

Муниципальная тематика в экономических исследованиях: современное состояние и пути развития (в контексте совершенствования федеральной пространственной политики)

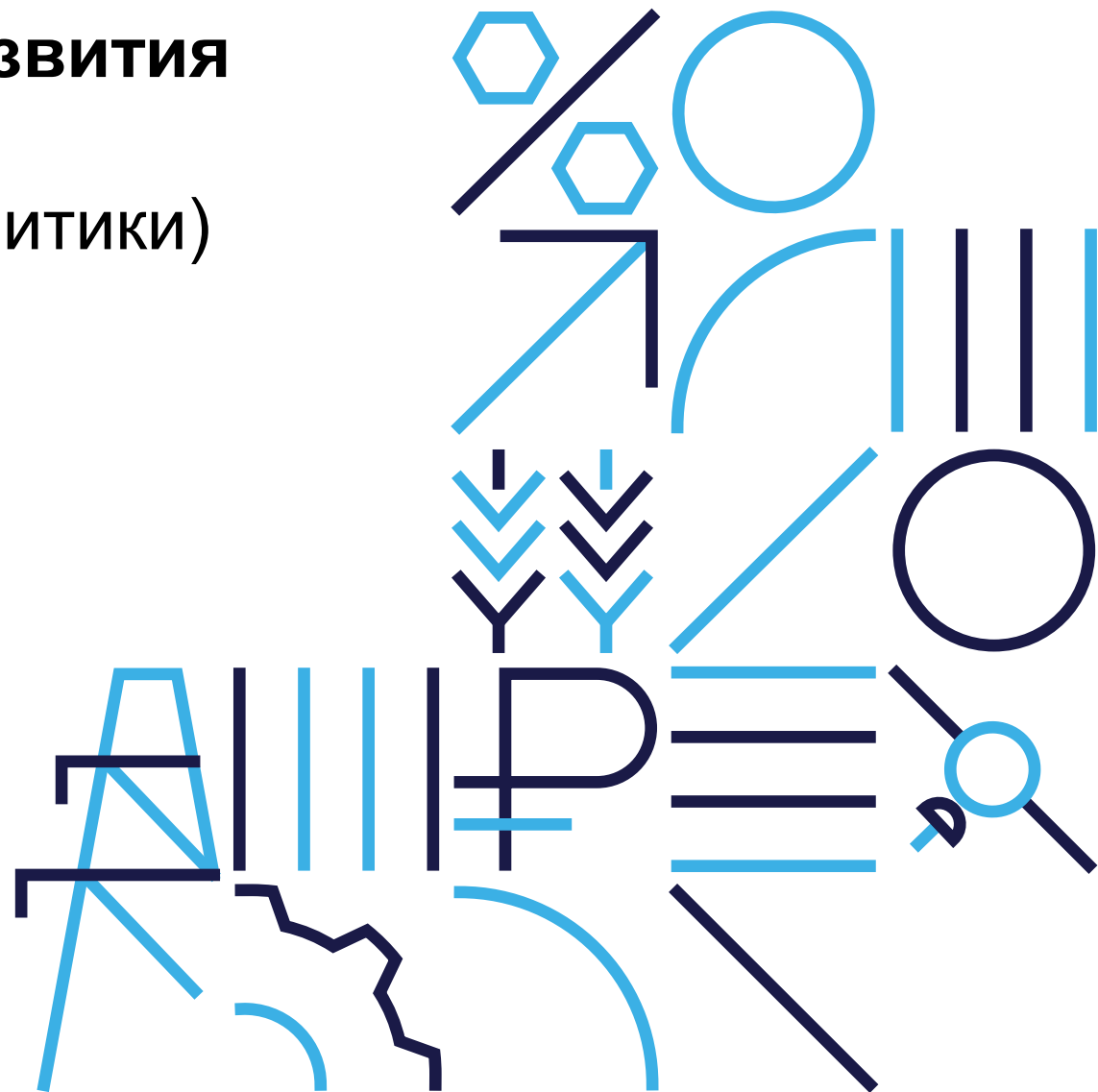
Кузнецова Ольга Владимировна
доктор экономических наук, профессор,
профессор РАН

Новосибирск, 11 октября 2023 г.

При подготовке доклада использовались результаты исследований
по гранту РФФ № 23-18-00180



Институт
Народнохозяйственного
Прогнозирования РАН



Одна из проблем федеральной пространственной политики в России – отсутствие четко артикулированной полимасштабности



Т.е., строго говоря, отсутствие проработки целей федеральной пространственной политики (в т.ч. по сокращению дифференциации социально-экономического развития) в отношении территориальных единиц разного иерархического уровня (масштаба)

| Значимость для федеральной пространственной политики | |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Макрорегионов | <ul style="list-style-type: none">➤ Решение геостратегических задач (недопущение экономического отставания крупных частей страны)➤ Решение проблемы дробности политико-территориального деления без его перекройки – формирование макрорегиональных центров социальных услуг, включая высшее образование➤ Развитие межрегионального взаимодействия (в этом направлении требуется кардинальное продвижение) |
| Субъектов РФ | <ul style="list-style-type: none">➤ Органы власти субъектов РФ – основной субъект регионального развития |
| Муниципальных образований | <ul style="list-style-type: none">➤ Обеспечение условий развития для сельской местности, разных типов населенных пунктов – по людности, по географическому положению, по специализации (например, городов науки)➤ Разработка национальной городской политики |

Основной мотив полимасштабности – противоречивость целей пространственной политики на разных иерархических уровнях

Типичный подход к выбору модели пространственной политики в странах мира

~~Поляризованное развитие – поддержка очень ограниченного числа точек роста~~

Сокращение межрегиональных диспропорций за счет поддержки объективно формирующихся точек роста с недоиспользованным потенциалом экономического развития

~~Сокращение межрегиональных диспропорций за счет поддержки наиболее проблемных территорий~~

Точки роста в пределах макрорегионов

?

Точки роста в пределах субъектов РФ

?

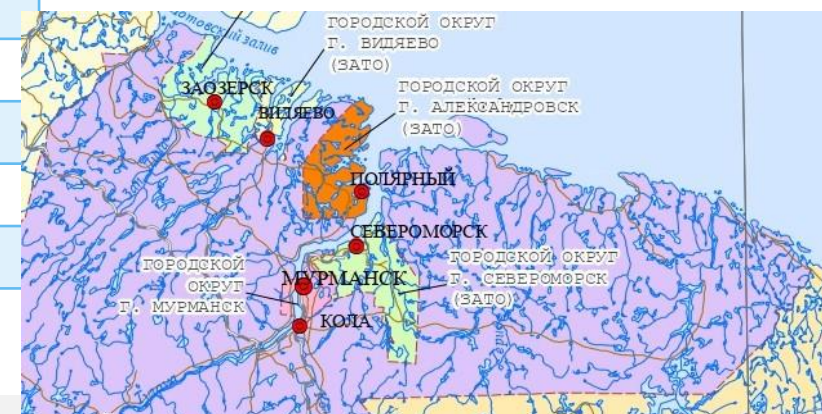
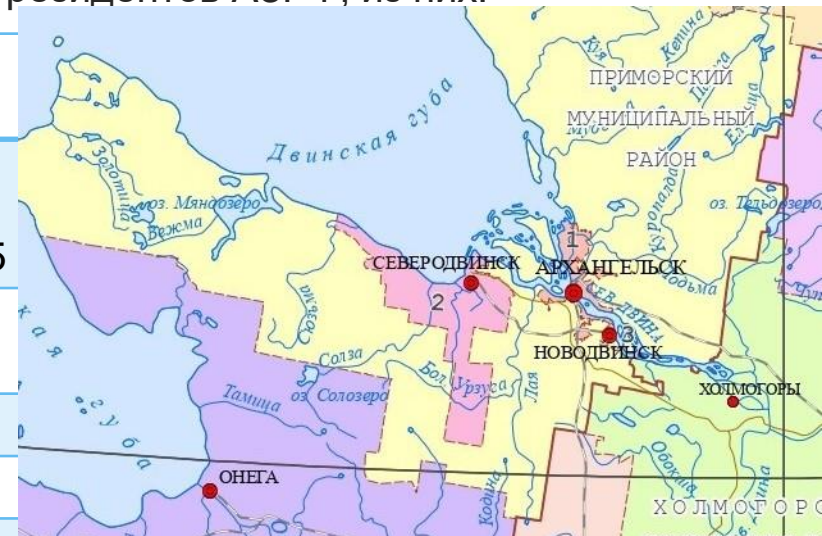
Точки роста в пределах муниципалитетов

Один из примеров – Арктическая зона Российской Федерации

Одна из основных форм поддержки развития АЗРФ – преференциальный режим АЗРФ (федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в АЗРФ»)

По итогам трех лет (конец сентября 2020 г. – конец сентября 2023 г.) в реестре – **659** резидентов АЗРФ, из них:

| Регион АЗРФ | Резидентов АЗРФ | Из них |
|--------------------------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Архангельская область | 193 | Архангельск – 127, Архангельск + Северодвинск + Новодвинск + Приморский район – 185 |
| Мурманская область | 207 | Мурманск – 99, Мурманск + Кольский район – 133 |
| Республика Карелия | 65 | Костомукша – 22 |
| Республика Коми | 28 | |
| Ненецкий АО | 7 | |
| Ямало-Ненецкий АО | 93 | Новый Уренгой - 37 |
| Красноярский край | 31 | Норильск – 26 |
| Республика Саха (Якутия) | 16 | |
| Чукотский АО | 19 | Певек - 9 |



Муниципалитетов без резидентов АЗРФ – 14 (из 70), еще в 10 – по 1 резиденту

Перечень проектов Арктической зоне РФ, получающих федеральную субсидию на строительство внешней инфраструктуры



| Наименование инвестпроекта | Местоположение проекта | Годы | Суть инвестпроекта |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| «Павловское» | Архангельская область, о. Южный архипелага Новая Земля | 2021-2025 | создание предприятия для добычи и переработки свинцово-цинковых руд; строительство причальных сооружений для отгрузки готовой продукции |
| «Федорова тундра» | Мурманская область | 2021-2027 | создание ГОКа для производства медно-никелевого концентрата с платиноидами |
| «Строительство морского специализированного терминала навалочных грузов в морском порту Мурманск» | Мурманская область, Кольский район | 2021-2023 | строительство современного морского специализированного глубоководного терминала по перевалке минеральных удобрений и апатитового концентрата |
| «Строительство индустриального объекта – Смолтовый» | Мурманская область, Кольский район | 2021-2024 | создание закрытого бассейнового рыбоводного хозяйства по производству посадочного материала лосося и форели |
| «Витино: морской порт и нефтебаза» | Мурманская область, Кандалакшский район | 2021-2022 | техническое перевооружение порта Витино и Беломорской нефтебазы; введение в эксплуатацию портового терминала по перевалке нефтепродуктов |
| «Освоение Сырадасайского месторождения» | Красноярский край, Таймыр | 2021-2024 | добыча каменного угля; получение угольных концентратов – коксующихся углей, металлургического кокса; строительство морского угольного терминала |

Промышленно-производственные ОЭЗ как иллюстрация подходов к выбору поддерживаемых территорий



В н/вр в России 31 действующих ОЭЗ ППТ, в т.ч. 3 в Московской обл. и 1 в Ленинградской обл.

Субъекты РФ, где ОЭЗ в первом городе (и/или его пригородах) – 13 ОЭЗ

Псковская обл.
Астраханская обл.
Воронежская обл.
Чеченская Респ.
Красноярский край
Омская обл.
Новгородская обл.
Ивановская обл.
Смоленская обл.
Пермский край
Кемеровская обл.
Волгоградская обл.
Чувашская Респ.

Субъекты РФ, где ОЭЗ вне «столицы» или ее пригородов – 10 ОЭЗ

Татарстан (Елабужский р-н)
Самарская обл. (Тольятти)
Калужская обл. (Людиново, Людиновский + Боровский р-ны)
Тульская обл. (Узловский р-н)
Орловская обл. (Мценский р-н)
Нижегородская обл. (Дзержинск)
Владимирская обл. (2 ОЭЗ: Ковровский р-н; Киржачский и Александровский р-ны)
Курская обл. (Железногорск)
Ханты-Мансийский АО (Нягань)

Субъекты РФ, где ОЭЗ и в первом городе (и/или его пригородах), и вне его:

Липецкая обл. (изначально в первом городе, потом Елец)
Свердловская обл. (Верхняя Салда, потом первый город)
Оренбургская область (Оренбург + Орск одновременно)
Башкортостан (Ишимбайский и Стерлитамакский р-ны, потом добавили первый город)

Сохраняющиеся дискуссионные вопросы по государственному регулированию муниципального развития



Как должна распределяться ответственность за развитие муниципальных образований между федеральными и региональными органами власти?

Нужна ли четко оформленная пространственная политика в субъектах РФ (например, в виде стратегий пространственного развития субъектов РФ)?

Значимая причина недостаточного внимания к муниципальным образованиям – проблемы диагностики муниципального развития



Традиционно основной источник данных по муниципалитетам – База данных показателей муниципальных образований Росстата. Но она заведомо не включает данные по малым предприятиям и не только.

Отношение суммарной по муниципальным образованиям субъекта РФ среднесписочной численности работников организаций (без субъектов малого предпринимательства) к среднегодовой численности занятых по субъектам РФ, %

| Субъекты РФ, полностью или частично входящие в Арктическую зоны РФ | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Республика Карелия | 52,0 | 52,2 | 52,1 | 52,7 | 51,4 |
| Республика Коми | 62,1 | 61,3 | 61,4 | 63,0 | 62,3 |
| Архангельская область | 55,8 | 56,8 | 57,7 | 59,7 | 57,8 |
| Мурманская область | 61,4 | 61,5 | 61,9 | 66,1 | 65,4 |
| Ненецкий АО | 86,0 | 87,5 | 88,8 | 89,6 | 87,3 |
| Ямало-Ненецкий АО | 72,0 | 72,2 | 72,6 | 76,1 | 77,5 |
| Красноярский край | 50,3 | 50,4 | 50,0 | 51,2 | 49,5 |
| Республика Саха (Якутия) | 60,4 | 62,8 | 65,3 | 64,5 | 63,8 |

Перспективное направление муниципальных исследований – опора на данные Федеральной налоговой службы. Пример оценок по Калининградской области, данные 2022 г.



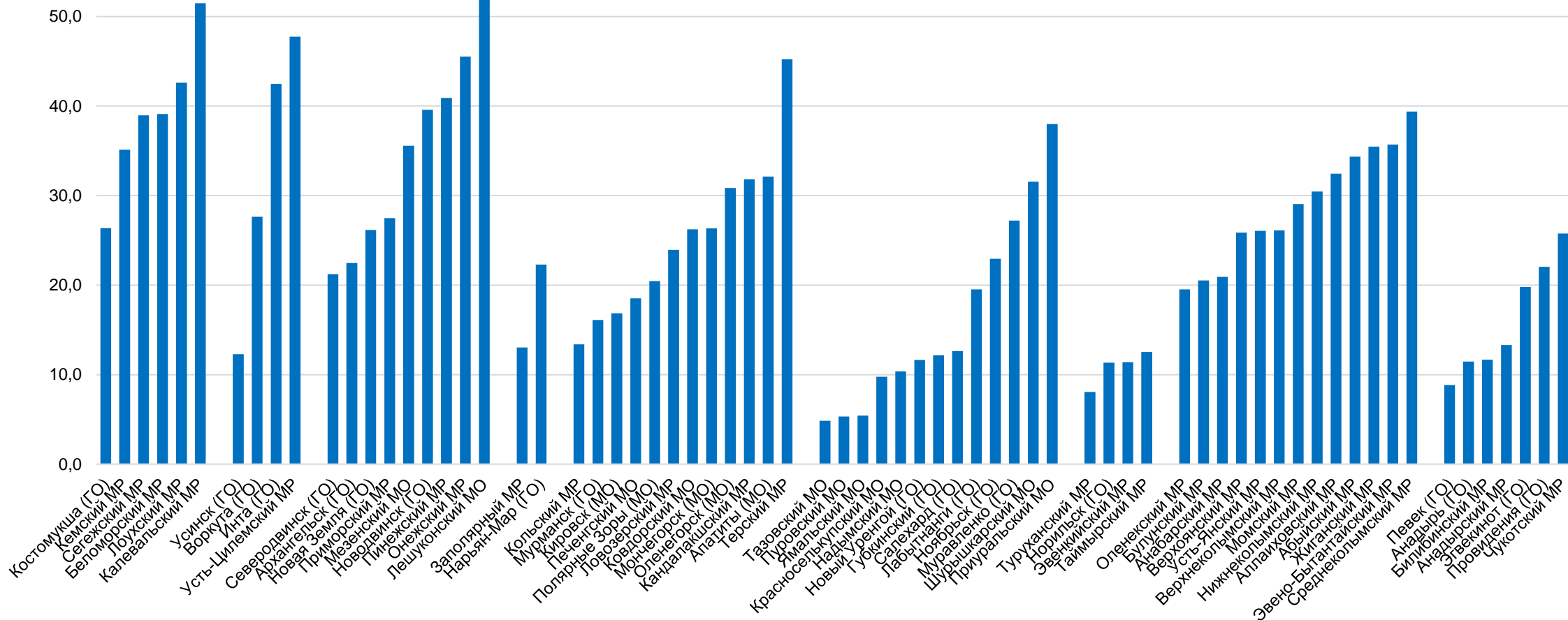
| Муниципальные образования | Доля «малого бизнеса» (не занятых на крупных и средних предприятиях (Росстат)) к общей численности занятых (ФНС) в занятости, % | Доля «малого бизнеса» в фонде оплаты труда, % | Доля ИП, использующих специальные налоговые режимы, в занятости, % |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| г. Калининград | 57,3 | 28,7 | 7,0 |
| Багратионовский МО | 59,6 | 29,2 | 4,9 |
| Балтийский ГО | 32,9 | 5,6 | 5,1 |
| Гвардейский МО | 69,5 | 42,3 | 5,3 |
| Гурьевский МО | 72,8 | 41,5 | 7,7 |
| Гусевский ГО | 52,6 | 26,3 | 4,8 |
| Зеленоградский МО | 65,5 | 33,5 | 8,2 |
| Краснознаменский МО | 64,7 | 21,7 | 6,6 |
| Ладушкинский ГО | 72,4 | 46,0 | 7,1 |
| Мамоновский ГО | 64,1 | 41,7 | 8,5 |
| Неманский МО | 60,5 | 25,9 | 6,4 |
| Нестеровский МО | 59,6 | 29,7 | 4,4 |
| Озерский МО | 52,9 | 21,8 | 3,7 |
| Пионерский ГО | 53,6 | 18,9 | 7,2 |
| Полесский МО | 69,7 | 50,3 | 6,0 |
| Правдинский МО | 42,5 | <0 | 5,5 |
| Светловский ГО | 61,7 | 27,4 | 3,5 |
| Светлогорский ГО | 65,1 | 29,4 | 8,0 |
| Славский МО | 63,0 | 39,2 | 5,7 |
| Советский ГО | 55,0 | 24,4 | 5,6 |
| Черняховский МО | 64,3 | 41,0 | 5,6 |
| Янтарный ГО | 55,5 | 21,3 | 7,2 |
| Всего | 59,1 | 29,5 | 6,7 |

Пример Ленинградской области, данные 2022 г.



| Муниципальные образования | Доля «малого бизнеса» (не занятых на крупных и средних предприятиях (Росстат)) к общей численности занятых (ФНС) в занятости, % | Доля «малого бизнеса» в фонде оплаты труда, % | Доля ИП, использующих специальные налоговые режимы, в занятости, % |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Бокситогорский МР | 48,3 | 19,0 | 4,3 |
| Волосовский МР | 58,8 | 29,6 | 6,1 |
| Волховский МР | 47,1 | 18,9 | 3,9 |
| Всеволожский МР | 65,8 | 33,6 | 6,8 |
| Выборгский МР | 52,6 | 21,7 | 5,8 |
| Гатчинский МР | 47,7 | 7,0 | 6,7 |
| Кингисеппский МР | 60,2 | 21,6 | 3,6 |
| Киришский МР | 41,2 | 15,9 | 4,2 |
| Кировский МР | 52,7 | 15,9 | 9,8 |
| Лодейнопольский МР | 53,4 | 29,1 | 5,7 |
| Ломоносовский МР | 61,6 | 28,0 | 4,8 |
| Лужский МР | 58,5 | 45,4 | 6,0 |
| Подпорожский МР | 64,1 | 42,3 | 5,0 |
| Приозерский МР | 57,6 | 30,2 | 5,1 |
| Сланцевский МР | 66,6 | 21,9 | 4,9 |
| Тихвинский МР | 43,2 | 15,3 | 4,4 |
| Тосненский МР | 54,7 | 26,8 | 4,7 |
| Сосновоборский ГО | 52,0 | 5,9 | 2,4 |
| Всего | 56,1 | 22,8 | 5,6 |

Доля социальных выплат в сумме социальных выплат и налогооблагаемых денежных доходов населения в муниципальных образованиях Арктической зоны РФ, %, данные 2021 г.



Самостоятельная проблема – формирование территориальных основ местного самоуправления, определение полномочий органов местного самоуправления



Городской округ – один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, в которых

- проживает не менее 2/3 населения городского округа;
- территории сельских населенных пунктов предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа не может превышать в 2 и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов;
- плотность населения на территории городского округа должна в 5 и более раз превышать среднероссийскую плотность населения

| | На 01.01.09 | На 01.01.14 | На 01.01.19 | На 01.01.23 |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Всего | 24161 | 22777 | 21501 | 18402 |
| Муниципальные районы | 1810 | 1815 | 1731 | 1421 |
| Муниципальные округа | - | - | - | 311 |
| Городские округа | 507 | 520 | 611 | 588 |
| ГО с внутригородским делением | - | - | 3 | 9 |
| Городские поселения | 1745 | 1660 | 1490 | 1203 |
| Сельские поселения | 19863 | 18525 | 17380 | 14580 |

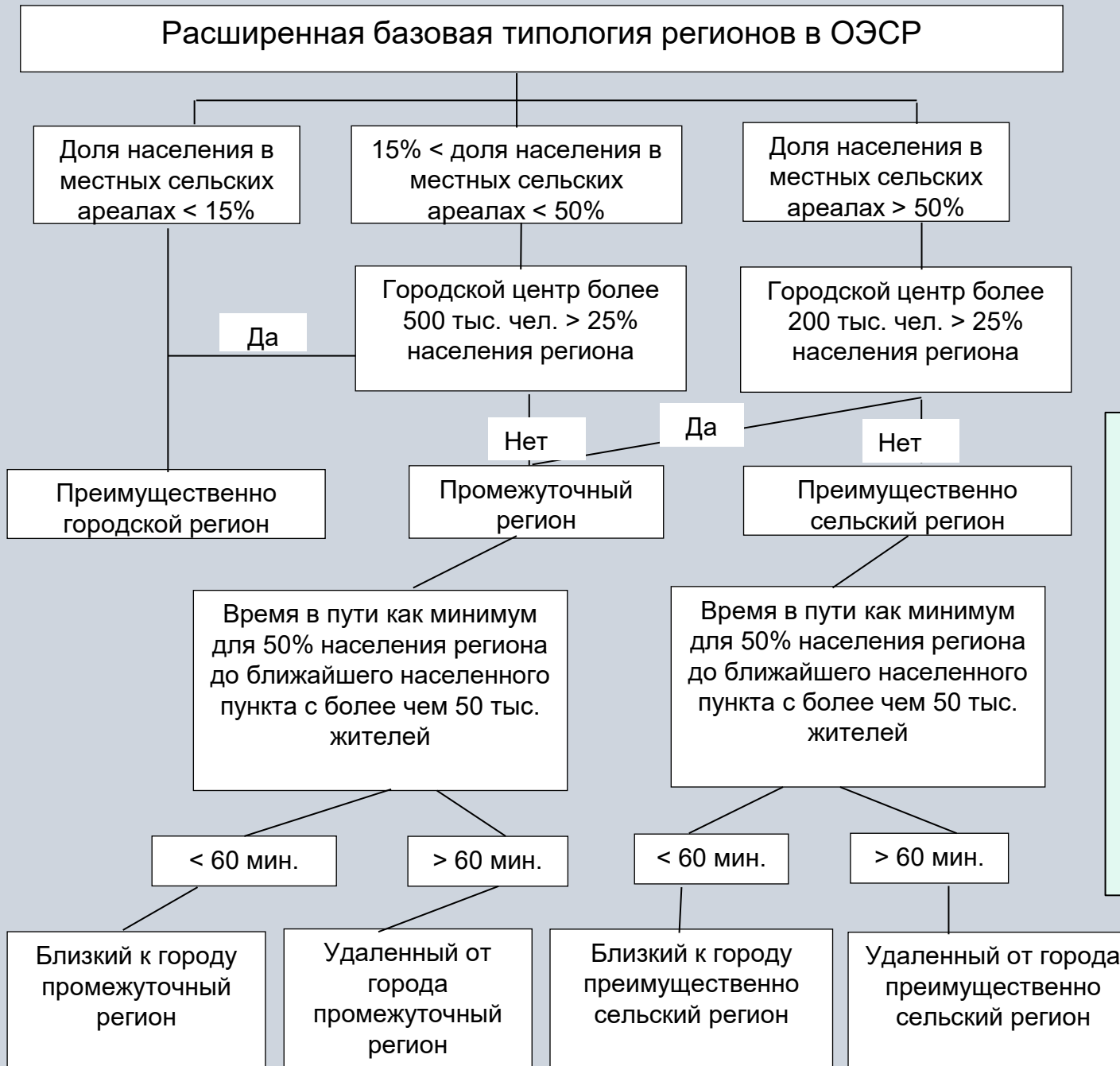
Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» - принят Госдумой в первом чтении 25 января 2022 г.

Вопросы, требующие обсуждения:

- Нужна ли России единая система территориальных основ местного самоуправления?
- Оправдан ли единый набор полномочий органов МСУ муниципальных образований принципиально разной людности? Не нужны ли особые полномочия для органов власти хотя бы городов-миллионников?

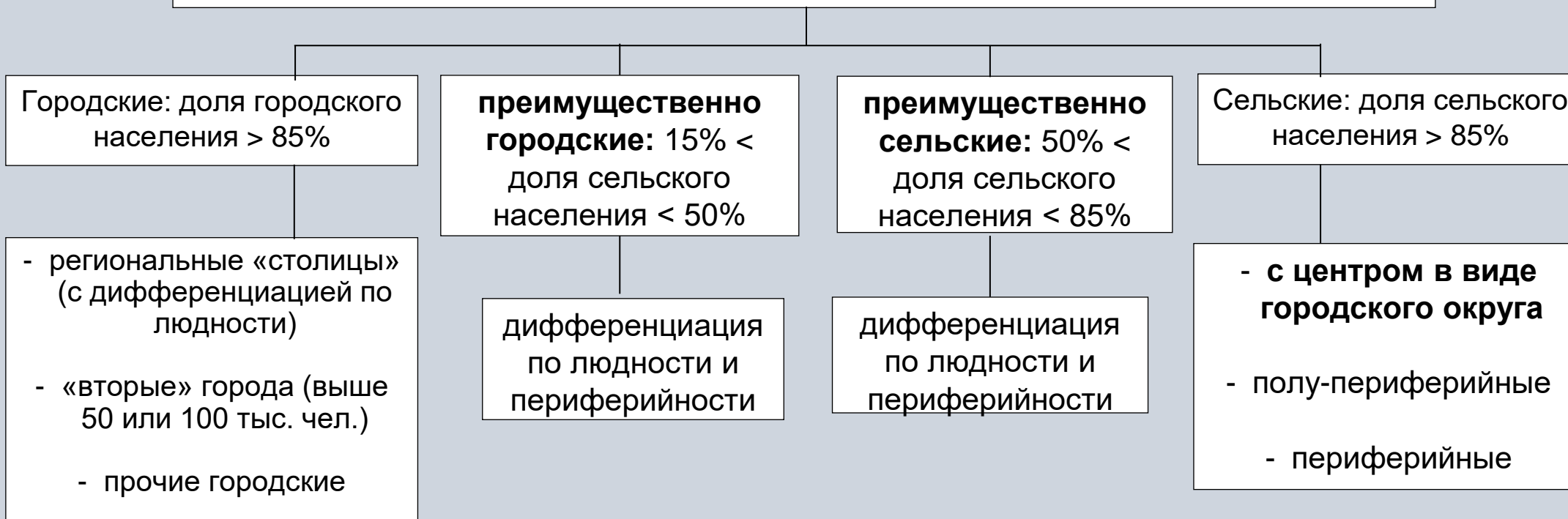
После формирования новых подходов к территориальным основам МСУ и определения полномочий органов МСУ важно оценить/пересмотреть финансовые основы МСУ

**Для
муниципальной
диагностики
нужна типология
муниципальных
образований**



- Дополнительные типологии ОЭСР:**
- метрополитенские / неметрополитенские (в российской терминологии: городские агломерации и территории вне агломераций)
 - приграничные (внутренние и внешние) / не-приграничные
 - прибрежные / не-прибрежные
 - островные / не-островные
 - горные / не-горные

**Типология российских муниципальных образований
(вне зависимости от официального статуса – округа или района)**



Дополнительная типология:
городские агломерации и зоны вне агломераций

Отдельная типология – для арктических муниципальных образований

Другие дополнительные типологии
(приграничные – не-приграничные, приморские – не-приморские и др.)

Концентрация населения в агломерациях: пример Ленинградской области



| Муниципальные образования | Доля в численности населения на 01.01.2012, % | Доля в численности населения на 01.01.2023, % | Динамика: 01.01.2023 к 01.01.2012, % |
|---------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------|
| Бокситогорский МР | 3,1 | 2,5 | 96,3 |
| Волосовский МР | 2,9 | 2,5 | 100,5 |
| Волховский МР | 5,5 | 3,9 | 83,6 |
| Всеволожский МР | 15,4 | 27,4 | 207,9 |
| Выборгский МР | 11,8 | 9,7 | 95,2 |
| Гатчинский МР | 13,7 | 12,9 | 110,2 |
| Кингисеппский МР | 4,6 | 4,1 | 105,9 |
| Киришский МР | 3,7 | 3,0 | 92,9 |
| Кировский МР | 5,9 | 5,4 | 105,6 |
| Лодейнопольский МР | 1,8 | 1,4 | 90,5 |
| Ломоносовский МР | 4,1 | 4,2 | 121,4 |
| Лужский МР | 4,5 | 3,7 | 96,7 |
| Подпорожский МР | 1,8 | 1,3 | 81,3 |
| Приозерский МР | 3,6 | 2,8 | 91,0 |
| Сланцевский МР | 2,5 | 2,2 | 104,0 |
| Тихвинский МР | 4,1 | 3,3 | 93,4 |
| Тосненский МР | 7,3 | 6,6 | 105,6 |
| Сосновоборский ГО | 3,9 | 3,2 | 95,7 |
| Сумма | 100,0 | 100,0 | 116,7 |

Концентрация населения в агломерациях: пример Калининградской области



| Муниципальные образования | Доля в численности населения на 01.01.2012, % | Доля в численности населения на 01.01.2023, % | Динамика: 01.01.2023 к 01.01.2012, % |
|---------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------|
| г. Калининград | 45,8 | 47,4 | 113,0 |
| Багратионовский МО | 3,5 | 3,2 | 98,2 |
| Балтийский ГО | 3,8 | 2,8 | 80,3 |
| Гвардейский МО | 3,2 | 2,8 | 98,0 |
| Гурьевский МО | 5,7 | 10,4 | 198,7 |
| Гусевский ГО | 4,0 | 3,6 | 100,1 |
| Зеленоградский МО | 3,4 | 3,8 | 121,1 |
| Краснознаменский МО | 1,4 | 1,1 | 85,9 |
| Ладушкинский ГО | 0,4 | 0,4 | 94,0 |
| Мамоновский ГО | 0,9 | 0,8 | 103,1 |
| Неманский МО | 2,1 | 1,5 | 77,0 |
| Нестеровский МО | 1,7 | 1,1 | 73,4 |
| Озерский МО | 1,6 | 1,2 | 83,3 |
| Пионерский ГО | 1,2 | 1,2 | 113,1 |
| Полесский МО | 2,0 | 1,7 | 89,1 |
| Правдинский МО | 2,0 | 1,8 | 93,9 |
| Светловский ГО | 3,0 | 2,7 | 98,4 |
| Светлогорский ГО | 1,6 | 2,0 | 137,6 |
| Славский МО | 2,2 | 1,5 | 75,5 |
| Советский ГО | 4,4 | 3,7 | 92,1 |
| Черняховский МО | 5,4 | 4,4 | 90,0 |
| Янтарный ГО | 0,7 | 0,7 | 111,6 |
| Сумма | 100,0 | 100,0 | 109,0 |

Выводы: актуальные задачи



- Совершенствование муниципальной статистики, использование немалых резервов Федеральной налоговой службы, более активное вовлечение этого массива данных в научный оборот
- Формирование государственной системы мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований. Отдельный вопрос – ситуация с автомобилизацией в малых городах и сельской местности
- Подготовка с широким экспертным обсуждением новой редакции закона о местном самоуправлении с проработкой вопросов
 - дифференцированного подхода как к субъектам РФ, так и разным типам муниципальных образований, в т.ч. в части их полномочий,
 - системы управления городскими агломерациями разной людности, сельскими агломерациями.
- После корректировки системы МСУ – проработка вопроса о финансовых основах местного самоуправления. Не менее важно – раскрытие пространственной структуры всей открытой части расходов федерального и региональных бюджетов (а не только межбюджетных трансфертов), пространственной политики государственных инфраструктурных компаний и корпораций
- Подготовка с широким экспертным обсуждением новой Стратегии пространственного развития Российской Федерации с опорой на полимасштабный подход в государственной политике пространственного развития
- Проработка вопроса о пространственной политике органов власти субъектов РФ

Спасибо за внимание!



ecfor.ru/kuznetsova



o-vl-k@mail.ru; ovk@ecfor.ru