

DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2020.1.3>

UDC 332.142  
LBC 65.04

Submitted: 21.12.2019  
Accepted: 30.01.2020

## MUNICIPAL STRATEGIES IN RUSSIA: NEW CONDITIONS AND NEW CHALLENGES

**Eugeny M. Buchwald**

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

**Olga N. Valentik**

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

**Abstract.** The article aims to summarize new conditions and new challenges, which currently determine the possibility and even the need for substantial revitalization of the strategic management of the social and economic development of Russian municipalities. Five years of practice of implementing the provisions of the Federal Law no. 172 on strategic planning in the Russian Federation revealed a sufficiently large number of gaps in this legislative act, which currently need to be filled. However, the complexity of the situation cannot be reduced only to the initial mistakes made during the development and adoption of this legislative act. Much of the issues which need to be amended or supplemented in the law on strategic planning today is connected with new conditions and priorities of the social and economic development of the country, its regions and municipal territories. The mentioned above fully concerns the issue of the logical (in the legal and economic sense) completion of the “hierarchical relationship” of strategic planning through a more complete and clear legal regulation of the main forms and key functions of strategic planning at the municipal level of management. The solution of this problem is not limited only by the elimination of the dualism or uncertainty that is necessary for positioning municipal strategizing in the current version of the Federal Law no. 172. The point is that legal regulation should cover a lot of new phenomena of territorial organization of production, settlements (for example, megacities, agglomerations); identify the features of municipal management and strategizing in such specific “points” as towns and mono industry cities, particularly depressed settlements, intercity municipalities, etc. However, the necessity to achieve the coordination of positions on this wide range of issues between the legislation on strategic planning and the legislation on the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation is shown.

**Key words:** strategic planning, municipal management, metropolitan city, agglomerations, towns and medium-sized cities, single-industry towns, territorial management schemes, legal regulation.

**Citation.** Buchwald E.M., Valentik O.N., 2020. Municipal Strategies in Russia: New Conditions and New Challenges. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], vol. 8, no. 1, pp. 26-37. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2020.1.3>

УДК 332.142  
ББК 65.04

Дата поступления статьи: 21.12.2019  
Дата принятия статьи: 30.01.2020

## МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ В РОССИИ: НОВЫЕ УСЛОВИЯ И НОВЫЕ ЗАДАЧИ

**Евгений Моисеевич Бухвальд**

Институт экономики РАН, г. Москва, Российская Федерация

**Ольга Николаевна Валентик**

Институт экономики РАН, г. Москва, Российская Федерация

© Бухвальд Е.М., Валентик О.Н., 2020

**Аннотация.** Данная статья ставит своей задачей обобщить те новые условия и новые задачи, которые в настоящее время определяют возможность и даже необходимость существенной активизации работы по стратегическому управлению социально-экономическим развитием российских муниципалитетов. Пять лет опыта практической работы по реализации положений Федерального закона № 172 о стратегическом планировании в Российской Федерации выявили достаточно большое количество пробелов в этом законодательном акте, которые в настоящее время необходимо восполнить. Однако всю сложность ситуации нельзя сводить лишь к изначальным просчетам, допущенным при разработке и принятии данного законодательного акта. Многое, что сегодня надо поправить или дополнить в законе о стратегическом планировании, связано с новыми условиями и приоритетами социально-экономического развития страны, ее регионов и муниципальных территорий. Сказанное в полной мере касается вопроса о логическом – в правовом и экономическом смысле – завершении «вертикали» стратегического планирования за счет более полного и четкого правового регулирования основных форм и ключевых функций стратегического планирования в муниципальном звене управления. Решение этой задачи не сводится только к устранению того дуализма или неопределенности, которые характерны для позиционирования муниципального стратегического планирования в действующей версии ФЗ № 172. Речь идет о том, что правовым регулированием необходимо охватить многие новые феномены территориальной организации производства и расселения (например, мегаполисы, агломерации); выявить особенности муниципального управления и стратегического планирования в таких специфических «точках», как агломерации, малые и моногорода, особо депрессивные поселения; внутригородские муниципальные образования и пр. Одновременно указывается на необходимость добиться координации позиций по данному кругу вопросов между законодательством о стратегическом планировании и законодательством по общим принципам организации местного самоуправления в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, муниципальное управление, мегаполисы, агломерации, малые и средние города, моногорода, схемы территориального управления, правовое регулирование.

**Цитирование.** Бухвальд Е. М., Валентик О. Н., 2020. Муниципальные стратегии в России: новые условия и новые задачи // Региональная экономика. Юг России. Т. 8, № 1. С. 26–37. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2020.1.3>

## Постановка проблемы

Форум по стратегическому планированию, который уже почти 20 лет ежегодно проводится в г. Санкт-Петербурге, имеет постоянное название: «Стратегическое планирование в регионах и городах России». Этим как бы подчеркивается, что основной акцент в работе форума делается на субфедеральный уровень стратегического планирования, а именно на адекватное участие в нем субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Однако, как раз за разом демонстрируют обсуждения на форуме, в действительности отделить проблематику субфедерального стратегического планирования от круга подобных вопросов, решаемых на уровне Федерального центра, на деле крайне сложно. Это, прежде всего, связано с тем, что за Федеральным центром остается практически монопольное положение в регулировании основных процедур и документальной стороны стратегического планирования. Законы о стратегическом планировании субъектов Федерации, которые разрабатывались и принимались даже еще до принятия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Федеральный закон № 172-ФЗ, 2014], на данный момент практически представляют собой лишь «кальку» с федерального законодательства; их регулятивная

сфера весьма ограничена. За Федеральным центром остается решающая роль в регулировании налогово-бюджетных процедур, соответствующих практике стратегического планирования, и формирование его адекватного экономического обеспечения в субфедеральном звене управления через систему инструментов межбюджетных отношений.

На Форуме было отмечено, что еще более усилилась роль Федерального центра в качестве «генерального» стратега с «запуском» такого инструмента стратегического планирования, как национальные проекты. По отношению к субфедеральному звену управления эти проекты характеризуются не только преобладающей долей федерального софинансирования, но и достаточно жестким регулированием целевого расходования этих средств на местах. Не случайно на XVIII Форуме по стратегическому планированию председатель Счетной палаты РФ А.Л. Кудрин говорил о том, что реализация системы национальных проектов, при всех ее позитивах, на деле привела к существенному сокращению самостоятельности субъектов Федерации. В отношении муниципального звена управления, куда так или иначе доходят средства этих проектов, подобная ситуация еще более очевидна.

В этой связи А.Л. Кудрин также сделал вывод о том, что эффективная реализация наци-

ональных проектов, как и системы стратегического планирования в целом, требует расширения полномочий субфедерального звена управления, наделения его дополнительными полномочиями и ресурсами финансирования [Кудрин, 2019]. Только в этом случае, по его мнению, можно добиться целостности «вертикали» стратегического планирования, в частности, повысить действенность практики стратегирования в муниципальном звене управления. Решение этой задачи требует также расширения многообразия моделей муниципального управления и их адаптации к различным формам территориальной организации производства и расселения.

### **Правовое регулирование муниципального стратегирования: казусы и их преодоление**

Мнение о том, что муниципалитеты и различные территориальные образования также должны быть полноправными участниками стратегического планирования сложилось далеко не сразу. Наверное, надо напомнить, что при проработке целого ряда предварительных вариантов ФЗ № 172 на стадии законопроекта речь шла именно о «государственном» стратегическом планировании. Отдельные позиции относительно практики муниципального стратегирования были интегрированы в законопроект лишь на заключительной стадии его подготовки, вследствие чего определение «государственное» из названия закона пришлось убрать. Правда, тут же возникло другое противоречие, на которое обратили внимание многие правоведы: название закона говорит о стратегическом планировании в целом, а текст закона регулирует деятельность лишь публично-правовых участников такого планирования – Федерации, ее субъектов и муниципальных образований [Казанцев, 2018].

Однако «жертва» во многом была напрасной: обращение ФЗ № 172 к практике муниципального стратегирования оказалось очень ограниченным и достаточно неопределенным, то есть опциональным, а не обязательственным, что вообще не очень характерно для подобного рода нормативно-правовых документов. Закон определяет полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования, а также фиксирует три основных направления (блока документов) такого стратегирования: стратегия социально-экономического развития и план мероприятий по ее реализации; прогноз социаль-

но-экономического развития и бюджетный прогноз, а также муниципальные программы.

Однако эти четкие позиции определенным образом дезавуируются п. 2 ст. 39 ФЗ № 172, где говорится, что стратегии социально-экономического развития по решению органов местного самоуправления лишь *могут, а не должны* утверждаться (одобряться) и реализовываться. Первоначально это право делегировалось только муниципальным районам и городским округам, но позднее это ограничение было снято. Формально поселенческие муниципалитеты (на 1 января 2019 г. Минфин России насчитывал 18,9 тыс. таких муниципалитетов, располагающих собственным бюджетом) также вошли в круг потенциальных участников стратегического планирования, хотя в большинстве случаев их экономические, кадровые и информационные ресурсы едва ли соответствуют такой масштабной задаче в полном объеме [Федеральный закон № 172-ФЗ, 2014].

Лишь в 2017 г. положения ФЗ № 172 нашли отражение в законодательстве о местном самоуправлении. В Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Федеральный закон № 131, 2003] в ст. 17 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения» был внесен п. 4, фиксирующий, что органы местного самоуправления обладают полномочиями в сфере стратегического планирования, предусмотренными ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Федеральный закон № 172-ФЗ, 2014].

Соответственно ст. 28 ФЗ № 131 «Публичные слушания, общественные обсуждения» закрепила положение о том, что предметом таких слушаний и/или обсуждений должен быть проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Таким образом, добавки в профильный закон по местному самоуправлению, касающиеся вопросов стратегического планирования, носили чисто формальный характер и не раскрывали тем или иным образом особенности применения этой практики управления на муниципальном уровне [Федеральный закон № 131, 2003; Силагадзе, Павлов, 2018].

Существенным препятствием к активному включению муниципального звена управления в процесс стратегического планирования и к использованию местных стратегий как мощного рычага социально-экономического развития тер-

риторий являются не только названные выше правовые неопределенности, но и отсутствие адекватной, стабильной экономической базы вследствие нарастающей дотационной зависимости бюджетов большинства российских муниципалитетов.

Так, по данным мониторинга местных бюджетов, проведенного Минфином России, доля межбюджетных трансфертов (без субвенций и других безвозмездных поступлений) в собственных доходах местных бюджетов в 2018 г. составила 46 % против 44,3 % в 2017 году. Из общего количества муниципальных образований, формировавших и исполнявших бюджеты в 2018 г., только в 13,8 % муниципальных образований доля дотаций, в том числе замененной дополнительными нормативами отчислений в общем объеме собственных доходов местных бюджетов, составляла менее 5 %, в том числе 6 % – по городским округам и 1,4 % – по муниципальным районам, то есть по основным «претендентам» на муниципальное стратегирование, указанным в 172-м ФЗ [Результаты мониторинга ... , 2019].

Вместе с тем, говоря о проблемах и препятствиях к развитию практики муниципального управления и стратегирования, нельзя не отметить и такой фактор, как институциональные проблемы самого местного самоуправления. Большинство российских экспертов сходится во мнении, что, несмотря на огромное количество изменений и дополнений, внесенных в ФЗ № 131, система институтов российского местного самоуправления представляется недостаточно гибкой, трудно адаптируемой к новациям как в сфере пространственного развития российской экономики, так и в рамках формирующейся практики стратегического планирования в стране.

Конечно, эта система институтов также не остается неизменной. Так, в 2013 г. в нее были добавлены институты городских округов с внутригородскими муниципальными образованиями и, соответственно, внутригородских муниципальных образований. В 2019 г. появилась такая новация, как единый «муниципальный округ» (по аналогии с городским округом, но без обязательного наличия поселений городского типа). Однако статистика показывает, что на деле эти новации достаточно медленно продвигаются в практику муниципального управления<sup>1</sup>. Причина этого – непоследовательность в реформировании российского самоуправления, когда реформы осуществляются по «закону маятника» [Бабичев, 2015]. В 2003 г. ФЗ № 131 ликвидирует

внутригородские муниципальные образования (кроме городов федерального значения), а спустя 10 лет этот институт муниципальной организации возвращается.

В постсоветский период в стране было принято несколько законов о местном самоуправлении, но наиболее благожелательным к муниципалитетам, особенно в городах, эксперты считают соответствующий закон Российской Федерации 1991 года [Закон Российской Федерации ... , 1991]. Согласно этому закону базовую схему управления в городе утверждал представительный орган власти (городской Совет) с учетом социально-экономических, территориально-географических и иных особенностей данного поселения. В рамках этой схемы допускалось несколько моделей городского управления (самоуправления). Во-первых, функционирование города как единого объекта управления – единого хозяйственного и социального комплекса. Во-вторых, деление города на систему полноценных внутригородских муниципальных образований, располагающих собственным местным бюджетом. В-третьих, деление города на систему административно управляемых территорий без прав местного самоуправления и, соответственно, без полноценного местного бюджета. В-четвертых, что наиболее актуально сегодня, деление города на особые внутригородские «функциональные округа» для гибкого управления отраслями местного хозяйства и социальной сферы с созданием «узко нацеленных» органов управления – территориально-функциональных подразделений местной (городской) администрации.

Закон 1991 г. в значительной мере защищал позиции районных муниципалитетов, в частности, их право иметь муниципальную собственность и распоряжаться ею; иметь гарантированные источники доходов «своего» бюджета; регистрировать предприятия (юридические лица). Ликвидация внутригородских муниципальных образований с общим трендом централизации систем городского управления началась еще с принятием в 1995 г. нового закона о местном самоуправлении [Федеральный закон № 154-ФЗ, 1995] (хотя этот закон еще не исключал такую возможность в принципе) и окончательно завершилась с принятием действующего закона о местном самоуправлении в 2003 году [Власов, Маслова, Макарова, 2019].

Хотя, как отмечалось выше, в 2014 г. справедливость была восстановлена, и институт городского округа с внутригородскими муниципальными образованиями был восстановлен в правах,

на деле эта новация оказалась практически мало востребованной. Чем это было обусловлено? Во-первых, в соответствии с Федеральным законом № 136 наделение города статусом городского округа с внутригородским делением в настоящее время происходит только законом субъекта Федерации [Федеральный закон № 136-ФЗ, 2014]. Другими словами, само муниципальное образование принять решение о подобной трансформации самостоятельно не может. На это требуется согласие со стороны органов власти субъекта Федерации, что делает такую реорганизацию делом весьма проблемным, учитывая типичный тренд противостояния региональных властей и руководства их «столичных» городов. Во-вторых, фактически после принятия ФЗ № 131 ситуация в сфере муниципальных финансов не улучшилась, а ухудшилась, что проявилось в существенном снижении доли местных бюджетов в финансово-бюджетной системе страны [Лазичева, 2018].

Так, в 1997 г. доля местных бюджетов (по совокупным доходам) в консолидированном бюджете Российской Федерации, включая доходы государственных внебюджетных фондов, составила 26,3 %; в 2002 г. (накануне принятия 131-го ФЗ о муниципальной реформе) – уже 17,8 %, а в 2018 г. – только 11,4 %. В результате резкого сужения круга «гарантированных» доходов местных бюджетов <sup>2</sup> многие крупнейшие города России – центры субъектов Федерации, концентрирующие от половины до <sup>3</sup>/<sub>4</sub> объема хозяйственной деятельности в регионе, в действительности оказались живущими «на содержании» бюджетов субъектов Федерации и их распорядителей. В такой ситуации вводить внутригородские муниципальные образования, которые по закону надо обязательно наделить собственными бюджетами и собственными доходными источниками, стало просто разорительно: делить оказалось уже просто нечего.

Суть проблемы, однако, не только в том, что отказ от развития системы городских округов с внутригородскими муниципальными образованиями ущербен с точки зрения задачи реального приближения местного самоуправления к населению, использования не представительных, а «прямых» форм народовластия на территориях. Действительно, трудно представить себе даже технически, как можно осуществлять «самоуправления» в городе с населением 500 тыс. или даже 1 млн человек. В данном случае система так называемого «самоуправления» фактически

просто перерастает в низовой сегмент вертикали государственного управления, а самоуправление населения замещается самоуправлением аппарата муниципального управления. Однако главное то, что с ликвидацией внутригородских муниципальных образований была фактически утрачена та ранее подкрепленная достаточным опытом модель организации местного самоуправления и управления муниципальным хозяйством, которая могла бы быть востребована с учетом самых современных тенденций в территориальной организации производства и расселения в регионах страны, прежде всего на фоне растущего экономического «веса» различного рода агломерационных образований.

### **Стратегии для новых субъектов территориального управления**

Появление такого документа, как «Стратегия пространственного развития Российской Федерации...» [Распоряжение Правительства РФ ... , 2019], при всех многократно констатированных недостатках этого документа, все же акцентировало внимание на необходимости интеграции в систему стратегического планирования ряда новых институций, касающихся пространственной организации производства и расселения. Эти институции отражают как принципиально новые явления в сфере пространственного развития экономики и его государственного регулирования (по крайней мере, для опыта последних двух-трех десятилетий), так и тренды, уже достаточно прочно утвердившиеся в социально-экономическом развитии страны. К числу первых следует отнести такие институциональные новации, как геостратегические территории, макрорегионы, дифференцированные по потенциальной значимости (вкладу в ВВП) «точки роста» экономики страны и ее регионов, а также их «перспективные специализации». Вторая группа новаций, которая также должна найти более четкое отражение в практике стратегирования, а также в системе государственного и муниципального управления в целом, представлена на одном «полюсе» мегаполисами и агломерациями, на другом – малыми и средними городами страны, моногородами и пр. [Горб, 2018].

Закономерно возникает вопрос о том, как адекватно позиционировать эти «новые» и «старые» элементы пространственной структуры экономики в формирующейся в настоящее время практике («вертикали») стратегического плани-

рования? Следует сразу отметить, что такие новации, как геостратегические территории, макрорегионы, дифференцированные «точки роста» экономики страны и ее регионов, а также их «перспективные специализации» во многом еще находятся в стадии осмысления; пути их практической реализации, равно как и четкое позиционирование в системе стратегического планирования и публичного управления, – задача достаточно длительного времени. Не случайно, на Форуме 2019 г. этот круг вопросов практически не затрагивался и не обсуждался. В данной статье мы хотели бы акцентировать внимание на тех потенциальных участниках и объектах стратегического планирования, которые уже сейчас привлекают внимание как ученых, так и специалистов-практиков с позиции теории и практики муниципального управления и стратегирования. В этом случае речь идет прежде всего о мегаполисах, о крупных городах и связанных с ними агломерационных процессах в российской экономике.

По нашему мнению, эти институциональные новации должны реализовываться по двум направлениям, оба из которых были специально отмечены на Форуме. Во-первых, это многократно подчеркнутая экспертами необходимость перехода от имеющегося сейчас опционального регулирования вопросов муниципального стратегирования в ФЗ № 172 к обязательственному. Во-вторых, это законодательное закрепление особых форм организации местного самоуправления в отношении агломераций как особых территориальных образований, характеризующихся специфическими признаками локализации и кооперации производства и организации расселения.

В рамках первого направления переход от опционального регулирования вопроса о муниципальном стратегировании в ФЗ № 172 к обязательственному на практике означает указание в законе на те виды муниципальных образований, для которых реализация функции стратегирования должна быть обязательной. Такой шаг не только укрепит и по сути завершит «вертикаль» стратегического планирования. Это, как неоднократно отмечалось на Форуме, даст возможность преодолеть складывающуюся сегодня чрезвычайную дифференциацию в степени распространения практики муниципального стратегирования по отдельным регионам страны. Причины такой дифференциации так и не получили однозначного объяснения, хотя целый ряд связанных с этим обстоятельств участниками Форума констатировались. Формально субъекты Федерации не вправе

ве навязывать «своим» муниципалитетам обязательность подготовки и «утверждения сверху» их стратегий.

Но это только формально. На практике, как говорилось на Форуме, в дело часто вступает практика более или менее явного «выкручивания рук», которая естественно проистекает из ситуации дотационной зависимости абсолютного большинства муниципальных образований, из жизненной необходимости для них участвовать в тех или иных государственных программах и региональных проектах субъекта Федерации. Хотя муниципалитеты на такое давление чаще всего отвечают «штамповкой» шаблонных стратегий, даже подобную практику, как отмечалось на Форуме, нельзя трактовать только с отрицательной точки зрения. Даже самые «шаблонные» стратегии дают муниципальным руководителям шанс на более глубокое осмысление социально-экономической ситуации на «своей» территории и на видение ее дальнейших перспектив, а руководству субъектов Федерации – на понимание наиболее востребованных направлений регионально-муниципальных взаимодействий. Однако целиком полагаться на такой «позитив» было бы довольно неосмотрительно. Практическая эффективность муниципальных стратегий остается достаточно невысокой и поэтому нуждается в постоянном мониторинге [Лукьянова, 2018].

Второй круг вопросов, как было отмечено выше, касается позиционирования в системе муниципального управления и стратегирования таких его потенциальных участников, как мегаполисы, а также связанные с ними агломерационные образования в российской экономике. Действительно, одной из наиболее актуальных и значимых тенденций пространственного развития и его стратегирования, «взывающих» к изменениям в схеме институционализации местного самоуправления и муниципального управления, несомненно, видятся агломерационные процессы и усиление экономической и социальной значимости мегаполисов. Названные феномены (агломерации и мегаполисы) в российских условиях, как правило, представляют собой «две стороны одной медали». Как подчеркивалось на Форуме, особенностью российских агломераций является их преимущественное формирование вокруг мегаполисов – крупных и крупнейших городов страны. Занимая все более видное положение в российской экономике<sup>3</sup>, мегаполисы и окружающие их агломерации как система формально самостоятельных муниципаль-

ных образований неизбежно сталкиваются с проблемами создания адекватных им систем (институтов) самоуправления.

Как отмечал А.Н. Швецов, «специфическая особенность городских агломераций как объектов управления состоит в том, что, несмотря на фактическую общность интересов, целей и задач, ресурсов и других аспектов совместного функционирования групп городских поселений, эти образования, тем не менее, законодательно не являются организационно обособленными и юридически едиными объектами управления» [Швецов, 2018]. Должны ли эти особые территориально-экономические образования, тем не менее, выступать самостоятельными участниками (объектами и субъектами) стратегического планирования? Если стратегии агломераций действительно необходимы, то следует ли формировать эти стратегии как самостоятельный документ или как механическое суммирование стратегических документов муниципалитетов, входящих в эту агломерацию (если, конечно, считать, что подобные документы вообще имеются у данных муниципалитетов). Эти вопросы неоднократно возникали в ходе дискуссий на Форуме.

Учитывая, что стратегическое планирование есть функция органов управления публично-правовых образований, а не неких территорий или экономико-географических сообществ, разумно предположить, что адекватное позиционирование названных выше элементов пространственной структуры экономики в практике стратегического планирования возможно только при двух условиях. Во-первых, это – целостный «охват» новых элементов пространственной структуры российской экономики гибкой системой институтов субрегионального управления и местного самоуправления. Во-вторых, нормативно закрепленное включение этих институтов в «вертикаль» стратегического планирования в качестве как объектов, так и, возможно, особых субъектов такого планирования. Соблюдение обоих условий требует существенных правовых новаций в отношении как законодательства о стратегическом планировании, так и законодательства о местном самоуправлении.

В среде экспертов, а равно и самих региональных и муниципальных руководителей, растет понимание того, что система институтов российского самоуправления (и субрегионального управления в целом) все более представляется негибкой, жестко централизованно регулируемой, часто неспособной оперативно приспособиться к

новым трендам территориальной организации производства и расселения. Как отмечают А.А. Власов, О.Ю. Маслова и А.А. Макарова, нынешняя модель российского самоуправления «не отвечает современным потребностям российского общества, обусловленным тем обстоятельством, что в настоящих достаточно сложных экономических и финансовых условиях собственным органам и должностным лицам местного самоуправления все сложнее решать многие вопросы местного значения, как непосредственно, так и опосредованно» [Власов, Маслова, Макарова, 2019].

Одним из наиболее зримых проявлений этой негибкости выступает вопрос об организации или «самоорганизации» управления такими сложными пространственными образованиями, как агломерации [Ворошилов; 2018]. Агломерационные процессы ведут к тому, что и территориально, и по численности населения эти образования значительно перерастают рамки того социально-экономического пространства, где при условии единого муниципального образования реально реализуемы функции (процедуры) местного самоуправления. Однако и функционирование агломерации как механического набора значительного числа самостоятельных, никак не связанных и не взаимодействующих муниципалитетов, также видится достаточно непродуктивным с позиции эффективного управления [Подопригора, Волчкова, Уфимцева, 2015; Геллер, 2017].

С позиций совершенствования муниципального управления и стратегического планирования, а также развития его правового регулирования участники дискуссии на Форуме обозначили две возможные модели конфигурации системы управления в среде агломерационных процессов, каждая из которых имеет и свои преимущества, и свои недостатки. Это «административная» и «договорная» модели. В первом случае имеют место объединительные процессы, когда на базе основного «полюса» агломерации (как правило, крупного города) формируется единое муниципальное образование – городской округ, что допускается действующей версией ФЗ № 131. Во втором случае формальных изменений в системе муниципальных образований не осуществляется, а все взаимодействие в пределах агломерации, как и управление ею, осуществляется на основе принципов межмуниципального сотрудничества на договорной основе.

Преимуществом первой модели является упрощение взаимодействия агломерации с орга-

нами государственной власти субъекта Федерации, в том числе по вопросам стратегирования социально-экономического развития, бюджетирования и пр. Недостаток этой модели – ее громоздкость, несоответствие динамичной изменчивости территориальной конфигурации современных агломераций, так как все изменения структуры публично-правовых образований (слияния, разделение и пр.) крайне сложны. Преимущества и недостатки второй модели носят «обратный характер». Структура «договорной» агломерации может иметь гибкий, подвижный характер, но все функции управления и стратегирования развития такой агломерации, а также ее взаимодействия с органами управления субъекта Федерации при этом заметно усложняются.

Примером второй из названных моделей может служить Новосибирская агломерация – крупнейшая агломерация Сибири и третья по социально-экономическим показателям в Российской Федерации. Это агломерация с населением более 2 млн чел., что составляет более двух третей населения Новосибирской области и более 10 % населения Сибирского федерального округа. В агломерацию в качестве городских округов входят города-спутники Новосибирска: Бердск, Искитим, Обь; федеральный наукоград Кольцово; районы области – Новосибирский (сельский), Искитимский, Коченевский и Мошковский (полностью), а также несколько населенных пунктов Колыванского, Ордынского и Тогучинского районов [Скорых, Смертеева, 2015].

Для управления столь масштабными агломерационными процессами в области действует Координационный совет по развитию Новосибирской агломерации [О координационном совете ... , 2015]. Основными функциями Совета являются: информационное взаимодействие в сфере градостроительной деятельности; разработка предложений и рекомендаций по развитию и повышению эффективности управления агломерацией, в том числе по определению мероприятий и проектов, направленных на дальнейшее развитие агломерации; участие в разработке программ социально-экономического развития агломерации, а также отдельных территорий, входящих в ее состав. Эти функции характеризуют данный координационный совет, скорее, как консультативный орган, что немаловажно, но едва ли достаточно для комплексного развития агломерации на основе безусловного согласования действий всех заинтересованных муниципалитетов.

Появление во многих регионах страны 2–3 центров экономической активности агломерационного типа, формирующих основной объем хозяйственной деятельности и бюджетных доходов на данной территории, заставляет акцентировать внимание уже не только на развитии институтов местного самоуправления, но и на функционировании системы субрегионального управления в целом. В частности, представляются все более обоснованными предложения о том, что структуры крупных агломераций и их аппарат управления следует передать в систему государственной власти, оставив статус муниципальности только за отдельными, входящими в агломерацию поселениями [Рыков, 2019]. Как известно, подобная система организации субрегионального управления, где районы представляли собой структуру государственной власти субъекта Федерации, а местное самоуправление осуществлялось только на уровне поселений, существовала в ряде регионов и ранее, например, в Ставропольском крае. Однако возможность подобного построения системы субрегионального управления была упразднена ФЗ № 131, принудительно навязавшим районам статус муниципалитетов. Теперь такой шаг, как и многие иные новации первоначальной версии ФЗ № 131, ныне представляется излишне жестким и не соответствующим многим новациям в сфере пространственного развития российской экономики.

## Заключение

Сказанное позволяет сделать ряд важных выводов. Совершенствование инструментов государственной политики пространственного регулирования требует согласованных изменений в институциональной картине развития российского местного самоуправления и в нормативно-правовой базе, определяющей его место в системе стратегического планирования в целом. Прежде всего, по нашему мнению, федеральным законодательством статус обязательности стратегического планирования должен быть распространен на городские округа (с внутригородскими муниципальными образованиями и без них); на муниципальные районы и муниципальные округа; на малые и моногорода – получатели тех или иных форм государственной поддержки, на муниципальные образования – федеральные наукограды, на муниципальные образования, где локализуются те или иные федеральные институты развития (ОЭЗ, ТОСЭР, Свободные порты) и пр. [Бухвальд, Валентик, 2018].

Судя по тенденциям последних лет, введенная в ходе муниципальной реформы двухуровневая система институтов местного самоуправления себя оправдала далеко не в полной мере. Из этой ситуации есть три возможных выхода. Первый – переход к одноуровневой системе городских и муниципальных округов, что уже сейчас активно происходит во многих регионах России. Но этот вариант – не единственный и далеко не всегда самый оптимальный. В частности, необходимо рассмотреть вопрос о возможности возврата в отдельных случаях (например, в ситуации крупных мегаполисов) к созданию субрегиональных органов государственной власти с передачей им части полномочий субъекта Федерации в области стратегического планирования и в бюджетном процессе. Третий возможный путь – замещение формальных слияний муниципалитетов широкой практикой межмуниципального сотрудничества, создания муниципалитетами совместных органов управления, совместных фондов финансовых ресурсов и пр. Этот подход к системе территориального управления часто используется за рубежом [Зотов, 2018].

Однако за известными пределами федерального регулирования круг вопросов институционализации местного самоуправления и его включения в систему стратегического планирования должен регулироваться более гибко и децентрализованно. В частности, это возможно на основе сочетания рамочного регулирования федеральным законодателем этой сферы публичного управления с расширением аналогичных полномочий субъектов Российской Федерации. Это предполагает также сочетание регулятивных начал с возможностью реализации местной инициативы (инициативные формы местного самоуправления, в частности, на договорной основе), включая и инициативы, исходящие непосредственно от населения [Медведев, 2017]. Именно с этих позиций должен решаться вопрос об агломерациях как институте местного самоуправления, а также как субъекте управления и стратегирования социально-экономического развития территорий.

### **ПРИМЕЧАНИЯ**

<sup>1</sup> Так, на 1 января 2019 г. числилось лишь 3 городских округа с внутригородским делением (Махачкала, Самара и Челябинск) с общим числом внутригородских

муниципальных образований (районов) – 19. Наличие муниципальных округов российская статистика пока не зафиксировала.

<sup>2</sup> Местные налоги плюс доли иных налогов, которые по закону обязательно должны быть зачислены в местные бюджеты.

<sup>3</sup> Так, на Форуме приводились данные, что, концентрируя 40 % населения страны, агломерации создают примерно 60 % ВВП России. Однако убедительность этих данных в пользу преимуществ агломераций и мегаполисов как наиболее высокопроизводительных «точек роста» национальной экономики не вполне очевидна. На зарплату приходится примерно 48 % добавленной стоимости (ВВП). В мегаполисах зарплата работников существенно выше, чем в среднем по стране, отсюда и их более высокий удельный вес в ВВП России в целом.

### **СПИСОК ИСТОЧНИКОВ**

- Бабичев И. В., 2015. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. № 3. С. 43–48.
- Бухвальд Е. М., Валентик О. Н., 2018. Малые города в системе пространственного регулирования российской экономики // Региональная экономика. Юг России. № 1 (19). С. 169–180. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2018.1.16>.
- Власов В. А., Маслова О. Ю., Макарова А. А., 2019. Некоторые актуальные направления модернизации института местного самоуправления как публично-властной структуры // Право и государство: теория и практика. № 4 (172). С. 34–38.
- Ворошилов Н. В., 2018. Особенности и проблемы функционирования института местного самоуправления в муниципальных образованиях городской агломерации // Вопросы территориального развития. № 4 (44). С. 1–17.
- Геллер П., 2017. Управление мегаполисами в XXI веке // Вестник Университета Правительства Москвы. № 2. С. 32–38.
- Горб В. Г., 2018. Методологические аспекты разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования // Муниципалитет: экономика и управление. № 1. С. 5–11.
- Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06 июля 1991 г. № 1550-1, 1991. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_105/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/) (недействующий).
- Зотов В. Б., 2018. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Научные труды Вольного экономического общества. Т. 210, № 2. С. 412–421.

- Казанцев Н. М., 2018. Ляпсусы Федерального закона № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // *Инновации*. № 8 (238). С. 24–32.
- Кудрин А., 2019. Необходимо ли существенное дерегулирование региональных полномочий // Алексей Кудрин. Официальный сайт. URL: <https://akudrin.ru/news/neobhodimo-li-suschestvennoe-deregulirovanie-regionalnyh-polnomochiy>.
- Лазичева Е. А., 2018. Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации муниципальных стратегий // *Тенденции развития науки и образования*. № 34-3. С. 52–55.
- Лукьянова М. Н., 2018. Оценка уровня стратегического планирования и эффективности реализации стратегий в муниципальных образованиях (на примере Московской области) // *Региональная экономика: теория и практика*. Т. 16, № 3 (450). С. 456–471.
- Медведев Н. П., 2017. Местное самоуправление как общественно-властный институт // *Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права*. № 3 (8). С. 5–11.
- О Координационном совете по развитию Новосибирской агломерации (с изм. на 28 мая 2019 г.): постановление Губернатора Новосибирской области от 28 июля 2015 г. № 141, 2015. URL: <http://docs.cntd.ru/document/465709636>.
- Подопригора Ю. В., Волчкова И. В., Уфимцева Е. В., 2015. Управление агломерационными процессами в России: содержание и специфика // *Вопросы управления*. № 6 (37). С. 83–90.
- Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», 2019. URL: <https://www.http://government.ru/docs/35733/>.
- Результаты мониторинга местных бюджетов, 2019 // Минфин России. Официальный сайт. URL: [https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/monitoring\\_local/results/](https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_local/results/).
- Рыков А. Н., 2019. Особенности правового регулирования института территориальных основ местного самоуправления // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. № 1 (126). С. 61–73.
- Силагадзе А. А., Павлов В. Н., 2018. Перспективы развития института местного самоуправления в Российской Федерации // *Вестник современных исследований*. № 12-16 (27). С. 110–113.
- Скорых Н. Н., Смертева В. Ю., 2015. Пространственное развитие региона: институционализация управления Новосибирской агломерацией // *Развитие территорий*. № 2. С. 37–43.
- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, 1995. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7642/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/) (недействующий).
- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. № 131, 2003. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/).
- Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ, 2014. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163524/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/).
- Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», 2014. URL: <http://base.garant.ru/70684666>.
- Швецов А. Н., 2018. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // *Регионалистика*. Т. 5, № 1. С. 19–30.

## REFERENCES

- Babichev I.V., 2015. Gorodskie okruga s vnutrigorodskim deleniem i vnutrigorodskie rayony: novye yuridicheskie konstruksii kak vozmozhnyy instrument razvitiya mestnogo samoupravleniya na sootvetstvuyushchikh territoriyakh [City Circuits with Internal City Division and Internal City Districts: New Juridical Constructions as a Possible Instrument of Development of Local Self-Government on the Relevant Territories]. *Konstitutsionnoe i Munitsipalnoe Pravo* [Constitutional and Municipal Law], no. 3, pp. 43-48.
- Buchvald E.M., Valentik O.N., 2018. Malye goroda v sisteme prostranstvennogo regulirovaniya rossiyskoy ekonomiki [Small Cities in the Spatial Regulation System of the Russian Economy]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], no. 1 (19), pp. 169-180. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2018.1.16>.
- Vlasov V.A., Maslova O.Yu., Makarova A.A., 2019. Nekotorye aktualnye napravleniya modernizatsii instituta mestnogo samoupravleniya kak publichno-vlastnoy struktury [Some Actual Directions of Modernization of the Institute of Local Self-Government as a Public-Power Structure]. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika* [Law and State: The Theory and Practice], no. 4 (172), pp. 34-38.
- Voroshilov N.V., 2018. Osobennosti i problemy funktsionirovaniya instituta mestnogo samoupravleniya v munitsipalnykh obrazovaniyakh gorodskoy aglomeratsii [Features and Functioning Issues of the Institution of Local Self-Government in Municipal Units of an Urban Agglomeration].

- Voprosy territorialnogo razvitiya* [Territorial Development Issues], no. 4 (44), pp. 1-17.
- Geller P., 2017. Upravlenie megapolisami v XXI veke [Governing the Megacities of the 21 Century]. *Vestnik Universiteta Pravitelstva Moskv*, no. 2, pp. 32-38.
- Gorb V.G., 2018. Metodologicheskie aspekty razrabotki strategii sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya munitsipalnogo obrazovaniya [Methodological Aspects of Development of Strategy for Social and Economic Development of the Municipality]. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie*, no. 1, pp. 5-11.
- Zakon Rossiyskoy Federatsii «O mestnom samoupravlenii v Rossiyskoy Federatsii» ot 06 iyulya 1991 g. № 1550-I*, 1991 [Law of the Russian Federation “On Local Self-Government in the Russian Federation” of July 6, 1991 no. 1550-I]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_105/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/) (currently invalid).
- Zotov V.B., 2018. Strategicheskoe planirovanie v sisteme mestnogo samoupravleniya (problemnyy obzor i rekomendatsii) [Strategic Planning System of Local Self-Government (Issue-Review and Recommendations)]. *Nauchnye trudy Volnogo ekonomicheskogo obshchestva* [Scientific Works of the Free Economic Society of Russia], vol. 210, no. 2, pp. 412-421.
- Kazantsev N.M., 2018. Lyapsusy Federalnogo zakona № 172 «O strategicheskoy planirovani v Rossiyskoy Federatsii» [The Lapses of Federal Law No.172 “On Strategic Planning in the Russian Federation”]. *Innovatsii* [Innovations], no. 8 (238), pp. 24-32.
- Kudrin A., 2019. Neobkhodimo li sushchestvennoe deregulirovanie regionalnykh polnomochiy [Is the Significant Deregulation of Regional Authorities Necessary]. *Aleksey Kudrin. Ofitsialnyy sayt* [Aleksey Kudrin. Official Website]. URL: <https://akudrin.ru/news/neobkhodimo-li-suschestvennoe-deregulirovanie-regionalnykh-polnomochiy>.
- Lazicheva E.A., 2018. Aktualnye voprosy finansovogo obespecheniya realizatsii munitsipalnykh strategiy [Current Issues of Ensuring Financial Support for the Implementation of Municipal Strategies]. *Tendentsii razvitiya nauki i obrazovaniya*, no. 34-3, pp. 52-55.
- Lukyanova M.N., 2018. Otsenka urovnya strategicheskogo planirovaniya i effektivnosti realizatsii strategiy v munitsipalnykh obrazovaniyakh (na primere Moskovskoy oblasti) [The Assessment of the Level of Strategic Planning and the Effectiveness of the Implementation of Strategies in Municipalities (On the Example of the Moscow Region)]. *Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika* [Regional Economy: Theory and Practice], vol. 16, no. 3 (450), pp. 456-471.
- Medvedev N.P., 2017. Mestnoe samoupravlenie kak obshchestvenno-vlastnyy institut [Local Self-Government as a Public-Power Institution]. *Regionalnoe i munitsipalnoe upravlenie: voprosy politiki, ekonomiki i prava* [Regional and Municipal Governance: Politics, Economics and Law], no. 3 (8), pp. 5-11.
- O Koordinatsionnom sovete po razvitiyu Novosibirskoy aglomeratsii (s izm. na 28 maya 2019 g.): postanovlenie Gubernatora Novosibirskoy oblasti ot 28 iyulya 2015 g. № 141*, 2015 [On the Coordination Council for the Development of the Novosibirsk Agglomeration (As Amended on May 28, 2019). Resolution of the Governor of Novosibirsk Region no. 141 of July 28, 2015]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/465709636>.
- Podoprigora Yu.V., Volchkova I.V., Ufimtseva E.V., 2015. Upravlenie aglomeratsionnymi protsessami v Rossii: sodержanie i spetsifika [Management of Agglomeration Processes in Russia: Content and Specifics]. *Voprosy upravleniya* [Management Issues], no. 6 (37), pp. 83-90.
- Rasporyazhenie Pravitelstva RF ot 13 fevralya 2019 g. № 207-r «Ob utverzhdenii Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda»*, 2019 [Order of the Government of the Russian Federation of February 13, 2019 no. 207-p “On the Approval of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the Period Until 2025”]. URL: <https://www.government.ru/docs/35733/>.
- Rezultaty monitoringa mestnykh byudzhetrov [Results of Monitoring Local Budgets], 2019. *Minfin Rossii. Ofitsialnyy sayt* [Ministry of Finance of the Russian Federation. Official Site]. URL: [https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/monitoring\\_local/results/](https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_local/results/).
- Rykov A.N., 2019. Osobennosti pravovogo regulirovaniya instituta territorialnykh osnov mestnogo samoupravleniya [Peculiarities of Legal Regulation of the Institute of Territorial Basis of Local Self-Government]. *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii* [Saratov State Law Academy Bulletin], no. 1 (126), pp. 61-73.
- Silagadze A.A., Pavlov V.N., 2018. Perspektivy razvitiya instituta mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii [The Prospects of Development of the Institute of Local Self-Government in the Russian Federation]. *Vestnik sovremennykh issledovaniy*, no. 12-16 (27), pp. 110-113.
- Skorykh N.N., Smerteva V.Yu., 2015. Prostranstvennoe razvitie regiona: institutsionalizatsiya upravleniya Novosibirskoy aglomeratsiei [Spatial Development of the Region: Management Institutionalization in the Novosibirsk Agglomeration]. *Razvitie territoriy*, no. 2, pp. 37-43.
- Federalnyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» ot 28 avgusta 1995 g. № 154-FZ*, 1995 [Federal Law “On General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation”

of August 28, 1995 no. 154-FZ]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7642/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/) (currently invalid).

*Federalnyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» ot 06 oktyabrya 2003 g. № 131*, 2003 [Federal Law “On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation” of October 6, 2003 no. 131]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/).

*Federalnyy zakon «O vnesenii izmeneniy v statyu 26.3 Federalnogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatelnykh (predstavitelnykh) i ispolnitelnykh organov gosudarstvennoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii» i Federalnyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» ot 27 maya 2014 g. № 136-FZ*, 2014 [Federal Law “On Amendments to Article 26.3 of

the Federal Law “On General Principles of Organizing Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation” and the Federal Law “On General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation” of May 27, 2014 no. 136-FZ]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163524/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/).

*Federalnyy zakon ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ «O strategicheskoy planirovani v Rossiyskoy Federatsii»*, 2014 [Federal Law no. 172-FZ of June 27, 2014 “On Strategic Planning in the Russian Federation”]. URL: <http://base.garant.ru/70684666/>.

Shvetsov A.N., 2018. Upravlenie gorodskimi aglomeratsiyami: organizatsionno-pravovye varianty [Managing Urban Agglomerations: Organizational and Legal Variations]. *Regionalistika* [Regionalistics], vol. 5, no. 1, pp. 19-30.

### Information About the Authors

**Eugeny M. Bukhvald**, Doctor of Sciences (Economics), Professor, Chief Researcher, Head of the Centre of Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Prosp. Nakhimovskiy, 32, 117218 Moscow, Russian Federation, [buchvald@mail.ru](mailto:buchvald@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0001-9892-5930>

**Olga N. Valentik**, Researcher, Centre of Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Prosp. Nakhimovskiy, 32, 117218 Moscow, Russian Federation, [valentik-o@ya.ru](mailto:valentik-o@ya.ru), <https://orcid.org/0000-0003-0529-0855>

### Информация об авторах

**Евгений Моисеевич Бухвальд**, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики РАН, просп. Нахимовский, 32, 117218 г. Москва, Российская Федерация, [buchvald@mail.ru](mailto:buchvald@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0001-9892-5930>

**Ольга Николаевна Валентик**, научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики РАН, просп. Нахимовский, 32, 117218 г. Москва, Российская Федерация, [valentik-o@ya.ru](mailto:valentik-o@ya.ru), <https://orcid.org/0000-0003-0529-0855>