

Е.М. БУХВАЛЬД**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.

Ключевые слова: стратегическое планирование, стратегия пространственного развития, институты пространственного регулирования, регионы, федеративные отношения, правовое обеспечение.

JEL: H56, R58

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 локомotive 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.

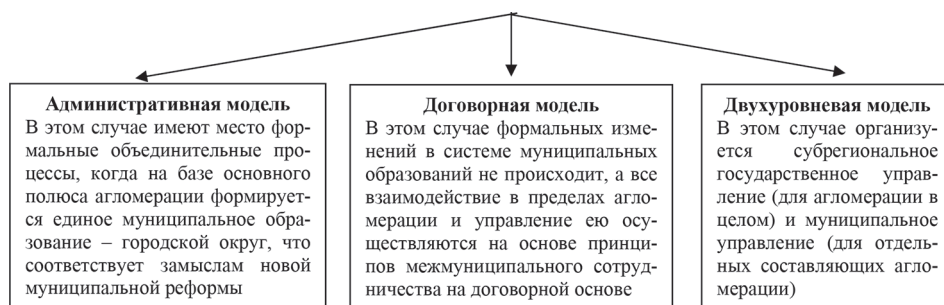


Рис. 1. Формирование систем управления в моноцентричной агломерации

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 г.) // 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 самое 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.

References

1. Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K. Strategiiia prostranstvennogo razvitiia kak rezul'tat vzaimodeistviia nauki i vlasti [Spatial Development Strategy as a Result of Interaction Between Science and Government], *Region: Ekonomika i Sotsiologiia* [Region: Economics and Sociology], 2021, No. 4 (112), pp. 3–26. (In Russ.).
2. Dement'ev A.N. Strategiiia prostranstvennogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii: problemy opredeleniia pravovogo statusa v sisteme dokumentov strategicheskogo

planirovaniia [Spatial Development Strategy of the Russian Federation: Problems of Determining the Legal Status in the System of Strategic Planning Documents], *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 2022, No. 1, pp. 34–38. (In Russ.).

3. Bukhval'd E.M., Kol'chugina A.V. Strategiiia prostranstvennogo razvitiia Rossii: na polputi k uspekhu ili provalu [Strategy of Spatial Development of Russia: Halfway to Success or to Failure], *Mir peremen* [The World of Changes], 2022, No. 2, pp. 44–60. (In Russ.).

4. Kriukov A.V., Seliverstov V.E. Strategicheskoe planirovanie prostranstvennogo razvitiia Rossii i ee makroregionov: v plenu starykh illiuzii [Strategic Planning of Spatial Development of Russia and its Macro-Regions: in Captivity of Old Illusions], *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal* [Russian Economic Journal], 2022, No. 5, pp. 22–40. (In Russ.).

5. Odintsova A.V. Gorodskie aglomeratsii – vazhneishii faktor sovremennogo prostranstvennogo razvitiia [Urban Agglomerations – The Most Important Factor of Modern Spatial Development], *Samoupravlenie* [Self-management], 2022, No. 3 (131), pp. 576–578. (In Russ.).

6. Merkur'ev V.V., Zhigalova I.A., Miagkov E.V. Sushchnost', sodержanie i teoreticheskie podkhody k razvitiuu aglomeratsii v Rossii [The Essence, Content and Theoretical Approaches to the Development of Agglomerations in Russia], *Upravlencheskii uchet* [Managerial Accounting], 2022, No. 2–3, pp. 632–640. (In Russ.).

7. Merkur'ev V.V., Miagkov E.V. Razvitie aglomeratsii munitsipal'nykh obrazovaniia kak faktor strategii operezhaiushchego sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia [The Development of Agglomerations of Municipalities as a Factor of the Strategy of Advanced Socio-Economic Development], *Problemy sovremennoi ekonomiki* [The Problems of Modern Economy], 2022, No. 2 (82), pp. 134–139. (In Russ.).

8. Beliakova G.Ia., Kuleshko M.Ia. Gorodskie aglomeratsii: podkhody k formirovaniu, modeli upravleniia [Urban Agglomerations: Approaches to Formation, Management Models], *Ekonomika stroitel'stva* [Economics of Construction], 2022, No. 8, pp. 31–41. (In Russ.).

9. Per'kova A.Iu., Smirnov K.L., Ladik E.I. Osobennosti razvitiia zarubezhnykh gorodskikh aglomeratsii [Features of the Development of Foreign Urban Agglomerations], *Nedelia nauki* [The week of Science]. Belgorod, Politekh-press, 2022, pp. 132–134. (In Russ.).

10. Dragun R., Ivanovskaia I. Gorodskaia aglomeratsiia: poniatie, etapy i mekhanizmy razvitiia [Urban Agglomeration: Concept, Stages and Mechanisms of Development], *Obshchestvo i ekonomika* [Society and Economy], 2022, No. 8, pp. 89–105. (In Russ.).

11. Kasimov A.A., Provalenova N.V. Sel'skaia aglomeratsiia i podkhody k ee formirovaniu [Rural Agglomeration and Approaches to its Formation], *Konkurentosposobnost' v global'nom mire: ekonomika, nauka, tekhnologii* [Competitiveness in the Global World: Economics, Science, Technology], 2022, No. 5, pp. 192–200. (In Russ.).

12. Patrakeeva O.Iu. Problemy upravleniia prostranstvennym razvitiem aglomeratsii (na primere Krasnodarskogo kraia) [The Problems of Management of Spatial Development of Agglomerations (on the Example of Krasnodar Region)], *Regional'naia ekonomika. Iug Rossii* [Regional Economy. The South of Russia], 2022, Vol. 10, No. 2, pp. 110–118. (In Russ.).

13. Lukmanov I.D. Gosudarstvennaia model' upravleniia gorodskimi aglomeratsiiami [State Model of Urban Agglomerations Management], *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta im. V.I. Vernadskogo. Iuridicheskie nauki* [Scientific Notes of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Legal Sciences], 2022, Vol. 8, No. 3, pp. 124–132. (In Russ.).

14. Konstatinovich D.A., Fedoseeva O.Iu. Gorodskie aglomeratsii v Rossii: problemy i perspektivy (s uchetom opyta formirovaniia i razvitiia Samarsko-Tol'iattinskoi aglomeratsii) [Urban Agglomerations in Russia: Problems and Prospects (Taking into Account the Experience of the Formation and Development of the Samara-Togliatti Agglomeration)], *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva* [Bulletin of the V.N. Tatishchev Volga University], 2022, Vol. 2, No. 3 (50), pp. 98–110. (In Russ.).

15. Golovin A.V. The socio-economic and political space of Russian agglomeration, *Modern Science and Innovations*, 2022, No. 1 (37), pp. 189–199.

16. Polianskova N.V. Razvitie mezmunitsipal'nogo sotrudnichestva v prostranstve Samarsko-tol'iattinskoi aglomeratsii [The Development of Inter-Municipal Cooperation in the Space of the Samara-Togliatti Agglomeration], *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economics and Entrepreneurship], 2022, No. 4, pp. 551–557. (In Russ.).

17. Iusupova I.V., Shinkevich A.I., Arzamasova A.G. O modeliakh upravleniia razvitiem territorii aglomeratsii [On the Management Models for the Development of Agglomeration Territories], *Ekonomicheskii Vestnik Respubliki Tatarstan* [Economic Bulletin of the Republic of Tatarstan], 2022, No. 1, pp. 12–17. (In Russ.).

18. Kodina E.A., Babichev I.V. Nekotorye itogi i tendentsii razvitiia mestnogo samoupravleniia ili kuda idet munitsipal'naia Rossiia [Some Results and Trends in the Development of Local Self-Government or Where Municipal Russia is Going], *Mestnoe pravo* [Local Law], 2009, No. 11–12, pp. 3–12. (In Russ.).

19. Andreev V.A. Nekotorye tendentsii razvitiia narodovlastiia na urovne mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii [Some Trends in the Development of Democracy at the Level of Local Self-Government in the Russian Federation], *Dostizheniia vuzovskoi nauki* [The Achievements of the University Science], 2014, No. 13, pp. 171–174. (In Russ.).

20. Kochetkov V.O., Loginov L.A. Analiz tipov struktur munitsipal'nogo upravleniia v Rossiiskoi Federatsii [The Analysis of Types of Municipal Government Structures in the Russian Federation], *Sistemnye tekhnologii* [System Technologies], 2018, No. 1 (26), pp. 50–53. (In Russ.).

21. Nudnenko L.A. Nekotorye problemy sovershenstvovaniia territorial'noi osnovy mestnogo samoupravleniia [Some Problems of Improving the Territorial Basis of Local Self-Government], *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 2021, No. 3, pp. 19–24. (In Russ.).

22. Maksimov A.N., Oziakov A.E. Vnutrigorodskie munitsipal'nye obrazovaniia gorodskikh okrugov Rossii: v poiskakh novoi funktsional'nosti v postsovetское время [Inner-City Municipalities of the City Districts of Russia: in Search of New Functionality in the Post-Soviet Period], *Politicheskaya nauka* [Political Science], 2019, No. 2, pp. 138–159. (In Russ.).

INSTITUTIONAL PROBLEMS OF SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGIZATION

The Spatial Development Strategy of the Russian Federation adopted in 2019 for the period up to 2025 not only remains in the “field of view” of economic theorists and practitioners of public administration, but also in many ways continues to embody the complexity and inconsistency of the strategic planning system in the country. Of course, we have to admit that many of the initial assumptions of the development of this Strategy did not work out quite well. Thus, to date, it has not been possible to adopt the Concept of State Regional Policy, which has been repeatedly proposed in different versions, and on this basis to carry

out a meaningful and targeted differentiation of the concepts of “regional” and “spatial” development. Contrary to the logic of the preparation of strategic planning documents, fixed already in the initial version of Federal law No.172, Spatial development strategy was developed and approved in the absence of a “basic” document defining the strategic objectives of the socio-economic development of the country for the future. The actual lack of a deep scientific and public expertise of this Strategy also played a negative role. Formally, there were a lot of different discussions; one draft document was replaced by another over and over again, but the comments and suggestions received were left without due attention, and these discussions did not give a positive result. As a result, it turned out that some variants of the Strategy were discussed, and a completely different one was adopted. As a result, there were more gaps in this Strategy than significant advances. Most of these gaps are still clearly visible today and, of course, need serious elaboration.

Keywords: strategic planning, spatial development strategy, institutions of spatial regulation, regions, federal relations, legal provision.

JEL: H56, R58

Дата поступления — 09.01.2023 г.

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

BUKHVALD Evgeny M.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher — Head of the Center for Federal Relations and Regional Development;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: buchvald@mail.ru

Для цитирования:

Бухвальд Е.М. Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития // Федерализм. 2023. Т. 28. № 1 (109). С. 80–98. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-1-80-98>