

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

АНДРИЧЕНКО Людмила Васильевна

д.ю.н., профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации,
заведующая Центром публично-правовых
исследований Института
законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации

БАХТИЗИН Альберт Рауфович

член-корреспондент РАН, д.э.н.,
профессор РАН,
директор Центрального экономико-
математического института РАН

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич

заместитель главного редактора, д.э.н.,
профессор, главный научный сотрудник
Центра федеративных отношений
и регионального развития Института
экономики РАН

БУКИНА Ирина Сергеевна

к.э.н., ведущий научный сотрудник
Института экономики РАН

ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич

главный редактор, д.э.н., профессор,
руководитель Научно-исследовательского
объединения Российского экономического
университета им. Г.В. Плеханова

ГОРЕГЛЯД Валерий Павлович

д.э.н., профессор, главный аудитор
Банка России

ДРУЖИНИН Александр Георгиевич

д.г.н., профессор,
главный научный сотрудник
Южного федерального университета;
ведущий научный сотрудник
Института географии РАН

ИЛЬИН Владимир Александрович

член-корреспондент РАН, д.э.н.,
профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации, научный руководитель
Вологодского научного центра РАН

КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна

д.э.н., профессор РАН,
заместитель директора по научной работе
Института народнохозяйственного
прогнозирования РАН

КУРБАНОВ Рашад Афатович

д.ю.н., профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации, заведующий кафедрой
гражданско-правовых дисциплин Российского
экономического университета им. Г.В. Плеханова

ЛЕКСИН Владимир Николаевич

д.э.н., профессор, главный научный сотрудник
ФИЦ «Информатика и управление» РАН

ЛОБАНОВ Иван Васильевич

к.ю.н., доцент, ректор Российского
экономического университета им. Г.В. Плеханова

ЛЫКОВА Людмила Никитична

д.э.н., профессор, главный научный сотрудник
Института экономики РАН

МАЕВСКИЙ Владимир Иванович

академик РАН, д.э.н., профессор, заведующий
Сектором теоретических и прикладных
проблем воспроизводства Института
экономики РАН

МАКАРОВ Валерий Леонидович

академик РАН, д.ф.-м.н., профессор, научный
руководитель Центрального экономико-
математического института РАН

ОДИНЦОВА Александра Владимировна

д.э.н., заведующий Центром федеративных
отношений и регионального развития
Института экономики РАН

ПОЛТЕРОВИЧ Виктор Меерович

академик РАН, д.э.н., профессор, руководитель
научного направления «Математическая
экономика» Центрального экономико-
математического института РАН

ШВЕЦОВ Александр Николаевич

д.э.н., профессор, главный научный сотрудник
ФИЦ «Информатика и управление» РАН

ШАКИРОВА Диана Фаридовна

ответственный секретарь

Учредитель:

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Российский экономический университет имени Г.В.Плеханова»

FEDERALISM

Theory. Practices. History

3 (123), 2026, Vol. 31

EDITORIAL BOARD

ANDRICHENKO Lyudmila V.

Dr. Sc. (Law), Professor,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Head of the Center for Public Law Research
of Institute of Legislation and Comparative
Law under the Government
of the Russian Federation

BAKHTIZIN Albert R.

Corresponding Member of the RAS,
Dr. Sc. (Econ.), Professor of the RAS, Director of
Central Economics and Mathematics Institute
of the RAS

BUKHVALD Eugeny M.

Deputy Editor in Chief, Dr. Sc. (Econ.), Professor,
Chief Researcher of the Center for Federal
Relations and Regional Development of Institute of
Economics of the RAS

BUKINA Irina S.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher of Institute of
Economics of the RAS

VALENTEY Sergey D.

Editor in Chief, Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head
of the Research Association of Plekhanov Russian
University of Economics

GOREGLIAD Valeriy P.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Auditor of Bank
of Russia

DRUZHININ Alexander G.

Dr. Sc. (Geography), Professor,
Chief Researcher of the Southern Federal
University; Leading Researcher of the Institute of
Geography of the RAS

ILYIN Vladimir A.

Corresponding Member of the RAS, Dr. Sc.
(Econ.), Professor, Honored Scientist of Russian
Federation, Scientific Director of Vologda Research
Center of the RAS

KUZNETSOVA Olga V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor of the RAS, Deputy
Director for Scientific Work of Institute for
Economic Forecasting of the RAS

KURBANOV Rashad A.

Dr. Sc. (Law), Professor, Honored Lawyer of the
Russian Federation, Head of the Department
of Civil Law Disciplines of Plekhanov Russian
University of Economics

LEKSIN Vladimir N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher
of Federal Research Center
“Computer Science and Control” of the RAS

LOBANOV Ivan V.

Cand. Sc. (Law), Associate Professor, Rector
of Plekhanov Russian University of Economics

LYKOVA Lyudmila N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher
of Institute of Economics of the RAS

MAEVSKIY Vladimir I.

Academician of the RAS, Dr. Sc. (Econ.),
Professor, Head of the Subcenter of Theoretical
and Applied Problems of Reproduction of Institute
of Economics of the RAS

MAKAROV Valeriy L.

Academician of the RAS,
Dr. Sc. (Physics and Mathematics), Professor,
Scientific Adviser of Central Economics and
Mathematics Institute of the RAS

ODINTSOVA Alexandra V.

Dr. Sc. (Econ.), Head of the Center for Federal
Relations and Regional Development of Institute of
Economics of the RAS

POLTEROVICH Victor M.

Academician of the RAS, Dr. Sc. (Econ.),
Professor, Head of Scientific Research
“Mathematical Economics” of Central Economics
and Mathematics Institute of the RAS

SHVETSOV Alexander N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher of
Federal Research Center “Computer Science and
Control” of the RAS

SHAKIROVA Diana F.

Secretary of the Board

Founder:

Plekhanov Russian University of Economics

СОДЕРЖАНИЕ

○ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

ЛАВРОВСКИЙ Б.Л.

Макроэкономический прогноз в системе индикативного планирования в России.....	5
---	---

○ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА М.В.

На пути к внедрению методов индикативного планирования в управление российской экономикой.....	22
--	----

○ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

БУХВАЛЬД Е.М., ВАЛЕНТИК О.Н.

Нужны ли новые Основы местного самоуправления в России?	36
---	----

КИСКИН Е.В.

Статус главы муниципального образования: тенденции законодательного регулирования на федеральном и региональном уровне	53
--	----

○ ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ

ХАРАЕВА О.А., ЧУДИНОВСКИХ О.С.

Организованный набор как альтернатива системе патентов в регулировании трудовой миграции: российский контекст и зарубежный опыт	76
---	----

○ АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

ТРОФИМОВА Я.В.

Легитимность института софинансирования	95
---	----

○ МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

КОЛЕСНИКОВ Д.А.

Сравнительно-правовой анализ нормативного регулирования деятельности законодательных органов власти субъекта Российской Федерации на примере Новосибирской области	109
--	-----

CONTENTS

○ QUESTIONS OF THEORY

LAVROVSKII B.L.

Macroeconomic Forecasting in the Indicative Planning System in Russia 5

○ SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS

GLIGICH-ZOLOTAREVA M.V.

Towards Implementing Indicative Planning Methods in the Management
of the Russian Economy 22

○ LOCAL AUTONOMY

BUKHVALD E.M., VALENTIK O.N.

Do We Need New Fundamentals of Local Self-Government in Russia? 36

KISKIN E.V.

The Legal Status of the Head of a Municipality:
Trends in Federal and Regional Legislation 53

○ RANGES OF SECURITY

KHARAEVA O.A., CHUDINOVSKIKH O.S.

Organized Recruitment as an Alternative to the Patent System in the
Regulation of Labor Migration: the Russian Context and International
Experience 76

○ ANALITICAL NOTES

TROFIMOVA Y.V.

Legitimacy of the Co-Financing Institution..... 95

YOUNG SCIENTISTS

KOLESNIKOV D.A.

A Comparative Legal Analysis of the Regulation of Regional Legislative
Bodies in the Russian Federation: the Case of Novosibirsk Region..... 109

Б.Л. ЛАВРОВСКИЙ

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПРОГНОЗ В СИСТЕМЕ ИНДИКАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ^{*)}

Надежность и обоснованность решений, принимаемых на национальном уровне в рамках индикативного планирования, во многом определяются достоверностью макроэкономического прогноза. Основной замысел статьи состоит в разработке подхода к прогнозным расчетам, при котором для случая межотраслевых и упрощенных макроэкономических моделей существует возможность оценить вероятность выполнения целевых показателей (надежность решения), а также превратить эти показатели в объект оптимизации. Инструментом купирования угроз, обусловленных неконтролируемыми процессами в прогнозном периоде, в рассматриваемых моделях выступает тот или иной объем инвестиционного ресурса. Применительно, например, к модели межотраслевого баланса межотраслевое распределение заданного объема инвестиций в оптимальном плане строится таким образом, чтобы в максимально возможном числе реализаций случайной матрицы прямых материальных затрат соответствующие программным заданиям (вектору конечной продукции) объемы производства были обеспечены мощностями.

Ключевые слова: Россия, индикативное планирование, макроэкономический прогноз, надежность решения, инвестиции, модель межотраслевого баланса, упрощенная макроэкономическая модель.

JEL: E37

Постановка вопроса

Во многих странах современная экономическая политика строится в духе индикативного планирования — интеграции (координации) деятельности, согласования интересов всех слоев общества, участников рынка под эгидой государства с использованием его мягкой силы во имя реализации неких национальных целей. Стремление к кон-

^{*)} Статья подготовлена по плану НИР Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, проект «Модели и методы исследования социально-экономического развития многоуровневой пространственной системы Российской Федерации в современных условиях», номер темы в ГЗ FWZF-2026-0013, регистрационный номер НИОКТР № 1025031900028-1.

солидации ресурсов частного и государственного капитала (с разной степенью глубины и охвата по странам) мало связано со сложившейся ролью государства в экономике. Как видно на примере государственных расходов, эта роль даже в сравнительно однородной группе индустриально-развитых стран в достаточной степени разнится (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Государственные расходы в ряде индустриально развитых стран
(в % к ВВП)

Страна	1960	1980	1990	1990	2000	2025
Австралия	21	34	35	23	23	27
Австрия	36	48	39	51	51	55
Франция	35	46	50	50	52	57
Германия	32	48	45	46 (1991 г.)	48	50
Италия	30	42	53	53	46	51
Ирландия	28	50	41	—	31	21
Япония	17	32	31	—	35 (2005 г.)	39 (2024 г.)
Норвегия	30	32	55	53	42	49
Швеция	31	32	60	70 (1993 г.)	53	50
Швейцария	17	33	34	28	32	10
Великобритания	32	43	40	35	35	44 (2024 г.)
Южная Корея	—	—	—	20	24	36 (2023 г.)
США	27	31	33	35	32	34
Россия	—	—	—	—	—	48,5 (2023 г.)

Составлено по: [1–3].

Примечание. Данные о доле государственного сектора в российской экономике противоречивы и различаются в разных источниках [4]. Оценки доли государственного сектора в ВВП России за период 2000–2020 гг., предлагаемые экспертами МВФ, ЕБРР и фонда *Prosperity Capital Management*, принимают достаточно близкие друг другу значения и характеризуются схожей динамикой в течение длительного периода времени [5].

Надежность и обоснованность решений, принимаемых на национальном уровне в рамках индикативного планирования, во многом определяются достоверностью макроэкономического прогноза, способностью предвидеть риски и угрозы, порождаемые неконтролируемыми событиями программного периода. Фундаментальное и неустранимое свойство будущего — неопределенность — применительно к прогнозам

проявляется объективно в существовании множества (интервала) возможных значений каждого из макроэкономических показателей.

Вместе с тем общество отнюдь не беспомощно, казалось, перед фатальными обстоятельствами. Успех или провал проводимой политики зависит от наличия рычагов в структурах управления, способных регулировать меру отклонения от заявленных целей и замыслов, возможности *заранее* выстраивать систему защитных ограждений (заслонов), препятствующих появлению нежелательных с геостратегических, политических или социальных точек зрения значений темпов или объемов, скажем, ВВП.

Многие авторитетные международные и национальные организации наряду с анализом ретроспективы занимаются прогнозными исследованиями. Оценки Всемирного банка, ОЭСР, МВФ, ООН и др. включают часто разделы, связанные с факторами роста, в частности, со стимулированием инвестиций¹. Евразийский банк развития (ЕАБР) регулярно публикует прогнозы макроэкономического развития государств-участников, включая Российскую Федерацию. В основе инструментария лежит структурная динамическая макроэкономическая модель общего равновесия².

В статье Ю.В. Белецкого рассматриваются подходы и модели макроэкономического прогнозирования, используемые международными организациями (Секретариат ООН, Всемирный банк, МВФ и ОЭСР), с учетом их структурных особенностей и исторической эволюции [6]. Долгосрочному прогнозированию глобальной социально-экономической динамики посвящена монография, подготовленная в ИМЭМО РАН в начале 2010-х гг. [7]. Обзор методов экономического прогнозирования и управления долгосрочным развитием в мировой практике и государствах — членах Евразийского экономического союза, а также критика ряда методов прогнозирования представлены в докладе, подготовленном Евразийской экономической комиссией в 2024 г.³ В обширном онлайн-учебнике по прогнозированию представлен обзор методов, а также информация о каждом из них⁴. Краткий обзор и классификация подходов к прогнозированию, разработанных различными российскими научными организациями, государственными органами, а также коммерческими компаниями преимущественно в нулевые годы, представлен в работе [8]. Методологические аспекты прогнозирования, связанные с точностью и надежностью прогнозов, рассматриваются в статье [9].

Несколько упрощенно можно свести суть методологии и практики макроэкономического прогнозирования в России к следующему:

¹ Global Economy in the Shadow of War. URL: <https://www.imf.org/en/publications/weo/issues/2026/04/14/world-economic-outlook-april-2026>; OECD global long-run economic scenarios: 2025 update. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/economic-outlook/long-run-economic-scenarios-2025-update.html>; Global Economic Prospects. June 2026. Washington, DC. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/5740355b-6f22-4c1f-a21f-015d5ff2192f/content>

² Макроэкономический прогноз 2024–2026 / Евразийский банк развития. URL: https://eabr.org/upload/iblock/39f/Макроprognoz_iyun_2024_RU.pdf

³ Доклад «Методы прогнозирования развития экономики, в том числе с учетом трансграничных последствий принимаемых решений в области макроэкономической политики». URL: <https://eec.eaunion.org/upload/clcr/6.2.4.pdf>

⁴ Hyndman R.J., Athanasopoulos G. Forecasting: principles and practice. 3rd edition. Melbourne: OTexts, 2021. URL: <https://otexts.com/fpp3/>

как сложатся обстоятельства (экспортная цена нефти, курс доллара, внешнеэкономическая конъюнктура, др.), *так и будет*. При оптимистическом взгляде на будущее можно рассчитывать на сравнительно высокие темпы роста ВВП, при пессимистическом — на низкие. Привлечение специального методического инструментария, дополненного квалификацией, опытом, интуицией разработчиков, превращает качественные суждения в конкретные прогнозные величины. Используемый на практике сценарный подход является отражением этой методологии.

Неопределенность, точнее ее негативная сторона, *проявляется в риске неосуществимости целевых программных целей*. В системе индикативного планирования контроль над ситуацией, мерой отклонения фактических показателей от целевых требует ясного представления о соотношении программного индикатора и объема ресурсов, необходимого для его достижения. Особое значение в этой связи приобретают граничные характеристики — минимально допустимая динамика продукта и надежно обеспечивающий ее объем ресурсов.

Основной замысел статьи состоит в разработке подхода к прогнозным расчетам, при котором для случая межотраслевых и упрощенных макроэкономических моделей существует возможность:

- оценить вероятность выполнения целевых показателей (надежность решения);
- превратить показатели надежности решения в объект оптимизации.

Одновременно ставится вопрос о целесообразности представления результатов прогнозных расчетов в форме, лучше отвечающей природе неопределенности (более адекватной), чем это принято.

Фрагменты практики макроэкономического прогнозирования

Среди инструментов индикативного планирования, как уже отмечалось, особое место занимает макроэкономическое прогнозирование, если оно тем более исходит из правительственных или околоправительственных кругов. Вбирая в себя все многообразие перспективных конкретных динамических и структурных сдвигов, ограниченное число согласованных между собой прогнозных макропоказателей, оно позволяет крупными мазками, концентрированно выразить представление о будущем развитии, вероятных его параметрах. Потребность заглянуть в завтра с очевидностью присуща далеко не только участникам рынка, но и для потенциальных инвесторов является первостепенной.

К настоящему времени в Российской Федерации наряду с экспертным сообществом, академическими институтами к наиболее авторитетным относятся прогнозные исследования, осуществляемые Министерством экономического развития Российской Федерации¹

¹ В последнее время прогнозы Минэкономразвития приобрели характер законотворческой деятельности. Правительство внесло в Государственную Думу прогноз социально-экономического развития Российской Федерации в составе пакета законопроектов о федеральном бюджете на 2025–2027 гг. (URL: https://economy.gov.ru/material/news/pravitelstvo_vneslo_v_gosudarstvennuyu_dumu_prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_na_2025_2027_gg.html).

и Центральным банком России. В рамках обоснования ключевой ставки прогнозы Банка России включают предположения о предстоящих средне- и долгосрочных трендах в российской и мировой экономике относительно динамики ряда макроэкономических показателей. Привлекаемые высшими органами государственной (и финансовой) власти авторитетные эксперты с учетом растущих вызовов и возможностей при проектировании (видении) перспективной макроэкономической панорамы опираются, с одной стороны, на складывающиеся тенденции, а с другой — на требования очертить *привлекательный* образ будущего¹.

С появлением новых обстоятельств разрабатываются актуальные, забываются старые прогнозы. Важно, хотя это не особенно принято, спустя время оценить близость фактической и прогнозной динамики, тем самым укрепить или, наоборот, ослабить веру (инвестора) в существующие практики прогнозных расчетов. С этой целью сопоставим результаты прогнозов относительно динамики ВВП Банка России, Минэкономразвития России, а также известного прогноза ВЭБ на период 2024–2027 гг. (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Темпы прироста ВВП России (в %)

Разработчик	Факт (Росстат)	База (Источники)	Прогноз			
	2023	2023	2024	2025	2026	2027
Банк России (среднесрочный прогноз, базовый сценарий)	4,1	3,6	3,5– 4,0	0,5– 1,5	1,0– 2,0	1,5– 2,5
Институт исследований и экспертизы ВЭБ (прогноз на 2024–2027 гг.)	4,1	3,6	3,7	2,6	2,4	2,1
Минэкономразвития России (Прогноз на 2025 г. и плановый период 2026 и 2027 годов, базовый вариант)	4,1	3,6	3,9	2,5	2,6	2,8
Росстат	4,1	—	4,9	1,0	—	—

Составлено по: [10–12].

¹ Чтобы вдохновить общество, мобилизовать его созидательную энергию, образ среднесрочного будущего, не говоря уже о долгосрочном, в системе индикативного планирования не может не быть привлекательным. Тем более, что прогнозы Министерства экономического развития Российской Федерации и Банка России рассчитываются с учетом достижения целевых показателей, заданных Президентом. Например, в прогнозе на 2025 год и плановый период 2026–2027 годов прямо указано, что «при разработке прогноза учитывалась необходимость достижения целевых показателей и задач, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309...» (URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/410371974/>).

Расхождения между всеми этими прогнозами *нельзя считать несущественными*. По данным Банка России, в течение 2025–2027 гг. тренд — заметно нарастающий, по данным Минэкономразвития — чуть нарастающий, практически пологий, по данным ВЭБ — падающий. Единственный год, когда наблюдается консенсус, — это 2024 г. Разработчики единодушно предполагают рост не хуже, но и не многим лучше, чем в предшествующем (базовом) году. Но уже в 2025 г. разница в прогнозных темпах, скажем, между Банком России и Минэкономразвития — более чем вдвое, к 2027 г. темпы сближаются. Фактическая ситуация в 2024 г. оказалась весьма близка к прогнозной (чуть лучше); в 2025 г. предугадана только Банком России, у остальных разработчиков оценки оказались чересчур оптимистичными.

Вероятностная природа макроэкономического прогноза при господствующих ныне практиках представлена серией сценарных расчетов. В каждом из сценариев, считающихся по умолчанию равновероятными, динамика ВВП достаточно жестко привязана к значениям экзогенных параметров, представленным в посылках. К этим параметрам относятся прежде всего экспортные цены на нефть, курс доллара, показатели внешнеэкономической деятельности и др. Непременной исходной базой являются также данные, касающиеся инвестиций в основной капитал и нормы накопления (инвестиции в основной капитал/объем ВВП). Обычно различают посылки при оптимистическом, пессимистическом (консервативном) и промежуточном (основном, базовом) взглядах на будущее. Например, в базовом сценарии (варианте) Минэкономразвития объем нефтегазового экспорта сокращается (наряду с изменениями остальных переменных) с 239,7 млрд долл. в 2024 (исходном) г. до 233,6 млрд долл. к 2027 г., и среднегодовые темпы прироста ВВП за период 2025–2027 гг. составляют 2,63%. В консервативном варианте объем нефтегазового экспорта сокращается до 199,4 млрд долл., и среднегодовые темпы прироста ВВП — 1,75%. Как именно, на базе каких алгоритмов переплавляются значения экзогенных параметров в конкретные показатели динамики ВВП — отдельная интригующая тема.

К выявленным в прогнозных расчетах едва ли не качественным различиям относительно даже ближайшей перспективы добавляются корректировки уже сделанных прогнозов с учетом новых обстоятельств (табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Прогнозная динамика ВВП на 2026–2028 гг. (Минэкономразвития, предшествующий и скорректированный варианты) (в %)

Темп прироста ВВП (базовый сценарий)	2026	2027	2028	2029
Предшествующий прогноз (до 2028 г.), сентябрь 2025 г.	1,3	2,8	2,5	—
Новейший прогноз (до 2029 г.), 12 мая 2026 г.	0,4	1,4	1,9	2,4

Составлено по: [13; 14].

Как видно, *корректировка весьма существенная*. Принцип привлекательности будущего в свежем прогнозе сохранен в том смысле, что год от года динамика продукта улучшается. В предшествующем сценарии разработчики, предполагая, видимо, ухудшение некоторых условий, чуть понизили темп роста ВВП в 2028 г.

Прогнозные оценки. Методологические замечания

Годовой темп прироста ВВП, как, впрочем, и любой другой приростной макроэкономический показатель, зависит от быстро меняющейся текущей конъюнктуры, и рассчитывать на устойчивое его движение едва ли возможно. В этом смысле попытки сколько-нибудь достоверно оценить перспективные значения показателей динамики ВВП в годовом исчислении, по нашему мнению, обречены, совпадения в отдельных случаях (Банк России в 2025 г.) носят характер случайных. Более того, эти усилия *могут нанести вред престижу разработчиков*, порождая сомнение в обоснованности прогнозного инструментария.

Расчеты на перспективу не могут и не должны строиться в той же самой системе координат, что и в настоящем, требуют адекватного отображения времени, точнее, изменения традиционных представлений об единичном временном отрезке. Речь идет об исчислении перспективных оценок для больших, чем это обычно принято, интервалов времени, в течение которых конъюнктурные всплески (подъема и спада) взаимно погашают друг друга. В этом случае появляется возможность рассчитать прогнозный (среднегодовой) показатель динамики ВВП без потери качества.

Такой подход не противоречит интересам крупного инвестора (не биржевого спекулянта), для которого имеют значение, по-видимому, не столько детализированные во времени данные, сколько сведения, касающиеся общего перспективного «настроения рынка», емкости глобального спроса на разумную перспективу. Кроме того, и это, пожалуй, главное, профессионализм разработчиков, их квалификация, накопленный опыт сделали возможным ощутимо сблизить расчетные и реальные показатели динамики ВВП в целом уже на 3-летнем горизонте прогнозирования (табл. 4).

Т а б л и ц а 4

Фактические и прогнозные оценки ВВП по вариантам

Вариант	Среднегодовые темпы прироста ВВП по периодам, %		
	2016–2018	2019–2021	2020–2022
Базовый	1,66	2,03	0,87
Консервативный	0,86	1,43	0,52
Факт	1,59	1,74	0,53

Составлено по: [15–17].

Как видно, в период в 2016–2018 гг. прогнозные и фактические темпы роста ВВП практически совпали в базовом сценарии, в 2020–2022 гг. — в консервативном, в 2019–2021 гг. — близки в консервативном (напомним, сценарии считаются равновероятными).

Предлагаемая «реформа» методологии прогнозирования не ограничивается принципиальным отказом от расчетов перспективы в годовом исчислении. Действительная ценность прогнозов, по нашему мнению, состоит в *разграничении возможного и достоверного*, вычленении из всего упорядоченного множества сценарных условий — граничных (наименее благоприятных), соответствующих минимальным значениям темпов роста продукта. Распознавание граничных условий дает возможность следовать известному принципу: «Надеясь на лучшее, готовиться к худшему». Самым мрачным следствием решений, вытекающих из недостоверного (иллюзорного) представления о будущем, является падение жизненного уровня населения. Это означает, что в рамках индикативного планирования нужно ставить и решать такие задачи, которые, по крайний мере, не снизят этот уровень.

Концептуально близким к развиваемым идеям является *консервативный вариант сценария*, который *фактически и должен стать основным*, если не единственным. Любопытно, что новейшая политика Минэкономразвития, касающаяся прогнозных расчетов, идет именно в этом направлении. В Приказе Минэкономразвития России «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке, корректировке, осуществлению мониторинга среднесрочного прогноза...» в п. 3 сказано:

«Прогноз разрабатывается в двух основных вариантах — базовом и консервативном:

- базовый вариант характеризует основные тенденции и параметры развития экономики в условиях консервативного изменения внешних условий;
- консервативный вариант разрабатывается на основе консервативных оценок темпов экономического роста с учетом возможности ухудшения внешнеэкономических условий»¹.

Из приведенной формулировки понять, чем отличается базовый вариант от консервативного, не представляется возможным. В сущности, речь идет об одной единственной парадигме: отказе разработчиков в принципе от много лет существовавших трех версий прогноза, в том числе опирающейся на оптимистический взгляд на будущее.

¹ Приказ Минэкономразвития России от 6 мая 2026 г. № 367 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке, корректировке, осуществлению мониторинга среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 30 июня 2016 г. № 423». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_534008/

Моделирование неопределенности в модели межотраслевого баланса

Исследования по модели межотраслевого баланса в вероятностной постановке в стране проводились и проводятся. Одной из первых является работа Э.Б. Ершова [18]. Большая работа по экспериментальному изучению свойств статической модели межотраслевого баланса проведена в ЦЭМИ [19]. Постановка задач с элементами оптимизации осуществлялась в ИЭОПП¹. В последние годы работа в этом направлении перемещается в сторону уже динамических межотраслевых моделей [20].

В рамках статической модели межотраслевого баланса вектор валовых выпусков X , как известно, определяется по формуле:

$$X = (E - A)^{-1} * \hat{\lambda} Y, \quad (1)$$

где A — матрица прямых материальных затрат;

Y — структура конечной продукции;

E — единичная матрица;

$\hat{\lambda}$ — желаемое (в духе индикативного планирования) значение интенсивности выпуска конечной продукции.

Предположим, что из экзогенных параметров случайными дискретными величинами, заданными на конечных отрезках с некоторым, например, равномерным законом распределения вероятностей, являются коэффициенты матрицы A . Всякой реализации случайных величин однозначно соответствует вектор валовых выпусков X . При сопоставлении случайного вектора X и вектора наличных мощностей на начало года M может оказаться, что в каком-то числе наблюдений (имитаций) решение является допустимым в том смысле, что выполняется условие:

$$X \leq M \quad (2)$$

В остальных случаях по крайней мере одна компонента вектора X превосходит соответствующую величину производственной мощности, значение $\hat{\lambda}$ не может быть достигнуто.

В рамках *пассивного подхода* к моделированию неопределенности существует возможность оценить вероятность того, что объемы производства, соответствующие желаемому значению $\hat{\lambda}$, обеспечены наличными мощностями. Однако какие-либо рычаги воздействия на значение вероятности, надежность в этом смысле решений здесь отсутствуют, задача управления, оптимизации не ставится, соотношение между потребностью в ресурсах мощностей и их наличием зависит от случая.

В русле *активного подхода* поставим задачу таким образом, чтобы показатели надежности решения стали объектом оптимизации. Модель формулируется следующим образом:

$$\sum_{i=1}^m q_i \Delta M_i \leq K \quad (3)$$

¹ Березин С.А., Лавровский Б.Л. Вероятностные модели оптимизации: учебное пособие / Новосибирский государственный университет. Новосибирск: НГУ, 1980. 51 с.

$$\lambda^l = \min_i \frac{M_i^0 + \Delta M_i}{z_i^l}, l = 1, \dots, N; i = 1, \dots, m \quad (4)$$

$$\Delta M_i \geq 0, i = 1, \dots, m \quad (5)$$

$$P\{\lambda \geq \hat{\lambda}\} - \max, \quad (6)$$

где i – индекс отрасли;

l – индекс наблюдения (реализации) случайных величин;

K – общий объем инвестиций на расширение мощностей в прогнозном периоде;

q_i – удельные инвестиции в отрасли i ;

E – единичная матрица.

Величина $z_i^l = \left((E - A^l)^{-1} Y \right)_i$ соответствует объему производства в отрасли i при реализации l с единичной интенсивностью выпуска конечной продукции.

Поясним смысл модели. Всякой реализации случайной матрицы A и всякому допустимому в смысле (3) вводу мощностей ΔM однозначно соответствует интенсивность выпуска конечной продукции, которая *гарантированно* может быть исполнена на мощностях $M^0 + \Delta M$. Гарантированный уровень интенсивности λ^l при реализации матрицы A^l определяется по формуле (4). В качестве оптимального выбирается вектор ΔM такой, что вероятность выполнения задания по конечной продукции $\hat{\lambda}$ достигает максимального значения. Иначе говоря, межотраслевое распределение инвестиций на создание новых мощностей строится в оптимальном плане таким образом, чтобы в максимально возможном числе реализаций случайной матрицы A соответствующие заданию $\hat{\lambda}$ объемы производства были обеспечены мощностями.

Рассмотрим важный предельный случай, когда задание по конечной продукции $\hat{\lambda}$ устанавливается на минимальном уровне λ^* . Для его выполнения с вероятностью, близкой 1, требуется объем капитальных вложений K^* . Тогда данный минимальный уровень можно рассматривать как граничный; рассчитывать на то, что при условии $K \geq K^*$ фактическая интенсивность выпуска конечной продукции окажется больше, но никак не меньше λ^* .

В данной постановке гарантом (условием) того, что «хуже не будет» выступают масштабы инвестиционной деятельности. Снижение этих масштабов относительно K^* ослабляет гарантии или приводит к необходимости уменьшения значения λ^* . В духе модели (3) – (6) возможны различные постановки, в ряде случаев сводящиеся к задачам линейного программирования [21].

Прогноз на базе упрощенной макроэкономической модели

При построении прогнозного инструментария исходим из следующего тривиального утверждения. Прирост продукта ΔY определяется (при известных предположениях относительно всех иных ресурсов

и величины спроса) общим объемом инвестиций в основной капитал I в течение рассматриваемого периода и величиной инвестиций, приходящейся на единицу прироста продукта — приростной капиталоемкостью $\bar{k}$. Представим расчет показателя $\bar{k}$ следующим образом¹:

$$\bar{k} = \frac{I}{\Delta Y} = \frac{I}{\bar{Y}} : \frac{\Delta \bar{Y}}{\bar{Y}} = \frac{S}{G} \quad (7)$$

где $\Delta \bar{Y} = \bar{Y}^t - \bar{Y}^{t-1}$ — прирост ВВП в абсолютном выражении в году t ;

I — инвестиции в основной капитал;

$S = \frac{I}{\bar{Y}}$ — норма накопления;

$G = \frac{\Delta \bar{Y}}{\bar{Y}}$ — прирост ВВП по отношению к его объему в году t соответственно.

В дальнейшем с целью связать на базе одного уравнения динамику ВВП с инвестиционными факторами, ее определяющими, будем пользоваться, не меняя названия «приростная капиталоемкость», смещенным ее значением k :

$$k = \frac{I}{\bar{Y}} : \frac{\Delta \bar{Y}}{\bar{Y}^{t-1}}, \quad (8)$$

где $\bar{Y}$ — темп прироста ВВП в году t .

Поскольку разница в величинах $\bar{Y}$ и $\bar{Y}^{t-1}$ не превышает обычно 3,5–5,0%, сколько-нибудь серьезные искажения при исчислении приростной капиталоемкости на базе уравнения (8) практически исключены.

Будем считать, что параметр k является случайной дискретной величиной, заданной на конечном отрезке. Каждой его реализации k^l при заданном объеме инвестиций I однозначно соответствует темп прироста ВВП γ^l . Тогда одна из возможных задач ставится следующим образом:

$$\gamma^l = \frac{I}{\bar{Y}^l} / k^l = 1, \dots, N \quad (9)$$

$$P\{\gamma \geq \hat{\gamma}\} - \max, \quad (10)$$

где $\hat{\gamma}$ — заданное значение динамики продукта.

Модель (9) — (10) не является в действительности оптимизационной, управление надежностью решения здесь отсутствует. Конкретной величине I соответствует определенное число испытаний, при которых динамика ВВП не ниже заданного уровня. Особое значение имеют граничные характеристики: γ^* — минимальное значение темпов прироста ВВП, I^* — соответствующий ему объем инвестиций, обеспечивающий высокий уровень надежности.

Обратимся к опыту сделанного нами прогноза на 15-летний период, включающий три последовательно сменяющие друг друга стадии — эволюционную (2021–2025 гг.), структурной трансформации (2026–2030 гг.), ускоренного роста (2031–2035 гг.) [24]. Прогнозные расчеты опираются

¹ Соотношение (7) приведено в работах [22; 23].

исключительно на соотношение (8) в традиционной детерминистской постановке. Сопоставим прогнозные и фактические оценки применительно к эволюционной стадии (табл. 5).

Т а б л и ц а 5

**Фактические и прогнозные оценки ряда показателей
(эволюционная стадия)^{*)}**

Показатели	Базовый период	Прогноз	Факт
	2016–2020	2021–2025	2021–2025
Среднегодовые темпы прироста ВВП, %	0,85	0,90–1,19	2,7
Средняя за период норма накопления, %	21,4	21,5	20,8 ^{**)}
Средняя за период приростная капиталоемкость, долл./долл.	25,2	18–24	7,7

^{*)} Фактические оценки рассчитаны автором на базе данных Всемирного банка [25].

^{**)} Норма накопления в 2025 г. – 19,9% (оценка)

Как видно, главный (но не единственный) просчет, касающийся факторов роста, связан с показателем приростной капиталоемкости, фактическое значение которого *оказалось существенно ниже прогнозного*. Это обстоятельство применительно к динамике ВВП породило крайне неожиданный результат. Но парадоксальным образом выявленные расхождения отнюдь не ставят под сомнение корректность используемого подхода к прогнозированию, обоснованность его методической базы.

Сложившаяся с 2022 г. ситуация потребовала серьезных государственных усилий, беспрецедентной бюджетной поддержки ряда отраслей перерабатывающей промышленности. В соответствии с данными Росстата, норма накопления выросла с 19,2% в 2021 г. до 20,3% – 22,3% в 2022–2024 гг. соответственно. Но главное, пожалуй, в том, что по экспертным данным с начала 2022 г. предприятия оборонно-промышленного комплекса перешли на двух- и трехсменный график работы¹.

Увеличение коэффициента сменности работы оборудования, мобилизация латентных до времени мощностей сформировали прежде всего в 2023–2024 гг. *капиталоекономный тип развития*. Закономерным следствием стало кратное снижение приростной капиталоемкости с 25,2 долл./долл. в 2016–2020 гг. до 6,6 долл./долл. в 2021–2024 гг. и 7,7 долл./долл. в 2021–2025 гг. Одновременно не стал неожиданностью едва видимый рост ВВП уже в 2025 г., свидетельствующий в основном об исчерпании мобилизуемых за счет увеличения сменности резервов. Обусловленные экстраординарными обстоятельствами и усилиями такого рода краткосрочные шоки едва ли поддаются прогнозированию в принципе.

¹ Гособоронзаказ растет и будет расти. URL: [https://oborona.ru/product/zhurnal-nacionalnaya-oborona/gosoboronzakaz-rastet-i-budet-rasti-45671.shtml%";](https://oborona.ru/product/zhurnal-nacionalnaya-oborona/gosoboronzakaz-rastet-i-budet-rasti-45671.shtml%) «На нужды фронта»: каких результатов достигла российская оборонная промышленность в 2023 г. URL: <https://russian.rt.com/russia/article/1250421-proizvodstvo-vooruzheniya-oboronka-opk-svo>

Заключение

Исполнение целей и задач, принятых в рамках индикативного планирования, во многом зависит от угроз, связанных с неконтролируемыми процессами в прогнозном периоде. Купирование этих угроз предполагает наличие инструментов, обеспечивающих надежность принятых решений. В рассматриваемых моделях таким инструментом является инвестиционный ресурс, а показатели надежности решения выступают объектом оптимизации.

Применительно к модели межотраслевого баланса в оптимальном плане межотраслевое распределение инвестиций на создание новых мощностей строится таким образом, чтобы в максимально возможном числе реализаций случайной матрицы прямых материальных затрат соответствующие программным заданиям (вектору конечной продукции) объемы производства были обеспечены мощностями. В упрощенной макроэкономической модели есть возможность рассчитать объем инвестиций, обеспечивающий сколь угодно высокий уровень надежности заданных темпов роста ВВП.

Список литературы

1. Государственные расходы к ВВП. URL: <https://ru.tradingview.com/markets/world-economy/indicators/economic-activity-index/>
2. *Tanzi V., Schuknecht L.* Public Spending in the 20-th Century. Cambridge. 2000. URL: <https://books.google.co.in/books?id=mM6t8zD1DbUC&printsec=copyright#v=onepage&q&f=false>
3. *Рожкова Е., Гальчева А.* В РАНХиГС сообщили о снижении доли государства в экономике. В Госдуме дают альтернативные оценки роли госсектора. URL: <https://www.rbc.ru/economics/30/10/2024/6720d63d9a79478690f58b0b>
4. *Батаева Б.С., Гайнуллина Н.Р.* Растет ли доля государственного участия в экономике России? // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 7. С. 7–14.
5. *Абрамов А.Е., Першин А.А., Чернова М.И.* Подходы к измерению государственного сектора и оценке его эффективности // Финансовый журнал. 2023. Т.15. № 2. С. 27–46.
6. *Белецкий Ю.В.* Макроэкономическое прогнозирование в международных организациях: подходы и модели // Научные труды. Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2024. № 4. С. 29–48.
7. *Клинов В.Г.* Долгосрочное прогнозирование и стратегия развития (О монографии ИМЭМО РАН «Стратегический глобальный прогноз 2030») // Вопросы экономики. 2012. № 5. С. 129–138.
8. *Турунцева М.Ю.* Прогнозирование в России: обзор основных моделей // Экономическая политика. 2011. № 1. С. 193–202.
9. *Клисторин В.И.* О точности и надежности прогнозов // ЭКО. 2011. № 12. С. 40–47.
10. Среднесрочный прогноз Банка России по итогам заседания Совета директоров по ключевой ставке 26 июля 2024 года. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=481587&dst=100001#gFbfnYU63bNOiv9o>

11. Прогноз развития российской экономики на 2024-2027 годы, сентябрь 2024. URL: https://inveb-docs.ru/attachments/article/2024_09/Prognoz_razvitiya_rossiyskoy_ekonomiki_2024-2027.pdf
12. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов // Министерство экономического развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/b028b88a60e6ddf67e9fe9c07c4951f0/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_2025-2027.pdf.
13. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов // Министерство экономического развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/download/bc142016f6ab3772370bb0b4541fc778/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_2026-2028.pdf
14. Сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации на 2027 год и на плановый период 2028 и 2029 годов // Министерство экономического развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/scenarnye_usloviya_funkcionirovaniya_ekonomiki_rf_osnovnye_parametry_prognoza_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_na_2027_god_i_na_planovyy_period_2028_i_2029.html
15. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/5b465226b3ba5b3ace47e54d1bc633a6/1-%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D0%BD%D0%BE%D0%B7+%D0%BD%D0%B0+2016-2018+%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D1%8B.pdf>
16. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/download/450ce3f2dalecf8abec8f4e9fd0cbdd3/Prognoz2024.pdf>
17. Среднесрочный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2023 года. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_363812/d9063124fb633d96a4a78dbb4f04bfe3402f04d8/.
18. *Ершов Э.Б.* Неопределенность информации и устойчивость решения статической модели планового межотраслевого баланса // Проблемы народно-хозяйственного оптимума / Ред.: А.Г. Аганбегян, К.К. Вальтух. М.: Экономика, 1969. С. 42–53.
19. *Даурбеков С.С., Самознаев М.Д.* Вопросы статистического моделирования межотраслевых связей. М.: Наука, 1981. 192 с.
20. *Баранов А.О., Дондоков З.Б.-Д., Павлов В.Н.* Опыт использования динамической межотраслевой модели с нечеткими параметрами для прогнозирования развития экономики Бурятии // Мир экономики и управления. 2018. Т. 18. № 3. С. 104–116.
21. *Лавровский Б.Л.* Надежность решений в моделях межотраслевого баланса // Экономика и математические методы. 1986. Т. 22. Вып. 2. С. 273–284.
22. *Domar D.E.* Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment // *Econometrica*. 1946. Vol. 14. No. 2. P. 137–147.
23. *Harrod R.F.* An essay in dynamic theory // *Economic Journal*. 1939. Vol. 49 (193). P. 14–33.
24. *Лавровский Б.Л., Шильцин Е.А.* Экономика России: границы роста // Вестник Российской академии наук. 2023. Т. 93. № 3. С. 228–236.
25. World Development Indicators. URL: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

References

1. Gosudarstvennye raskhody k VVP [Government Expenditures to GDP]. (In Russ.). Available at: <https://ru.tradingview.com/markets/world-economy/indicators/economic-activity-index/>
2. Tanzi V., Schuknecht L. Public Spending in the 20-th Century. Cambridge. 2000. Available at: <https://books.google.co.in/books?id=mM6t8zD1DbUC&printsec=copyrig ht#v=onepage&q&f=false>
3. Rozhkova E., Gal'cheva A. V RANKHiGS soobschili o snizhenii doli gosudarstva v ekonomike. V Gosdume dayut al'ternativnye ocenki roli gossektora. [RANEPa Reported a Decline in the State's Share in the Economy. The State Duma Provides Alternative Assessments of the Role of the Public Sector]. (In Russ.). Available at: <https://www.rbc.ru/economics/30/10/2024/6720d63d9a79478690f58b0b>
4. Bataeva B.S., Gainullina N.R. Rastet li dolya gosudarstvennogo uchastiya v ekonomike Rossii? [Is the Share of State Participation in the Russian Economy Growing?], *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federacii* [Property Relations in the Russian Federation], 2021, No. 7, pp. 7–14. (In Russ.).
5. Abramov A.E., Pershin A.A., Chernova M.I. Podhody k izmereniyu gosudarstvennogo sektora i ocenke ego effektivnosti [Approaches to Measuring the Public Sector and Assessing Its Effectiveness], *Finansovyy zhurnal* [Financial Journal], 2023, Vol. 15, No. 2, pp. 27–46. (In Russ.).
6. Beleckii Yu.V. Makroekonomicheskoe prognozirovanie v mezhdunarodnykh organizatsiyah: podhody i modeli [Macroeconomic Forecasting in International Organizations: Approaches and Models], *Nauchnye trudy. Institut narodnohozyaystvennogo prognozirovaniya RAN* [Scientific Works. Institute of Economic Forecasting, Russian Academy of Sciences], 2024, No. 4, pp. 29–48. (In Russ.).
7. Klinov V.G. Dolgosrochnoe prognozirovanie i strategiya razvitiya (O monografii IMEMO RAN “Strategicheskii global'nyi prognoz 2030”) [Long-Term Forecasting and Development Strategy (On the IMEMO RAS Monograph “Strategic Global Forecast 2030”)], *Voprosy ekonomiki* [Economic Issues], 2012, No. 5, pp. 129–138. (In Russ.).
8. Turuncheva M.Yu. Prognozirovanie v Rossii: obzor osnovnykh modelei [Forecasting in Russia: An Overview of the Main Models], *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 2011, No. 1, pp. 193–202. (In Russ.).
9. Klistorin V.I. O tochnosti i nadezhnosti prognozov [On the Accuracy and Reliability of Forecasts], *EKO* [ECO], 2011, No. 12, pp. 40–47. (In Russ.).
10. Srednesrochnyi prognoz Banka Rossii po itogam zasedaniya Soveta direktorov po klyuchевой ставке 26 iyulya 2024 goda [Medium-Term Forecast of the Bank of Russia Based on the Results of the Meeting of the Board of Directors on the Key Rate on July 26, 2024]. (In Russ.). Available at: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=481587&dst=100001#gFbfnyU63bNOiv9o>
11. Prognoz razvitiya rossiiskoi ekonomiki na 2024–2027 gody, sentyabr' 2024 [Forecast of the Development of the Russian Economy for 2024–2027, September 2024]. (In Russ.). Available at: https://inveb-docs.ru/attachments/article/2024_09/Prognoz_razvitiya_rossiyskoy_economiki_2024-2027.pdf
12. Prognoz social'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federacii na 2025 god i na planovyi period 2026 i 2027 godov [Forecast of the Socio-Economic Development of the Russian Federation for 2025 and for the Planning Period of 2026 and 2027]. (In Russ.). Available at: https://www.economy.gov.ru/material/file/b028b88a60e6ddf67e9fe9c07c4951f0/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_2025-2027.pdf
13. Prognoz social'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federacii na 2026 god i na planovyi period 2027 i 2028 godov [Forecast of the Socio-Economic Development

of the Russian Federation for 2026 and for the Planning Period of 2027 and 2028]. (In Russ.). Available at: https://www.economy.gov.ru/material/file/download/bc142016f6ab3772370bb0b4541fc778/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_2026-2028.pdf

14. Scenarnye usloviya funkcionirovaniya ekonomiki Rossiiskoi Federacii na 2027 god i na planovyi period 2028 i 2029 godov [Scenario Conditions for the Functioning of the Economy of the Russian Federation for 2027 and for the Planning Period of 2028 and 2029]. (In Russ.). Available at: https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/scenarnye_usloviya_funkcionirovaniya_ekonomiki_rf_osnovnye_parametry_prognoza_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_na_2027_god_i_na_planovyy_period_2028_i_2029.html

15. Prognoz social'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federacii na 2016 god i na planovyi period 2017 i 2018 godov [Forecast of the Socio-Economic Development of the Russian Federation for 2016 and for the Planning Period of 2017 and 2018]. (In Russ.). Available at: <https://www.economy.gov.ru/material/file/5b465226b3ba5b3ace47e54d1bc633a6/1-Прогноз+на+2016-2018+годы.pdf>

16. Prognoz social'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federacii na period do 2024 goda [Forecast of Socio-Economic Development of the Russian Federation until 2024]. (In Russ.). Available at: <https://www.economy.gov.ru/material/file/download/450ce3f2dalecf8a6ec8f4e9fd0cbdd3/Prognoz2024.pdf>

17. Srednesrochnyi prognost social'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federacii do 2023 goda [Medium-Term Forecast of Socio-Economic Development of the Russian Federation until 2023]. (In Russ.). Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_363812/d9063124fb633d96a4a78dbb4f04bfe3402f04d8/

18. Ershov E.B. Neopredelennost' informacii i ustoichivost' resheniya staticheskoi modeli planovogo mezhotraslevogo balansa. [Uncertainty of Information and Stability of the Solution of a Static Model of Planned Input-Output Balance], *Problemy narodnohozyajstvennogo optimuma* [Problems of National Economic Optimum], edited by A.G. Aganbegyan, K.K. Val'tukh. Moscow, Ekonomika, 1969, pp. 42–53. (In Russ.).

19. Daurbekov S.S., Samoznaev M.D. Voprosy statisticheskogo modelirovaniya mezhotraslevykh svyazei [Issues of Statistical Modeling of Inter-Industry Links]. Moscow, Nauka, 1981, 192 p. (In Russ.).

20. Baranov A.O., Dondokov Z.B.-D., Pavlov V.N. Opyt ispol'zovaniya dinamicheskoi mezhotraslevoi modeli s nechetkimi parametrami dlya prognozirovaniya razvitiya ekonomiki Buryatii [Experience of Using a Dynamic Inter-Industry Model with Fuzzy Parameters for Forecasting the Economic Development of Buryatia], *Mir ekonomiki i upravleniya* [World of Economics and Management], 2018, Vol. 18, No. 3, pp. 104–116. (In Russ.).

21. Lavrovskii B.L. Nadezhnost' reshenii v modelyakh mezhotraslevogo balansa [Reliability of Solutions in Input-Output Models], *Ekonomika i matematicheskie metody* [Economics and Mathematical Methods], 1986, Vol. 22, Iss. 2, pp. 273–284. (In Russ.).

22. Domar D.E. Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment, *Econometrica*, 1946, Vol. 14, No. 2, pp. 137–147.

23. Harrod R.F. An essay in dynamic theory, *Economic Journal*, 1939, Vol. 49 (193), pp. 14–33.

24. Lavrovskii B.L., Shil'cin E.A. Ekonomika Rossii: granicy rosta [Russia's Economy: Limits to Growth], *Vestnik Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences], 2023, Vol. 93, No. 3, pp. 228–236. (In Russ.).

25. World Development Indicators. Available at: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

MACROECONOMIC FORECASTING IN THE INDICATIVE PLANNING SYSTEM IN RUSSIA

The reliability and validity of decisions made at the national level within the framework of indicative planning are largely determined by the accuracy of the macroeconomic forecast. The main idea of the article is to develop an approach to forecast calculations, which, for the case of inter-industry and simplified macroeconomic models, makes it possible to assess the probability of achieving target indicators (reliability of the solution), and also to turn these indicators into an object of optimization. The instrument for mitigating threats in the models under consideration is the investment resource. For example, when applied to the inter-industry balance model, the inter-industry distribution of investments in the optimal plan is constructed in such a way that in the maximum possible number of realizations of the random matrix of direct material costs, the production volumes corresponding to the program tasks (the vector of final products) are provided with capacities.

Keywords: Russia, indicative planning, macroeconomic forecast, decision reliability, investments, input-output model, simplified macroeconomic model.

JEL: E37

Дата поступления — 10.07.2026

Принята к печати — 02.09.2026

ЛАВРОВСКИЙ Борис Леонидович

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики и организации промышленного производства Сибирского от-
деления Российской академии наук / проспект Академика Лаврентьева,
д. 17, Новосибирск, 630090.
e-mail: boris.lavrovski@gmail.com

LAVROVSKII Boris L.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Principal Researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics and
Industrial Engineering within the Siberian Branch of the Russian Academy of
Sciences / 17, Academician Lavrentyev Av., Novosibirsk, 630090.
e-mail: boris.lavrovski@gmail.com

Для цитирования:

Лавровский Б.Л. Макроэкономический прогноз в системе инди-
кативного планирования в России // Федерализм. 2026. Т. 31. № 3 (123).
С. 5–21. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2026-3-5-21>

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

НА ПУТИ К ВНЕДРЕНИЮ МЕТОДОВ ИНДИКАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В УПРАВЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКОЙ

В современном мире все шире используются смешанные формы планирования экономического развития, когда механизмы координации хозяйственной деятельности включают отдельные элементы как рыночного саморегулирования, так и государственного регулирования. Одной из таких переходных форм является индикативное планирование, в рамках которого широко применяются государственные программы социально-экономического развития. В Российской Федерации вся система госпрограмм заточена на реализацию национальных целей, утвержден единый план по их достижению. В целях формирования системы управления единым планом, его встраивания в систему государственного управления, принятия решений на основе результатов его мониторинга Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2026 г. № 761 утверждены Положение о системе управления единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации и функциональная структура управления единым планом. Документом предусмотрен ряд принципиальных новшеств в отечественной системе планирования социально-экономического развития, которые, в частности, рассмотрены в статье: определение структуры управления единым планом с четко прописанными функциями участников, включая их полномочия и ответственность; формирование, ведение, актуализация и мониторинг единого плана в цифровом формате, в том числе с применением технологий искусственного интеллекта; порядок управления операционными и стратегическими рисками реализации единого плана, инцидентами и проблемами достижения его показателей, выявляемыми в ходе его реализации, а также оценка эффективности реализации единого плана; широкое межведомственное и межотраслевое взаимодействие участников реализации единого плана, в том числе государственных корпораций, институтов развития, экспертных и иных организаций. Делается вывод о том, что данный механизм реализации единого плана можно рассматривать в качестве элемента индикативного планирования российской экономики как на федеральном, так и на региональном уровне.

Ключевые слова: индикативное планирование, национальные цели развития, единый план по достижению национальных целей развития, управление единым планом по достижению национальных целей раз-

вития, национальные проекты, государственные программы, регион, региональная часть цифрового единого плана по достижению национальных целей развития.

JEL: H11, O21, P41, R58, Z18

В XX — начале XXI в. Россия и ее исторический предшественник — СССР реализовывали две формы планирования социально-экономического развития. В СССР это была экономика, в рамках которой планирование выступало основным способом координации. В 1990-е гг. плановое хозяйство сменило неолиберальное рыночное саморегулирование экономики, хотя в современном мире все шире используются *смешанные формы планирования* экономического развития, когда механизмы координации хозяйственной деятельности включают отдельные элементы как рыночного саморегулирования, так и государственного регулирования.

Одной из таких смешанных, переходных форм является *индикативное планирование*, соединяющее отношения общественного регулирования и саморегулирования экономики и подразумевающее частичное ограничение рынка. В рамках этой формы планирования государством применяются планы, которые не носят директивного характера, а ограничиваются установлением отдельных целевых ориентиров (индикаторов) и механизмов их реализации. Это предполагает государственное вмешательство в процесс рыночного саморегулирования, поскольку целеполагание индикативных планов подкрепляется системой методов селективного регулирования экономики. Индикативное планирование широко применяется в Европе и Азии (включая Китай) с 1960–70-х гг. Его суть состоит в том, что государством на определенный период утверждаются четко зафиксированные цели в области регулирования той части экономики, на которую распространяется госрегулирование [1].

Целью настоящей статьи не является рассмотрение либо оценка тех или иных видов планирования. Она посвящена рассмотрению внедрения инструментов индикативного планирования в современную российскую экономику и социальную сферу, где в последнее время наметились значимые изменения.

Национальные проекты и национальные цели

Сходную с индикативными планами природу имеют *государственные программы социально-экономического развития*, которые можно рассматривать в качестве разновидности индикативных планов. Такие программы могут включать в себя как сам план, так и прямые меры государственного управления.

Один из первых примеров такого рода в России — *приоритетные национальные проекты*, курс на реализацию которых был объявлен

Президентом Российской Федерации 5 сентября 2005 г.¹ В качестве приоритетных были утверждены такие направления, как здравоохранение, образование, жилье, сельское хозяйство. 21 октября 2005 г. Президентским Указом был образован Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов. Однако результаты реализации данных проектов оказались противоречивыми². Реализация приоритетных национальных проектов, как и последовавших за ними аналогичных документов, происходила на фоне *большого количества коррупционных нарушений*. Так, ежегодно органами прокуратуры в этой сфере выявляется в среднем около 60 тыс. нарушений законодательства, самыми распространенными из которых остаются нецелевое использование бюджетных средств и нарушение условий госконтрактов³.

Преемственность данной модели планирования прослеживается в Указе Президента от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», которым был утвержден ряд национальных проектов по следующим направлениям: «Человеческий капитал», «Комфортная среда для жизни», «Экономический рост». Национальные проекты стали *одним из основных инструментов достижения* утвержденных Президентом национальных *целей* развития и реализации программы социально-экономического развития России до 2030 г. Они содержат ключевые решения, направленные на укрепление экономики страны, обеспечение технологического суверенитета и улучшение жизни граждан⁴.

Система национальных целей была актуализирована Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.»⁵

Система управления единым планом

Во исполнение данного Указа Председателем Правительства Российской Федерации был утвержден *единый план по достижению национальных целей* (далее – единый план).

В целях формирования системы управления единым планом, его встраивания в систему госуправления, принятия решений на основе ре-

¹ Выступление на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами Президиума Государственного совета // Сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23157>

² Башкатова А. Забытые нацпроекты // Независимая газета. 29 декабря 2009 г. URL: https://www.ng.ru/economics/2009-12-29/1_nazprojects.html

³ Закомолдин Р. Дыра в кармане государства. Реализация нацпроектов нередко сопровождается нарушениями // Санкт-Петербургские ведомости. 11 декабря 2024 г. URL: <https://spbvedomosti.ru/news/po-zakonu/dyra-v-karmane-gosudarstva-realizatsiya-natsproektov-neredko-soprovozhdatsya-narusheniyami/>

⁴ Правительство Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/section/2641/>

⁵ Национальные проекты России. URL: <https://национальныепроекты.рф/new-projects/>

зультатов его мониторинга Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2026 г. № 761 «О системе управления единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации» утверждены Положение о системе управления единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации (далее – Положение) и функциональная структура управления единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации в Правительстве Российской Федерации.

Документом предусмотрен ряд *принципиальных новшеств* в отечественной системе планирования социально-экономического развития. В их числе:

- взаимоувязка национальных целей с национальными проектами и государственными программами посредством установления связи между показателями единого плана и мероприятиями, обеспечивающими их достижение¹;
- формирование, ведение, актуализация и мониторинг единого плана в цифровом формате, в том числе с применением технологий искусственного интеллекта, что предполагает автоматическую передачу параметров и информации об их реализации в единый план из паспортов нацпроектов и госпрограмм;
- порядок управления операционными и стратегическими рисками реализации единого плана, инцидентами и проблемами достижения его показателей, выявляемыми в ходе его реализации, а также оценка эффективности реализации единого плана, включающая определение уровня достижения национальных целей и социологические показатели;
- определение структуры управления единым планом с четко прописанными функциями участников, включая их полномочия и ответственность;
- широкое межведомственное и межотраслевое взаимодействие участников реализации единого плана, в том числе государственных корпораций, институтов развития, экспертных и иных организаций, с учетом обратной связи от всех заинтересованных сторон.

Положением установлено, что *ответственность за достижение показателей*, характеризующих достижение национальных целей развития, определенных Президентом, несут заместители Председателя Правительства.

Организационно в систему управления единым планом входят:

1) Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (далее – Совет), а также Президиум Совета и рабочие группы при Президиуме (Президиум Совета принимает решение об одобрении проекта утверждаемой части единого плана, об изменении единого плана и другие решения);

¹ Ст. 27.1. «Национальные проекты» внесена в Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 13.07.2024) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» только в 2024 г. Федеральным законом от 13 июля 2024 г. № 177-ФЗ.

2) заместители Председателя Правительства Российской Федерации (осуществляют функцию кураторства показателей);

3) Департамент проектной деятельности Правительства Российской Федерации (осуществляет функцию методологического офиса, офиса координации и сопровождения реализации и офиса координации мониторинга);

4) Минэкономразвития России (осуществляет функцию офиса планирования и управления изменениями единого плана и офиса управления стратегическими рисками);

5) АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации» (осуществляет функции офиса управления операционными рисками и инцидентами единого плана, офиса анализа проблем достижения показателей единого плана, офиса цифровизации единого плана, офиса экспертизы, мониторинга и анализа единого плана, офиса сбора и обработки обратной связи при реализации единого плана);

6) Научно-образовательный центр проектного менеджмента РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (осуществляет функции офиса оценки эффективности реализации единого плана);

7) федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы, государственные корпорации, иные организации, ответственные за достижение показателей единого плана (ответственные исполнители);

8) комиссии Государственного Совета Российской Федерации (рассматривают информацию об изменении показателей единого плана, их связях с общественно значимыми результатами или задачами в случае, если показатели единого плана декомпозированы по регионам).

Для системы управления единым планом характерна *определенная степень прозрачности* – утверждаемая часть единого плана, ее отдельные параметры могут быть опубликованы на общедоступных ресурсах с учетом позиции Администрации Президента Российской Федерации и кураторов показателей. Кроме того, Положением предусмотрены показатели, характеризующие достижение параметров национальных целей на основе анализа общественного мнения, также определяемые Администрацией Президента. Общественно-экспертный совет, определяемый куратором показателя, либо Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации будут рассматривать информацию от исполнителей по нацпроектам и госпрограммам о показателях единого плана, их связях с общественно значимыми результатами и задачами.

При формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период на ежегодной основе с целью обеспечения приоритетного порядка направления бюджетных ассигнований на реализацию национальных целей будет осуществляться *приоритетное финансовое обеспечение* реализации мероприятий (в том числе перечня так называемых мероприятий, не обеспеченных финан-

сированием¹), обеспечивающих достижение показателей единого плана. При этом Положением предусмотрено, что утверждение утверждаемой части единого плана будет осуществляться Президиумом Совета или председателем Президиума Совета после принятия Государственной Думой федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Цифровой контур управления единым планом

Подход к реализации Положения строится на создании *единого информационного пространства*, где данные из разных источников будут агрегироваться и обрабатываться по заданным алгоритмам, что преобразует их в инструмент стратегического управления.

Ключевым элементом данной системы будет являться Государственная автоматизированная информационная система (ГАИС) «Управление»², где будет формироваться цифровой единый план, который включит в себя:

- параметры национальных целей;
- показатели плана с плановыми значениями по годам и месяцам;
- сведения о мероприятиях (результатах) нацпроектов, госпрограмм (федеральных, ведомственных, региональных) и других инструментов, которые обеспечивают достижение целей;
- связи между параметрами целей, показателями плана и конкретными мероприятиями.

Данные для заполнения системы будут импортироваться из ГИС «Цифровая аналитическая платформа предоставления статистических данных»³ и ГИИС «Электронный бюджет», исходя из принципа кратности ввода данных, что предполагает:

- автоматическую передачу параметров инструментов достижения единого плана и информации об их реализации в единый план из паспортов нацпроектов и госпрограмм;
- обмен данными между государственными информационными системами и информационными системами государственных внебюджетных фондов, государственных корпораций и иными системами, содержащими данные о реализации единого плана.

Данный порядок будет реализован по мере ввода в эксплуатацию компонентов и модулей соответствующих информационных систем⁴.

¹ Согласно Положению, мероприятиями, не обеспеченными финансированием, могут являться новые мероприятия (не учтенные в инструментах достижения единого плана) или действующие мероприятия (учтенные в инструментах достижения единого плана) с улучшенными значениями мероприятий, значениями параметров структурированных частей характеристик мероприятий.

² ГАИС «Управление»: офиц. сайт. URL: <https://gasu.gov.ru/>

³ До ввода в эксплуатацию компонентов и модулей ГИС «Цифровая аналитическая платформа предоставления статистических данных» будет использоваться функционал Единой межведомственной информационно-статистической системы.

⁴ До ввода в эксплуатацию соответствующих компонентов и модулей информационных систем информационное взаимодействие будет осуществляться посредством передачи документов на бумажном носителе.

Согласно Положению, информация о финансовом обеспечении реализации единого плана также будет формироваться автоматически на основе сведений, содержащихся в ГИИС «Электронный бюджет».

Таким образом, Положение закладывает современную технологическую базу для управления столь масштабной стратегической задачей. Одна из ключевых новаций — *использование технологий искусственного интеллекта*¹, что позволит анализировать большие массивы данных и ход реализации всех мероприятий, упростить прогнозирование рисков и определение возможных срывов сроков, ускорить принятие решений, улучшить координацию разных ведомств и уровней власти, оценивать эффективность реализации единого плана и своевременно вносить в него изменения.

Этапы управления единым планом

1. Подготовка к формированию единого плана.

Не позднее 30-го рабочего дня со дня принятия Президентом решения об определении национальных целей будет обеспечиваться распределение ответственных за достижение параметров национальных целей, утверждаемое Председателем Правительства. Разработка (корректировка), согласование, утверждение методик расчета показателей единого плана будут осуществляться в соответствии с Положением о проектной деятельности и Положением о системе управления государственными программами.

2. Формирование цифрового единого плана.

Цифровой единый план будет формироваться и актуализироваться в ГАИС «Управление» с использованием данных ГИС «Цифровая аналитическая платформа предоставления статистических данных» и ГИИС «Электронный бюджет». В системе будут отражаться базовые и плановые значения показателей единого плана по годам и месяцам реализации на текущий год. Предусмотрено направление информации о планируемых показателях единого плана, их связях с общественно значимыми результатами в общественно-экспертный совет или Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации.

3. Формирование, согласование и утверждение утверждаемой части единого плана.

Минэкономразвития России (офис планирования и управления изменениями единого плана) совместно с исполнителями будет формироваться утверждаемая часть единого плана. В ее проекте должны отражаться сведения:

- о параметрах национальных целей;

¹ По данным Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации — Руководителя Аппарата Правительства Д. Григоренко, технологии ИИ уже внедрены Правительством в систему мониторинга и управления нацпроектами и госпрограммами (URL: <http://government.ru/news/56189/>).

- о показателях единого плана, их базовых значениях за год, предшествующий году начала его реализации, а также их плановых значениях по годам;
- о кураторах показателей;
- о наименованиях инструментов достижения единого плана;
- о региональной части утверждаемой части единого плана.

Минэкономразвития уполномочено вносить в Президиум Совета одобренный заместителями Председателя Правительства (кураторы показателей) проект утверждаемой части единого плана для утверждения – после принятия Государственной Думой федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Утверждаемая часть единого плана или ее отдельные параметры могут быть опубликованы на общедоступных ресурсах с учетом позиции Администрации Президента и кураторов показателей.

4. Мониторинг, анализ и оценка хода реализации единого плана.

Будут осуществляться в онлайн-формате на постоянной основе. В ГАИС «Управление» будет осуществляться автоматизированный мониторинг: уровня достижения единого плана; показателей единого плана; реализации мероприятий, обеспечивающих достижение показателей единого плана; кассового исполнения таких мероприятий; обратной связи от населения при реализации единого плана; эффективности реализации единого плана; рисков реализации единого плана и его параметров; прогноза достижения показателей единого плана; хода работ по отработке инцидентов и проблем достижения показателей при реализации единого плана; изменений параметров инструментов достижения единого плана и др.

5. Управление рисками реализации единого плана.

Включает совокупность действий исполнителей и иных лиц по оценке риска реализации единого плана, по обработке и воздействию на риск, по мониторингу реализации мер реагирования, направленных на устранение (минимизацию) риска и способных оказать влияние на снижение вероятности наступления риска или его негативных последствий.

6. Сбор и обработка обратной связи при реализации единого плана.

При реализации единого плана АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации» (офис сбора и обработки обратной связи) будет осуществлять сбор обратной связи от заинтересованных сторон – бизнес- и экспертного сообществ, общественных организаций, организаций, осуществляющих сбор обратной связи от населения, АНО «Национальные приоритеты», населения и других представителей целевых групп. Положение содержит показатели, характеризующие достижение параметров национальных целей на основе анализа общественного мнения, определяемые Администрацией Президента. Общественно-экспертный совет будет рассматривать информацию от исполнителей по нацпроектам и госпрограммам о показателях единого плана, их связях с общественно значимыми результатами или задачами.

7. Управление инцидентами.

Реестр инцидентов будет формироваться (актуализироваться) в ГАИС «Управление» в автоматическом режиме по фактам несвоевременного достижения или недостижения в плановые сроки значений показателей единого плана, параметров инструментов достижения единого плана.

8. Управление проблемами достижения показателей, выявляемыми в ходе реализации единого плана.

В случае подтверждения наличия проблемы достижения показателей исполнитель в течение 5 рабочих дней будет представлять в АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации» (офис анализа проблем достижения показателей единого плана) информацию о причинах возникновения проблемы с приложением плана мер по их устранению. Если по истечении 30 рабочих дней после выявления проблемы не будет начата реализация плана мер или проблема возникнет повторно, по решению Президиума Совета или его Председателя в отношении отдельных направлений расходов могут быть предусмотрены ограничения возможности перераспределения бюджетных ассигнований федерального бюджета, предусмотренных на реализацию мероприятий, обеспечивающих достижение показателей единого плана, в рамках которых выявлены проблемы.

9. Оценка эффективности реализации единого плана.

РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (офис оценки эффективности реализации единого плана) ежеквартально в срок, не превышающий 22 рабочих дня после завершения отчетного квартала, а по итогам года — до 1 мая года, следующего за отчетным, уполномочен производить расчет интегральной оценки эффективности, куда могут включаться уровень достижения показателей единого плана в отчетном году, оценка достижения социологических показателей, оценка эффективности управления единым планом.

10. Управление изменениями единого плана.

Подготовка таких изменений будет инициироваться заместителями Председателя Правительства (кураторы показателей) и исполнителями, в том числе во исполнение поручений Президента, Председателя Правительства, его заместителей по результатам мониторинга единого плана, социологических показателей и рисков недостижения показателей единого плана, обработки инцидентов и проблем достижения показателей, результатов обработки обратной связи от населения. Внесение изменений в паспорта нацпроектов и госпрограмм будет осуществляться посредством утверждения единых запросов, которые подлежат рассмотрению на Президиуме Совета в случаях, если:

- предусматривается изменение наименований показателей единого плана, ухудшение годовых значений показателей единого плана, исключение его показателей;
- подтверждено, что предлагаемые изменения влекут ухудшение значений показателей единого плана.

Внесение изменений в утверждаемую часть единого плана допускается Положением при необходимости два раза в год. Оно будет осуществляться:

- в части изменения перечня и наименований национальных целей, ухудшения значений параметров национальных целей — после принятия соответствующих решений Президентом;
- в части ухудшения годовых значений показателей единого плана, их исключения — после рассмотрения на заседаниях Совета.

11. Завершение реализации единого плана.

Согласно Положению, в ходе мониторинга реализации единого плана два раза в год и по итогам завершения реализации единого плана будут формироваться информационно-аналитические отчеты.

Региональная компонента управления единым планом

Положением предусмотрены формирование, реализация, мониторинг, анализ и оценка хода реализации, управление изменениями не только федеральной, но и *региональной части цифрового единого плана*, а также *регионального единого плана в субъекте Российской Федерации*. Корректировка единого плана будет осуществляться с учетом обратной связи от регионов, а формирование и реализация цифрового единого плана и утверждаемой части единого плана — с учетом их социально-экономического развития.

В ГИИС «Электронный бюджет» исполнительные органы субъектов Российской Федерации будут формировать информацию о реализации параметров региональных инструментов достижения единого плана. В цифровом едином плане будут отражаться сведения о региональной части цифрового единого плана, в частности показатели:

- единого плана и мероприятия, обеспечивающие их достижение, декомпозированные по регионам;
- оценки эффективности деятельности высших должностных лиц и исполнительных органов субъектов Российской Федерации.

В случае, если показатели единого плана декомпозированы по регионам, исполнители будут направлять информацию об изменении показателей единого плана, их связях с общественно значимыми результатами или задачами в комиссию Государственного Совета Российской Федерации по соответствующему направлению социально-экономического развития.

По итогам реализации региональной части цифрового единого плана может быть сформирован *рейтинг субъектов Российской Федерации* по достижению показателей единого плана.

По решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации может формироваться региональный единый план, в котором рекомендовано отражать:

- показатели и мероприятия инструментов достижения единого плана в субъекте Российской Федерации и их плановые значения по годам и месяцам реализации;

- показатели эффективности деятельности высшего должностного лица и их плановые значения по годам и месяцам реализации;
- мероприятия, обеспечивающие достижение показателей, реализуемые полностью или частично за счет средств консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации или внебюджетных источников и др.

Выводы

Выстраивание системы управления единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации *можно рассматривать в качестве элемента индикативного планирования* как на федеральном, так и на региональном уровнях, внедрение которого в экономику и госсектор давно назрело. Фактически государством на определенный период утверждается четко зафиксированные цели в области регулирования тех секторов экономики и социальной сферы, которые государство считает приоритетными и в которых в связи с этим усиливается госрегулирование.

И хотя реализация механизмов единого плана еще в полной мере не началась, уже сейчас можно указать на несколько узких мест, которые будут осложнять реализацию эпохальной для всей российской экономики инициативы.

Во-первых, необходимо указать на закрытость информационных ресурсов управления единым планом. Так, утверждаемая часть единого плана или ее отдельные параметры могут быть опубликованы на общедоступных ресурсах, но только с учетом позиции Администрации Президента и кураторов показателей, а соответственно, может и не быть опубликованной вообще. То есть, *общество может оставаться в неведении* относительно единого плана по достижению национальных целей и его реализации.

Во-вторых, *отсутствуют данные* о том, что *указанная информация будет доступна парламентским структурам*. Также Положением не предусмотрено, что формируемые по итогам реализации единого плана информационно-аналитические отчеты будут направляться в палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Это идет *вразрез с нормами Федерального закона* от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», которыми предусмотрено, что проекты государственных программ Российской Федерации, в том числе федеральных целевых программ, и предложений о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации, в том числе в федеральные целевые программы, однозначно относятся к объектам парламентского контроля (статья 11 закона)¹.

¹ В соответствии с пунктом 5.1. статьи 11 закона, проекты государственных программ Российской Федерации, структурных элементов государственных программ Российской Федерации (предложения о внесении в них изменений), представленные в Государственную Думу, представляются в Совет Федерации посредством портала государственных программ. При необходимости Государственной Думой могут быть проведены парламентские слушания по соответствующим проектам с участием Счетной палаты Российской Федерации и комитетов Совета Федерации (п. 6 ст. 11).

Соответственно, и единый план также должен быть отнесен к объектам парламентского контроля. А если это так, то в чем тогда смысл непредоставления информации о едином плане парламентариям?

В-третьих, обращает на себя внимание тот факт, что в финансово-экономическом обосновании к проекту Постановления Правительства Российской Федерации от 19 июня 2026 г. № 761 указано, что его принятие *не потребует выделения дополнительных бюджетных ассигнований* из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Как представляется, это несколько упрощенный взгляд на суть самого процесса планирования: его административное упорядочение, возможно, и не требует дополнительных средств, однако нормальная работа рассматриваемого механизма индикативного планирования потребует и привлечения целого ряда квалифицированных специалистов, и использования новых цифровых инструментов, включая искусственный интеллект, что подразумевает соответствующее финансовое, материально-техническое, информационно-коммуникационное, организационное и кадровое обеспечение.

В-четвертых, предусмотрено экспертное обеспечение принятия решений в рамках системы управления единым планом. Однако предложен достаточно *узкий состав экспертных организаций* (Экспертный совет при Правительстве, общественно-экспертные советы, иные консультативные /совещательные/ органы, сформированные при федеральных органах исполнительной власти), без привлечения, в частности, профильных институтов Российской академии наук (в частности, Института экономики РАН, Центрального экономико-математического института РАН, Института народнохозяйственного прогнозирования РАН и др.), а также других научных и экспертных организаций. Это, безусловно, обедняет экспертную составляющую внедряемых инструментов индикативного планирования.

Разворачивающиеся перед нами процессы можно оценивать уже не как внедрение элементов индикативного планирования, а в русле их расширения и углубления, поскольку в настоящее время государство находится на этапе определения приоритетов социально-экономического развития путем установления контрольных цифр, достижение которых адекватно реализации общенародных интересов. Само по себе наступление данного этапа в развитии планирования вполне логично и ожидаемо.

При этом необходимо учитывать так называемый Закон Гудхарта: когда показатель становится самоцелью, он перестает отражать реальность и не может быть объективным инструментом контроля, что в рамках любого института, от государства до компании, ведет к негативным последствиям, таким как потеря смысла, снижение вовлеченности и неизбежное снижение качества. Решения начинают приниматься исходя из формальных критериев, а не реальных задач. Кроме того, нельзя забывать, что любые контрольные показатели будут требовать постоянной актуализации, с регулярным обновлением параметров на каждом этапе планирования.

Преодолев указанные ограничения, единый план по достижению национальных целей вполне может стать драйвером индикативного планирования и вывести управление развитием страны на новые, более технологичные, рельсы, избежав как превалирования строго директивных методов управления, так и нерационального упования на «невидимую руку рынка», одинаково неадекватных вызовам современной эпохи.

Список литературы

1. Бузгалин А.В., Колганов А.И. Планирование в экономике XXI века: творчески используя наследие СССР (к 100-летию Госплана СССР). Доклад на международной научной конференции «Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем (к 100-летию Госплана СССР)», 25–26 марта 2021 г. М., 2021. 74 с. URL: https://inir.ru/wp-content/uploads/2021/03/БузгалинКолганов_Планирование-в-экономике-21-века_Доклад_03.2021.pdf

References

1. Buzgalin A.V., Kolganov A.I. Planirovanie v ekonomike XXI veka: tvorcheski ispol'zuya nasledie SSSR (k 100-letiyu Gosplana SSSR) Doklad na mezhdunarodnoi nauchnoi konferencii «Planirovanie v rynochnoi ekonomike: vospominaniya o budushchem (k 100-letiyu Gosplana SSSR)», 25–26 marta 2021 g. [Planning in the 21st Century Economy: Creatively Utilizing the USSR's Legacy (Marking the Centenary of the USSR State Planning Committee). Report at the international scientific conference “Planning in a Market Economy: Memories of the Future (On the 100th Anniversary of the USSR State Planning Committee),” March 25–26, 2021]. Moscow, 2021, 74 p. (In Russ.). Available at: https://inir.ru/wp-content/uploads/2021/03/БузгалинКолганов_Планирование-в-экономике-21-века_Доклад_03.2021.pdf

TOWARDS IMPLEMENTING INDICATIVE PLANNING METHODS IN THE MANAGEMENT OF THE RUSSIAN ECONOMY

In the modern world, mixed forms of economic development planning – where economic coordination mechanisms incorporate elements of both market self-regulation and state regulation – are increasingly common. Indicative planning, which relies heavily on state programs for socio-economic development, is one such transitional form. In the Russian Federation, the entire system of state programs is geared toward achieving national goals, and a unified plan for their attainment has been approved. To establish a management and monitoring system for this unified plan, integrate it into the public administration framework, and facilitate decision-making based on monitoring results, the Government of the Russian Federation issued Decree No. 761 on June 19, 2026. This decree approved the Regulation on the management system for the unified plan to achieve the Russian Federation's national development goals, as well as the plan's functional management structure. The document introduces several fundamental innovations to the domestic socio-economic development planning system – discussed in this article – including: defining the unified plan's management

structure with clearly delineated functions, powers, and responsibilities for all participants; managing the plan (formation, maintenance, updating, and monitoring) in a digital format, including through the use of artificial intelligence; establishing procedures for managing operational and strategic risks, as well as incidents and issues regarding target achievement identified during implementation; assessing the plan's implementation effectiveness; and fostering extensive inter-agency and cross-sectoral collaboration among participants, including state corporations, development institutions, and expert or other organizations. The article concludes that this mechanism for implementing the unified plan can be viewed as an element of indicative planning for the Russian economy at both federal and regional levels.

Keywords: indicative planning, national development goals, unified plan for achieving national development goals, management of the unified plan for achieving national development goals, national projects, state programs, region, regional component of the digital unified plan for achieving national development goals.

JEL: H11, O21, P41, R58, Z18

Дата поступления – 02.09.2026

Принята к печати – 18.09.2026

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА Милена Валериевна

кандидат юридических наук, сотрудник Информационно-аналитического управления;

Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena V.

Cand. Sc. (Law), Staff Member of the Information and Analytical Department; The Federal Council of the Federal Assembly of the Russian Federation / 26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

Для цитирования:

Глигич-Золотарева М.В. На пути к внедрению методов индикативного планирования в управление российской экономикой // Федерализм. 2026. Т. 31. № 3 (123). С. 22–35. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2026-3-22-35>

Е.М. БУХВАЛЬД, О.Н. ВАЛЕНТИК

НУЖНЫ ЛИ НОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ?

По мере становления в экономике Российской Федерации начал стратегического планирования обозначилась необходимость сформировать долгосрочное видение развития российского местного самоуправления, а также в полной мере распространить эту практику управления и на муниципальную сферу национальной экономики. В статье показано, что попытки решения этой задачи предпринимались неоднократно, включая выдвинутую в начале 2020 г. инициативу Президента страны по подготовке новых Основ государственной политики в сфере местного самоуправления. Можно предположить, что эти Основы, а затем и целый ряд конституционных новаций 2020 г. ставили задачу во многом заново определить стратегический вектор развития самоуправления как одного из важнейших институтов российского общества и государства. Однако вопреки традициям современной российской государственности, поручение Президента страны относительно новых Основ так и осталось невыполненным, а многие последующие конституционные и законодательные новации в этой сфере имели и имеют проблемный характер. В статье предпринята попытка обобщить те факторы, которые в настоящее время со всей очевидностью обуславливают необходимость разработки новых Основ или стратегии государственной политики в сфере местного самоуправления в согласовании с национальными целями развития и всеми имеющимися документами стратегического планирования. Намечаются пути преодоления тех нерешенных проблем взаимодействия местного самоуправления и государства, сохранение которых не позволяет в полной мере реализовать позитивный вклад муниципального сообщества в развитие экономики и социальной сферы Российской Федерации. Это касается и воздействия институтов местного самоуправления на основные тренды пространственного развития России и ее экономики.

Ключевые слова: пространственное развитие, регулирование пространственного развития, стратегическое планирование, публичная власть, местное самоуправление, государственные программы.

JEL: R12, R58

Местное самоуправление относится к числу тех институциональных основ общества и государства, которые во многом обеспечивают устойчивость социально-экономического развития страны, ее регионов и отдельных территорий. Столь значимая роль данного института определяется тем, что оно органично соединяет в себе начала публичной власти и гражданского общества, административно-управленческий ресурс властных структур, а также гражданскую инициативу и ответственность широких слоев населения. Местное самоуправление в современных условиях так или иначе *опосредует собой решение большинства экономических и социальных проблем страны*, обеспечивает достижение ее национальных целей и приоритетов. Неслучайно именно с развитием местного самоуправления интеллектуальная элита связывала утверждение демократических начал государственности в России [1, с. 73–79].

В этом смысле озвученная Президентом страны в начале 2020 г. идея подготовки новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления отражала собой не просто закономерную необходимость заменить аналогичный по характеру документ, принятый еще в 1999 г.¹ и откровенно устаревший к началу 2000-х гг. Речь, несомненно, шла о том, чтобы радикально обновить и конкретизировать то видение сущности и роли местного самоуправления, которое стало формироваться в стране на базе новой Конституции Российской Федерации 1993 г. Отражением ожидаемых перемен стало в первую очередь принятие в 1995 г. Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 154). По мнению многих экспертов, ФЗ № 154 *оказался для своего времени очень удачным*, в том числе в плане развития институциональной природы местного самоуправления, регулирования его воздействия на пространственную структуру экономики страны и его функционирование как единого пространства хозяйственной деятельности и социального развития [2, с. 7–16; 3, с. 17–26]. Закон достаточно органично вписывался в федеративную природу российской государственности, оставляя широкое поле для локальной инициативы по организации институтов местного самоуправления и характеру их воздействия на социально-экономическое развитие территорий.

Местное самоуправление и экономическое пространство России

Основам, как и закону по местному самоуправлению, наряду с прочими принципиальными установками в данной сфере, должно быть присуще *стремление максимально полно отразить основные требования к пространственной организации местного самоуправления в условиях демократического государства федеративного типа*. Главные из этих тре-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/cons_doc_LAW_24661/

бований сохраняют свою актуальность и сегодня, в частности, с точки зрения развития теоретических основ и решения практических задач пространственного стратегирования. Указанные требования предполагают сплошное и максимально возможно равномерное покрытие муниципальной организацией всей территории страны, удовлетворительную и достаточно равную доступность муниципальных услуг для населения во всех регионах, возможность для каждого субъекта Федерации в соответствии с его социально-экономическими и природно-географическими условиями использовать ту или иную модель организации местного самоуправления. Закон должен обеспечивать равное и достаточно доступное для всех граждан право на обращение в органы местного самоуправления, в частности, для получения необходимых гражданам муниципальных услуг и пр. Закон одновременно должен был оставлять субъектам Федерации и самому муниципальному сообществу большое поле для инициатив по его институционально-правовому обустройству. Можно заключить, что ФЗ № 154 и Основы в целом стремились обеспечить высокую степень демократизации и федерализации местного самоуправления в стране, его вклад в модернизацию российской экономики, поддержание и целостности [4, с. 58–76; 5, с. 6–12; 6, с. 61–64; 7, с. 4649–4662].

Основы 1999 г., как и иные документы аналогичной направленности, содержали ряд важных положений, в том числе касающихся правовых основ и пространственных аспектов функционирования местного самоуправления в Российской Федерации. Неслучайно в российских условиях последовательно закрепились тесная взаимосвязь развития институционально-правовых основ местного самоуправления с практикой пространственного регулирования и стратегирования в экономике страны, а документы такого стратегирования, как будет показано далее, заняли важное место в формировании представлений о путях развития российского местного самоуправления на перспективу.

С институциональной точки зрения Основы последовательно проводили идею двуединой природы института местного самоуправления как органа публичной власти, *наиболее приближенного к населению*, и одновременно как *одной из фундаментальных основ российской системы народовластия*, как формы самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека и населения муниципального образования в целом. В пространственном контексте документ утверждал приоритет поселенческих основ организации местного самоуправления, указывая, что таковое осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, что в целом давало возможность адаптировать организационные стороны местного самоуправления к особенностям различных территорий страны. Из актуальных на сегодня положений Основ 1999 г. отметим признание того, что в Российской Федерации на тот момент

существовали территории, население которых не могло реализовать свое конституционное право на получение всего спектра муниципальных услуг, а также избирать и быть избранным в органы местного самоуправления. Это, в частности, касалось и населения столичных городов России. Кроме того, надо отметить, что на данном этапе был подготовлен проект соответствующего федерального закона «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» (Законопроект № 18259-З), внесенного в Государственную Думу в 2000 г. В 2001–2002 гг. этот законопроект даже был одобрен Думой в двух чтениях, но позднее все же был снят с обсуждения с мотивировкой относительно недостаточной четкости в определении предмета регулирования.

На рубеже 2000-х гг. в развитии российского местного самоуправления наметился крутой поворот. Он был охарактеризован как *глубокая муниципальная реформа*, как одно из наиболее значительных обновлений в системе отечественного местного самоуправления (после введения российского земства в 1864 г.). Реформа в правовом отношении закреплялась федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131).

Прежде чем обратиться к вопросу о пространственных аспектах нового (для начала 2000-х гг.) законодательства по местному самоуправлению, отметим, что в процессе работы над данным законом многократно высказывалась мысль *о целесообразности предварительной подготовки развернутой концепции* или иного документа, показывающего желательные тренды развития российского местного самоуправления на достаточно долговременную перспективу. Однако этого сделано не было, вследствие чего многие годы реализация закона во многом носила неустойчивый и даже хаотичный характер, подвергалась серьезной критике [8, с. 25–35]. Вводимые в закон в большом числе новации не имели достаточных социально-экономических и иных обоснований. Закон, в отличие от ФЗ № 154, не предполагал пространственного разнообразия моделей организации местного самоуправления сообразного российским социально-экономическим реалиям и также федеративной природе государства. Новации ФЗ № 131 мотивировались либо зарубежным опытом, либо необходимостью следовать рекомендациям Европейской Хартии местного самоуправления (в настоящее время Россия аннулировала свое участие в этом документе). В результате в процессе правоприменительной работы в закон было внесено огромное количество изменений и дополнений, ввиду чего основанная на данном законе система муниципального управления на практике постоянно сталкивалась со значительными трудностями [9, с. 168–176].

В отношении пространственных характеристик местного самоуправления основанная на ФЗ № 131 муниципальная реформа характеризовалась следующими *новациями*:

- Закон (по крайней мере, формально) закрыл все еще сохранявшиеся на тот момент лакуны в использовании системы местного самоуправления на территории страны¹.
- Закон установил необходимость всем субъектам Федерации (кроме столичных городов и иных сделанных исключений) иметь два уровня местного самоуправления и, соответственно, два уровня местных бюджетов. Другими словами, за пределами изъятий, установленных законом ФЗ № 131, каждое муниципальное образование обязано было иметь свой полноценный бюджет (а не смету расходования спущенных сверху средств).
- Закон осуществил попытку жесткого разделения полномочий (вопросов местного значения) между двумя уровнями муниципального управления в рамках его двухуровневой организации (район — поселение).

Пространственной проекцией этих новаций стало прежде всего *резкое увеличение числа муниципальных образований* в стране и, следовательно, их территориальное и демографическое размельчение². Такое размельчение при определенных условиях может оцениваться как позитивный процесс в смысле пространственного приближения местного самоуправления к населению, к его руководящим структурам. Вместе с тем этот процесс позитивен лишь в определенных границах, когда он не подрывает экономические и технические основы предоставления муниципальных услуг гражданам. Многочисленные противоречия и возвраты при реализации ФЗ № 131 показали, что обосновать и практически применить баланс двух названных подходов очень непросто, особенно если исходить из единой схемы его реализации для всех регионов страны. В частности, это предопределяется тем, что, помимо такого явного размельчения муниципального пространства, существенный негатив виделся и *в нарастании территориальной и демографической дифференциации российских муниципалитетов*. Это проявлялось в том, что наряду с формированием большого числа малых муниципалитетов (прежде всего за счет сельских поселений, часто действовавших при крайне слабой экономической базе) на практике имел место и обратный процесс укрупнения муниципальных образований за счет принудительной ликвидации внутригородских муниципальных образований путем их слияния и пр. Неслучайно после завершения началь-

¹ Однако и сегодня в экономическом пространстве страны имеются территории, где это право на деле реализуется лишь частично. Это разного рода особые территории, где местное самоуправление формально существует (например, территории опережающего социально-экономического развития, федеральная территория и пр.), но фактически действует в разного рода усеченных формах — с ограниченными полномочиями органов местного самоуправления в отношении муниципальных услуг населению, а также устройства своих территорий.

² Первый этап преобразований привел к созданию в стране почти 25 000 муниципальных образований разного уровня. А вот данные о числе муниципалитетов в предреформенный период существенно разнятся: от 5–6 тысяч (по числу функционировавших полноценных местных бюджетов) до 10–11 тысяч (по числу официально действовавших местных администраций, в том числе на сметном финансировании).

ного этапа реформы, помимо прочих многочисленных корректировок¹, практически сразу начался процесс сокращения числа муниципалитетов, а затем и этап полной реорганизации их институциональной природы (с ликвидацией в итоге в последние несколько лет и самой поселенческой основы российского местного самоуправления, изначально зафиксированной еще в Конституции 1993 г.).

В целом при всех издержках законотворческого процесса в содержащихся в ФЗ № 131 новациях была разработана одна из наиболее глубоких реформ местного самоуправления за всю историю России (после введения российского земства в 1864 г.). Вместе с тем важен как позитивный, так и негативный опыт, полученный в ходе применения данного закона. Так, практика убедительно показала, что такие реформы нельзя осуществлять поспешно, без необходимой апробации, без оценки ожидаемых экономических и социальных последствий и главное — вне предоставленной законом возможности реального выбора и разносторонней мотивации каждым субъектом России наилучшего варианта в отношении институциональной организации местного самоуправления. С проблемой оптимизации такого выбора и обеспечением подлинной федерализации основ местного самоуправления мы до настоящего времени продолжаем сталкиваться, в том числе и в рамках работы по продвижению практики стратегического управления, со всеми экономическими и социальными процессами в стране.

При этом следует учитывать, что стратегирование в отношении муниципального звена экономики имеет два ключевых среза. Это *макроуровень* (система государственной политики регулирования и поддержки местного самоуправления по всей территории страны) и *микроуровень* (стратегическое планирование социально-экономического развития каждого отдельного муниципального образования). Надо также иметь в виду, что действующее законодательство не предусматривает для каждого муниципалитета обязательно разрабатывать свою стратегию развития, хотя такое требование вытекает из условий участия муниципалитета в различных региональных программах развития.

Проблемы стратегирования в отношении муниципального звена экономики *на микроуровне* достаточно полно представлены в нашей экономической науке, прежде всего в контексте ограниченности полномочий органов местного самоуправления, скудости местных бюджетов, бесконечности разного рода реорганизаций в этой сфере и пр. [10, с. 8–19]. В данной статье, как было отмечено выше, преимущественно рассматриваются проблемы стратегирования в отношении муниципального звена экономики *на макроуровне*, т.е. в рамках общегосударственной политики, нацеленной на развитие института местного самоуправления

¹ Например, в виде восстановления в правах института внутригородских муниципальных образований, в том числе с 2014 г. не только в городах федерального значения, но и в иных крупных городах Российской Федерации. Однако в итоге такая практика пространственной организации местного самоуправления за пределами федеральных городов широкого распространения не получила.

в целом, на обеспечение его эффективного участия в экономическом и социальном развитии страны и соблюдение в нем баланса начал публичной власти и гражданского общества. В особой степени это касается стратегирования пространственной организации местного самоуправления, пространственно рационального выбора институтов местного самоуправления и их обоснованного размещения по территории страны.

Есть ли альтернативы разработке новых Основ?

Поскольку поставленный Президентом России В.В. Путиным еще в 2020 г.¹ вопрос о подготовке «проекта новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года» так и не получил практического решения, неизбежно обозначились *некоторые альтернативные подходы* к решению этой задачи. В частности, предлагалась разработка единой государственной стратегии в отношении развития местного самоуправления или близкой по характеру государственной программы [11, с. 151–155]. Однако более рациональным все же представляется возврат к разработке такого документа с широкой адресацией как Основы государственной политики в сфере местного самоуправления, учитывая ориентацию подобного документа и на структуры государственной власти, и на муниципальное сообщество и, наконец, на само население.

В отсутствие такого рода документа многие важные новации, касающиеся сферы местного самоуправления, формально нашли отражение в иных разработках в сфере стратегического планирования. Одним из таких документов можно было бы считать Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Однако в настоящее время этот Указ является недействующим, а его обновленный вариант пока отсутствует. Между тем данные Основы, помимо проблем регионального уровня, не только акцентировали внимание на перспективных направлениях и практических задачах по развитию российского местного самоуправления, но и в целом обозначили эти задачи как *одно из важных направлений государственной региональной политики*. Вот почему, как мы полагаем, концепция или стратегия развития местного самоуправления должны разрабатываться и приниматься *в согласовании* с новыми Основами государственной региональной политики в России (если таковые будут разрабатываться), равно как с иными основополагающими документами в сфере пространственного стратегирования.

Действительно, немало стратегических установок по развитию местного самоуправлению было заложено в двух Стратегиях пространственного развития Российской Федерации, принятых в 2019 г.

¹ Заседание Совета по развитию местного самоуправления. 30 января 2020 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701>

и 2024 г. При этом многие стратегические установки по вопросам развития местного самоуправления, заявленные еще в 2019 г., сохраняют свою значимость и в современных условиях.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации, принятая в 2019 г. (далее — СПР-2019), делала особый акцент *на согласованные действия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Федерации* по инфраструктурному развитию территорий, по утверждению (корректировке) субъектами Федерации комплексных планов развития муниципальных образований с учетом их пространственной специализации. СПР-2019 предполагала активное участие органов местного самоуправления в комплексном развитии социально-экономического пространства субъектов Федерации и макрорегионов, в частности, в определении состава мероприятий долгосрочных планов социально-экономического и пространственного развития муниципальных образований. СПР-2019 утверждала гибкий подход к планированию развития городов и иных поселений, дифференцируемый в зависимости от наличия особого статуса этих поселений (монопрофильное муниципальное образование — моногород, наукоград, территория опережающего развития, историческое поселение и пр.), численности населения и роли города в экономике и в сложившейся системе расселения. По представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в эти планы могли включаться мероприятия, осуществляемые ими как в пределах их собственных полномочий в целях комплексного развития соответствующих территорий, так и в рамках реализуемых на данной территории федеральных программ и проектов.

В свою очередь, Стратегия пространственного развития Российской Федерации, принятая в 2024 г. (далее — СПР-2024), *еще больше расширила обращение* документов пространственного стратегирования *к различным вопросам развития местного самоуправления* в стране. Неслучайно в данном документе указывается, что в нем «определены пространственные приоритеты, позволяющие сконцентрировать ресурсы из бюджетных и внебюджетных источников, в том числе в рамках национальных проектов и государственных программ». Правда, само содержание этих приоритетов (а их заявлено только два) вызывает определенные сомнения. Например, это касается такого приоритета, как закрепление сети опорных населенных пунктов, которые формируют системы расселения, инфраструктуры и экономики Российской Федерации в целом и обеспечивают развитие прилегающих к ним территорий. Очевидно, что утверждение института опорных населенных пунктов — на деле не приоритет пространственного развития, а лишь один из инструментов, позволяющих достигать на пути этого развития максимальных экономических и социальных эффектов. Сказанное можно отнести и к такому приоритету, как определение основных направлений развития федеральных округов Российской Федерации, Арктической зоны Российской Федерации и новых субъектов, а также геостратегических территорий Российской

Федерации. По нашему мнению, названное выше — не пространственные приоритеты, позволяющие определить ресурсы, направляемые на решение конкретных хозяйственных и иных задач развития территорий, а только заданный самым общим образом вектор политики пространственного регулирования в российской экономике.

В качестве *позитива* СПР-2024 можно выделить такие ориентированные в том числе и на муниципальную сферу российской экономики инициативы, как управление пространственным развитием в соответствии с особой моделью такого управления. Ее ключевой элемент — планирование социально-экономического развития территорий на основе системы отраслевых и пространственных приоритетов как локального, так и регионального уровней. В СПР-2024 сделан особый акцент на позитивную роль такого института пространственной организации, как опорный населенный пункт — населенный пункт, приоритетное развитие которого способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности, в том числе за счет обеспечения доступности образования, медицинской помощи и иных социальных услуг населению.

При всей проблемности такой новации, как опорный населенный пункт, в ней видится посыл *к более быстрому продвижению поселений, обладающих зримыми приоритетами роста*, а также наибольшим экономическим и социальным потенциалом роста. СПР-24 ввела в активный экономический оборот такой пространственный ареал, как прилегающая территория — территория, прилегающая к границам опорного населенного пункта и включающая пространство или часть пространства одного или нескольких муниципальных образований. Беда в том, что эти интересные новации в сфере пространственного регулирования, непосредственно затрагивающие ключевые направления развития российского местного самоуправления, не получали адекватного нормативно-правового закрепления. Нормативно-правовая база не просто отставала, но и отстаёт. В предлагаемых законопроектах она как бы исходно получает некорректный посыл в своем развитии — акцент на формально-правовые реорганизации в системе управления на субрегиональном уровне, а не на развитие природы самоуправления как особого института современного общества.

К середине 2000-х гг. со всей очевидностью обнаружилась *недостаточность* имевшейся на тот момент *концептуальной и правовой базы* для того, чтобы с необходимой степенью конкретности и на развернутой законодательно-правовой основе обозначить конкретные задачи по развитию российской модели местного самоуправления, а также пути их практического решения. Формально поводов для такого обновления было более чем достаточно. Стартовавшая в 2003 г. муниципальная реформа существенно изменила облик российского местного самоуправления. Но она *не решила всех задач его устойчивого развития*, в том числе и на базе предложений, изначально сформулированных еще в Основах 1999 г.

Последующий вклад со стороны документов пространственного стратегирования можно рассматривать как достаточно весомый, но не создающий полноценной альтернативы практике стратегирования непосредственно в сфере местного самоуправления. Кроме того, за прошедшие после принятия Основ годы заметно расширился круг факторов, определяющих пространственное развитие страны и его институциональную структуризацию. Ныне это федеральные округа, макрорегионы, различные институты территориального развития и федеральные территории. По сравнению с начальным этапом реформы существенно видоизменился круг используемых институтов местного самоуправления (муниципальные округа, городские округа с системой внутригородских муниципальных образований). Все это существенно повлияло на функционирование институтов российского местного самоуправления. Наконец, необходимо было системно осмыслить и практически реализовать в новых Основах те изменения и дополнения к Конституции, которые были приняты в 2020 г. и которые во многом затронули правовые основы местного самоуправления в стране.

Не стоит и говорить, что решение этих задач вызвало к необходимости каким-то образом документально закрепить новое видение стратегических перспектив российского местного самоуправления и связанных с ними актуальных задач социально-экономической политики государства, равно как и актуальных задач в сфере правотворчества. Однако проведенный анализ показал, что за последние 10–15 лет обращение исследователей и законодателей к стратегическим проблемам и перспективам российского самоуправления, в частности в их пространственном аспекте, *носило неоднозначный характер*. При обилии частных, фрагментарных обращений к той мере сформировать целевой документ системного уровня относительно долгосрочного развития муниципальной России так и не удалось. При наличии многочисленных разработок, в том числе стратегического уровня, полноценной альтернативы новым Основам или стратегии государственной политики в сфере местного самоуправления нет и, скорее всего, в обозримой перспективе быть не может. Без подобного рода документа крайне сложно рассчитывать и на появление давно ожидаемого качественного законодательства по местному самоуправлению.

Между тем уже в конце 2000-х гг. стало очевидным, что без новых крупных качественных перемен в российском местном самоуправлении и в его законодательной базе не обойтись. С целью *продвижения в данном направлении* Президентом России 20 марта 2025 г. был подписан Федеральный закон № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (ФЗ № 33) [12, с. 31–37; 13, с. 32–51; 14, с. 6–11]. Появлению этого закона предшествовала длительная законопроектная работа, в ходе которой его многие проектные версии были подвергнуты серьезной критике со стороны экспертов, а целый ряд положений был вообще отвергнут.

Некоторые нововведения итоговой версии этого закона, касающиеся пространственной структуры местного самоуправления, можно определить следующим образом.

Во-первых, это изменения в определении пространственной основы местного самоуправления (природа такового теперь определяется через достаточно туманную институцию, такую как «форма самоорганизации граждан», хотя на деле таких форм много, но лишь местное самоуправление является институтом публичной власти). Ранее структурообразующим элементом пространственной основы местного самоуправления выступал институт поселений. В новом законе указание на поселенческую природу пространственной структуры системы местного самоуправления в России *было снято*.

Во-вторых, законом была упразднена ранее обязательная в большинстве случаев двухуровневая модель местного самоуправления – «район-поселение». Основными единицами пространственной структуры местного самоуправления становятся городские и муниципальные округа. Закон детально описывает критерии для формирования этих образований и запускает процесс укрупнения муниципалитетов по всей стране. Однако двухуровневая система пространственной организации местного самоуправления (в отличие от первоначальных вариантов ФЗ № 33) *не теряет своей легитимности*. Возникает феномен, получивший в научной литературе название двухмодельной системы, хотя де-факто это всего лишь реплика ситуации, действовавшей в российском местном самоуправлении до принятия ФЗ № 131. На том этапе система двухмодельной (а по сути, многомодельной) организации местного самоуправления подвергалась серьезной критике, сегодня же мы фактически осуществляем попытки ее инкарнации. Однако на деле проблема была (и остается!) не в самой двух- или многомодельности организации местного самоуправления, а в отсутствии методологически обоснованных подходов к выбору на практике той или иной модели с учетом специфики конкретного региона России. Подобная ситуация сохраняется и в настоящее время. Новые Основы должны убеждать в том, что такие методологические разработки возможны и реально востребованы на практике.

В-третьих, следует отметить и такую новацию пространственного значения, как *изменение процедуры преобразования муниципалитетов* [15, с. 19–25]. Прямое голосование населения по этим вопросам теперь не предусмотрено. Решения принимаются законом субъекта Федерации с учетом мнения населения, которое выражается через представительные органы на основании публичных слушаний. Едва ли эту новацию в полной мере можно расценивать как позитивный шаг в развитии гражданско-правовых начал российского местного самоуправления. Действующий уровень муниципальной демократии пока не гарантирует безусловного отражения представительными органами муниципалитетов (особенно малых и средних) реального мнения населения по тому или иному вопросу. Как отмечал О.А. Кожевников, новый закон фактически допу-

скает подмену реального местного самоуправления граждан полномочиями административного управления. Таким образом, полагает данный автор, налицо продолжение и усиление тенденции, заключающейся в фактическом оттеснении самого населения от участия в решении вопросов непосредственного жизнеобеспечения (вопросов местного значения) и замене местного самоуправления полномочиями органов местного самоуправления по управлению территориями, называемыми муниципальными образованиями.

В-четвертых, сохраняется и даже расширяется возможность установления как названным выше ФЗ № 33, так и другими федеральными законами особенностей организации местного самоуправления на отдельных федеральных территориях. Это территории административных центров (столиц) субъектов Федерации, закрытых административно-территориальных образований, наукоградов, приграничных территорий, особых территорий опережающего развития, территорий инновационных и научно-технологических центров, муниципальных образованиях, территории которых относятся к Арктической зоне России и т.д.

Вместо заключения: что мы вправе ожидать в перспективе

В соответствии с СПР-2024, главной целью пространственного развития Российской Федерации является формирование сбалансированной системы расселения и территориальной организации экономики Российской Федерации, которое будет способствовать достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности. Обосновано предположить, что этой главной цели *должно быть подчинено регулирование муниципальной сферы российской экономики* и ее ключевых пространственных аспектов. Решение этой задачи требует системных, целенаправленных действий. Это возможно лишь на базе новых Основ государственной политики в сфере местного самоуправления [11, с. 151–155] и соответствующей государственной программы, разработку которой мы считаем задачей первостепенной важности. По нашему мнению, эти Основы должны быть нацелены на практическое закрепление трех ключевых трендов развития российского местного самоуправления.

Первый тренд. Акцент на дальнейшее закрепление статуса местного самоуправления как особого и универсального (повсеместного) института публичной власти, наделенного своими полномочиями и экономическими ресурсами, в частности для полномасштабного включения в практику стратегического планирования [16, с. 160–263; 17, с. 336–339; 10, с. 8–19; 18, с. 278–282]. Всякие исключения или ограничения участия муниципалитетов в развитии различных территорий должны не только четко мотивироваться, но и ограничиваться списком особых полномочий местного самоуправления, непередаваемых в адрес региональных, федеральных или частных (смешанных государственно-частных) структур управления [8, с. 25–35; 19, с. 7–30].

Второй тренд. Утверждение не стихийной пространственной дифференциации (федерализации) организации местного самоуправления, часто основанной на слабо мотивированном выборе, а его пространственной дифференциации, предполагающей экспертную оценку той модели этой организации, которая в пределах федеральных установлений в наибольшей мере отвечает специфике природно-географических, социально-экономических, национально-этнических и иных особенностей каждого данного субъекта Федерации [20, с. 87–92]. Эта задача ложится на востребованный закон о государственной политике регионального развития [21, с. 7–16].

Третий тренд. Отказ от выявляющегося в последние годы тренда на последовательное замещение прямых (непосредственных) форм народовластия (прямое голосование граждан; референдум и пр.) решениями представительных органов местного самоуправления. Это связано с тем, что фактически сложившийся уровень муниципальной демократии пока не гарантирует роль разного рода представительных структур в объективном отражении интересов населения муниципальных территорий, в частности при образовании особых опорных поселений [22, с. 236–244].

Список литературы

1. Букалова С.В., Меркулова К.Г. «Демократия малых пространств»: эволюция института местного самоуправления в России в контексте идей А.И. Солженицына // *Власть*. 2020. Т. 28. № 4. С. 73–79.
2. Васильев В.И. Местное самоуправление: закон и практика // *Журнал российского права*. 2001. № 8 (56). С. 7–16.
3. Васильев В.И. Каким быть главному закону о местном самоуправлении? // *Журнал российского права*. 2001. № 12 (60). С. 17–26.
4. Зазулина М.Р. Институциональная организация местного самоуправления как фактор интеграции российского цивилизационного пространства // *Respublica Literaria*. 2026. Т. 7. № 1. С. 58–76.
5. Макарян С.В. К реализации стратегии развития российского муниципального образования: о критических факторах и ключевых пространственных компонентах // *Дискуссия*. 2025. № 3 (136). С. 6–12.
6. Попадюк Н.К. Роль органов местного самоуправления в повышении капитализации муниципального пространства // *Самоуправление*. 2020. № 3 (120). С. 61–64.
7. Строев П.В., Пивоварова О.В. Роль муниципальных образований в эффективной организации экономического пространства России // *Экономика, предпринимательство и право*. 2024. Т. 14. № 8. С. 4649–4662.
8. Дитятковский М.Ю. Об определении компетенции местного самоуправления в новом федеральном законе о местном самоуправлении // *Правоприменение*. 2026. Т. 10. № 1. С. 25–35.
9. Соколова М.А. К вопросу о дефектах Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // *Право. Адвокатура. Нотариат*. Н. Новгород: Русайнс, 2017. С. 168–176.

10. Жихаревич Б.С. Влияние стратегии пространственного развития России на муниципальные стратегии // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2021. № 3 (66). С. 8–19.
11. Зыкова А.В., Корзина А.В. Государственная программа развития местного самоуправления // NovaInfo.Ru. 2017. Т. 1. № 72. С. 151–155.
12. Абрамова П.Е., Кузнецов С.П. Реформа местного самоуправления в связи с принятием федерального закона № 33 от 2025 года // Проблемы права. 2025. № 4 (100). С. 31–37.
13. Кискин Е.В. Новый закон о местном самоуправлении в России: тактика или стратегия (опыт факторного анализа) // Федерализм. 2025. Т. 30. С. 32–51.
14. Кожевников О.А. Новый закон о местном самоуправлении: начало нового этапа дискуссий и обсуждений // Проблемы правоохранительной деятельности. 2025. № 3 (61). С. 6–11.
15. Кожевников О.А. Новый закон о местном самоуправлении: первые реакции правоприменителей // Бизнес, менеджмент и право. 2025. № 3 (67). С. 19–25.
16. Евлампиева Е.В. Стратегическое планирование на местном уровне в условиях пространственного развития государства // Современный менеджмент: проблемы и перспективы: сборник по материалам конференции. СПб., 2025. С. 160–263.
17. Евлампиева Е.В. Основы пространственного стратегирования на местном уровне // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 2. С. 336–339.
18. Сабына Е.Н. Муниципальные стратегии — основные факторы успеха // Экономическое развитие региона: управление, инновации, подготовка кадров. 2020. № 7. С. 278–282.
19. Одинцова А.В. Вопросы институционализации опорных населенных пунктов в контексте приоритетов пространственного развития России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2026. № 4. С. 7–30.
20. Хабаров И.А. Местное самоуправление в пространстве публичной власти России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. 2025. № 1. С. 87–92.
21. Бухвальд Е.М. Время вернуться к закону о государственной политике регионального развития // Законодательство и экономика. 2017. № 2. С. 7–16.
22. Одинцова А.В. Идея опорных населенных пунктов в институциональном поле пространственного развития России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2025. Т. 15. С. 236–244.

References

1. Bukalova S.V., Merkulova K.G. “Demokratiia mal'kikh prostranstv”: evoliutsiia instituta mestnogo samoupravleniia v Rossii v kontekste idei A.I. Solzhenitsyna [“Democracy of Small Spaces”: the Evolution of the Institution of Local Self-Government in Russia], *Vlast'* [The Power], 2020, Vol. 28, No. 4, pp. 73–79. (In Russ.).
2. Vasil'ev V.I. Mestnoe samoupravlenie: zakon i praktika [Local Self-Government: Law and Practice], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2001, No. 8 (56), pp. 7–16. (In Russ.).
3. Vasil'ev V.I. Kakim byt' glavnomu zakonu o mestnom samoupravlenii? [What Should the Main Law on Local Self-Government be Like?], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2001, No. 12 (60), pp. 17–26. (In Russ.).

4. Zazulina M.R. Institutsional'naia organizatsiia mestnogo samoupravleniia kak faktor integratsii rossiiskogo tsivilizatsionnogo prostranstva [Institutional Organization of Local Self-Government as a Factor of Integration of the Russian Civilizational Space], *Respublica Literaria* [Respublica Literaria], 2026, Vol. 7, No. 1, pp. 58–76. (In Russ.).

5. Makar S.V. K realizatsii strategii razvitiia rossiiskogo munitsipal'nogo obrazovaniia: o kriticheskikh faktorakh i kliuchevykh prostranstvennykh komponentakh [On the Implementation of the Strategy for the Development of Russian Municipal Unit], *Diskussii* [Discussion], 2025, No. 3 (136), pp. 6–12. (In Russ.).

6. Popadiuk N.K. Rol' organov mestnogo samoupravleniia v povyshenii kapitalizatsii munitsipal'nogo prostranstva [The Role of Local Self-Government Bodies in Enhancing the Capitalization of Municipal Space], *Samoupravlenie* [Self-Government], 2020, No. 3 (120), pp. 61–64. (In Russ.).

7. Stroeve P.V., Pivovarova O.V. Rol' munitsipal'nykh obrazovaniy v effektivnoi organizatsii ekonomicheskogo prostranstva Rossii [The Role of Municipal Units in the Effective Organization of Russia's Economic Space], *Ekonomika, predprinimatel'stvo i parvo* [Economy, Entrepreneurship and Law], 2024, Vol. 14, No. 8, pp. 4649–4662. (In Russ.).

8. Ditiatkovskii M.Iu. Ob opredelenii kompetentsii mestnogo samoupravleniia v novom federal'nom zakone o mestnom samoupravlenii [On the Definition of the Competence of Local Self-Government in a New Federal Law on Local Self-Government], *Pravoprimenenie* [Law Enforcement], 2026, Vol. 10, No. 1, pp. 25–35. (In Russ.).

9. Sokolova M.A. K voprosu o defektakh Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v RF" [On the Issue of Defects in the Federal Law "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation"], *Pravo. Advokatura. Notariat* [Law. Advocacy. Notarization], 2017, N. Novgorod, Rusains, pp. 168–176. (In Russ.).

10. Zhikharevich B.S. Vliianie strategii prostranstvennogo razvitiia Rossii na munitsipal'nye strategii [The Impact of Russia's Spatial Development Strategy on the Municipal Strategies], *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiia* [Economy of the North-West: Problems and Development Prospects], 2021, No. 3 (66), pp. 8–19. (In Russ.).

11. Zykova A.V., Korzina A.V. Gosudarstvennaia programma razvitiia mestnogo samoupravleniia [State Program of the Development of Local Self-Government], *NovaInfo.Ru* [NovaInfo.Ru], 2017, Vol. 1, No. 72, pp. 151–155. (In Russ.).

12. Abramova P.E., Kuznetsov S.P. Reforma mestnogo samoupravleniia v sviazi s priniatiem federal'nogo zakona № 33 ot 2025 goda [Reform of Local Self-Government in Connection with the Adoption of Federal Law No. 33 of 2025], *Problemy prava* [Problems of Law], 2025, No. 4 (100), pp. 31–37. (In Russ.).

13. Kiskin E.V. Novyi zakon o mestnom samoupravlenii v Rossii: taktika ili strategii (opyt faktornogo analiza) [The New Law on Local Self-Government in Russia: Tactics or Strategy (an Experience of Factor Analysis)], *Federalizm* [Federalism], 2025, Vol. 30, pp. 32–51. (In Russ.).

14. Kozhevnikov O.A. Novyi zakon o mestnom samoupravlenii: nachalo novogo etapa diskussii i obsuzhdenii [A New Law on Local Self-Government: The Beginning of a New Stage of Discussions and Debates], *Problemy pravookhranitel'noi deiatel'nosti* [Problems of Law Enforcement], 2025, No. 3 (61), pp. 6–11. (In Russ.).

15. Kozhevnikov O.A. Novyi zakon o mestnom samoupravlenii: pervye reaktsii pravoprimenitelei [The New Law on Local Self-Government: The First Reactions of Law Enforcers], *Biznes, menedzhment i parvo* [Business, Management and Law], 2025, No. 3 (67), pp. 19–25. (In Russ.).

16. Evlampieva E.V. Strategicheskoe planirovanie na mestnom urovne v usloviakh prostranstvennogo razvitiia gosudarstva [Strategic Planning at the Local Level in the Context of Spatial Development of the State], *Sovremennyi menedzhment: problemy i perspektivy* [Modern Management: Challenges and Prospects], Saint Petersburg, 2025, pp. 160–263. (In Russ.).

17. Evlampieva E.V. Osnovy prostranstvennogo strategirovaniia na mestnom urovne [Fundamentals of Spatial Strategic Planning at the Local Level], *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii* [The Bulletin of Economy, Law and Sociology], 2025, No. 2, pp. 336–339. (In Russ.).

18. Sabyna E.N. Munitsipal'nye strategii – osnovnye faktory uspekha [Municipal strategies – Key Factors of Success], *Ekonomicheskoe razvitie regiona: upravlenie, innovatsii, podgotovka kadrov* [Economic Development of the Region: Management, Innovation, Staff Training], 2020, No. 7, pp. 278–282. (In Russ.).

19. Odintsova A.V. Voprosy institutsionalizatsii opornykh naselennykh punktov v kontekste prioritetov prostranstvennogo razvitiia Rossii [Issues of Institutionalization of Key Settlements in the Context of Priorities of Russia's Spatial Development], *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2026, No. 4, pp. 7–30. (In Russ.).

20. Khabarov I.A. Mestnoe samoupravlenie v prostranstve publichnoi vlasti Rossii [Local Self-Government in the Public Authority Space in Russia], *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istorii. Politologii. Sotsiologii* [The Bulletin of Voronezh State University. Series: History. Political Science. Sociology], 2025, No. 1, pp. 87–92. (In Russ.).

21. Bukhval'd E.M. Vremia vernut'sia k zakonu o gosudarstvennoi politike regional'nogo razvitiia [It's Time to Return to the Law on the State Policy of Regional Development], *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and Economy], 2017, No. 2, pp. 7–16. (In Russ.).

22. Odintsova A.V. Ideia opornykh naselennykh punktov v institutsional'nom pole prostranstvennogo razvitiia Rossii [The Idea of Key Settlements in the Institutional Field of Russia's Spatial Development], *Ekonomika: vchera, segodnia, zavtra* [Economy: Yesterday, Today, Tomorrow], 2025, Vol. 15, pp. 236–244. (In Russ.).

DO WE NEED NEW FUNDAMENTALS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA?

As strategic planning began to take shape in the economy of the Russian Federation, it became clear that there was a need to develop a long-term vision for the development of Russian local self-government and to fully extend this management practice to the municipal sector of the national economy. The article shows that attempts to address this task have been made repeatedly, including the initiative put forward by the country's President in early 2020 to prepare new Foundations of State Policy in the Field of Local Self-Government. It can be assumed that these Foundations, and subsequently a whole series of constitutional innovations introduced in 2020, set the task of largely redefining the strategic direction for the development of self-government as one of the most important institutions of Russian society and the state. However, contrary to the traditions of modern Russian statehood, the President's instruction regarding the new Foundations remained unfulfilled, and many subsequent constitutional and legislative innovations in this area have been and remain problematic. The article attempts to summarize the factors that currently clearly indicate the need to develop new Foundations or a strategy for state policy in the field of local self-government in line with

national development goals and all existing strategic planning documents. Ways to overcome the unresolved issues in the interaction between local self-government and the state are being outlined; their persistence prevents the full realization of the positive contribution of the municipal community to the development of the economy and the social sphere of the Russian Federation. This also concerns the impact of local self-government institutions on the main trends in the spatial development of Russia and its economy.

Keywords: spatial development, regulation of spatial development, strategic planning, popular sovereignty, local self-government, state programs.

JEL: R 12, R 58

Дата поступления — 08.09.2026

Принята к печати — 29.09.2026

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник
Центра федеративных отношений и регионального развития;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,
г. Москва, 117218.
e-mail: buchvald@mail.ru.

ВАЛЕНТИК Ольга Николаевна

научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионально-
го развития;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,
г. Москва, 117218.
e-mail: valentik-o@ya.ru.

BUKHALD Evgeny M.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher of the Center for Federal Relations
and Regional Development;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: buchvald@mail.ru

VALENTIK Olga N.

Researcher of the Centre for Federal Relations and Regional Development;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the
Russian Academy of Science / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: valentik-o@ya.ru.

Для цитирования:

Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Нужны ли новые Основы местного самоуправления в России? // Федерализм. 2026. Т. 31. № 3 (123). С. 36–52.
DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2026-3-36-52>

Е.В. КИСКИН

СТАТУС ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ТЕНДЕНЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ*)

В статье исследуются изменения правового статуса главы муниципального образования, обусловленные принятием Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», а также практика их реализации в законодательстве субъектов Российской Федерации. Особое внимание уделено новой конструкции, в соответствии с которой глава муниципального образования одновременно замещает муниципальную должность и государственную должность субъекта Российской Федерации. Рассматривается ее соотношение с представительской природой главы как выборного должностного лица местного самоуправления, проводится сравнение с зарубежными моделями функционального дуализма статуса мэра. На основе анализа 141 закона 89 субъектов Российской Федерации систематизированы региональные модели избрания глав муниципальных образований и определено их место в структуре органов местного самоуправления. Выявлена тенденция к расширению избрания глав представительными органами из числа кандидатов, представленных высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, и к закреплению модели главы, возглавляющего местную администрацию. Отдельно исследовано региональное регулирование трудовых и социальных гарантий глав муниципальных образований. Показана значительная дифференциация их объема и содержания и отсутствие единого минимального стандарта таких гарантий. Обосновывается необходимость закрепления непосредственно в федеральном законодательстве минимального перечня гарантий лицам, замещающим муниципальные должности.

Ключевые слова: местное самоуправление, глава муниципального образования, государственная должность, муниципальная должность, публично-правовой статус, выборные должностные лица, социальные гарантии, субъекты Российской Федерации.

JEL: K10, K19, E61

*) Статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

**Глава муниципального образования
в системе публично-властных институтов**

Глава муниципального образования (далее — глава муниципалитета, глава), будучи высшим должностным лицом муниципалитета и одновременно самостоятельным органом местного самоуправления, по своей политико-правовой природе является органом единоличного публично-правового представительства местного территориального коллектива [1, с. 12].

Анализируя правовое положение глав, Конституционный Суд Российской Федерации обратил особое внимание *на их особый публично-правовой статус*, производный от волеизъявления образующих местное сообщество граждан, осуществляющих местное самоуправление, и постулировал, что характер и содержание деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления определяется взятыми ими непосредственно перед населением конкретного муниципального образования публично-правовыми обязательствами по решению вопросов обеспечения его жизнедеятельности, надлежащее исполнение которых является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти¹.

Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — Закон № 33-ФЗ) *внес* в регулирование статуса глав *существенные изменения*, наиболее важным (и спорным) из которых является указание об одновременном замещении главой государственной должности субъекта Российской Федерации и муниципальной должности.

Предыдущий федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г., действовавший почти 20 лет², оперировал понятием «выборное должностное лицо местного самоуправления», от которого Закон № 33-ФЗ отказался, заменив понятием «лицо, замещающее муниципальную должность», в чем уже на уровне терминологии видится нивелирование представительского характера власти главы муниципалитета. Зато на первый план выходит *принцип единства публичной власти*, текстуально закрепленный в Конституции России (статья 132) в 2020 г.³ Как мы уже отмечали, необходимость появления этой конструкции вызвана заложенной разработчиками Конституции моделью местного самоуправления как самостоятельной формы народовластия, отличной от государствен-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова».

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

ной власти (статья 12) — попыткой внедрить не свойственную российской политико-правовой действительности методологию, основанную на общественной модели местного самоуправления [2, с. 109].

При этом само по себе прямое конституционное закрепление принципа единства системы публичной власти дуальной природы местного самоуправления (как формы самоорганизации публичного коллектива и формы народовластия) не меняет, а «лишь открывает новую страницу в муниципальной истории России, в истории взаимоотношений государства и местного самоуправления. Не более того» [3, с. 35].

Важно, что, причисляя главу к числу лиц, замещающих муниципальные должности, Закон № 33-ФЗ это не раскрывает, лишь указывая, что к ним относятся также депутаты представительных органов, председатели, заместители председателя, аудиторы контрольно-счетных органов и иные лица в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования.

Полагаем, что необходимо руководствоваться ближайшей аналогией с дефиницией государственной должности субъекта Российской Федерации как должности, устанавливаемой конституцией, уставом, законами субъекта Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов этого субъекта¹. В силу названной аналогии можно предположить, что законодатель под муниципальными должностями понимает *должности, учреждаемые уставами муниципальных образований* в соответствии с законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий органов местного самоуправления. Их ключевые признаки следующие: учреждение уставом муниципального образования, возможность принятия (единолично или в составе коллегиального органа) публично-властных решений и особый порядок замещения (на выборах или по решению представительного органа).

При этом сама по себе гибридизация статуса главы представительства разных публично-правовых образований не нова ни для России, ни для мировой практики. Это, по сути, «протягивание» на муниципальный уровень положения об одновременном замещении высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (главой, губернатором) одновременно государственной должности Российской Федерации и субъекта Российской Федерации².

Российской правовой науке еще предстоит теоретическое осмысление такой конструкции, но из немногочисленных публикаций, вышедших за прошедший со дня ее введения год, следует критический настрой академического и экспертного сообщества. Так, весьма резкую оценку дал М.В. Маркин, указав, что *данная норма не соответствует ст. 12 Конституции* и нарушает закрепленную в ней такую основу кон-

¹ Понятие государственной должности выводится из статьи 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

² Статья 20 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

ституционного строя Российской Федерации, как признание и гарантированность самостоятельности местного самоуправления. При этом автор поставил важный вопрос о том, как юридически реализовать норму. Государственные должности субъекта существуют не абстрактно: действует система типовых государственных должностей, а их перечни и статус требуют нормативного оформления. Поэтому декларация федерального законодателя, что глава «одновременно замещает» государственную должность, порождает целый ряд вопросов о правовой природе этого замещения [4, с. 35].

А.Н. Костюков сделал вывод, что причины введения двойной конструкции должности главы далеко не очевидны и *никак не могут быть обоснованы принципом единства системы публичной власти*, ссылая на который содержится в норме. Он видит здесь тенденции централизации публичной власти на грани выхолащивания самой сути местного самоуправления [5, с. 27].

А.И. Пибаев задает ключевой для темы вопрос — *qui prodest*: зачем вообще понадобился двойной статус. И отвечает в прагматически-функциональном ключе: чтобы снять сомнения в возможности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации выносить предупреждение и объявлять выговор, а также в обеспечении возможности отрешения главы муниципального образования Президентом от должности на основании утраты доверия [6, с. 23].

Важное следствие данной нормы для представительской природы главы отметил А.А. Шахов: возникает риск, что глава перестает преимущественно представлять местное сообщество перед государственной властью и начинает выполнять обратную функцию — *представлять региональную власть внутри местного сообщества*¹.

Действительно, наиболее важный вопрос — о последствиях гибридизации статуса: насколько совместимы в фигуре главы функции представительства местного сообщества и государственной власти.

Следует отметить, что зарубежная практика функционирования мэров муниципалитетов знает немало примеров такого совмещения. Так, в Нидерландах бургомистр (мэр) формально назначается сверху, а не избирается, хотя кандидатура фактически определяется муниципальным советом, и играет двойную роль: встроен и в государственную вертикаль, и в систему муниципального управления [7]. Схожим образом в Бельгии мэр назначается региональным министром внутренних дел после его выдвижения на местном уровне, он также глубоко встроен в местную политическую систему и в общую систему публичного управления [8].

Наиболее показательный пример гибридного статуса мэра — его положение во Франции. Он избирается гражданами и в этом качестве представляет территориальный публичный коллектив, но одновременно является представителем государства на территории муниципалитета (коммуны). Во французской литературе такая конструкция обозначает

¹ Шахов А.Н. Изменение пределов компетенций местного самоуправления. URL: bujet.ru/article/509614.php

ется термином *dédoublement fonctionnel* («функциональное раздвоение») [9]. В обиходе французские юристы называют это «принципом двойной шляпы» (*la double casquette*)¹. По характеристике Генеральной дирекции местных образований, мэр является единственным главой местной исполнительной власти, которого закон уполномочил действовать от имени государства².

Важно, что *двойной статус мэра означает наличие двух разных групп полномочий*: функции представителя (агента) государства и полномочия агента муниципалитета (коммуны). Как агент коммуны мэр исполняет решения муниципального совета: управляет имуществом коммуны, готовит и предлагает бюджет, распоряжается расходами, заключает договоры, руководит коммунальными работами и представляет коммуны. Как агент государства мэр ведает актами гражданского состояния, составлением и ведением списков избирателей, организацией выборов и воинским учетом граждан, имеет особые полномочия в сфере полиции и общественной безопасности [10, с. 26].

Совершенно иная ситуация в России. Учитывая приведенные выше понятия государственной и муниципальной должности как должности, учреждаемой для непосредственного осуществления полномочий соответственно органов государственной власти и органов местного самоуправления, понимаем, что в силу только самого своего двойного статуса глава муниципального образования не объединяет государственные и муниципальные функции. Для этого нужно делегирование государственных полномочий отдельным законом.

Получается, что норму Закона № 33-ФЗ об одновременном замещении государственной и муниципальной должностей следует толковать не как наделяющую главу муниципального образования дополнительным функционалом по обеспечению исполнения полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации, а скорее как распространяющую на него *отдельные элементы статуса лица, замещающего государственную должность* (то есть совокупность прав, обязанностей и ответственности, а также гарантий и ограничений).

Правда, такая трактовка порождает больше вопросов, чем ответов. Если главу избрали жители либо представительный орган, то какой юридический факт влечет одновременное его наделение статусом лица, замещающего государственную должность субъекта? Это происходит *ex lege* или требуется отдельный региональный акт о замещении госдолжности? В силу буквального смысла закона такое наделение происходит автоматически, т.е. глава замещает не две должности, а одну должность, которая одновременно является и государственной, и муниципальной.

Тогда возникает второй, самый главный, вопрос — о содержании государственного статуса. Какие элементы статуса лица, замещающего го-

¹ Qu'est-ce que la déconcentration. URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20167-quest-ce-que-la-deconcentration>

² Direction générale des collectivités locales. Le maire, agent de l'État. URL: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/connaître-les-acteurs-et-les-institutions/elus-locaux/le-maire/le-maire-agent-de-letat>

сударственную должность субъекта Российской Федерации возникают автоматически: гарантии, ограничения, ответственность, антикоррупционные требования, пенсионное обеспечение, государственная защита? Практика регионов уже показывает, что законодатели разделяют эти режимы, исключая действие своих законов (особенно о социальных гарантиях) в отношении глав муниципалитетов. Например, в Белгородской и Челябинской областях установлено, что действие областного закона, определяющего гарантии для лиц, замещающих государственные должности, не распространяется на глав муниципальных образований¹.

Третий важный вопрос: в отношении с кем при двойственности статуса глава представляет местное сообщество? Закон № 33-ФЗ устанавливает, что глава представляет муниципальное образование перед государственными органами, подконтролен населению и представительному органу и одновременно признает его лицом, замещающим государственную должность субъекта. Не возникает ли в таком случае конфликт двух представительских начал?

Появление столь сложной правовой конструкции на практике выливается в два последствия:

- возможность осуществления над главами дисциплинарной власти губернатора;
- возможность установления им гарантий за счет бюджета субъекта Российской Федерации.

Полагаем, что соответствующие положения могут быть конституционно обоснованы и без гибридизации должностей.

На французском примере можно видеть именно функциональный, а не органический дуализм. Двойственность функций мэра не тождественна двойственности занимаемых им должностей. А значит, государство может поручать главе муниципалитета государственные функции, устанавливать за ним особый контроль и даже давать государственную защиту, не меняя источник его легитимации — представительство местного сообщества и не объявляя муниципальную должность одновременно государственной. Российский законодатель решил иначе, видимо, пытаясь нивелировать политическую субъектность муниципального сообщества. Такой вывод подтверждается изменениями и в организационном положении глав, и в порядке наделения их полномочиями.

Порядок замещения должности и ее место в структуре органов местного самоуправления

Закон № 33-ФЗ внес важные изменения и в порядок избрания глав на должность. Вариантов такого избрания остается два: на муниципальных выборах (прямой) или представительным ор-

¹ Закон Белгородской области от 17 июля 2025 г. № 509 «О внесении изменений в закон Белгородской области «О государственных должностях Белгородской области и гарантиях деятельности лиц, их замещающих»; Закон Челябинской области от 1 июля 2025 г. № 109-ЗО «О внесении изменений в Закон Челябинской области «О государственных должностях Челябинской области».

ганом муниципального образования (косвенный). Но существенно уточнены механизмы отбора кандидатур для избрания депутатами. Глава может быть избран:

- из числа депутатов представительного органа; из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией;
- из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (губернатором).

При этом от способа избрания не зависит место главы в системе органов местного самоуправления — он может возглавлять исполнительно-распорядительный орган — местную администрацию («сильный мэр») или выполнять представительские функции и функцию сдерживания совета депутатов, не возглавляя никакой орган («слабый мэр»). Но руководить, как раньше, представительным органом («мэр в совете»), глава теперь не вправе (эта норма не применяется в отношении глав, являющихся председателями представительных органов, избранных до 1 января 2027 г.).

Способ избрания главы и его место в системе органов местного самоуправления определяется законом субъекта Российской Федерации. Это весьма широкая дискреция регионального законодателя. Лишь для административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации императивно установлено, что их главы избираются представительным органом из числа кандидатов, представленных губернатором.

Конституционный Суд, оценивая нормы ранее действующего закона, допустил возможность воспроизведения законами субъектов Российской Федерации как альтернативных вариантов, так и единственно возможного варианта порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления глав муниципальных образований — муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а также тех городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, сопоставимы с городскими округами. Для сельских поселений и городских поселений, не исполняющих значительные публичные функции, Суд запретил устанавливать единственно возможный вариант порядка избрания главы и его места в системе органов местного самоуправления. Также суд не допускает произвольной дифференциации порядка избрания и места главы в отношении муниципальных образований одного вида, такая дифференциация должна опираться на нормативно закрепленные критерии, отражающие в том числе степень концентрации возложенных на конкретные муниципалитеты публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение¹.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

Полагаем, что данные позиции сохраняют свое значение и при применении норм Закона № 33-ФЗ, который допускает сохранение двухуровневой модели местного самоуправления.

Мы провели анализ порядка наделения глав полномочиями, установленными законами субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 сентября 2026 г. Проанализирован 141 закон 89 субъектов Российской Федерации¹.

Большинство регионов в 2025–2026 гг. *приняли новые законы либо существенно изменили прежние*: в них закреплены одноуровневая модель местного самоуправления (городские и муниципальные округа), избрание главы представительным органом и модель «глава возглавляет местную администрацию». Вместе с тем законы части регионов (Брянской, Ленинградской, Пензенской, Рязанской областей, Пермского края, Республики Хакасии, Ненецкого автономного округа, Республики Калмыкии) в доступных редакциях не приведены в соответствие с Законом № 33-ФЗ. В ряде субъектов новый порядок избрания применяется после истечения срока полномочий действующих созывов представительных органов или глав муниципальных образований (в Республиках Башкортостан, Марий Эл, Татарстан, Крым, Ростовской области и др.).

Безальтернативный для всех муниципальных образований порядок избрания глав установлен в 24 субъектах Российской Федерации, дифференцированный — в 65.

Единый порядок характерен прежде всего для регионов, завершивших переход к одноуровневой системе местного самоуправления (только городские и муниципальные округа):

- избрание представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом, установили Вологодская, Курганская, Нижегородская, Омская, Смоленская, Тамбовская области, Приморский и Забайкальский края, Карачаево-Черкесская и Чеченская Республики, Донецкая Народная Республика, Херсонская область;
- избрание представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, предусмотрено в Московской, Новгородской и Калужской областях, Пермском крае и др.;
- в городах федерального значения Санкт-Петербурге и Севастополе глава внутригородского муниципального образования избирается представительным органом из своего состава.

В Москве и Республике Тыве всем муниципальным образованиям *предложен набор альтернатив*, из которых конкретный порядок определяется уставом муниципального образования.

В тех регионах, где установлен дифференцированный подход, *основным критерием дифференциации выступает вид муниципального образования*: для поселений (особенно сельских) в соответствии с позицией Конституционного Суда предложен каталог способов избрания, согласно

¹ Анализ проведен на основании данных официального интернет-портала правовой информации (www.pravo.gov.ru) и справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

которому муниципалитет определяется самостоятельно. Для городских и муниципальных округов и муниципальных районов регион, как правило, устанавливает один способ.

Встречаются и иные критерии дифференциации, *среди которых лидирует объем государственных функций*: число переданных государственных полномочий (Алтайский край, Татарстан, Удмуртия, Коми, Кабардино-Балкария, Пермский край, Архангельская область для городских поселений), получение дотаций на выравнивание (Оренбургская область), доля субвенций более 20% доходов (Тверская область), размещение на территории судов и территориальных органов власти (Волгоградская область, Удмуртия, Коми, Татарстан). По численности населения (избирателей) дифференцируется порядок избрания в Ульяновской области (городские округа с населением не менее 100 тыс. чел.), Пензенской области (городские поселения от 20 тыс. жителей), Хабаровском крае (городские поселения с числом избирателей более 1 000).

В *таблице 1* приведены данные о числе субъектов Российской Федерации, установивших для соответствующего вида муниципального образования тот или иной способ избрания главы (с учетом исключений для отдельных муниципальных образований и вариантов, выбор между которыми предоставлен самому муниципалитету, поэтому сумма по строке превышает число регионов).

Т а б л и ц а 1

Способы избрания глав муниципальных образований
в субъектах Российской Федерации

Вид муниципального образования	Число субъектов, установивших соответствующий порядок избрания главы муниципального образования				
	Выборы	Представительный орган			Выбор способа предоставлен муниципалитетам
		Из своего состава	Из кандидатов, представленных высшим должностным лицом	Из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией	
Городской округ	13	16	71	46	20
Муниципальный округ	9	11	36	42	15
Муниципальный район	8	14	19	26	12
Городское поселение	33	32	5	27	34
Сельское поселение	36	33	4	29	37

Как видим, в отношении муниципальных и городских округов все чаще выбирается способ избрания представительным органом из числа кандидатов, представленных главой региона, что еще раз *подтвержда-*

ет тенденцию к усилению централизации управления на местах. При этом для городских и сельских поселений сохраняется возможность выбора способа избрания (рис. 1). Прямые выборы глав городских и муниципальных округов встречаются все реже: как единственный способ они сохранились только в Республике Хакасии¹, в остальных случаях — лишь как вариант, выбираемый муниципальным образованием (преимущественно для поселений).

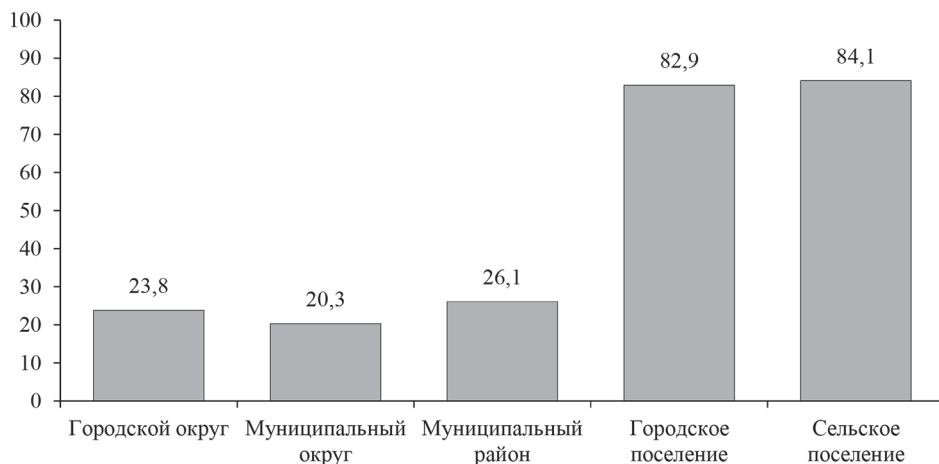


Рис. 1. Доля субъектов Российской Федерации, в которых выбор способа избрания главы предоставлен муниципальному образованию (по видам муниципальных образований)

Для городских и муниципальных округов, а также муниципальных районов ведущей стала модель, в которой глава возглавляет местную администрацию (Липецкая, Сахалинская, Кировская, Херсонская области, Бурятия, Башкортостан).

Модель «глава — председатель представительного органа» сохраняется в основном в регионах с двухуровневой или смешанной системой территориальной организации местного самоуправления: в Брянской и Ленинградской областях (для муниципальных районов, муниципальных и городских округов), в Тульской и Ульяновской областях и Республике Татарстан (для муниципальных районов), в Санкт-Петербурге, а также в поселениях — административных центрах районов без собственной администрации. Совмещение председательства в представительном органе и руководства администрацией допускается в сельских поселениях (Республика Башкортостан, Татарстан, Воронежская область, Ингушетия и др.) и во внутригородских муниципальных округах Севастополя. Для поселений место главы обычно определяется уставом и зависит от способа его избрания (рис. 2).

¹ Закон Республики Хакасия от 3 июля 2014 г. № 60-ЗРХ «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов Республики Хакасия и избрания глав муниципальных образований Республики Хакасия».

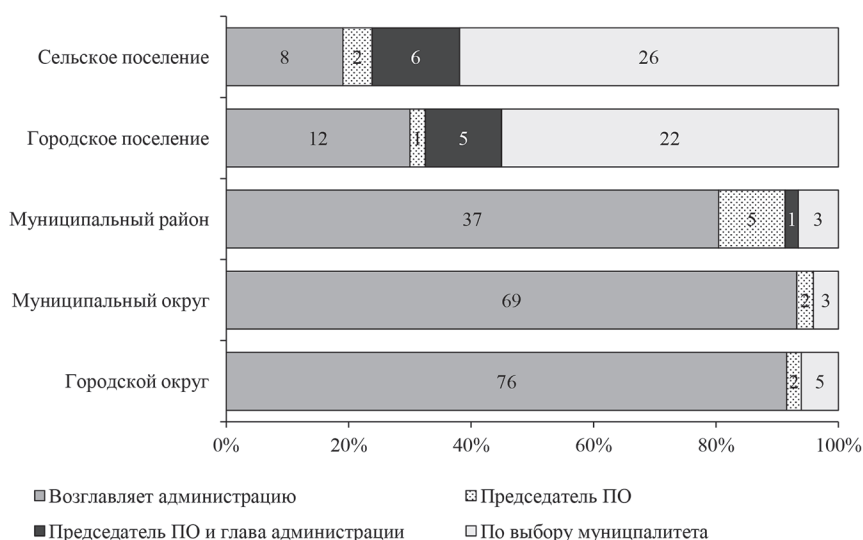


Рис. 2. Число субъектов Российской Федерации по видам моделей места глав в структуре органов местного самоуправления (в разрезе видов муниципальных образований)

Единственный случай выбора модели «слабого мэра» для городского или муниципального округа — город Киров, в котором глава не возглавляет администрацию, а «координирует деятельность местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления и подведомственных организаций, представляет муниципальное образование в отношениях с органами, входящими в единую систему публичной власти, гражданами и организациями, наделяется уставом муниципального образования иными собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения»¹. При этом администрацию возглавляет наемный менеджер по контракту.

Что касается наименований, то базовое для всех регионов — «глава» с указанием вида и наименования муниципального образования («глава городского округа», «глава муниципального округа», «глава сельского поселения»). Ряд субъектов вводят особые наименования:

- мэр — для глав городских округов либо столиц: Иркутская область (для всех муниципальных образований), Новгородская, Омская, Томская области, Республики Алтай и Бурятия (для городских округов), Сахалинская область (для Южно-Сахалинска и большинства муниципальных округов), Ярославль, Хабаровск, Чита, Орёл, Биробиджан (ЕАО); как вариант по уставу: Амурская, Астраханская, Новосибирская, Ульяновская, Нижегородская области, Татарстан, Чечня, Карачаево-Черкесия, Чукотка;

¹ Закон Кировской области от 25 ноября 2025 г. № 437-ЗО «О местном самоуправлении в Кировской области».

- национальные и традиционные наименования: Республика Татарстан (башлык), Республика Калмыкия (ахлachi), Омская область (Глава (Атаман) при реализации традиций казачества);
- составные наименования: Республика Коми (глава ... — глава (руководитель) администрации, ... — председатель Совета), Республика Калмыкия, Самарская область (наименование зависит от того, возглавляет ли глава администрацию или представительный орган), Ростовская и Архангельская области (председатель собрания депутатов — глава поселения для поселений — административных центров районов). В Республике Крым закон использует наименование «председатель ... совета», которое не согласуется с новой моделью главы, возглавляющего администрацию¹.

***Трудовые и социальные гарантии осуществления полномочий
главы муниципального образования***

Особое значение имеет вопрос о трудовых и социальных гарантиях исполнения полномочий главами муниципалитетов. Полагаем, что их профессиональную деятельность в случае замещения должности на постоянной основе можно отнести к трудовой деятельности в широком смысле — как она интерпретируется в части 1 статьи 37 Конституции Российской Федерации («Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию»)².

В то же время указанная деятельность реализуется не в рамках трудовых отношений в формально-юридическом смысле (отношений работника и работодателя на основе трудового договора). Как следует из разъяснения об особом публично-правовом статусе выборных лиц, данном в уже упоминавшемся Постановлении Конституционного Суда, природа их статуса обусловлена осуществлением народом своей власти через органы местного самоуправления: должностное лицо не нанимается на работу, но участвует в управлении делами местного самоуправления посредством замещения соответствующей должности. «Соответственно, отношения, возникающие в связи с избранием лица на муниципальную должность, как обусловленные осуществлением власти самим местным сообществом, *по своему характеру отличаются от трудовых отношений*, которые складываются, как правило, в сфере

¹ Закон Республики Крым от 24 апреля 2025 г. № 56-ЗРК/2025 «О наименованиях органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Крым».

² Схожую позицию применительно к государственным должностям высказал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 30 сентября 2004 г. № 299-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Жириновского Владимира Вольфовича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 2 статьи 43 и пункта 8 статьи 52 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

наемного труда ... на основании трудового договора, заключаемого с работодателем»¹.

В соответствии с частью 2 статьи 26 Закона № 33-ФЗ, равно как и ранее статьей 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определено, что гарантии осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности «устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации».

Мы проанализировали законы всех субъектов Российской Федерации, определяющие гарантии осуществления полномочий главами (по состоянию на 1 сентября 2026 г.).

Можно выделить следующие модели такого правового регулирования (рис. 3):

- подавляющее большинство субъектов Российской Федерации (68 субъектов, 76%) регулируют гарантии главам в рамках специального закона о гарантиях для лиц, замещающих муниципальные должности, например, Костромская область², Республика Коми³, город Севастополь⁴, Ставропольский край⁵, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра⁶, Амурская область⁷ и др.;
- в 5 субъектах Российской Федерации (5,6%) приняты отдельные законы о гарантиях (статусе) глав муниципальных образований (Курская область, Липецкая область, Вологодская область, Псковская область, Оренбургская область⁸). При этом в Вологодской

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова».

² Закон Костромской области от 3 декабря 2008 г. № 398-4-ЗКО «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в Костромской области».

³ Закон Республики Коми от 20 декабря 2010 г. № 149-РЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Коми».

⁴ Закон города Севастополя от 8 июня 2018 г. № 419-ЗС «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа внутригородского муниципального образования города Севастополя, члена выборного органа местного самоуправления в городе Севастополе, выборного должностного лица местного самоуправления в городе Севастополе».

⁵ Закон Ставропольского края от 29 декабря 2008 г. № 101-кз «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления».

⁶ Закон ХМАО – Югры от 28 декабря 2007 г. № 201-оз «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре».

⁷ Закон Амурской области от 30 июня 2008 г. № 71-ОЗ «О гарантиях лицам, замещающим (замещавшим) муниципальные должности в Амурской области».

⁸ Например, Закон Псковской области от 19 июля 2001 г. № 145-оз «О статусе главы муниципального образования».

области, несмотря на наличие актуализированного Закона от 26 декабря 2007 г. № 1728-ОЗ «О некоторых гарантиях осуществления полномочий глав муниципальных образований Вологодской области» (последние изменения внесены в декабре 2025 г.), указанный акт предусматривает только две гарантии главам: доплату к пенсии и дополнительный оплачиваемый отпуск (возникает вопрос, а чем предусмотрено право на основной отпуск)¹;

- 11 субъектов Российской Федерации (12,4%) включили нормы о гарантиях главам в кодифицированные (общие) законы, регулирующие осуществление местного самоуправления в регионе (Тульская область, Ярославская область, Республика Калмыкия, Республика Крым, Краснодарский край, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Марий Эл, Саратовская область, Тюменская область, Забайкальский край, Магаданская область). Например, в Законе Республики Калмыкия от 23 ноября 2011 г. № 308-IV-3 «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Калмыкия» две статьи посвящены гарантиям для лиц, замещающим муниципальные должности на постоянной и непостоянной основе²;
- в 5 субъектах Российской Федерации автору по открытым источникам не удалось обнаружить системное регулирование гарантий для глав муниципальных образований (Ленинградская область, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Омская область, Сахалинская область).

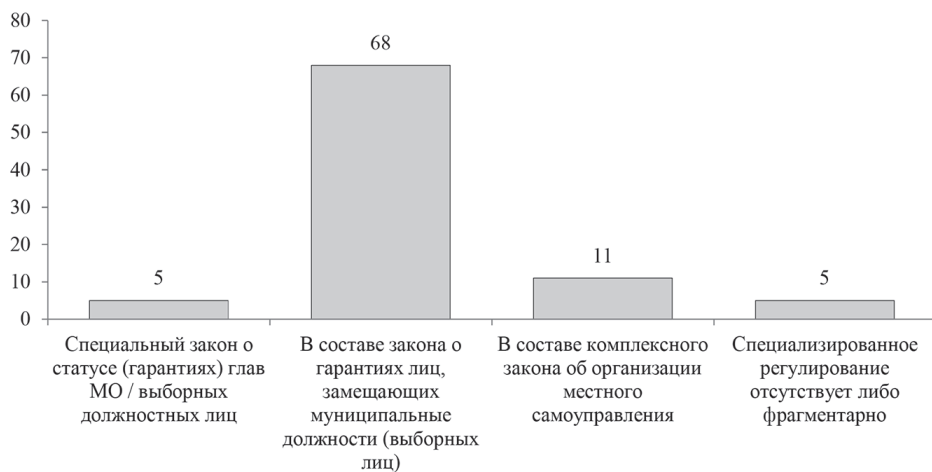


Рис. 3. Число субъектов Российской Федерации в разрезе моделей законодательного регулирования гарантий глав муниципальных образований

¹ Закон Вологодской области от 1 августа 2025 г. № 5936-ОЗ «О регулировании некоторых вопросов организации местного самоуправления на территории Вологодской области».

² Закон Республики Калмыкия от 23 ноября 2011 г. № 308-IV-3 «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Калмыкия».

На последнюю группу регионов следует обратить особое внимание. Отсутствие норм законов субъектов Российской Федерации о гарантиях главам как выборным лицам имеет вполне осязаемые практические последствия. Из приведенной выше нормы части 2 статьи 26 Закона № 33-ФЗ, следует, что уставы муниципалитетов могут лишь конкретизировать федеральные и региональные положения относительно трудовых и социальных гарантий должностным лицам, но не заменять или дополнять их. Иными словами, *если гарантия отсутствует* (не установлена, не именована) в федеральном и региональном законодательстве или если региональным законом право установления отдельных гарантий не делегировано муниципалитетам, *то в случае ее введения на муниципальном уровне соответствующая норма может быть оспорена* (опротестована).

Анализ содержания регионального законодательства показывает, что при перенесении в муниципальный контекст ограничений, запретов и обязательных действий (требований), установленных для федеральных выборных должностных лиц, региональные законодатели следовали за федеральными. Однако в части создания условий для исполнения полномочий и установления трудовых и социальных гарантий каждый регион пошел своим путем. В каждом субъекте Российской Федерации применяются разные пакеты гарантий для глав.

Если взять в качестве эталона перечень гарантий, установленный для муниципальных служащих статьей 23 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», то складывается парадоксальная ситуация — в большинстве регионов главы муниципальных образований имеют меньший объем гарантий, чем подчиненные им муниципальные служащие.

Например, только 87% субъектов Российской Федерации (77 регионов) гарантируют главам своих муниципалитетов оплачиваемый отпуск, но только 83% гарантируют оплату труда (74 региона), 79% — дополнительное пенсионное обеспечение (70 регионов), 69% субъектов Российской Федерации дают гарантии в части организационно-технических условий для исполнения полномочий (61 регион), 64% — в части компенсации расходов при исполнении полномочий, включая служебные командировки (57 регионов), и 57% — в части доступа к служебной информации (51 регион) (табл. 2).

Социальный блок развит гораздо слабее: выплаты при прекращении полномочий предусмотрены в 43 регионах, социальное страхование — в 37 субъектах Федерации, медицинское обслуживание — в 37, дополнительное профессиональное образование — в 26, страхование или компенсации на случай причинения вреда здоровью — в 24, санаторно-курортные выплаты — в 22, выплаты семье в случае смерти — в 19, защита от насилия и угроз — в 16, жилищные гарантии — в 15. Отпуск без содержания (7) и расходы на погребение (4) встречаются в единичных регионах. В двух законах о гарантиях (Чеченская Республика, Ульяновская область) нет нормы об оплате труда. При этом гарантии установлены с разной степенью подробности (рис. 4).

Т а б л и ц а 2

Основные гарантии деятельности глав муниципальных образований

Гарантия	Не установлено	Установлено	Доля, %
Оплачиваемый отпуск	12	77	87
Денежное содержание	15	74	83
Доп. пенсионное обеспечение	19	70	79
Орг.-технические условия	28	61	69
Компенсация расходов, командировки	32	57	64
Доступ к документам и информации	38	51	57
Транспортное обслуживание	41	48	54
Выплаты при прекращении полномочий	46	43	48
Связь	48	41	46
Медицинское обслуживание	52	37	42
Социальное страхование	52	37	42
Доп. профессиональное образование	63	26	29
Страхование/компенсации при вреде здоровью	65	24	27
Санаторно-курортное лечение	67	22	25
Выплаты семье в случае смерти	70	19	21
Защита от насилия и угроз	73	16	18
Жилищные гарантии	74	15	17
Отпуск без содержания	82	7	8
Погребение	85	4	4
Защита персональных данных	89	0	0

При этом *максимальное число гарантий* из приведенного в *таблице 2* перечня отмечено в Республике Татарстан (16), Ненецком автономном округе (15), Иркутской области (15), Псковской области (14), Москве (14), Ростовской области (14), Брянской области (14), Хабаровском крае (14), Нижегородской области (13), Республике Северная Осетия – Алания (13), Рязанской области (13), Архангельской области (13).

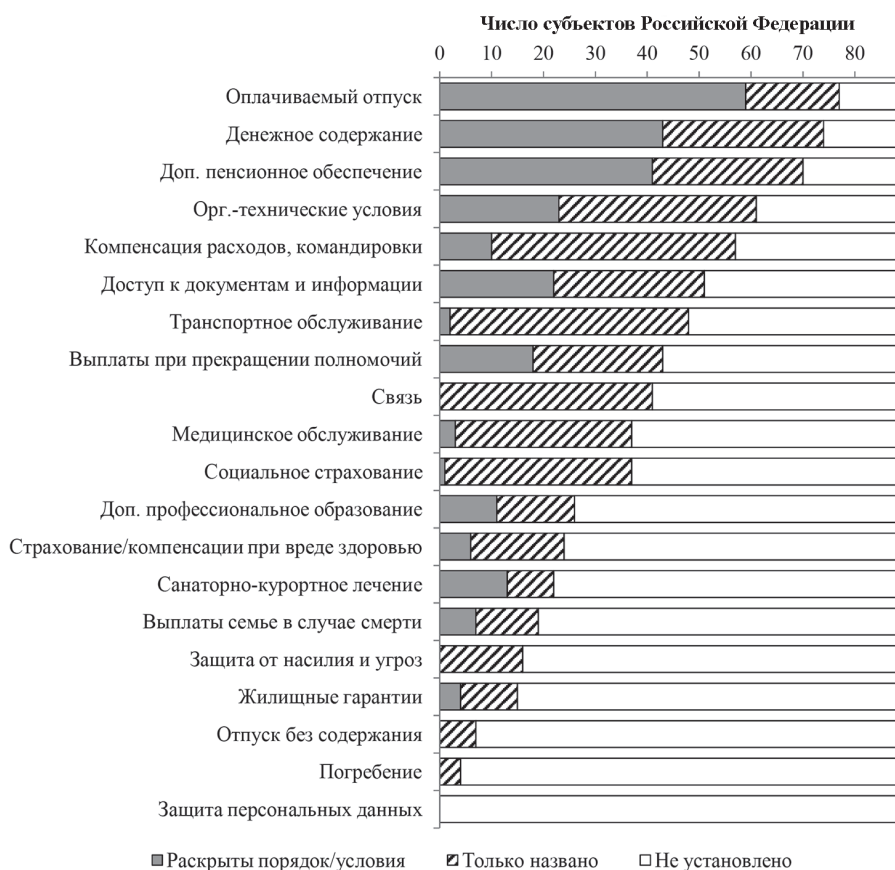


Рис. 4. Варианты установления гарантий
(главам муниципальных образований число субъектов Российской Федерации)

Наименьшее число (не более четырех гарантий из перечня) установили следующие регионы: Республика Карелия (4), Томская область (4), Тульская область (4), Ульяновская область (4), Мурманская область (3), Владимирская область (3), Тюменская область (3), Краснодарский край (3), Вологодская область (2), Ямало-Ненецкий автономный округ (2), город Севастополь (2), Карачаево-Черкесская Республика (2), Омская область (2), Ленинградская область (0), Республика Адыгея (0), Республика Дагестан (0), Сахалинская область (0).

Многие регионы предусматривают иные гарантии сверх использованного нами для сравнения базового перечня. Так, максимально подробное регулирование (по 20 гарантий) отмечено в законодательстве Псковской области, где для регулирования вопроса, как мы писали выше, принят отдельный закон, а также Брянской области¹. По 19 гарантий

¹ Закон Брянской области от 12 августа 2008 г. № 69-3 «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Брянской области».

предоставляют главам муниципальных образований в Иркутской области¹ и Московской области². Достаточно полный и широкий объем гарантий предусмотрен законами Белгородской области³, Тамбовской области⁴, Алтайского края⁵, Донецкой Народной Республики⁶.

Как мы указывали выше, сравнение с гарантиями муниципальных служащих, предусмотренными Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», идет не в пользу глав муниципальных образований (табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Гарантии глав муниципальных образований
в сравнении с гарантиями муниципальных служащих**

Право / гарантия муниципального служащего	Не установлено	Только названо	Раскрыты порядок, условия	Установлено всего	Доля регионов, %
1	2	3	4	5	6
Условия работы (организационно-технические условия), обеспечивающие исполнение должностных обязанностей	28	38	23	61	68,5
Оплата труда: своевременное и в полном объеме получение денежного содержания и других выплат	15	31	43	74	83,1
Отдых: нормальная продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, ежегодный оплачиваемый отпуск	12	18	59	77	86,5
Получение информации и материалов, необходимых для исполнения обязанностей; внесение предложений о совершенствовании деятельности органа	38	29	22	51	57,3

¹ Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 122-оз «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области».

² Закон Московской области от 18 сентября 2009 г. № 107/2009-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий лицами, замещающими муниципальные должности в органах местного самоуправления муниципальных образований Московской области».

³ Закон Белгородской области от 17 июля 2025 г. № 507 «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в Белгородской области».

⁴ Закон Тамбовской области от 19 сентября 2025 г. № 715-З «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности».

⁵ Закон Алтайского края от 4 февраля 2026 г. № 3-ЗС «О гарантиях осуществления полномочий лица, замещающего муниципальную должность в Алтайском крае».

⁶ Закон Донецкой Народной Республики от 9 февраля 2026 г. № 254-РЗ «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в Донецкой Народной Республике».

1	2	3	4	5	6
Участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности	89	0	0	0	0,0%
Получение дополнительного профессионального образования за счет местного бюджета	63	15	11	26	29,2
Защита персональных данных	89	0	0	0	0,0
Ознакомление с материалами личного дела, отзывами о деятельности; приобщение объяснений	86	3	0	3	3,4
Право на объединение, включая создание профессиональных союзов	89	0	0	0	0,0
Рассмотрение индивидуальных трудовых споров, защита прав и законных интересов, включая обжалование в суде	89	0	0	0	0,0
Пенсионное обеспечение (в том числе за выслугу лет и в связи с инвалидностью)	13	35	41	76	85,4
общая норма о пенсионном обеспечении	66	23	0	23	25,8
пенсия за выслугу лет / доплата к пенсии	19	29	41	70	78,7
Пенсионное обеспечение (выплаты) членам семьи в случае смерти, наступившей в связи с исполнением обязанностей	70	12	7	19	21,3
Медицинское обслуживание, в том числе членов семьи и после выхода на пенсию	52	34	3	37	41,6
Обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу	65	18	6	24	27,0
Обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности	63	25	1	26	29,2
Защита служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий	73	16	0	16	18,0

Особняком стоит вопрос о предоставлении дополнительных гарантий главе муниципального образования за счет средств субъектов Российской Федерации в силу замещения государственной должности субъекта Российской Федерации. К сожалению, такие примеры единичны. Нам удалось обнаружить один специальный закон, посвященный данному вопросу – в Красноярском крае, где главам в связи

с замещением государственной должности установлено денежное поощрение, размер, условия и порядок выплаты которого определяются губернатором края¹.

Приведенные примеры регионов свидетельствуют, что правовое обеспечение гарантий главам *не имеет жесткой связи с объективными характеристиками субъекта Российской Федерации* (численность муниципалитетов, количество уровней местного самоуправления, социально-экономические, национально-культурные и иные характеристики). Ключевой, системной проблемой в сфере установления гарантий должностным лицам местного самоуправления является отсутствие единых общих принципов регулирования публично-трудовых отношений на федеральном уровне.

С учетом позиции Конституционного суда Российской Федерации, раскрывающей суть особого статуса должностного лица местного самоуправления, в законах субъектов Российской Федерации проведена демаркация правового регулирования гарантий муниципальным служащим и гарантий должностным лицам местного самоуправления, в том числе главам. В результате их природные (естественные) и гарантированные Конституцией Российской Федерации права в сфере трудовых отношений оказались не защищены.

Мы полагаем, что *оптимальным вариантом решения данной проблемы* стало бы закрепление в Законе № 33-ФЗ минимального перечня гарантий, которые не требуют обязательной дополнительной правовой регламентации на региональном уровне, но предоставляются должностным лицам местного самоуправления, в том числе главам, *ipso facto* при наделении их соответствующими полномочиями.

В соответствующий перечень как минимум должны быть включены гарантии, которые уже предусмотрены для муниципальных служащих:

- доступ к информации, правовым и иным документам (с раскрытием базового же содержания данного полномочия и сохранением возможности регионального законодателя его дополнительно конкретизировать);
- первоочередной прием по вопросам исполнения полномочий у руководителей органов и учреждений государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления и муниципальных учреждений;
- условия работы, в том числе организационно-техническое и транспортное обеспечение;
- компенсация расходов, понесенных при исполнении должностных обязанностей (указанная гарантия имеет особое значение для депутатов, осуществляющих полномочия на непостоянной основе);
- защита от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

¹ Закон Красноярского края от 19 марта 2026 г. № 11-4912 «О дополнительных гарантиях лицам, замещающим муниципальные должности, в связи с замещением государственных должностей Красноярского края».

Для лиц, исполняющих полномочия на постоянной основе, дополнительно следует определить гарантии:

- на получение денежного содержания, социальное страхование, медицинское обслуживание, компенсацию командировочных и иных расходов;
- на установление режима труда и отдыха, в том числе предоставление выходных дней, оплачиваемого отпуска, отпуска без сохранения денежного содержания;
- на муниципальную доплату к пенсии по старости (инвалидности).

Кроме того, вариантом решения проблемы, по нашему мнению, могло бы распространение на должностных лиц местного самоуправления действия отдельных норм трудового законодательства в части, не противоречащей их особому публично-правовому статусу.

Список литературы

1. Глава муниципального образования: теория, законодательство, право-применение: монография / О.И. Баженова, Т.М. Бялкина, Е.С. Шугрина и др. М.: Юрлитинформ, 2019. 240 с.
2. Кискин Е.В. Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации // *Федерализм*. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 107–126.
3. Баженова О.И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги // *Конституционное и муниципальное право*. 2020. № 12. С. 30–40.
4. Маркин М.В. Глава муниципального образования как должностное лицо в контексте принципа единства системы публичной власти // *Современное право*. 2025. № 12. С. 31–35.
5. Костюков А.Н. Конституционное развитие современной России // *Правоприменение*. 2025. Т. 9. № 3. С. 25–31.
6. Пибает И.А. «А вас я попрошу остаться!», или Реализация механизмов ответственности глав муниципальных образований в новом законе о местном самоуправлении // *Муниципальное имущество: экономика, право, управление*. 2026. № 2. С. 22–27.
7. Черкасов А.И. Назначаемые мэры и их взаимоотношения с муниципальными советами в Нидерландах // *Studia Politologiczne*. 2022. № 63. С. 154–165.
8. Wayenberg E., Resodihardjo S.L., Voets J. et al. The Belgian and Dutch Response to COVID-19: Change and Stability in the Mayors' Position // *Local Government Studies*. 2022. № 48 (2). P. 271–290.
9. Elcock H., Fenwick J. Comparing Elected Mayors // *International Journal of Public Sector Management*. 2007. Vol. 20. No. 3. P. 226–238.
10. Le guide du maire 2026. Paris: Direction générale des collectivités locales; Direction générale des finances publiques, 2026. 704 p.

References

1. Glava munitsipal'nogo obrazovaniia: teoriia, zakonodatel'stvo, pravoprimenenie: monografiia [Head of a Municipality: Theory, Legislation, Law Enforcement], O.I. Bazhenova, T.M. Bialkina, E.S. Shugrina et al. Moscow, Iurlitinform, 2019, 240 p. (In Russ.).
2. Kiskin E.V. Nekotorye napravleniia razvitiia zakonodatel'stva o mestnom samoupravlenii v svete popravok k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [Some Directions for the Development of Local Self-Government Legislation in Light of the Amendments to the Constitution of the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2020, Vol. 25, No. 4 (100), pp. 107–126. (In Russ.).
3. Bazhenova O.I. Realizatsiia preobrazovannoi konstitutsionnoi modeli mestnogo samoupravleniia v Rossii: pervye shagi [Implementation of the Transformed Constitutional Model of Local Self-Government in Russia: First Steps], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2020, No. 12, pp. 30–40. (In Russ.).
4. Markin M.V. Glava munitsipal'nogo obrazovaniia kak dolzhnostnoe litso v kontekste printsipa edinstva sistemy publichnoi vlasti [The Head of a Municipality as an Official in the Context of the Principle of Unity of the System of Public Authority], *Sovremennoe pravo* [Modern Law], 2025, No. 12, pp. 31–35. (In Russ.).
5. Kostiukov A.N. Konstitutsionnoe razvitie sovremennoi Rossii [Constitutional Development of Modern Russia], *Pravoprimenenie* [Law Enforcement Review], 2025, Vol. 9, No. 3, pp. 25–31. (In Russ.).
6. Pibaev I.A. “A vas ia poproshu ostat'sia!”, ili Realizatsiia mekhanizmov otvetstvennosti glav munitsipal'nykh obrazovaniia v novom zakone o mestnom samoupravlenii [“And I Will Ask You to Stay!”, or Implementation of Mechanisms of Responsibility of Heads of Municipalities in the New Law on Local Self-Government], *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 2026, No. 2, pp. 22–27. (In Russ.).
7. Cherkasov A.I. Naznachayemye mery i ikh vzaimootnosheniia s munitsipal'nyimi sovetami v Niderlandakh [Appointed Mayors and Their Relations with Municipal Councils in the Netherlands], *Studia Politologiczne* [Studia Politologiczne], 2022, No. 63, pp. 154–165. (In Russ.).
8. Wayenberg E., Resodihardjo S.L., Voets J. et al. The Belgian and Dutch Response to COVID-19: Change and Stability in the Mayors' Position, *Local Government Studies*, 2022, No. 48 (2), pp. 271–290.
9. Elcock H., Fenwick J. Comparing Elected Mayors, *International Journal of Public Sector Management*, 2007, Vol. 20, No. 3, pp. 226–238.
10. Le guide du maire 2026. Paris, Direction générale des collectivités locales, Direction générale des finances publiques, 2026, 704 p.

THE LEGAL STATUS OF THE HEAD OF A MUNICIPALITY: TRENDS IN FEDERAL AND REGIONAL LEGISLATION

The article examines changes in the legal status of the head of a municipality resulting from the adoption of Federal Law No. 33-FZ of March 20, 2025, On the General Principles of the Organization of Local Self-Government within the Unified System of Public Authority, and their implementation in the legislation of the constituent entities of the Russian Federation. Particular attention is paid to the new legal construct under which the head of a municipality simultaneously holds a municipal office and a public office of a constituent entity of the

Russian Federation. The article considers how this construct relates to the representative nature of the head of a municipality as an elected local government official and compares it with foreign models of the functional dualism of a mayor's status. Based on an analysis of 141 laws of all 89 constituent entities of the Russian Federation, the article systematizes regional models for selecting heads of municipalities and determines their position within the structure of local government bodies. The analysis reveals a trend towards the wider use of election by representative bodies from among candidates nominated by the highest officials of constituent entities of the Russian Federation, as well as towards the model in which the head of a municipality also heads the local administration. Particular attention is also paid to regional regulation of employment-related and social guarantees for heads of municipalities. The study demonstrates considerable variation in the scope and content of such guarantees and the absence of a uniform minimum standard. It argues for establishing a minimum set of guarantees for holders of municipal office directly in federal legislation.

Keywords: local self-government, head of a municipality, public office, municipal office, public-law status, elected local government officials, social guarantees, constituent entities of the Russian Federation.

JEL: K10, K19, E61

Дата поступления — 04.09.2026

Принята к печати — 28.09.2026

КИСКИН Евгений Владимирович

директор Центра экспертно-консультационного сопровождения местного самоуправления Института «Высшая школа государственного управления»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» / проспект Вернадского, д. 82, стр. 1, г. Москва, 119571.

e-mail: evkiskin@yandex.ru

KISKIN Evgeny V.

Director of the Center for Expert Advisory Support to Local Self-Government of the Institute of “Higher School of Public Administration”;

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration” / 82, Building 1, Vernadskogo Av., Moscow, 119571.

e-mail: evkiskin@yandex.ru

Для цитирования:

Кискин Е.В. Статус главы муниципального образования: тенденции законодательного регулирования на федеральном и региональном уровне // Федерализм. 2026. Т. 31. № 3 (123). С. 53–75. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2026-3-53-75>

О.А. ХАРАЕВА, О.С. ЧУДИНОВСКИХ

ОРГАНИЗОВАННЫЙ НАБОР КАК АЛЬТЕРНАТИВА СИСТЕМЕ ПАТЕНТОВ В РЕГУЛИРОВАНИИ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ: РОССИЙСКИЙ КОНТЕКСТ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

С 2027 г. в России начнется реформа в сфере регулирования внешней трудовой миграции, которая предполагает переход к модели привлечения иностранной рабочей силы по приглашению работодателя и закрытие канала независимой трудовой миграции на основании патента. Авторы рассматривают основные положения законопроекта об оргнаборе, текущие режимы допуска иностранных граждан на российский рынок труда и примеры международного опыта организации трудовой миграции по приглашению работодателя, ее плюсы и минусы. В работе показаны логические пробелы в предлагаемых законопроектах, возможные негативные последствия ускоренной смены модели, применяемой в настоящее время. Делается вывод о том, что в нынешних условиях резкая смена механизма привлечения иностранной рабочей силы может вызвать проблемы на рынке труда, особенно в регионах и секторах, зависимых от иностранных работников.

Ключевые слова: трудовая миграция, миграция по приглашению работодателя, организованный набор рабочей силы, миграционная политика, регион.

JEL: F22, J61, J68, O15

Введение

В 2027 г. в России планируется начать эксперимент, который кардинальным образом изменит порядок найма сотен тысяч иностранных работников и *ознаменует переход к единственной модели трудовой миграции*: еще до прибытия в Россию мигранты будут обязаны иметь приглашение работодателя. В нормативных документах предлагаемая система названа организованным набором. Концепция государственной миграционной политики на 2018–2025 гг. содержала упоминание «развития механизмов организованного привлечения иностранных работников»¹,

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

но лишь в новой Концепции, подписанной в конце 2025 г., эта идея приобрела форму императива¹. В документе сказано, что «усилия органов государственной власти будут направлены на ускорение перехода к целевому организованному набору иностранных работников (прежде всего прибывающих без виз), предусматривающему возможность работы у конкретного работодателя, на конкретном рабочем месте в течение определенного срока на основании трудового договора и разрешения на работу». Предполагается, что система патентов, в которой работник самостоятельно оформляет документы и ищет работу, будет со временем ликвидирована. Пилотным регионом выбран Северо-Западный федеральный округ (СЗФО)², в последние годы (2023–2025) аккумулировавший в среднем 13% потока иностранных граждан, поставленных на миграционный учет с целью «работа» в России.

В конце 2025 г. был опубликован законопроект об оргнаборе³, в котором подробно перечислены предлагаемые изменения в порядке привлечения иностранных работников. Этому предшествовали заявления ряда российских политиков⁴, а в сентябре 2025 г. предложение «подумать над отменой патентов для мигрантов» прозвучало из уст Президента России Владимира Путина⁵. Законопроект предусматривает закрытие канала независимой трудовой миграции на основании патентов, а допуск всех иностранцев на российский рынок труда будет осуществляться в форме «организованного набора», т.е. по приглашению работодателя⁶. На время эксперимента в 2027–2030 гг. в регионах, где он будет проводиться, будет приостановлено действие статьи 13.3 Закона о правовом положении иностранных граждан (о работе на основании патента)⁷. Как указано в Концепции миграционной политики до 2030 г., взаимодействие работника и пригласившего его работодателя будет строиться

¹ Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 2025 г. № 738 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026–2030 годы».

² СЗФО предложили сделать пилотным регионом в эксперименте по набору мигрантов. URL: <https://tass.ru/obschestvo/27491303> (дата обращения: 25.05.2026).

³ Законопроект № 1091179-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части изменения порядка осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности и оказания ими услуг гражданско-правового характера на территории Российской Федерации (об отмене патентной системы осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации и введении механизма организованного набора на основании разрешения на работу)». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1091179-8> (дата обращения: 08.04.2026).

⁴ Бойко А. Минтруд предлагает реформировать действующую систему привлечения мигрантов. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2024/10/14/1068409-mintrud-predlagaet-reformirovat-sistemu-privlecheniya-migrantov> (дата обращения: 02.06.2026); Решетников: в период дефицита труда на мигрантов долгосрочно полагаться нельзя. URL: <https://tass.ru/ekonomika/25081305> (дата обращения: 15.05.2026).

⁵ Путин предложил подумать над отменой патентов для мигрантов. URL: <https://www.rbc.ru/politics/18/09/2025/68cc12d19a79472241a5a694> (дата обращения: 02.06.2026).

⁶ Дорофеева Е. Эксперимент по оргнабору иностранцев на работу затронет 87 субъектов России. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2026/01/13/1168789-eksperiment-po-orgnaboru-inostrantsev-na-rabotu-zatronet-87-subektov-rossii> (дата обращения: 04.06.2026).

⁷ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

на реестровой модели, требующей обязательной регистрации компаний и нанимаемых иностранцев в соответствующих реестрах.

Вводятся ограничения для трудовых мигрантов и обременения для работодателей. Срок пребывания работника не может превышать срока действия трудового договора, затем следует выезд из Российской Федерации. Устанавливается ряд запретов для иностранцев: на смену работодателя, получение вида на жительство и гражданства, приезд членов семьи. При досрочном расторжении договора работник должен покинуть Россию в течение месяца или заключить договор с другим работодателем – участником оргнабора. Работодатели обязаны оплатить обратную дорогу работника (заранее вносится депозит или дается банковская гарантия). Затраты, связанные с пребыванием работника в Российской Федерации (миграционный учет, оформление документов, жилье, медицинские услуги), также возлагаются на работодателя¹.

Многие эксперты считают внедрение оргнабора в качестве единственного способа привлечения иностранных работников «утопическим проектом, который неизбежно столкнется с бюрократическими проблемами»². В цитируемой статье также сказано, что администрирование оргнабора будет выполнять МВД, а оценкой необходимого объема иностранной рабочей силы займется Минтруд. Но за более чем 30-летнюю историю регулирования трудовой миграции в России (первый нормативный акт появился в конце 1993 г.³) Минтруд ничего подобного не делал и таких оценок не публиковал. Оценки сводились к формированию квот на основе заявок части работодателей, поданных за год. *Это питало коррупцию*: квоты заранее выбирались фирмами-посредниками, а реальные участники экономической деятельности были вынуждены покупать их при возникновении потребности в работниках. В октябре 2013 г. Уполномоченный при Президенте России по защите прав предпринимателей Б. Титов в интервью *Business FM* сказал, что квоты на привлечение иностранной рабочей силы являются атавизмом и только «сильно нарастили коррупцию», а компании-посредники «заранее получают квоты, а потом их просто перепродают»⁴.

Предложения возложить всю ответственность на работодателей вносились еще в 2020 г., и эксперты указывали, что такой подход существенно увеличит финансовую и организационную нагрузку на принимающую сторону и будет трудновыполнимым прежде всего для малого бизнеса⁵. Мы разделяем эту позицию. Регионы, включенные

¹ В Госдуме предлагают отменить патенты для неквалифицированных мигрантов. URL: <https://www.garant.ru/news/1922820/?ysclid=mpmcnrcryu528199403> (дата обращения: 31.05.2026).

² Мануйлова А. Мигрантам объявлено построение. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/8180683> (дата обращения: 31.05.2026).

³ Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. № 2146 (ред. от 05.10.2002) «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы».

⁴ Копелевич И. Борис Титов: без миграции наша экономика не выживет. URL: <https://www.bfm.ru/news/234214> (дата обращения: 26.05.2026).

⁵ Иванова Е. Работодателям добавят ответственности. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4442199?ysclid=mpm8qa9uaz83101217> (дата обращения: 16.04.2026).

в эксперимент в 2027 г., могут столкнуться с острым дефицитом трудовых мигрантов, поскольку для многих средних и малых работодателей новые требования окажутся чрезмерно обременительными.

В начале мая 2026 г. появились еще три законопроекта, внесенных Правительством Российской Федерации¹. Согласно поправкам к Трудовому кодексу², документооборот между работодателем и иностранным работником переводится в электронный вид, а все финансовые операции, включая начисление зарплаты мигрантам, будут осуществляться через единственный уполномоченный банк. В июне было объявлено, что им станет «Газпромбанк»³.

Скорость принятия решений, логические пробелы в законопроектах и недооценка возможного негативного воздействия будущих изменений на миграционную и экономическую ситуацию в России и странах-донорах побудили нас написать эту статью. Ее цель — оценить перспективы масштабирования системы привлечения иностранной рабочей силы по приглашению работодателя вплоть до полной отмены независимого канала — работы по патенту.

Плюсы и минусы миграции по приглашению работодателя

Привлечение иностранных работников при спонсорстве работодателя — широко распространенная практика. Преимуществами такой модели считаются отбор мигрантов с учетом интересов принимающей стороны [1; 2], законность их занятости [3, с. 3], а также большая предсказуемость трудовой миграции⁴. К очевидным негативным сторонам относятся зависимость работника от работодателя и высокая вероятность злоупотреблений.

Новозеландский социолог Ф. Коллинз отмечает, что эксплуатация трудовых мигрантов становится в его стране все более серьезной проблемой: растет число сообщений о мошенничестве, хищении зарплаты, «премиях» работодателю за приглашение на работу и визу и других нарушениях⁵. В письме специальных корреспондентов ООН Британскому правительству сообщается, что некоторые сельскохозяйственные рабо-

¹ МВД России инициировало поправки для проведения эксперимента по набору мигрантов. URL: <https://www.garant.ru/news/2081810/?ysclid=mpmkk3vibs565232368> (дата обращения: 20.05.2026).

² Законопроект «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» ID проекта 01/05/05-26/00167774. Дата создания 05 мая 2026. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/167774/> (дата обращения: 25.05.2026).

³ Мануйлова А. Мигрантам подобрали кассу. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/8728735?ysclid=mqo4a7h7q7270624968> (дата обращения: 27.05.2026).

⁴ OECD How to make Labour Migration Management Future-Ready? Migration Policy Debates. January 2020. № 21. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/01/how-to-make-labour-migration-management-future-ready_5bf38d3a/95b0f690-en.pdf (дата обращения: 14.05.2026).

⁵ Collins F.L. In demand but disempowered: why low-skilled migrant workers face even worse exploitation under NZ's new rules. URL: <https://theconversation.com/in-demand-but-disempowered-why-low-skilled-migrant-workers-face-even-worse-exploitation-under-nzs-new-rules-227993> (дата обращения: 14.05.2026).

чие-мигранты отдавали за трудоустройство в Великобритании свыше 3 000 фунтов стерлингов, попадая в долговую кабалу, хотя официальная стоимость сезонной визы составляла 259 фунтов¹. В специальном отчете о найме мигрантов для работы в сфере социальной помощи в Великобритании приводятся факты массовых злоупотреблений. Например, спонсорские сертификаты были выданы на привлечение 275 работников в несуществующий дом престарелых, другая компания, имевшая в штате четырех сотрудников, получила право пригласить 1234 иностранца².

Наиболее критикуемой считается система спонсируемой трудовой миграции, применяемая в странах Персидского залива, так называемая кафала. Помимо привязки работника к конкретному работодателю она предусматривает ограничение свободы передвижения мигрантов. Иностранцы живут в закрытых городках с жесткой дисциплиной и контролем, не имеют права самостоятельно выехать из страны. Работодатели и посредники нередко перекладывают на них финансовые издержки: взимают плату за приглашение, а по прибытии предлагают работу с худшими условиями, чем оговаривалось изначально [4, с. 8, 11]. Среди инструментов давления — изъятие паспортов, угроза невыплаты зарплаты и депортации³. Некоторые авторы считают кафалу формой современного рабства⁴.

Для достижения баланса интересов мигрантов и нанимателей исследователи рекомендуют предоставить работникам больше свободы при смене работодателя, продлить разрешенный срок поиска новой работы, увеличить штрафы для недобросовестных компаний⁵. Кроме того, следует обеспечить прозрачность найма, гарантировать оплату, сопоставимую с оплатой местных работников, ограничить срок пребывания во временном статусе, дать возможность получения вида на жительство без участия работодателя и усилить надзор за нанимателями [5, с. 191–199]. Критики системы кафала предлагают ввести «отраслевые» визы как альтернативу индивидуальному спонсорству, позволяющую га-

¹ Mandates of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and Consequences. the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises; the Special Rapporteur on the human rights of migrants and the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children. UN, Geneva, March 2024. 18 p. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28837> (дата обращения: 14.05.2026).

² Neal D. An inspection of the immigration system as it relates to the social care sector August 2023 – November 2023. Independent Chief Inspector of Borders and Immigration. Presented to Parliament pursuant to Section 50 (2) of the UK Borders Act 2007. March 2024. 86 p. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/an-inspection-of-the-immigration-system-as-it-relates-to-the-social-care-sector-august-2023-to-november-2023> (дата обращения: 18.05.2026).

³ Siebel M. Exploitation of Migrant Workers in Asia. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/exploitation-migrant-workers-asia> (дата обращения: 18.05.2026).

⁴ Modern Slavery in Plain Sight: The Kafala System and Migrant Rights in the UAE. URL: <https://washingtoncentre.org/modern-slavery-in-plain-sight-the-kafala-system-and-migrant-rights-in-the-uae/> (дата обращения: 22.06.2026).

⁵ Sehic A., Vicol D. Safeguarding sponsored workers: A UK Workplace Justice Visa, and other proposals from a six-country comparison. Report. April 2025. Work Rights Centre. 37 p. URL: <https://www.workrightscentre.org/publications/2025/safeguarding-sponsored-workers-a-uk-workplace-justice-visa-and-other-proposals-from-a-six-country-comparison/> (дата обращения: 18.05.2026).

рантировать работникам базовые права без ущерба для экономических интересов принимающего государства¹.

В настоящее время государства, применявшие данную систему, *отказываются от нее или предпринимают шаги по ее реформированию*². Расширяются права мигрантов на мобильность, принимаются меры по ограничению злоупотребления³. Наиболее заметные изменения произошли в Саудовской Аравии, ОАЭ и Катаре⁴.

Публикации в российских СМИ показывают, что разработчики законопроекта об оргнаборе *ориентировались как раз на эту систему*⁵.

Оргнабор в публикациях российских авторов

Авторы законопроекта еще в 2024 г. предлагали создавать такие городки и в России⁶. Идея строительства закрытых городков и системы «хабов»-накопителей для трудовых мигрантов сейчас обсуждается в органах власти⁷.

Российские авторы выступали за расширение сегмента трудовой миграции по приглашению работодателя еще до объявления реформы 2027 г. В. Комаровский выражал убежденность, что если бы не пандемия, то соглашения России с Узбекистаном⁸ и Таджикистаном⁹ об органи-

¹ Kagan S. Will we ever move on from employer-tied sponsorship for low-wage workers? URL: <https://migrationpolicycentre.eu/will-we-ever-move-on-from-employer-tied-sponsorship-for-low-wage-workers/> (дата обращения: 23.06.2026).

² UAE Labour Migration News. Saudi Arabia Abolishes 50-Year-Old Kafala System in Landmark Reform for 13 Million Migrants. URL: <https://uaelabourlaw.org/saudi-arabia-abolishes-kafala-system-labour-reform>. В статье сказано, что Саудовская Аравия совершила исторический шаг, официально отменив «существовавшую десятилетиями систему кафала (спонсорства), положив конец противоречивым принципам, которые более 70 лет определяли жизнь миллионов трудящихся-мигрантов».

³ Sponsorship reform and international labour market mobility for migrant workers in the Arab States. URL: <https://www.ilo.org/resource/other/sponsorship-reform-and-internal-labour-market-mobility-migrant-workers-arab> (дата обращения: 09.06.2026).

⁴ Kafala system reforms: what Gulf workers need to know. URL: <https://theworkguide.com/kafala-system-reforms-2026/> (дата обращения: 03.06.2026).

⁵ Дорофеева Е., Гасымов Н. В РФ изучат опыт исламской системы найма иностранцев для грядущего оргнабора. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2026/01/29/1172467-v-rf-izuchat-opit-islamskoi-sistemi-naima-inostrantsev> (дата обращения: 09.07.2026).

⁶ Иорданова И. Миронов заявил, что мигранты должны жить в лагерях. URL: <https://www.gazeta.ru/social/news/2024/11/26/24476413.shtml?ysclid=mphvz2bb4j621504223> (дата обращения: 27.04.2026).

⁷ «Шаг в прошлый век»: Страну покроют мигрантскими хабами. Начнут с Питера и окрестностей. URL: <https://news.rambler.ru/world/56495200-shag-v-proshlyy-vek-stranu-pokroyut-migrantskimi-habami-nachnut-s-pitera-i-okrestnostey/?ysclid=mryuei365d68846785> (дата обращения: 22.06.2026).

⁸ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации от 5 апреля 2017 г. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/51965 (дата обращения: 24.04.2026).

⁹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об организованном наборе граждан Республики Таджикистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации от 17 апреля 2019 г. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/56003 (дата обращения: 24.04.2026).

зованном наборе ознакомили бы поворот к «наиболее эффективным формам взаимодействия заинтересованных стран в сфере международной трудовой миграции» [6, с. 71]. Но *оргнабор* и ранее был доступен и *оказался невостребованным из-за низкой эффективности*. До 2007 г. вся трудовая миграция в России предполагала наличие приглашения от лицензированного работодателя. Только с января 2007 г. работники из стран ближнего зарубежья получили право самостоятельно обращаться за разрешением на работу. Создание патентной системы в 2010 г., ее распространение в 2015 г. на всех граждан безвизовых стран и расширение ЕАЭС ознакомили переход к не зависимой от работодателя трудовой миграции как доминирующей форме допуска иностранных работников на рынок труда Российской Федерации.

В работе М.А. Бурды риторически перечисляются возможные преимущества оргнабора как единственного механизма привлечения иностранной рабочей силы: защита интересов работодателя, упорядочивание миграционных потоков, разграничение временной миграции и миграции на постоянное жительство, снижение нагрузки на социальную инфраструктуру, а также «воспитательная» функция через довыездную подготовку мигрантов — изучение русского языка, истории и законодательства [7, с. 23–24]. Но временная и «постоянная» миграция в России и без того законодательно дифференцированы, а нагрузка мигрантов на социальную сферу никогда объективно не измерялась. Имея длительный опыт изучения отечественной миграционной политики, отметим, что значимые изменения в законодательстве часто *обосновывались риторикой* и предположениями, *а не системным анализом* на основе эмпирических данных.

Действующие режимы допуска иностранцев на российский рынок труда

В мировой практике применяются, как правило, три основные схемы допуска иностранцев на национальный рынок труда: 1) миграция при спонсорстве работодателя, основанная на подтвержденном спросе на иностранных работников; 2) независимая, как правило, квалифицированная и долгосрочная (с видом на жительство) миграция: работник переезжает самостоятельно, пройдя отбор по системе критериев¹; 3) свободное передвижение рабочей силы в рамках интеграционных межгосударственных объединений, например ЕС или ЕАЭС.

Часто схемы комбинируются. Россия — не исключение, но здесь есть важная особенность: канал не зависимой от работодателя трудовой миграции на основе патентов не предполагает предварительной оценки мигранта по квалификации или опыту работы и не сопровождается получением вида на жительство. *Аналоги* подобной организации

¹ Papademetriou D.G., Hooper K. Competing Approaches to Selecting Economic Immigrants. Points-Based vs. Demand-Driven Systems. Washington D.C.: Migration Policy Institute, 2019. 42 p. URL: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM-Competitiveness-SelectionSystems-Final.pdf> (дата обращения: 18.06.2026).

временной трудовой миграции без приглашения работодателя *практически не встречаются в мировой практике.*

Россия — один из мировых лидеров по числу принимаемых трудовых мигрантов. Патенты и разрешения на работу ежегодно получают свыше двух миллионов человек; более миллиона иностранцев — граждане ЕАЭС, лица с видом на жительство, разрешением на временное проживание (РВП) и некоторые другие категории, имеют право трудиться без специальных документов. Основная часть работников сами находят работу, оплачивают дорогу и проживание. По приглашению работодателя с согласованными условиями договора и получением разрешения на работу в Россию приезжает относительно небольшое число граждан государств, с которыми установлен визовый порядок въезда (*таблица*).

**Число оформленных разрешительных документов, дающих
иностранцам право на работу в России, 2015–2025 гг. (в тыс. ед.)**

Год	Разрешения на работу				Патенты	Всего (сумма разрешений и патентов)
	Всего	В том числе, по квоте по квоте (расчет)	Вне квоты			
			Квалифициро- ванным специалистам	Высококвали- фицированным специалистам		
2015	177,1	113,2	22,1	41,8	1 779,8	1 956,9
2016	133,3	93,0	14,8	25,5	1 492,2	1 625,5
2017	148,3	103,8	18,0	26,5	1 682,6	1 830,9
2018	130,1	81,8	20,1	28,2	1 671,7	1 801,8
2019	126,9	74,7	17,9	34,3	1 767,3	1 894,1
2020	62,7	34,5	7,6	20,5	1 132,6	1 195,3
2021	93,0	38,7	7,6	46,7	2 221,8	2 314,9
2022	95,3	53,7	8,9	32,7	2 060,0	2 155,3
2023	120,8	75,1	13,1	32,6	2 133,1	2 253,9
2024	170,0	97,9	21,3	50,8	2 087,6	2 257,6
2025	240,8	137,9	27,5	75,4	2 272,6	2 513,4

Составлено по данным МВД России.

Разрешение на работу квалифицированному специалисту предполагает наличие у иностранца профессии из специального перечня Минтруда; сейчас в нем около 200 позиций, из которых 86 — ме-

дицинские¹. Высококвалифицированные специалисты (ВКС) — категория с установленным порогом заработной платы; максимальная сумма на текущий момент составляет 3 млн руб. в год. С 1 марта 2027 г. пороговые значения зарплаты для ВКС составят для отдельных категорий работников — 385,5 тыс. руб., а для прочих — 717 тыс. руб. в месяц².

Нынешнее соотношение независимой трудовой миграции по патенту и миграции по приглашению работодателя сложилось более 10 лет назад, когда патентная система стала обязательной для граждан стран СНГ, а Армения и Кыргызстан вошли в ЕАЭС. Долю работников по патенту в общем числе иностранных работников, включая тех, кому разрешения и патенты не требуются, можно оценить по отчетам МВД об уведомлениях работодателей о заключении трудового договора. В 2025 г. МВД получило 3,862 млн уведомлений: 64,3% иностранцев работали по патенту, 3,8% — по разрешению на работу, 25,5% были гражданами ЕАЭС, еще 6,5% составили иные категории лиц, не нуждающихся в специальном документе — лица с видом на жительство, РВП и др.³

С одной стороны, отсутствие ограничений, присущих спонсируемой миграции, ускоряет и упрощает работодателям поиск рабочих рук, а работникам — доступ к рынку труда, снижает издержки. С другой стороны, *такой миграции присущи риски*: отсутствие гарантии найти работу, работа без трудового договора и даже без патента.

По данным МВД, в 2023–2025 гг. на миграционный учет с целью «работа» были поставлены в совокупности 13,7 млн иностранцев, исключая граждан ЕАЭС. Число оформленных разрешительных документов на работу составило 51,2% этой величины. За тот же период на учет с целью «работа» были поставлены 3,7 млн граждан ЕАЭС, и лишь в отношении 2,5 млн (67%) в МВД поступили уведомления о заключении трудового договора. В 2025 г. ситуация была лучше, чем в предыдущие годы: соотношение поставленных на учет с целью «работа» (без граждан ЕАЭС) и оформивших патенты и разрешения составило 61%. Количество уведомлений о найме граждан стран ЕАЭС составило 88% от числа поставленных на учет с целью «работа». Вероятно, проявилось положительное влияние новых мер иммиграционного контроля — реестра контролируемых лиц, приложения «Амина» и др. Этот тренд мог бы продолжаться и без отмены патентов.

¹ Приказ Минтруда России № 459н от 15 мая 2023 г. «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан — квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу не распространяются».

² См. статью 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

³ Рассчитано по данным МВД России.

Зарубежная практика организации трудовой миграции по приглашению работодателя

Спонсорская поддержка работодателя во многих странах обязательна для получения временных рабочих виз и виз, дающих право на получение вида на жительство. Государство жестко контролирует правила и масштабы найма, критерии отбора и выполнение работодателем своих обязательств. В последние годы отбор становится более селективным, наем мигрантов — более дорогим, усиливается защита работников и внедряется цифровой мониторинг, в том числе с использованием искусственного интеллекта. В программах временной трудовой миграции работодатель отвечает за отбор иностранцев, законность их пребывания, условия жизни и труда. Государство регулирует обоснованность найма с помощью квот, порогов зарплаты, требований к квалификации и налоговой нагрузки. Многие из этих элементов предусматривает и готовящаяся реформа в России. Ниже рассмотрены примеры Великобритании, Канады, Сингапура и Саудовской Аравии.

В Великобритании для большинства долгосрочных и краткосрочных рабочих виз необходимы предложение о работе и сертификат спонсорской поддержки. Работодатель *должен пройти процедуру лицензирования и получить разрешение на наем по конкретной визовой программе*, подтвердив легальность бизнеса, подлинность вакансий, способность контролировать работников и отчитываться перед МВД¹.

Инструкции размещены на сайте правительства². Крупнейшие спонсорские программы — «Виза квалифицированного работника» (*Skilled Worker visa*) и «Виза сезонного работника» (*Seasonal Worker visa*). С декабря 2024 г. по декабрь 2025 г. по ним выдано соответственно 61,3 тыс. и 38,0 тыс. виз³. В 2025 г. квалифицированные мигранты работали главным образом в здравоохранении, в сфере ухода, финансов, страхования и консалтинга, ИКТ, производства, строительства и образования⁴. Среди получателей такой визы в 2021–2024 гг. 53% составляли высококвалифицированные специалисты, 22% — специалисты средней

¹ Workers and Temporary Workers: guidance for sponsors. Part 1: Apply for a license. UK Home Office 2026. Version 05/26. 67 p. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6a0d8f6f40a9c699fd826e37/Sponsor-guidance-Part-1-Apply-for-licence-05-26-v1.0.pdf> (дата обращения: 20.07.2026).

² Sponsorship: guidance for employers and educators. UK Visas and Immigration. 6 March 2026. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/sponsorship-information-for-employers-and-educators#workers-and-temporary-workers:-guidance-for-sponsors> (дата обращения: 20.07.2026).

³ Summary of latest statistics. Immigration system statistics, year ending December 2025. URL: <https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-system-statistics-year-ending-december-2025/summary-of-latest-statistics#why-do-people-come-to-the-uk---work> (дата обращения: 20.07.2026).

⁴ Sponsored work entry clearance visas by occupation and industry (Standard Occupational Classification 2020), year ending March 2026. URL: <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/immigration-system-statistics-data-tables#sponsored-work-visas-by-occupation-and-industry> (дата обращения: 20.07.2026).

квалификации и 25% — работники с базовой профессиональной подготовкой¹. Высокая доля последней группы связана с включением в 2021 г. работников по уходу в перечень дефицитных профессий. Сезонный наем разрешен только в садоводстве и птицеводстве.

В Канаде работодатель, нанимающий иностранца по Программе временной трудовой миграции (*Temporary Foreign Worker Program, TFWP*), должен разместить вакансию в государственном Банке вакансий (*Job Bank*)². Это ключевой элемент оценки воздействия найма на рынок труда (*Labour Market Impact Assessment, LMIA*). Положительная оценка позволяет получить номер предложения о работе через портал Министерства иммиграции, беженцев и гражданства (*Immigration, Refugees and Citizenship Canada, IRCC*) и начать процедуру оформления визы. Параллельно действует Программа международной мобильности (*International Mobility Program, IMP*), включающая внутрифирменные переводы, программу молодежного обмена, трудоустройство выпускников канадских вузов и др. Она не требует оценки *LMIA* и позволяет получить как закрытое, так и открытое (в большинстве случаев) разрешение на работу. Количественные параметры *IMP* заметно превышают показатели *TFWP*.

Согласно плану на 2026–2028 гг., в рамках *IMP* предполагается принять 230–220 тыс. чел., а по *TFWP* — 60–50 тыс.³ В I квартале 2026 г. 62% участников *TFWP* составляли низкоквалифицированные рабочие, 38% — высококвалифицированные специалисты⁴. Основными сферами занятости были сельское хозяйство, общественное питание, переработка рыбы и морепродуктов, строительство, транспорт, производство продуктов питания, здравоохранение и уход⁵. Около 30 тыс. чел. ежегодно приезжают на сезонные сельскохозяйственные работы⁶.

В Сингапуре спонсируемая миграция представляет собой *многоуровневую систему*, сочетающую потребности бизнеса с защитой внутреннего рынка труда. Работодатели могут нанимать иностранцев высокой, средней и низкой квалификации. В декабре 2025 г. среди владельцев раз-

¹ Bell B., Kiwan D., Pardos-Prado S., Sumption M., Swaffield J. Migration Advisory Committee (MAC) annual report. 2024. 52 p. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/677d0204d721a08c006654e2/Migration+Advisory+Committee+_MAC+_annual+report_+2024.pdf (дата обращения: 20.07.2026).

² Find a new job in Canada. Job Bank. Government of Canada. URL: <https://www.jobbank.gc.ca/temporary-foreign-workers> (дата обращения: 21.07.2026).

³ Supplementary Information for the 2026–2028 Immigration Levels Plan. Temporary Residents. URL: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/mandate/corporate-initiatives/levels/supplementary-immigration-levels-2026-2028.html> (дата обращения: 21.07.2026).

⁴ Canada — Temporary Foreign Worker Program work permit holders by gender, occupational skill level and year in which permit(s) became effective. URL: https://open.canada.ca/data/en/dataset/360024f2-17e9-4558-bfc1-3616485d65b9?res_page=3#resources (дата обращения: 21.07.2026).

⁵ Temporary Foreign Worker Program Labour Market Impact Assessment Statistics 2025 Q 1- 2026 Q1. URL: https://open.canada.ca/data/en/dataset/e8745429-21e7-4a73-b3f5-90a779b78d1e?res_page=2#resources (дата обращения: 21.07.2026).

⁶ Key Facts and Figures. Temporary Foreign Worker Program — November 25, 2024. URL: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/transparency/committees/cim-nov-25-2024/temporary-foreign-worker-program.html> (дата обращения: 21.07.2026).

решений на работу высококвалифицированные специалисты составляли 12% (203,3 тыс. чел.), работники средней квалификации – 11% (178,9 тыс.), низкоквалифицированные – 75% (1,2 млн)¹.

Число высококвалифицированных специалистов не ограничивается, но для них установлен высокий порог доступа. Приток менее квалифицированных работников регулируется квотами и ежемесячными сборами до 900 долларов на человека; наиболее строгие меры действуют для низкоквалифицированных рабочих. Повышение порогов зарплаты и введение балльной оценки (для визы высококвалифицированного специалиста требуется 40 баллов²) показывают, что государство стремится привлекать высокооплачиваемых работников дефицитных профессий и более не доверяет отбор только спонсорам.

Отмена ограничений по продолжительности занятости и повышение максимального возраста для рабочих профессий означают переход от ротации к удержанию опытных работников³. Одновременно растут требования к безопасности труда и условиям проживания мигрантов. Рекрутинговые компании контролируются через лицензирование, ограничение размера агентской платы, которую рекрутинговая компания может взимать с иностранного работника за трудоустройство (не более двух месячных зарплат)⁴; действует публичный реестр со сведениями о нарушениях, за нарушения грозят наказания – от штрафов и запрета деятельности до лишения свободы⁵.

В **Саудовской Аравии** и других странах Персидского залива трудовая миграция десятилетиями *регулируется системой спонсорства кафала*, сложившейся во второй половине XX в. на фоне бурного развития нефтяной отрасли и дефицита местной рабочей силы⁶. Статус мигранта привязан к работодателю-спонсору, который выступает поручителем работника перед государством, контролирует смену места работы, выезд из страны и возможности работника защищать свои права.

Возможность привлечения иностранной рабочей силы жестко увязывается с показателями занятости граждан страны. Требования

¹ Foreign workforce numbers. Ministry of Manpower. URL: <https://www.mom.gov.sg/foreign-workforce-numbers> (дата обращения: 02.04.2026).

² Система оценки взаимодополняемости на рынке труда COMPASS (Complementarity Assessment Framework) применяется в Сингапуре с 2022 г. и предполагает оценку по четырем базовым и двум бонусным критериям, включая порог заработной платы, уровень квалификации, наличие востребованной профессии и соответствие государственным приоритетам в сфере инноваций (URL: <https://www.edb.gov.sg/en/business-insights/insights/all-you-need-to-know-singapores-employment-pass-complementarity-assessment-framework-compass.html> (дата обращения: 02.04.2026)).

³ Key Facts on Work Permit for Migrant Worker URL: <https://www.mom.gov.sg/pass-and-permits/work-permit-for-foreign-worker/key-facts> (дата обращения: 02.04.2026).

⁴ Employment Agencies rules 2011. URL: <https://sso.agc.gov.sg/SL/EAA1958-S172-2011> (дата обращения: 02.04.2026).

⁵ Suspected criminal syndicate believed to be involved in employment-related offences. URL: <https://www.mom.gov.sg/newsroom/press-releases/2026/0723-suspected-criminal-syndicate-believed-to-be-involved-in-employment-related-offences> (дата обращения: 05.08.2026).

⁶ Robinson K. What is the Kafala System? URL: <https://www.cfr.org/backgrounders/what-kafala-system> (дата обращения: 14.05.2026).

к спонсорам зависят от отрасли и размера компании, а некоторые сферы для иностранцев закрыты. Процедура найма запускается работодателем через платформу министерства человеческих ресурсов и социального развития (*Qiwa*)¹, после проверки рейтинга компании работодатель подает заявку на визовые квоты под конкретные вакансии. Работодатель генерирует через *Qiwa* номер визового разрешения, который передается на портал МИДа для оформления визы.

В стране более 20 лет действует программа саудизации рынка труда *Nitaqat*², и компании классифицируются по цветам в зависимости от доли граждан страны среди сотрудников. Для компаний в красной зоне наем иностранцев запрещен. Зеленая зона делится на 3 уровня соответствия требованиям. Ускоренная процедура рассмотрения заявки на привлечения иностранцев доступна только компаниям высокой зеленой, или платиновой, категории³. Несмотря на требования приоритетного найма граждан страны, работодатели по-прежнему предпочитают мигрантов. Распространена фиктивная саудизация: для выполнения квоты компании регистрируют граждан страны как работников без реальной занятости, фактически подделывая документы [8, с. 51]. Государство вводит санкции⁴, но практика сохраняется.

С 2021 г. реформа кафалы в Саудовской Аравии проводится в рамках программы *Saudi Vision 2030*⁵. Иностранцы получили право менять работодателя после окончания договора или при своевременном уведомлении, самостоятельно оформлять выездные визы и обращаться за защитой в суд без риска депортации. Изъятие паспортов запрещено. В 2025–2026 гг. начался переход к контрактной модели: отношения сторон регулируются трудовым договором, а управление миграционными потоками переведено в цифровой формат⁶.

Эксперты отмечают разрыв между заявлениями об отмене кафалы и реальным положением мигрантов⁷. Даже при цифровизации социальная власть спонсоров позволяет манипулировать наймом и препят-

¹ Qiwa Platform: the Practical Guide for Business Owners 2026. URL: <https://motaded.com.sa/platforms/qiwa> (дата обращения: 19.05.2026).

² Saudization (Nitaqat): Rules, Percentages & Compliance. URL: <https://incorpmena.com/saudi-saudization-nitaqat> (дата обращения: 19.05.2026).

³ Nitaqat Program Explained: Red Green Platinum Saudi Arabia. URL: <https://ksapoint.com/nitaqat-program-explained-red-green-platinum/> (дата обращения: 19.05.2026).

⁴ Punishment for fictitious Saudization. URL: <https://en.aaaa.com.sa/punishment-for-fictitious-saudization/> (дата обращения: 19.05.2026).

⁵ Alhussein E. Labor Reforms in Saudi Arabia: Ambitious Focus on Foreign Workers and Unemployment. URL: <https://agsi.org/analysis/labor-reforms-in-saudi-arabia-ambitious-focus-on-foreign-workers-and-unemployment/> (дата обращения: 18.05.2026).

⁶ Expatriate workers' rights in Saudi Arabia: Continuous protection and comprehensive legislation. URL: <https://www.spa.gov.sa/en/N2273390> (дата обращения: 19.05.2026).

⁷ UN experts urge Saudi Arabia to end Kafala system amidst World Cup preparations. URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2026/04/un-experts-urge-saudi-arabia-end-kafala-system-amidst-world-cup-preparations>; “Die first, and I’ll pay you later” Saudi Arabia’s “Giga-Projects” built on widespread labor abuses. URL: <https://www.hrw.org/report/2024/12/04/die-first-and-ill-pay-you-later/saudi-arabias-giga-projects-built-widespread> (дата обращения: 19.05.2026).

ствовать смене работодателя¹. Несмотря на запрет, сохраняются изъятие паспортов и банковских карт, задержки зарплаты, необоснованные вычеты, невыплата сверхурочных. Сохраняются проблемы долгов перед рекрутерами в странах исхода, отсутствия установленного минимума заработной платы, неэффективных механизмов подачи жалоб и слабого правоприменения².

Заключение

Решение о придании трудовой миграции в России исключительно временного характера и меры по сокращению иммиграции, уже проявившие себя в количественном выражении, говорят о коренном развороте российской миграционной политики. Еще недавно в установочных документах отмечалось, что одновременно с развитием механизмов привлечения иностранной рабочей силы важной задачей «является создание условий для эффективной адаптации и интеграции таких граждан в Российской Федерации, их долгосрочного включения в экономическую жизнь»³. Курс на удержание опытных работников отражал тенденцию, характерную для многих принимающих стран. Законотворчество последних двух лет и призывы некоторых политиков поселить трудовых мигрантов в закрытых поселках, минимизировать их контакты с местным населением *свидетельствуют об отсутствии намерений заниматься адаптацией или интеграцией*, а тем более рассматривать включение мигрантов в экономическую жизнь как долгосрочное.

Какие риски несет ускоренная замена системы патентов организованным набором?

В условиях сложной экономической ситуации *региональные бюджеты могут потерять значительные поступления от патентов*. Бремя финансовых гарантий и других обязательств для многих работодателей может оказаться неподъемным. В сочетании с неизбежными трудностями переходного периода — сбоями в работе программного обеспечения реестров, непродуманными вариантами бизнес-моделей привлечения иностранной рабочей силы, игнорированием платформенной занятости и др. — это может привести к тому, что часть работодателей,

¹ Kalush R., Saraswathi V. Reforms without Rights: The GCC States' Blinkered View of Labour Reforms. GLMM Explanatory Note No.2/2024, Gulf Labour Markets, Migration and Population Program (GLMM) of Gulf Research Center (GRC). 2024. 23 p. URL: <https://gulfmigration.grc.net/wp-content/uploads/2024/09/Kalush-Saraswathi-Reforms-without-Rights-Published-2024-09-09.pdf> (дата обращения: 19.05.2026).

² Report of the Director-General. Seventh Supplementary Report: Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observation by Saudi Arabia of Convention No. 29 and its Protocol of 1914, and Conventions Nos 81, 95 and 111. Geneva: ILO. Governing Body. 355th Session, 17-27 November 2025. 44 p. URL: <https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-11/GB355-INS-16-7-Saudi%20Arabia-EN.pdf> (дата обращения: 02.07.2026).

³ Рекомендации Общественной палаты Российской Федерации по итогам круглого стола на тему «Развитие целевой подготовки и организованного привлечения в Россию востребованных иностранных работников». Москва, 11 августа 2023 г. 6 с. URL: <https://files.oprf.ru/storage/documents/rekomen-inostran-rabotniki11082023.pdf> (дата обращения: 20.05.2026).

в том числе малые и средние предприятия и индивидуальные предприниматели, не справятся с ними и *закроются*.

Текущая ситуация оставляет за рамками понимания множество важных вопросов. Нет ясности относительно архитектуры реестров работодателей и работников и порядка их наполнения. Пока не понятно, как в новых условиях предполагается организовать допуск на российский рынок труда граждан стран ЕАЭС, которые в соответствии со ст. 97 Договора о ЕАЭС могут работать без дополнительных разрешений и выбирать работодателя по своему усмотрению.

Законопроект об оргнаборе ничего не говорит о платформенной занятости мигрантов, упрощая схему найма до двух участников — работодателя и работника, между которыми находятся реестры МВД. Такой пробел *чреват правовой неопределенностью* для быстро растущего сегмента рынка труда, где иностранцы широко представлены, а в ряде видов деятельности составляют большинство. Вопросы платформенной занятости мигрантов активно разрабатываются в академической литературе по мере роста масштаба явления¹ [9]. Российские авторы подчеркивают, что иностранцы активнее, чем граждане Российской Федерации, используют платформенную занятость и широко представлены среди курьеров и водителей такси [10, с. 24]. Авторы законопроекта, по сути, *не замечают, что модели найма* трудовых мигрантов стали намного разнообразнее и *давно не вписываются в старые рамки*.

Не ясно, как будет реализована обязанность работодателей по размещению работников и обеспечению их жильем. Нет стандартных нормативов даже в отношении метров жилплощади, что уже было поводом для судебного разбирательства. Устанавливающий нормы документ² *не содержит четких количественных параметров*, допускает произвольное толкование и уже привел к правовым коллизиям³. Субъекты Российской Федерации самостоятельно устанавливают нормы и закрепляют их в региональном законодательстве⁴.

¹ Kagan S., Cholewinski R. The regulation of platform work and labour hire companies for migrant workers in the Gulf Council Cooperation countries — a new challenge or an old problem? GLMM Explanatory Note No. 4/2024, Gulf Labour Markets, Migration, and population (GLMM) Program. 24 p. URL: <https://gulfmigration.grc.net/wp-content/uploads/2024/11/Sophia-Kagan-Ryszard-Cholewinski-The-Regulation-of-Platform-Work-GLMM-EN-4-2024-2024-11-27.pdf> (дата обращения: 07.06.2026).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 г. № 167 «О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации».

³ Орлов П. Верховный суд разъяснит, какую жилплощадь предоставлять мигрантам по оргнабору. URL: <https://rg.ru/2026/07/23/verhovnyj-sud-raziasnit-kakuiu-zhilploshchad-predostavliat-migrantam-po-orgnaboru.html?ysclid=mryw3tpnv534159773> (дата обращения: 16.06.2026).

⁴ Требования к общежитиям для трудовых мигрантов установили в Ростовской области. URL: <https://www.interfax-russia.ru/index.php/south-and-north-caucasus/main/trebovaniya-k-obshchezhitiyam-dlya-trudovyh-migrantov-ustanovili-v-rostovskoy-oblasti>; <https://realty.rbc.ru/news/65e598509a7947755ef6651f?ysclid=mryyrzksj4178908722> (дата обращения: 18.06.2026).

Наделение единственного банка полномочиями по проведению финансовых операций, связанных с оплатой труда иностранцев, может вызывать проблемы. Не ясно, можно ли будет выдавать зарплату наличными, как монополизация денежных переводов банком, находящимся под санкциями, скажется на возможности мигрантов отправлять деньги на родину.

В законопроекте ничего не сказано о месте посредников в новой системе найма мигрантов, ведь *схема «работодатель — работник» не универсальна*. Даже при наличии межгосударственных соглашений — прямого государственного регулирования большинство мигрантов пользуются услугами посредников для поиска работодателя¹. В России мелкие и средние предприятия, а также физические лица, вероятнее всего, будут обращаться за помощью к посредникам, агентствам занятости или аутстаффинговым компаниям. Это востребованная услуга, но одновременно питательная среда для серых схем трудоустройства и легализации иностранных работников².

Если реформа будет распространена на всех трудовых мигрантов при сохранении современных объемов потоков, она коснется 2–3 миллионов граждан стран ближнего зарубежья, десятков, если не сотен, тысяч российских работодателей, миллионов потребителей товаров и услуг, производимых трудовыми мигрантами. Замена оргнабором системы патентов может привести к *значительным экономическим потерям регионов*. По оценкам МВД России, от оргнабора власти ожидают поступления в бюджет в размере 22 млрд руб.³ Но также, согласно данным МВД, сумма фиксированного авансового платежа за патенты в 2025 г. достигла 172 млрд руб., 29 субъектов Федерации получили доходы, превысившие 1 млрд руб., а регионы СЗФО, с которого предположительно начнется эксперимент, 20,3 млрд руб. Подчеркивая гарантированную эффективность предлагаемых изменений, разработчики законопроекта не упоминают возможные потери.

В мировой практике признаются плюсы трудовой миграции по приглашению работодателя, но очевидны и ее минусы. В то время как государства Ближнего Востока отказываются от жесткого закрепления иностранного работника за работодателем, а сама схема критикуется из-за распространенного нарушения прав мигрантов, в России предлагается рассматривать ее как модель для подражания. В нынешних условиях резкая смена механизма привлечения иностранной рабочей силы может вызвать большие проблемы на рынке труда, особенно в регионах и секторах, зависимых от иностранных работников. Необходимы

¹ Hooper K., Belén Zanzuchi M., Goldfarb A., Sohst R., Steiner B. Best Practices for Designing and Managing Labour Migration Corridors to Europe. Brussels and Washington, DC: Migration Policy Institute Europe and Migration Policy Institute. 2025. 118 p. URL: https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPI-MPIE_labour-corridors-report-2025_final.pdf (дата обращения: 07.06.2026).

² Владимиров В. Нанимаются ерундой: аутстаффинг стал главной теневой схемой легализации мигрантов. URL: <https://iz.ru/2006033/vadim-vladimirov/nanimaiutsia-erundoi-autstaffing-stal-glavnoi-tenevoi-skhemoi-legalizatsii-migrantov> (дата обращения: 01.07.2026).

³ МВД предложило начать организованный набор иностранных специалистов. URL: <https://www.rbc.ru/society/30/12/2025/6953e9ce9a794768ca5f5d2f?ysclid=mseic0382r278735806> (дата обращения: 18.05.2026).

постоянные разъяснения со стороны федеральных органов исполнительной власти, иницилирующих реформу, и диалог с представителями бизнеса и обществом, что, возможно, позволит адаптировать предлагаемую реформу к реальным потребностям российской экономики и общества.

Список литературы

1. *Sumption M.* Is Employer Sponsorship a Good Way to Manage Labour Migration? Implications for Post-Brexit Migration Policies // *National Institute Economic Review*. 2019. Vol. 248. Iss. 1. P. R28–R39. URL: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:7742aff1-4258-4943-9cca-8a6b96a2a3c0/files/m4af7f2c7d005c3f3022ef0ea0108f900>
2. *Ramasamy S.* The Role of Employers and Employer Engagement in Labour Migration from Third Countries to the EU. Paris: OECD Publishing, 2016. 38 p. URL: https://www.oecd.org/en/publications/the-role-of-employers-and-employer-engagement-in-labour-migration-from-third-countries-to-the-eu_5jlwxc0366xr-en.html
3. Norlander P. Do Guest Worker Programs Give Firms Too Much Power? Bonn: Institute of Labor Economics (IZA), 2021. 11 p. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/260718/1/iza-wol-484.pdf>
4. Jureidini R. Ways Forward in Recruitment of Low-Skilled Migrant Workers in the Asia-Arab States Corridor. URL: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@arabstates/@ro-beirut/documents/publication/wcms_519913.pdf
5. *Costa D.* Is Portability a Panacea? Changing Employers in US Temporary Migration Program // *Temporary Labour Migration: Towards Social Justice?* / edited by C. Kuptsch, F. Mieres. Geneva: International Labour Office, 2025. P. 171–204. URL: <https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-02/Temporary%20labour%20migration%20-%20towards%20social%20justice.pdf>
6. *Комаровский В.В.* Организованный набор трудовых мигрантов и факторы, влияющие на его развитие // *Социально-трудовые исследования*. 2023. № 53 (4). С. 70–80.
7. *Бурда М.А.* Миграционная политика России: организованный набор как эффективный механизм внешней трудовой миграции // *Управленческое консультирование*. 2025. № 2. С. 18–28.
8. *Останин-Головня В.Д.* Демографический фактор в социально-экономическом развитии Саудовской Аравии на современном этапе // *Россия и мусульманский мир: научно-информационный журнал*. 2025. № 1 (335). С. 48–57.
9. *Van Doorn N., Vijay D.* Gig Work as Migrant Work: the Platformization of Migration Infrastructure // *Environment and Planning A: Economy and Space*. 2024. N 56 (4). P. 1129–1149.
10. *Капелюшников Р.И., Зинченко Д.И.* Цифровые формы занятости на российском рынке труда. Часть II: платформенная занятость // *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*. 2025. № 1. С. 107–129.

References

1. Sumption M. Is Employer Sponsorship a Good Way to Manage Labour Migration? Implications for Post-Brexit Migration Policies, *National Institute Economic Review*, 2019, Vol. 248, Iss. 1, pp. R28–R39. Available at: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:7742aff1-4258-4943-9cca-8a6b96a2a3c0/files/m4af7f2c7d005c3f3022ef0ea0108f900>

2. Ramasamy S. The Role of Employers and Employer Engagement in Labour Migration from Third Countries to the EU. Paris, OECD Publishing, 2016, 38 p. Available at: https://www.oecd.org/en/publications/the-role-of-employers-and-employer-engagement-in-labour-migration-from-third-countries-to-the-eu_5jlwxc0366xr-en.html
3. Norlander P. Do Guest Worker Programs Give Firms Too Much Power? Bonn, Institute of Labor Economics (IZA), 2021, 11 p. Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/260718/1/iza-wol-484.pdf>
4. Jureidini R. Ways Forward in Recruitment of Low-Skilled Migrant Workers in the Asia-Arab States Corridor. Available at: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@arabstates/@ro-beirut/documents/publication/wcms_519913.pdf
5. Costa D. Is portability a Panacea? Changing Employers in US Temporary Migration Program. *Temporary labour migration: Towards social justice?* Edited by C. Kuptsch, F. Mieres. Geneva, International Labour Office, 2025, pp. 171–204. Available at: <https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-02/Temporary%20labour%20migration%20-%20towards%20social%20justice.pdf>
6. Komarovskii V.V. Organizovanniy nabor trudovykh migrantov i faktory, vliyayushchie na ego razvitiye [Organized Recruitment of Labor Migrants and Factors Affecting Its Development], *Sotsial'no-trudovye issledovaniya* [Social and Labor Research], 2023, No. 53 (4), pp. 70–80. (In Russ.).
7. Burda M.A. Migracionnaya politika Rossii: organizovanniy nabor kak effektivnyi mekhanizm vneshnei trudovoi migratsii [Migration Policy of Russia; Organized Recruitment as an Effective Mechanism of External Labor Migration], *Upravlencheskoe konsul'tirovanie* [Administrative Consulting], 2025, No. 2, pp. 18–28. (In Russ.).
8. Ostanin-Golovnya V.D. Demograficheskii faktor v sotsial'no-ekonomicheskom razvitiy Saudovskoi Aravii na sovremennom etape [The Demographic Factor in the Socio-Economic Development of Saudi Arabia at the Present Stage], *Rossiya i musul'manskii mir: nauchno-informatsionnyi zhurnal* [Russia and the Moslem World], 2025, No. 1 (335), pp. 48–57. (In Russ.).
9. Van Doorn N., Vijay D. Gig Work as Migrant Work: The Platformization of Migration Infrastructure, *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2024, No. 56 (4), pp. 1129–1149.
10. Kapelyushnikov R.I., Zinchenko D.I. Cifrovye formy zanyatosti na rossiiskom rynke truda. Chast' II: platformennaya zanyatost' [Digital Forms of Employment in the Russian Labor Market. Part II. Platform Employment], *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny* [Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes], 2025, No. 1, pp. 107–129. (In Russ.).

ORGANIZED RECRUITMENT AS AN ALTERNATIVE TO THE PATENT SYSTEM IN THE REGULATION OF LABOR MIGRATION: THE RUSSIAN CONTEXT AND INTERNATIONAL EXPERIENCE

Starting in 2027, Russia will launch a reform of the regulation of foreign labor migration, which envisages a transition to a model of attracting foreign workers at the invitation of an employer and the closure of the channel for independent labor migration based on a patent. The authors examine the main provisions of the draft legislation on organized recruitment, the current regimes governing foreign nationals' access to the Russian labor market, and examples of international experience with employer-sponsored labor migration, including its advantages and disadvantages. The paper identifies logical gaps in the proposed legislation and possible negative consequences

of an accelerated transition away from the model currently in place. It concludes that, under current conditions, an abrupt change in the mechanism for attracting foreign labor could create problems in the labor market, particularly in regions and sectors that depend on foreign workers.

Keywords: labor migration, migration at the invitation of the employer, organized recruitment of labor, migration policy, region.

JEL: F22, J61, J68, O15

Дата поступления — 19.08.2026

Принята к печати — 10.09.2026

ХАРАЕВА Оксана Альфредовна

кандидат экономических наук, ведущий инженер Научно-исследовательской лаборатории экономики народонаселения и демографии Экономического факультета;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» / Ленинские горы, д. 1, стр. 13, г. Москва, 119991.

e-mail: oxa-nal@yandex.ru

ЧУДИНОВСКИХ Ольга Сергеевна

кандидат экономических наук, заведующая Научно-исследовательской лабораторией экономики народонаселения и демографии экономического факультета;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» / Ленинские горы, д. 1, стр. 13, г. Москва, 119991.

e-mail: migrstat@yandex.ru

KHARAEVA Oksana A.

Cand. Sc. (Econ.), Leading Engineer at the Research Laboratory of Population Economics and Demography, Faculty of Economics;

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education “Lomonosov Moscow State University” / Leninskie Gory, 1, Building 13, Moscow, 119991.

e-mail: oxa-nal@yandex.ru

CHUDINOVSKIKH Olga S.,

Cand. Sc. (Econ.), Head of the Research Laboratory of Population Economics and Demography, Faculty of Economics;

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education “Lomonosov Moscow State University” / Leninskie Gory, 1, Building 13, Moscow, 119991.

e-mail: migrstat@yandex.ru

Для цитирования:

Хараева О.А., Чудиновских О.С. Организованный набор как альтернатива система патентов в регулировании трудовой миграции: российский контекст и зарубежный опыт // *Федерализм*. 2026. Т. 31. № 3 (123). С. 76–94. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2026-3-76-94>

Я.В. ТРОФИМОВА**ЛЕГИТИМНОСТЬ ИНСТИТУТА
СОФИНАНСИРОВАНИЯ*)**

Федеральным правительством предложен механизм софинансирования, который должен способствовать как решению местных проблем, так и укреплению финансовой устойчивости бюджетов муниципалитетов. Однако остается дискуссионным вопрос о том, насколько местные органы власти и местное сообщество готовы его применять. Статья посвящена развитию института софинансирования проектов в рамках инициативного бюджетирования в регионах России и его легитимности как условия финансовой безопасности муниципалитетов. Цель исследования – обоснование необходимости правовых и общественных предпосылок для устойчивого функционирования института софинансирования. Показано, что в российских регионах сформировались исходные правовые условия для легитимности инициатив местных сообществ и закрепления института софинансирования в системе межбюджетных отношений. Выявлен рост заинтересованности региональных и особенно муниципальных органов власти в финансировании института на фоне некоторого снижения инвестиционной активности населения. Обоснована необходимость стимулирующих мер, включая дополнительный инвестиционный вычет по НДФЛ для отдельных категорий участников софинансирования.

Ключевые слова: муниципалитеты, регионы, внебюджетные средства, бюджет, инициативное бюджетирование, финансовая безопасность.

JEL: H70, H71, H77

Введение

Включение любого института в общественную жизнь и его последующая эффективность во многом зависят от успешности его легитимизации на уровне власти и местных сообществ. При этом, во-первых, концепт легитимности (как и ее видов) в отечественных и зарубежных исследованиях остается до сих пор спорным, хотя «значимость концепции легитимности продолжает возрастать» [1, р. 375–377].

*) Исследование выполнено в рамках государственного задания УФИЦ РАН № 075-00576-26-00 на 2026 г. и на плановый период 2027 и 2028 гг.

Это справедливо и по отношению к проблематике легитимности института софинансирования, являющейся темой настоящей статьи. Остановимся вначале на некоторых подходах к пониманию его содержания.

Вопросы теории

Согласно трактовке М. Вебера, легитимность — признание правомерности, значимости, законности социального порядка, типа господства [2], С.М. Липсета — способность политической системы порождать и поддерживать веру в то, что существующие политические институты являются наиболее подходящими и приемлемыми для общества [3], А. Клафки — базовое условие любой формы власти [4, р. 9].

М. Вебер выделял легальную (на основе признания формального и рационального права), рациональную (на основе соблюдения внеличностных стандартизированных норм и правил), традиционную (основанную на признании традиций, издревле существующих порядков, привилегий) и харизматическую легитимность (основанную на признании личностных качеств) [2, р. 642–649]. Д. Итон определял идеологическую, личностную и структурную (*институциональную*) легитимность [5, р. 210]. И если первые два вида легитимности относительно широко рассматриваются в научной литературе, то последний — остается наименее изученным.

Сторонники институционального подхода отмечают, что любой институт имеет как минимум две качественные характеристики: легитимность и функциональность [6, с. 46]. При этом легитимность — «черта власти, института или социального объекта, которая убеждает в их закономерности, правильности и обоснованности... Благодаря этой легитимности люди ощущают себя обязанными подчиняться решениям и правилам, добровольно следуя им из чувства долга, а не из страха перед наказанием или в надежде на поощрение» [1, р. 375–377].

Легитимность института софинансирования означает, с одной стороны, оправданность данного механизма согласно законодательно установленному порядку, с другой — общественное признание и поддержку института, которые невозможны «без веры в действенность структур и норм» [5, р. 287]. Мы разделяем эту позицию и, обращаясь к теме статьи, склонны утверждать, что легитимность института софинансирования способствует повышению устойчивости финансов муниципалитетов. Согласно региональным методикам по применению института софинансирования проектов инициативного бюджетирования (ИБ), легитимность этого института неизменна и не требует оценки в отличие от экономического и социального эффектов, возникающих при реализации проектов.

Отечественные авторы рассматривают доверие к механизму софинансирования как необходимое условие легитимности института. В ряде работ [7; 8; 9] отмечается низкий уровень уверенности насе-

ния в практиках ИБ. Так, О.В. Рогач указывает на негативное отношение большинства городских жителей к инициативам, предполагающим личный финансовый вклад в развитие инфраструктурных объектов [8, с. 211]. Е.В. Фролова и соавторы подчеркивают обеспокоенность руководителей муниципальных образований пассивностью населения, недостаточностью использования органами власти механизмов социально-экономического развития территорий (в том числе ИБ), что в итоге вызывает дефицит доверия, который лимитирует социально-экономическое развитие муниципалитетов [9].

Зарубежные авторы исследуют возможность использования института партисипаторного бюджетирования (ПБ), выступающего иностранным аналогом ИБ, для повышения легитимности правительств. Так, М. Холдо на примере города Росарио (Аргентина) приходит к выводу: сфера ПБ может придать легитимность правительству, поскольку воспринимается населением как независимая [10]. По мнению Б. Вамплер, бюджет с участием граждан положительно влияет на демократическую легитимность, социальное благополучие и гражданское общество [11]. К. Крико и соавторы, исследуя эксперимент ПБ в Сьерра-Леоне, пытаются доказать взаимосвязь легитимности власти и уровня налоговой дисциплины граждан, вовлеченных в процесс ПБ [12]. Л. Селерье и Л.Е. Куэнка Ботей указывают на то, что принцип подотчетности в сочетании с партисипативной демократией способен инициировать значительные (положительные) социальные преобразования [13]. Р. Свейнер и М. Траст приходят к выводу, что внедрение системы ПБ в процесс формирования инвестиционных бюджетов в округах Нью-Йорка позволил восстановить доверие граждан к правительству; в муниципальных округах, использующих ПБ, жители стали позитивно воспринимать избранных должностных лиц [14].

Кроме того, зарубежные авторы пытаются определить условия, необходимые для успешной легитимизации института на местах: наличие государственной поддержки, гражданской активности, повторяемости процесса ПБ и т.д. [15]. Так, Д. Бринкерхофф и А. Веттерберг указывают на важность социальной подотчетности (подотчетности государственных служащих), которая способствует повышению качества услуг и эффективности управления [16], а Дж.К. Янг, К.И. Хаусладен и соавторы — на важность цифровых платформ для повышения прозрачности и справедливости ПБ [17]. Особо подчеркивается адаптивность процесса ПБ: с течением времени, сокращаются усилия властей и объем выделяемых средств, происходит концентрация усилий на сборе идей, но не гражданском контроле и т.д. [18].

Не ограничиваясь вопросом доверия населения к процессу ИБ, рассмотрим легитимность института софинансирования на уровне отдельных российских регионов, допуская возможность ее временной трансформации.

***Легитимность института софинансирования
согласно установленному порядку***

С 2000-х гг. одним из механизмов укрепления финансовой базы и обеспечения финансовой безопасности муниципалитетов становится внедрение института софинансирования в рамках ИБ, предусматривающего использование внебюджетных средств населения, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, муниципалитетов, а также субсидирование из вышестоящих бюджетов.

Законодательство регламентирует процесс создания и функционирования института софинансирования в системе межбюджетных отношений (инициаторы, участники проектов ИБ, порядок рассмотрения и отбора проектов, сроки, контроль, отчетность, механизм выделения средств из вышестоящего бюджета и т.д.). Возможность механизма софинансирования была заложена Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131)¹. Порядок создания института софинансирования в регионах устанавливается федеральными законами, региональными постановлениями и указами, федеральными и региональными методическими рекомендациями. Так, ФЗ № 131 вводит понятие инициативного платежа. Государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»² предусматривает «расширение инструментов вовлечения граждан в бюджетный процесс, включая практики инициативного бюджетирования». Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» закрепляет понятие инициативного проекта (ст. 49), источники обеспечения реализации проектов (ст. 70). Федеральные методические рекомендации (2020 г.) детализируют процессы подготовки и реализации практик инициативного бюджетирования³.

Создание института софинансирования входит в компетенции федерального, регионального, местного уровней власти.

Реализация проектов инициативного бюджетирования происходит в рамках государственных федеральных, региональных и муниципальных программ, а также непрограммных мероприятий. Финансирование

¹ Данный федеральный закон действует до 1 января 2028 г. в связи с принятием Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

² Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 (ред. от 21.02.2026) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”».

³ Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации (2020 г.), методические рекомендации по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды (2020 г.). Более подробно см.: [19].

проектов осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации за счет средств бюджетов и внебюджетных источников. В государственных федеральных программах «Комплексное развитие сельских территорий» и «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» рекомендуется проектный подход с опорой на внебюджетное финансирование. Порядок финансирования региональных и муниципальных проектов, их возможная тематика (проекты в сфере общественной инфраструктуры, образования и культуры, туризма, молодежные проекты, событийные проекты, проекты для особых категорий граждан, социальные проекты /занятость, бездомные/, проекты по охране окружающей среды, доходогенерирующие проекты, цифровые медиапроекты и т.д.) устанавливаются региональным правительством.

Инициативное бюджетирование становится дополнительным механизмом выделения субсидий местным бюджетам, предоставляющим новые финансовые возможности местным властям (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Характеристика субсидирования проектов ИБ

Преимущества	Недостатки
Решение текущих (целевых) задач	Необходимость соблюдения условий выдачи субсидии: соответствие критерия финансирования, обязательная отчетность
Расширение финансовых возможностей муниципалитетов	Вероятность «ложных стимулов» — подмена наиболее острых муниципальных задач на второстепенные, максимально финансируемые сверху
Безвозвратность финансирования	Вероятность иждивенчества на местах (избавляют от необходимости оптимизации управления и развития собственных источников финансирования)
Выполнение федеральных государственных программ (национальных проектов), региональных и муниципальных программ, непрограммных мероприятий	Вероятность коррупции (выбор компаний — участников реализации проектов на внеконкурсной основе)
Инструмент выравнивания	Несокращаемая и постоянно растущая часть регионального и муниципального бюджетов
Повышение ответственности местных органов власти за поддерживаемые инициативы (проекты)	

Встраивание института в бюджетный процесс расширяет сферу проектного управления, ориентированного на результат, что повышает ответственность и самостоятельность местных органов власти. В итоге формируются исходные правовые условия легитимности инициатив местных сообществ по решению текущих проблем.

Общественное признание и поддержка института

Легитимность ИБ характеризует наличие общественной поддержки и признания. По данным федерального мониторинга за 2025 г. на софинансирование проектов в 84 субъектах Российской Федерации было привлечено из разных источников 67,7 млрд руб. (рост к 2024 г. на 12,1%)¹.

Структура софинансирования проектов и ее изменение, динамика выдвинутых инициатив и реализуемых проектов, изменение количества практик, применяемых в федеральных программах, свидетельствуют как о состоянии общественного мнения в отношении ИБ, так и об изменении платежеспособности местных сообществ и состояния бюджетов. Так, с 2020 по 2024 г. отмечался абсолютный рост по всем источникам финансирования. Однако темпы роста ассигнований из федерального и региональных бюджетов снижаются (табл. 2), финансирование из местных бюджетов и иных источников (внебюджетные средства) также падает (исключая 2023 г. к 2022 г.).

Т а б л и ц а 2

Изменение софинансирования проектов, 2020–2024 гг.

Показатель	2021 к 2020		2022 к 2021		2023 к 2022		2024 к 2023	
	в абс. вып., млн руб.	в отн. вып., раз	в абс. вып., млн руб.	в отн. вып., раз	в абс. вып., млн руб.	в отн. вып., раз	в абс. вып., млн руб.	в отн. вып., раз
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Бюджетные средства	11 942,89	1,22	8 774,95	1,13	17 253,76	1,23	6 383,01	1,07
В том числе:								
ассигнования из региональных бюджетов	4 292,51	1,26	2 791,18	1,13	1 864,84	1,08	5 335,63	1,21
ассигнования из федерального бюджета	819,72	1,10	1 199,48	1,14	3 861,12	1,39	-2 040,05	0,85
ассигнования из бюджетов муниципалитетов	1 718,42	1,34	793,64	1,12	5 801,83	1,77	-208,16	0,98

Составлено по: [20].

¹ Инициативное бюджетирование в России: предварительные итоги 2025 года. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=40385-initsiativnoe_byudzhetrovanie_v_rossii-predvaritelnye_itogi_2025_goda

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Итого ассигнования из регионального и федерального бюджетов	5 112,23	1,21	3 990,66	1,13	5 725,96	1,17	3 295,58	1,08
2. Внебюджетные средства	819,97	1,41	216,84	1,08	2 494,02	1,82	-1 434,27	0,74
В том числе:								
размер средств софинансирования со стороны населения	584,43	1,54	-127,28	0,92	-279,10	0,82	221,43	1,18
размер средств софинансирования со стороны юридических лиц, индивидуальных предпринимателей	211,69	1,23	-434,28	0,62	2 370,61	4,36	-1 862,61	0,39
инициативные платежи	—	—	778,40	33,64	402,51	1,50	206,92	1,17
Итого ассигнования из бюджетов муниципалитетов и внебюджетные средства	2 538,39	1,36	1 010,48	1,11	8 295,85	1,78	-1 642,42	0,91
Общий размер софинансирования	7 650,67	1,24	5 209,07	1,13	13 813,87	1,31	1 653,16	1,03

Региональные ассигнования составляли более 50% структуры софинансирования проектов ИБ (исключая 2023 г.), а с учетом федеральных субсидий — около 70%. Более четверти структуры софинансирования приходилось на внебюджетные и муниципальные средства (с преобладанием последних). Доля внебюджетных средств в среднем была на уровне 7,3%. При этом вклад населения в финансирование проектов в последние годы снизился до 2–2,5%, не учитывая инициативных платежей (табл. 3). Это свидетельствует:

- о некотором снижении активности граждан;
- сохранении заинтересованности местных властей в бюджетировании.

Таким образом, Правительство Российской Федерации, совершенствуя межбюджетные отношения, создало институт общественных финансов с определяющей ролью государственных финансов.

Т а б л и ц а 3

Структура софинансирования проектов ИБ, 2020–2024 гг. (в %)

Показатель	2020	2021	2022	2023	2024
1. Ассигнования из региональных бюджетов	52,85	53,48	53,49	44,05	51,71
2. Ассигнования из федерального бюджета	24,97	22,21	22,31	23,64	19,60
Итого ассигнования из регионального и федерального бюджетов	77,82	75,69	75,80	67,68	71,30
3. Размер ассигнований из бюджетов муниципалитетов	15,85	17,13	16,91	22,83	21,86
4. Внебюджетные средства	6,33	7,18	6,83	9,48	6,84
В том числе:					
4.1. Размер средств софинансирования со стороны населения	3,41	4,23	3,45	2,16	2,47
4.2. Размер средств софинансирования со стороны юридических лиц	2,92	2,89	1,58	5,26	2,02
4.3. Инициативные платежи	—	0,06	1,80	2,06	2,35
Итого ассигнования из бюджетов муниципалитетов и внебюджетные средства	22,18	24,31	23,74	32,32	28,70
5. Общий размер софинансирования	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Составлено по: [20].

Динамика инициатив, заявок и проектов ИБ, принятых к реализации (табл. 4), подтверждает ранее полученный вывод: снижается активность инициативных групп, но сохраняется заинтересованность органов власти в субсидировании (снижается количество поданных предложений, но количество одобренных заявок и победивших проектов практически не меняется в 2023–2024 гг.).

Т а б л и ц а 4

Динамика инициатив и проектов ИБ, 2020–2024 гг.

Параметр	2021 к 2020		2022 к 2021		2023 к 2022		2024 к 2023	
	в абс. выр., ед.	в отн. выр., раз.	в абс. выр., ед.	в отн. выр., раз.	в абс. выр., ед.	в отн. выр., раз.	в абс. выр., ед.	в отн. выр., раз.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Количество проектных идей-предложений	-237 284	0,60	-90 910	0,74	132 029	1,51	-113 662	0,71

Составлено по: [20].

О к о н ч а н и е т а б л . 4

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Количество заявок, одобренных гражданами, прошедших технический анализ и зарегистрированных для участия в конкурсе	3 256	1,12	10 342	1,33	3 737	1,09	3 281	1,07
Количество проектов, победивших в конкурсе	7 566	1,36	-647	0,98	3 094	1,11	211	1,01

О заинтересованности органов власти в данном механизме субсидирования свидетельствуют также расширение тематики практик (появляются школьные, молодежные проекты, инклюзивные проекты), увеличение количества практик, реализуемых в составе федеральных программ «Комплексное развитие сельских территорий» и «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», рост количества муниципальных практик. Так, в Оренбургской и Самарской областях (Приволжский федеральный округ) количество практик муниципалитетов выросло в разы (табл. 5).

Т а б л и ц а 5

Развитие муниципальных практик в Оренбургской и Самарской областях, 2020–2024 гг.

Год	Оренбургская область		Самарская область	
	Количество МО ^{*)} – участников ИБ	Название практики	Количество МО – участников ИБ	Название практики
1	2	3	4	5
2020	3	Школьный бюджет	нет	—
2021	9	Школьный бюджет, народный бюджет, инициативные проекты	8	Поддержка общественных инициатив в МО
2022	8	Школьный бюджет, инициативные проекты, культурный бюджет	1	Поддержка общественных инициатив в МО
2023	10	Школьный бюджет, молодежный бюджет, народный бюджет	1	Поддержка общественных инициатив в МО

Составлено по: [20].

^{*)} МО – муниципальное образование.

О к о н ч а н и е т а б л . 5

1	2	3	4	5
2024	31	Школьный бюджет, инициативные проекты, культурный бюджет, детский бюджет, народный бюджет, молодежный бюджет	30	Поддержка общественных инициатив в МО

Таким образом, институт софинансирования оформляется законодательно и практически к 2025 г. становится важной частью системы общественных финансов, получает общественное признание и поддержку. Вместе с тем сохраняется его постоянная адаптация к потребностям местного сообщества и местных органов власти.

Заключение

Инициативное бюджетирование становится дополнительным инструментом выделения субсидий из вышестоящих бюджетов. Привлечением внебюджетных источников финансирования проектов муниципалитетов укрепляется устойчивость местных бюджетов, их финансовая безопасность. Вместе с тем расширяется многоканальность и эпизодичность оказания финансовой помощи регионам и муниципалитетам, тем самым усложняется контроль за планированием и расходованием средств, потенциально создаются условия для иждивенчества и «ложных стимулов» у местных органов власти.

К настоящему моменту сложились исходные законодательные условия для легитимности института софинансирования и его включения в межбюджетные отношения. Институт заслужил доверие на уровне муниципалитетов регионов. Сохраняется заинтересованность и растет ответственность местных и региональных властей в применении данного механизма (растет количество заявок и отобранных проектов, расширяется тематика практик). Вместе с тем наблюдается снижение активности местных сообществ (сокращается доля внебюджетных средств и количество выдвигаемых инициатив), для выяснения причин которого требуется дальнейший более детальный анализ в разрезе федеральных округов и регионов.

Для стимулирования активности местных сообществ и, соответственно, поддержания финансовой безопасности территорий, предлагается ввести налоговые льготы жителям – участникам софинансирования проектов ИБ в виде дополнительного инвестиционного вычета по НДФЛ¹. Поскольку введение данной льготы сократит налоговые доходы местных бюджетов (по данным 2024 г. доходы от НДФЛ

¹ Исключая смежные практики: самообложение, наказы, школьные проекты, процесс организации которых существенно отличается от проектов ИБ.

в структуре налоговых доходов муниципалитетов составляли 67,1%)¹, то для компенсации выпадающих доходов бюджетов предлагается оставлять в региональных бюджетах ту часть «дополнительного» НДФЛ, которая в настоящее время формируется за счет налогообложения депозитных выплат² и поступает в федеральный бюджет (облагается по ставке, превышающей 13%) с последующим перераспределением ее на места.

Список литературы

1. Tyler T.R. Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation // *Annual Review of Psychology*. 2006. Vol. 57. P. 375–400.
2. Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Verlag von C.B. Mohr, 1922. S. 642–649. URL: <https://archive.org/details/wirtschaftundges00webeuoft>
3. Lipset S.M. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy // *American Political Science Review*. 1959. Vol. 53. No. 1. P. 69–105.
4. Klafki A. Patterns of Legitimacy – An Introduction // *Patterns of Legitimacy* / ed. by A. Klafki. Baden-Baden: Nomos, 2024. P. 9–17.
5. Easton D. *A Systems Analysis of Political Life*. New York; London; Sydney: John Wiley & Sons, 1965. 507 p.
6. Тамбовцев В.Л. Свойства институтов как пренебрегаемый объект исследования // *Вопросы теоретической экономики*. 2025. № 2. С. 40–54.
7. Гузь Н.А., Дуброва М.В., Дзусова С.С., Рябова И.С., Фрумина С.В. Инициативное бюджетирование в России: как не препятствовать гражданской активности // *Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология*. 2023. № 75. С. 193–206.
8. Рогач О.В. Участие населения в решении вопросов развития социальной инфраструктуры // *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2025. Т. 28. № 2. С. 211–237.
9. Фролова Е.В., Рогач О.В., Шалашникова В.Ю. Доверие населения к сити-менеджеру: новые модусы развития местного самоуправления // *Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология*. 2024. № 80. С. 185–193.
10. Holdo M. Reasons of Power: Explaining Non-cooptation in Participatory Budgeting // *International Journal of Urban and Regional Research*. 2016. Vol. 40. No. 2. P. 378–394.
11. Wampler B. Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts // *Journal of Public Deliberation*. 2012. Vol. 8. No. 2. URL: https://www.researchgate.net/publication/341073209_Participatory_Budgeting_Core_principles_and_Key_Impacts
12. Grieco K. et al. *Participation, Legitimacy and Fiscal Capacity in Weak States: Evidence from Participatory Budgeting*. Oxford: University of Oxford, 2025. CSAE

¹ Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2024 год. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/06/main/Rezultaty_monitoringa_mestnykh_budzhetrov.pdf

² За 2025 г. в федеральный бюджет поступит около 200 млрд руб. от налогообложения депозитных выплат. URL: <https://www.forbes.ru/finansy/553196-siluanov-ocenil-prirost-postuplenij-v-budzet-ot-ndfl-v-2025-godu-v-400-mlrd-rublej>

Working Papers Series. URL: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:1ba8ea05-eb73-49aa-ac63-2ce75197215d>.

13. Célérier L., Cuenca Botey L.E. Participatory Budgeting at a Community Level in Porto Alegre: A Bourdieusian Interpretation // *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 2015. Vol. 28. No. 5. P. 739–772.

14. Swaner R., Trust M. Enhancing Government Legitimacy through Participatory Budgeting // *New Political Science*. 2017. Vol. 39. No. 1. P. 95–108.

15. Harkins C., Escobar O. Participatory Budgeting in Scotland: An Overview of Strategic Design Choices and Principles for Effective Delivery. Glasgow: GCPH, WWS, 2015. URL: https://whatworksscotland.ac.uk/wp-content/uploads/2015/12/Participatory_budgeting_FINAL.pdf

16. Brinkerhoff D., Wetterberg A. Gauging the Effects of Social Accountability on Services, Governance, and Citizen Empowerment // *Public Administration Review*. 2015. Vol. 76. No. 2. P. 274–286.

17. Yang J.C., Hausladen C.I. et al. Designing Digital Voting Systems for Citizens: Achieving Fairness and Legitimacy in Participatory Budgeting // *Digital Government: Research and Practice*. 2024. Vol. 5. Iss. 3. URL: <https://arxiv.org/pdf/2310.03501>

18. Allegratti G., Antunes S. The Lisbon Participatory Budget: Results and Perspectives on an Experience in Slow but Continuous Transformation // *Field Actions Science Reports*. 2014. Special Issue 11. URL: <http://journals.openedition.org/factsreports/3363>.

19. Трофимова Я.В. Формализация института софинансирования в контексте финансовой безопасности регионов ПФО // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2026. № 10. С. 11–15.

20. База данных по итогам 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 гг. URL: <https://xn--80apaohbc3aw9e.xn--plai/b-projects/about/>

References

1. Tyler T.R. Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation, *Annual Review of Psychology*, 2006, Vol. 57, pp. 375–400.

2. Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Verlag von C.B. Mohr, 1922, pp. 642–649. Available at: <https://archive.org/details/wirtschaftundges00webeuoft>.

3. Lipset S.M. Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy, *American Political Science Review*, 1959, Vol. 53, No. 1, pp. 69–105.

4. Klafki A. Patterns of Legitimacy – An Introduction, *Patterns of Legitimacy* Edited by A. Klafki. Baden-Baden, Nomos, 2024, pp. 9–17.

5. Easton D. *A Systems Analysis of Political Life*. New York, London, Sydney, John Wiley & Sons, 1965, 507 p.

6. Tambovtsev V.L. Svoistva institutov kak prenebregaemyi ob’ekt issledovaniia [Properties of Institutions as a Neglected Object of Research], *Voprosy teoreticheskoi ekonomiki* [Issues of Theoretical Economics], 2025, No. 2, pp. 40–54. (In Russ.).

7. Guz’ N.A., Dubrova M.V., Dzusova S.S., Riabova I.S., Frumina S.V. Initsiativnoe biudzhetrovanie v Rossii: kak ne prepiatstvovat’ grazhdanskoi aktivnosti [Participatory Budgeting in Russia: How Not to Hinder Civic Engagement], *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiia. Sotsiologiia. Politologiia* [Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science], 2023, No. 75, pp. 193–206. (In Russ.).

8. Rogach O.V. Uchastie naseleniia v reshenii voprosov razvitiia sotsial’noi infrastruktury [Public Participation in Addressing Social Infrastructure Development

Issues], *Zhurnal sotsiologii i sotsial'noi antropologii* [The Journal of Sociology and Social Anthropology], 2025, Vol. 28, No. 2, pp. 211–237. (In Russ.).

9. Frolova E.V., Rogach O.V., Shalashnikova V.Iu. Doverie naseleniia k siti-menedzheru: novye modusy razvitiia mestnogo samoupravleniia [Public Trust in the City Manager: New Modes of Local Self-Government Development], *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofii. Sotsiologii. Politologii* [Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science], 2024, No. 80, pp. 185–193. (In Russ.).

10. Holdo M. Reasons of Power: Explaining Non-cooptation in Participatory Budgeting, *International Journal of Urban and Regional Research*, 2016, Vol. 40, No. 2, pp. 378–394.

11. Wampler B. Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts, *Journal of Public Deliberation*, 2012, Vol. 8, No. 2. Available at: https://www.researchgate.net/publication/341073209_Participatory_Budgeting_Core_principles_and_Key_Impacts

12. Grieco K. et al. Participation, Legitimacy and Fiscal Capacity in Weak States: Evidence from Participatory Budgeting. Oxford, University of Oxford, 2025, CSAE Working Papers Series. Available at: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:1ba8ea05-eb73-49aa-ac63-2ce75197215d>.

13. Célérier L., Cuenca Botey L.E. Participatory Budgeting at a Community Level in Porto Alegre: A Bourdieusian Interpretation, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 2015, Vol. 28, No. 5, pp. 739–772.

14. Swaner R., Trust M. Enhancing Government Legitimacy through Participatory Budgeting, *New Political Science*, 2017, Vol. 39, No. 1, pp. 95–108.

15. Harkins C., Escobar O. Participatory Budgeting in Scotland: An Overview of Strategic Design Choices and Principles for Effective Delivery. Glasgow, GCPH, WWS, 2015. Available at: https://whatworksscotland.ac.uk/wp-content/uploads/2015/12/Participatory_budgeting_FINAL.pdf.

16. Brinkerhoff D., Wetterberg A. Gauging the Effects of Social Accountability on Services, Governance, and Citizen Empowerment, *Public Administration Review*, 2015, Vol. 76, No. 2, pp. 274–286.

17. Yang J.C., Hausladen C.I. et al. Designing Digital Voting Systems for Citizens: Achieving Fairness and Legitimacy in Participatory Budgeting, *Digital Government: Research and Practice*, 2024, Vol. 5, Iss. 3. Available at: <https://arxiv.org/pdf/2310.03501>

18. Allegretti G., Antunes S. The Lisbon Participatory Budget: Results and Perspectives on an Experience in Slow but Continuous Transformation, *Field Actions Science Reports*, 2014, Special Issue 11. Available at: <http://journals.openedition.org/factsreports/3363>

19. Trofimova Ia.V. Formalizatsiia instituta sofinansirovaniia v kontekste finansovoi bezopasnosti regionov PFO [Formalization of the Co-Financing Mechanism in the Context of the Financial Security of the Volga Federal District Regions], *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-Government]. 2026. № 10. pp. 11–15. (In Russ.).

20. Baza dannykh po itogam 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 gg. [Database Covering the Results of 2020, 2021, 2022, 2023, and 2024]. (In Russ.). Available at: <https://xn--80apaohbc3aw9e.xn--plai/b-projects/about/>

LEGITIMACY OF THE CO-FINANCING INSTITUTION

The federal government has proposed a co-financing mechanism intended both to help address local problems and to strengthen the financial sustainability of municipal budgets. However, whether local authorities and communities are ready to use it remains a matter of debate. The article examines the development of co-financing for participatory budgeting projects in Russia's regions and the legitimacy of this institution as a condition of municipal financial security. The aim of the study is to substantiate the need for legal and public prerequisites for the sustainable functioning of the co-financing institution. It shows that initial legal conditions have emerged in Russian regions for the legitimacy of local community initiatives and for establishing co-financing within the system of interbudgetary relations. Interest among regional and especially municipal authorities in financing this institution has grown, while residents' investment activity has declined somewhat. The article argues for incentives, including an additional personal income tax investment deduction for certain categories of co-financing participants.

Keywords: municipalities, regions, non-budgetary funds, budget, participatory budgeting, financial security.

JEL: H70, H71, H77

Дата поступления – 14.08.2026

Принята к печати – 24.09.2026

ТРОФИМОВА Ярослава Владимировна

кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник
Института социально-экономических исследований;
Федеральное государственное бюджетное научное учреждение
Уфимский федеральный исследовательский центр Российской академии
наук / пр-т. Октября, 71, г. Уфа, 450054.
e-mail: tro1@mail.ru

TROFIMOVA Yaroslava V.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Senior Research Fellow of the Institute
of Socio-Economic Research,
Ufa Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences /
71 Oktyabrya Ave., Ufa, 450054.
e-mail: tro1@mail.ru

Для цитирования:

Трофимова Я.В. Легитимность института софинансирования // Федерализм. 2026. Т. 31. № 3 (123). С. 95–108. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2026-3-95-108>

Д.А. КОЛЕСНИКОВ

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Современное развитие регионального парламентаризма в Российской Федерации характеризуется усложнением институциональной структуры законодательных органов субъектов при одновременном усилении федеральной унификации нормативных основ их деятельности. Данное соотношение актуализирует проблему определения реального объема самостоятельности регионального законодателя и соотношения федерального и регионального уровней правового регулирования. Статья посвящена сравнительно-правовому анализу нормативного регулирования деятельности законодательного органа Новосибирской области в период с 1994 по 2024 г. На основе сопоставления Устава и Регламента Законодательного Собрания различных редакций автор показывает, что расширение формальных полномочий и усложнение процедур сопровождается нарастающей зависимостью регионального органа от федерального центра. Вводится понятие «инкорпоративный региональный парламентаризм» — модель, при которой институциональное усложнение происходит не за счет роста собственной нормотворческой автономии субъекта, а за счет встраивания в федерально заданные стандарты организации публичной власти. Новосибирская область рассматривается как типичный кейс, воспроизводимый в иных регионах без особого статуса. Формулируются предложения de lege ferenda, направленные на закрепление содержательного определения парламентаризма на федеральном уровне, восстановление прямой мандатной связи депутата с избирателем, снижение барьеров для институтов непосредственной демократии и расширение собственной нормотворческой компетенции субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: региональный парламентаризм, законодательные органы субъектов Российской Федерации, федерализм, централизация публичной власти, инкорпоративный региональный парламентаризм, депутатский мандат.

JEL: H77, H70

Эволюция института парламентаризма представляет собой объективную закономерность в процессе социально-политического развития государства и общества. В широком смысле парламентаризм определяется как система организации власти, предполагающая существование выборных представительных органов, выполняющих функции законодательного регулирования и осуществляющих контроль за деятельностью исполнительных структур. В узком понимании термин отождествляется с парламентской формой государственного правления [1, с. 19–20]. В рамках настоящего исследования под парламентаризмом автор понимает широкую трактовку, подразумевающую анализ системы в целом, а не исключительно ее институциональных форм.

Исторически идея парламентаризма не является чуждой для России: еще в эпоху Древней Руси функционировали протопарламентские институты, такие как Вече [2, с. 2693], которые в дальнейшем трансформировались в Боярскую думу в период царской власти [3, с. 14], а позднее — в Государственную думу и Государственный совет Российской империи. Советская власть отвергла идею парламентаризма как буржуазную концепцию [4], предложив взамен модель Советов — вертикально интегрированной организации народного представительства. Хотя автор считает советскую систему *специфической формой парламентаризма*, ее детальный анализ выходит за рамки данного исследования.

Переход Российской Федерации к демократическим принципам и полноценному функционированию парламента оказался сложным и многогранным процессом. В начале данного этапа некоторые авторитетные конституционалисты, например, рассматривали Совет Федерации как палату преимущественно номинального характера, чьи функции сводились к цензурированию инициатив Государственной думы [5]. Однако анализ более чем трех десятилетий постсоветского развития опровергает данную точку зрения.

Несмотря на институциональную стабилизацию и доктринальное оформление модели федерального парламентаризма, на уровне субъектов Федерации сохраняется множество нерешенных теоретических и практических вопросов. Для системного осмысления и выработки рекомендаций по совершенствованию регионального парламентаризма представляется целесообразным провести ретроспективный анализ его эволюции в России. Такой подход позволит не только идентифицировать ключевые проблемы в их первоначальной форме, но и предложить концептуальные подходы к развитию современных региональных представительных органов.

Трансформация регионального парламентаризма в условиях федеральной унификации

Актуальность настоящего исследования обусловлена устойчивым противоречием между формальной самостоятельностью региональных законодательных органов, закрепленной Конституцией Российской

Федерации, и фактической унификацией их устройства под федеральный стандарт, последовательно усиливавшейся на протяжении 1990–2020-х гг. Вопрос о том, сохраняют ли региональные парламенты содержательную законодательную и представительскую функцию или постепенно превращаются в технические звенья единой вертикали публичной власти, остается дискуссионным в доктрине конституционного права и не получил исчерпывающего ответа применительно к конкретным субъектам Федерации. Изучение эволюции нормативного регулирования законодательного органа Новосибирской области позволяет на конкретном материале проверить, в каком направлении – к большей самостоятельности или к большей зависимости от федерального центра – движется региональный парламентаризм, и выработать предложения по его совершенствованию.

В отличие от работ, посвященных федеральному парламентаризму или региональному законодательству в целом, данное исследование сосредоточено на уровне устава и регламента *как первичных правовых документов*, непосредственно определяющих организацию и полномочия регионального законодательного органа. Полученные выводы и сформулированные предложения *de lege ferenda* могут быть использованы при совершенствовании законодательства о региональных органах публичной власти.

Анализ нормативной эволюции законодательного органа Новосибирской области в период с 1994 по 2024 г. позволяет сформулировать центральный тезис: происходящие изменения представляют собой не гармоничное развитие регионального парламентаризма, а *его формализацию* – процесс, при котором расширение формальных полномочий и усложнение процедур сопровождается нарастающей зависимостью законодательного органа от федерального центра. Институциональным выражением этого феномена стало принятие Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Закон № 414-ФЗ), системно закрепившего стандарты, которые до этого складывались постепенно на протяжении двух десятилетий [6].

Изменение наименования органа с «Областного Совета депутатов» на «Законодательное Собрание Новосибирской области» внешне выглядит как сугубо техническая правка, однако несет самостоятельную конституционно-правовую нагрузку (Устав НСО в ред. 1996 г.¹, ст. 25 («Областной Совет депутатов») и Устав НСО в действующей редакции², ст. 32 («Законодательное Собрание Новосибирской области»). Наименование «Совет депутатов» апеллировало к советской традиции народного представительства и подчеркивало связь органа непосредственно с территориальным сообществом. Наименование «Законодательное

¹ Устав Новосибирской области от 5 апреля 1996 г. № 33-ОЗ // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 1996. № 15.

² Устав Новосибирской области (с изменениями на 18 июля 2024 г.) от 18 апреля 2005 г. № 282-ОЗ // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2005. № 16.

Собрание» воспроизводит модель, прямо закрепленную в части 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации применительно к федеральному уровню и тиражированную Законом № 414-ФЗ на уровень субъектов. Таким образом, переименование отражает не региональный выбор, а реализацию федерального стандарта, в рамках которого субъекты были лишены возможности самостоятельно определять наименование своего законодательного органа — эта возможность, существовавшая по Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 7), *была существенно сужена*.

Изменение численного состава Собрания (с 49 до 76 депутатов) и продление срока полномочий (с 4 до 5 лет) также нельзя рассматривать изолированно от федерального контекста (Устав 1996 г., ст. 26 (49 депутатов, 4 года) и Устав в действующей редакции, ст. 32 (76 депутатов, 5 лет)). Пятилетний срок полномочий воспроизводит логику унификации, заложенной в Законе № 414-ФЗ, который устанавливает единые рамочные требования к срокам полномочий региональных органов. Увеличение числа депутатов само по себе могло бы свидетельствовать об укреплении представительного характера органа, однако в условиях пропорциональной или смешанной избирательной системы, при которой значительная часть мандатов распределяется по партийным спискам, реальная связь депутата с конкретными избирателями ослабевает. В итоге количественный рост корпуса депутатов не означает автоматического усиления представительной функции органа.

Преобразование порядка формирования и работы комитетов — введение численных ограничений (7–11 членов), запрет председателю и его заместителям входить в состав комитетов, ограничение депутата членством только в одном комитете — *отражает тенденцию к бюрократической рационализации законодательного процесса* (Регламент 1994 г.¹, ст. 21 и Регламент в действующей редакции, ст. 32). С одной стороны, эти меры повышают управляемость рабочих структур органа и исключают концентрацию влияния в руках руководства. С другой стороны, норма об участии депутата лишь в одном комитете сужает его возможности в межкомитетной координации и разработке законодательных инициатив, затрагивающих смежные сферы, что в конечном счете снижает качество экспертизы законопроектов.

Симптоматична в этом отношении и эволюция процедуры избрания председателя законодательного органа. Регламент 1994 г. ограничивался указанием на тайное голосование как способ избрания председателя Совета, не детализируя саму процедуру. Действующий Регламент, на-

¹ Решение Совета депутатов Новосибирской области от 27 апреля 1994 г. б/н // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 1994. № 17.

² О Регламенте Законодательного Собрания Новосибирской области (с изменениями на 21 ноября 2024 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. 2016. № 24.

против, закрепляет развернутый механизм: выдвижение кандидатур депутатами или депутатскими объединениями, право на самоотвод, а также процедуру повторного голосования между двумя кандидатами, набравшими наибольшее число голосов, если ни один из них не получил большинства в первом туре. Одновременно детализированы основания досрочного прекращения полномочий председателя — утрата доверия, отставка по собственному желанию, отзыв депутатами. Само по себе усложнение процедуры не свидетельствует ни об усилении, ни об ослаблении самостоятельности органа: оно иллюстрирует общую тенденцию к процедурной формализации внутренней организации законодательного органа, при которой возрастающая детализация регламентных норм не сопровождается расширением содержательной автономии в определении собственной кадровой политики.

Особый случай представляет эволюция норм о гласности заседаний Законодательного Собрания. Регламент 1994 г. предусматривал гласность заседаний Совета и допускал приглашение представителей общественных организаций и средств массовой информации. Действующая редакция значительно расширяет инструментарий гласности: материалы заседаний публикуются на официальном сайте, предусмотрена трансляция заседаний с использованием цифровых технологий, обеспечен доступ к электронному архиву нормативных актов.

В отличие от большинства рассмотренных изменений, этот случай не поддается однозначной квалификации в рамках предложенной модели инкорпоративного регионального парламентаризма. Расширение цифровых форм гласности можно рассматривать как редкий пример подлинного усиления подотчетности органа перед населением, определяемого самим регионом, а не производного от федерального стандарта. Вместе с тем нельзя исключать и иного прочтения: цифровизация процедур гласности воспроизводит общероссийский тренд информационной открытости органов публичной власти, заданный на федеральном уровне, и в этом смысле также встраивается в логику унификации. Окончательный ответ на этот вопрос требует отдельного исследования и выходит за рамки настоящей статьи.

Расширение полномочий Законодательного Собрания, зафиксированное в современной редакции Устава и Регламента, — появление права наделять сенаторскими полномочиями, назначать уполномоченных по правам человека и ребенка, согласовывать кандидатуры руководителей ключевых исполнительных органов — на первый взгляд свидетельствует о возросшей институциональной роли органа. Однако природа этих полномочий существенно отличается от классических законодательных и представительских функций. Все перечисленные правомочия либо прямо предписаны федеральным законодательством (Закон № 414-ФЗ, Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», федеральное законодательство о Совете Федерации), либо реализуются в рамках процедур, параметры которых заданы

на федеральном уровне. Иными словами, регион получает новые полномочия именно потому, что федеральный законодатель счел нужным их делегировать, *а не в результате самостоятельного нормотворчества субъекта*. Это принципиальное разграничение между переданными полномочиями и собственной компетенцией как раз и составляет сущность формализации парламентаризма.

Характерным в этом отношении является и эволюция оснований для досрочного прекращения полномочий законодательного органа. Редакция 1994–1996 гг. предусматривала самороспуск и референдум, т.е. основания, исходящие либо от самого органа, либо от населения. Современная редакция добавляет к ним признание принимаемых законов противоречащими федеральному законодательству и судебное решение о неправомерности состава Собрания. Эти новые основания имеют внешний, федерально-контрольный характер: они позволяют прекратить полномочия органа по инициативе, исходящей не от регионального сообщества, а от федеральных институтов. Тем самым расширение перечня оснований роспуска является, по существу, инструментом усиления федерального надзора, а не механизмом повышения ответственности органа перед избирателями.

Не менее показательна эволюция ст. 3 Устава Новосибирской области, определяющей субъект народовластия в регионе. Редакция 1996 г. в качестве носителя власти называла «народ, проживающий на территории области» — формулировку, отсылающую к территориальному, по существу, региональному, понятию политической общности. Действующая редакция заменяет эту формулу указанием на «граждан Российской Федерации, проживающих в Новосибирской области». Смена субъекта — от территориально определенного «народа области» к общегражданской категории, производной от федерального гражданства, — не является технической правкой. Она воспроизводит в миниатюре ту же логику, что прослеживается на уровне всей главы о законодательной власти. Региональная политическая общность *перестает мыслиться как самостоятельный источник власти на территории субъекта Федерации* и переопределяется как локальное проявление единой федеральной гражданской нации. Инкорпорация регионального парламентаризма в федеральную вертикаль начинается, таким образом, не с процедурных норм о комитетах или сроках полномочий, а с самого определения того, кто является носителем власти, легитимирующим региональный представительный орган.

Показательна и трансформация норм об ответственности депутатов. В редакции 1996 г. ст. 3 Устава прямо закрепляла выборных лиц как «доверенных представителей народа, несущих ответственность перед ним». Современная редакция этого положения не содержит. Исчезновение данной нормы нельзя объяснить исключительно «институционализацией механизмов ответственности через законодательные процедуры», как порой утверждается в литературе: фактически речь идет об ос-

лаблении прямой мандатной связи между депутатом и избирателем, что коррелирует с общей логикой партийно-списочного рекрутирования депутатского корпуса и утратой института императивного мандата.

Инкорпорация и деинкорпорация регионального парламентаризма

Таким образом, совокупность рассмотренных изменений указывает на то, что эволюция нормативного регулирования законодательного органа Новосибирской области подчинена единой закономерности: формальное расширение полномочий, усложнение процедур и рост институциональной детализации *осуществляются* не за счет укрепления самостоятельности регионального органа, а *за счет его более плотного встраивания в вертикально интегрированную систему публичной власти*. Каждое из рассмотренных изменений — будь то переименование, уточнение состава, перераспределение полномочий или пересмотр оснований роспуска — детерминировано федеральным законодателем, а не является продуктом самостоятельного регионального нормотворчества. Это позволяет квалифицировать наблюдаемый процесс как формализацию регионального парламентаризма: институт приобретает все более развитую нормативную оболочку при одновременном сужении содержательной автономии.

Проведенный сравнительно-правовой анализ нормативного регулирования деятельности законодательного органа Новосибирской области¹ в период с 1994 по 2024 г. позволяет считать центральный тезис исследования доказанным — наблюдаемая эволюция не представляет собой поступательного развития регионального парламентаризма в классическом понимании, т.е. укрепления самостоятельной законодательной, представительской и контрольной функции регионального органа. Напротив, она демонстрирует устойчивую тенденцию к встраиванию регионального законодательного органа в единую вертикально интегрированную систему публичной власти при одновременном нормативном усложнении его внешней оболочки.

Это подвело автора статьи к выводу, что для обозначения данного феномена целесообразно ввести в научный оборот понятие инкорпоративного регионального парламентаризма — модели организации законодательной власти субъекта Федерации, при которой формальное расширение полномочий, усложнение процедур и рост институциональной детализации осуществляются не за счет развития собственной нормотворческой автономии региона, а за счет его последовательного включения в федерально заданные стандарты организации публичной власти. Отличительными признаками инкорпоративного регионального

¹ Материал Новосибирской области, избранный в качестве исследовательского кейса, показателен своей типичностью. Регион не относится ни к национальным республикам с повышенным объемом конституционных гарантий, ни к субъектам с особым политическим статусом, что делает выявленные закономерности потенциально воспроизводимыми при анализе иных краев и областей Российской Федерации.

парламентаризма являются следующие: детерминированность ключевых параметров регионального органа федеральным законодательством (наименование, численность, срок полномочий, основания роспуска); делегированный, а не собственный характер расширяемых полномочий; ослабление прямой мандатной связи депутата с избирателями при формальном сохранении представительной риторики. Предложенное понятие соотносится с концепцией институциональной президентской централизации, разработанной применительно к федеральному уровню, однако фиксирует специфику регионального измерения этого процесса.

Как мы полагаем, тезис об инкорпоративном характере регионального парламентаризма может послужить концептуальной основой для широкого круга дальнейших исследований: сравнительного анализа нескольких субъектов с целью верификации выявленных закономерностей; изучения того, в какой мере инкорпоративная модель воспроизводится в республиках, обладающих собственными конституциями; исследования соотношения инкорпоративного регионального парламентаризма с практикой конституционного контроля на региональном уровне; наконец, сравнительно-правового анализа аналогичных процессов в других федеративных государствах со схожей динамикой централизации.

Выявленные закономерности инкорпоративного регионального парламентаризма указывают на несколько направлений возможной деинкорпорации, т.е. создания нормативных условий, при которых региональный законодательный орган получил бы пространство для подлинной, а не делегированной самостоятельности.

Первым таким направлением является закрепление в федеральном законодательстве четкого и содержательного определения парламентаризма. Отсутствие единого понятия в Законе № 414-ФЗ создает нормативный вакуум, который *de facto* заполняется унификационными стандартами федерального центра, не оставляя субъектам доктринальной основы для отстаивания собственной институциональной идентичности. Закрепление парламентаризма как системы, включающей самостоятельные законодательные, контрольные и представительские функции выборного органа, создало бы нормативный противовес логике простой трансляции федеральных стандартов.

Второе направление — восстановление прямой мандатной связи между депутатом и избирателем. Как показано выше, исчезновение из Устава НСО нормы об ответственности депутатов перед населением — не случайная редакционная правка, а *симптом системного ослабления представительной функции органа* в условиях партийно-списочного рекрутирования. Введение обязательных ежегодных публичных отчетов депутатов перед избирателями на региональном уровне позволило бы частично восстановить ту прямую подотчетность, которую инкорпоративная модель последовательно вымывает.

Третьим направлением выступает снижение административных барьеров для институтов непосредственной демократии. В условиях, когда региональный парламент утрачивает содержательную

нормотворческую автономию, референдум и гражданская инициатива остаются немногими инструментами, через которые население способно оказывать прямое воздействие на публичную власть в обход делегированных полномочий. Существующие процедурные барьеры — сложная регистрация инициативных групп, высокие пороги сбора подписей — де-факто блокируют эти каналы. Их упрощение, в том числе через внедрение электронных форм подачи инициатив, является не технической мерой, а конституционно-правовым решением, направленным на компенсацию ослабленной представительной функции парламента.

Четвертое направление — расширение собственной нормотворческой компетенции субъектов в социально-экономической сфере. Как свидетельствует проведенный анализ, большинство новых полномочий, полученных Законодательным Собранием НСО, носят делегированный характер и реализуются в рамках федерально заданных процедур. Внесение изменений в Закон № 414-ФЗ с целью расширения предметов собственного ведения субъектов позволило бы региональным парламентам вырабатывать решения, отражающие специфику конкретного региона, а не воспроизводить стандарты, спущенные сверху.

Предложения *de lege ferenda*, сформулированные в настоящей статье, — *восстановление норм о прямой ответственности депутатов перед избирателями*, расширение собственной нормотворческой компетенции субъектов в социально-экономической сфере, снижение административных барьеров для институтов непосредственной демократии — направлены на частичную деинкорпорацию регионального парламентаризма, т.е. на создание нормативных условий, при которых региональный законодательный орган мог бы реализовывать подлинную, а не делегированную самостоятельность. Реализация этих предложений требует политической воли федерального законодателя и выходит за рамки одного субъекта, что лишний раз подтверждает системный, а не локальный характер описанной проблемы.

Список литературы

1. Усанов В.Е. Парламентаризм в России: конституционно-правовые основы становления и деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 52 с.
2. Коврякова Е.В. Вече как форма народовластия у славян: история и современность // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12. С. 2690–2694.
3. Белова Т.А. Боярская дума в России в конце XVII в. // Омский научный вестник. 2013. № 2. С. 14–15.
4. Шульженко Ю.Л. Исследование проблем парламентаризма в советский период // Труды Института государства и права РАН. 2017. Т. 12. № 2. С. 32–56.
5. Авакьян С.А. Федеральное Собрание — парламент России. М.: Российский юридический издательский дом, 1999. 432 с.
6. Басиев М.С. Совершенствование организации системы публичной власти субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2025. № 8. С. 13–17.

References

1. Usanov V.E. Parlamentarizm v Rossii: konstitucionno-pravovye osnovy stanovleniya i deyatel'nosti. Avtoref. diss. dokt. yurid. nauk [Parliamentarism in Russia: Constitutional and Legal Foundations of Formation and Activity. Dr. law sci. abstract diss.], Moscow, 2006, 52 p. (In Russ.).
2. Kovryakova E.V. Veche kak forma narodovlastiya u slavyan: istoriya i sovremennost' [Veche as a Form of Popular Power among the Slavs: History and Modernity], *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Actual Problems of Russian Law], 2014, No. 12, pp. 2690–2694. (In Russ.).
3. Belova T.A. Boyarskaya дума в России в конце XVII в. [Boyar Duma in Russia at the End of the 17th Century], *Omskii nauchnyi vestnik* [Omsk Scientific Bulletin], 2013, No. 2, pp. 14–15. (In Russ.).
4. Shul'zhenko Yu.L. Issledovanie problem parlamentarizma v sovetskii period [Study of the Problems of Parliamentarism in the Soviet Period], *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN* [Transactions of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences], 2017, Vol. 12, No. 2, pp. 32–56. (In Russ.).
5. Avak'yan S.A. Federal'noe Sobranie – parlament Rossii [Federal Assembly – the Parliament of Russia]. Moscow, Rossiiskii yuridicheskii izdatfel'skii dom, 1999, 432 p. (In Russ.).
6. Basiev M.S. Sovershenstvovanie organizatsii sistemy publichnoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Improving the Organization of the Public Authority System in the Subjects of the Russian Federation], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Authority and Local Self-Government], 2025, No. 8, pp. 13–17. (In Russ.).

A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF THE REGULATION OF REGIONAL LEGISLATIVE BODIES IN THE RUSSIAN FEDERATION: THE CASE OF NOVOSIBIRSK REGION

Contemporary developments in regional parliamentarism in the Russian Federation are characterized by the increasing institutional complexity of legislative bodies at the regional level, accompanied by the growing federal standardization of the legal framework governing their activities. This relationship raises the issue of determining the actual scope of regional legislative autonomy and the interaction between federal and regional levels of legal regulation. The article presents a comparative legal analysis of the regulatory framework governing the activities of the Legislative Assembly of Novosibirsk Region from 1994 to 2024. By comparing different editions of the Charter and Rules of Procedure of the Legislative Assembly, the author demonstrates that the expansion of formal powers and increasing procedural complexity have been accompanied by the growing dependence of the regional legislative body on the federal center. The article introduces the concept of “incorporative regional parliamentarism” as a model in which institutional complexity develops not through an expansion of the region’s autonomous law-making capacity, but through its integration into federally established standards for the organization of public authority. Novosibirsk Region is examined as a representative case whose institutional dynamics may be reproduced in other regions without special constitutional or political status. The article formulates de lege ferenda proposals aimed at establishing a substantive definition of parliamentarism at the federal level, restoring a direct representative link between deputies and voters, reducing barriers to institutions of direct democracy, and expanding the autonomous law-making competence of the constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: regional parliamentarism, legislative bodies of the constituent entities of the Russian Federation, federalism, centralization of public power, corporate regional parliamentarism, deputy mandate.

JEL: H77, H70

Дата поступления – 27.08.2026

Принята к печати – 11.09.2026

КОЛЕСНИКОВ Дмитрий Андреевич

аспирант;

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет» / ул. Пирогова, д. 1, г. Новосибирск, 630090.

e-mail: d.kolesnikov@g.nsu.ru

KOLESNIKOV Dmitry A.

Postgraduate Student;

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education
Novosibirsk State University / 1, Pirogova St., Novosibirsk, 630090.

e-mail: d.kolesnikov@g.nsu.ru

Для цитирования:

Колесников Д.А. Сравнительно-правовой анализ нормативного регулирования деятельности законодательных органов власти субъекта Российской Федерации на примере Новосибирской области // Федерализм. 2026. Т. 31. № 3 (123). С. 109–119. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2026-3-109-119>

Требования к оформлению рукописей для авторов журнала «Федерализм»

По структуре. Статья должна быть структурирована, иметь подзаголовки и сноски. Объем рукописи для кандидатов и докторов наук должен составлять — от 40 000 до 50 000 печатных знаков, включая пробелы, для аспирантов — от 20 000 до 25 000 печатных знаков (раздел «Молодые ученые»). Оригинальность текста должна быть не менее 80%.

В сопровождении к статье должны быть **обязательно представлены** (отдельным файлом):

- фамилия, имя, отчество автора (авторов) на русском и английском языках;
- ученая степень, звание, должность, место работы на русском и английском языках, для аспирантов — название вуза;
- e-mail (публикуется в журнале как контактная информация автора);
- аннотация объемом 6–8 строк (100–250 слов) на русском языке; по своей структуре аннотация должна отражать содержание статьи, то есть кратко обосновывать актуальность выбранной темы, раскрывать основное содержание исследования и полученные автором результаты;
- ключевые слова к статье (5–7 слов на русском и английском языках);
- тематический классификатор Journal of Economic Literature (JEL);
- контактный **телефон** с кодом города, почтовый адрес с указанием индекса.

Требования к оформлению статьи. Текст статьи предоставляется в формате WORD (*.doc, *.docx). Основной текст печатается шрифтом Times New Roman 14 обычный, межстрочный интервал — 1,5, выравнивание по ширине. Абзацный отступ — 1,25 см. Название раздела, пунктов и подпунктов печатается шрифтом Times New Roman 14 полужирный, наклонный, выравнивание по центру. Разделы отделяются от предыдущего раздела одной пустой строкой и от последующего текста также одной пустой строкой.

Ссылки на литературу — затекстовые. Печатаются шрифтом Times New Roman 12 обычный, межстрочный интервал — 1,0. Отступ — 1,25 см. Все ссылки указываются списком в конце статьи, нумерация в списке литературы — по мере упоминания источника в тексте. В тексте, в квадратных скобках, указывается порядковый номер ссылки и страница.

Ссылки на законодательные акты даются постранично. Примечания подстрочные (сквозная нумерация); размер шрифта примечаний — 12 при интервале 1. Нумерация таблиц, рисунков и формул (сквозная). Параметры страницы: верхнее поле — 2,0; нижнее поле — 2,5; левое поле — 2,0; правое поле — 1,5.

Принятые сокращения: год — г. годы — гг.; то есть — т.е.; тому подобное — т.п.; тысячи — тыс.; миллионы — млн; миллиарды — млрд; рубли — руб.; доллары — долл.; век — в.

Иностранные слова в тексте статьи выделяются курсивом.

Таблицы должны быть выполнены табличными ячейками Word. Шрифт Times New Roman 12 обычный, межстрочный интервал 1,0. Стремиться к тому, чтобы каждому пункту таблицы соответствовала своя ячейка (не пользуйтесь символами абзаца для смысловой разбивки строк). Выравнивание текста и цифр внутри ячеек необходимо выполнять только стандартными способами, а не с помощью пробелов, абзацев или дополнительных пустых строк. Не используйте в таблице выделение цветом, он «потеряется» при верстке.

Графики оформляются в черно-белом варианте, предпочтительно делать в Excel (файл обязательно должен содержать исходные численные данные, связанные с рисунком) или CorelDraw (не переводите текст в кривые, так как он всегда редактируется. Не импортируйте файлы в графических форматах в файл *.cdg и не экспортируйте файлы *.cdg в другие форматы). По возможности избегайте построения графиков в Word, так как их подготовка к верстке требует большой дополнительной работы. Рисунки и схемы, выполненные в Word, должны быть сгруппированы внутри единого объекта. Не используйте в статье сканированные, экспортированные или взятые из Интернета графические материалы и не вставляйте их в документы Word. Качество таких материалов в большинстве случаев непригодно для полиграфии.

Для всех рисунков и таблиц необходимо указывать источник: в случае если рисунок или таблица заимствованы из какого-либо источника, под названием дается ссылка на источник заимствования; если рисунок или таблица рассчитаны автором(ами) по какому-либо источнику, под ними пишется «Составлено/Рассчитано по» и указывается источник; если рисунок или таблица разработаны лично автором (ами) работы, то ничего не пишется.

После текста статьи приводятся два тождественных пронумерованных *списка литературы*. Один список (для русскоговорящих читателей) оформляется в соответствии с действующим ГОСТ Р 7.0.5–2008. Второй список (*References*) для иностранных читателей оформляется в соответствии с требованиями журналов, включенных в базу данных Scopus. Нумерация в двух списках должна полностью совпадать. Они должны быть идентичными по содержанию, но разными по оформлению. Транслитерировать можно автоматически с помощью translit.ru, режим транслитерации следует выбрать LC (Library of Congress).

Требования к оформлению References см. на сайте журнала <https://federalizm.rea.ru/jour/about/submissions#authorGuidelines>

За достоверность представляемых библиографических данных авторы несут ответственность вплоть до отказа в праве на публикацию.

Учредитель
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования
«Российский экономический университет
имени Г.В. Плеханова»
(ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»)

Основан в 1996 г.
Издание перерегистрировано
в Федеральной службе по надзору в сфере
связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций:
ПИ № ФС 77-74878 от 11 февраля 2019 г.

Журнал включен в Перечень российских
рецензируемых научных журналов,
в которых должны быть опубликованы
основные научные результаты диссертаций
на соискание ученых степеней доктора
и кандидата наук

Журнал включен в систему
Российского индекса научного
цитирования

Подписка по каталогу
Агентства «Урал-Пресс».
Подписной индекс 72005

При перепечатке материалов ссылка на
журнал «Федерализм» обязательна.
Рукописи, не принятые к публикации, не
возвращаются.
Мнение редакции и членов редколлегии
может не совпадать с точкой зрения авторов
публикаций.

Редактор **Б.Ю. Соколова**
Технический редактор **Е.И. Аникеева**

Адрес редакции:
109992, Москва, Стремянный пер., 36.
Тел.: **8 (495) 800-12-00, доб. 16-52**
E-mail: **federalizm@rea.ru**

Подписано в печать 30.09.2026.
Формат 70x108 1/16
Печ. л. 7,75. Усл. печ. л. 10,85.
Уч.-изд. л. 9,52.
Тираж 1000 экз. Заказ № .
Цена свободная.

Отпечатано в ФГБОУ ВО
«РЭУ им. Г.В. Плеханова».
109992, Москва, Стремянный пер., 36.

© ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»,
2026

Founder
Plekhanov Russian University of Economics
(PRUE)

Founded in 1996
The edition is registered
in the Federal Service for communication,
informational technologies and media control:
PI No. FS 77-74878 dated 11 February 2019

The journal was included in the List of leading
scientific journals and publications
of the Higher Attestation Board, publication
in which is mandatory for defending
PhD and Doctorate dissertations

The journal is included in the Russian index
of scientific citing

Subscription by “Ural-Press” catalogue.
Index 72005

In case materials from “Federalism” are
reproduced, the reference to the source
is mandatory. Materials not accepted for
publication are not returned.
Opinions of editorial council and editorial
board may not coincide with those of the
authors of publications.

Editor **B.Iu. Sokolova**
Technical editor **E.I. Anikeeva**

Editorial office address:
36 Stremyanny Lane, 109992, Moscow.
Tel.: **8 (495) 800-12-00, ext. 16-52**
E-mail: **federalizm@rea.ru**

Signed for print 30.09.2026.
Format 70x108 1/16
Printed sheets 7.75. Conv. sheets 10.85.
Publ. sheets 9.52.
Circulation 1,000. Order № .
Free price.

Printed in Plekhanov Russian University
of Economics,
36 Stremyanny Lane, 109992, Moscow.

© Russian University of Economics,
2026