

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Е.М. БУХВАЛЬД

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник,
заведующий Центром ФГБУН Института экономики РАН

И.С. БЕССОНОВ

кандидат экономических наук, доцент
Самарского государственного экономического университета

СУБРЕГИОНЫ В ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В последние годы обозначился ряд факторов, которые существенно активизировали внимание к проблемам и перспективам развития российского местного самоуправления: поручение Президента РФ В.В. Путина относительно подготовки новых основ государственной политики в сфере местного самоуправления; внесение законопроекта об общих принципах организации местного самоуправления в стране и, наконец, активное распространение новых форм территориальной структуризации в российских регионах, например, таких как агломерации, экономическое зонирование, различные субрегиональные территориальные образования и пр. Все это также связано с возможными модификациями в деятельности институтов местного самоуправления в стране. В статье на примере ряда субъектов Российской Федерации рассматриваются их попытки внести определенные изменения в свою внутрирегиональную территориальную структуру, в систему управления хозяйственными и социальными процессами с целью обеспечить полное и эффективное использование потенциала муниципального звена и преимуществ межмуниципальной кооперации. Такие новации, в частности, реализуются в виде формирования особых субрегионов, которые представляют собой территориально-экономический феномен, формирующийся вне агломерационных образований и образующий систему устойчивых межмуниципальных хозяйственных взаимодействий.

Ключевые слова: муниципальное управление, муниципальная реформа, субрегиональные территориальные структуры, государственное регулирование, стратегическое планирование.

УДК: 332.025.12

EDN: DZWBTK

DOI: 10.52180/2073-6487_2024_1_7_27

Федерализация как вектор муниципального развития

Государства с федеративным устройством, как правило, стремятся к распространению принципов федерализма на все стороны их государственного и общественного устройства, а также на практику государственного регулирования хозяйственных и социальных процессов. Не составляет здесь исключения и сфера местного самоуправления, которое в современных условиях, при наличии значимых признаков института гражданского общества, тем не менее попадает в сферу объектов государственного регулирования – как с федерального уровня, так и с уровня субъектов Федерации [4; 9; 13; 16].

Эта двойственность неизменно порождает дискуссию о том, *выступает ли местное самоуправление самостоятельным элементом федеративных отношений или нет*. Те ученые и эксперты, которые дают на этот вопрос отрицательный ответ, аргументируют свою позицию тем, что федеративные отношения традиционно носят межгосударственный характер, а институты местного самоуправления, даже с учетом их вхождения в единую систему публичной власти, не являются государственными образованиями (или государственно-подобными образованиями типа субъектов Российской Федерации). Напротив, сторонники концепции вхождения местного самоуправления в систему федеративных отношений основываются на том, что в современных условиях местное самоуправление, оставаясь, в известных рамках, институтом гражданского общества, повсеместно тесно связано с государством и государственным узаконением. Например, в любом современном государстве федеративного типа основные государственные полномочия по регулированию сферы местного самоуправления затрагивают общую организацию институтов местного самоуправления, круг его полномочий по вопросам хозяйственного и социального развития территорий; определяют источники финансового обеспечения местного самоуправления и пр.

Что касается Российской Федерации, то, по нашему мнению, конституционные поправки 2020 г. еще более усилили «патронаж» государственной власти над системой местного самоуправления в стране [2; 10]. При этом регулятивные полномочия государственной власти по вопросам деятельности институтов местного самоуправления распределяются между Российской Федерацией и ее субъектами. Сказанное не означает, что в условиях федеративной государственности взаимоотношения государства и институтов местного самоуправления складываются достаточно единообразно. Напротив, федеративная природа государства представляется наиболее гибкой в плане адаптации системы местного самоуправления к географической, социально-экономической и национально-этнической специфике

каждого из субъектов Российской Федерации. Именно они выступают основным связующим звеном между федеральными органами государственной власти и институтами местного самоуправления. Особо важен этот фактор, если речь идет о таком пространственно значительном и разнообразном государственном образовании, как Российская Федерация.

Опыт послевоенных десятилетий дает примеры как многообразия допускаемых государством форм организации и даже самоорганизации муниципальной власти и местных сообществ (например, в Германии) [12], так и достаточно жесткого установления со стороны государства форм и рамок такой организации. Именно такая ситуация характерна для современной России.

В экономической науке рассматривается широкий круг проблем, практическое решение которых характеризует уровень федерализации в регулировании основ местного самоуправления в той или иной стране. Традиционно, основное внимание здесь уделяется вопросам финансово-бюджетных взаимодействий государства и местного самоуправления, участия субъектов Федерации в формировании институциональной структуры местного самоуправления, регулирования круга полномочий местного значения, а также ситуации в сфере так называемых «делеглируемых полномочий» и пр. Например, в статье И. Глазуновой [6] вопрос о степени федерализации государственной политики в отношении местного самоуправления рассматривается на примере участия субъектов Российской Федерации в формировании территориально-институциональной структуры субрегионального управления и ее связи с системой местного самоуправления.

Субрегиональные структуры как инструмент оптимизации социально-экономического пространства субъекта Федерации

Структурная оптимизация экономического пространства выступает такой же важной предпосылкой устойчивого хозяйственного и социального развития региона, как и оптимизация отраслевой структуры его экономики. Критерием такой оптимизации, как правило, выступает усиление вклада того или иного территориально-хозяйственного комплекса в экономику региона (например, по доле в региональном ВВП) на основе совершенствования его пространственных характеристик и соответствующих им систем управления. Инструментами достижения подобных оптимизационных решений выступают формальные и неформальные новации (корректировки), так или иначе затрагивающие пространственную структуру экономики региона. Формальными корректировками следует признать те

из них, которые модифицируют официальную вертикаль публичной власти. На субфедеральном уровне таковыми могут быть новации, затрагивающие сеть муниципальных образований, например, путем слияния муниципалитетов, полной или частичной ликвидации поселенческого звена местного самоуправления и пр. Этот тренд обозначился в регионах России практически сразу после полномасштабной реализации муниципальной реформы, осуществлявшейся на базе положений Федерального закона № 131-ФЗ 2003 г.¹ В результате за период 2007–2023 гг. в стране исчезло более 4 тыс. муниципальных образований (в основном сельских поселений²).

На федеральном уровне подобными новациями могут считаться те, которые связаны с принципиальными изменениями в системе муниципальной власти в стране. Например, это введение институтов городских округов, а также внутригородских муниципальных образований вне городов федерального значения. Еще более существенные изменения в этом направлении потенциально возможны в случае принятия и реализации нового федерального законопроекта об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации³.

Кроме того, на данный момент пространственная структуризация экономики субъекта Федерации и управления ее субрегиональными звеньями происходит вне рамок (институтов) «вертикали» публичной власти. Такая структуризация происходит на базе двух начал.

Во-первых, это директивные решения федерального центра по созданию в регионах страны институтов – территориально-экономических образований с особыми условиями хозяйствования и управления, часто не совпадающих с границами (территориями) отдельных муниципальных образований. Правовой статус, системы управления, особенности ведения хозяйственной (в т. ч. внешнеэкономической) деятельности, бюджетирования и налогообложения в пределах таких территорий определяются, как правило, федеральным законодателем и не всегда строго соотносятся с установленными законом общими принципами организации местного самоуправления в стране. Это такие территории, как федеральные наукограды и особые экономические зоны, территории опережающего развития и пр. [5].

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 30.10. 2023 г.).

² База данных «Показатели муниципальных образований». <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.html> (дата обращения: 30. 11. 2023 г.).

³ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». <https://sozd.duma.gov.ru/>. (дата обращения: 30. 11. 2023 г.).

Так, в настоящее время гл. 11 Федерального закона № 131-ФЗ содержит 10 статей, касающихся особенностей организации местного самоуправления в пределах различных «особых» территорий и публично-правовых образований их локализации. Это приграничные территории; территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР); территория «Сколково»; территории муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; на территориях инновационных научно-технологических центров и пр. В большинстве случаев эта особенность местного самоуправления в пределах данных территорий сводится к передаче части полномочий органов местного самоуправления неким иным структурам как государственного, так и негосударственного характера. Теперь сюда должны добавиться и аналогичные по сути особенности организации местного самоуправления в пределах особых «федеральных территорий», возможность создания которых сейчас получила практическое закрепление в федеральном законодательстве. Согласно действующему законодательству⁴, федеральная территория должна иметь свой Устав, свой Совет и даже свой бюджет, хотя источники его формирования не ясны. Для федеральной территории создается особая система управления, которой частично передаются полномочия субъекта Федерации (в т. ч. и по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов), а также некоторые полномочия органов местного самоуправления.

Во-вторых, это аналогичные по характеру инициативы по формированию локальных территориально-экономических образований, реализуемые по инициативе самого субъекта Федерации. За пределами сфер исключительного федерального регулирования (внешне-экономическая деятельность; налогово-бюджетный процесс, кроме вопросов, попадающих в сферу полномочий субъектов Федерации; природоохранные требования) основные параметры функционирования таких территориально-экономических образований определяются субъектом Федерации. В настоящее время сюда можно отнести различные агломерационные образования, региональные наукограды, региональные особые экономические зоны, промышленные зоны, кластеры, индустриальные парки, иные субрегиональные территориально-экономические образования и пр. Большое количество подобных образований, при разнообразии целевых установок их функционирования, имеет такую оборотную сторону, как отсутствие упорядоченного нормативно-правового регулирования их финансово-хозяй-

⁴ Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371784/ (дата обращения: 30.10. 2023 г.).

ственной деятельности, а также порядка взаимодействия с органами местного самоуправления.

При этом следует учесть, что если рассматриваемые новации устанавливаются и регулируются федеральным центром, права (круг полномочий) органов местного самоуправления в пределах подобных территорий либо не меняются (федеральные наукограды), либо подвергаются некоторому «усечению» (территории опережающего развития). Напротив, органы власти субъектов Федерации при формировании у себя неких новых территориально-экономических образований не могут сокращать (урезать) установленный федеральным законом круг полномочий муниципалитетов по вопросам местного значения, однако могут «маневрировать» ими в плане того, на каком уровне субрегиональной власти эти полномочия фактически исполняются.

На данный момент основные пространственные характеристики управления экономикой региона (помимо собственно самого субъекта Федерации) заданы прежде всего системой муниципальных органов власти, а также структурами управления территориально-экономическими образованиями, не являющимися органами публичной власти (например, управляющие организации территорий опережающего развития). Однако локация, сфера действия и круг полномочий этих органов управления не всегда выглядят оптимально, в частности с точки зрения интересов устойчивого, инновационно ориентированного развития территорий как единого социально-экономического комплекса. Отсюда вполне закономерно выглядит стремление субъектов Федерации, не нарушая их формальное административное деление и действующую систему институтов местного самоуправления, осуществить у себя различные (чаще всего неформальные) новации, позволяющие более полно и продуктивно использовать пространственно-экономический потенциал данного региона.

Попытки регионов России создать в своем экономическом пространстве различные обособленные территории, характеризующиеся особыми природно-климатическими условиями, условиями развития и размещения производительных сил, а также особыми трендами расселения, имеют достаточно давнюю историю. В частности, они включают в себя практику социально-экономического зонирования территории субъектов Российской Федерации, выделения в ней различных промышленных, аграрно-сырьевых и иных «поясов» и пр. В последнее время акцент в проведении подобной работы сместился на активизацию агломерационных процессов, в том числе базирующихся на формировании территориально-кластерных структур [11; 14]. Очень часто формирование агломерационных образований определяется как стратегический курс развития экономики региона.

Ввиду отсутствия единого нормативно-правового регулирования, исчерпывающе и достаточно конкретно описывающего необходимые или хотя бы наиболее значимые признаки агломерации, точно указать на количество агломераций, имеющих на данный момент в стране (а в некоторых случаях даже и в пределах одного субъекта Федерации), практически очень сложно. Это также связано с тем, что некоторые территориально-экономические образования, имеющие многие признаки агломерации, сложились давно, и в настоящее время весь вопрос сводится к тому, как закрепить этот статус нормативно-правовым образом (если считать, что это вообще необходимо). В других случаях агломерационные образования только формируются или даже только планируются. В последние годы многие регионы России декларируют наличие (формирование) у себя агломераций, хотя анализ чаще всего показывает в таких случаях отсутствие четкой нормативно-правовой базы таких агломерационных процессов и систем управления ими. Не всегда ясно, на какие именно позитивные экономические и социальные эффекты рассчитаны эти процессы и как именно их предполагается достичь.

Такой документ, как Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г., выделяет три вида агломераций. Прежде всего это как бы малая агломерация с населением более 250 тыс. человек населения. Далее это крупная агломерация (500–1000 тыс. человек) и крупнейшая агломерация (более 1 млн человек населения). Однако при всей их важности для формирования пространственной картины экономики российских регионов, агломерации, тем более крупные и крупнейшие, охватить всю их территорию не могут. А что за их пределами? Ясно, что и для этих территорий необходимы некие институциональные формы (механизмы) их включения в единый процесс внутрирегиональной кооперации, хозяйственных взаимодействий и пр. Речь идет о формах территориальной организации, не нарушающих принцип единства экономического пространства региона, но позволяющих создавать для внеагломерационных территорий условия для более эффективного использования их хозяйственного потенциала.

Очевидно, что такие территории также нуждаются в неких «центрах притяжения» и управления хозяйственными и социальными процессами на территории. С этой целью в Стратегии пространственного развития вводится такое понятие, как «опорный населенный пункт». Таковой определяется как населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого обеспечивается ускоренное развитие инфраструктуры, позволяющей реализовать социальные гарантии в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований.

К сожалению, данная стратегия не проясняет статуса и механизмов реализации задач, поставленных перед опорными населенными пунктами (дополнительные полномочия и финансовые ресурсы; межмуниципальные соглашения и пр.). Не ясно и то, нуждается ли статус такого поселения в нормативно-правовом закреплении, и если да, то какой орган власти должен его осуществлять. Однако ясно, что в данном случае речь идет о проблемах и перспективах значительного круга российских муниципалитетов, что должно найти отражение в концептуальных, нормативно-правовых и стратегических документах по развитию местного самоуправления в стране [8].

Одной из возможных и во многом уже апробированных форм организации названных выше «внеагломерационных территорий» выступают так называемые субрегионы. Научное оперирование понятием «субрегион», и тем более его практическое использование, затруднено тем, что единого определения этого понятия нет; часто оно адресуется различным образованиям регионального, межрегионального и даже международного уровней. В нашей работе мы будем понимать под субрегионом территориально-экономический феномен, формирующийся вне агломерационных образований и образующий систему устойчивых межмуниципальных хозяйственных взаимодействий. Такая характеристика внеагломерационных образований не означает экономической замкнутости того или иного субрегиона; он остается не только возможным участником хозяйственных взаимодействий с агломерациями, но и, как показывает практика, составляет резерв их дальнейшего расширения в объективно приемлемых рамках. Не случайно одну из ранее опубликованных статей [3, с. 19] мы завершили выводом о том, что активный курс на агломерационные процессы «потребуется определиться с системой компенсационных мер, в частности за счет широких программ поддержки малых и средних городов, а также прочих «неагломерируемых» поселений».

В этой статье мы рассмотрим данную проблему на примере формирования и функционирования субрегионов Самарской и Свердловской областей, Республики Башкортостан и других регионов России.

Субрегионы как возможная альтернатива муниципальной реформы на принципах реального федерализма

Появление нового законопроекта об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации⁵ вызывало не

⁵ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 30. 11.2023 г.).

только мощный поток критических замечаний в адрес этого документа, но и повсеместно укрепило мнение о том, что существенная реформа муниципальной организации в стране, действительно, крайне необходима. В нашей экономической литературе уже неоднократно делались попытки определить то, что должно стать лейтмотивом такой реформы. Мы отметим лишь такой важный вектор реформы, как расширение институционального разнообразия в системе российского местного самоуправления при федерализации практики его регулирования. Это не означает допущения произвольной фабрикации на местах все новых форм (видов) институтов местного самоуправления. Речь идет о существенном расширении круга этих форм (видов), допускаемых федеральным законодателем и по своему выбору используемых в регионах с учетом их природно-территориальных, социально-экономических, национально-этнических и иных условий. Очевидно, что переход к такой модели муниципальной организации в стране требует и ее законодательного закрепления. Для подготовки конкретных, обоснованных решений по данным вопросам целесообразно использовать опыт, уже накопленный в целом ряде регионов страны. В частности, это касается опыта Самарской области.

Современную территориально-пространственную организацию Самарской области определяет прежде всего наличие третьей по величине в Российской Федерации Самарско-Тольяттинской агломерации (далее – СТА), действующей на основе закона субъекта Российской Федерации⁶. В отличие от большинства российских агломерационных образований СТА является полицентрической агломерацией и включает в себя Самарское «ядро» и Тольяттинское «ядро». Иногда в качестве «ядра» СТА указывается также и г. Сызрань [7]. 14 февраля 2014 г. между правительством Самарской области и главами администраций восьми городских округов и девяти муниципальных районов Самарской области было подписано соглашение о сотрудничестве и взаимодействии по развитию данной агломерации. Одновременно был создан Координационный совет по развитию СТА.

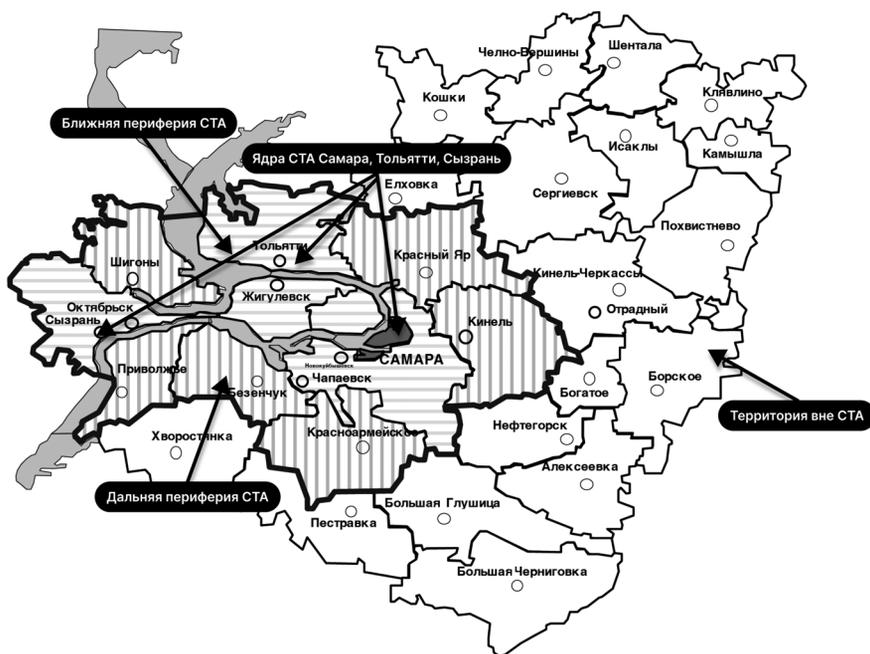
Основные параметры СТА были заданы в Стратегии социально-экономического развития Самарской области до 2030 г.⁷ Сайт Министерства экономического развития и инвестиций Правительства Самарской области (economy.samregion.ru) также содержит достаточно подробную информацию о составе СТА, ее «экономическом весе» и перспективах развития. Так, по данным Министерства, в насто-

⁶ Постановление Правительства Самарской области от 12.07.2017 г. № 441 «Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 г.» (дата обращения: 30.10.2023 г.).

⁷ Там же.

ящее время в состав данного агломерационного образования входят 8 из 10 городских округов и 9 из 27 муниципальных районов области. На территории СТА проживает 2,7 млн человек – это 86,5% населения области. В СТА производится 73% промышленной и 42% сельскохозяйственной продукции региона; осваивается 84% инвестиций. В рамках СТА действуют мощные научно-технический, проектный и образовательный комплексы. Это наиболее значительный вклад одного агломерационного образования в экономику российского региона.

При этом, при явной асимметрии локализации экономической активности в данном регионе, в чисто территориальном разрезе область поделилась на агломерационную (примерно $\frac{1}{3}$ территории) и внеагломерационную части (см. рис. 1).



Примечание: заштрихованы агломерационные территории области.

Источник: [14].

Рис. 1. Агломерационные и внеагломерационные территории Самарской области

Кроме того, интенсивное развитие внутрирегиональных межмуниципальных связей привело к формированию в регионе целого ряда территориальных субрегионов (кластеров) за пределами Самарского и Тольяттинского «ядер» СТА. Каждый такой субрегион (всего их семь – Сызранский, Юго-Западный, Отрадненский, Нефтегорский, Похвистневский, Сергиевский и Южный) представляет собой систему муниципальных образований, характеризующихся сходным уровнем

и структурой экономики, инфраструктурной связанностью, общностью социального пространства и в целом – особо значимым местом в хозяйственном комплексе региона. Согласно стратегии, субрегионы – это полупериферийные и периферийные территории региона, сформированные преимущественно из расчета сложившихся межмуниципальных связей. Очевидно, что ставка на агломерационные образования как главную «точку роста» экономики региона не означает, что все прочие территории области могут остаться без внимания к их хозяйственным и социальным проблемам и без соответствующих мер поддержки.

В Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 г.⁸ отмечается, что основными направлениями развития субрегионов в области станет решение таких задач, как развитие дорожно-транспортной и телекоммуникационной инфраструктур; совершенствование социальной инфраструктуры; обеспечение населения чистой питьевой водой, формирование современной системы водоснабжения, водоочистки и водоотведения; улучшение санитарного состояния территорий, развитие комплексной системы сбора, утилизации и переработки отходов; развитие экологической и рекреационной функции территорий; создание межмуниципальных туристических объектов и пр. Импульс развитию субрегионов придаст реализация ряда инвестиционных проектов, полностью или частично локализуемых в данной группе муниципальных образований региона.

Как отмечено в Стратегии развития Самарской области, в рамках поддержки субрегионов будет реализована региональная политика, направленная на поддержание устойчивости расселения, в том числе и на территориях с низкой бюджетной обеспеченностью, низкой плотностью населения, а также с дефицитом рабочих мест. Возможно, такую направленность политики пространственного развития области следует считать одним из ее приоритетов, направленных на то, чтобы избежать избыточных центростремительных трендов в размещении экономической активности по территории региона и, соответственно, не допустить откровенного запустения ее периферийных территорий [5].

Одним из инструментов решения этой задачи видится кластерный подход в развитии экономики субрегионов. Отечественный и зарубежный опыты показывают, что территории, в пределах которых формируются кластеры, чаще других становятся лидерами экономического роста. В частности, в данном регионе реализуется идея активизиро-

⁸ Постановление Правительства Самарской области от 12.07. 2017 г. № 441 «Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 г.» (дата обращения: 30.10. 2023 г.).

вать развитие муниципальных образований на основе формирования субрегионального лесного кластера. Это – первая попытка применить кластерный подход на субрегиональном межмуниципальном уровне. Формирование кластера иного уровня, субрегионального, происходит путем условного объединения нескольких муниципальных образований на основе общности территории, наличия однородных природных ресурсов и ряда других факторов. На наш взгляд, кластерный подход успешно соотносится и с территориально-пространственной организацией Самарской области.

Примером такого подхода может служить формирование и развитие лесного кластера в пределах Северо-восточного субрегиона Самарской области. Проведение политики кластерного развития экономики данного субрегиона со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления путем выполнения целого ряда программных мероприятий должно привести к следующим результатам:

- росту конкурентоспособности существующих предприятий лесного комплекса в результате улучшения условий для ведения бизнеса, созданию новых производств отрасли, диверсификации производства в субрегионе, созданию возможности для субрегиона стать дополнительной «точкой роста» экономики региона;
- увеличению занятости трудоспособного населения, росту денежных доходов и заработной платы;
- повышению доходов областного и местных бюджетов в результате роста прибыльности предприятий, заработной платы, поступлений земельного налога и других выплат за пользование лесными ресурсами;
- созданию наиболее благоприятных условий для развития малого и среднего бизнеса;
- укреплению межмуниципальных экономических связей, содействующих повышению конкурентоспособности территории;
- дальнейшему развитию механизмов муниципально-местного партнерства, повышению результативности взаимодействия органов исполнительной власти Самарской области, органов местного самоуправления с бизнес-сообществом в направлении активизации его участия в социально-экономическом развитии территорий;
- сокращению дифференциации по основным социально-экономическим показателям муниципальных образований субрегиона;
- повышению уровня и качества жизни населения муниципальных образований субрегиона.

Можно сделать вывод, что предпосылки и ожидаемые результаты формирования и развития лесного кластера Северо-Восточного субрегиона Самарской области подтверждают возможность исполь-

зования кластерного подхода в качестве нового, современного инструмента региональной политики области по отношению к отдельным группам муниципальных образований. Это может стать примером результативного управленческого взаимодействия областных властей и органов местного самоуправления, выявляющим «узкие места» в пространственной организации экономики области и нацеленным на преодоление дифференциации территориального развития.

Идея субрегионов отражена и в Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 г.⁹ В данном случае субрегионы республики представляют собой экономические районы субрегионального уровня, формируемые в рамках межмуниципального стратегического сотрудничества и реализующие программы комплексного решения общих для субрегиона проблем развития. В настоящее время в Республике Башкортостан официально утверждены два таких субрегиона: Северо-восток Республики и Зауралье Республики.

Вместе с тем все более укрепляется точка зрения, что оперирование системой субрегионов на неформальном (операционном) уровне не позволяет извлечь всех выгод и преимуществ из заложенного здесь гибкого подхода к институционализации пространственной структуры региона. При таком подходе, как отмечали эксперты, в субрегионе отсутствуют признаки административной единицы; нет «своих» органов управления; такой субрегион создается на ограниченный период времени; управление им реализуется через программу развития, основанную на механизмах межмуниципального сотрудничества. Как ни парадоксально, но именно такой механизм формирования и функционирования (помимо внеагломерационных территорий) чаще всего просматривается и для самих агломераций.

Ситуацию можно существенно улучшить, если логически продолжить или практически реализовать идею создания субрегионов в сфере административно-территориального деления региона и, соответственно, в системе его муниципальной организации. Так, И.А. Тажитдинов предлагает использовать комбинированный экономико-административный подход к пространственному развитию на субрегиональном уровне [15]. В рамках такого подхода внутри региона выделяются новые формы структурной организации хозяйственного пространства – субрегионы, представляющие собой зону консолидации полномочий и ресурсов для решения социально-экономических проблем территорий. Это и возможно, и целесоо-

⁹ Постановление Правительства Республики Башкортостан от 20 декабря 2018 года № 624 «О Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года» (дата обращения: 30.10. 2023 г.).

бразно, поскольку, как правило, в субрегионы объединяются муниципальные образования со схожими проблемами социально-экономического развития, устойчивыми хозяйственными связями, общими или аналогичными по характеру точками роста или предпосылками для их формирования.

Интересным примером инициативных (т. е. не продиктованных свыше) со стороны федерального центра новаций в пространственной структуре региона могут служить управленческие округа Свердловской области. Эти округа имеют длительную историю. Еще 4 марта 1996 г. был подписан Указ Губернатора области «О внесении изменений и дополнений в структуру исполнительной власти области»¹⁰, которым структура исполнительной власти была дополнена «системой территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области, с образованием шести управленческих округов». Указом был определен состав управленческих округов: Восточный, Южный, Горнозаводский, Западный, Северный. Шестой округ (Центральный) создан не был, а г. Екатеринбург остался муниципальным образованием, не вошедшим в состав округов. Администрации управленческих округов действуют на основе закона Свердловской области «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области». Управляющие округами назначаются указом губернатора области.

Управленческие округа данного региона имеют важные особенности. Во-первых, округа изначально получили возможность формировать свои администрации, хотя не имеют собственной правосубъектности и финансируются за счет бюджета области. Во-вторых, если субрегионы Самарской области формировались как попытка несколько ограничить тенденцию к агломерированию значительной части территории региона, то в Свердловской области этот аргумент формирования субрегиональных структур явно не обозначался. Более того, когда в ноябре 2020 г. главы 14 муниципалитетов региона подписали соглашение о взаимодействии органов местного самоуправления в рамках агломерации «Большой Екатеринбург», возникло некоторое наложение «окружной» структуры региона и агломерационной структуры, а сама надобность существования округов была поставлена под сомнение.

Аналогичные попытки сегодня осуществляются в таком регионе, как Краснодарский край. Всего в рамках Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 г. было выделено семь

¹⁰ Указ Губернатора Свердловской области от 4 марта 1996 г. № 78 «О внесении изменений и дополнений в структуру исполнительной власти области, утвержденную Указом Губернатора от 18.09.1995 г. № 12 (дата обращения: 30.10.2023 г.).

экономических округов: Северный, Центральный, Восточный, Черноморский, Предгорный, Сочинский и Краснодарский¹¹.

Объединение в одно экономическое пространство округа предположительно позволит муниципалитетам реализовать тренд комплексного устойчивого развития; совместно принимать участие в масштабных программах и проектах регионального и межмуниципального уровня. В частности, главная цель Черноморского округа – дальнейшее развитие санаторно-курортного и туристского центра общегосударственного уровня – центра с развитой инфраструктурой, способной круглогодично привлекать гостей и жителей края.

Заключение

Проведенное исследование подтверждает тенденцию усиления разнообразия внутрирегиональной организации территориально-экономических структур сообразно специфике того или иного региона страны. Цель такого разнообразия в том, чтобы сбалансировать тренды пространственного развития регионов в контексте их разделения на агломерационные и внеагломерационные территории; расширить возможности внутрирегиональной производственной специализации и кооперации; придать конкретные перспективы пространственному стратегированию и территориальному планированию в субъекте Федерации.

В социально-экономическом контексте институцию субрегионов следует рассматривать как противовес трендам избыточной агломерации в виде «стягивания» всех видов экономических ресурсов региона в одно-два агломерационных образования. Однако специфическая роль субрегионов в решении этой важной задачи не всегда просматривается достаточно конкретно. Например, в рассмотренной выше Стратегии развития Самарской области указывается, что основными направлениями развития субрегионов станет развитие разной инфраструктуры, в т. ч. и социальной. В частности, это обеспечение населения чистой питьевой водой; улучшение санитарного состояния территорий, развитие комплексной системы сбора, утилизации и переработки отходов производства и пр. Все это – очень актуальные задачи. Но тогда причем здесь именно субрегионы? Решать названные задачи можно и нужно независимо от того, есть ли в субъекте Российской Федерации субрегионы или их нет. Как полагают авторы данной статьи, *дополнительные возможности социально-экономического развития*

¹¹ Закон Краснодарского края от 21 декабря 2018 года № 3930-КЗ от «Стратегия социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года» (дата обращения: 30.10.2023 г.).

территорий, получаемые именно в связи с формированием института субрегионов, должны получить более конкретное обоснование в рамках регионального стратегического планирования (см., например: [1]).

При этом в рамках дальнейшего научно-практического осмысления институции субрегионов акцент должен быть перенесен на их роль в совершенствовании практики пространственного стратегирования и территориального планирования в субъекте Федерации в целях повышения адресности, а значит, и эффективности использования этих методов управления на региональном уровне. Однако решение этих задач возможно только на базе адекватного нормативно-правового регулирования и тесного взаимодействия органов власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления, функции, полномочия и ресурсы которых должны быть адаптированы к допустимому по закону разнообразию территориально-экономических структур. Пока же конкретные пути такой адаптации в программно-стратегических документах субъектов Федерации, использующих институт субрегионов, практически не обозначаются. Примером может служить вопрос об организации систем управления (в т. ч. местного самоуправления) в рамках агломерационных образований. Это касается и уже упомянутого выше института «опорных территорий». *Не имеет четко ответа даже такой, казалось бы, вполне банальный вопрос: могут ли различаться по статусу агломерационные и внеагломерационные муниципальные образования, и если да, то какими могут быть эти отличия и кем они могут быть установлены?*

Проблема во многом заключается в том, что имеющийся законопроект по местному самоуправлению не расширяет возможности субъектов Федерации по инициативной реорганизации своих территориально-экономических структур с их проекцией на используемые институты местного самоуправления. Напротив, законопроект сводит такие возможности к минимуму, поскольку предполагает только три вида муниципалитетов: городской округ; муниципальный округ; внутригородское муниципальное образование города федерального значения. Какие-либо иные формы муниципальной организации, отвечающие специфическим условиям того или иного региона, в данном случае полностью исключаются. В итоге получается, что в случае принятия законопроекта все регионы страны будут вынуждены оперировать округами как единственно допустимым видом муниципальных образований. Все это совершенно несообразно формирующемуся в стране многообразие территориальной организации экономики регионов, т. к., по сути, эта ситуация противопоставляет объективно востребованную гибкость пространственных структур экономики регионов косности его муниципальной организации. Другими словами, речь идет о нескоординированности динамично меняющейся пространственной организации экономики и муниципальной реформы на региональном уровне.

Это противоречие имеет и тот негативный эффект, что неоправданная жесткость, негибкость муниципальной организации серьезно ограничивают эффективность внутрирегионального социально-экономического, в т. ч. пространственного стратегирования. Всякое стратегирование достаточно результативно лишь тогда, когда оно осуществляется от лица того или иного органа (уровня) публичной власти, имеющего четко закрепленные полномочия, ответственность и необходимые ресурсы. Различного рода инициативные территориально-экономические образования, даже при всей целесообразности их обособления, не могут осуществлять такое стратегирование в полном объеме, если они не наделены достаточными полномочиями как представители публичной власти. Как мы полагаем, в рамках федеративной реформы право наделения такими полномочиями должно быть предоставлено субъектам Российской Федерации, осуществляющим ту или иную модель реорганизации своего экономического пространства [1].

Скорее всего, для этих целей нет необходимости «ломать» уже действующую сеть муниципалитетов в том или ином регионе. Здесь возможны два варианта решения проблемы. В рамках действующего законодательства о местном самоуправлении субрегионы могут функционировать как муниципальные районы, а в случае принятия изменения/ изменений, вносимых упомянутым законопроектом, – как муниципальные округа. И в том и другом случае целесообразно наделение органов управления субрегиона дополнительными полномочиями и дополнительными ресурсами: во втором случае – от субъекта Федерации, в первом случае – от субъекта Федерации и поселенческих муниципалитетов, входящих в данный субрегион. Разумеется, подобные действия нуждаются в их подтверждении со стороны представительных органов власти соответствующего круга муниципальных образований, а также органов власти субъекта Федерации. Кроме того, возможность осуществления подобных реорганизаций должна быть отражена и в базовом законодательстве по местному самоуправлению в Российской Федерации.

Создание благоприятных экономических и институционально-правовых предпосылок позитивной роли таких институций, как субрегионы, не сводится только к корректировкам в нормативно-правовых документах, касающихся функционирования органов местного самоуправления и субрегионального управления в целом. Также и многие другие сферы экономических отношений, где субрегионы должны быть закреплены законом как полноправные участники этих отношений, а также как субъекты стратегического планирования. В частности, это практика налогового и бюджетного планирования; использование государственно-частного и муниципально-частного партнерства; поддержка малого и среднего предпринимательства и пр.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бессонов И.С. Структуризация экономического пространства и методы пространственного анализа как особенности идентификации пространственного потенциала малых предприятий. В сб. «Механизм реализации стратегии социально-экономического развития государства». Сб. материалов XII Международной науч.-практ. конф. (23–24 сент. 2020 г.) / под ред. А.М. Эсетовой. Махачкала: Дагестан. гос. техн. ун-т, 2020. С. 64–67.
2. Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В., Кожевников О.А. Местное самоуправление: реформировать, но не уничтожать // Самоуправление. 2022. № 1. С. 12–15. EDN: NKULFC.
3. Бухвальд Е.М. Федеративная реформа: возможен ли новый этап? // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2023. № 2. С. 34–49. DOI: 10.52180/2073-6487_2023_2_34_49. EDN: PYJTYM.
4. Бухвальд Е.М., Рябова И.А. Государство и местное самоуправление: как обеспечить новый уровень взаимодействия? // Региональная экономика. Юг России. 2021. Т. 9. № 1. С. 4–15. DOI: org/10.15688/re.volsu.2021.1.1. EDN: TBIVGO.
5. Гайнанов Д.А., Гатауллин Р.Ф., Атаева А.Г. Методологический подход и инструментарий обеспечения сбалансированного пространственного развития региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 2. С. 75–91. DOI: 10.15838/esc.2021.2.74.5. EDN: LHJIEU.
6. Глазунова И.В. Делегирование полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления // Актуальные вопросы современной экономики. 2022. № 12. С. 291–299. DOI: 10.34755/IROK.2022.36.24.020.
7. Домнина С.В., Подкопаев О.А. Составляющие развития Самарско-Тольяттинской агломерации // Финансовая экономика. 2020. № 8. С. 47–52. DOI: 10.25997/FIE.2020.79.8.001. EDN: VGCAZL.
8. Дорошенко С.В., Третьяк А.Н., Илинбаева Е.А. Концепция стратегии социально-экономического развития субрегионального образования // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2014. № 2 (38). Номер статьи: 3807.
9. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Субрегиональное управление и развитие местного самоуправления в регионах России // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 4. С. 7–31. DOI: 10.24411/2071-6435-2018-10034.
10. Иванова М.А. Поправки-2020 как основа для усиления экспансии государства над органами местного самоуправления // Вестник Российской правовой академии. 2021. № 3. С. 20–25. DOI: org/10.33874/2072-9936-2021-0-3-20-25.
11. Константинович Д.А., Федосеева О.Ю. Городские агломерации в России: проблемы и перспективы (с учетом опыта формирования и развития Самарско-Тольяттинской агломерации) // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2022. Т. 2. № 3 (50). С. 98–110. DOI: 10.51965/20767919_2022_2_3_98.
12. Ларичев А.А., Маркварт Э. Локальные сообщества как инструмент развития общемуниципальной демократии: опыт Германии и уроки для России // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 5 (138). С. 74–88. DOI: 10.21128/1812-7126-2020-5-74-88. EDN: XJYWPI.
13. Некрасов С.И. Экстерриториальная компетенция в территориальной организации публичной власти // LexRussica (Русский закон). 2017. № 1 (122). С. 140–152.

14. Павлов Ю. В. Выявление и анализ агломерационных эффектов в экономике региона (на примере Самарской области) // Экономика, предпринимательство и право. 2023. Т. 13. № 8. С. 2983–3004. DOI: 10.18334/epp.13.8.118827.
15. Тажитдинов И.А. Субрегион как особое звено территориально-экономической системы: сущность, особенности функционирования и управления // Вестник Уфимского гос. тех. университета. Экономика и управление народным хозяйством. 2013. Т. 17. № 1 (54). С. 191–197.
16. Шамхалов М.А., Эльмурзаев А.М. Особенности общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации // Закон и право. 2019. №5. С. 45–47. DOI: 10.24411/2073-3313-2019-10192.EDN: ZFAMVN.

REFERENCES

1. Bessonov I.S. Structuring of the economic space and methods of spatial analysis as the features of identifying the spatial potential of small enterprises. In the collection: The mechanism for implementing the strategy of socio-economic development of the state. A study of the 12th International Scientific Practical Conference (September 23–24, 2020) / edited by A.M. Esetova. Makhachkala: Dagestan State Technical University, 2020. Pp. 64–67. (In Russ).
2. Buchwald E.M., Voroshilov N.V., Kozhevnikov O.A. Local self-government: to reform, but not to destroy // Self-government. 2022. No. 1. Pp. 12–15. EDN: NKULFC. (In Russ).
3. Buchwald E.M. Federal reform: is a new stage possible? // The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2023. No. 2. P. 19. DOI: 10.52180/2073-6487_2023_2_34_49. EDN: PYJTYM. (In Russ).
4. Buchwald E.M., Ryabova I.A. The state and local self-government: how to ensure a new level of interaction? // Regional economy. South of Russia. 2021. Vol. 9. No. 1. Pp. 4–15. DOI: org/10.15688/re.volsu.2021.1.1. EDN: TBIVGO. (In Russ).
5. Gainanov D.A., Gataullin R.F., Ataeva A.G. Methodological approach and tools for ensuring balanced spatial development of the region // Economic and social changes: facts, trends, forecast. 2021. Vol. 14. No. 2. Pp. 75–91. DOI: 10.15838/esc.2021.2.74.5. EDN: LHJIEU. (In Russ).
6. Glazunova I.V. The Delegation of powers between executive authorities and local self-government bodies // Current issues of the modern economy. 2022. No. 12. Pp. 291–299. DOI: 10.34755/IROK.2022.36.24.020. (In Russ).
7. Domnina S.V., Podkopaev O.A. Components of the development of the Samara-Tolyatti agglomeration // Financial economics. 2020. No. 8. Pp. 47–52. DOI: 10.25997/FIE.2020.79.8.001. EDN: VGCAZL. (In Russ).
8. Doroshenko S.V., Tretyak A.N., Ilinbaeva E.A. The concept of the strategy of socio-economic development of sub-regional education // Regional economics and Management: an electronic scientific journal. 2014. № 2 (38). Article number: 3807. (In Russ).
9. Ivanov O.B., Buchwald E.M. Sub-regional management and development of local self-government in the regions of Russia // STAGE: economic theory, analysis, practice. 2018. No. 4. Pp. 7–31. DOI: 10.24411/2071-6435-2018-10034. (In Russ).
10. Ivanova M.A. Amendments of 2020 as a basis for strengthening the expansion of the state over local governments // Bulletin of the Russian Law Academy. 2021. No. 3. Pp. 20–25. DOI: org/10.33874/2072-9936-2021-0-3-20-25. (In Russ).

11. *Konstantinovich D.A., Fedoseeva O.Yu.* Urban agglomerations in Russia: problems and prospects (taking into account the experience of formation and development of the Samara-Tolyatti agglomeration) // Bulletin of the Volzhsky State University after V.N. Tatishchev. 2022. Vol. 2. No. 3 (50). Pp. 98–110. DOI: 10.51965/20767919_2022_2_3_98. (In Russ).
12. *Larichev A.A., Markwart E.* Local communities as a tool for the development of general municipal democracy: the German experience and lessons for Russia // Comparative Constitutional Review. 2020. No. 5 (138). Pp. 74–88. DOI: 10.21128/1812-7126-2020-5-74-88. EDN: XJYWPI. (In Russ).
13. *Nekrasov S.I.* Extraterritorial competence in the local organization of public authority // Lex Russica (Russian Law). 2017. No. 1 (122). Pp. 140–152. (In Russ).
14. *Pavlov Yu.V.* Identification and analysis of agglomeration effects in the economy of the region (on the example of the Samara region) // Economics, entrepreneurship and law. 2023. T. 13. No. 8. Pp. 2983–3004. DOI: 10.18334/epp.13.8.118827. (In Russ).
15. *Tazhitdinov I.A.* The subregion as a special link of the territorial-economic system: the essence, features of functioning and management // Bulletin of the Ufa State Technical University. university. Economics and management of the national economy. 2013. Vol. 17. No. 1 (54). Pp. 191–197. (In Russ).
16. *Shamkhalov M.A., Elmurzaev A.M.* Features of the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation // Law and law. 2019. No. 5. Pp. 45–47. DOI 10.24411/2073-3313-2019-10192. EDN: ZFAMVN. (In Russ).

Дата поступления рукописи: 03.10.2023 г.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Бухвальд Евгений Моисеевич – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития ФГБУН Институт экономики РАН, Москва, Россия
buchvald@mail.ru

Бессонов Игорь Сергеевич – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, организации и стратегии развития предприятия Самарского государственного экономического университета, Самара, Россия
igornews@rambler.ru

ABOUT THE AUTHORS

Evgeny M. Buchwald – Dr. Sci. (Econ.), Professor, Chief Researcher, Head of the Center for Federal Relations and Regional Development at the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
buchvald@mail.ru

Igor S. Bessonov – Cand. Sci. (Econ.), Assistant Professor of the Department of Economy, Organization and Enterprise Development Strategy, Samara State University of Economics, Samara, Russia
igornews@rambler.ru

SUBREGIONS IN THE SPATIAL ORGANIZATION OF THE RUSSIAN FEDERATION REGIONS

In recent years, a number of factors have emerged significantly focused attention on the problems and prospects for the development of Russian local self-government. This is the order of the President of the Russian Federation V.V. Putin regarding the preparation of the new foundations for state policy in the field of local self-government; the introduction of a draft law on the general principles of local self-government organization in the country and, finally, the active dissemination of new forms of territorial structuring in the regions, such as agglomerations, economic zoning, various subregional entities, etc. All these tendencies relate to possible modifications in the activities of local self-government institutions. Using the example of a number of regions of Russia, the article examines the attempts of the subjects of the Federation to make certain changes in the interregional territorial structure and management of economic and social processes in order to ensure full and effective use of the municipal level potencial and the advantages of intermunicipal cooperation.

Such innovations, in particular, are implemented as the formation of special subregions, which represent a territorial and economic phenomenon that is formed outside agglomerations and that establishes a system of sustainable intermunicipal economic interactions.

Keywords: *municipal government, municipal reform, subregional territorial entities, government regulation, strategic planning.*

JEL: O18, R12.