко возросшее влияние геополитических детерминант) в современном политико-экономическом контексте не может быть реализовано иначе, чем выстраиваемое скоординированное, *взаимоподдерживающее* развитие всех типов поселений. Именно в этом содержательном посыле основательно недооценённая (и, к сожалению, подзабытая) российскими исследователями доктрина «Единой системы расселения» в модифицированном (осовремененном) своём виде, как видится, способна стать одним из ориентиров при выстраивании новой стратегии пространственного развития страны.

О системе расселения в целом в российской научной литературе работ вообще немного – больше исключительно о городах (всей их совокупности, но чаще даже только о крупнейших или, напротив, малых) или о сельской местности, хотя о значимости анализа именно системы расселения говорилось, например, еще десять с небольшим лет назад в работах известного специалиста по региональной экономике В.Н. Лексина [21; 22]. В определении, данном опять-таки в географии, система расселения – «территориально целостная и функционально взаимосвязанная совокупность поселений; характеризуется как параметрами входящих в нее поселений, так и составом и интенсивностью социально-экономических связей между ними» [23, с. 277] В.Н. Лексин совершенно справедливо акцентирует внимание на «целостность» и «функциональную взаимосвязанность». У каждого типа населенных пунктов свои функции в системе расселения, как крупный город не может существовать без сельской местности, так и сельская местность, малые города не могут существовать без крупных городов. И использовать надо потенциал всего расселения [24, с. 9].

Вместе с тем, возвращаясь к первому тезису об изменении системы расселения в результате трансформации экономики общества, нельзя не сказать о том, что установка на «развитие всех типов поселений» вовсе не означает, что некоей абсолютной сверхзадачей в области пространственного развития

страны является сохранение (любой социально-экономической ценой) всей имеющейся на территории страны совокупности населённых пунктов или, иначе говоря, консервация сложившейся системы расселения. Нужен баланс между сохранением структуры пространства и его предопределяемым технико-экономическими и социокультурными переменами преобразованием. И задача, причем очень непростая, современных исследований – найти, обосновать этот баланс.

Еще одна сложнейшая и, как представляется, довольно далекая от своего решения задача – исследование функциональной взаимосвязанности разных типов населенных пунктов, в том числе городов разной людности и статуса, сельских поселений. На сегодняшний день речь идет в основном о концентрации населения и экономической активности в крупнейших городах, административных центрах субъектов РФ и влиянии такой концентрации на экономический рост самих городов и регионов (целая серия таких работ опубликована, например, П.В. Дружининым [25; 26]). Однако как причины подобной концентрации, так и реальная роль городов в развитии окружающих их территорий являются гораздо более сложными явлениями. Экономическое благополучие города может быть и результатом развития в нем высоких технологий, сложных услуг (т.е. действия объективных преимуществ крупнейших городов в инновационном развитии), и следствием концентрации в городе относительно простых торгово-посреднических, финансовых, управленческих функций (что означает не только сильную зависимость города от состояния реального сектора экономики в его регионе или даже стране, но и, действительно, неоправданное вытягивание человеческих ресурсов из окружающих регионов), и итогом сочетания этих процессов. Влияние крупнейших городов на окружающие их территории стягиванием ресурсов отнюдь не ограничивается; города являются по меньшей мере важнейшим источником спроса на производимые в близлежащих регионах продукцию и услуги. И, как уже отмечалось, «периферию не вырвать из кризиса и застоя, если из него не выйдут сами центры» [15, с. 305]. При этом агломерации «должны не противостоять межагломерационным пространствам, а взаимодействовать с ними и способствовать их рациональной –

экономически, социально и экологически – организации» [27, с. 126]. Масштабы и характер такого взаимодействия в немалой степени зависят от государственной политики (как минимум, от обеспечения транспортной связности территорий), и именно в ее рамках в первую очередь необходимо сместить акценты от противопоставления разных типов населенных пунктов к обеспечению их взаимосвязанного развития. При этом важно обсуждать не только крупные городские агломерации, но и в целом процессы интеграции городов (средних и даже части малых) с окружающими их территориями [28].

Значимость экономического районирования. Еще одно положение статьи Н.Т. Агафонова, С.Б. Лаврова и Б.С. Хорева, на которое стоит обратить внимание, – это критика подмены экономического районирования вычлениением некоего «опорного каркаса территории» [2, с. 534]. Ранее схожие идеи постулировал и ведущий экономико-географ Ю.Г. Саушкин, полагая, что «никакие рассуждения о «районно-комплексных проблемах», о «районной экономике», о комплексности развития, о показателях специализации районов и тому подобное не имеют научного и практического значения, если они не относятся к объективной системе конкретных экономических районов страны» [9, с. 129]. Вместе с тем интерес к проблематике экономического районирования, ставшего важнейшим достижением советской экономической географии, в целом начал сокращаться в период 1960-70-х годов [29]. Причина этого, по всей видимости, кроется как непосредственно в снижении роли экономической проблематики в географических исследованиях (что иллюстрирует и рассмотренная выше проблема отрыва урбанистических исследований от экономического анализа), так и в порождённой дифференциацией общественно-географического знания частичной утрате системного взгляда на территорию (которую, согласно Н.Н. Баранскому, «можно и должно рассматривать двояко: 1) как часть некоторого более обширного целого и 2) как целое, состоящее из частей» [30, с. 19]), традиционно в существенной мере реализуемого в рамках её районирования.

В настоящее время с экономическим районированием сложилась парадоксальная ситуация. Выделенные еще в советский период районы продолжают существовать: их можно встретить

в учебниках по региональной проблематике (экономической географии, региональной экономике и др.), научных работах, они продолжают присутствовать в «Общероссийском классификаторе экономических регионов. ОК 024-95»⁶. Однако совершенно очевидно, что унаследованная с советских времен сетка районирования устарела (информационно и методологически) как минимум на полстолетия, то есть является мемориальной, архивной. Как симптоматично и справедливо подмечает В.Е. Шувалов, «в реалиях современной России мы имеем дело с историко-географическим районированием» [31, с. 2]. Оно не вмещает в себя в должной мере ни геOURбанистические структуры (попытка коллег из МГУ идентифицировать особый «Московский столичный район» [32] – новация знаковая, необходимая, но единичная и, соответственно, явно недостаточная), ни постсоветские перемены в пространственной организации населения и хозяйства, ни конструкты желаемого (прогнозируемого) будущего страны («элемент учёта перспектив развития» [33]).

В настоящее время важно не просто вновь переосмыслить (в позитивном ключе, нацеленном на заимствование конструктивных идей) теорию и практику советского экономического районирования, но и приступить к конвергенции этого ключевого компонента отечественного общественно-географического наследия («основ советской экономико-географической науки» [34]) с ныне столь же серьёзными, фундаментальными наработками и подходами в области геOURбанистики *в контуре нового социально-экономического районирования страны* (не противопоставляя, как учил Н.Н. Колосовский, понятие «экономический очаг» понятию «экономический район» [33, с. 82] и помятуя, одновременно, о регионоформирующем потенциале «лидирующих», согласно Я.Г. Машбицу [34], элементов геосистем, способных подчинять другие элементы, координируя их развитие в направлении целостности). Разумеется, необходимо смещение акцента на «сетевые» структуры (и связанные с ними узловые, «нодальные», согласно теоретическим конструктам Б.Б. Родомана [35], районы), равно как и на новый, пришедший на смену советскому, формат функционирования

⁶ Утверждены Постановлением Госстандарта России от 27.12.1995 № 640.

экономики (нарастившей свои сервисные, финансовые, трансграничные компоненты).

Именно в рамках обновлённого экономического (социально-экономического, общественного) районирования разумно обсуждать перспективы развития единой системы расселения, взаимодействия разных типов населенных пунктов. И стоит отметить, что попытка разработать и утвердить новую сетку экономических районов (только называя их макрорегионами) в официальном документе была предпринята еще во второй половине 2000-х годов – в ходе работы над Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, но тогда она не была реализована [36]. Зато в 2014 г. в федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁷ было дано определение макрорегиону, по смыслу очень близкое к экономическому району. Однако на деле сетка макрорегионов, утвержденных в 2019 г. в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, конечно, претендовать на сетку экономических районов не может, поскольку сформирована на основе федеральных округов (границы которых, в свою очередь, повторили сетку военных округов и не были определены на основе анализа каких-либо социально-экономических параметров). Неудивительно поэтому, что сколько-нибудь заметной роли макрорегионы в российской науке и практике управления не играют, стратегии их социально-экономического развития (как это предписывает названный закон о стратегическом планировании в России) так и не были утверждены.

Выводы. Как видим, спустя 40 лет, прошедших с момента публикации статьи Н.Т. Агафонова, С.Б. Лаврова и Б.С. Хорева, исследователи-регионалисты сталкиваются с необходимостью решения тех же проблем, которые обозначили эти авторы, что вполне можно считать свидетельством реальной значимости поднятых ими вопросов, имеющих отнюдь не конъюнктурный характер и не являющихся следствием каких-то особенностей текущей системы государственного управления. И эти исследовательские задачи должны решаться. При разработке новой Стратегии пространственного развития страны важно:

⁷ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ.

- сформировать представления об *устойчивости* системы расселения – о допустимых и даже необходимых изменениях в этой системе, исходя из происходящих в экономике и обществе трансформаций, необходимых масштабах консервации системы расселения ради обеспечения задач национальной безопасности;
- проработать вопросы *единой системы расселения*, в которой будет отражено взаимовлияние разных типов населенных пунктов, их функциональная сопряженность; более частной задачей в рамках оценки такого взаимовлияния, которое будет особенно важно учитывать на уровне субъектов Федерации, является выделение гораздо большего чем ныне числа городских агломераций;
- определить подходы к новой системе экономического (социально-экономического) *районирования* страны (по всей видимости, основанной на выделении узловых районов разных иерархических уровней), направления использования новой сетки экономических районов в практике государственного управления пространственным развитием.

Список литературы

1. Кузнецова О.В. Возрастающая роль городов-миллионеров: опыт Германии в контексте российских проблем // *Федерализм*. 2018. № 4. С. 37–50.
2. Агафонов Н.Т., Лавров С.Б., Хорев Б.С. О некоторых ошибочных концепциях в урбанистике // *Известия Всесоюзного географического общества*. 1982. Вып. 6. С. 533–538.
3. Лола А.М. Так ли ошибочны эти концепции? // *Актуальные проблемы урбанизации и расселения*. Известия Академии наук СССР. Серия географическая. 1984. С. 107–114.
4. Полян П.М. Вековая эволюция агломераций и угроза деградации опорного каркаса расселения России // *Проблемы урбанизации на рубеже веков*. Смоленск: Ойкумена. 2002. С. 63–70.
5. *Народонаселение стран мира*. Справочник / под ред. Б.Ц. Урланиса. 2-е изд. М.: Статистика. 1978. 527 с.
6. Безденежных В.А. О тенденциях развития крупных городов за рубежом // *Известия Всесоюзного географического общества*. 1984. Вып. 5. С. 393–401.
7. Лаппо Г.М. Развитие крупных городских агломераций в СССР. М.: Наука. 1978. 152 с.
8. Литовка О.П. Урбанизация в СССР: проблемы пространственной организации // *Известия Всесоюзного географического общества*. 1978. № 5. С. 435–438.
9. Саушкин Ю.Г. *Экономическая география: история, теория, методы, практика*. М.: Мысль. 1973. 559 с.
10. Пивоваров Ю.Л. *Современная урбанизация: основные тенденции расселения*. М.: Статистика. 1976. 192 с.

11. Полян П.М. Крупные городские агломерации в СССР // *Известия Всесоюзного географического общества*. 1982. Вып. 4. С. 428–432.
12. Замятина Н.Ю., Пилясов А.Н. Концепция близости: зарубежный опыт и возможность применения в России // *Известия РАН. Серия географическая*. 2017. № 3. С. 8–21.
13. Дружинин А.Г. Метрополи и метрополитанизация в современной России: концептуальные подходы в политико-географическом контексте // *Известия РАН. Серия Географическая*. 2014. № 1. С.19–27.
14. Слуга Н.А. Геодемографические проблемы глобальных городов. Смоленск: Ойкумена. 2009. 317 с.
15. Трейвиши А.И. Город, район, страна и мир. Развитие России глазами страноведа. М.: Новый хронограф. 2009. 372 с.
16. Хаггет П. География: синтез современных знаний. М.: Прогресс. 1979. 685 с.
17. Хорев Б.С., Смидович С.Г. Расселение населения. М.: Финансы и статистика. 1981. 192 с.
18. Баранский Н.Н. Об экономико-географическом изучении городов // *Вопросы географии*. 1946. Сб. 2. С. 5–14.
19. Трейвиши А.И., Нефедова Т.Г. Столичность, центральность, размеры и соперничество городов в мире и в России // *Геоурбанистика и градостроительство: теоретические и прикладные исследования*. Георг. ф-т МГУ. 2021. С. 49–71.
20. Замятина Ю.Н., Пилясов А.Н. Россия, которую мы обрели: исследуя пространство на микроуровне. М: Новый хронограф. 2013. 548 с.
21. Лексин В.Н. Настоящее и будущее системы расселения – главная проблема России // *Федерализм*. 2011. № 1. С. 57–74.
22. Лексин В.Н. Кризис системы расселения в контексте кардинальной трансформации территориальной организации российского общества // *Российский экономический журнал*. 2012. № 1. С. 3–44.
23. *Географический энциклопедический словарь: Понятия и термины* / Гл. ред. А.Ф. Трейшников. – М.: Советская энциклопедия, 1988. 432 с.
24. Латто Г.М. Города на пути в будущее. М: Мысль, 1987. 236 с.
25. Дружинин П.В. Развитие административных центров и их влияние на экономику регионов // *Проблемы прогнозирования*. 2022. № 2. С. 69–79.
26. Дружинин П.В. Концентрация ресурсов в Москве: влияние на экономику Центрального федерального округа // *Пространственная экономика*. 2022. Т. 18. № 3. С. 115–140.
27. Латто Г.М. Города России: взгляд географа. М: Новый хронограф. 2012. 504 с.
28. Ткаченко А.А., Фомкина А.А. Агломерирование и расселение: к проблеме идентификации и учета // *Известия РГО*. 2013. Том 146. Вып. 5. С. 48–56.
29. Константинов О.А. Новое направление географических исследований // *Известия Всесоюзного географического общества*. 1979. № 4. С. 293–298.
30. Баранский Н.Н. О методике лекций по районному курсу экономической географии СССР // *Известия Всесоюзного географического общества*. 1941. № 1. С.16–22.
31. Шувалов В.Е. Теория районирования. Курс лекций. М.: МГУ. 2004. 27 с.
32. *Экономическая и социальная география России. География экономических районов России*. Учебник / Под ред. В.Л. Бабурина, М.П. Ратановой. М: ЛЕ-НАНД, 2017. 640 с.
33. Колосовский Н.Н. Основы экономического районирования. М.: Государственное издательство политической литературы. 1958. 202 с.
34. Агафонов Н.Т., Лавров С.Б., Литовка О.П. О современной урбанизации и оптимальных размерах советских городов // *Известия Всесоюзного географического общества*. 1979. Вып. 4. С. 422–426.
35. Машибиц Я.Г. Тенденции развития географической мысли // *Известия АН СССР. Серия географическая*. 1990. № 4. С. 17–27.
36. Родоман Б.Б. Территориальные ареалы и сети. Смоленск: Ойкумена. 1999. 256 с.
37. Кузнецова О.В. Система макрорегионов в экономическом пространстве России // *Региональные исследования*. 2012. № 3. С. 33–43.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

2023 г.

Баринаева Е.В. Направления актуализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации / Е.В. Баринаева, И.Н. Петрыкина // Современная экономика: проблемы и решения. – 2023. – № 5 (161). – С. 8-15 – https://www.elibrary.ru/download/elibrary_54176590_35799691.pdf

Бухвальд Е.М. Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития / Е.М. Бухвальд // Федерализм. – 2023. – Т. 28, № 1 (109). – С. 80-98 – https://elibrary.ru/download/elibrary_50422676_76363961.pdf

Бухвальд Е.М. Корректировки в стратегии пространственного развития: есть ли значимые продвижения? / Е.М. Бухвальд, О.Н. Валентик // Региональная экономика. Юг России. – 2023. – Т. 11, № 1. – С. 31-42 – https://elibrary.ru/download/elibrary_50740177_37270486.pdf

Гончарова К.С. Формирование современной нелиберальной модели региональной политики России / К.С. Гончарова // Федерализм. – 2023. – Т. 28, № 3 (111). – С. 88-107 – https://elibrary.ru/download/elibrary_54644488_52380807.pdf

Гончарук Д. В России создадут 1800 сельских агломераций / Д. Гончарук // Сайт Российской газеты, 16 мая 2023 г. - <https://rg.ru/2023/05/16/standarty-dlia-derevni.html>

Гурьянов С. Расселись тут: в России появится почти 2 тыс. сельских агломераций / С. Гурьянов // Сайт газеты «Известия», 26 апреля 2023 г. - <https://iz.ru/1503447/sergei-gurianov/rasselis-tut-v-rossii-poiavitsia-pochti-2-tys-selskikh-aglomeratcii> (дата обращения: 17.11.2023)

Дружинин А.Г. «Ультраурбанизм и аглоцентризм» vs «единая система расселения»: актуальность дискуссии сорокалетней давности / А.Г. Дружинин, О.В. Кузнецова // Научные труды. Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. - 2023. - № 1. - С. 135–150 – <https://argorussia.ru/sites/default/files/2023-09/Урбанизм%20и%20аглоцентризм...%20Дружинин%2С%20Кузнецова%2С2023.pdf>

Заседание Совета по развитию местного самоуправления, 20 апреля 2023 года // Официальный сайт Президента Российской Федерации, 20 апреля 2023 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/70959> (дата обращения: 20.11.2023)

К вопросу о составе крупных и крупнейших городских агломераций Российской Федерации // Сайт Фонда «Институт экономики города», 2023. – <https://www.urbanomics.ru/research/analytics/k-voprosu-o-sostave-krupnyh-i-krupneyshih-gorodskih-aglomeratsiy-rossiyskoy>

Козырь Н.С. Перспективные экономические специализации макрорегионов как ключевая недоработка Стратегии пространственного развития России / Н.С. Козырь // Ars Administrandi (Искусство управления). – 2023. – Т. 15, № 1. – С. 103-124 – https://elibrary.ru/download/elibrary_50360151_22384011.pdf

Кузнецова О.В. Города в федеральной пространственной политике: актуальные тренды и задачи / О.В. Кузнецова // Город и люди: пространство и время: сборник статей Международной конференции, Смоленск, 28–30 апреля 2023 г. – М., 2023. – С. 30-37 – https://elibrary.ru/download/elibrary_54402917_78099801.pdf

Мамилова З.М. Основы государственной политики регионального развития / З.М. Мамилова, Х.Л. Нальгиева // Современная наука: проблемы, идеи, тенденции: материалы Международной (заочной) научно-практической конференции, Прага, Чехия, 20 февраля 2023 года / Под общей редакцией А.И. Вострцова. – Нефтекамск, 2023. – С. 67-70 – https://elibrary.ru/download/elibrary_50332768_19015328.pdf

Мельникова В.М. Еще один взгляд на процесс развития городских агломераций в России / В.М. Мельникова, М.В. Мельникова // Город и люди: пространство и время: сборник статей Международной конференции, Смоленск, 28–30 апреля 2023 г. – М., 2023. – С. 148-160 – http://www.ecoross.ru/files/books2023/Urban_konf_2023.pdf

Новикова И.И. Пространственная асимметрия в инфраструктурной обеспеченности неурбанизированных территорий Российской Федерации / И.И. Новикова // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2023. – № 9. – С. 57-63 – <https://eivis.ru/browse/pdf-download?articleid=87969055>

Нормативно-правовые проблемы регулирования создания и деятельности агломераций на региональном уровне / Н.К. Савельева, А.А. Созинова, Т.В. Макарова [и др.] // Экономика, предпринимательство и право. – 2023. – Том 13. – № 3. – С. 733-746 – <https://ieconomic.ru/lib/117394>

Одинцова А.В. Преференциальные территории в пространственном развитии Российской Федерации / А.В. Одинцова // Федерализм. – 2023. – Т. 28, № 2(110). – С. 27-46 – https://elibrary.ru/download/elibrary_54159376_77804543.pdf

Павлов Ю.В., Хмелева Г.А. Концепция региональной агломерационной политики // Экономика, предпринимательство и право. – 2023. – Том 13. – № 2. – С. 297-316 – <https://ieconomic.ru/lib/117169>

Пространственное развитие как фактор формирования инвестиционной привлекательности региона / О.С. Макарова, Е.А. Притыко, Е.И. Макаров, Е.А. Бунина // Актуальные направления научных исследований XXI века: теория и практика. – 2023. – Т. 11, № 2 (61). – С. 41-54 – https://elibrary.ru/download/elibrary_54683090_10991189.pdf

Пространственное развитие Российской Федерации: основа геостратегии и геополитики страны / Ю.А. Цыпкин, М.Н. Гаврилюк, В.О. Петров [и др.] // Московский экономический журнал. – 2023. – Т. 8, № 4. – С. 94-102 – <https://cyberleninka.ru/article/n/prostranstvennoe-razvitie-rossiyskoy-federatsii-osnova-geostrategii-i-geopolitiki-strany>

Прыкина Л.В. Обеспечение экономического роста в Российской Федерации в условиях межрегиональной социально-экономической дифференциации / Л.В. Прыкина, З.Э. Тарханова, З.Р. Мусостов // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2023. – Т. 3, № 9 (139) – С. 110-121 – https://elibrary.ru/download/elibrary_54735279_79967477.pdf

Раев Ю.В. Методологический подход к созданию механизма планирования пространственного развития макрорегиона, региона в составе современной системы стратегического планирования в Российской Федерации / Ю.В. Раев // Academia. Архитектура и строительство. – 2023. – № 3 – С. 5-15. – https://elibrary.ru/download/elibrary_54667452_79055611.pdf

Раев Ю.В. Оптимизация пространственного развития макрорегиона (региона) на основе программно-целевого и кластерного подходов на примере центрального федерального округа Российской Федерации / Ю.В. Раев // Градостроительство. – 2023. – № 1-2(83-84). – С. 22-36 – https://elibrary.ru/download/elibrary_54685346_34953744.pdf

Репушевская О.А. Характеристика и принципы формирования стратегий по регулированию диспропорциональности регионального развития / О.А. Репушевская // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. – 2023. – № 3. – С. 135-139 – https://elibrary.ru/download/elibrary_54773388_25090768.pdf

Ткаченко А.А. Задачи пространственного развития России с точки зрения демографических процессов и национальной безопасности / А.А. Ткаченко // Вестник Российской академии наук. – 2023. – Т. 93, № 2. – С. 112-120. – <https://eivis.ru/browse/pdf-download?articleid=84789328>

Эксперты ПМЭФ обсудили перспективы роста российских агломераций // Сайт РБК, 21 июня 2023 г. - <https://www.rbc.ru/neweconomy/news/6492ce7b9a7947f7d95eab64> (дата обращения: 17.11.2023)