

РЕФОРМА МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ САМАРСКО-ТОЛЬЯТТИНСКОЙ АГЛОМЕРАЦИЕЙ

© 2019 В.А. Цыбатов, Ю.В. Павлов, С.П. Бортников*

Самарско-Тольяттинская агломерация (СТА) концентрирует в себе 86% населения и более 80% производственного потенциала Самарской области, что определяет ее важнейшее значение в социально-экономическом развитии региона. Агломерационные эффекты во взаимодействиях населения, предприятий и муниципальных образований позволяют Самарско-Тольяттинской агломерации динамично развиваться. Однако рост концентрации ресурсов приводит к возникновению специфических проблем, которые тормозят развитие агломерации. Для сохранения агломерационного эффекта и снижения эффектов дезэкономии необходимо наличие эффективной системы управления. По результатам проведенного исследования предлагается реорганизовать существующую договорную модель управления Самарско-Тольяттинской агломерацией: дополнить модель управления Межмуниципальным проектным офисом, Региональным агломерационным фондом по стимулированию межмуниципального сотрудничества, Общим собранием участников агломерации. Данные преобразования позволят усилить межмуниципальное сотрудничество, создадут механизмы изучения и решения конкретных узкоспециальных агломерационных проблем. Проведенное исследование может быть полезно и для других агломераций России.

Ключевые слова: городская агломерация, стратегический анализ развития, модель управления, система управления агломерацией.

Основные положения:

- ◆ проведенный стратегический анализ перспектив развития СТА позволил выявить его узкие места и угрозы, оценить преимущества и агломерационные проблемы;
- ◆ существующая модель управления Самарско-Тольяттинской агломерацией имеет ряд недостатков: неразвитость межмуниципального сотрудничества, отсутствие исполнительного органа в структуре управления развитием агломерации, отсутствие механизма решения агломерационных проблем и т.п. Кроме того, есть сомнение в соответствии этой модели требованиям российского права;
- ◆ предлагается создать Межмуниципальный проектный офис как постоянно действующий орган управления, оказывающий содействие в решении конкретных агломерационных проблем;
- ◆ предлагается создать Региональный агломерационный фонд по стимулированию межмуниципального сотрудничества. Предоставляемые им финансовые стимулы по осуществлению агломерационных проектов могут повысить заинтересованность местного самоуправления в агломерации;
- ◆ предлагается создать Общее собрание участников агломерации для обеспечения соответствия модели управления российскому праву.

Введение

Самарско-Тольяттинская агломерация концентрирует в себе 86% населения и более 80% производственного потенциала Самарской области, что определяет ее важнейшее значение в социально-экономическом развитии региона. Однако существующая модель управления Самарско-Тольяттинской агломерацией имеет ряд недостатков: это неразвитость меж-

муниципального сотрудничества, отсутствие исполнительного органа в структуре управления развитием агломерации, отсутствие механизма решения агломерационных проблем и т.п. Кроме того, имеется сомнение в соответствии этой модели управления требованиям российского права.

В соответствии с посланием губернатора Самарской области от 27 марта 2019 г. была

* Цыбатов Владимир Андреевич, доктор экономических наук, профессор кафедры региональной экономики и управления. E-mail: tva82@yandex.ru; Павлов Юрий Владимирович, ст. преподаватель кафедры региональной экономики и управления. E-mail: Pavlov-mlad@mail.ru; Бортников Сергей Петрович, доктор юридических наук, директор института права. E-mail: serg-bortnikov@yandex.ru. - Самарский государственный экономический университет.

поставлена цель разработать оптимальную систему управления Самарско-Тольяттинской агломерацией.

Для выполнения поставленной цели были решены следующие задачи:

- 1) оценка существующих тенденций социально-экономического развития СТА;
- 2) целеполагание развития СТА;
- 3) построение нескольких альтернативных моделей управления СТА и выбор из них оптимального варианта;
- 4) правовое оформление выбранного оптимального варианта модели управления СТА.

Особенностью применяемого подхода к разработке предлагаемой системы управления СТА является отражение нацпроектов в документах стратегического развития СТА. На данный момент это единственный прецедент по городской агломерации (далее - ГА) в России.

Вопрос разработки модели управления агломерацией исследовали отечественные ученые А.Н. Швецов¹, Е.С. Шугрина², Ю.Г. Кузнецов³, Н.В. Ворошилов⁴, А.И. Кольба⁵, Л.В. Шабалина, И.А. Коршикова, А.В. Азарова⁶ и др. Среди иностранных ученых признанными авторитетами в этом вопросе являются С. Lefèvre⁷, R. Ahrend, С. Gamper, A. Schumann⁸ и др.

В данной статье перечислены этапы исследования и подробно показан основной результат в виде модели управления СТА.

Методы

При проведении стратегического анализа развития СТА применялись следующие методы: SWOT, STEP, построение дерева целей, метод аналогий, построение экономико-математической модели развития, прогнозирование на основе построенной экономико-математической модели. При формировании альтернативной модели управления СТА проведен анализ существующих федеральных и региональных нормативно-правовых актов, а также документов по управлению агломерациями России, выявлены основные модели менеджмента зарубежных агломераций, проведены интервью с управленцами с целью выявления их предпочтений, изучены взаимосвязи между объектом и его системой управления.

Покажем вклад авторов данной статьи в разработку новой модели управления СТА.

В.А. Цыбатовым осуществлено конструирование будущего Самарско-Тольяттинской агломерации, сбалансированного по целям и ресурсам; спрогнозировано развитие СТА на горизонте 2019-2035 гг. с учетом материалов муниципальных стратегий и стратегии развития Самарской области; разработана цифровая модель СТА, аналог которой может быть использован в системе управления СТА для поддержки принятия управленческих решений; проведен анализ достижимости всех заявленных целей национальных проектов как для СТА в целом, так и в разрезе муниципальных образований, входящих в СТА; на экономико-математической модели СТА проведен анализ факторов, которые могут стать причиной недостижимости заявленных целей национальных проектов.

Ю.В. Павловым предложены следующие элементы модели: создание Регионального агломерационного фонда по стимулированию межмуниципального сотрудничества; создание постоянно действующего Межмуниципального проектного офиса СТА, а также идея финансирования данной организации средствами муниципальных образований и Регионального агломерационного фонда по стимулированию межмуниципального сотрудничества; алгоритм решения агломерационных вопросов Межмуниципальным проектным офисом СТА; формирование специальных отраслевых округов, не совпадающих с административным делением; актуализация стратегических, территориальных, бюджетных документов муниципальных образований с учетом развития СТА.

С.П. Бортниковым разработаны правовые подходы и концепция регулирования управленческих отношений в СТА (этап 4 настоящей статьи), которое представлено нормативно-правовыми документами: форма Соглашения об агломерации; Положение о требованиях к порядку подготовки, созыва и проведения Общего собрания участников Самарско-Тольяттинской агломерации; Положение о Межмуниципальном проектном офисе Самарско-Тольяттинской агломерации и другие части этапа 4 настоящей статьи.

Результаты

Проведенное исследование состоит из четырех этапов. На первых двух этапах про-

веден стратегический анализ перспектив развития СТА. На третьем и четвертом этапах была предложена модель управления СТА, нацеленная на решение агломерационных проблем и усиление агломерационных эффектов.

Этап 1. Оценка существующих тенденций развития СТА. В рамках данного этапа получены результаты:

- 1) проведен стратегический анализ развития Самарско-Тольяттинской агломерации, на основе которого выявлены его узкие места и угрозы;
- 2) осуществлено конструирование будущего Самарско-Тольяттинской агломерации, сбалансированного по целям и ресурсам;
- 3) спрогнозировано развитие СТА на горизонте 2019-2035 гг. с учетом материалов муниципальных стратегий и стратегии развития Самарской области;
- 4) разработана цифровая модель СТА, аналог которой может быть использован в системе управления СТА для поддержки принятия управленческих решений;
- 5) определены потенциальные точки роста СТА, обеспечивающие наибольший эффект от агломерационного развития.

Этап 2. Целеполагание развития СТА.

На основании стратегического анализа перспектив развития СТА и с учетом целей нацпроектов разработана система целей и задач развития СТА по трем стратегическим направлениям:

- ◆ инновационно-индустриальное развитие;

- ◆ социальное развитие;
- ◆ территориальное развитие.

При целеполагании СТА также учитывались агломерационные эффекты и выявленные проблемы развития СТА.

Проведен анализ достижимости всех заявленных целей национальных проектов как для СТА в целом, так и в разрезе муниципальных образований, входящих в СТА.

На экономико-математической модели СТА проведен анализ факторов, которые могут стать причиной недостижимости заявленных целей национальных проектов. Показано, что для снижения выявленных рисков нужен более интенсивный сценарий экономического роста, нацеленный на использование преимуществ от агломерационного развития. Также необходимо решить агломерационные проблемы, обусловленные фрагментацией власти в рамках экономически единой территории, а также чрезмерной концентрацией ресурсов в ядрах СТА. Новая система управления СТА должна быть нацелена на решение агломерационных проблем и усиление агломерационных эффектов.

Этап 3. Новая система управления СТА. В предлагаемой новой модели управления СТА присутствуют следующие субъекты управления: муниципальные образования, Правительство Самарской области, Координационный совет, Общее собрание участников СТА, Межмуниципальный проектный офис СТА, Региональный агломерационный фонд по стимулированию межмуниципального сотрудничества (см. рисунок).

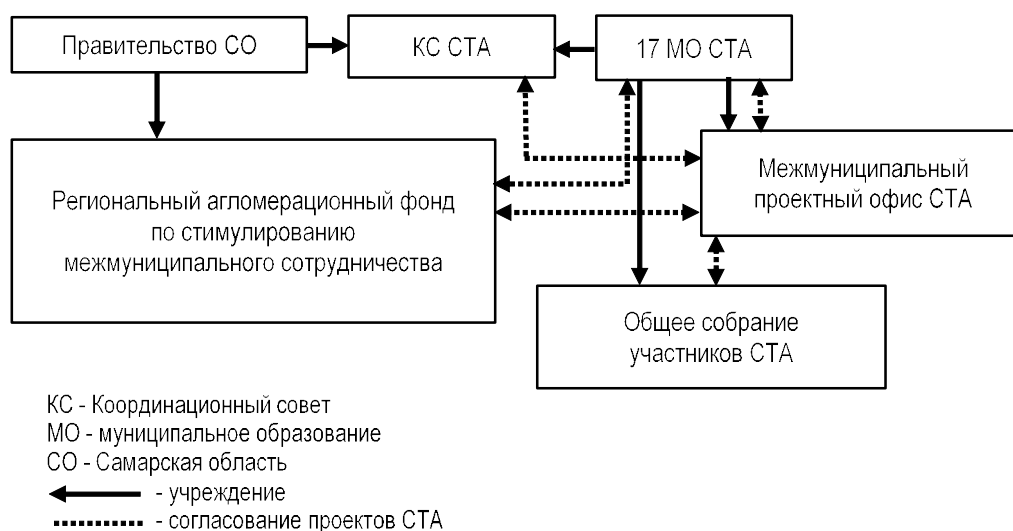


Рис. Модель системы управления СТА

В рамках новой системы управления предлагаются пять основных решений.

Решение 1. Разработать алгоритм правового оформления СТА, представленный шестью шагами.

Шаг 1. Муниципальное образование принимает решение о вступлении в СТА:

♦ возможной и предусмотренной ФЗ-131 организационно-правовой формой Самарско-Тольяттинской агломерации является межмуниципальное соглашение об учреждении и деятельности агломерации (в рамках исследования разработана форма Соглашения об агломерации);

♦ для принятия муниципальным образованием решения о вхождении в агломерацию необходимо в соответствии с компетенцией органов управления муниципальным образованием (глава администрации, собрание представителей, городская дума и пр.) оформить данное волеизъявление и определить его условия;

♦ участниками агломерации (городской или сельской) могут являться только муниципальные образования.

Шаг 2. Заключение межмуниципального соглашения об агломерации: в процессе учреждения агломерации муниципальные образования заключают соглашение об агломерации; при последующем присоединении к агломерации новых ее участников необходимо принятие консенсуального решения.

Шаг 3. Созыв Общего собрания участников СТА: СТА состоит из 17 муниципальных образований, которые принимают решение и управляют агломерацией Общим собранием участников СТА. Требования к порядку подготовки, созыва и проведения общего собрания участников Самарско-Тольяттинской агломерации регулируются соответствующим Положением (разработано Положение о требованиях к порядку подготовки, созыва и проведения Общего собрания участников Самарско-Тольяттинской агломерации).

Консенсуальное согласие Общего собрания участников СТА требуется при распределении средств из Регионального агломерационного фонда по стимулированию межмуниципального сотрудничества.

Предлагается создать Региональный агломерационный фонд по стимулированию межмуниципального сотрудничества (необхо-

димо внесение изменений в региональный закон ГД-235 от 28.12.2005). В рамках исследования были определены правовое положение этого фонда, источники мобилизации средств, в том числе применение общего порядка для фондов в Российской Федерации.

Шаг 4. Взаимодействие СТА и Правительства Самарской области: для целей обеспечения взаимодействия создается Координационный совет, в состав которого входят представители Правительства Самарской области, муниципальных образований, министерств и ведомств, общественности и иных заинтересованных лиц. Координационный совет является площадкой для обсуждения общеагломерационных вопросов, затрагивающих СТА в целом. Предлагается осуществление деятельности Координационного совета на основании соответствующего Положения (С.П. Бортниковым разработано Положение о Координационном совете).

Шаг 5. Осуществление деятельности СТА:

♦ предлагается создание постоянно действующего Межмуниципального проектного офиса СТА (далее - МПО СТА) с распорядительно-организационными функциями, состоящего из специалистов муниципальных образований. Предлагается осуществление деятельности МПО СТА на основании соответствующего Положения (разработано Положение о Межмуниципальном проектом офисе Самарско-Тольяттинской агломерации);

♦ в процессе принятия решения и осуществления деятельности агломерации муниципальные образования действуют как равные участники. Голосование проводится консенсуальным решением.

Шаг 6. Заключение внутриагломерационных межмуниципальных соглашений: для целей реализации проектов двух-трех и более муниципальных образований могут заключаться внутриагломерационные межмуниципальные соглашения, которые реализуются через совместные хозяйственные общества или некоммерческие организации с использованием предложенных форм софинансирования (межбюджетные трансферты, субсидирование, межбюджетное софинансирование, целевые облигации и др.).

Решение 2. Создать Межмуниципальный проектный офис СТА.

МПО СТА осуществляет следующие функции:

- ◆ курирует агломерационные проекты;
- ◆ координирует деятельность муниципальных образований СТА, органов исполнительной власти региона в части согласованного развития СТА: административно-территориальные преобразования в части границ МО (например, присоединение к Самаре ряда связанных с ней территорий), в части статуса муниципального образования (например, внедрение в Тольятти двухуровневой модели управления по рекомендации ГД РФ), передачу полномочий между муниципальными образованиями СТА (например, от муниципального района к городскому округу), передачу финансирования (например, компенсационные трансферты);
- ◆ изучает агломерационные проблемы по заявке от муниципального образования СТА, КС СТА, региональной власти;
- ◆ выдвигает варианты решений, которые докладываются КС СТА и Общему собранию участников СТА.

Порядок формирования Межмуниципального проектного офиса СТА:

- ◆ участники СТА выбирают руководителя МПО СТА. Руководитель формирует аппарат. МПО СТА действует круглогодично, работа осуществляется на постоянной основе;
- ◆ работа МПО СТА финансируется из Регионального агломерационного фонда по стимулированию межмуниципального сотрудничества, бюджетов муниципальных образований.

Алгоритм рассмотрения агломерационных вопросов:

- 1) инициатор или группа инициаторов (органы местного самоуправления, Правительство Самарской области, иные заинтересованные стороны) формируют предложения по реализации агломерационных проектов;
- 2) инициатор или группа инициаторов направляют заявку в МПО СТА на правовое, финансовое, социально-экономическое обоснование проекта;
- 3) в целях обоснования проектов МПО СТА формирует межотраслевую рабочую группу. МПО СТА разрабатывает механизмы реализации проекта и направляет варианты реализации, рекомендации, обоснование проекта всем заинтересованным сторонам;

4) решение по реализации проекта принимает Общее собрание участников СТА;

5) для реализации проекта может быть заключено соглашение между участниками СТА и Правительством Самарской области.

Решение 3. Создать Региональный агломерационный фонд по стимулированию межмуниципального сотрудничества.

Решение 4. Сформировать специальные отраслевые округа, не совпадающие с административным делением.

Законодательная инициатива по формированию указанных округов должна касаться таких отраслей общественного сектора, как здравоохранение, образование, сбор и утилизация мусора и др. Данный механизм снимет проблему административных границ при получении социальных услуг населением. Например, по полису ОМС станет возможным прикрепиться к поликлинике как по месту прописки, так и по месту работы. Снизится вероятность “откладывания лечения”, что приведет к снижению смертности, к росту продолжительности жизни и достижению целей нацпроектов (“Здравоохранение”, “Демография”). Техническое решение вопроса лежит в области цифровизации: переход с бумажной на электронную медицинскую карту пациентов, которая была бы доступна врачу в любой поликлинике СТА, и др.

Решение 5. Актуализировать стратегические, территориальные, бюджетные документы муниципальных образований с учетом развития СТА.

Этап 4. Юридическое оформление системы управления СТА должны представлять следующие нормативно-правовые документы:

- 1) законопроект “О развитии агломерации в Самарской области”, предложенный с целью устранения противоречий и упорядочения управления Самарско-Тольяттинской агломерацией. В документе с учетом опыта управления агломерациями в России разрешены наиболее важные вопросы развития агломерации: софинансирование межмуниципальных проектов, финансовое участие Правительства Самарской области в СТА, создание и развитие межрегиональных агломераций и пр. Предложенный законопроект “Об агломерации в Самарской области” одним из

важнейших вопросов правового положения агломерации определяет сущность отношений муниципальных образований и самой агломерации с Правительством Самарской области, с региональной властью;

2) законопроект о внесении изменений в Закон Самарской области от 12.10.2010 № 107-ГД (ред. от 05.05.2011) “Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным и городским наземным электрическим транспортом общего пользования на территории Самарской области”, касающийся принципов организации перевозок в агломерации, характера отношений публичных субъектов, вопросов финансирования и пр.;

3) проект Дорожной карты по подготовке концепции правового регулирования института агломерации на территории Самарской области, определения направлений правового воздействия, условий финансирования межмуниципальных проектов, характера отношений Правительства Самарской области с участниками соглашения о Самарско-Тольяттинской агломерации;

4) концепция управления Самарско-Тольяттинской агломерацией, проект межмуниципального соглашения об агломерации, представляющий систему взаимодействия муниципальных образований между собой и с Правительством Самарской области. Проект соглашения призван привести правовые подходы в регулировании агломерации в Самарской области в соответствие с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”;

5) проекты необходимых изменений в законодательные акты Самарской области и законодательных инициатив в адрес Российской Федерации в целях создания основы для управляемого развития агломерации. В том числе предлагаются: проект изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”; проект изменений в Закон Самарской области от 28.12.2005 № 235-ГД “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области”; проект изменений в порядке законодательной инициативы в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ, Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ; и пр.;

6) номенклатура форм софинансирования проектов Самарско-Тольяттинской агломерации в системе межбюджетных отношений межмуниципального уровня и отношений муниципальных и регионального (Самарской области) бюджетов с определением существующих нормативно-правовых подходов в актах Самарской области.

Обсуждение

В результате проведенного исследования была решена важная народно-хозяйственная проблема, а именно разработана улучшенная модель управления Самарско-Тольяттинской агломерацией. Данная модель обладает рядом преимуществ относительно существующей модели управления СТА, поскольку в ней предложены:

- ♦ механизм стимулирования межмуниципального сотрудничества, рост которого поможет активнее применять кадровый и иной потенциал МО СТА в развитии СТА и достижении целей нацпроектов на данной территории;

- ♦ создание исполнительного органа по управлению СТА, который будет работать на постоянной основе. Его существование позволит избежать спонтанных действий в управлении СТА, обеспечит постоянную заинтересованность в устойчивом развитии СТА;

- ♦ создание Общего собрания участников агломерации. Учреждение Общего собрания участников СТА важно с точки зрения приведения модели управления СТА в соответствие российскому праву. Несмотря на советательные функции данного органа управления и, казалось бы, вытекающие из этого сомнения в целесообразности его наличия, данный орган необходим для выполнения требований законодательства.

Предлагаемая модель управления СТА в будущем может быть модернизирована. В частности, в рамках работы Межмуниципального проектного офиса предполагается исследование конкретных узкоспециальных отраслевых проблем развития СТА, решение которых может лежать в перераспределении полномочий, территории, финансирования.

Заключение

По итогам проведенного исследования разработана новая модель управления СТА. Процесс исследования состоял из четырех этапов. На первых двух этапах (оценка суще-

ствующих тенденций развития СТА, целеполагание развития СТА) проведен стратегический анализ перспектив развития СТА, выявлены узкие места и угрозы развития, оценены его преимущества и агломерационные проблемы. На третьем и четвертом этапах была предложена модель управления СТА, нацеленная на решение агломерационных проблем и усиление агломерационных эффектов.

Предложенная модель управления СТА относится к группе договорных моделей, однако в ней присутствуют элементы и иных групп моделей управления агломерацией. Так, ее особенностью является участие региона в форме неявной институционализации (формально регион не является участником Соглашения об учреждении агломерации, но фактически именно регион формирует необходимые для работы агломерации финансовые стимулы). Предлагаемые финансовые механизмы стимулирования межмуниципального сотрудничества должны привести к росту заинтересованности МО СТА в сотрудничестве. Постоянно действующий Межмуниципальный проектный офис СТА обеспечит устойчивость стратегического видения развития СТА. Предлагаемая модель управления СТА полностью соответствует российскому праву и может быть внедрена на практике, что обеспечит мобилизацию ресурсов СТА для более быстрого и более дешевого достижения целей нацпроектов.

¹ *Швецов А.Н.* Муниципально-государственное управление городскими агломерациями // Муни-

ципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 20.

² *Шугрина Е.С.* Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 9.

³ *Кузнецов Ю.Г.* Управление городскими агломерациями: методические подходы, организационно-правовые формы и практика // Современный город: власть, управление, экономика. 2018. Т. 1. С. 26-40.

⁴ *Ворошилов Н.В.* Особенности и проблемы функционирования института местного самоуправления в муниципальных образованиях городской агломерации // Вопросы территориального развития. 2018. № 4 (44). С. 1-17.

⁵ *Кольба А.И.* Политико-административное управление агломерациями: проблемы концептуализации // Южно-российский журнал социальных наук. 2019. Т. 20, № 3. С. 76-90.

⁶ *Шабалина Л.В., Коршикова И.А., Азарова А.В.* К вопросу изменения архитектуры агломераций Донецкой Народной Республики // Вестник Института экономических исследований. 2019. № 2 (14). С. 106-112.

⁷ *Lefèvre C.* Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities // *Governing the Metropolis: Principles and Cases* / eds. E. Rojas, J.R. Cuadrado-Roura, J.M.F. Gьell. Washington, DC : Inter-American Development Bank; Cambridge, Mass.; David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2008. P. 137-192.

⁸ *Ahrend R., Gamper C., Schumann A.* The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations // *OECD Regional Development Working Papers*. 2014/04. OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>.

Поступила в редакцию 07.11.2019 г.

REFORM OF THE MANAGEMENT MODEL OF SAMARA-TOLYATTIN AGGLOMERATION

© 2019 V.A. Tsybatov, Yu.V. Pavlov, S.P. Bortnikov*

Samara-Tolyatti agglomeration (STA) concentrates 86% of the population and more than 80% of the production potential of the Samara region, which determines its most important value in the socio-economic development of the region. Agglomeration effects in interactions of the population, enterprises and municipalities allow Samara-Togliatti agglomeration to develop dynamically. However, an increase in the concentration of resources leads to specific problems that impede the development of this agglomeration. To maintain the agglomeration effect and reduce the effects of deconservation, an effective management system is required. Based on the results of the study, it is proposed to reorganize the existing contractual management model of Samara-Togliatti agglomeration: to supplement the management model of the Inter-municipal project office, the Regional agglomeration fund to stimulate inter-municipal cooperation, the General meeting of agglomeration participants. These transformations will strengthen inter-municipal cooperation and create mechanisms for the study and solution of specific highly specialized agglomeration problems. The study may be useful for other Russian agglomerations.

Keywords: urban agglomeration, strategic analysis of development, management model, agglomeration management system.

Highlights:

- ◆ a strategic analysis of STA development prospects allowed us to identify its bottlenecks and threats, to assess the benefits and agglomeration problems;
- ◆ the existing management model of Samara-Togliatti agglomeration has several disadvantages: underdevelopment of inter-municipal cooperation, lack of an executive body in the agglomeration development management structure, lack of a mechanism for solving agglomeration problems, etc. In addition, there is doubt about the compliance of the existing model with the requirements of Russian law;
- ◆ it is proposed to create an Inter-municipal project office as a constantly operating management body that provides assistance in solving specific agglomeration problems;
- ◆ it is proposed to create a Regional agglomeration fund to stimulate inter-municipal cooperation. The financial incentives for the implementation of agglomeration projects can increase the interest of local government in agglomeration;
- ◆ It is proposed to create a General meeting of agglomeration participants. The creation of this body is necessary to comply with Russian law.

Received for publication on 07.11.2019

* Vladimir A. Tsybatov, Doctor of Economics, Professor of the Department of Regional Economics and Management. E-mail: tva82@yandex.ru; Yuri V. Pavlov, a senior lecturer of the Department of Regional Economics and Management. E-mail: Pavlov-mlad@mail.ru; Sergey P. Bortnikov, Doctor of Law, Director of the Institute of Law. E-mail: serg-bortnikov@yandex.ru. - Samara State University of Economics.