

---

---

# СТРАТЕГИЧЕСКОЕ И ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

---

---

УДК 332.14: 911.9

## РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ

© 2022 г. О.В. Кузнецова<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Москва, Россия

<sup>2</sup>Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» РАН,

Институт системного анализа, Москва, Россия

e-mail: kouznetsova\_olga@mail.ru

В ближайшие годы предстоит разработка новой стратегии пространственного развития России и дальнейшее становление государственной пространственной политики, в рамках которых должно произойти усиление значимости муниципальной проблематики. С точки зрения автора это станет возможным при решении ряда концептуальных и прикладных задач. Это четкая артикуляция полимасштабного подхода в государственной пространственной политике в целом и в отношении формирования системы расселения в частности – четкая постановка целей и задач на уровне макрорегионов, регионов (субъектов РФ), муниципальных образований, определение баланса этих отчасти неизбежно противоречивых целей. Для обоснования принимаемых решений важно кардинальное продвижение в качестве муниципальной статистики: утверждение официальной методики расчета валового муниципального продукта, активное задействование ресурсов Федеральной налоговой службы, обеспечение сопоставимости данных по муниципальным образованиям и субъектам РФ. Для превращения муниципалитетов в реальные субъекты пространственного развития необходимы проработка в рамках готовящейся реформы местного самоуправления вопросов дифференциации полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований разной людности и типа, расширения полномочий местных властей, особенно крупных и крупнейших городов, а также вопросов управления и стратегического планирования в городских агломерациях. В рамках разработки мер государственной поддержки развития сельской местности и малых городов автор предлагает особое внимание уделить вопросам автомобилизации населения.

*Ключевые слова:* муниципальные образования, стратегия пространственного развития, полимасштабный подход, муниципальная статистика, реформа местного самоуправления, городские агломерации.

DOI: 10.5922/1994-5280-2022-2-2

**Введение и постановка проблемы.** Утверждение правительственным распоряжением от 13 февраля 2019 г. № 207-р Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (СПР) стало заметным событием в становлении государственной пространственной политики. Однако совершенно очевидно, что в ближайшие годы еще предстоят серьезные ее коррективы, включая разработку обновленной СПР, причем в силу сразу нескольких обстоятельств:

- на момент разработки СПР вся система стратегического планирования еще

не была в полной мере сформированной, подтверждением чему является появление почти через три года после утверждения СПР Указа Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации», в котором, в частности, четко сказано о том, что стратегия пространственного развития должна разрабатываться после стратегии социально-экономического развития страны в целом;

- сама по себе СПР, имея целый ряд достоинств, вызвала и немало обоснованной критики, в том числе в многочисленных научных публикациях;
- значимо изменились общеэкономические условия: в 2020–2021 гг. – в связи с пандемией COVID-19, в 2022 г. – еще в большей степени в связи со специальной военной операцией на Украине и новыми значимыми антироссийскими санкциями. Все это неизбежно сказывается и на изменении пространственной структуры российской экономики, и на принимаемых решениях в рамках государственной социально-экономической политики;
- СПР была разработана на относительно небольшой срок, до разработки новой стратегии остается не больше трех лет.

Опыт работы над утвержденной СПР показал, что сложности с ее разработкой возникают как из-за разногласий в отношении общих подходов к госрегулированию пространственного развития, так и нерешенности целого ряда сопряженных с СПР вопросов (от отсутствия необходимой информационной основы до неурегулированности вопросов экономических отношений между органами власти разных иерархических уровней). В данной статье мы говорим о необходимых с нашей точки зрения новациях пространственной политики, связанных с муниципальной проблематикой, которые должны найти отражение либо непосредственно в СПР, либо стать основой для разработки такого документа. Обращение именно к муниципальной проблематике обусловлено тем, что муниципальные образования – это значимые и объекты, и субъекты пространственного развития, и по сравнению с субъектами Федерации им до последнего времени продолжает уделяться гораздо меньше внимания.

#### **Материалы и методика исследования.**

Представленная статья носит концептуальный характер и основывается как на нашем собственном опыте исследований по вопросам пространственного развития (далее – ПР) и его федерального регулирования, так и на обобщении результатов той дискуссии, которая велась и ведется в научном сообществе, среди экспертов и представителей орга-

нов публичной власти в России. Эти результаты находят отражение в представленных в списке литературы научных публикациях, в принимаемых федеральных нормативно-правовых актах и рабочих материалах (парламентских слушаний и др.).

Поясним также смысл, который мы вкладываем в используемые в данной статье термины. В российских нормативно-правовых актах закреплены два базовых для нас понятия:

- в Указе Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» дано определение «государственной политики регионального развития»: это «система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»;
- в СПР дается определение пространственного развития как совершенствования системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития.

Проблема первого определения в том, что формально в нем речь идет только о субъектах РФ или регионах (названный указ – один из крайне немногочисленных российских нормативно-правовых актов, где регион официально приравнивается к субъекту РФ и определяется как часть территории РФ в границах территории субъекта РФ), хотя на практике политика федеральных властей может быть направлена на макрорегионы или, например, на сельскую местность. Поэтому логичнее совместить два определения и говорить о государственной политике ПР (или федеральной политике ПР) как системе приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных властей по совершенствованию системы расселения и территориальной организации экономики.

При этом мы не отождествляем политику ПР с региональной политикой. Региональная политика, как писал С.С. Артоболевский [1], это лишь одно из направлений федеральной политики (т.е. гораздо более узкое понятие по сравнению с политикой ПР), со своей

нормативно-правовой базой, ответственными за нее органами власти, бюджетом, инструментами, нацеленное именно на регулирование пропорций территориального развития. Государственная политика ПР, по сути, включает в себя пространственную составляющую всех направлений федеральной политики (промышленной, аграрной, социальной, инновационной и т.д.). Добавим, что нормативно-правового акта по региональной политике как таковой в России в настоящее время нет, и вопрос разработки подобного рода документа, насколько нам известно, не поднимается.

#### **Результаты исследования и их обсуждение.**

***Полимасштабный подход в государственной политике пространственного развития.*** Одной из базовых проблем становления госполитики ПР в России и важной причиной недостаточного в ее рамках внимания к муниципальной проблематике является отсутствие, на наш взгляд, четко артикулированной полимасштабности госполитики ПР, прежде всего, в части постановки целей. Казалось бы, СПР стала тем документом, в рамках которого удалось уйти от доминирующего внимания к субъектам РФ: в СПР говорится о городских агломерациях, сельских территориях, разнообразных центрах экономического роста и др. Кроме того, появилась сетка, напротив, более крупных по сравнению с регионами территориальных единиц – макрорегионов. Вместе с тем цель ПР развития страны, в соответствии с СПР, формально оказалось привязанной только к субъектам РФ, будучи сформулированной следующим образом: «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, а также на обеспечение национальной безопасности страны». Причем далее в задачах конкретизируется, что имеются в виду именно субъекты РФ, правда, добавляется, что необходимо и «снижение внутрирегиональных социально-экономических различий».

На самом деле, если проанализировать всю совокупность положений СПР (включая заявляемые в ней приоритеты ПР), то становится ясно, что реальные цели и за-

дачи СПР связаны с территориальными единицами разных иерархических уровней: макрорегионами, регионами, городскими агломерациями, крупными муниципальными образованиями – городскими округами и муниципальными районами (округами), городскими и сельскими поселениями. Цели ПР в отношении макрорегионов в целом в СПР никак не раскрываются (речь идет только о том, что макрорегионы нужны для развития межрегионального сотрудничества и координации планов развития входящих в макрорегион субъектов РФ). Вместе с тем ставится задача обеспечить социально-экономическое развитие приоритетных геостратегических территорий, которыми в большинстве своем являются именно макрорегионы в широком их понимании. Учитывая, что приоритетные геостратегические макрорегионы (Северный Кавказ, Дальний Восток, Крым, подавляющее большинство арктических территорий) являются отстающими по уровню социально-экономического развития, фактически ставится задача сокращения территориальных различий на уровне макрорегионов.

Четкая артикуляция полимасштабности госполитики ПР, на наш взгляд, необходима, поскольку задачи сокращения территориальных диспропорций на разных иерархических уровнях – макрорегионов, регионов, муниципальных образований (муниципалитетов) – являются в немалой степени противоречивыми. Ускоренное развитие той или иной территории чаще всего сопровождается усилением внутренней неоднородности этой территории. Если в регионе формируется точка роста (например, крупная промышленная зона), то это неизбежно приводит к отрыву этой территории от других районов субъекта РФ, хорошо если не сопровождаемому миграционным оттоком последних в точку роста. Аналогично, высокие темпы роста в отдельно взятом регионе (или очень ограниченном числе регионов) могут обеспечивать высокие темпы роста макрорегиона (или федерального округа), но при возрастании межрегиональной дифференциации.

Соответственно, выстраивая госполитику ПР, важно обсуждать приоритетность выравнивания территориальных различий на разных иерархических уровнях, а также параметры, по которым такое выравнивание необходимо. Иначе говоря, важно прийти к согласованным, обоснованным решениям

в отношении того, когда и в какой мере стоит пойти на увеличение разрыва в уровне развития территорий ради обеспечения прорыва в развитии экономики более крупных территориальных единиц или страны в целом. Неизбежность такого подхода совершенно ясна на примере обеспечения научно-технологического развития страны – одной из актуальнейших задач сегодняшнего дня. Очевидно, что в решении данной задачи можно опираться только на уже сложившиеся научные центры, центры высокотехнологических производств, и будет поддержка именно их развития.

Полимасштабность в госполитике ПР (причем уже не только федеральной политики, но и субъектов РФ) позволяет по-иному взглянуть на давно обсуждаемую проблему сжатия пространства [18] и учета ее в практике госуправления [16; 25]. Как констатируют авторы указанных исследований, и как показывает наш собственный опыт, многие эксперты и чиновники чаще всего предлагают бороться со сжатием пространства, так называемое «управляемое сжатие» категорически отрицается. Поскольку ресурсов и объективных предпосылок для предотвращения миграционного оттока из проблемных периферийных территорий не оказывается, на практике проблема сжатия пространства просто игнорируется. Безусловно, при наличии потенциала развития территории (а наличие или отсутствие такого в каждом случае должно определяться индивидуально, в том числе исходя из настроений населения [25]), этот потенциал должен использоваться. Но одновременно важно исходить из того, что «управляемое сжатие» может способствовать закреплению населения в границах более крупных территориальных единиц за счет большей концентрации в пределах этих единиц. Если у людей будет возможность улучшить условия своей жизни до устраивающего их уровня, например, переехав из небольшой деревни в крупное село, из малого города в региональный или макрорегиональный центр, то они с гораздо меньшей вероятностью будут стремиться к переезду в Московскую агломерацию в масштабах страны или административный центр региона в его пределах. В данном случае «синица в руке лучше, чем журавль в небе».

В рамках обсуждения сжатия пространства, как нам представляется, незаслуженно

обходится стороной тема автомобилизации населения в сельской местности и малых городах, которая очевидно значима для закрепления населения на периферийных территориях. В небольших населенных пунктах, где нет специализированной медицинской помощи, широкого круга магазинов, а в ряде случаев и школ, жизнь оказывается не слишком комфортной. Автобусы до райцентров или областных центров ходят, но обычно редко. При наличии автомобиля, который позволяет довести детей до школы (что гораздо менее утомительно, чем собирающий детей по всей округе школьный автобус), доехать до врачей-специалистов, просто до необходимых магазинов, решений о миграции было бы наверняка меньше.

На сегодняшний день в России тема автомобилизации имеет больше негативный оттенок: если посмотреть на публикации по данной тематике, то они больше о городских пробках, дефиците парковочных мест, росте дорожно-транспортных происшествий, экологическом вреде. О балансе преимуществ и недостатков автомобилизации речь идет нечасто [17], хотя все названные проблемы имеют отношение, в первую очередь, к крупным городам, а отнюдь не к периферии. Поэтому, на наш взгляд, вполне разумно как минимум провести анализ ситуации с автомобилизацией населения в сельской местности и малых городах (Росстат публикует данные только в разрезе субъектов РФ, тогда как в органах власти соответствующая информация есть), с наличием необходимой для нее инфраструктуры (не только дорог, но и автозаправочных станций, станций техобслуживания и т.д.). Препятствием для роста обеспеченности жителей периферийных территорий автомобилями, конечно, может стать пониженный уровень их доходов, однако, как показано в [13], между доходами и автомобилизацией не всегда прямая связь, важны и другие условия.

В современной ситуации поддержка автомобилизации может внести и дополнительный вклад в развитие отечественного автопрома (а этой задаче сейчас уделяется особое внимание), тем более, что со стороны сельских жителей спрос будет преимущественно на простые, недорогие модели, тогда как жители крупных городов, с повышенным уровнем доходов, в гораздо большей степени ориентированы на автомобили с опциями,

необходимыми для езды в плотных городских потоках и неизбежно более дорогие.

Иначе говоря, при анализе процессов автомобилизации в стране и управлении ими важно внедрить дифференцированный подход к разным типам населенных пунктов, и всячески способствовать автомобилизации в сельской местности и малых городах. Не стоит забывать и о том, что наличие автомобиля – это еще и фактор развития туризма в стране. Поездки по малым городам и периферийным районам реалистичны в формате именно автопутешествий. Поэтому и в городах надо не создавать препятствия для владения автомобилем, а делать максимально привлекательным общественный транспорт.

***Проблемы и перспективы муниципальной статистики.*** Несмотря на то, что в СПР было уделено внимание муниципальным образованиям, заметных шагов по усилению их значимости как объектов федеральной политики с момента утверждения СПР сделано не было. Прежде всего, так и не была создана система мониторинга пространственного развития на уровне муниципалитетов. Выделение центров экономического роста в разрезе муниципальных образований оказалось разовой работой [21]. По крайней мере нам неизвестно о существовании открытых Интернет-ресурсов, на которых представлялись бы результаты проводимого органами власти или по их заказу мониторингов муниципального развития.

Соответственно, нет и каких-либо кардинальных сдвигов в формировании муниципальной статистики. Оценка валового муниципального продукта (ВМП), который, по аналогии с валовым региональным продуктом или валовым внутренним продуктом, считается базовым показателем социально-экономического развития муниципалитетов, так и осталась уделом только исследователей [4; 5; 11; 24]. Причем в [4] приводится обзор разных методик оценки ВМП, что неизбежно вызывает вопросы и по оправданности выбора той методики определения вклада центров экономического роста в экономику страны, которая использовалась при подготовке СПР. В любом случае сами расчеты для широкого экспертного сообщества оказались закрытыми.

Наличие уже накопленного опыта расчета ВМП, а во всех приведенных работах такие расчеты проводились (правда, в боль-

шинстве случаев по муниципалитетам в пределах одного субъекта РФ), говорит о том, что официальная работа по расчету ВМП вполне возможна. Тем более, что есть и опыт расчетов по широкому кругу муниципалитетов – всем [5] или городам [24]. Следовательно, к моменту подготовки новой СПР должна быть сформирована официальная статистика ВМП (или же вообще необходимо отказаться от опоры на этот показатель и использовать другие официальные данные).

Важно расширение спектра публикуемых по муниципальным образованиям и другим данным. Понятно, что получение целого ряда важных показателей, используемых для оценки социально-экономической динамики субъектов РФ, для муниципалитетов является крайне сложной задачей – в тех случаях, когда статистические показатели формируются на основе результатов выборочных обследований или сложных методик, предусматривающих определенные дооценки, невозможные в разрезе муниципальных образований (поэтому в разрезе муниципалитетов нет данных по полному кругу предприятий, по денежным доходам населения и т.д.). Но есть и явно недостаточно задействованные ресурсы. Таковым является Федеральная налоговая служба. На сайте Росстата, в дополнение к Базе данных показателей муниципальных образований, стали публиковаться агрегированные по городским округам и муниципальным районам/округам данные по объему социальных выплат населению и налогооблагаемым денежным доходам населения. Однако возможности налоговой отчетности гораздо шире, и они связаны и с данными по налогообложению малого бизнеса (информацию по которому сам Росстат предоставить не может), и имущественными налогами. Вопрос именно в агрегировании уже собираемых и публикуемых разрозненно (по отдельным регионам) данных и предоставлении их в удобном для пользователей виде в разрезе муниципальных образований.

Еще одна проблема статистики – огромные сложности в проведении сопоставлений социально-экономического развития городов федерального значения и городских округов (прежде всего, Москвы и Санкт-Петербурга и остальных российских городов, хотя бы городов-миллионников). По Москве и Санкт-Петербургу данные публикуются как

по субъектам Федерации, и проблема в том, что набор данных по всем городам оказывается в итоге разным. Например, если по городским округам доступны налогооблагаемые денежные доходы, то по городам федерального значения – по денежным доходам в целом, по «двум» столицам данные публикуются по полному кругу предприятий, по городским округам – без субъектов малого предпринимательства. Поскольку по муниципалитетам статистика упрощенная, то для сопоставлений всех городов (как, впрочем, и показателей по отдельным муниципалитетам со средними по региону показателями) необходимо и по субъектам РФ публиковать упрощенные индикаторы, сопоставимые с данными муниципальной статистики.

В некотором смысле муниципальная статистика в последние годы даже ухудшилась, поскольку стала статистикой именно муниципальной, а не населенных пунктов. Более того, если состоится очередная реформа местного самоуправления (МСУ), предусматривающая ликвидацию поселенческого уровня МСУ, то исчезнут данные по городским и сельским поселениям. В результате проблема отсутствия данных по населенным пунктам, а не во многом условно нарезанным территориальным единицам, только обострится. В этой связи еще более актуальной становится задача дополнения муниципальной статистики статистикой по населенным пунктам, городским агломерациям, но это, скорее всего, уже слишком сложная задача для федеральных и региональных властей.

**Новая реформа местного самоуправления.** Недостаточное внимание муниципальной проблематике, как представляется, имеет еще одну причину, – в нынешнем виде муниципалитеты, в отличие от субъектов РФ, не могут быть полноценными субъектами госполитики ПР, прежде всего в силу отсутствия достаточных бюджетных ресурсов для проведения значимой самостоятельной социально-экономической политики [9; 14; 19]. Это не единственная претензия, которую эксперты предъявляют к современной системе МСУ [2; 6; 15]. Поэтому остановимся подробнее на новой реформе МСУ, под которой мы имеем в виду, прежде всего, проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который был

принят Госдумой в первом чтении 25 января 2022 г. и который должен заменить прежний закон 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Появление нового закона объясняется необходимостью учесть внесенные в Конституцию РФ поправки о формировании единой системы публичной власти (в которую входит и местное самоуправление – МСУ). Но в законе есть и существенные новации.

Одна из новаций закона – уже упомянутый отказ от поселенческого уровня МСУ (а заодно от почти невостребованного на практике МСУ на внутригородских территориях городских округов). МСУ в России, согласно новому закону, должно стать одноуровневым, муниципальных образований предусмотрено только три вида: городские округа, муниципальные округа и внутригородские территории городов федерального значения. Соответственно, в части полномочий органов МСУ различия между городскими и муниципальными округами стираются, различия между ними только в соотношении городского-сельского населения (при этом критерии наделения муниципальных образований статусом городского округа не меняются).

Ликвидация низового уровня МСУ, с одной стороны, давно назревавшее решение. Говорилось о том, что на этом уровне МСУ в подавляющем большинстве случаев нет серьезной экономической базы, часто не хватает квалифицированных кадров, очень большую долю расходов занимают управленческие (т.е. на содержание самих органов МСУ). В ряде субъектов РФ уже начали отказываться от поселенческого уровня МСУ, особенно в связи с дополнением в 2019 г. закона об МСУ новым типом муниципальных образований – муниципальными округами (например, поселения полностью исчезли в Московской области). Предполагается, что отказ от поселений позволит сэкономить на управленческих расходах, сформировать более самодостаточные местные бюджеты. С другой стороны, у отказа от выборности органов власти на низовом уровне есть и немало противников, считающих, что подобного рода решение значительные средства высвободить не позволит, но заметно сократит возможности населения влиять на принимаемые органами МСУ решения.

Как нам представляется, для реального участия населения в управлении нужно развивать, в первую очередь, территориальное общественное самоуправление (ТОС). ТОС может, в отличие от МСУ, формироваться в любых границах. Следовательно, это форма участия населения в развитии территории своего проживания, пригодная для любого типа муниципалитета. Нынешняя система МСУ справедливостью не отличается: в сельских поселениях для 1 тыс. жителей уже могут формироваться органы МСУ, а в городе – это число жителей одного большого многоквартирного дома. С помощью ТОС могут решаться разные задачи местной жизни [20], для развития ТОС в последние годы делается не так уж мало, появляются его новые формы – институт старост, инициативное бюджетирование, хотя и без проблем здесь, конечно, не обходится [3; 12].

Противоречивость мнений в отношении перспектив ликвидации поселенческого уровня МСУ объясняется в немалой степени тем, что в разных регионах поселения де-факто играют разную роль. И это часть на самом деле более общей проблемы нынешней системы МСУ – отсутствия учета в ней реального разнообразия и субъектов РФ, и муниципальных образований одного типа. Совершенно очевидно, что в малом городе и городе-миллионнике решаются разные по своим масштабам задачи, и у органов МСУ таких городов должны быть разные полномочия, разные бюджетные возможности. В новом законе об МСУ появилась интересная норма, предусматривающая возможность установления особенностей организации МСУ в целом ряде случаев, в том числе на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Федерации, в закрытых административно-территориальных образованиях, в наукоградах, на приграничных территориях и др. Однако, как именно эта норма может реализовываться на практике – из закона не следует.

Поскольку новый закон о МСУ вызывал немало споров и вопросов, в весеннюю сессию 2022 г. Госдума рассмотреть его во втором чтении не успела. Возможно, обсуждение закона затянется, но важно, чтобы в итоге роль муниципального уровня управления заметно выросла и были найдены оптимальные решения по всем спорным вопросам.

**Городские агломерации как приоритет федеральной политики.** Еще один до сих пор нерешенный вопрос, отчасти связанный с тем же МСУ, – это вопрос управления городскими агломерациями и вообще их места в системе стратегического планирования страны. Эта тема тоже довольно активно обсуждается экспертами [7; 8; 10; 22; 23], но с принятием практических решений дело обстоит еще хуже, чем с законом об МСУ. Проект федерального закона «О городских агломерациях» был представлен Минэкономразвития России в сентябре 2020 г. (по информации правовых баз данных «Гарант», «КонсультантПлюс»), однако до сих пор он не внесен в Госдуму.

При этом интерес к городским агломерациям федеральные власти не теряют. Самый яркий пример – Распоряжение Правительства РФ № 1704-р, которым были внесены изменения в СПР. Стратегия была дополнена понятием «городская агломерация» – это совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 250 тыс. чел., которые связаны совместным использованием инфраструктурных объектов и объединены трудовыми и социальными связями. Раньше в стратегии присутствовали только крупные и крупнейшие городские агломерации.

Иначе говоря, сложилась ситуация, когда городские агломерации существуют как объект управления, но не его субъект, поскольку формат управленческих структур агломерации в законодательстве никак не определен. А с точки зрения лучших практик госполитики ПР органы власти территорий должны принимать активное участие в развитии этих территорий.

**Выводы.** Усиление муниципальной проблематики в государственной политике пространственного развития и, в частности, в новой редакции стратегии пространственного развития требует, на наш взгляд, продвижения в решении ряда концептуальных и прикладных задач. К числу таковых относятся:

- опора на полимасштабный подход в госполитике ПР, четкая формулировка целей такой политики в отношении как макрорегионов и регионов, так и муниципальных образований;

- значимое продвижение в развитии муниципальной статистики (обеспечение официальных расчетов валового муниципального продукта, обобщение данных Федеральной налоговой службы, обеспечение сопоставимости данных по субъектам РФ и муниципальным образованиям),
  - повышение роли органов местного самоуправления в управлении социально-экономическим развитием территорий, в том числе за счет дифференциации полномочий органов МСУ в зависимости от размеров (численности населения) муниципальных образований, типа муниципалитета (городской-сельский округ),
  - внесение ясности в статус городских агломераций, прежде всего, решение вопросов управления городскими агломерациями (что возможно и в рамках нового закона о МСУ).
- Финансирование.** Исследование выполнено при финансовой поддержке ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»; тема «Формирование аналитической системы мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований Российской Федерации».

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Артоболевский С.С. Западный опыт реализации региональной политики: возможности и ограничения практического использования // Региональные исследования. 2008. № 3. С. 3–16.
2. Бухвальд Е.М. Стратегия пространственного развития и новый этап муниципальной реформы в России // Теория и практика общественного развития. 2022. № 4. С. 51–54. DOI: 10.24158/tipr.2022.4.7.
3. Вагин В.В., Шурина Е.С. Роль инициативного бюджетирования в формировании экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 9–24. DOI: 10.31107/2075-1990-2021-2-9-24.
4. Гафарова Е.А. Валовой муниципальный продукт как показатель уровня экономического развития муниципальных образований региона (на материалах Республики Башкортостан) // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2017. Т. 10, № 4. С. 91–103. DOI: 10.18721/JE.10409.
5. Дмитриев М.Э., Чистяков П.А., Ромашина А.А. Апробация методологии оценки муниципальной валовой добавленной стоимости // Проблемы прогнозирования, 2020. № 1. С. 49–59.
6. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Актуальные проблемы муниципальной реформы в Российской Федерации // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2022. № 1. С. 28–41. DOI: 10.24412/2071-6435-2022-1-28-41.
7. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Мегалополисы и агломерации в системе управления и стратегирования развития территорий // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2020. № 1. С. 7–25. DOI: 10.24411/2071-6435-2020-10001.
8. Зубаревич Н.В. Развитие российских агломераций: тенденции, ресурсы и возможности управления // Общественные науки и современность. 2017. № 6. С. 5–21.
9. Зубаревич Н.В. Развитие российского пространства: барьеры и возможности региональной политики // Мир новой экономики. 2017. № 2. С. 46–57.
10. Казакова С.М., Климанов В.В. Агломерационная политика в стратегиях столичных городов России // Общественные финансы. 2017. № 2. С. 49–60.
11. Колечков Д.В., Гаджиев Ю.А., Тимашев С.А., Макарова М.Н. Валовой муниципальный продукт: методы расчета и применение // Экономика региона. 2012. № 4. С. 49–59.
12. Кошкидько В.Г. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в России: современная практика и перспективы развития // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 2015. № 3. С. 76–88.
13. Ксенофонтов М.Ю., Милякин С.Р. Процесс автомобилизации и определяющие его факторы в ретроспективе, настоящем и будущем // Проблемы прогнозирования. 2018. № 4. С. 92–105.
14. Кузнецова О.В. Города как акторы глобализации: различия субъектов федерации и муниципальных образований в России и Германии // Региональные исследования. 2020. № 1. С. 16–26. DOI: 10.5922/1994-5280-2020-1-2.
15. Леонов С.Н. Проблемные результаты и перспективы реформы местного самоуправления в России // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 107–132. DOI: 10.14530/se.2017.3.107-132.
16. Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И. Поляризация и сжатие освоенных пространств в центре России: тренды, проблемы, возможные решения // Демографическое обозрение. 2020. Т. 7. № 2. С. 31–53. DOI: 10.17323/demreview.v7i2.11138.
17. Орлов А.Л. Преимущества и недостатки автомобилизации населения и способы ее осуществления // Российское предпринимательство. 2009. Т. 10. № 9. С. 98–102.
18. Сжатие социально-экономического пространства: новое в теории регионального развития и практике его государственного регулирования / Под ред. С.С. Артоболевского, Л.М. Синцера. М.: Эслан, 2010. 428 с.
19. Сумская Т.В. Проблемы формирования финансовых основ местного самоуправления в Российской Федерации // Регион: экономика и социология. 2019. № 1. С. 225–249. DOI: 10.15372/REG20190110.

20. Чекавинский А.Н., Ворошилов Н.В. Территориальное общественное самоуправление как институт развития на муниципальном уровне // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 6. С. 153-168. DOI: 10.15838/esc/2015.6.42.9.
21. Чистяков П.А., Ромашина А.А., Петросян А.Н., Шевчук Е.И., Бабурин В.Л. Центры экономического роста Российской Федерации на муниципальном уровне // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 5. Геогр. 2020. № 4. С. 58–68.
22. Швецов А.Н. Зачем и как управлять городскими агломерациями? // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 7. С. 65–75.
23. Швецов А.Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 1. С. 19–30.
24. Методика оценки валового городского продукта городов и городских агломераций. М.: Институт экономики города, 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://urbanecomics.ru/sites/default/files/methodvgr.pdf> (дата обращения 20.04.2022).
25. Управляемое сжатие. Риски. Возможности. Неизбежность / Экспертный совет по малым территориям. [Электронный ресурс]. URL: [https://pltf.ru/wp-content/uploads/2019/08/Управляемое\\_сжатие\\_ЭСМТ.pdf](https://pltf.ru/wp-content/uploads/2019/08/Управляемое_сжатие_ЭСМТ.pdf) (дата обращения 20.06.2022).

Статья поступила в редакцию журнала 15 июня 2022 г.

#### Об авторе:

Кузнецова Ольга Владимировна – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Института системного анализа Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» РАН; заведующая лабораторией региональной политики и региональных инвестиционных процессов Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, г. Москва.

#### Для цитирования:

Кузнецова О.В. Развитие муниципальной проблематики в государственной пространственной политике России // Региональные исследования. 2022. № 2. С. 16–24.  
DOI: 10.5922/1994-5280-2022-2-2

### Development of municipal issues in the state spatial policy of Russia

O.V. Kuznetsova<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> Plekhanov Russian Economic University, Moscow, Russia

<sup>2</sup> Federal Research Center «Informatics and Control» of the Russian Academy of Sciences,  
Moscow, Russia

e-mail: [kouznetsova\\_olga@mail.ru](mailto:kouznetsova_olga@mail.ru)

In the coming years, it is necessary to develop a new strategy for the spatial development of Russia and continue to elaborate the state spatial policy, within the framework of which there should be an increase in the importance of municipal issues. From the author's point of view, this will be possible when solving a number of conceptual and applied problems. This is a clear articulation of a multi-scale approach in state spatial policy in general and in relation to the formation of the settlement system in particular - a clear statement of goals and objectives at the level of macro-regions, regions (subjects of the Russian Federation), municipalities, determining the balance of these partly inevitably contradictory goals. In order to justify the decisions taken, it is important to radically advance the quality of municipal statistics: the approval of the official methodology for calculating the gross municipal product, the active use of the resources of the Federal Tax Service, ensuring comparability of data on municipalities and subjects of the Russian Federation. In order to transform municipalities into real subjects of spatial development, it is necessary to study, within the framework of the upcoming reform of local self-government, the issues of differentiation of the powers of local self-government bodies of municipalities of different population and type, the expansion of the powers of local authorities, especially large and largest cities, as well as issues of management and strategic planning in urban agglomerations. As part of the development of measures of state support for the development of rural areas and small towns, the author suggests paying special attention to the issues of motorization of the population.

**Keywords:** municipalities, spatial development strategy, multi-scale approach, municipal statistics, local government reform, urban agglomerations.

Received 15.06.2022