

**Е.М. БУХВАЛЬД**

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник,  
руководитель Центра федеративных отношений и регионального  
развития ФГБУН Институт экономики РАН

**С.Д. ВАЛЕНТЕЙ**

доктор экономических наук, профессор, научный руководитель  
Научно-исследовательского объединения РЭА им. Г.В. Плеханова

**А.В. ОДИНЦОВА**

доктор экономических наук,  
ведущий научный сотрудник Центра федеративных отношений  
и регионального развития ФГБУН Институт экономики РАН

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА,  
РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>**

В статье рассматриваются основные этапы и ключевые направления исследований в области пространственного развития советской, позднее – российской экономики; региональной политики государства, институтов федерализма и местного самоуправления. Показано, что данные исследования в основном ориентировались на формирование условий и предпосылок максимально полного использования особого пространственного фактора развития национальной экономики. Акцентируется внимание на том, что осуществление социально-политических и экономических реформ в России позволило не только активизировать исследования по вопросам российского федерализма и местного самоуправления как института гражданского общества, но и наметить пути усиления вклада федеративных отношений и муниципального управления в решение актуальных хозяйственных и социальных задач страны.

**Ключевые слова:** федерализм, регионы, региональная политика, пространственное развитие экономики, местное самоуправление.

**JEL:** B25, L51, R10.

**DOI:** 10.24411/2073-6487-2020-10003

---

<sup>1</sup> В начальной части статьи (со 2-й по 6-ую стр.) использованы материалы сотрудников Института экономики РАН Н.А. Костяшкина и А.Н. Сидоровой. См.: Экономические исследования Института: итоги и перспективы. Материалы «Круглых столов». М.: Институт экономики РАН, 2000. С. 413–421.

Особенностью данного направления исследований в Институте экономики АН СССР (позднее – Институт экономики РАН), как и во всей отечественной экономической науке, было постепенное изменение акцентов, и даже терминологического аппарата, в отношении рассматривавшихся проблем. Это было тесно связано с теми экономическими и социально-политическими условиями, на фоне которых проводились указанные исследования, формировались их целевые установки и основные методологические подходы.

Так, в советский период основным направлением пространственных исследований было изучение закономерностей размещения производительных сил на территории страны, в первую очередь размещения промышленности, энергоресурсов, сельского хозяйства, транспорта, а также природных ресурсов. В рамках данного направления исследовались территориальные сдвиги в народном хозяйстве за годы советских пятилеток, вопросы экономического районирования страны, сдвиги в размещении населения СССР. Особое внимание уделялось вопросам развития Сибири и Дальнего Востока и освоения их ресурсов. Базовой методологией научных исследований этого периода была марксистско-ленинская теория размещения производительных сил.

При этом из сферы экономических исследований практически полностью была исключена тематика федеративных отношений, в частности, проблемы *экономического механизма* федеративных отношений, хотя в этот исторический период РСФСР представляла собой уникальный экономико-правовой феномен «федерации в федерации». Проблемы советского федерализма в известной мере рассматривались лишь в исследованиях правового характера, да и в них во многом были сильны представления о федерализме как временном, изживающем себя явлении, обреченном исчезнуть по мере стирания всех межнациональных различий [1, с. 301–304]. Такой взгляд на федерализм как на формальность и даже некий атавизм государственного устройства, естественно, негативно сказывался и на внимании ученых-исследователей к экономической стороне федеративных отношений.

Проблемы формирования экономического механизма федеративных отношений стали исследоваться в Институте экономики начиная со второй половины 1980-х годов. При этом постепенно и все более четко стала просматриваться связь правового и экономического срезов исследований. Именно в этот период начинаются серьезные разработки проблем местного самоуправления, первоначально в терминах «регионального хозрасчета» и «деятельности местных органов власти», а позднее уже в форме выраженной постановки об экономических функциях, возможностях и проблемах реализации местного самоуправления. Постепенно это направление стало все более определять ключевые подходы и к другим вопросам регионального развития.

Через призму анализа экономико-правовых проблем федерализма рассматриваются вопросы регионального развития и региональной политики, направления развития экономики регионов, проблемы бюджетной политики и межбюджетных отношений, проблемы местного самоуправления.

### **Разработка основных проблем теорий экономического районирования и размещения производительных сил**

Вопросами экономических проблем регионов Институт экономики начал заниматься еще до войны – в 1930-х годах. И в этом смысле действующий ныне Центр социально-экономических проблем федерализма и регионального развития Института экономики можно считать преемником и продолжателем этих исследований, но в новых социально-политических и экономических условиях, на фоне глубоких реформ российской государственности, всей системы государственного и хозяйственного управления.

Научные исследования Института экономики по проблематике пространственного развития носили в основном теоретический характер. Работы начального периода (довоенный период) главным образом освещали закономерности развития и размещения социалистической промышленности в соответствии с марксистско-ленинской теорией социалистического размещения производительных сил. В проводимых исследованиях раскрывалась сущность этой теории, ее принципиальные отличия от буржуазных теорий размещения производства; исследовались влияние естественно-географических условий, новейшей техники на размещение промышленности, на специализацию экономических районов и республик Союза ССР, на реконструкцию городского хозяйства и пр. Изучались размещение природных богатств страны, территориальные сдвиги в народном хозяйстве за годы первых пятилеток, вопросы экономического районирования и размещения населения СССР, энергоресурсов, промышленности, сельского хозяйства, транспорта.

Результатом этих исследований явилась подготовка в 1931 г. (совместно с Коммунистической академией) первого учебника для вузов по экономике социалистической промышленности и в 1934 г. – вузовского учебника по экономической географии СССР (авторы: Я.Г. Фейгин, Б.Л. Маркус, М.И. Галицкий, П.А. Месяцев и Т.С. Хачатуров).

В 1930-х годах принципиально новой явилась постановка о развитии районных хозяйственных комплексов, которые рассматривались как основная форма размещения социалистической промышленности и главный путь совершенствования территориального разделения труда. Так, уже в начале 1930-х годов ученые Института экономики

принимали участие в разработке топливно-сырьевых проблем Урало-Кузнецкого комбината, комплексного использования медных руд и лесных ресурсов и т. п. К сожалению, в последующие годы Институт ограничился лишь теоретической разработкой вопросов территориального размещения производительных сил и комплексного развития хозяйства, в его широком толковании.

После 1939 г. Институт приступил к научной разработке проблем экономического районирования. В частности, развернулись работы по изучению экономики Урала, Средней и Нижней Волги, по проблемам комплексного развития хозяйства Западной Сибири. Социальные и хозяйственные проблемы экономических районов и регионов страны продолжали изучаться и в годы Великой Отечественной войны, когда Институт экономики был эвакуирован в Казахстан (г. Алма-Ата), а перед страной встала задача эффективного размещения основных отраслей производства и предприятий, перебазируемых в восточные районы.

К более детальному и глубокому изучению проблем пространственного развития советской экономики в аспекте размещения экономических районов, социально-экономического выравнивания уровней развития отдельных республик и регионов (ныне субъектов Федерации), оптимизации их хозяйственных связей Институт приступил в конце 1940-х годов. В этот период (в 1948 г.) решением Президиума АН СССР был создан Отдел размещения социалистического производства и комплексных проблем экономических районов СССР под руководством д.э.н., эконом-географа В.Ф. Васютина. С 1957 г. вплоть до 1973 г. Отдел возглавлял видный ученый, д.э.н., член-корр. АН УССР Я.Г. Фейгин (в 1973 г. Отдел был расформирован в связи с реорганизацией Института экономики).

Данное структурное научное подразделение Института экономики охватывало своими теоретическими и практическими исследованиями комплексное развитие производительных сил отдельных районов страны, прежде всего восточных, и изучало перспективы развития основных отраслей промышленности, сельского хозяйства. С этой целью были созданы научные группы, во главе которых стояли крупные специалисты-отраслевики, а впоследствии – известные ученые, доктора экономических наук. Так, исследование отраслей энергетического комплекса возглавил М.А. Виленский; пищевой промышленности – Л.В. Опацкий; размещения угольной промышленности и предприятий черной металлургии – Р.С. Лившиц, а химической промышленности – Н.А. Шокин.

Одновременно с созданием отраслевых групп действовали научные экспедиции, осуществлявшие непосредственно практическую работу по связи с отдельными экономическими районами и национальными республиками с целью изучения производительных сил на местах. Были организованы экспедиции: Восточно-Сибирская (в 1948 г.) – для

разработки, в частности, проблем развития производительных сил Черемхово-Байкальского промышленного района Иркутской области (западный участок БАМа); Дальневосточная экспедиция (в 1951 г.) – для изучения состояния хозяйства Южной части Дальнего Востока, перспектив его дальнейшего развития и размещения производительных сил; Якутская экспедиция – для определения перспектив в развитии производительных сил центральных и южных районов Якутской АССР, в т. ч. участия в разработке проблемы создания Алдан-Чульманской угольно-металлургической базы; Северо-Восточная экспедиция (1955 г.) – для исследования проблем экономического освоения районов Северо-Востока СССР (проблемами северных районов занимается сейчас Центр социально-экономических проблем федерализма). Действовали также Бурятская, Тувинская, Арало-Каспийская, Чайная (совместно с СОПС-ом) экспедиции.

В первой половине 1950-х годов Отдел размещения исследовал также вопросы специализации и размещения сельского хозяйства районов Центра Европейской части СССР, специализации и комплексного развития хозяйства Средней Азии и др. На основании обобщения практических результатов экспедиций проводились технико-экономические исследования, научно обосновывающие территориальные пропорции комплексного развития районов. Учеными Института экономики разрабатывались конкретные рекомендации по основным направлениям развития производительных сил этих регионов на перспективу. Работки экспедиций служили исходным материалом для составления Генеральных схем размещения производства и позволяли перейти к исследованию теоретических и методологических вопросов развития экономических районов и размещения производительных сил.

Начиная с середины 1950-х годов выходят крупные монографии, заложившие теоретические и методологические основы всей последующей научной работы Отдела размещения социалистического производства и комплексных проблем экономических районов СССР. Это такие монографии, как: К.И. Клименко «Развитие Уральского промышленного района» (М.: Изд-во АН СССР, 1954); А.М. Корнеев «Текстильная промышленность СССР и пути ее развития» (М.: Гизлегпром, 1957); Р.С. Лившиц «Очерки по размещению промышленности СССР» (М.: Госпланиздат, 1954); «Размещение черной металлургии СССР» (М.: Изд-во АН СССР, 1958); Л.В. Опацкий «Размещение пищевой промышленности СССР» (М.: Госпланиздат, 1958) и другие. Основополагающей работой по теории и методологии размещения производительных сил явилась выдержавшая два издания монография Я.Г. Фейгина «Размещение производства при капитализме и социализме» [2], где впервые были четко определены закономерности и принципы размещения социалистического производства.

С 1 января 1957 г. решением Президиума АН СССР Институт был освобожден от разработки проблем районирования и комплексного развития районов. Сектор под руководством Я.Г. Фейгина становится научным центром по исследованию теоретических и методологических проблем размещения социалистического производства. Эти исследования проводились в рамках научного направления «Научные основы размещения производительных сил, комплексного развития и специализации экономических районов СССР».

1960-е годы – наиболее яркий и плодотворный период исследований данного сектора – совпал с периодом «строительства материально-технической базы коммунизма». Для ее создания намечалось, в частности, осуществить крупнейшие сдвиги в размещении производства на Восток страны. Особое значение в этих условиях приобретала проблема комплексного развития экономических районов на основе их рациональной специализации в рамках общесоюзного разделения труда. Под руководством Я.Г. Фейгина, разработавшего в рамках названного научного направления общие теоретические вопросы размещения и специализации производства, была подготовлена и вышла в свет серия монографий. В этих работах впервые был объединен районный и отраслевой подходы к размещению производительных сил. Это такие работы, как: «Особенности и факторы размещения отраслей народного хозяйства СССР». (М.: Изд-во АН СССР, 1960); «Промышленность в хозяйственном комплексе экономических районов СССР» (М.: Наука, 1964); «Закономерности и факторы развития экономических районов СССР» (М.: Наука, 1965); «Проблемы экономической эффективности размещения социалистического производства в СССР» (М.: Наука, 1968).

Подготовленные и изданные в 1960-е годы коллективные монографии Сектора размещения явились существенным вкладом в разработку научных основ рационального размещения производительных сил на основе специализации районов и республик страны. В этих работах, содержащих технико-экономические оценки размещения сырьевых, энергетических, трудовых, транспортных ресурсов, а также отраслей по территории страны, был фундаментально освещен целый ряд вопросов, имеющих и сегодня важное значение для регулирования пространственной структуры экономики. Это такие вопросы, как:

- особенности размещения основных отраслей производства и его взаимосвязь с развитием экономических районов;
- закономерности развития экономических районов (неразрывная связь между их развитием и размещением производительных сил; их специализация на основе межрайонного разделения труда; комплексное и пропорциональное развитие хозяйства регионов в сочетании со специализацией; систематическое выравнивание уровней экономического развития экономических районов на

основе углубления территориального разделения труда; рациональная организация межрайонных хозяйственных связей);

- особенности и типы экономических районов, их группировка по уровню развития отраслей промышленности, по соотношению отраслей специализации, по степени завершенности комплексов;
- межрайонное разделение труда по производству важнейших видов промышленной продукции и степень обеспеченности ими экономических районов;
- межотраслевые и внутриотраслевые пропорции в отраслях промышленности;
- факторы (природные ресурсы, население и трудовые ресурсы, технический прогресс, транспорт), влияющие на специализацию и комплексное развитие экономических районов;
- экономическая эффективность размещения производительных сил (в частности, исследовались теоретические и методологические вопросы определения экономической эффективности размещения добывающей и обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства);
- методология и методика определения эффективности районных комплексов и многие другие вопросы.

Помимо названных основных монографий Сектор размещения во второй половине 1960-х и первой половине 1970-х годов выпустил более 20 индивидуальных монографий, не считая многочисленных научных записок и докладов в плановые и директивные органы. Большое внимание Сектор уделял разработке методических вопросов рационального размещения производительных сил. В 1966 г. была издана «Методика определения экономической эффективности размещения промышленности при планировании и проектировании нового строительства». В работах член-корр. АН СССР Г.М. Сорокина отмечалась значимость децентрализации планового управления народным хозяйством, гибкого сочетания директивного и косвенного планирования, в т. ч. и в контексте управления пространственным развитием экономики. Он отмечал, что «обязательность плана может принимать различные формы, а соотношение между директивным и косвенным планированием – значительно изменятся во времени» [3, с. 261].

В 7-м томе коллективной монографии «История социалистической экономики СССР» [4, с. 423–443] были представлены итоги исследований по ряду ключевых вопросов пространственного развития советской экономики. В частности, это глава «Развитие экономики союзных республик в едином народно-хозяйственном комплексе СССР», написанная сотрудником Института экономики д.э.н. Ю.Ф. Воробьевым. Важные итоги этого направления исследований были подведены также в вышедшем в 1984 г. в 3-х томах фундаментальном труде Инсти-

туда экономики «Экономический строй социализма» [5] (Государственная премия СССР за 1985 г.). Одна из глав второго тома этой коллективной работы – «Территориальные пропорции воспроизводства», подготовленная сотрудниками Института Ю.Ф. Воробьевым, В.П. Красовским, В.П. Логиновым, освещала важные проблемы формирования пространственной структуры советской экономики. Эта работа акцентировала внимание на необходимости совершенствования территориального «среза» управления экономикой, который после отказа от системы совнархозов характеризовался существенным отставанием от практики отраслевого планирования и управления. Авторы писали: «Наиболее слабое звено в общей системе управления – это управление в территориальном разрезе» [5, с. 43].

Свой вклад в разработку проблем размещения производительных сил, развития ведущих экономических районов и союзных республик СССР внесла большая группа ученых Института экономики: доктора экономических наук В.Н. Богачев, В.В. Варанкин, Н.В. Васильев, М.А. Виленский, А.М. Корнеев, Р.С. Лившиц, В.П. Логинов, Д.Д. Москвин, П.С. Мстиславский, Л.В. Опацкий, Ш.Л. Розенфельд, В.Г. Удовенко, Н.А. Шокин; кандидаты экономических наук: В.И. Андреев, Н.Г. Гловацкая, Н.Д. Лелюхина, Е.И. Попова, О.С. Пчелинцев, Л.Н. Телепко и многие другие. Благодаря их содержательным и глубоким работам был заложен научный фундамент многих теоретико-методологических постановок, получивших дальнейшее развитие в последующие годы и, несмотря на многие перемены в обществе, государстве и его экономике, сохранивших свою актуальность и практическую значимость. Можно констатировать, что многие из исследований, проводимых в Институте экономики, не утратили актуальности и до настоящего времени, в частности, в новых условиях, когда проблемы развития и размещения производительных сил, районирования и специализации производства решаются в условиях экономики преимущественно рыночного типа, а сама государственная политика оказалась тесно связанной с функционированием социально-экономического механизма федеративных отношений.

### **Становление теоретических исследований современного федерализма и политики регионального развития**

Начало качественных преобразований в стране, как социально-политического, так и экономического характера, существенно повлияло на все направления исследований, проводимых в Институте, включая и вектор разработок проблем пространственного развития экономики. Как никогда ранее, расширился спектр проводимых иссле-

дований; тесно обозначилась взаимосвязь экономических и правовых новаций в обществе и государстве. Даже само по себе провозглашение государственного суверенитета Российской Федерации поставило перед исследованиями большой круг вопросов, касающихся экономической сущности и путей экономической реализации этого суверенитета [6]. Экономические отношения с новыми государствами – бывшими республиками Союза ССР – перешли в ряд исследований по проблематике так называемого «ближнего зарубежья». Акцент исследований был перенесен на ключевые принципы функционирования государственности федеративного типа, на экономико-правовые вопросы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов. Определение ответственности Федерации за устойчивое социально-экономическое развитие субъектов Федерации и путей практической реализации этой ответственности сформировалось в концепцию федеральной (государственной) политики регионального развития.

Можно утверждать, что в указанный период именно работы Института экономики будировали в отечественной науке интерес к проблематике федерализма и различных аспектов федеративных отношений. Как отмечал С.Д. Валентей, «Был вскрыт, что особенно значимо, практически неизвестный большинству специалистов пласт истории отечественной науки. Достоянием научной общественности стало то, что теория федерализма имеет в российской научной мысли длительную и богатую историю, а дискуссия о моделях федеративного устройства нашей страны не ограничивается столкновением позиций В.И. Ленина и И.В. Сталина» [7, с. 7–18].

Разумеется, такой качественный поворот в идеологии и методологии региональных исследований не мог произойти одномоментно – также как и в целом постепенно происходила определенная «переоценка ценностей» в системе исследований пространственного развития экономики. Первоначально акцент был сделан на преимущественно «технических» аспектах в системе взаимоотношений федерального центра и регионов, регионов и муниципальных образований. Так, в конце 1980-х–начале 1990-х годов по инициативе и под руководством д.э.н. С.Д. Валентей в Институте экономики была сформирована Комплексная научная группа «Место регионального хозрасчета в совершенствовании производственных отношений социализма», а затем и Сектор проблем регионального хозрасчета. В центре его исследований и научных публикаций стояла проблема стимулирования регионального и муниципального звена управления, в частности, за счет изменения механизма межбюджетных взаимодействий с использованием «одноканальной системы» перечисления налогов в вышестоящие бюджеты (так называемый «Нарофоминский эксперимент») [8]. Однако результаты данных исследований и попытки их практического

внедрения показали, что частные новации не могут дать значимого результата вне обращения к системным аспектам функционирования всего экономико-правового механизма федеративных отношений.

В этой связи в конце 1980-х – начале 1990-х годов в Институте экономики обозначился новый этап исследования региональной проблематики, который был связан с последовательной проработкой вопросов федерализации всех институциональных основ российской экономики и ее преобразования на новых, преимущественно рыночных началах. Отмечалась крайняя опасность предложений отказаться от федеративной природы российской государственности в пользу унитаризма или конфедеративных начал [9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16]. Федерализация России трактовалась учеными Института как сложный, многоэтапный процесс, в ходе которого решались одни задачи, но одновременно возникали новые, требовавшие существенной модернизации экономико-правовых основ и важнейших институтов федеративных отношений.

В этой связи в 1994 г. в Институте экономики был создан Центр социально-экономических проблем федерализма (с 2013 г. – Центр федеративных отношений и регионального развития). До 2013 г. Центром руководил д.э.н., проф. С.Д. Валентей; с 2013 г. Центром возглавляет д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд. В ходе работы данного научного подразделения была выдвинута оригинальная и актуальная на том этапе идея «федерализации экономической реформы». Эта гипотеза включала в себя две составляющие. Во-первых, согласование путей формирования новых механизмов хозяйствования и управления с принципами реального федерализма и, во-вторых, реализация курса на децентрализацию управления с формированием необходимых условий и стимулов для активной роли субфедерального звена управления. В основе этих выводов лежала мысль о том, что экономические отношения в условиях государства федеративного типа, включая и сферу государственного и муниципального управления, имеют существенные отличия от аналогичных отношений в унитарном государстве. В связи с этим экономические реформы в федеративном государстве не будут эффективными без качественного изменения всей системы социально-экономического взаимодействия Федерации, ее субъектов и институтов местного самоуправления [17].

В ходе исследований отмечалось, что начальный этап социально-политических и экономических реформ сопровождался многими деструктивными процессами, касающимися становления федеративной природы российской государственности, функционирования институтов государственной власти и местного самоуправления, что разрушало единство вертикали исполнительной власти. Сохранялась значительная мера неопределенности в ответственности Федерации за

ситуацию в социально-экономической сфере, в т. ч. и в сфере государственной политики регионального развития, что не давало возможности реализовать наиболее эффективный курс экономических реформ в стране. Исследователи отмечали, что характерный для начальной стадии становления основ российского федерализма тренд «раздачи суверенитетов» субъектам Федерации, прежде всего полномочий, не подкрепленных конкретной экономической ответственностью, фактически «работал» на разрушение единства экономического и правового пространства страны. Обоснованно давались резко критические оценки в отношении позднее полностью свернутого двустороннего договорного процесса между Российской Федерацией и ее субъектами. Многие из этих выводов и сейчас сохраняют свою актуальность для определения основных направлений совершенствования федеративных отношений в стране.

Все это заставило ученых Института экономики в своих исследованиях обратиться к фундаментальным вопросам современного федерализма, к специфике действия экономико-правового механизма федеративных отношений в российских условиях. В период 1990-х годов ученые Центра федеративных отношений опубликовали большую серию статей, посвященных «федерализации реформы» и становлению новой экономической модели российского федерализма. В числе этих проблем были вопросы приватизации и формирования массива государственной собственности [18]; утверждения российской системы бюджетного федерализма, соблюдения принципов реального федерализма в сфере недропользования [19] и пр.

Большое внимание уделялось вопросам симметрии/асимметрии федеративных отношений, адекватности полномочий субъектов Федерации, различным аспектам так называемой «федеративной реформы», особенно в плане возобладавшего в какой-то момент курса на укрупнение субъектов Федерации, который был охарактеризован как сомнительный паллиатив реформирования федеративных отношений в стране [20].

Последовательно проводилась мысль о том, что будущее России, как многонационального федеративного государства, обеспечивается не «клятвами верности» идеям федерализма, а созданием такой системы государственного управления и федерально-региональных взаимодействий, которая бы наглядно показывала и реализовывала преимущества федеративной природы государства. Другими словами, необходимы условия и институты, делающие федерализм эффективным как в экономическом, так и в социальном планах. В числе таких институтов отмечалась сбалансированная модель межбюджетных отношений, сочетающая функции финансового выравнивания и стимулирования; распределение социальной ответственности между

Федерацией и регионами; их взаимодействие в поддержании благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата и пр. В этот период учеными Института экономики был опубликован ряд монографий по этой теме исследования [21; 22; 23; 24; 25].

В работах ученых Центра федеративных отношений рассматривались проблемы, вытекающие из противоречия между формальной симметрией федеративных отношений в России и глубокой асимметрии этих отношений в экономическом контексте. Прежде всего эти исследования концентрировались на вопросе о причинах и трендах экономической дифференциации субъектов Российской Федерации и мерах государственной политики регионального развития, способной существенно сгладить эту дифференциацию. Данный вопрос и сегодня остается крайне актуальным, т. к. имеющиеся в настоящее время документы в области пространственного регулирования российской экономики не содержат относительно данной дифференциации и путей ее преодоления достаточно четких выводов и рекомендаций. Сотрудниками Института экономики совместно с учеными из других институтов РАН был опубликован цикл работ, посвященных проблемам межрегиональной экономической дифференциации в Российской Федерации, даны ее оценки и, что важно, выявлен волнообразный тренд этой дифференциации в зависимости от фазы экономического цикла [26; 27].

В обоснование дальнейших направлений федеративной реформы в Российской Федерации в Институте экономики получила развития концепция «саморазвития» российских регионов на основе формирования для этого необходимых экономических, правовых и институциональных предпосылок. Приводились экономические аргументы «за» и «против» укрупнения субъектов Российской Федерации. Также рассматривались различные варианты использования в российских условиях модели так называемой «регулируемой асимметрии» федеративных отношений и пр.

Считаем необходимым остановиться еще на ряде направлений пространственно ориентированных исследований в Институте экономики.

Прежде всего хотелось отметить цикл работ, посвященных исследованию такой проблемы, как пространственный потенциал развития российской экономики (Л.В. Никифоров, Т.Е. Кузнецова и др.) [28; 29]. Ученые Института экономики определяли этот потенциал как систему пространственных характеристик территории, степень ее поселенческой освоенности и обжитости, ее насыщенность природными богатствами, а также созданными материальными активами. Сюда же авторами включалось население страны с его огромным историческим опытом, традициями и другими цивилизационными чертами. Этим исследованиям был характерен диалектический подход к оценке про-

странственного потенциала роста, основанный на четком понимании как тех возможностей, которыми он располагает, так и тех сложностей и противоречий, которые характеризуют его использование в условиях современной России. Подобный подход видится продуктивной альтернативой тому достаточно упрощенному, преимущественно размещенческому подходу к данной проблеме, который отражен в настоящее время в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 г.

Далее необходимо выделить работы, посвященные обоснованию новой государственной политики регионального развития, которая, с одной стороны, отвечала бы специфике государства федеративного типа, а с другой – ориентировала экономику российских регионов, ее промышленный сектор на путь инновационного, высококонкурентного развития. Здесь необходимо отметить работы д.э.н. О.С. Сухарева. Проводимые им исследования охватывают проблематику институциональных и структурно-технологических изменений в региональных экономических системах с учетом специфики различных регионов России. Ученый в своих работах говорит о необходимости изменения инструментального аппарата и даже самой «идеологии» государственного регулирования регионального развития с переходом от традиционных инструментов, сфокусированных преимущественно на поддержке определенных направлений деятельности того или иного региона, к стратегии, ориентированной, при приоритете активного самообеспечения и саморазвития субъектов Российской Федерации [30; 31].

Исследования ученых Института экономики были направлены на позиционирование региональной политики государства как интегрального элемента экономического механизма федеративных отношений, тесно связанного со всеми иными компонентами этого механизма. Сюда относилась система бюджетного федерализма, реализация инвестиционной стратегии и социальной политики государства, использование различных «институтов развития», как федерального, так и регионального уровней [32; 33]. В проводимых исследованиях акцентировалось внимание на актуальных проблемах государственной политики регионального развития, которая многие годы, по сути, оставалась без надлежащего правового и институционального обеспечения [34].

В последнее десятилетие важным направлением исследований в Институте экономики в контексте обоснования современной модели государственной политики регионального развития стали работы по типизации и рейтингованию российских регионов [35; 36; 37]. На фоне значительного числа других подобных исследований эти работы в Институте экономики ориентировались на строго экономическое обоснование подобной типизации и ее конкретизацию в разрезе тех

институтов и инструментов государственной политики регионального развития, которые были бы наиболее эффективны в отношении соответствующих групп (типов) субъектов Федерации.

Важным продвижением в данном направлении исследований можно считать работы по типизации российских регионов с точки зрения их готовности к переходу на инновационный путь развития [38; 39]. При этом данный «фактор готовности» определялся на основе взвешенной оценки тех экономических, социальных и иных предпосылок, которые, по мнению исследователей, имеют решающее значение для утверждения инновационного тренда развития хозяйственных комплексов субъектов Федерации.

Немаловажное значение имели исследования, проводившиеся в Институте экономики по проблематике российской модели налогово-бюджетного (фискального) федерализма. В этом направлении выделялись работы В.К. Сенчагова [40], Е.М. Бухвальда [41], С.Д. Валентей, Л.Н.Лыковой [42], И.С. Букиной [43]. Так, С.Д. Валентей отмечал, что экономическая самодостаточность субъектов Российской Федерации представляет собой один из основополагающих признаков реального федерализма и ее достижение невозможно вне адекватного финансового обеспечения социально-экономического развития регионов. Подобную устойчивость гарантирует только достаточно совершенная модель бюджетного федерализма. Ее основу формирует такая система организации государственных финансов, которая обеспечивает соответствие доходных и расходных полномочий каждого уровня бюджетной системы [32, с. 12]. Однако в российских условиях реализация этого принципа наталкивается на устойчивое сохранение некоторых негативных сторон межбюджетных отношений и, как следствие, большого числа так называемых «искусственно дотационных» субъектов Федерации.

Основными направлениями исследования проблем бюджетного федерализма в Институте экономики стали такие вопросы, как развитие системы бюджетного федерализма, адекватное общей эволюции федеративных отношений; поддержание баланса выравнивающей и стимулирующей функций бюджетного федерализма и такой его основы, как практика финансового выравнивания. Сюда также следует отнести согласование механизма бюджетного федерализма с адресными инструментами государственной региональной политики, осуществляемой на основе типизации субъектов Федерации. Одним из наиболее важных выводов, сделанных сотрудниками Института, стало обоснование необходимости отказа от формально симметричной и скрыто асимметричной модели межбюджетных отношений и формирование в явном виде формализованной асимметричной модели, охватывающей всю совокупность отношений: налоговые и расходные

полномочия, налоговые и неналоговые доходы, система межбюджетных трансфертов, бюджетные кредиты и др. элементы. Предлагалось формирование нескольких моделей межбюджетных взаимодействий федерального Центра и субъектов Федерации и возможность выбора той или иной модели для субъекта Федерации в зависимости от его объективного экономического потенциала (на основе типизации регионов) и наличия активной позиции властей субъекта Федерации. Суть данной модели заключается в ее нацеленности на формирование и поддержку возможностей экономического роста регионов, эффективное использование их потенциала без ущерба менее обеспеченным регионам [44].

Нельзя пройти мимо того направления исследований, которое фактически обозначило пионерную роль Института экономики в таком направлении, как экономическая безопасность регионов России [45]. В рамках вектора пространственных исследований был также предпринят ряд работ по проблематике малых и моногородов России [46; 47]. В этих работах отмечалось, что сохранение целостности экономического пространства Российской Федерации, возрождение многих важных точек экономического роста и социально-культурного развития требуют целевых мер поддержки этих типов поселений как важного объекта государственной региональной политики. В рамках данного направления исследований и формулируемых в этой связи практических предложений акценты также делались на типизации малых и моногородов как объектов государственной поддержки на основе взаимодействия Федерации и ее субъектов, на формировании стимулов «саморазвития» этих поселений, как потенциальных точек экономического роста.

В последние годы исследования по проблематике федеративных отношений и регионального развития в Институте экономики были связаны с обоснованием необходимости и практических путей включения данного круга вопросов в формирующуюся систему стратегического планирования в стране. Формально 172-й федеральный закон закрепил основополагающую роль стратегического планирования в системе государственного и муниципального управления, однако ее практическое решение столкнулось со многими трудностями, в т. ч. и теоретико-методологического характера. В этих работах рассматривалась сущность и основные задачи стратегирования пространственного развития; роль государственной политики регионального развития как инструмента реализации приоритетов пространственной структуры экономики и, конечно, неразрывная связь пространственного стратегирования и государственной политики регионального развития с формированием долговременной перспективы (концепции) развития основ российского федерализма [48].

## Исследования проблем местного самоуправления в Российской Федерации

Социально-политические и экономические условия наложили отпечаток и на отечественные исследования вопросов местного самоуправления. В целом их содержание и направленность были обусловлены конкретно-историческими условиями, характерными для отдельных этапов развития нашего государства.

Формальное местное самоуправление, характерное для периода советской власти, долгое время ограничивало теоретические разработки этого вопроса. Тем не менее большой интерес ученых вызывали вопросы развития земства. В частности, исследователи Сектора экономической истории, изучая историю становления и развития земского движения и определяя его специфику в качестве института местного самоуправления, отмечали, что оно не могло развиваться без усилий официальных властей, а потому имело тенденцию превратиться в бюрократический придаток государственной власти. Что в результате и произошло [49, с. 3]. В целом история земства определялась как история борьбы за его негосударственный статус. Свой вклад в изучение вопросов развития земства в России в различные периоды существования Института экономики внесли такие ученые, как: заслуженный деятель науки РФ, д.э.н. Ю.Ф. Воробьев, доктора экономических наук В.Н. Кашин, Т.Е. Кузнецова, Т.Г. Семенкова; кандидаты экономических наук М.Л. Стронгина, О.М. Ежова [50, с. 3]. Этими учеными были выделены важнейшие направления исследований земского движения не только с точки зрения историко-экономического анализа, но и с позиции современных проблем, стоящих перед местным самоуправлением. Так, особое внимание было уделено таким проблемам, как: углубление демократических начал в работе земств, расширение их самостоятельности и эффективности; формирование финансовой основы земств; работа земств по развитию отдельных сфер хозяйства; взаимодействие земств между собой и с государством; региональные особенности работы земских учреждений с учетом местных особенностей и традиций. При этом особое внимание уделялось не столько хронологической истории, сколько социально-экономическому анализу, выявлению социальных сил, заинтересованных в реформах, рассмотрению влияния проводимых реформ на жизнь населения. Особое внимание уделялось изучению земской статистики. Земские исследования охватили практически всю территорию европейской части России (за исключением Крайнего Севера и Западной окраины России), что стало серьезной базой для изучения экономической истории того периода.

Конституционное закрепление местного самоуправления в качестве одной из основ российской государственности, наряду с поло-

жением о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, стало тем поворотным пунктом, который способствовал активизации внимания ученых Института экономики к проблемам местного самоуправления и функционирования системы муниципального управления в Российской Федерации.

В 1980-е годы важным направлением исследований в Институте экономики стали работы под руководством Л.В. Никифорова и коллектива авторов в составе Т.Е. Кузнецовой, С.Н. Петишкиной, М.Л. Стронгиной, М.И. Сидоровой и др. В результате изучения проблем развития города и села эти авторы пришли к выводу, что усиление взаимосвязей города и села, повышение уровня развития производства и жизни на селе перерастают в интеграцию различных сторон городских и сельских структур, в процесс социально-экономической интеграции города и села. Это создает предпосылки для углубления начал местного самоуправления в этой категории поселений [28, с. 13; 51]. При этом теоретические вопросы местного самоуправления исследовались, прежде всего в рамках процесса демократизации управления и становления институтов гражданского общества в России [52].

С созданием Центра социально-экономических проблем федеративных отношений местное самоуправление стало рассматриваться в качестве важнейшей составляющей федеративных отношений. Подобная постановка носила принципиальный характер, так как позволяла рассматривать реформирование местного самоуправления не только как необходимый элемент становления института гражданского общества, функционирующего в интересах социальной стабильности и роста качества жизни населения, но и в качестве важнейшей составляющей процесса децентрализации управления, повышения его эффективности в интересах последовательного решения хозяйственных и социальных проблем страны. Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также последующие законодательные акты, касающиеся местного самоуправления, дали новый импульс исследованиям местного самоуправления, его экономических и правовых основ.

Здесь также можно выделить блок исторических исследований. В этом направлении проводился последовательный анализ опыта и исторических уроков российского земства. Также сформировался вектор исследований, касающихся формирования теории и практики местных финансов и местного налогообложения в России во второй половине XIX и начале XX в. Эти работы осуществлялись под руководством д.э.н. И.В. Караваевой, которой принадлежит приоритет во введении в современный научный оборот архивных документов Хозяйственного департамента Министерства финансов Российской

империи 1906–1912 гг. «по земскому общественному устройству» [53, с. 273–283]. На основе исследования вопросов финансового обеспечения органов местного самоуправления уже в советский период был сделан вывод о том, что для 1922–1927 гг. были характерны быстрый рост финансовой самостоятельности и укрепление финансовой базы местного самоуправления в целом [54; 55, с. 273–283].

Исследования процессов реформирования местного самоуправления в России привели ученых Института к выводу о том, что большинство мер, принимаемых правительством РФ на этом уровне федеративных отношений, носили фрагментарный и непоследовательный, зачастую противоречивый характер, а некоторые меры были приняты с явным опозданием.

Так, укрупнение муниципалитетов раз за разом сменялось их разукрупнением и снова укрупнением; передача муниципалитетам дополнительных полномочий – их лишением; расширение налоговых полномочий – их сужением; выборность глав муниципальных образований – отказом от прямых выборов глав муниципалитетов непосредственно населением и пр. Таковы лишь некоторые наиболее явные составляющие разнонаправленных векторов реформирования местного самоуправления, на которые указывали сотрудники Центра. В результате такого шатания из одной крайности в другую основные проблемы развития российского местного самоуправления, особенно в отношении его устойчивых экономических и институциональных основ, за последние десятилетия так и не были решены. Эти проблемы, по сути, стали хроническими.

Важнейшей причиной такой ситуации является то, что муниципальная реформа фактически вывела местное самоуправление из системы федеративных отношений в Российской Федерации. Конституционное положение об отделении местного самоуправления от системы органов государственной власти было формальным лозунгом, обусловленным конкретной исторической ситуацией – желанием порвать с наследием административной экономики и иерархической системой Советов. На деле подобного отделения не произошло, а подчинение местного самоуправления государству лишь усилилось. Все призывы о местном самоуправлении и демократических началах реально привели к проблемам «распиливания» муниципальных бюджетных трансфертов, к активной распродаже муниципальной собственности, закреплению бюрократической системы распределения бюджетных средств на значительной части территории Российской Федерации.

Что касается современных проблем развития местного самоуправления, то сотрудники Центра всегда указывали, что при оценке результатов принимаемых мер всегда следует оценивать не только формаль-

ные институциональные трансформации, но и то, насколько они основаны на реальных изменениях в плане формирования экономических основ местного самоуправления. Это требовало исследований по таким важнейшим направлениям, как: специфика местного самоуправления как социально-экономического института; выделение ключевых проблем и направлений муниципальной реформы в России; финансово-бюджетные механизмы реформирования местного самоуправления; реформирование отношений собственности; становление института земельной собственности; воздействие органов муниципального управления на формирование предпринимательской среды; формирование системы муниципальной статистики; муниципальные банки и их роль в социально-экономическом развитии территорий; роль муниципально-частного партнерства в решении как хозяйственных, так и социальных вопросов местного значения и пр. [56].

В целом сформировалась устойчивая тенденция, свидетельствующая о росте несоответствия экономической базы местного самоуправления возложенным на него полномочиям (кругу вопросов местного значения), что привело к упрочивающемуся дисбалансу доходных источников местных бюджетов и их расходных полномочий. Сотрудники Центра неоднократно подчеркивали, что важнейшим аспектом реформирования местного самоуправления должна стать оптимизация круга собственных полномочий органов местного самоуправления, их четкая структуризация на межмуниципальном уровне, четкое разграничение полномочий муниципалитетов и субъектов Федерации, а также обеспеченность муниципальных полномочий необходимыми экономическими, прежде всего, финансово-бюджетными ресурсами [57].

Еще одним направлением исследования наиболее значимых вопросов функционирования российского местного самоуправления стало изучение мирового и российского опыта практики межмуниципального сотрудничества. Данный институт муниципального развития и управления традиционно трактуется, с одной стороны, как возможность добиться при решении тех или иных хозяйственных и социальных задач экономии ресурсов местных бюджетов, а с другой – как форма разрешения противоречия, заложенного в самой сущности института местного самоуправления. Это противоречие между важностью реализации демократических принципов функционирования местного самоуправления и его экономическими, прежде всего финансово-бюджетными возможностями по решению различных местных проблем. Подобное противоречие, как было показано в проведенных исследованиях, объективно по своей природе и требует адекватных форм его разрешения. Многообразные формы межмуниципального взаимодействия во многих экономически развитых странах показали

себя как наиболее эффективная форма разрешения этого противоречия. Кроме того, как свидетельствуют работы сотрудников Центра, расширение практики межмуниципального сотрудничества во многих случаях может выступить разумной альтернативой бесконечной череде разъединительных и объединительных процессов в системе муниципальных образований в регионах России.

Следуя демократическим принципам управления, сохраняя формальную независимость муниципальных образований, различные формы межмуниципального сотрудничества способствуют расширению возможностей решения вопросов местного значения в обеспечении социально-экономических интересов населения. Межмуниципальное сотрудничество также должно стать важным инструментом расширения возможностей и самого «поля» муниципального стратегирования [58, с. 145–158]. Как было показано в исследованиях Центра, из трех основных форм межмуниципального сотрудничества – ассоциативные, договорные и организационно-хозяйственные – в Российской Федерации основное внимание в настоящее время уделяется ассоциативным формам сотрудничества. Однако наличие существенных пробелов в нормативно-правовой базе, регулирующей отношения межмуниципального сотрудничества, такие как отсутствие адекватной информационно-методической поддержки муниципалитетов, сложности согласования «межмуниципальных» интересов в бюджетной политике и в сфере имущественных отношений и другие факторы, пока ставят серьезные преграды на пути практического использования в России института межмуниципального сотрудничества.

Исследования проблем местного самоуправления получили новый ракурс после принятия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Отмечалось, что стратегическое планирование на уровне муниципального звена управления стало все чаще рассматриваться в качестве важнейшей институциональной новации, эффективная реализация которой, с одной стороны, позволит решить совокупность важных вопросов пространственного развития, а с другой – позволит говорить о качественно новом этапе муниципальной реформы в Российской Федерации. Проведенные в Центре исследования позволили сделать вывод о наличии недоработок и противоречий как внутри самого 172-го ФЗ, так и в самой модели стратегического планирования, которая положена в основу названного закона.

В работах Е.М. Бухвальда, О.Н. Валентей, А.В. Одинцовой был поставлен вопрос о том, что «опциональная» модель законодательного регулирования практики муниципального стратегирования, закрепленная в 172-м ФЗ, по сути, разрушает единую «вертикаль» стратегического планирования в стране. Кроме того, указывалось, что жесткая регламентация процедур и документов стратегического планирова-

ния, необходимость строгого соответствия муниципальных программ и стратегий стратегиям и программам, разрабатываемым на уровне регионов, ставит под вопрос сам принцип самостоятельности местного самоуправления как органа публичной власти.

Анализ существующих муниципальных стратегий показал, что на фоне количественного увеличения муниципальных образований, имеющих свои стратегии, многие из принятых документов носят формальный характер, представляя собой либо копирование неких шаблонов, либо некое идеальное видение будущего муниципальных образований вне четкой привязанности к системе их стратегических целей. Формулировки таких целей и конкретных задач в стратегиях муниципальных образований не идентифицируют конкретные территории в общем муниципальном пространстве России. По сути, это (в различных вариациях) все те же задачи, решению которых должно способствовать местное самоуправление [59]. Кроме того, наблюдается (по крайней мере, на начальных этапах реализации закона о стратегическом планировании) игнорирование необходимости привлечения к разработке и реализации стратегий населения, бизнеса и общественных организаций [60; 61; 62].

Среди факторов, ограничивающих практическую реализацию стратегирования на уровне муниципального звена управления, в ходе проведенных исследований были выделены следующие моменты. Прежде всего, это неполное соответствие круга вопросов социально-экономического характера, объективно подлежащих стратегированию развития той или иной территории, полномочиям муниципальных органов исполнительной власти. Далее, это недостаток финансовых ресурсов, устойчиво сохраняющийся в условиях действующей системы межбюджетных отношений, ведущий к глубокой дотационности основной части местных бюджетов, их постоянной зависимости от вышестоящих бюджетов.

В рамках изучения социально-экономических предпосылок и основ муниципального стратегирования особым направлением стали исследования проблем малых и моногородов в контексте пространственного развития российской экономики. В исследованиях Е.М. Бухвальда, А.В. Кольчугиной, А.В. Одинцовой роль малых городов рассматривается в качестве фактора, интегрирующего пространства городской и сельской среды в производственном, транспортном и социально-инфраструктурном отношениях. При этом неизменно подчеркивается, что экономическое возрождение и дальнейшее устойчивое развитие малых городов нельзя рассматривать и решать как некую абсолютно самостоятельную задачу. Ее решение позиционируется «на стыке» многих важнейших социально-экономических проблем, стоящих перед современной Россией. В этой связи, помимо необходимо-

сти преодолеть недостаточность средств, выделяемых на поддержку малых городов, главной задачей, по мысли исследователей Института экономики, является пересмотр самой идеологии государственной политики в отношении малых городов, уход от модели вспомоществования к приоритизации обеспечения условий для «саморазвития» этой категории поселений [63; 64, с. 225].

Ученые Института неоднократно подчеркивали, что, несмотря на определенные позитивные продвижения, фактические итоги муниципальной реформы в России далеко не в полной мере воплотили те цели, ради достижения которых она была провозглашена. В этом направлении следует выделить три главные проблемы. Во-первых, это необходимость формирования стабильной законодательной базы, обеспечивающей четкое и непротиворечивое разграничение полномочий между уровнями публичной власти, включая и институты местного самоуправления. Во-вторых, это приведение в соответствие расходных полномочий муниципальных образований их доходным источникам. В-третьих, реальное приближение муниципальной власти к населению с целью укрепления природы местного самоуправления как института гражданского общества, воплощения гражданской инициативы и ответственности. Эти три проблемы и сегодня активно исследуются, поскольку относятся к числу тех, от решения которых во многом зависят не только перспективы отечественного местного самоуправления, но и позитивный тренд пространственного развития российской экономики в целом.

Важным результатом исследований ученых Института в области федеративных отношений, регионального развития, проблем местного самоуправления стало учреждение в 1995 г. издающегося до настоящего времени журнала «Федерализм» (фактически выходит с марта 1996 г.), а также публикация в 1997 г. словаря «Федерализм» – первого подобного издания в Российской Федерации.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Лепешкин А.И. Советский федерализм. М.: Юридическая литература, 1977.
2. Фейгин Я.Г. Размещение производства при капитализме и социализме. М.: Госпланиздат, 1958.
3. Сорокин Г.М. Проблемы воспроизводства и планирования социалистической экономики. М. Наука, 1976.
4. История социалистической экономики СССР. М.: Наука, 1980. Т. 7.
5. Экономический строй социализма». Т. 2. Социалистическое расширенное воспроизводство (Закономерности, интенсификация, эффективность). М.: Экономика, 1984.

6. Валентей С.Д., Бухвальд Е.М. и др. Социально-экономические основы суверенитета Российской Федерации в условиях перехода к регулируемому рынку: Научный доклад. М.: ИЭ АН СССР, 1990.
7. Валентей С.Д. Журнал «Федерализм» и «федерализм» в России // Федерализм. 2011. № 1 (61). С. 7–18.
8. Региональный хозрасчет и местный бюджет // «Знамя Ильича». (Нарофоминск). 1988. № 46, 50.
9. Бухвальд Е.М. Федерализм. Иного пути России не дано // Власть. 1997. № 3. С. 8–12.
10. Бухвальд Е.М. Перспективы российского федерализма // Проблемы прогнозирования. 1998. № 4. С. 70–77.
11. Бухвальд Е.М. Новая стратегия реформ и перспективы российской государственности // Федерализм. 1999. № 2. С. 37–60.
12. Бухвальд Е.М. Российский федерализм – стартовая проблема нового тысячелетия // Федерализм. 2000. № 1. С. 43–64.
13. Бухвальд Е.М. Российский федерализм на критическом рубеже развития // Вопросы экономики. 2008. № 9. С. 70–83.
14. Валентей С.Д. Федерализм – это наше будущее // Регионы России: национальные приоритеты. 2012. № 4. С. 30–33.
15. Валентей С.Д. Неюбилейные размышления в связи с юбилеем // Федерализм. 2016. № 1. С. 9–18.
16. Валентей С.Д., Глигич-Золотарева М.В., Лыкова Л.Н. Старые и новые проблемы российского федерализма // Федерализм. 2012. № (68). С. 7–38.
17. Экономический механизм федеративных отношений (принципы, цели, механизмы реализации). Колл. авт. под рук. С.Д. Валентей // Экономика и жизнь. 1994. № 52. С. 20–21.
18. Отношения собственности в экономическом механизме федеративных отношений. М.: ИЭ РАН, 1997.
19. Валентей С.Д., Бухвальд Е.М. Реформирование недропользования: как избежать крайностей // Законодательство и экономика. 2003. № 5. С. 19–28.
20. Бухвальд Е.М. Укрупнение регионов: перспектива или суррогат реформирования федеративных отношений // Федерализм. 2004. № 4. С. 135–152.
21. Экономические проблемы становления российского федерализма / Под ред. С.Д. Валентей. М.: Наука, 1999.
22. Бухвальд Е.М. Российский федерализм: проблемы и перспективы на рубеже XXI века. Рязань: Узорочье, 2002.
23. Инновационный путь развития для новой России / Под ред. В.П. Горегляда. М.: Наука, 2005.
24. Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы. СПб.: Алетейя, 2008.
25. Роль субъектов Федерации в формировании инновационной модели развития экономики России. М.: URSS, 2009.
26. Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Выравнивание регионов России: иллюзии программы и реалии экономики // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2016. № 1. С. 76–91.
27. Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Экономическая дифференциация регионов России: новые оценки и закономерности // Этап: Экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 1. С. 41–56.

28. Пространственный потенциал в стратегии социально-экономического развития России / Отв. ред. Л.В. Никифоров, Н.Ю. Ахапкин, Т.Е. Кузнецова и др. М.: ИЭ РАН, 2011.
29. Кузнецова Т.Е., Никифоров Л.В. О стратегии использования пространственного потенциала России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 2. С. 51–64.
30. Сухарев О.С. Региональная экономическая политика. М.: URSS, 2014.
31. Сухарев О.С. Региональная экономическая политика: структурный подход и инструменты (теоретическая постановка) // Экономика региона. 2015. № 2. С. 9–23.
32. Валентей С.Д. Экономика федеративных отношений и региональная политика // Пространственная экономика. 2009. № 4. С. 7–22.
33. Бухвальд Е.М. Политика регионального развития и реформирование российской модели бюджетного федерализма // Мир перемен. 2012. № 4. С. 67–83.
34. Валентей С.Д. Зачем России Министерство регионального развития? // Федерализм. 2015. № 3. С. 7–16.
35. Бухвальд Е.М., Валентей С.Д., Лыкова Л.Н., Бахтизин А.Р., Кольчугина А.В. Типизация субъектов Российской Федерации // В кн.: «Urbi et orbi» / Под общ. ред. Р.С. Гринберга, А.Я. Рубинштейна. СПб.: Алетей, 2014. С. 667–709.
36. Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Тренды развития российских регионов // Экономика региона. 2014. № 3. С. 9–22.
37. Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Группировка регионов федеральных округов Российской Федерации по трендам развития // Федерализм. 2015. № 4 (80). С. 131–138.
38. Валентей С.Д. Федерализм и инновационная модернизация // Федерализм. 2013. № 1. С. 7–10.
39. Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Кольчугина А.В. Готовность региональных экономик к модернизации // Федерализм. 2018. № 3. С. 143–156.
40. Сенчагов В.К. О формировании новой парадигмы бюджетной политики // Вопросы экономики. 2013. № 6. С. 152–158.
41. Бухвальд Е.М. Альтернативы российской модели бюджетного федерализма // Федерализм. 2001. № 3. С. 143–166.
42. Лыкова Л.Н. Налоговая политика и возможности экономического роста: региональный аспект // Федерализм. 2016. № 1 (81). С. 107–120.
43. Букина И.С. Парадоксы финансовой политики в РФ // Федерализм. 2014. № 2. С. 25–34.
44. Валентей С.Д., Глигич-Золотарева М.В., Лыкова Л.Н. Старые и новые проблемы российского федерализма. // Федерализм. 2012. № 4 (68). С. 7–38.
45. Сенчагов В.К., Митяков С.Н. и др. Экономическая безопасность регионов России. Нижний Новгород: Нижегородский тех. ун-т, 2014.
46. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Большие проблемы малых городов России // Самоуправление. 2014. № 10. С. 11–14.
47. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Моногорода России: от аутсайдеров к лидерам экономического развития // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 5. С. 7–21.
48. Политика регионального развития в современной России: приоритеты, институты и инструменты. М.: Институт экономики РАН. 2018.
49. Из истории земства в России / Отв. ред. д.э.н. В.Ф. Воробьев М.: Институт экономики РАН, 2000.
50. Ежова О.М. Реформы местного самоуправления в России в период 1864–1917 гг. М.: Институт экономики РАН, 1992.
51. Кузнецова Т.Е., Никифоров Л.В. О стратегии использования пространственного потенциала России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 2. С. 51–64.
52. Никифоров Л.В. Муниципальные реформы как процесс становления первичных территориальных структур гражданского общества. М.: ИЭ РАН, 1997.
53. Архипкин И.В., Караваяева И.В. Зарождение отечественной теории местных финансов // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2011. № 3. С. 273–283.
54. Губин Б.В., Караваяева И.В., Потанов В.А. Муниципальная Россия (от провинциализма к цивилизации). М.: ИЭ РАН, 2010.
55. Караваяева И.В., Архипкин И.В. Формирование органов местного самоуправления и их финансовой базы в годы НЭПа. the-books.biz/istoriya-ekonomiki-knigi/karavaeva-arhipkin-formirovanie-organov-51652.html.
56. Муниципальная реформа в России: от переходного периода к полномасштабной реализации / Отв. ред. Е.М. Бухвальд. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009.
57. Десять лет муниципальной реформы в России: итоги и перспективы. М.: Институт экономики РАН, 2014.
58. Одинцова А.В. Межмуниципальное сотрудничество: уроки зарубежного опыта // Федерализм. 2013. № 2. С. 145–158.
59. Политика регионального развития: новые приоритеты, институты и инструменты / Отв. ред. Е.М. Бухвальд. М.: Институт экономики РАН, 2018.
60. Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. № 1. С. 132–147.
61. Одинцова А.В. Проблемы институционализации стратегического планирования муниципальных образований // Проблемы развития территории. 2018. № 5 (97). С. 99–109.
62. Одинцова А.В., Валентик О.Н. Становление системы стратегического планирования в муниципальном звене управления. Доклад. М.: Институт экономики РАН, 2018.
63. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н., Кольчугина А.В., Одинцова А.В. Стратегическое планирование для малых городов России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 3. С. 53–70.
64. Кольчугина А.В. Малые и моногорода как объект стратегического планирования / в кн.: Стратегическое планирование территориального развития / Отв. ред. Е.М. Бухвальд. М.: Институт экономики РАН, 2016.

#### ABOUT THE AUTHORS

**Buchwald Evgeny Moiseevich** – Doctor of Economic Sciences, Professor, Chief Scientific Associate, Head of the Center for Federal Relations and Regional Development of the Federal State Budgetary Institution of Science – Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS). Moscow, Russia  
buchvald@mail.ru

**Valentey Sergey Dmitrievich** – Doctor of Economic Sciences, Professor; Academic Supervisor of Research Association of Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia.

**Odintsova Alexandra Vladimirovna** – Doctor of Economic Sciences, Leading Research Fellow of the Center for Federal Relations and Regional Development of the Federal State Budgetary Institution of Science – Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS). Moscow, Russia.

#### ECONOMIC PROBLEMS OF FEDERALISM, REGIONAL POLICY AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

The article discusses the main stages and key areas of research in the field of spatial development of the Soviet, and later – the Russian economy; regional policy of the state, institutions of federalism and local self-government. It was shown that these studies mainly focused on the formation of conditions and prerequisites for the fullest possible use of the special spatial factor in the development of the national economy. It focuses on the fact that the implementation of socio-political and economic reforms in Russia allowed not only to intensify research on issues of Russian federalism and local self-government as an institution of civil society, but also to outline ways to strengthen the contribution of federal relations and municipal government to solving pressing economic and social problems of the country.

**Key words:** *federalism, regions, regional policy, spatial development of the economy, local self-government.*

**JEL:** B25, L51, R10.