

ФЕДЕРАЛИЗМ

Теория. Практика. История

1 (97) 2020

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

ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич
главный редактор, д.э.н., профессор,
научный руководитель
Российского экономического
университета им. Г.В. Плеханова

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, заведующий Центром
федеративных отношений и регионального
развития Института экономики РАН

ГОРЕГЛЯД Валерий Павлович
д.э.н., главный аудитор Банка России

ГРИНБЕРГ Руслан Семенович
член-корреспондент РАН, научный
руководитель Института экономики РАН

ГРИШИН Виктор Иванович
д.э.н., профессор,
ректор Российского экономического
университета им. Г.В. Плеханова

ИЛЬИН Владимир Александрович
член-корреспондент РАН, профессор,
научный руководитель
Вологодского научного центра РАН

КУРБАНОВ Рашид Афатович
д.ю.н., профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации,
директор Института правовых исследований
и региональной интеграции, заведующий
кафедрой гражданско-правовых дисциплин
Российского экономического университета
имени Г.В. Плеханова

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

МАЕВСКИЙ Владимир Иванович
академик РАН, заведующий Центром
эволюционной экономики
Института экономики РАН

МАКАРОВ Валерий Леонидович
академик РАН, научный руководитель
Центрального экономико-математического
института РАН

МИНАКИР Павел Александрович
академик РАН, научный руководитель
Института экономических исследований
Дальневосточного отделения РАН

МИРОНОВ Сергей Михайлович
депутат Государственной Думы
Федерального Собрания РФ

ПОЛТЕРОВИЧ Виктор Меерович
академик РАН, д.э.н., профессор, руководи-
тель научного направления "Математическая
экономика" Центрального
экономико-математического института РАН

СТРОЕВ Егор Семенович
академик РАН

ТИХОМИРОВ Юрий Александрович
д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки
Российской Федерации, член-корреспондент
Международной академии сравнительного
права, заместитель заведующего Центром
публично-правовых исследований
Института законодательства
и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации

ХАКИМОВА Диана Фаридовна
ответственный секретарь

ОДИНЦОВА Александра Владимировна
ответственный редактор, д.э.н.

АНИКЕЕВА Елена Ивановна
технический редактор

Учредитель:

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

FEDERALISM

Theory. Practics. History

1 (97) 2020

EDITORIAL BOARD

ANDRICHENKO Lyudmila V.

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

VALENTEI Sergey D.

Editor in Chief, Dr. Sc. (Econ.), Professor,
Scientific Leader of the Russian
G.V. Plekhanov Economic University

BAKHTIZIN Albert R.

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

BUKHVALD Eugeny M.

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

GOREGLIAD Valeriy P.

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

GRINBERG Ruslan Semenovich

Corresponding Member of RAS;
Scientific Leader of the
Institute of Economics, RAS

GRISHIN Viktor I.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Rector of the Russian
G.V. Plekhanov Economic University

ILYIN Vladimir A.

Corresponding Member of RAS;
Scientific Leader of the
Vologodskiy Scientific Center, RAS

KURBANOV Rashad A.

Dr. Sc. (Law), Professor, Honored Lawyer of the
Russian Federation, Director of the Institute
of Legal Research and Regional Integration;
Head of the Chair of Civil-Law Disciplines;
Plekhanov Russian University
of Economics

LYKOVA Lyudmila N.

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

MAEVSKIY Vladimir I.

Academician of RAS,
Leader of the Centre of Evolutionary
Economics the Institute of Economics, RAS

MAKAROV Valeriy L.

Academician of RAS, Scientific Leader of the
Central Economics and Mathematical Institute,
RAS

MINAKIR Pavel A.

Academician, RAS, Scientific Leader of the Economic
Research Institute, Far East Branch of RAS

MIRONOV Sergey M.

Deputy, State Duma,
Federal Assembly of the Russian Federation

POLTEROVICH Victor M.

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

STROEV Egor S.

Academician of RAS

TIKHOMIROV Yury A.

Dr. Sc. (Law), Professor,
Honored Worker of Science of the Russian
Federation;
Member-Correspondent of the International
Academy of Comparative Law;
Deputy Head of the Center for Public
Law Studies of the Institute
of Legislation and Comparative Law under the
Government of the Russian Federation

KHAKIMOVA Diana F.

Secretary of the Board

ODINTSOVA Alexandra V.

Executive Editor, Dr.Sc. (Econ.)

ANIKEEVA Elena I.

Technical Editor

Founder:

Plekhanov Russian University of Economics

СОДЕРЖАНИЕ

○ РЕГИОНЫ И ЦЕНТР

- Татьяна ТИХОМИРОВА, Николай ТИХОМИРОВ**
Оценка результативности программы материнского капитала
в регионах России..... 5
- Александр ВИЛЕНСКИЙ**
От свободных экономических зон к территориям опережающего
развития 27

○ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

- Олег СУХАРЕВ**
Эффективность наукоемких фирм и формирование инновационной
динамики 44
- Анатолий НЕШИТОЙ**
Финансы населения: макро-мезоуровневый подход к анализу их
формирования и использования 66

○ ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ

- Сергей ЗАПОЛЬСКИЙ, Елена АНДРЕЕВА**
Правовое сопровождение приоритетных национальных проектов..... 81
- Евгений БУХВАЛЬД**
Национальная безопасность России: старый закон и новые проблемы ... 99
- Татьяна БОНДАРЕНКО, Ольга ЖДАНОВА, Татьяна МАКСИМОВА**
Пиринговое кредитование как ответ на отраслевые вызовы в условиях
цифровизации экономики РФ..... 113

○ ПРОШЛОЕ. НАСТОЯЩЕЕ. БУДУЩЕЕ

- Андрей БАКШЕЕВ**
Контроль государственных органов над промышленностью Сибири
(1921–1925 гг.) 129

○ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

- Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА**
Новые контуры Большой Евразии 143
- Валерий МИНАТ, Юрий МОСТЯЕВ**
Региональная политика федерального правительства США
в 50-х–60-х гг. XX в. 161

○ МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

- Анастасия ВАСИЛЬКИНА**
Партнерские отношения в развитии региональных коммерческих
банков..... 175
- Марина ДУДАЕВА**
Бельгийский федерализм: угрозы целостности 186

CONTENTS

○	REGIONS AND CENTRE	
	<i>Tatiana TIKHOMIROVA, Nikolay TIKHOMIROV</i>	
	Evaluation of the Impact of Maternity Capital in Russian Regions	5
	<i>Alexandr VILENSKIY</i>	
	From Free Economic Zones to Territories of Advanced Development.....	27
○	SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS	
	<i>Oleg SUKHAREV</i>	
	Efficiency of Scientific Companies and Formation of Innovative Dynamics.....	44
	<i>Anatoly NESHITOV</i>	
	Population Finances: Macro-Meso-Level Approach to the Analysis of their Formation and Use.....	66
○	RANGES OF SECURITY	
	<i>Sergey ZAPOLSKY, Elena ANDREEVA</i>	
	On Legal Support of Priority National Projects	81
	<i>Evgeny BUKHVALD</i>	
	National Security of Russia: Old Law and New Problems	99
	<i>Tatiana BONDARENKO, Olga ZHDANOVA, Tatiana MAKSIMOVA</i>	
	Pyring Loaning as an Answer to Industrial Challenges under Digitalization of the Russian Economy.....	113
○	PAST. PRESENT. FUTURE	
	<i>BAKSHEEV Andrey</i>	
	Control of State Authorities over the Industry of Siberia (1921–1925)	129
○	FOREIGN EXPERIENCE	
	<i>Milena GLIGICH-ZOLOTAREVA</i>	
	New Contours of Greater Eurasia.....	143
	<i>Valery MINAT, Yuri MOSTAEV</i>	
	Regional Policy of the Federal Government USA in the 50s–60s of the XX Century.....	161
○	YOUNG SCIENTISTS	
	<i>Anastasia VASILKINA</i>	
	Partnership Relations in the Development of Regional Commercial Banks.....	175
	<i>Marina DUDAIEVA</i>	
	Belgian Federalism: Threats to Integrity.....	186

Татьяна ТИХОМИРОВА, Николай ТИХОМИРОВ

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПРОГРАММЫ МАТЕРИНСКОГО КАПИТАЛА В РЕГИОНАХ РОССИИ *

Дальнейшее совершенствование и повышение эффективности мер пронаталистской политики, и в частности материнского капитала в России и ее регионах, с необходимостью должно базироваться на достоверных и обоснованных оценках их результативности в прошлые периоды времени. Предложенные в статье подходы к получению таких оценок основаны на методологии сопоставительного анализа уровней и тенденций изменчивости возрастных коэффициентов рождаемости детей различной очередности с 1999 по 2006 г. — до введения в действие программы материнского капитала и в периоды действия ее федерального и региональных вариантов — после 2007 и 2012 гг. соответственно. Учитывалось также влияние на рождаемость факторов, характеризующих условия жизнедеятельности в стране в эти периоды, — уровня жизни, социальной напряженности и некоторых других. В качестве исходных данных использовались погодовые данные Российской экономической школы об уровнях повозрастных коэффициентов рождаемости всех, первых, вторых, третьих и последующих детей по 39 регионам России, данные Росстата, отражающие затраты на программы материнского капитала, условия жизнедеятельности в стране и ее регионах, результаты опросов населения о причинах, обусловивших принятие решений о рождении ребенка, и другие. Приведенные в статье результаты свидетельствуют, что государственная программа материнского капитала в большей степени повлияла на увеличение рождаемости вторых детей, региональные программы — третьих и последующих детей. Выделены две группы регионов, отличающиеся по реакции демографического поведения их населения на программы федерального и регионального материнского капитала в складывающихся условиях жизнедеятельности. Полученные варианты моделей временных рядов с переменной структурой, описывающие тенденции изменчивости коэффициентов рождаемости детей различных последовательностей в регионах этих групп в рассматриваемые периоды времени, свидетельствуют об увеличении региональной дифференциации по показателям рождаемости.

Ключевые слова: кластеры регионов, материнский капитал, последовательность рождения детей, регион, результативность пронаталистской политики, стандартная структура женского населения, темп прироста возрастных показателей рождаемости, статистическое исследование, эконометрическое моделирование

JEL: J11, I38, H53, C53, R19

* Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного при финансовой поддержке РФФИ, проект № 20-010-00307 «Методология оценки потерь здоровья населения и обоснование направлений повышения эффективности систем здравоохранения в регионах Российской Федерации».

Во второй половине XX в. многие развитые страны столкнулись с депопуляцией, обусловившей снижение их демографического потенциала, увеличение демографической нагрузки на занятых и объективно породившей определенные проблемы в поддержании высоких темпов социально-экономического развития и роста жизненного уровня. Основной причиной этого стало снижение рождаемости [1; 2]. В частности, только за период с 1960 по 2000 г. ее общий коэффициент в Дании и Франции сократился на 24% (с 16,6‰ до 12,6‰) и 29% (с 18,7‰ до 13,3‰) соответственно, в Великобритании, США, Бельгии, Швейцарии и Финляндии – на 30–40% (в среднем с 20‰ до 11‰), в Японии и Германии – на 46% (с 17,3‰ до 9,3–9,4‰). Однако наибольшее снижение этого показателя имело место в России – на 63% (с 23,8‰ в 1960 г. до 8,7‰ в 2000 г.). Вместе с тем в XXI в. значение общего коэффициента рождаемости в России стало увеличиваться и в 2015 г. достигло уровня 13,3‰. Заметим, что в США в этот год данный показатель составил 12,4‰, а в Германии – 9,0‰ [3].

По мнению специалистов, рост рождаемости после 1999 г. в России явился следствием влияния двух основных факторов.

Во-первых, этому способствовала *благоприятная фаза демографической волны*, характеризовавшаяся значительным увеличением количества женщин в детородных возрастах 20–40 лет: в 2007 г. численность женщин этой группы в стране превышала их количество в 1999 г. более чем на 700 тыс. чел.

Во-вторых, повышение жизненного уровня населения и *активное внедрение с 2007 г. мер демографической политики по стимулированию рождаемости* явились причинами значительного увеличения ее повозрастных коэффициентов [4, с. 51–68; 5; 6]. Например, в возрастной группе женщин 25–29 лет этот показатель с 1999 по 2016 г. вырос с 63,7‰ до 111,5‰, т.е. на 75%. У женщин 30–34 лет – с 32,2‰ до 84,4‰, т.е. более чем в 2,5 раза. В группе 35–39-летних женщин – с 11,1‰ до 41,0‰ (почти в 3,7 раза) [7].

Вместе с тем влияние демографических волн на рост рождаемости достаточно переменчиво. В частности, после 2015 г. численность женщин фертильных возрастов в России стала существенно уменьшаться (в 2016 г. их убыль составила более 325 тыс., а к 01 января 2019 г. превысила 1 млн чел.), обуславливая и начало нового снижения числа родившихся. В таких условиях встает проблема разработки эффективных мер стимулирования рождаемости, в определенной степени способных замедлить этот процесс [8; 9].

Методы оценки результативности мер стимулирования рождаемости

Основные сложности решения проблем повышения рождаемости связаны с обоснованием и достоверной оценкой реакции «демографического поведения» населения на возможные ее стимулы. Такая реакция в научной литературе определена термином «результативность» (демографическая эффективность) [10; 11]. Она количественно может быть

выражена приростами коэффициентов рождаемости (общих, повозрастных, детей различных последовательностей). На практике при получении таких оценок рекомендуется использовать методы эконометрики, стандартизации, опросов населения и экспертов. В частности, методы эконометрики обычно используются при построении зависимостей, связывающих приросты коэффициентов рождаемости с условиями жизнедеятельности населения, включая расходы на реализацию мероприятий пронаталистской политики. Однако эти методы позволяют получить достоверные результаты при наличии достаточной информации, отражающей динамику показателей рождаемости и влияющих на нее факторов, например, уровня жизни населения, размера материнского капитала, различных выплат на детей и т.п. Такая информация в регионах России, как правило, отсутствует, в т.ч. и в связи с относительной непродолжительностью временного периода, в течение которого рассматриваемые зависимости формировались. Кроме того, в условиях многообразия таких факторов достоверно оценить влияние каждого из них на соответствующий коэффициент рождаемости методами эконометрики практически невозможно, в частности из-за искажений, вносимых в оценки межфакторными корреляционными взаимосвязями [12; 13; 14].

Различные модификации метода стандартизации обычно используются для устранения искажений, вносимых в оценки «демографической реакции» населения на меры пронаталистской политики демографическими волнами.

В работе [15] с использованием метода стандартизации была получена оценка «демографической» эффективности социально-демографической политики государства, проводимой в 80-х гг. прошлого века. В качестве ее показателя использовался темп прироста числа реально рожденных детей в период 1981–1990 гг. по сравнению с их гипотетическим количеством, которое могло иметь место при сохранении значений повозрастных показателей рождаемости на уровне 1980 г. и имевших место на каждый год численностей женщин фертильных возрастных групп. Оцененный по этим данным эффект составил 10%.

В работе [16] этот классический метод стандартизации был модифицирован в части уточнения гипотетического числа рожденных детей в период реализации в России мер демографической политики после 2005 г. Данный показатель предложено определять с использованием прогнозных значений повозрастных коэффициентов рождаемости, полученных для этого периода на основе временных моделей, описывающих изменчивость их уровней в предшествующие годы (с 1995 по 2005 г.).

На наш взгляд, оценки, полученные на основе такого подхода, характеризуются определенной недостоверностью вследствие недостаточной обоснованности моделей, аппроксимирующих временные ряды повозрастных коэффициентов рождаемости, в качестве которых авторы предложили использовать линейные, экспоненциальные или степенные зависимости. В частности, по их расчетам в 2008 г. эффект от реализации всего комплекса мер по стимулированию рождаемости, оцененный по относительному приросту общего числа родившихся детей, при использовании экспоненциальной модели составил 3%, а степенной – 14%.

Заметим также, что временные модели, аппроксимирующие тенденции коэффициентов рождаемости, недостаточно достоверны вследствие того, что они не принимают во внимание реальные причины изменчивости этих показателей. В частности, в период 1995–2000 гг. их значения последовательно снижались вследствие продолжавшегося в этот период ухудшения условий жизнедеятельности. Однако в последующие 5 лет в России стал расти уровень жизни населения, что, по оценкам специалистов [17; 18], явилось основной причиной начавшегося увеличения повозрастной рождаемости. На сложности получения оценок эффекта от отдельных мер стимулирования рождаемости (например, материнского капитала) в отрыве от других мероприятий (родовой сертификат, ежемесячные пособия и т.п.) обращено внимание и в работах [19; 20]. Их авторы предлагают оценивать демографическую эффективность пронаталисткой политики как результат решения задачи максимизации женщиной предельной полезности от рождения ребенка, зависящей от определенных условий: возраста женщины, уровня ее доходов, доходов других членов семьи и различных материальных компенсаций государства, местности проживания (городская или сельская). Ожидаемая полезность определялась как линейная функция от рассматриваемых факторов, построенная по регрессионной модели. Оценка параметров этой модели проводилась методом наименьших квадратов на основе опроса, в котором участвовало 9 462 респондента в течение нескольких периодов. Таким образом общее количество наблюдений составило 32 934.

В ходе проведенного исследования было установлено, что результативность материнского капитала, обусловившего увеличение рождаемости на 0,15 детей на одну женщину и числа семей с двумя и более детьми в период его действия, оценивается на уровне 10%.

Определенной достоверностью при оценке результативности мер социально-демографической политики, по мнению некоторых исследователей, характеризуются данные социологических опросов, вопросы которых адресованы непосредственно тому контингенту, на который эти меры могли оказать влияние, а ответы на них позволяют однозначно оценить его «демографическую реакцию» [21; 22; 23]. В частности, при оценке эффективности федерального материнского капитала после 1 января 2007 г. опросы обычно проводились среди беременных женщин и родивших второго или последующего ребенка. Их результаты позволяют сделать определенные выводы в отношении реакции населения на введение этой меры.

Например, в Екатеринбурге и Свердловской области среди 432 опрошенных женщин треть признали материнский капитал одним из существенных мотивов рождения второго ребенка [24], в Ивановской и Костромской областях в 34 и 25 случаях соответственно из 100 опрошенных материнский капитал был назван один из значимых мотивов при рождении ребенка (всего в опросе приняли участие 1 600 женщин) [25]. По данным опроса, проводимого Росстатом, примерно 6% респондентов подтвердили, что решение о рождении ребенка было принято с учетом введения программы федерального материнского капитала [26].

Значимость материнского капитала в решении проблемы повышения рождаемости в регионах России подтвердили и альтернативные опросы экспертов в области демографической политики. В частности, в Республике Башкортостан 77% из 309 экспертов материнский капитал признали наиболее значимой мерой государственной поддержки семей среди всех других мер, реализующихся со второй половины 2000-х гг. [27]. В Республике Мордовии, по мнению 71% из 206 опрошенных экспертов, материнский капитал в целом был признан эффективным. Однако было отмечено, что его размер является недостаточным и должен быть существенно увеличен до 3 млн руб. [28, с. 155–164].

Недостаточные объемы выборки в определенной степени снижают достоверность результатов таких опросов в отношении результативности отдельных мер пронаталистской политики, однако, на наш взгляд, на их основе можно сделать важный вывод о том, что реакция населения на эти меры достаточно дифференцирована по регионам России вследствие различия в них не только условий жизнедеятельности, но и жизненных укладов, религиозных установок, семейных традиций и т.п. В частности, в силу этих различий вариация по возрастной рождаемости, а также материнской и младенческой смертности в административных субъектах страны составляет свыше 50%. Все это предопределяет необходимость адаптации и оценки результативности мер по стимулированию рождаемости применительно к условиям конкретных регионов [29; 30]. На наш взгляд, в решении этой проблемы необходимо принимать во внимание адресность рассматриваемых мер. В отношении материнского капитала можно отметить, что целью его введения является в первую очередь повышение рождаемости вторых и последующих детей в российских семьях.

Влияние программы материнского капитала на рождаемость детей различной последовательности

В статье проведено статистическое исследование *результативности программы материнского капитала в регионах России* с учетом ее влияния на изменения рождаемости по последовательностям рождения детей.

Несмотря на принятые Минздравом России нормативно-правовые документы о совершенствовании сбора статистических данных о характеристиках рождаемости¹, информация о рождении вторых, третьих и последующих детей в открытом доступе имеется только по 39 регионам страны. Эта информация включает в себя показатели по последовательностям рождения детей за период с 1989 по 2018 г.:

- по возрастные коэффициенты рождаемости всех детей без учета последовательности их рождения;

¹ Об утверждении форм первичной медицинской документации учреждений здравоохранения: Приказ Минздрав СССР 1030 от 04.10.1980 г. Форма 113/у // СКБ Контур. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=64135>; Проект приказа Минздравсоцразвития России от 14 декабря 2011 г. Об утверждении форм учетной медицинской документации медицинских организаций. Форма № 096/у. URL: <http://medzname.ru/docs/index-2209.html?page=2>

- повозрастные коэффициенты рождаемости первых детей;
- повозрастные коэффициенты рождаемости вторых детей;
- повозрастные коэффициенты рождаемости третьих и последующих детей;
- численность женщин по пятилетним возрастным группам, чел.

Источником информации послужила статистическая база центра демографических исследований Российской экономической школы (РЭШ) [31].

Оценки результативности материнского капитала базировались на результатах анализа закономерностей в динамике рождаемости в рассматриваемых регионах РФ в период 1989–2018 гг. Для этого были рассчитаны стандартизированные (сведенные к возрастному распределению женщин 2016 г.) годовые показатели рождаемости детей последовательности p в i -м регионе в году t в расчете на тысячу женщин фертильного возраста (15–54 лет) y_{it}^{gp} в соответствии с выражением:

$$\tilde{y}_{it}^{gp} = \left(\sum_{k=1}^m (y_{it}^{gkp} \cdot d_{2016}^k) \right) \cdot 1000, \quad (1)$$

где y_{it}^{gkp} – число рожденных детей последовательности p в i -м регионе в k -й возрастной группе женщин в году t в расчете на одну женщину соответствующего возраста;

d_{2016}^k – доля женщин k -й возрастной группы с учетом возрастных коэффициентов распределения смертности женщин 2016 г.;

m – количество рассматриваемых возрастных групп женщин фертильного возраста, равное 8; $i = 1, 39$; $k = 1, 7$; $p = 0, 3$. Причем $k = 1$ соответствует возрастной группе женщин 15–19 лет, $k = 8$ – возрастной группе 49–54 лет; $p = 0$ соответствует рождению всех детей без учета их последовательности, $p = 1$ – рождению первых детей, 2 – рождению вторых детей, 3 – рождению третьих и последующих детей.

Графики, отражающие динамику значений годовых стандартизированных показателей рождаемости \tilde{y}_t^{gp} в России в период 1989–2018 гг. по последовательностям рождений, представлены на *рисунке 1*.

Эти графики свидетельствуют, что в рассматриваемом периоде изменения в коэффициентах рождаемости первых, вторых и последующих детей характеризовались примерно одинаковыми закономерностями. Начиная с конца 80-х годов и до 1999 г. наблюдалось их снижение: по первым детям с 25,3 до 17,3 родившихся на 1 000 женщин фертильного возраста, по вторым детям – с 17,9 до 8,7, по третьим и последующим детям – с 7,9 до 3,3. Причины такого снижения хорошо известны. К основным из них специалисты относят значительное ухудшение условий жизнедеятельности. В частности, в последнее десятилетие прошлого века в стране значительно сократились среднедушевые реальные денежные доходы. Только за 1990–1994 гг. их уровень снизился на 38%, а в следующие 5 лет еще на 34%. В этот период в стране постоянно ухудшалась и социальная ситуация.

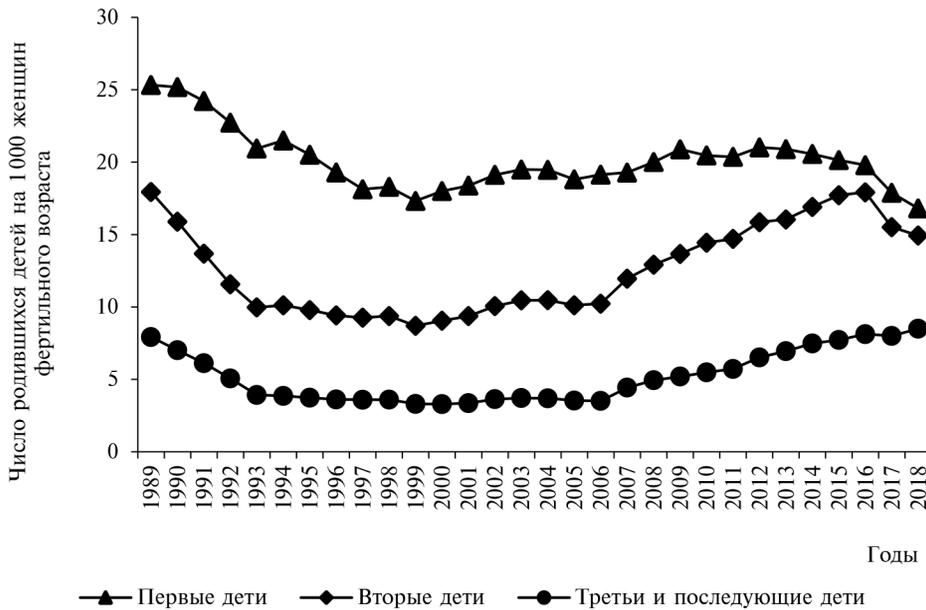


Рис. 1. Динамика стандартизированных показателей рождаемости с учетом последовательности рождения детей в России за период 1989–2018 гг.

Источник: рассчитано по авторской методике с использованием данных РЭШ [31].

Так, за 1990–1995 гг. уровень смертности от алкогольных отравлений вырос почти в три раза (с 10,9 до 30 случаев), количество самоубийств – примерно в 1,5 раза (с 26,5 до 41), убийств – примерно в два раза (с 14,3 до 30) – все в расчете на 100 тыс. человек. Этот процесс продолжался до 2003 г., после которого эти показатели стали снижаться [32, с. 77; 33, с. 143].

После 1999 г. условия жизнедеятельности в стране стали улучшаться, и начался рост коэффициентов рождаемости. За период 1999–2006 гг. количество первенцев возросло на 10,5% (с уровня 17,3‰ в 1999 г. до 19,1‰ в 2006 г.), рождаемость вторых детей увеличилась на 17,5% (с уровня 8,7‰ в 1999 г. до 10,2‰ в 2006 г.), рождаемость третьих и последующих детей увеличилась на 6,3% (с уровня 3,3‰ в 1999 г. до 3,5‰ в 2006 г.)². Рост коэффициента рождаемости первых детей продолжался до 2012 г., когда значение этого показателя составило 21,0‰. Затем началось его снижение до отметки 18,6‰ в 2018 г.

В отличие от этого коэффициенты рождаемости вторых и последующих детей с 2007 по 2016 г. только увеличивались. Это связано с тем, что в 2007 г. вступил в действие Федеральный Закон № 256 «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей», в соответствии с которым семьям, родившим или усыновившим второго или последующего ребенка из средств государственного федерального бюджета однократно стал предоставляться серти-

² Заметим, что в этом периоде исключением является 2005 г., в котором значения этих коэффициентов по сравнению с 2004 г. несколько уменьшились.

фикат на сумму 250 тыс. руб.³ Семья имела право распоряжаться полученными средствами по достижении ребенком трехлетнего возраста. Среди целевых направлений использования этой финансовой помощи были установлены улучшение жилищных условий, образование ребенка, приобретение предметов и услуг, необходимых детям-инвалидам, формирование накопительной части пенсии матерей. Ежегодно размер материнского капитала индексировался на предполагаемый размер инфляции. В результате к 2016 г. уровень выплат по этой программе увеличился до 453 тыс. руб. В последующие два года материнский капитал не увеличивался.

В целом в период с 2007 по 2016 г. темпы прироста коэффициентов рождаемости вторых, третьих и последующих детей составили 49,9% и 83,3% соответственно. Коэффициент рождаемости вторых детей *увеличился* за этот период с 12,0‰ до 17,9‰, а третьих и последующих детей – с 4,4‰ до 8,1‰.

Заметим, что рост коэффициентов рождаемости третьих и последующих детей в России с 2012 г. *ускорился*. В этот год во многих регионах вступила в действие программа помощи семьям с детьми, схожая с федеральной программой материнского капитала – региональный материнский капитал, размер, порядок выплат, а также целевые направления использования которого имеют свои региональные особенности. В частности, размеры выплат по этой программе в регионах варьировались от 80 до 120 тыс. руб. В отличие от федерального материнского капитала, который выплачивается при рождении второго ребенка, региональный материнский капитал чаще всего направлен на стимулирование рождения третьих и последующих детей. Эта мера, по-видимому, явилась основной причиной устойчивого роста их коэффициента рождаемости в стране в дальнейший период.

К 2016 г. коэффициент рождаемости вторых детей замедлил свой рост. Его значение в 2016 г. оказалось выше уровня 2015 г. только на 0,2‰ (17,9‰ против 17,7‰). *После 2016 г. рождаемость вторых детей (как и первых) стала снижаться*. Причем, достаточно существенно. В 2018 г. ее уровень составил 14,9‰, что сопоставимо с показателем 2011 г.

В целом к 2016 г. по сравнению с 1999 г. коэффициент рождаемости всех детей в России вырос на 56,3% (с 29,33‰ до 45,83‰), и если увеличение этого коэффициента по первым детям было не столь значительным (с 17,32‰ до 19,79‰), по вторым, третьим и последующим детям он вырос более чем в 2 раза (с 8,70‰ до 17,92‰ и с 3,31‰ до 8,13‰ соответственно). Вместе с тем по сравнению с 1989 г. уровень рождаемости в РФ в 2016 г. в расчете на 1 000 женщин фертильного возраста без учета последовательности рождения детей оказался ниже на 10,5%, а в 2018 г. – ниже на 21,4% (51,2‰ против 45,83‰ и 40,23‰ соответственно).

Основной вклад в снижение уровня коэффициента рождаемости всех детей в 2016–2018 гг. внесло имевшее место в этот период снижение коэффициента рождаемости первых детей с 19,79‰ до 16,81‰.

³ О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей: Федеральный Закон № 256 от 29 декабря 2006 г. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64872/

Также этому способствовало и уменьшение рождаемости вторых детей (с 17,92‰ до 14,93‰). Эти потери не смог компенсировать незначительный рост коэффициента рождаемости третьих и последующих детей (с 7,93‰ до 8,50‰) (см. табл. 1).

Основными причинами этих негативных изменений в уровнях рождаемости первых и вторых детей, по нашему мнению, является снижение уровня реальных доходов населения в 2014–2018 гг. и прекращение индексации «федерального материнского капитала» после 2016 г. Заметим, что к 2018 г. реальный уровень среднедушевых доходов населения по сравнению с 2014 г. уменьшился почти на 10% [34].

Т а б л и ц а 1

Сопоставительный анализ стандартизованных показателей рождаемости с учетом последовательности рождения детей в России за 1989–2018 гг. в расчете на 1000 женщин фертильного возраста (все население)

Очередность рождения детей	Значение показателя по годам, ‰					Темп прироста за период, %
	В среднем за период	1989	1999	2016	2018	
Все дети	37,92	51,20	29,33	45,83	40,23	-21,4
Первые дети	20,13	25,33	17,32	19,79	16,81	-33,7
Вторые дети	12,60	17,94	8,70	17,92	14,93	-16,8
Третьи и последующие дети	5,19	7,93	3,31	8,13	8,50	7,2

Источник: рассчитано по авторской методике с использованием данных РЭШ [31].

О различиях в уровнях рождаемости детей по их очередности в России в периоды 1999–2006 гг. и 2007–2016 гг. можно судить, сопоставляя усредненные за эти временные интервалы значения соответствующих коэффициентов рождаемости (см. рис. 2).

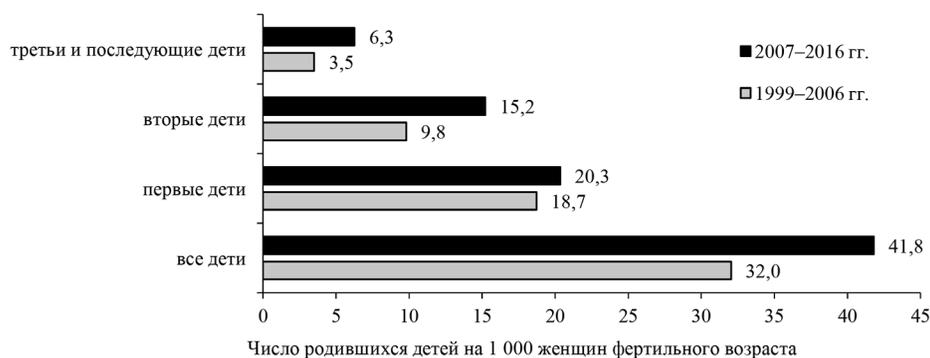


Рис. 2. Усредненные за периоды 1999–2006 гг. и 2007–2016 гг. стандартизованные показатели рождаемости в России с учетом последовательности рождения детей, ‰

Источник: рассчитано по авторской методике с использованием данных РЭШ [31].

В частности, данные *рисунка 2* свидетельствуют, что прирост этого показателя по вторым детям составил 55,1%, а по третьим и последующим – 78,4%. В то же время рождение первенцев возросло только на 18,7%.

Особенности региональной дифференциации результативности мер стимулирования рождаемости

Отмеченные изменения коэффициентов рождаемости в порядке их очередности в России характеризуются существенной *региональной дифференциацией*. Если в период 1989–1999 гг. снижение значений практически всех коэффициентов рождаемости в городе и на селе было примерно одинаковым (за исключением вторых детей, коэффициент по которым в городе снизился в 2,2 раза, а на селе \approx в 1,8 раз), то в последующие 10 лет их темпы роста на селе были существенно ниже, чем в городе (см. табл. 2).

В результате, к 2016 г. по сравнению с 1989 г. рождаемость в сельских поселениях России без учета последовательности рождения детей сократилась на 20,1%, что существенно больше, чем в городских поселениях, где спад составил 6,8%. В 2017–2018 гг. данная тенденция сохранилась, и к 2018 г. коэффициент рождаемости всех детей для сельских поселений достиг отметки 47,41‰ для городских – 38,02‰, что меньше аналогичных показателей 1989 г. на 29,3% и 18,4% соответственно. Это обусловлено значительным сокращением рождаемости по всем последовательностям рождения детей в сельской местности. Однако при этом уровни коэффициентов рождаемости по всем последовательностям детей в сельской местности превышают их «городские» аналоги.

Т а б л и ц а 2

Сопоставительный анализ показателей рождаемости с учетом последовательности рождения детей в России за 1989–2018 гг. в расчете на 1 000 женщин фертильного возраста (городское и сельское население)

Очередность рождения детей	Значение показателя по годам, ‰						Темп прироста за период, %	
	1989		1999		2016			
	город	село	город	село	город	село	город	село
Все дети	46,6	67,1	26,5	38,6	43,4	53,6	-6,8	-20,1
Первые дети	25,0	26,7	17,0	18,5	19,5	20,0	-21,9	-25,2
Вторые дети	16,6	22,5	7,5	12,7	17,4	19,7	4,8	-12,3
Третьи и последующие дети	5,0	17,9	2,1	7,3	6,6	13,9	30,3	-22,3

Источник: рассчитано по авторской методике с использованием данных РЭШ [31].

Здесь следует отметить, что изменения условий жизнедеятельности и меры стимулирования рождаемости в России в период 1999–2016 гг. характеризовались несколько различной «демографической» реакцией городского и сельского населения страны.

В частности, в городских поселениях темп прироста усредненных за периоды 1999–2006 гг. и 2007–2016 гг. коэффициентов рождаемости первенцев в 2,3 раза ниже, чем в сельских поселениях (6,3 и 14,4% соответственно), а по вторым, третьим и последующим детям ситуация обратная – в городских поселениях темпы прироста их коэффициентов рождаемости значительно выше по сравнению с сельскими поселениями (см. рис. 3). По вторым детям в городских поселениях усредненные за периоды 1999–2006 и 2007–2016 гг. стандартизированные показатели рождаемости повысились с 9,0 до 14,4‰, в сельских поселениях – с 12,6 до 18,1‰ соответственно (все в расчете на 1 000 женщин фертильного возраста). По третьим и последующим детям за рассматриваемые периоды стандартизированные возрастные показатели рождаемости составили: для городских поселений 2,4‰ и 4,7‰, для сельских поселений – 7,3‰ и 11,5‰ на 1 000 женщин фертильного возраста соответствующего поселения.

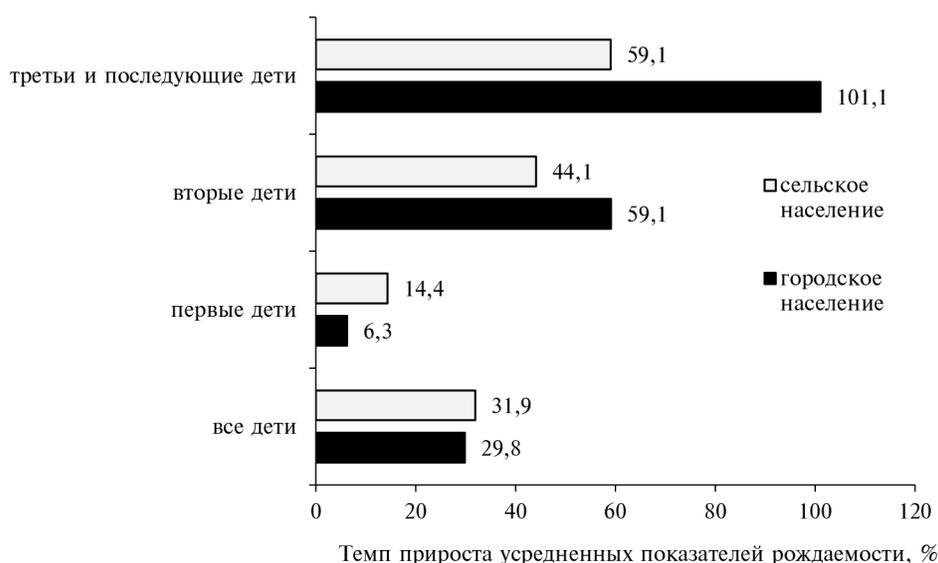


Рис. 3. Темпы прироста усредненных за периоды 1999–2006 гг. и 2007–2016 гг. стандартизированных показателей рождаемости в России по последовательностям рождения детей для городского и сельского населения, %

Источник: рассчитано по авторской методике с использованием данных РЭШ [31].

Соотношения значений рассматриваемых коэффициентов рождаемости за 1999–2016 гг. изменились и в регионах страны, причем в сторону увеличения их дифференциации по уровням этих показателей.

Если в 1999–2006 гг. различия в усредненном за этот период числе рожденных детей на 1 000 женщин фертильного возраста измеря-

лось в пределах 19 пунктов от 26,3‰ в г. Санкт-Петербург до 45,3‰ в Республике Дагестан, то за 2007–2016 гг. границы этого интервала расширились до 19,6 пунктов от 30,8‰ в Ленинградской области до 50,4‰ в Республике Дагестан. По вторым детям региональные расхождения в уровнях коэффициентов рождаемости составили: в первом периоде от 7,4‰ в Тульской области до 14,2‰ в Республике Дагестан, во втором периоде – от 11,2‰ в Ленинградской области до 18,5‰ в Удмуртской Республике. По третьим и последующим детям значения соответствующего коэффициента рождаемости изменялись в первом периоде от 1,7‰ в г. Санкт-Петербург до 13,1‰ в Республике Дагестан и во втором периоде – с 3,6 до 16,0 детей на 1 000 женщин фертильного возраста в тех же субъектах.

В целом по усредненным за периоды 1999–2006 гг. и 2007–2016 гг. уровням всех рассматриваемых показателей рождаемости и темпам их прироста рассматриваемые 39 регионов России распределяются по двум устойчивым кластерам с выделением трех нетипичных субъектов, существенно отличающихся от всех остальных по своим характеристикам рождаемости (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Группировка регионов по темпам изменения уровней рождаемости различных последовательностей рождения за периоды 1997–2006 гг. и 2007–2016 гг.

Наименование кластера	Субъекты РФ
Кластер 1	г. Санкт-Петербург; Области: Белгородская, Волгоградская, Ивановская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Пензенская, Самарская, Тульская, Ульяновская, Челябинская, Ярославская; Республики: Карелия, Коми, Марий Эл, Хакасия
Кластер 2	Области: Амурская, Архангельская, Брянская, Орловская, Томская; края: Красноярский, Приморский, Ставропольский; Республики: Адыгея, Башкортостан, Татарстан, Удмуртская
Нетипичные	Области: Ленинградская; Республики: Дагестан, Калмыкия

Источник: рассчитано по авторской методике с использованием данных РЭШ [31].

Регионы первой группы отличаются от России в целом и регионов второй группы более высокими темпами изменения показателей рождаемости детей в каждой их последовательности за рассматриваемые периоды, за исключением первых детей, у которых эти показатели в выделенных группах регионов оказались практически одинаковыми. Значения усредненных за рассматриваемые периоды темпов прироста уровней рождаемости в этой группе выше аналогичных показателей второй группы по всем детям на 17,5%, по вторым детям – на 32,0%, по третьим и последующим – на 54,6% (см. табл. 4). При этом в регионах первого кластера темпы прироста этих показателей выше средних

по стране аналогов по вторым детям на 16,9%, по третьим и последующим детям на 31,8%. В то же время в регионах второго кластера их темпы изменения существенно ниже среднероссийских значений.

Т а б л и ц а 4

Сопоставительный анализ темпов прироста усредненных за периоды 1999–2006 гг. и 2007–2016 гг. стандартизированных показателей рождаемости в России и кластерах регионов с учетом последовательности рождения детей

Последовательность рождения	Темп прироста, %			Отклонение от российского уровня, %	
	Россия	Кластер 1	Кластер 2	Кластер 1	Кластер 2
Все дети	30,5	31,9	27,2	4,5	-11,0
Первые дети	8,7	6,7	6,8	-22,9	-21,8
Вторые дети	55,1	64,4	48,8	16,9	-11,4
Третьи и последующие дети	78,4	103,4	66,9	31,8	-14,7

Источник: рассчитано по авторской методике с использованием данных РЭШ [31].

На рисунке 4 представлены графики, отражающие динамику стандартизированных показателей рождаемости вторых детей за 1999–2016 гг. в сформированных кластерах регионов РФ.

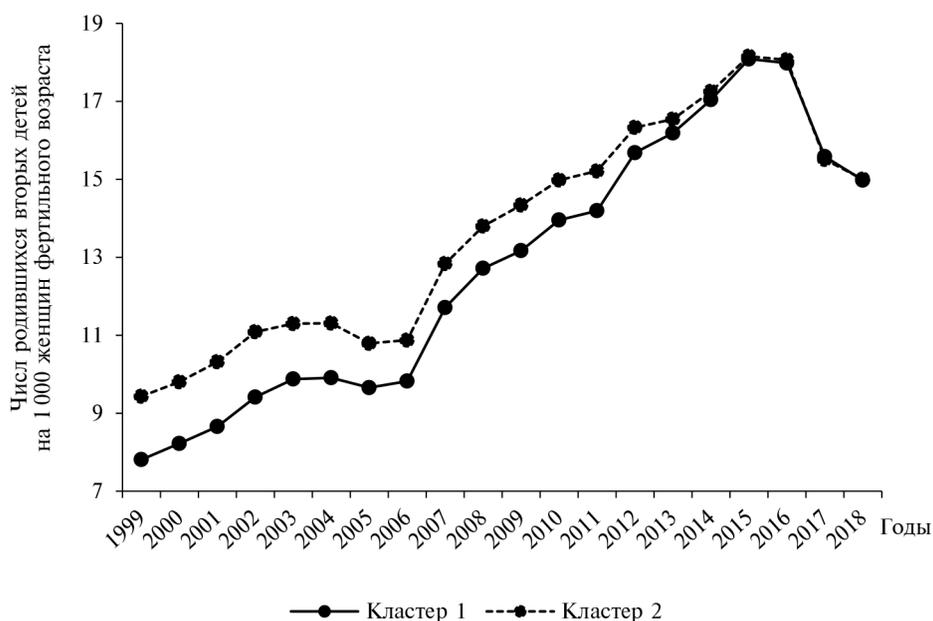


Рис. 4. Динамика показателей рождаемости вторых детей в кластерах регионов России за период 1999–2018 гг.

Источник: рассчитано по авторской методике с использованием данных РЭШ [31].

Как свидетельствуют данные *таблицы 4* и *рисунка 4*, «демографический» эффект от программы материнского капитала, в основном направленной на стимулирование рождаемости вторых и последующих детей, *существенно различается в регионах России*. Эти различия характеризуют регрессионные модели с переменной структурой, описывающие динамику показателей рождаемости вторых детей и отдельно вторых плюс последующих детей в сформированных кластерах регионов за 1999–2016 гг. Общий вид модели определяется следующими выражениями:

$$\begin{cases} \tilde{y}_{qt}^2 = \alpha_0 + \alpha_1 t + \alpha_2 d + \alpha_3 dt, \\ \tilde{y}_{qt}^{2+} = \alpha_0 + \alpha_1 t + \alpha_2 d + \alpha_3 dt, \end{cases} \quad (2)$$

где \tilde{y}_{qt}^2 и \tilde{y}_{qt}^{2+} – наборы усредненных по регионам q -го кластера стандартизированных показателей рождаемости вторых детей и вторых плюс последующих детей за период 1999–2016 гг.;

$t = 1, 18$ – таймер времени;

d – фиктивная переменная, принимающая значения 0 в 1999–2006 гг. и 1 – в 2007–2016 гг. и отвечающая за структурный сдвиг процесса, обусловленный принятием программы материнского капитала;

$\alpha_0, \alpha_1, \alpha_2, \alpha_3$, – неизвестные параметры моделей, оцениваемые методом наименьших квадратов.

Параметр α_1 характеризует темп изменения уровня рождаемости до принятия программы материнского капитала, а параметр α_3 отвечает за изменения темпа приращения рождаемости после меры поддержки.

Значения оцененных параметров регрессионных моделей для кластеров регионов представлены в *таблице 5*.

Т а б л и ц а 5

Сопоставительный анализ параметров моделей зависимости показателей рождаемости от времени по кластерам регионов

Наименование модели	Значение параметра			
	α_0	α_1	α_2	α_3
Модель по вторым детям для 1-го кластера	7,81	0,30	-2,68	0,43
Модель по вторым детям для 2-го кластера	9,63	0,30	-1,88	0,38
Модель по вторым и последующим детям для 1-го кластера	10,18	0,36	-5,64	0,81
Модель по вторым и последующим детям для 2-го кластера	13,37	0,36	-3,93	0,69

Источник: рассчитано по авторской методике с использованием данных РЭШ [31].

Все разработанные модели обладают высокими характеристиками качества (коэффициенты их детерминации превышают значение 0,9).

Изменения в значениях показателей рождаемости детей рассматриваемых последовательностей в стране за 1999–2018 гг., на наш взгляд,

позволяют выделить три основные определяющие их причины. В 2000–2006 гг. росту коэффициентов рождаемости в основном способствовало повышение жизненного уровня населения. Достаточно заметить, что в этот период годовые темпы роста реальных доходов населения превышали 10%. Кроме того, по-видимому, определенное влияние на рост рождаемости оказало и общее оздоровление социальной обстановки в стране, основные индикаторы которой (количество убийств, самоубийств, отравлений алкоголем и другие) постоянно улучшались и к 2010 г. вернулись на уровни предкризисного 1989 г.

Начиная с 2007 г. рост коэффициентов рождаемости вторых, третьих и последующих детей в значительной степени был обусловлен введением в действие в России программы материнского капитала, а с 2012 г. – программ регионального материнского капитала. Эти меры дополняли друг друга в части стимулирования рождаемости вторых и последующих детей и в определенной степени компенсировали негативные последствия сначала замедления темпов роста уровня жизни населения России, а потом и их снижения. В частности, в период 2008–2012 гг. среднегодовые темпы роста реальных денежных доходов населения снизились до 3–4%, а с 2014 г. и вовсе стали отрицательными.

Вместе с тем различия в уровне жизни населения, по-видимому, обуславливают и существование определенной дифференциации регионов страны по «демографической реакции» их населения на программы материнского капитала. Об этом, в частности, свидетельствуют более низкие темпы роста коэффициентов рождаемости детей различных последовательностей у сельского населения по сравнению с городским в 1999–2016 гг. Данные по уровню жизни в разрезе «город-село» в официальных публикациях Росстата практически не приводятся. Однако результаты научных исследований свидетельствуют, что в период острого кризиса 1990–2000 гг. соотношение реальных среднедушевых денежных доходов сельского и городского населения составляло от 40 до 50%, а после 2000 г. хотя и стало увеличиваться, но к 2012 г. достигло лишь уровня в 60% [35].

В качестве другой причины, обусловившей различия в динамике рассматриваемых коэффициентов рождаемости в городских и сельских поселениях России, специалисты рассматривают *смену установки на рождаемость в городе* [5; 19; 24]. Городское население в последние 20–25 лет все в большей степени склоняется к рождению первого ребенка (и, естественно, последующих детей) в более старших возрастах по причинам, связанным со стремлением сначала обеспечить карьерный рост, достигнуть приемлемого уровня материального благополучия. Этот вывод подтверждает и тот факт, что коэффициент рождаемости женщин в возрастной группе 20–24 года в 2000–2016 гг., т.е. в период роста рождаемости, практически не изменился. Его среднегодовое значение находилось на уровне 90‰. За этот же период коэффициенты рождаемости в возрастной группе женщин 25–29 лет увеличились

примерно на 70% (с 67,3‰ до 112‰), в группе 30–34 лет – более чем в 2,3 раза (с 35,2‰ до 83‰), в группе 35–39 лет – почти в 3,5 раза (с 11,8‰ до 40‰) [7]. В то же время эта установка еще не получила распространения среди сельского населения.

Представленные в *таблице 5* параметры моделей свидетельствуют о *значительном влиянии программы материнского капитала* на рождаемость вторых, третьих и последующих детей в регионах, входящих в оба региональных кластерах. В частности, до введения этой программы в 1999–2006 гг. коэффициенты рождаемости вторых, вторых и последующих детей в среднем за год увеличивались на 0,30 и 0,36 пункта соответственно. Это также свидетельствует о том, что рождаемость третьих и последующих детей в регионах обоих кластеров ежегодно увеличивалась на 0,06 пункта. После 2007 г. в регионах первого кластера коэффициент рождаемости вторых детей в среднем за год стал возрастать на 0,73 пункта, увеличившись по сравнению с предыдущим периодом на 0,43 пункта (коэффициент модели α_3). В регионах второго кластера среднегодовой прирост значения этого коэффициента в 2007–2016 гг. составил 0,68, что больше, чем в предыдущем периоде на 0,38 пункта. Заметим, что коэффициенты рождаемости вторых и последующих детей в рассматриваемых региональных кластерах в 2007–2016 гг. в среднем за год увеличивались на 1,27 и 1,05 пункта соответственно (с учетом коэффициентов α_3). Это, в свою очередь, означает, что среднегодовые приросты коэффициентов рождаемости третьих и последующих детей в 2007–2016 гг. в регионах первого кластера составили 0,54 пункта, а второго кластера – 0,37 пункта. Приведенные данные также свидетельствуют о несколько большей результативности программы материнского капитала в регионах первого кластера по сравнению со вторым.

В целом наибольшая отдача от программы материнского капитала имела место в таких субъектах, как Республика Марий Эл, в Кировской, Омской, Ярославской, Нижегородской областях, где прирост рождаемости вторых и последующих детей за 2007–2016 гг. составил почти 80%.

Отметим, что и в регионах, занимающих последние места по уровню этого показателя (в Республике Башкортостан, Ставропольском крае и Амурской области), за десять лет с 2007 по 2016 г. прирост рождаемости вторых и последующих детей также был достаточно высоким – почти 40%.

Анализ нетипичных регионов показал, что изменения их показателей рождаемости в 1999–2016 гг. существенно отличаются от российских аналогов в сторону более низких темпов их роста за исключением коэффициентов рождаемости третьих и последующих детей (*см. табл. 4 и 6*). В частности, в Ленинградской области и Республике Калмыкии в отличие от других субъектов страны за два рассматриваемых периода даже имело место сокращение рождаемости первенцев.

Т а б л и ц а 6

***Сопоставительный анализ темпов прироста усредненных за периоды
1997–2006 гг. и 2007–2016 гг. стандартизированных
показателей рождаемости в нетипичных регионах с учетом
последовательности рождения детей***

Последовательность рождения	Темп прироста, %		
	Ленинградская область	Республика Дагестан	Республика Калмыкия
Все дети	15,1	11,2	12,0
Первые дети	-6,5	0,7	-20,1
Вторые дети	36,5	14,0	31,6
Третьи и последующие дети	78,3	22,7	85,3

Источник: рассчитано по авторской методике с использованием данных РЭШ [31].

В нетипичных регионах темпы прироста показателей рождаемости вторых детей за рассматриваемые периоды на 33,7%, 74,7% и 42,7% соответственно ниже общероссийских аналогов и даже показателей второго кластера. Лишь темпы прироста коэффициентов рождаемости третьих и последующих детей за рассматриваемые периоды в Ленинградской области и Республике Калмыкии сопоставимы с общероссийским показателем и превышают его значение во втором кластере. Однако в Республике Дагестан темп прироста и этого показателя существенно ниже, чем в других регионах. На наш взгляд, более низкие темпы прироста коэффициентов рождаемости детей различных последовательностей за рассматриваемые периоды в Республике Дагестан по сравнению с другими регионами может быть объяснены приближением уровней этих показателей к их предельным значениям, обусловленным сложившимися в данном регионе нормами демографического поведения. В такой ситуации показатели рождаемости становятся нечувствительными к изменениям условий жизнедеятельности населения и внедрению мер пронаталистской политики. Вместе с тем во всех других регионах страны эти меры, и в частности программа материнского капитала, как показывают полученные результаты, способны принести достаточно существенные эффекты в деле повышения рождаемости уже в ближайшие годы.

* * *

При оценке результативности мероприятий, способствующих переходу населения России от затянувшейся депопуляции к расширенному воспроизводству и в первую очередь стимулирующих повышение рождаемости, могут быть использованы подходы, основанные на сопоставлении уровней и приростов значений показателей рождаемости, зафиксированных в Российской Федерации и ее регионах в прошедшие периоды времени, отличающиеся между собой по составу и интенсивно-

сти уже примененных мер пронаталистской политики. В качестве таких показателей целесообразно использовать повозрастные и специальные коэффициенты рождаемости (в расчете на 1 000 женщин фертильного возраста) детей в порядке их очередности, которые не зависят от возрастной структуры населения. Вследствие этого, измерения таких коэффициентов позволяют не только объективно оценить результативность мер пронаталистской политики, но и их адресность.

Значения и приросты этих коэффициентов, наблюдаемые в Российской Федерации и ее регионах в периоды 1999–2006 гг. и 2007–2016 гг., различающиеся по условиям жизнедеятельности и составу мер стимулирования рождаемости, позволяют сделать определенные выводы в отношении влияния этих факторов на рождаемость.

Использование материнского капитала в качестве меры, стимулирующей рождаемость в РФ, оказало определенное влияние на увеличение рождаемости вторых и последующих детей и практически не повлияло на увеличение рождаемости первенцев. Региональные программы материнского капитала оказали более существенное влияние на увеличение рождаемости третьих и последующих детей.

Результаты сопоставительного анализа значений и тенденций изменчивости коэффициентов рождаемости детей различных последовательностей свидетельствуют также о наличии существенных региональных различий в «демографической» отдаче от материнского капитала.

В качестве основного условия роста рождаемости в стране и во многих ее регионах на современном этапе, по-видимому, следует рассматривать улучшение условий жизнедеятельности населения, в первую очередь повышение его жизненного уровня. Этот вывод обуславливается тем, что значительное снижение рождаемости в стране в последнее десятилетие прошлого века и в 2016–2018 гг. было в немалой степени вызвано именно ухудшением этих условий, а рост рождаемости в 2000–2006 гг. — практически только их улучшением.

Вместе с тем, как показали 2007–2016 гг., рост рождаемости в стране может быть стимулирован и мерами пронаталистской политики, в первую очередь федеральными и региональными программами материнского капитала, оказывающими достаточно существенную материальную поддержку многодетным семьям. Результативность этих программ во многом объясняется существованием в стране значительного количества малообеспеченного населения, для которого эта поддержка является значимой.

Однако основным направлением действия этих программ, введенных в 2007 и 2012 гг., является рост рождаемости вторых, третьих и последующих детей. Такая их адресность в определенной степени исключала из сферы пронаталистской политики рождаемость первых детей, потенциал роста которой является наиболее значительным. В этой связи можно ожидать, что предпринятые правительством страны меры по стимулированию рождаемости первенцев окажут существенное влияние на рост общего уровня рождаемости в стране.

При прогнозировании уровней рождаемости и обосновании мер, способствующих ее повышению в стране и регионах, следует учитывать тот факт, что они формируются под влиянием не только экономических,

но и законодательных мер, определяющих, в частности, нижнюю границу возраста вступления в брак, права на развод и производство аборта, ответственность родителей за содержание детей [8; 18], а также социальных (включая религиозные) норм демографического поведения. В совокупности все эти меры и нормы обуславливают существование стереотипов рождаемости, например, в отношении возраста вступления в брак, рождения первого ребенка, числа детей в семье и т.п.

Эти стереотипы характеризуются в России достаточно значительными региональными особенностями, что является причиной не только расхождений в уровнях рождаемости в отдельных регионах страны, но и проявления эффекта «снижающейся результативности» мер и условий, способствующих ее росту. Этот эффект связывается с возможным снижением приростов уровней рождаемости при их приближении к «стереотипам» даже при существенном улучшении условий жизнедеятельности населения и повышении затрат на ее стимулирование. В частности, такой эффект в определенной степени стал проявляться в Республике Дагестан в 2007–2010 гг. в отношении приростов коэффициентов рождаемости вторых и последующих детей, которые оказались существенно ниже, чем в других регионах России. Однако на современном этапе в большинстве регионов страны условия для проявления таких эффектов еще не сложились, и рост рождаемости в них при низких темпах экономического развития и невысоком жизненном уровне населения, по-видимому, может быть обеспечен усилением мер материальной поддержки, наиболее значимыми среди которых являются программы материнского капитала. При этом расходы на региональные варианты этой программы должны определяться с учетом реакции на них коэффициентов рождаемости третьих и последующих детей в каждом из регионов страны.

Дальнейшие направления исследований по повышению качества оценок результативности программ материнского капитала и других мер пронаталистской политики могут быть связаны с разработкой эконометрических многофакторных моделей, описывающих закономерности изменчивости потенциала рождаемости населения России и ее регионов, отражаемого повозрастными коэффициентами рождаемости детей различной последовательности в зависимости от разноплановых условий жизнедеятельности.

Список литературы

1. *Balbo N., Billari F.C., Mills M.* Fertility in Advanced Societies: A Review of Research // *European Journal of Population*. 2013. Vol. 29. N 1. P. 1–38. DOI: 10.1007/s10680-012-9277-y.
2. *Mackenbach J.P., McKee M.A.* Comparative Analysis of Health Policy Performance in 43 European Countries // *The European Journal of Public Health*. 2013. Vol. 23. N 2. P. 195–201. DOI: 10.1093/eurpub/cks192.
3. *Gender Statistics* // *The World Bank*. URL: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=gender-statistics>
4. *Архангельский В.Н., Иванова А.Е., Рыбаковский Л.Л.* Результативность демографической политики России М.: Экон-Информ, 2016. 307 с.

5. Вишневский А.Г. Демографический прорыв или движение по кругу? // Демоскоп Weekly. 2012. № 533–534. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2012/0533/tema05.php>
6. Тихомиров Н.П., Тихомирова Т.М. Оценка и управление потенциалом воспроизводства населения России // Федерализм. 2019. № 3 (95). С. 51–71.
7. Возрастные коэффициенты рождаемости. Демографический ежегодник России. 2017 // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B17_16/Main.htm
8. Римашевская Н.М. Три предложения по совершенствованию демографической и семейной политики // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. № 6 (30). С. 127–132.
9. Попова Л.А. Современная российская демографическая политика в области рождаемости: результаты и направления совершенствования // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 2 (44). С. 79–93. DOI: 10.15838/esc. 2016.2.44.5.
10. Schultz T.P. Population Policies, Fertility, Women's Human Capital, and Child Quality // Handbook of Development Economics. 2007. Vol. 4. P. 3249–3303. DOI: 10.15185/izawol.228.
11. Mills M., Rindfuss R.R., McDonald P., Te Velde E. Why do People Postpone Parenthood? Reasons and Social Policy Incentives // Human Reproduction Update. – 2011. Vol. 17. N 6. P. 848–860. DOI: 10.1093/humupd/dmr026.
12. Sági J., Lentner C. Certain Aspects of Family Policy Incentives for Childbearing – A Hungarian Study with an International Outlook // Sustainability. 2018. Vol. 10. N 11. P. 3976. DOI: 10.3390/su10113976.
13. Gauthier A.H., Hatzius J. Family Benefits and Fertility: An Econometric Analysis // Population studies. 1997. Vol. 51. N 3. P. 295–306. DOI: 10.1080/0032472031000150066.
14. Ouedraogo A., Tosun M.S., Yang J. Fertility and Population Policy // Public Sector Economics. 2018. Vol. 42. N 1. P. 21–43. DOI: 10/3326/pse/42/1/2.
15. Кучмаева О.В. Возможности статистики в оценке эффективности социальных проектов // Статистика и экономика. 2010. № 5. С. 96–103.
16. Воронина Е.В., Пупышев А.В. Исследование эффективности исполнения государственной программы на региональном уровне // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2012. № 4 (14). С. 112–120.
17. Тихомиров Н.П. Идентификация и управление режимом воспроизводства населения // Социологические исследования. 2016. № 6 (386). С. 41–48.
18. Елизаров В.В. Демографические и экономические аспекты поддержки семей с детьми // Уровень жизни населения регионов России. 2011. № 8. С. 78–92.
19. Захаров С.В. Скромные результаты пронаталистской политики на фоне долговременной эволюции рождаемости в России // Демографическое обозрение. 2016. Т. 1. № 3. С. 6–38.
20. Фабиан С., Юрко А.В. Оценка влияния политики материнского капитала в России // Демографическое обозрение. 2015. Т. 2. № 3. С. 30–68.
21. McDonald P. Sustaining Fertility through Public Policy: The Range of Options // Population. 2002. Vol. 57. N 3. P. 417–446. DOI: 10.3917/popu.203.0423.
22. Del Boca D., Pasqua S., Pronzato C. Motherhood and Market Work Decisions in Institutional Context: a European Perspective // Oxford Economic Papers. 2008. Vol. 61. N 1. P. i147–i171. DOI: 10.1093/oenp/gpn046.
23. Павлов Б.С. Бессонова Т.П. Семейная экономика и материнский капитал как факторы репродуктивного поведения населения на Урале // Экономика региона. 2009. № 2. С. 33–44.
24. Багирова А.П., Шубат О.М. Обзор родительства и его развитие в концепции родительского труда // Социологические исследования. 2014. № 4 (360). С. 103–110.

25. Кулигина М.В., Комарова И.А., Карнеева Л.В., Бирина Н.А. Характеристика репродуктивных ориентаций и репродуктивного поведения женщин в период реализации государственных мер по стимулированию рождаемости // *Современные проблемы науки и образования*. 2012. № 6. С. 277–285.

26. Мухин А.А. Применение методов статистического моделирования в оценке факторных зависимостей численности населения Российской Федерации // *Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право»*. 2016. Т. 26. № 3. С. 29–39.

27. Бурханова Ф.Б. Семейная политика в России и Башкортостане в оценках экспертов // *Социальная политика и социология*. 2010. № 8 (62). С. 136–155.

28. Афанасьев В.С. Эффективность семейно-демографической политики в России и Республике Мордовия // *Российский и зарубежный опыт реализации магистерских программ по направлению подготовки «Социальная работа»*. Саранск: ИП «Афанасьев В.С.», 2015. С. 155–164.

29. Тихомирова Т.М., Сукиасян А.Г. Влияние факторов социального неблагополучия на оценки человеческого потенциала в регионах России // *Федерализм*. 2018. № 2 (90). С. 64–78.

30. Borodina E., Rotkirch A., Temkina A., Zdravomyslova E. Using Maternity Capital: Citizen Distrust of Russian Family Policy // *European Journal of Women's Studies*. 2016. Vol. 23. N 1. P. 60–75. DOI: 10.1177/1350506814543838.

31. Россия и регионы, по порядку рождения, пятилетние возрастные группы, 1989–2014, 2015–2019 // Центр демографических исследований Российской экономической школы. URL: http://www.demogr.nes.ru/index.php/ru/demogr_indicat/data

32. Уровень жизни населения. Российский статистический ежегодник. 1995: Статистический сборник / Госкомстат России. М., 1995. 976 с.

33. Уровень жизни населения. Российский статистический ежегодник. 2000: Статистический сборник / Госкомстат России. М., 2000. 644 с.

34. Реальные располагаемые денежные доходы населения, в процентах к предыдущему году. Основные показатели уровня жизни населения России. 2018 // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://gks.ru/bgd/regl/b18_13/Main.htm

35. Бобков В.Н., Елизаров В.В., Джанаева И.А. и др. Методологические основы разработки региональных программ демографического развития с учетом региональных особенностей // *Уровень жизни населения регионов России*. 2013. № 1 (179). С. 10–17.

EVALUATION OF THE IMPACT OF MATERNITY CAPITAL IN RUSSIAN REGIONS

Effectiveness of measures of pronatalist policy, in particular, maternity capital, in Russia and its regions depends on the estimators of their recent impact. The article considers approaches to evaluating the effectiveness of the most significant measure of stimulating fertility in Russia and its regions – the maternal capital program, based on methods of comparative analysis and modelling of patterns of fertility rates by birth order from 1999 to 2006 – before the introduction of the maternal capital program, and during the periods of its state and regional versions – after 2007 and 2012, respectively. During the study the set of factors, that characterize the conditions of life in the country during these periods, were taken into account, which have an impact on the fertility rate, such as: the standard of living, social tension, etc. An initial data on the levels of age-related fertility rates of all, first, second, third and subsequent children in 39 regions of Russia was gathered from the Russian School of Economics. Data, reflecting the costs of maternal capital programs,

living conditions in the country and its regions, was gathered from Rosstat, as well as the results of population surveys on the reasons for making decisions about the birth of a child, and other resources were used. The results, presented in the article, indicate, that the state program of maternal capital has more influence on the increase in the fertility rate of second children, while regional programs – affected on the fertility rate of third and subsequent children. There were two groups of regions determined, that differ in the response of their population's demographic behavior to state and regional maternal capital programs in the current conditions of life. The obtained set of time series models with a variable structure, describing patterns in the order-related fertility rates in the regions of these groups in the considered time periods, indicate an increase in regional differentiation in terms of fertility.

Keywords: clusters of regions, maternal capital, the sequence of childbearing, region, the impact of pronatalistic policy, standard structure of the female population, the growth rate of age-related indicators of fertility, statistical research, econometric modelling

JEL: J11, I38, H53, C53, R19

Дата поступления — 26.01.2020 г.

ТИХОМИРОВА Татьяна Михайловна

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры математических методов в экономике;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.

e-mail: t_tikhomirova@mail.ru

ТИХОМИРОВ Николай Петрович

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой математических методов в экономике;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.

e-mail: Tikhomirov.NP@rea.ru

ТИХОМИРОВА Tatiana M.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Professor of the Department of Mathematical Methods in Economics;

Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Plekhanov Russian University of Economics» / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.

e-mail: t_tikhomirova@mail.ru

ТИХОМИРОВ Nikolay P.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of the Department of Mathematical Methods in Economics;

Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Plekhanov Russian University of Economics» / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.

e-mail: Tikhomirov.NP@rea.ru

Для цитирования:

Тихомирова Т., Тихомиров Н. Оценка результативности программы материнского капитала в регионах России // Федерализм. 2020. № 1. С. 5–26.

Александр ВИЛЕНСКИЙ

ОТ СВОБОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН К ТЕРРИТОРИЯМ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ

Становление системы зон со специальными режимами хозяйствования происходит в России поэтапно. Начало рациональному упорядочиванию деятельности этих зон положил Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 № 116-ФЗ. Реальная практика работы особых экономических зон выявила позитивные и негативные моменты в их деятельности. Она позволила перейти к нормативно-правовой подготовке территорий опережающего социально-экономического развития как институту, более адекватному нынешнему состоянию экономик российских регионов. Принятие федерального закона о таких территориях в 2014 г., их апробирование на территории Дальнего Востока позволило перейти к их созданию, распространению по всей территории страны. В статье сделан вывод, что сегодня они не стали и не могут стать региональными локомотивами социально-экономического развития страны. Они пока выполняют второстепенные функции в достижении стратегических целей социально-экономического развития России. Но функции важные, позитивно воздействующие на региональное развитие. Предстоит серьезная работа по мониторингу их эффективности, по улучшению нормативно-правовой базы российских зон со специальными режимами хозяйствования, по увязыванию их приоритетов с приоритетами социально-экономического развития регионов.

Ключевые слова: инвесторы, кластеры, особые экономические зоны, полюса роста, рабочие места, регионы, территории опережающего социально-экономического развития

JEL: H11, R12, R50

В настоящее время в нашей стране действует более ста территорий опережающего социально-экономического развития (далее – ТОР), девятнадцать из которых расположены на Дальнем Востоке. В феврале 2019 г. председатель Правительства России подписал Постановление Правительства о создании в России четырнадцати новых ТОРов: 11 из них будут образованы в моногородах, еще три – в закрытых административно-территориальных образованиях [1].

Подписание этого Постановления произошло вскоре после произошедшей в августе 2018 г. отмены введенного в 2016 г. по поручению Президента РФ моратория на создание особых экономических зон

(далее – ОЭЗ). Заметим, что еще в сентябре 2018 г. Великий Новгород, Нижний Новгород и Республика Татарстан выразили желание создать на своей территории именно ОЭЗ [2]. Желания эти пока ни во что не воплотились. Однако они указывают на востребованность проектов создания зон со специальными режимами хозяйствования.

Территории, или зоны, со специальными условиями хозяйствования, формируемые на территории России, относятся к числу заимствованных рыночных институтов. Их формирование должно обеспечить решение рыночными средствами целого ряда задач пространственного развития, включая отраслевые и чисто региональные проблемы. В их числе – привлечение производств, инвестиций, новых товаров, создание рабочих мест, формирование точек роста, вывод региона из депрессивного состояния, обеспечение выхода на новые рынки сбыта и т.д. Анализ мирового опыта использования данного института показывает, что его грамотное использование в качестве инструмента государственного регулирования и управления социально-экономическими процессами позволяет достичь положительных результатов.

Мировой опыт

Новая история создания такого рода территорий берет свое начало с формирования зоны свободной торговли на Гибралтаре (1704 г.), в Сингапуре (1819 г.) и в Копенгагене (1891 г.). Считается, что первая современная зона со специальными режимами хозяйствования была создана в Шэнноне (Ирландия) в 1959 г. как беспошлинная промышленная зона с хорошим транспортом и логистикой. Ее создание крайне благоприятно повлияло на социально-экономическое развитие всего этого ирландского региона. В последующие годы эта зона стала своего рода образцом успеха для создания аналогичных территорий по всему миру.

Число зон с особыми условиями хозяйствования исчисляется тысячами. Они имеют разную специализацию, разную инфраструктуру. Большинство из них, будучи нацелены на стимулирование главным образом внешнеэкономической деятельности, лишь ограничено связаны с развитием внутренней экономики.

Так, можно выделить зоны свободной торговли, порто-франко, зоны внешней торговли, зоны экспортного производства (комплексные и узко специализированные), особые таможенные склады и т.д. Вместе с тем имеются зоны со специальными режимами хозяйствования, которые, хотя и связаны с внешнеэкономической деятельностью, однако нацелены и на внутреннюю экономику, на региональное развитие. К числу таких зон относятся особые (специальные) экономические зоны.

В качестве примера особых экономических зон обычно приводится опыт Китая, где в 1980 г. была создана первая подобная зона Шэньчжэнь. В ней предусматривались благоприятные условия для ведения предпринимательской деятельности, введены всевозможные льготы и преференции в отношении как национальных компаний, так и иностранных субъектов хозяйствования, иностранных инвесторов. Благодаря функционированию этой зоны на месте рыбацкого поселка

вырос крупный промышленный город, создан финансовый центр мирового масштаба [3].

На территории зоны работает более 140 крупнейших транснациональных компаний. Среди них такие крупные иностранные инвесторы, как *Epson*, *Wal-Mart* и *IBM*, *Toshiba*, *Sony*.

Интересно то, что в особую (специальную) экономическую зону Шэньчжэнь входят более ста зон национального значения с льготными условиями хозяйствования. В их числе – зоны технологического развития, зоны развития высоких технологий (имеются ввиду инновационные центры, технопарки и т.п.), зоны приграничного сотрудничества, зоны экспортного производства, свободные экономические зоны. Все они скоординировано сотрудничают друг с другом, порождая большой синергетический эффект [3].

Зона Шэньчжэнь, как и другие аналогичные китайские зоны, послужила мостиком для перехода от неэффективной, неоднократно порождавшей голод в стране командно-плановой системы хозяйствования к экономике, организованной на планово-рыночных началах. Здесь внедрялись и отрабатывались рыночные механизмы хозяйствования, шел поиск наиболее адекватных национальной специфике механизмов ведения экономической деятельности.

В настоящее время в Китае действуют пять основных особых (специальных) экономических зон: Чжухай, Шэньчжэнь, Сямэнь, Шаньтоу, Хайнань. Новый район Пудун (Шанхай), по сути, является шестой такой зоной. Их деятельность органично вписывается в общекитайскую национальную экономику и вносит немалый вклад в экономический рост страны.

На сегодняшний день зоны со специальными условиями хозяйствования созданы в США, Японии, Великобритании, Италии, Франции, Испании, Нидерландах, Бельгии, Республике Корея и в десятках других стран. При этом обращает на себя внимание разное предназначение таких зон в развитых странах, с одной стороны, и странах с развивающимися рынками – с другой. Если в развивающихся странах они более всего ориентированы на *привлечение иностранных инвестиций*, на содействие выводу отечественных товаров на мировые рынки, на завоевание новых позиций в мирохозяйственном пространстве, то в развитых странах эти зоны более всего ориентированы на *решение региональных и общенациональных экономических проблем собственными силами*. Конечно, зоны со специальными режимами хозяйствования и в развивающихся странах служат источником экономического роста, становления новых отраслей, повышения благосостояния населения. Но залогом всего этого как раз служит всяческая активизация, стимулирование внешнеэкономической деятельности, привлечение иностранных капиталов и, что чрезвычайно важно, новейших (насколько это возможно) иностранных технологий.

В высокоразвитых же странах создание и развитие таких зон в последние лет сорок направлено главным образом на стимулирование регионального развития. При этом особое внимание уделяется депрессивным территориям (отстающим в развитии или старым промышлен-

ным), поддержке некоторых нужных стране, но «просевших» отраслей, и даже отдельным предприятиям, попавшим в трудное положение. Инвестиционными источниками для этого являются не иностранные, а собственные национальные финансовые ресурсы (или ресурсы того или иного экономического союза), а также государственные дотации.

Главными критериями создания особых экономических зон в высокоразвитых странах являются такие показатели как уровень безработицы, благосостояния и т.п. Иначе говоря, речь идет, как правило, о необходимости исправления социальной ситуации в регионе. Количество таких зон – не очень большое, а их создание рассматривается обычно как вынужденная временная мера. Наличествует четкое понимание того, что льготы одним субъектам хозяйствования в такого рода зонах всегда сопряжены с потерями других субъектов хозяйствования. Нарушается конкуренция, сужаются возможности государственного экономического регулирования и управления социально-экономическими процессами, возникают угрозы дисбалансов в межбюджетных отношениях [4]. Заметим, все сказанное имеет важное значение для понимания сути проблем российских зон со специальными режимами хозяйствования.

Становление зон со специальными режимами хозяйствования в России

Еще в годы перестройки шли дискуссии о необходимости создания особых (специальных) экономических зон китайского образца в СССР, полюсов роста, в частности в республиках Прибалтики. Однако в те годы они так и не были созданы. Поворотной точкой стали 1990–1991 гг., когда, несмотря на отсутствие необходимого законодательного обеспечения, свободные экономические зоны были созданы в Алтайском и Приморском краях, Новгородской, Ленинградской, Калининградской областях, в г. Находке, в г. Выборге, в г. Зеленограде и еще в трех регионах. Создание этих зон не было подкреплено и постановкой каких-либо конкретных целей и задач, которые они призваны были решить. Зато по занимаемой площади (более 1 млн км²) и количеству проживающего на их территории населения (18,5 млн чел.) эти зоны превзошли все взятые в совокупности аналогичные зоны всего мира.

Первым советским законодательным актом о свободных экономических зонах стал вступивший в силу только в сентябре 1991 г. Закон «Об иностранных инвестициях в РСФСР»¹ (незадолго до распада СССР). Одна из его глав касалась свободных экономических зон, и речь в нем шла только о территории РСФСР². Свободным экономическим зонам были предоставлены большие льготы, но все это не спасло СССР от распада. Предусмотренные меры оказались запоздалыми и провальными. В стране лавинообразно нарастал распад системы управления экономикой, всей сложившейся политической системы. Льготы для от-

¹ Закон РСФСР «Об иностранных инвестициях в РСФСР» от 04.07.1991 г. № 1545-1.

² Заметим, этот закон еще долго применялся уже в новой России.

дельных субъектов хозяйствования в этих условиях оказывались инструментом получения сверхдоходов для группы лиц в ущерб общенациональным интересам, инструментом сепаратизма, противостояния одних, тогда еще советских, республик другим таким же республикам.

В 1992 г. произошла ликвидация многочисленных льгот для действовавших на территории России свободных экономических зон. Затем часть льгот была восстановлена. Статус различных по названиям зон со специальными режимами хозяйствования охватил треть территории страны. Хотя в обосновании создания таких зон нередко присутствовало упоминание полюсов роста по Ф. Перру, основной смысл этих зон составляла борьба за льготы от федерального правительства в условиях происходящего тогда распада единого экономического пространства.

Недееспособность таких зон в полной мере проявила себя с середины 1990-х гг. Первоначальный замысел, ради которого создавались свободные экономические зоны — стимулирование развития отраслей и территорий, привлечение иностранных инвестиций и технологий — был *практически утерян*. В большинстве своем они работали как офшоры. К 2004 г. в стране номинально числилось 24 зоны со специальными режимами хозяйствования. Наряду со свободными таможенными зонами (в частности, Шереметьево-Москва и в Санкт-Петербурге) появились зоны с названием «особые экономические зоны» — г. Находка и Сахалин, парки высоких технологий в Калининградской области и в Зеленограде [5].

Более 10 лет, начиная с 1992 г., в российской системе зон со специальными режимами хозяйствования наблюдался процесс, который можно охарактеризовать как *организационную чехарду в пользу определенных групп персоналий*. Стране эти зоны приносили преимущественно убытки.

Более или менее устойчивое положение в тот период получили такие зоны как закрытые административно-территориальные образования (далее — ЗАТО). Уже в 1992 г. был принят закон «О закрытом административно-территориальном образовании»³. Он касался территориальных объектов Министерства обороны РФ и Министерства атомной промышленности РФ. Закон обеспечивал не только режимы секретности, финансирования, решения базовых социальных проблем, но и внедрение рыночных механизмов в виде льгот для разрешенной предпринимательской деятельности как одного из финансовых источников функционирования ЗАТО. Заметим, что до сих пор обнаруживаются предпринимательские структуры, включая нефтяников, которые пользуются этими льготами. ЗАТО также использовались и используются для минимизации контроля (со ссылкой на общую секретность) со стороны проверяющих органов за теми предпринимательскими организациями, которые в них зарегистрированы.

Еще одной относительно устойчивой российской зоной со специальными режимами хозяйствования можно считать наукограды.

³ Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 г. № 3297-1.

Они появились много десятилетий назад в СССР, но были сохранены и в современной России. В 1999 г. был принят федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации»⁴. Наукоградам также были даны льготы, предусмотрено государственное финансирование в рамках целевых программ. Их льготами, наверняка, какие-то организации пользовались неправомерно, но благодаря существованию таких зон удалось хотя бы частично спасти и даже преумножить тот научный потенциал, который был создан еще в СССР. Точно так же, как ЗАТО смогли сохранить, хотя бы частично, советский оборонный потенциал. Не секрет, что основы для российских инноваций в большой мере по-прежнему создаются в наукоградах.

Значительный перелом ситуации с российскими зонами со специальными режимами хозяйствования произошел в 2005 г. в связи с принятием закона об особых экономических зонах РФ⁵. При этом термин «свободные экономические зоны» был выведен из внутрироссийского нормативно-правового оборота.

В этом Федеральном законе были прописаны цели создания особых экономических зон: развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развитие туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработка технологий и коммерциализация их результатов, производство новых видов продукции.

Законодательно закреплено четыре типа особых экономических зон, которые могут создаваться в Российской Федерации: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые.

Резиденты ОЭЗ разных типов получают свои, частично отличные друг от друга, наборы льгот и преференций. Правда и эти наборы являются «рамочными».

Очевидно, что при формировании законодательных основ особых экономических зон основной упор был сделан на кластерном подходе. Группы однородных предприятий, локализованные на определенной территории, должны были получить импульс ускоренного развития при помощи льгот и государственной поддержки, в первую очередь создания и развития инфраструктуры, а также за счет привлечения иностранных инвесторов, активизации внешнеторговой деятельности.

К настоящему времени в России функционируют созданные на основе Постановлений Правительства РФ следующие ОЭЗ:

- 10 промышленно-производственных ОЭЗ (в т.ч. ОЭЗ «Липецк» в Липецкой области, ОЭЗ «Алабуга» в Республике Татарстан, ОЭЗ «Титановая долина» в Свердловской области);
- 6 технико-внедренческих ОЭЗ (в т.ч. ОЭЗ «Дубна» в Московской области, ОЭЗ «Иннополис» в Республике Татарстан, ОЭЗ «Зеленоград» в г. Москве);

⁴ Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ.

⁵ См.: Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ.

- 7 туристско-рекреационных зон (в т.ч. ОЭЗ «Ворота–Байкала» в Иркутской области, ОЭЗ «Архыз» в Зеленчукском районе Карачаево-Черкесской Республики, ОЭЗ «Бирюзовая Катунь» в Алтайском крае).

Еще пять ОЭЗ создано на основе отдельных федеральных законов: Республика Крым и город Севастополь, Магаданская область, Калининградская область, свободный порт Владивосток, ИЦ «Сколково» в Московской области.

По данным Министерства экономического развития РФ, за 12 лет работы в ОЭЗ зарегистрировались более 650 резидентов, из которых более 100 компаний с участием иностранного капитала из 35 стран мира. За эти годы общий объем заявленных инвестиций составил более 850 млрд руб., вложенных инвестиций – более 260 млрд руб., было создано более 25 тыс. рабочих мест, уплачено более 67 млрд руб. налоговых и таможенных платежей [6].

Обращает на себя внимание то, что набор льгот ОЭЗ различается не только по группам, но и внутри групп.

Так, находящаяся в группе промышленно-производственные ОЭЗ «Алабуга» обладает такими льготами, как льготы по налогу на имущество, транспортному, земельному налогу, налогу на прибыль, пониженные тарифы страховых взносов. А входящая в ту же группу ОЭЗ «Лотос» (Наримановский район Астраханской области) – только пониженными тарифами страховых взносов [7] (т.е. *набор льгот для российских ОЭЗ устанавливается индивидуально*).

О неэффективности действующих механизмов говорит, в частности, то, что уже немало российских особых зон было ликвидировано. Так, в 2016 г. председатель Правительства РФ подписал Постановление о прекращении деятельности восьми неэффективно функционирующих ОЭЗ в Ставропольском, Хабаровском, Приморском и Краснодарском краях, Мурманской области, Республиках Алтай, Адыгея и Северная Осетия – Алания. За три года с момента их создания не было заключено ни одного соглашения о ведении деятельности [8]. Высказывалась критика деятельности и других ОЭЗ. Их называли «черными дырами» для бюджетных средств, отмечалось массовое нецелевое использование бюджетных средств, льгот и т.п. Тогда же по поручению Президента РФ был введен уже упомянутый мораторий на создание новых ОЭЗ. С 2006 г. по 2018 г. на 33 ОЭЗ было потрачено 186 млрд руб., 24 млрд руб. из них не были использованы, налоговые и таможенные платежи из самих зон за это время составили 40 млрд руб. Создание одного рабочего места в ОЭЗ обошлось бюджету в 10 млн руб. (средняя зарплата в РФ за 25 лет) [9].

В 2019 г. была принята новая методика оценки их деятельности, и были высказаны предложения провести их дальнейшее сокращение за счет тех ОЭЗ, деятельность которых не соответствует положительным параметрам новых подходов в оценке их эффективности⁶.

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 23.09.2019 г. № 1240 «Об утверждении методики оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития, за исключением территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)».

Представителями Министерства экономического развития РФ высказывалось предложение о передаче всех ОЭЗ в ведение региональных властей, если последние на это согласятся. В случае их несогласия находящиеся на территориях зоны должны быть ликвидированы.

Ко всему сказанному следует добавить, что в 2018 г. было официально объявлено о готовящейся ликвидации Госкомпании по управлению особыми экономическими зонами РФ с целью поэтапной передачи ее полномочий регионам. Но главное — это проведение унификации оценок деятельности ОЭЗ с оценками деятельности территорий опережающего социально-экономического развития.

Территории опережающего социально-экономического развития

Территории опережающего социально-экономического развития были введены в российскую хозяйственную практику в конце 2014 г. в качестве улучшенного варианта ОЭЗ. К тому времени накопилось множество претензий к ОЭЗ. ТОРы были введены федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ. Согласно закону, ТОРы — это часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения⁷.

Согласно объявленной цели создания ТОРов, они должны стать одновременно и *точками роста*, ориентированными на внутренний рынок, и *кластерами* в широком понимании этого термина, и *институтами развития*. Однако изначально предполагалось, что ТОРы — это специфические точки роста и институты развития, которые, во всяком случае на первых стадиях своего становления, должны играть роль инструмента подъема территорий, находящихся в плохом или даже просто депрессивном положении. Таких территорий в России чрезвычайно много. В самом законе прописано, что создание ТОРов в первые годы действия закона возможно только на Дальнем Востоке и в моногородах⁸.

Отметим, что такая направленность ТОРов как раз и заставляет региональные власти более или менее крепких в социально-экономическом плане регионов ходатайствовать перед федеральным центром о создании у себя казалось бы отживших ОЭЗ, а не ТОРов. Добавим к этому, что ТОРы на порядок более регламентированы, их нормативно-

⁷ См.: Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ.

⁸ По поводу моногородов в 2015 г. было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&№d=102374645>

правовая база на порядок шире, чем у ОЭЗ. Так, при создании ТОРов, в частности в моногородах, утверждается перечень видов деятельности, требования к резидентам, минимальное количество создаваемых новых рабочих мест, объем минимальных капитальных вложений и т.д. Правоведы и многие исследователи обычно этот факт трактуют как весьма положительный. Региональные власти же такая регламентация пугает. В определенных случаях ОЭЗ для них предпочтительнее с точки зрения *минимизации контроля*.

Привлекательным фактором при выборе между ОЭЗ и ТОР как для региональных властей, так и потенциальных резидентов является наличие таможенных преференций в ОЭЗ, которые не предусмотрены в ТОРах.

К настоящему времени сложилось понимание формальных отличий ТОРов и ОЭЗ (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Краткое сопоставление ОЭЗ и ТОРов

Критерий	ОЭЗ	ТОР
Цели создания	Развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развитие туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработка технологий и коммерциализация их результатов, производство новых видов продукции	Формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечение ускоренного социально-экономического развития, создание комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения
Срок	49 лет	70 лет
Инициатор создания	Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации совместно с исполнительно-распорядительным органом муниципального образования	Уполномоченный федеральный орган по согласованию с соответствующими высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления
Границы	Границы особой экономической зоны образуют земельные участки, находящиеся в государственной, муниципальной или частной собственности и отведенные под создание ОЭЗ	На территории муниципального образования или территориях нескольких муниципальных образований в границах одного субъекта Российской Федерации

Источник: [10].

ТОРы обладают рядом крупных преференций и льгот. Некоторые из них зависят от решений региональных органов власти. Рассмотрим их на примере Республики Татарстан (см. табл. 2).

Из данных, приведенных в таблице 2, следует вывод о *значительном превосходстве ТОРов над ОЭЗ в плане льгот и преференций*. Относительно слабая вовлеченность российских регионов и субъектов хозяйствования во внешнеторговые операции делает ставку на ТОРы почти безальтернативной. Подтверждением этому служит значительное количественное превосходство ТОРов над ОЭЗ по всей стране.

Т а б л и ц а 2

Налоговые льготы и преференции для резидентов территорий опережающего социально-экономического развития и особых экономических зон Республики Татарстан, в %

Наименование льготы или преференции	ОЭЗ Промышленно- производственного типа «Алабуга»	ТОСЭР Н. Челны	Без льгот
Налог на прибыль	2–13,5	0–5	20
в том числе			
Российская Федерация	2	0	2,0
Республика Татарстан	0–13,5	5	18,0
Налог на землю (муниципальное образование)	0	0	в среднем 1,5
Налог на имущество (Республика Татарстан)	0	0	2,2
Страховые взносы в гос. внебюдж. фонды (РФ)	30	7,6	30
в том числе			
Пенсионный фонд	22,0	6,0	22,0
Фонд социального страхования	2,9	1,5	2,9
Фонд обязательного медицинского страхования	5,1	0,1	5,1
Таможенные платежи (пошлины)	0	взимаются	взимаются

Источник: [11].

Существенно то, что в 2019 г. председателем Правительства подписано подготовленное Минвостокразвития России ранее упомянутое Постановление, в котором определена методика оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности ТОР, за исключением ТОР, созданных в моногородах⁹. В документе определены показатели, которые будут использоваться для оценки и мониторинга, а также критерии, при выполнении которых ТОР будет признаваться эффективной.

Так, эффективность будет оцениваться с учетом соотношения частных и бюджетных инвестиций, стоимости для федерального бюджета создания одного нового рабочего места, степени выполнения обязательств по заключенным соглашениям между управляющими компаниями и резидентами ТОР (в процентном выражении), объема добавленной стоимости, создаваемой резидентами ТОР, на 1 руб.

⁹ Постановление Правительства РФ от 23.09.2019 № 1240 «Об утверждении методики оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития, за исключением территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_334390/

бюджетных инвестиций. ТОР будет признаваться эффективной, если одновременно будут выполнены любые три из установленных критериев [12].

ТОРы созданы и создаются уже не только на Дальнем Востоке и в моногородах, но и во Владимирской, Челябинской, Пензенской, Ивановской, Новосибирской, Оренбургской, Саратовской, Кировской, Ленинградской, Белгородской, Костромской, Курганской, Белгородской, Ульяновской, Ростовской, Тамбовской областях, в Алтайском крае, в Республике Татарстан, в Дагестане, Республике Коми, Карелии, в Башкирии, Красноярском крае. Официальная методика оценки эффективности деятельности только принята, но по предварительным данным их эффективность выше, чем эффективность ОЭЗ.

Проблемы особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития

По данным статистики, предоставленной в Минвостокразвития и Минэкономразвития, за четыре года своего существования ТОРы привлекли 375,4 млрд руб. инвестиций. Это на 12 млрд руб. больше, чем ОЭЗ за свою 14-летнюю историю [13]. Это подтверждает формальное превосходство ТОРов над ОЭЗ. Но отметим, что имеются и примеры удачного функционирования ОЭЗ. Более или менее хорошо развивается промышленно-производственная группа ОЭЗ в Липецкой, Самарской области и в Республике Татарстан, технико-внедренческие ОЭЗ в Московской области, в Москве, в Санкт-Петербурге (т.е. там, где ранее сложилось промышленное ядро и имеются крупные научные центры).

При этом еще до принятия ранее упомянутой методики оценки эффективности ТОРов найдены случаи их низкой эффективности. Например, проверка Счетной палаты РФ территории опережающего социально-экономического развития в закрытом городе Сарове Нижегородской области выявила риски для остальных аналогичных российских ТОРов. Из 20 заявленных резидентов аудиторы Счетной палаты нашли в Сарове одну «дочку», учрежденную управляющей компанией ТОСЭР, и непригодные для бизнеса площадки [14]. Счетной палатой выявлены нарушения и в работе территории опережающего развития «Большой Камень» в Приморском крае [15].

Таким образом, как у ОЭЗ, так и у ТОРов существует большое количество проблем, в т.ч. общих.

ТОРы и ОЭЗ обвиняют прежде всего в том, что они так и *не стали региональными локомотивами социально-экономического развития страны*. Но могли ли они ими стать? Следует исходить из начальных условий их создания. Так, произошедшая еще в 1990-е гг. на Дальнем Востоке реальная потеря многих отраслей никак не может быть быстро компенсирована созданием зон со специальными режимами хозяйствования. Время и расходы на их воссоздание, да еще и на новой технологической основе, намного превышают потенциально необходимые объемы затрат на их изначальное сохранение.

О затратах следует сказать особо. Постоянно указывается на очень большие сроки даже предполагаемого возврата затрат при создании таких зон. Но ведь ОЭЗ и ТОРа́м был предан статус «институтов развития». Формально, институты развития предназначены для решения проблем, которые не могут быть оптимальным образом реализованы с помощью рыночных механизмов («провалы рынка»), в т.ч. для обеспечения устойчивого экономического роста и диверсификации экономики. Будучи институтами развития, такие зоны в принципе не предназначены для быстрой самоокупаемости. Перед ними ставятся вполне конкретные цели, как правило, не сводящиеся к самоокупаемости. Формирование импульса для воссоздания потерянных и создания новых отраслей, улучшения социально-экономической обстановки в регионе, в т.ч. через создание новых рабочих мест по своей долгосрочной народнохозяйственной значимости на порядок превосходит значимость быстрой коммерческой самоокупаемости.

Иначе говоря, финансовая результативность деятельности институтов развития, включая ОЭЗ и ТОРа́, не является главным показателем их деятельности. Она вторична. Но именно с ней, точнее с финансовыми провалами, связана основная и весьма болезненная их критика.

Основная критика ОЭЗ и ТОРа́ идет от Счетной палаты РФ и от структур Общероссийского Народного Фронта. Среди экспертов широко распространено мнение, что немалые средства, выделяемые государством на развитие, в реальности расходуются на аппарат самих институтов развития.

Счетная палата неоднократно указывала на то, что декларируемые цели ОЭЗ и ТОРа́ оказываются недостижимыми, причем на фоне крупных, во многие десятки миллиардов рублей, государственных вложений в эти институты.

Со своей стороны, представители Министерства экономического развития РФ считают, что еще рано оценивать результативность рассматриваемых институтов. Ответ странен хотя бы тем, что ОЭЗ существуют в нашей стране уже более 10 лет. Часть из них, как уже отмечалось, ликвидирована в связи с непродуктивностью, а в 2016 г. был введен мораторий на создание новых таких зон.

Наряду с темой провалов, низкой народнохозяйственной эффективности наличествует целый спектр проблем функционирования зон со специальными режимами хозяйствования. Существенная часть таких проблем ОЭЗ четко изложена в работе О. Кузнецовой.

1. Необоснованное завышение стоимости проектов (заметим, правда, в конечном счете реальные затраты превышают даже завышенные расходы, заложенные в проект); срыв сроков освоения бюджетных средств, в т.ч. из-за перевода полученных от государства средств (федеральных инвестиций) на счета госкомпаний, ответственных за их освоение. Последнее, как хорошо известно, позволяет руководству госкомпаний получать от банков доход от хранения таких средств, используемый обычно на нужды аппарата управления госкомпаниями, на его персоналии. Сама процедура отбора проектов ОЭЗ нетранспарентна, запутана и не вызывает доверия.

2. Упор в организации ОЭЗ на развитие отраслей, а не регионов породил противоречия в отношениях между федеральным центром и регионами. ОЭЗ вплоть до последнего времени управлялись преимущественно федеральными структурами, и только сейчас идет процесс передачи управления ОЭЗ региональным органам власти, которые в гораздо большей степени заинтересованы в получении реальных результатов работы ОЭЗ.

3. Дублирование ОЭЗ схожих по своей сути инструментов федеральной инвестиционной политики со всеми вытекающими негативными последствиями (включая запутанность системы поддержки для инвесторов) [16].

К этому следует добавить такие проблемы ОЭЗ, как слабое привлечение в зоны иностранных резидентов с их финансами и новыми технологиями; недостаточно четкую постановку целей и задач создания и развития ОЭЗ в интересах страны и конкретной территории; потребность в подготовительном периоде в несколько лет для отбора инвестиционных проектов, а также для создания технической инфраструктуры будущей зоны.

Особо следует остановиться на вопросе *привлечения рабочей силы*. Нередко оказывается, что в ОЭЗ наиболее рационально использовать именно иностранных специалистов и рабочих с должной квалификацией, нежели готовить собственных, способных работать на технологически продвинутых предприятиях. Недостаточное сотрудничество с учебными заведениями приводит к преимущественному использованию иностранной рабочей силы, в ущерб подготовке собственных кадров. Это очень существенный изъян, подрывающий значимость зон как инструмента создания новых рабочих мест. Местные жители не получают эти места. В проектах ОЭЗ заметен слабый учет региональной специфики, особенно ее социальных моментов: уровня доходов местного населения, его профессиональной ориентации и т.п.

Еще одним существенным изъяном ОЭЗ следует признать то, что льготность для резидентов зон *ставит в ущербное положение всех прочих субъектов хозяйствования*, работающих в той же отрасли. Заметим, эта проблема вовсе не российская. Она появляется во всех странах, создающих зоны со специальными режимами хозяйствования. Далее, особые экономические зоны накладывают на региональные и местные органы власти дополнительные расходы, средств на которые, особенно на муниципальном уровне часто не хватает. Существующая система межбюджетных отношений неспособна решить эту проблему. Наконец, следует упомянуть экологические проблемы функционирования ОЭЗ, вследствие которых на региональные и местные органы власти ложатся дополнительные затраты по устранению, если до этого доходит, нанесенного резидентами зоны экологического ущерба.

Перечисленные проблемы особых экономических зон не снимаются в рамках механизмов территорий опережающего развития. В рамках ТОРов противоречие между новыми, получающими льготы предприятиями, и старыми, льгот не имеющими, проявляется сильнее,

нежели в условиях ОЭЗ. Результатом массового привлечения граждан Китая к работе ТОРов на Дальнем Востоке стало столь же массовое лишение местных жителей рабочих мест. А это вызывает обоснованные опасения чрезмерного увеличения численности граждан соседнего КНР на территории Дальнего Востока, чреватого этническими конфликтами, способными перейти в межгосударственные.

Можно согласиться и с тем, что различные масштабы инвестиционных проектов по ТОРах (в процессе реализации проектов может оказаться, что выживут только те территории, где реализуются крупные промышленные и логистические проекты), отсутствие четкой специализации создаваемых зон (большинство территорий по-прежнему нуждаются в более четкой специализации и в инвесторах, в т.ч. зарубежных, которых необходимо привлекать) мешают продуктивному развитию таких территорий [17].

За руководством ТОРов законодательно закреплены права на изъятие недвижимости и земель в своих интересах у регионов и муниципалитетов. Это право идет вразрез с провозглашенной целью ТОРов способствовать социально-экономическому развитию территорий.

Наконец, анализ показывает, что сами ТОРЫ, их нормативно-правовая база в немалой степени скопированы из опыта высокоразвитых стран¹⁰, где, как уже отмечалось, зоны ориентированы прежде всего на внутренний рынок и направлены на поддержку относительно слабых территорий. Но Россия явно не входит в группу таких стран. Для нее, как страны с развивающимися рынками, было бы рациональнее в большей мере, чем сейчас, ориентировать ТОРЫ на внешнеэкономическую деятельность, на привлечение иностранных инвесторов с их новейшими технологиями (насколько это возможно в условиях западных санкций к нашей стране. Отметим, что зоны со специальными режимами хозяйствования потенциально могут быть инструментом частичного преодоления санкций, в частности через стимулирование в них развития малого бизнеса, под санкции не попадающего. В любом случае санкции не должны быть поводом для скатывания к автаркии).

* * *

Использование институтов особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития в целях возрождения экономики России требует преодоления проблем, выявляемых на базе недавно принятой методики (включая мониторинг) оценки эффективности работы ТОРов, уточнения аналогичной методики работы

¹⁰ Российские чиновники в попытках переноса на российскую почву иностранных институтов чаще всего обращаются к опыту высокоразвитых стран. Подразумевается, что заимствованные институты быстро сделают Россию высокоразвитой страной. Иллюзорность этой позиции наглядно подтверждена многочисленными провалами переноса в нашу страну, например, институтов поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП) высокоразвитых стран. При огромных государственных финансовых вливаниях и организационных усилиях российское МСП десятилетиями пребывает в состоянии застоя, а по основным параметрам значительно отстает даже от развивающихся стран.

ОЭЗ, создания и использования методики оценки эффективности работы ТОРов в моногородах.

Крайне важно наладить контроль за договорами с резидентами, отчетностью, за финансовой деятельностью зон со специальными режимами хозяйствования. Важен контроль за использованием в таких зонах иностранной рабочей силы. Возможно даже установление лимитов на привлечение иностранцев, например в соотношении не более одной трети от общего количества занятых в такой зоне. Необходимо ввести в действие практику установки приоритетов видов деятельности для каждой зоны со специальными режимами хозяйствования, причем как вновь открывающихся, так и уже действующих. Сами эти приоритеты должны быть увязаны с приоритетами развития регионов.

Требуется законодательно установить, и это уже делается, более серьезную, чем ныне, защиту, гарантии для иностранных инвесторов, работающих в зонах со специальными режимами хозяйствования. Напомним, теоретически и практически доказано, что успех таких зон в странах с развивающимися рынками неотделим от успеха или неуспеха в привлечении иностранных инвесторов.

Много предстоит сделать по совершенствованию правового обеспечения рассматриваемых территорий, в т.ч. по вопросам обеспечения экологической защиты территорий. Необходимо сформировать специальные гарантийные инвестиционные фонды, внедрять в работу зон новейшие методы менеджмента. Наконец, предстоит поднять на качественно более высокий уровень информационное обеспечение деятельности зон со специальными режимами хозяйствования с тем, чтобы потенциальные инвесторы могли пользоваться полной информационной базой, позволяющей им оценивать объемы возможных доходов и уровень возможных рисков.

Очевидно, что основные трудности развития таких зон связаны с состоянием организации всей российской экономики, с дееспособностью государства. Не решены проблемы коррумпированности и безнаказанности бюрократии, иррациональности административных барьеров, общего предпринимательского климата. Поэтапное преодоление сложившегося положения, а также провозглашенная Президентом РФ в его Послании Федеральному собранию 2020¹¹ активизация государственного стимулирования экономического роста через расширение внутреннего потребительского спроса реально смогут придать российским зонам со специальными режимами хозяйствования ту значимость, которую они имеют в высокоразвитых и успешных развивающихся странах.

¹¹ Послание Президента Федеральному Собранию 15 января 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

Список литературы

1. В России появятся 14 новых территорий опережающего развития // Российская Газета, 15.02.2019. URL: <https://rg.ru/2019/02/15/v-rossii-poiaviatsia-14-novyh-territorij-operezhaiushchego-razvitiia.html>
2. Эксперт: новые особые экономические зоны могут появиться в восьми субъектах страны. URL: <https://tass.ru/ekonomika/5528039>
3. *Портяков В.Я.* Политика внешнеэкономической открытости в Китайской народной республике: основные итоги и перспективы // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право.* 2019. Т. 12. № 1. С. 44–68.
4. Уязвимость зон свободной торговли к отмыванию денег: отчет ФАТФ, март 2010 г. URL: https://eurasiangroup.org/ru_img/news/typ_17_rus.pdf
5. *Гончаренко С.С.* Особенности формирования и развития свободных экономических зон в России // *Вестник транспорта.* 2005. № 2. С. 6–11.
6. Особые экономические зоны // Министерство экономического развития РФ. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/sez/>
7. Перечень особых экономических зон и территорий опережающего развития 2019. URL: <https://buhguru.com/spravka-info/perechen-oez.html>
8. Сокращение числа особых экономических зон в РФ запланировано на 2019 год. URL: <https://tass.ru/ekonomika/4213130>
9. Госкомпания по управлению особыми экономическими зонами в России будет ликвидирована. URL: <https://www.business-gazeta.ru/news/389396>
10. *Емец М.И., Пургин А.С.* Сравнительный анализ инструментов региональной политики РФ: особые экономические зоны, зоны территориального развития и территории опережающего социально-экономического развития // *Экономика, государство, общество.* 2015. № 4 (23). С. 3.
11. Территории налоговых льгот и преференций: особые экономические зоны (ОЭЗ) федеральные и региональные, опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР, ТОР) в моногородах, на Дальнем Востоке и других муниципальных образованиях Российской Федерации. URL: <http://www.решение-верное.рф/oez-toser-all>
12. Правительство утвердило порядок оценки эффективности ТОР Мин-востокразвития России. URL: <https://minvt.ru/press-center/news/23553/>
13. *Алмакунова Р.* Могучий ТОР: территории развития оказались эффективнее ОЭЗ // *Известия* 19.08.2019. URL: https://iz.ru/915582/roza-almakunova/moguchii-tor-territorii-razvitiia-okazalis-effektivnee-oez?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.ru%2f&fa821dba_ipp_key=v1571253891252%2Fv3394bdb37d5572aa937f1f163aeca6afa04ab3%2Fdhxz3oeZxrlokUdpbJSXCA%3d%3d&fa821dba_ipp_uid=1570999363827%2fPTX0VdBsDpsIffbt%2fn%2bklm9IJKS2s9Rn1XWcImQ%3d%3d&fa821dba_ipp_uid2=PTX0VdBsDpsIffbt%2fn%2bklm9IJKS2s9Rn1XWcImQ%3d%3d&fa821dba_ipp_uid1=1570999363827
14. *Рыскаль Р.* Земля необетованная // *Коммерсант.* 04.07.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4019522>
15. *Росляк Ю.В.* Развитие инфраструктуры территории опережающего развития «Большой камень» требует комплексного подхода. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/34801
16. *Кузнецова О.В.* Особые экономические зоны: эффективны или нет? // *Пространственная экономика.* 2016. № 4. С. 129–152.
17. *Меньщикова В.И., Меркулова Е.Ю.* Перспективы развития территорий со специальными режимами хозяйствования // *Вестник Мичуринского государственного аграрного университета.* 2017. № 3. С. 142–151.

FROM FREE ECONOMIC ZONES TO TERRITORIES OF ADVANCED DEVELOPMENT

There is a gradual formation of a system of zones with special economic regimes in Russia. The beginning of the rational streamlining of the activity of such zones was laid by the “Federal law on special economic zones of 2005”. Actual practice of working of special economic zones revealed positive and negative aspects in their activity. It allowed to pass to normative–legal preparation of territories of advanced social and economic development as type of the zones more adequate to a present state of economies of the Russian regions. The adoption of a federal law on such territories in 2014, their testing in the Far East allowed us to proceed to their creation, distribution throughout the country. They have not and cannot become regional locomotives of social and economic development of the country. They still perform secondary functions in this process. But the functions are important and have a positive impact on the regional development. Serious work needs to be done to monitor their effectiveness, to improve the regulatory framework of Russian zones with special economic regimes and to link their priorities with the priorities of social and economic development of the regions.

Keywords: clusters, growth poles, investors, jobs, regions, special economic zones, territories of priority social and economic development

JEL: H11, R12, R50

Дата поступления – 21.10.2019 г.

ВИЛЕНСКИЙ Александр Викторович

доктор экономических наук, профессор, заведующий сектором региональной экономики и местного самоуправления;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики РАН / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: avilenski@mail.ru

VILENSKIY Alexandr V.

Dr. Sc. (Econ.), professor, Head of the Subdepartment of regional economy and local government;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: avilenski@mail.ru

Для цитирования:

Виленский А. От свободных экономических зон к территориям опережающего развития // Федерализм. 2020. № 1. С. 27–43.

Олег СУХАРЕВ

ЭФФЕКТИВНОСТЬ НАУКОЕМКИХ ФИРМ И ФОРМИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ДИНАМИКИ

В России длительное время не удается сформировать инновационную модель экономического роста, поскольку меры в области стимулирования инноваций пока не позволяют перейти к данной модели развития. Одна из причин в том, что не учитываются региональные особенности инновационного развития, причем как на уровне разработки мер региональной политики в субъекте Федерации, так и на уровне фирм, функционирующих в данном регионе. В любом регионе России режим инновационной динамики уже сложился к текущему моменту, который характеризуется динамикой параметров инновационного развития, в частности темпом роста агентов-новаторов, изменением доли фирм-новаторов, т.е. наукоемких фирм. Текущая эффективность функционирования таких фирм влияет на их инновационные возможности, а также на численность агентов-новаторов в экономике. Исследование состояния инновационных возможностей на уровне фирмы, а также влияния массива новаторов в регионе может дать более рельефную картину возможностей проведения региональной политики инновационного роста. Для этого полезно изучение опыта других стран в сравнении с опытом отечественным. Так, анализ результатов инновационной динамики позволил установить, что, например, в России в отличие от США, Китая, ЕС увеличение ВВП происходило одновременно с сокращением числа агентов-новаторов и доли фирм-новаторов. Темп роста снижался при увеличении темпа роста числа агентов-новаторов на изучаемом интервале времени. Это типично консервативная модель экономической динамики. Инновационная модель развития предполагает ситуацию, когда ВВП увеличивается с ростом числа агентов-новаторов, темп роста замедляется с увеличением темпа роста числа агентов-новаторов в силу достаточно высокой доли этих агентов от общего числа, что характерно для Китая. Тем самым формирование инновационной модели роста российской экономики потребует изменений в правительственной системе мер экономической политики, включая учет мер избирательно на уровне каждого из ее регионов, причем аспект инновационного процесса на микроуровне (на уровне наукоемкой фирмы) требует особого внимания. Чтобы стимулировать инновационное развитие, понадобятся такие воздействия, которые бы изменили закон связи динамики ВВП и числа фирм и агентов-новаторов. Кроме того, понадобится создать условия для перемещения трудового ресурса от старых к новым производствам, подготовку кадров для новых производств, учитывать ограничения по эффективности наукоемких фирм, действующих в регионе, вводить стимулирующий налоговый механизм, демпфировать риски ввода инноваций и др.

Ключевые слова: инновации, показатели инновационной динамики, регион, рост валового внутреннего продукта, фирмы-консерваторы, фирмы-новаторы, эффективность наукоемких организаций

JEL: C51, O30, O41, O51, O52

Процесс инновационной модернизации региональных экономик невозможен без запуска инновационных процессов хозяйствующими субъектами. Региональные власти способны оказать в решении этой задачи известную поддержку. Однако для этого они должны понимать, когда и при каких условиях начинается инновационная модернизация фирм, какая сложилась связь между экономическим ростом в регионе и появлением новаторов в нем. Это позволит подчинить региональные инструменты воздействия на экономику конкретным задачам стимулирования инновационного развития в регионе.

Проводимый ниже анализ может быть применен для исследования отдельных регионов, разработки мер по формированию стратегии инновационного развития российских регионов, учитывающей аспекты изменения числа новаторов, как агентов, так и фирм, что определяется условиями, возникшими в конкретных регионах России.

Общие особенности современного инновационного развития

Современное инновационное развитие характеризуется большим динамизмом, внося существенную лепту в экономический рост и увеличение благосостояния. Оно формируется благодаря взаимодействию, конкуренции новаторов и консерваторов¹.

Инновации не только могут способствовать росту, но и приводить к кризису на уровне как отдельной фирмы, их реализующей, так и страны в целом. Причина в том, что внедрение инновации определяется тем, насколько элементы системы восприимчивы к этому новому результату, справляются с увеличением издержек, сопровождающих процесс ввода инновации, что приводит к повышательной динамике цены [1; 2]. При этом прибыль на первых этапах «эксплуатации» инновации не является высокой, так что *классический показатель эффективности может сначала понизиться*.

Далее возможны две траектории движения.

Развитие *по первой траектории* движения сопровождается в дальнейшем ростом эффективности в силу повышения прибыли и снижения роста затрат. *Вторая траектория* связана с вмешательством неких факторов рыночного или технологического свойства либо институциональных коррекций, осуществляемых правительством, что не позволяет переориентировать рынок на осуществляемую инновацию и получить рост эффективности.

¹ Если новатор выступает генератором появления новизны в различных сферах деятельности, будь то продукты, технологии, процессы, услуги, организация и управление, то консерватор ориентируется на уже применяющиеся методы, процедуры, рутины, технологии, рынки, продукты, допуская лишь незначительные изменения, не провоцируя и не генерируя новизну.

В итоге фирма откажется от дальнейшей реализации инновации и перейдет к прежним позициям, *которые имела до ее ввода*. Либо будет пробовать иные инновационные возможности, если такую стратегию позволяют реализовать имеющиеся у нее ресурсы. Обычно низкая эффективность инноваций задается текущим состоянием фирм, имеющимся потенциалом для реализации инноваций и инновационного поведения, сформировавшимися рынками, где действует фирма, уровнем ее наукоемкости² и технологичности, динамически изменяемыми ограничениями деятельности, включая налоговые изменения. Именно низкая эффективность инноваций по причине высоких затрат и ограниченности авансового капитала, рыночных ограничений на приобретение инновационных изделий становится блокатором инновационного развития, переориентируя агентскую модель на консервативные предпочтения. Они могут оказаться с позиции общей эффективности функционирования на рассматриваемом интервале времени более приемлемыми. Эффективность инноваций различных типов отличается во времени.

Например, эффективность фундаментальных инноваций на относительно коротком интервале времени будет равна нулю, но долгосрочная эффективность может оказаться высокой. Продуктовые инновации, а также улучшающие и имитирующие, наоборот, на коротком и среднем интервале времени покажут не низкую эффективность, однако в долгосрочном периоде их эффективность отсутствует, т.к. эти инновации длительно не осуществляются в принципе. Чем больше размер капитала (размер фирмы), тем для одной и той же величины неприятия риска инновации полезность от инновации при прочих равных будет обычно выше. К тому же размер фирмы по капиталу позволяет осуществлять наиболее капиталоемкие инновации, ближе к инновациям фундаментального типа.

С одной стороны, это требование программируется усложнением науки и исследовательских изысканий, с другой – величиной затрат труда и требующегося нового оборудования, а также возможностями инвестировать новые изыскания. Следовательно, фирмы малого размера могут добиваться неких результатов только на отдельных направлениях исследований, причем масштаб этих инноваций ограничен размерами фирмы. В связи с этим инновационным (наукоемким) фирмам малого размера требуется дальнейшее тиражирование полученных результатов. Это касается фирм, занимающихся исключительно опытным производством

² Под наукоемкостью фирмы можно понимать величину НИОКР, проводимых на фирме в общей величине затрат или объемов производства этой фирмы. Это будет текущая величина наукоемкости. Общая наукоемкость или научно-технический потенциал фирмы – это оценка всего накопленного интеллектуального капитала, технологических заделов, охватываемых патентной базой, образцами полезных моделей, авторскими свидетельствами, архивной технической документацией и технологическим опытом решения различных научно-технических задач. Можно оценить этот уровень по доле образованного кадрового состава фирмы с определенным уровнем образования, оцениваемым по введённой шкале. Последний подход широко применяется для оценки наукоемкости (знаниеемкого производства), в частности за рубежом, например Евростатом. В данном исследовании под фирмой-новатором и наукоемкой фирмой понимается по существу одна и та же фирма.

и/или осуществляющих НИОКР. Крупные фирмы, располагающие отдельными подразделениями, ведущими научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, обладают мощностями для тиражирования полученных результатов и внедрения их в производство.

В России имеется *одно важное свойство организации наукоемкого сектора* – это предметная специализация, позволившая сохранить многие ценные технологии в оборонном секторе. Те фирмы, которые прошли приватизацию и свернули замкнутый цикл производства либо он был нарушен по иным причинам, ориентировались на предметную специализацию, но ее отсутствие на таких рынках, в т.ч. вследствие образовавшихся многочисленных технологических разрывов, привело к потере таких производств. В связи с этими процессами многие имеющие место закономерности на рынках наукоемкой продукции западных стран *не находят подтверждения в России* [3; 4].

Рассмотрим подробнее проблему эффективности наукоемких фирм на уровне базового критерия эффективности и его изменения, а также проведем анализ инновационной динамики российской экономики по числу агентов и фирм-новаторов, выявив влияние инновационной модели на экономическое развитие.

Ограничение для инноваций на микроуровне

Если под новаторами рассматриваются агенты, занимающиеся профессионально созданием новых знаний, продуктов, процессов, методов и систем, а также управлением соответствующими проектами [5; 6; 7; 8], то под фирмами-новаторами, согласно указанным источникам, понимают *инновационные предприятия, создающие новые продукты и услуги*, хотя бы для отдельных потребителей. Тем самым эти продукты и услуги не производятся иными фирмами, либо число таких фирм, создающих такие же продукты, весьма ограничено. Разница между общим числом агентов, фирм и агентами-новаторами либо фирмами-новаторами составляет соответственно число агентов-консерваторов и фирм, реализующих консервативную модель поведения, т.е. отстаивающих уже оформленные рыночные позиции, продукты, уже применяющиеся технологии (старые технологии) и использующих уже известные формы организации бизнеса и производства.

Фирма, внедряющая новацию, создающая новизну, осуществляющая НИОКР, использующая ее результаты либо продающая эти результаты иным фирмам для применения, располагающая образованным и профессиональным кадровым составом, способным создавать новизну, может быть обозначена как наукоемкая фирма. Иными словами, она применяет результаты, полученные в ходе исследовательской, поисковой работы как особого вида труда, развернутого и оплачиваемого на этой фирме, обеспеченного фондами – лабораторной и экспериментальной базой. Нужно отметить, что с позиции учета таких фирм, конечно, присутствует весьма условный критерий, выражающийся в установлении некоей доли проводимых НИОКР от общего объема производства либо числа занятых, имеющих некоторый уровень об-

разования. Однако и крупный машиностроительный гигант, производящий грузовые автомобили, располагающий собственным опытным, экспериментальным производством, лабораториями и конструкторским бюро, может с позиции некоего критерия быть не отнесен к наукоемкому производству, но на самом деле представляет именно такой вид производства, базирующийся исключительно на осуществленных прикладных научных изысканиях, достижениях инженерной науки. При этом решаются важнейшие научные инженерные задачи обеспечения устойчивости динамики движения транспортного средства, надежности, износостойкости, долговечности или поверхностной прочности его деталей, узлов, агрегатов и т.д. Совершаемые рационализаторские предложения, изобретения составляют содержание и результат поисковой работы в области осуществления инженерных решений. Фирмы, проводящие такую работу либо сугубо занимающиеся разработками и НИОКР, представляют собой наукоемкие предприятия. Эффективность их функционирования отличается от эффективности серийных производств, т.к. в последнем случае она зависит от сбыта продукции, полученной выручки, прибыли и понесенных затрат. Однако в области интеллектуального труда и научных исследований принципиально отсутствует серия и часто даже производственный результат. Объектом продажи выступает отчет по НИОКР либо полезная модель, опытный образец, причем зачастую изготавливаемые в единичном экземпляре или партией, насчитывающей буквально несколько штук. Конечно, классическое представление об эффективности в таких работах присутствует, поскольку продажная цена сопоставляется с понесенными затратами, причем она должна быть выше затрат, чтобы проект был признан эффективным, т.е. поисковая работа должна окупить затраты.

Вместе с тем *существует принципиальная* разница между фирмами, специализирующимися в основном на проведении НИОКР и создании изделий сверхмалых серий (в штучном экземпляре), и фирмами, которые сами же внедряют свои результаты НИОКР в серийном собственном производстве. Они также могут быть отнесены к наукоемким фирмам при соответствующей доле НИОКР от общего производимого объема. При наличии серийных производств, получаемая прибыль, зависящая от ситуации на рынке этой продукции, тем не менее позволяет финансировать самостоятельно поисковую работу за счет собственных средств либо привлеченных (кредит будет погашен из полученной прибыли). Если же специализация фирмы – сугубо научные поисковые работы, проведение опытно-конструкторских работ, то в этом случае не приходится рассчитывать на большую прибыль, особенно если фирма не является монополистом в проектных работах. Более того, финансовая устойчивость фирмы при указанной специализации зависит от портфеля проводимых поисковых работ, причем некоторая доля от проводимых НИОКР может завершаться отрицательным результатом.

В итоге такие НИОКРы продаются по самой низкой цене или дальнейшее их осуществление прерывается на промежуточных этапах, но совершенные затраты не окупаются. Как видим, это весьма специфическая

деятельность, которая также зависит от состояния рынка продукции в рамках таких направлений как НИОКР и поисковая работа в рамках отраслевых исследований. Очень часто экономисты-исследователи *не принимают во внимание* тот факт, что часть НИОКР заканчивается отрицательным результатом и не окупается. Это одна из причин, почему крупные фирмы, корпорации содержат исследовательские лаборатории, т.к. располагают необходимыми финансовыми ресурсами и потребностью использовать получаемое новое знание в конкурентной борьбе на рынке. Деятельность малых наукоемких фирм, занимающихся разработкой технических систем, ограничена размером того направления инженерной сферы, на котором они специализируются, причем это может быть довольно узкая специализация. Эффект узкой специализации обеспечивает монополистические позиции на соответствующем рынке наукоемкой продукции и проведения прикладных исследований и разработок. Это позволяет окупать затраты на проводимые изыскания, частично перенаправляя средства на те работы, которые менее успешны и не дали положительных результатов, но потребовали затрат. Тем самым *в рамках портфеля заказов происходит распределение ресурсов* даже на малой фирме. Поэтому формирование такого портфеля, а также диверсификация поисковой работы и проводимых разработок представляет центральное направление в работе подобных наукоемких фирм, обеспечивающих им эффективное функционирование. Значит *региональная экономическая политика должна включать инструменты*, обеспечивающие формирование именно таких портфелей заказов для конкретных фирм по секторам региональной экономики.

В классическом смысле эффективность (E) наукоемкой фирмы определяется как отношение разницы цены (P) продаваемого наукоемкого результата (НИОКР) и затрат (Z), пошедших на его получение, к величине этих затрат.

Это записывается в виде: $E = (P - Z)/Z$.

Для фирмы нужен рост эффективности или по крайней мере не снижение величины эффективности, т.е. $dE/dt \geq 0$. Представим цену $P = w + m + f + n$, где w – заработная плата, m – материальные затраты, f – прибыль, n – величина налогов, а общие затраты $Z = w + m$. Тогда получим $E = (f + n)/Z$. Затем, найдя $dE/dt \geq 0$, несложно найти, что

$$g_z \leq (fg_f + ng_n)/(f + n),$$

где $g_z = (1/Z) dZ/dt$; $g_f = (1/f) df/dt$; $g_n = (1/n) dn/dt$ – соответственно, темп роста общих затрат, прибыли, величины налогов.

Отсюда можно переписать условие для роста или несокращения эффективности фирмы: $g_f \geq g_z(1 + n/f) - ng_n/f$. При этом $g_z > g_n$. Если $g_f > g_z$, то для роста эффективности $g_n > g_z$. Коэффициент прибыльности и эффективность будут возрастать. Поскольку для наукоемких фирм $g_z > 0$, то и $g_n > 0$, т.е. налоги могут возрасти, и это в рамках данного режима не приведет к понижению эффективности. Важно лишь определить допустимый диапазон повышения, а также учесть нелинейные связи влияния этого повышения на саму прибыль, затраты и их изменение. Эти аспекты в приведенных выше выкладках не учитываются.

Таким образом, чтобы эффективность росла или по крайней мере не уменьшалась, темп роста прибыли должен быть больше или равен разнице взвешенного темпа роста затрат и взвешенного темпа роста налогов. Чтобы коэффициент прибыльности фирмы рос, а именно $u = f/Z$, $du/dt > 0$, достаточно, чтобы темп роста прибыли был выше темпа роста затрат. Обычно наукоемкие фирмы характеризуются ростом затрат, поскольку новые результаты требуют значительных усилий, издержек на поиск информации и проведение исследований. *Только на следующих этапах их применения удельные издержки могут понизиться*. Однако для получения этих результатов издержки, как правило, возрастают³.

Из полученного выражения для роста эффективности следует, что темп роста налогов может стать отрицательным, налоги снижаются, но величина налога n при этом может возрасти. В таком случае при том же темпе роста затрат, чтобы росла эффективность наукоемкой фирмы, темп роста прибыли должен быть выше. Тем самым даже снижение налоговой ставки не во всех случаях может облегчить условия инновационного развития. Повышение ставки налога (положительный темп роста) может даже понизить ограничение на темп роста прибыли, чтобы эффективность возрастала. Следовательно, выбор налоговой системы и даже изменение ставок налогов является, в общем-то, с инструментальной точки зрения весьма тонкой операцией в рамках стимулирующей инновационное развитие экономической политики, что видно даже при осуществлении элементарных аналитических выкладок.

В реальности ситуация много сложнее, поскольку при изменении налогов наверняка изменяются затраты, зависящие от этого изменения, и величина прибыли. Снижение налогов, как ни парадоксально, может не способствовать инновационному развитию, а повышение налогов делает это развитие слишком дорогим, и, тем самым, также локализует и рынок, и возможности инновационной динамики. Конечно, следует учитывать, что понижение налогов видимо позитивно скажется на консервативной модели поведения агентов, что, в конечном итоге, создает в будущем предпосылку для развертывания инноваций, превращения консерваторов в новаторов. Хотя такой результат также не является заданным и столь тривиальным. С ростом налогов затраты могут возрасти, прибыли понизиться. Это будет действовать в направлении понижения коэффициента прибыльности. Общий результат по эффективности будет зависеть от чувствительности этих параметров к изменению налогов. Конечно, налоги представляют собой очень сложный инструмент влияния, инерционный, что может смазать силу их воздействий, потому что с течением времени изменяется сама чувствительность, зависящая от многих институциональных факторов.

³ Хотя имеется исключение, когда действует и весьма сильно так называемый «комбинаторный эффект», благодаря которому новое знание, технология возникают без больших затрат посредством соединения уже известного и имеющегося на фирме знания. Это эффект получает все большее распространение, однако он пока не имеет настолько тотального влияния, чтобы изменить общую сложившуюся тенденцию роста затрат при получении нового знания и новых поисковых результатов.

Если темп роста зависит от числа новаторов $g = f(N)$, а появление новаторов определяется средней величиной эффективности либо соотношением средней эффективности уже действующих новаторов и консерваторов (E_N/E_K), т.е. $N = h(E_N/E_K)$, тогда $g = f(h(E_N/E_K))$. Тем самым темп роста экономики определится соотношением эффективности функционирования фирм-новаторов и консерваторов. Уровень монополизма во всяком случае будет влиять на величину эффективности функционирования новаторов. Связь этих параметров может оказаться довольно тесной. Проблема связи эффективности новатора и консерватора более сложная, поскольку одна и та же фирма или агент могут на одном интервале времени реализовывать новации и считаться новаторами, на другом отрезке времени – консерваторами, ориентироваться на сложившиеся продукты и рынки без реализации новаций. В обоих случаях эффективность может отличаться, а может оказаться довольно близкой по значению. Это зависит от множества условий и факторов, детерминирующих конкретные типы решений на фирме. Новый новатор имеет определенные трудности в появлении, и одна из них связана как раз с противодействием сложившегося монополизма уже действующих новаторов.

Значительных затрат требует *преодоление монополизма уже действующих фирм в сфере НИОКР и наукоемкой деятельности*, разработки средств производства, специальной технологии, приборов. Обычно выход на такой рынок предполагает преодоление самого сильного барьера – наличия технологического знания, имеющегося в распоряжении уже действующих фирм. В отдельных работах полагают, что это конкурентное преимущество по располагаемому знанию является временным, а системные условия могут оказаться много сильнее [9]. Новое знание и его применение должно дать наиболее выгодный результат, причем и с точки зрения критериев «затраты–цена» и «цена–качество». Это становится дополнительным ограничением на развитие конкуренции на рынке НИОКР и поисковой работы. Научная работа, открытое новое знание и новизна как таковая формируют монополию. Если появилось что-то новое, значит, равнозначного объекта до сих пор не существовало, либо существовало что-то похожее, но все-таки иного содержания, возможно, иного смысла или применения. Следовательно, новизна во многом определяет структуру рынка НИОКР и поисковой работы, закрепляет позиции наукоемких фирм, определяя конкуренцию между ними, напрямую влияя на появление новых инновационных фирм⁴.

Однако, если осуществлено что-то новое, то, что до сих пор не существовало, тогда говорить о монополизме по данному благу преждевременно, ведь осуществляется выход на рынок того, что уже существует и делается. С одной стороны, такое возражение верно – для абсолютно нового результата рынок является открытым, т.е. не существовавшим ранее, с другой – новизна предполагает знание определенного типа, например технологическое знание. Рынок технологического

⁴ В данном случае «наукоемкая фирм» и «инновационная фирма» или фирма-новатор понимаются равнозначно, поскольку в современном мире различные виды инноваций в подавляющей степени определяются полученными научными результатами.

знания существует, другое дело, что различные технологии по своему содержанию присутствуют на таком рынке, но выбор технологии также предполагает наличие критерия выбора, сравнения применяющихся и новых технологий либо оценку новых технологий, если их не с чем сравнить и они созданы впервые.

Если в экономике существуют технологические разрывы в производственных контурах, низкий уровень технологичности по многим видам производства соседствует с отдельными высокотехнологичными производствами, порождая «технологическую диспропорцию», то *это становится ограничителем инновационного развития*, по крайней мере по технологическим инновациям. Одновременно ограничиваются и другие типы инноваций в области управления и организации процессов и т.д. Существующие проблемы извлечения прибыли даже на классических рынках продукции и услуг ограничивают прибыль по новым видам деятельности, причем это ограничение тем острее, чем ниже динамика роста реальных располагаемых доходов населения, большая часть которых формируется именно на базе консервативных видов деятельности. Поэтому не является фактом, что переключение на абсолютно новые технологии в такой системе *возможно и целесообразно* при наличии инерции негативного развития консервативных фирм, в частности снижения эффективности их функционирования. Еще немаловажный момент — эффективность функционирования можно обеспечить, как раз отказавшись от инновационной деятельности, причем с малым риском.

Инновационная деятельность обычно характеризуется средне- или долгосрочной отдачей (конечно, это зависит от типа инновации) в отличие от консервативной модели поведения, ориентирующейся на текущий результат. Оптимальная стратегия развития — это планомерный переход на улучшающие консервативную деятельность технологии, дающие экономию и повышающие прибыль, следовательно, и эффективность функционирования. В данном случае параллельно с ростом эффективности увеличиваются мотивы для дальнейших улучшений (инновации улучшающего типа), синергия которых со временем может резко повысить качество производства и потенциал его дальнейшего развития.

Масштаб новых результатов и число фирм-новаторов не может не влиять на экономическую динамику. По всей видимости, поскольку новые результаты и по масштабу, и по структуре и качеству отличаются, то и влияние на динамику ВВП как этих результатов, так и числа фирм-новаторов, а также агентов-новаторов будет различным [10].

Это предположение проверим далее на эмпирическом материале российской экономики, сопоставляя ее инновационную динамику с некоторыми странами, лидирующими в области инноваций и наукоемкого развития (США, Китай, Европейский союз). Оценим динамику ВВП и сопровождающее ее изменение числа агентов и фирм-новаторов. Сначала оформим общий подход к оценке инновационной динамики, характер которой зависим от сложившейся модели изменения эффективности функционирования наукоемких фирм (фирм-новаторов),

влияющей и на число вновь появляющихся этих фирм, и на процесс их исчезновения из хозяйственной системы. Этот процесс происходит в т.ч. за счет перехода к консервативной модели поведения, обеспечивающей меньшую величину риска и приемлемую эффективность функционирования. Затем осуществим эмпирические оценки указанных параметров по следующим странам: Россия, Китай, США и Европейский союз, т.к. именно эти субъекты мировой экономики существенно влияют на процессы мирового развития и конкуренции, особенно в инновациях и технологической сфере.

Анализ инновационной динамики: макроэкономический уровень

Инновационная динамика довольно изменчива по причине значительного числа внедряемых новых комбинаций, часто непредсказуемым образом взаимодействующих между собой.

Изменение инноваций различных типов определяет динамику инновационного развития. В связи с этим *важен структурный анализ инноваций* [11; 12; 13], позволяющий показать влияние на динамику инновационного развития инноваций определенного типа, а также оценить их вклад в темп экономического роста страны. В этом и состоит эффект влияния инноваций, по крайней мере выраженный в текущей оценке. Помимо текущего эффекта динамики имеется, безусловно, некий кумулятивный эффект. Однако его оценка требует более выверенных подходов и *всегда является дискуссионной* по причине существования различных взглядов на эту проблему измерения и оценки кумулятивного или синергетического влияния инновационных результатов.

В связи с тем, что параметры инновационной динамики изменяются по причине действия различных факторов, их влияние на экономический рост, включая его темп, также перманентно изменяется. Поэтому *далеко не всегда экономический рост поддерживается инновационной динамикой*, т.к. консервативная модель на уровне агентов и фирм может обеспечивать в какой-то период времени довольно устойчивую динамику валового внутреннего продукта.

Инновационная динамика определяется несколькими важными параметрами, изменяющимися во времени. К ним можно отнести следующие:

1) число инноваций и их структуру (по Й. Шумпетеру, пять типов инноваций – новых комбинаций [14; 15; 16]; или, согласно системе российского учета, – технологические, продуктовые, процессные, организационные и маркетинговые инновации либо фундаментальные, технологические, в виде усовершенствования, продуктовые, имитирующие⁵);

2) число агентов-новаторов и консерваторов, а также имитаторов, которые занимаются тиражированием уже введенной инновации;

⁵ Каждая классификация имеет свое назначение и может использоваться в анализе инновационной динамики с позиции оценки веса каждого типа в общей структуре инновационных результатов, вклада в общую инновационную динамику и темп роста ВВП страны.

3) число фирм-новаторов и фирм-консерваторов, влияющих на динамику валового внутреннего продукта;

4) число новых и старых технологий и соответствующих им новаторов и консерваторов;

5) соотношение темпа роста ВВП и темпа роста фирм-новаторов или темпа числа новаторов в стране;

6) изменение общей технологичности экономики и ее подсистем – секторов по соотношению объема производства на новых и старых технологиях (при отсутствии данных по производству на новых и старых технологиях в расчете может применяться величина отгруженной продукции, изготовленной на новых и старых технологиях, определенная по соответствующим статьям ОКВЭД).

На рисунках 1–2 показана динамика числа фирм-консерваторов и новаторов.

В Китае число фирм-консерваторов и новаторов существенно увеличивается, причем, если разница между числом этих фирм была примерно в шесть раз в пользу консерваторов, то стала примерно в 3 раза, т.е. сократилась за счет опережающего увеличения числа фирм-новаторов. В России число фирм-консерваторов несколько возрастает, но число фирм-новаторов довольно интенсивно убывает, являясь незначительным, более чем в десяток раз меньше числа фирм-консерваторов. США имеют второе после Китая число фирм-новаторов и меньшее, чем в России, число фирм-консерваторов. Германия и Япония имеют примерно стабильную структуру, задаваемую числом фирм-новаторов и консерваторов с превышением последних в 1,5–3 раза. Вместе с тем число фирм-новаторов всех рассмотренных стран превосходит число фирм-новаторов в России, причем для США, Китая и Японии довольно существенно.

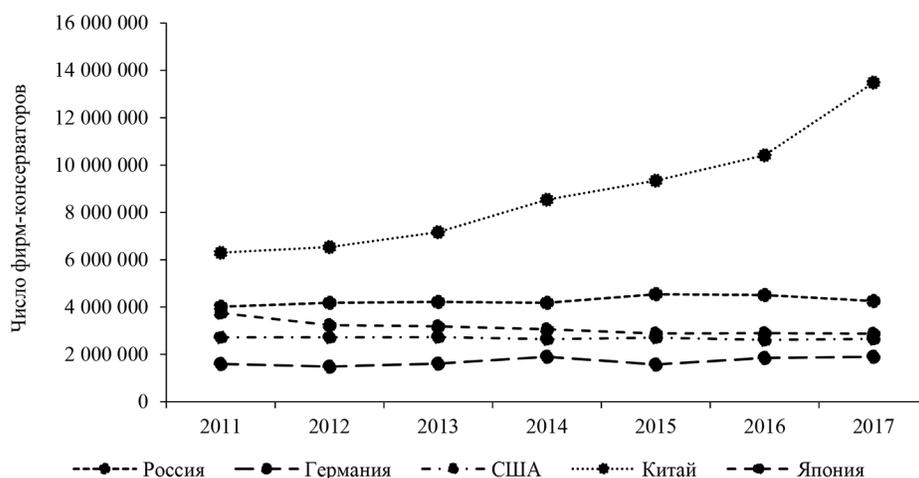


Рис. 1. Число фирм-консерваторов в некоторых странах, 2011–2017 гг.

Источник: составлено автором по [5; 6; 7].

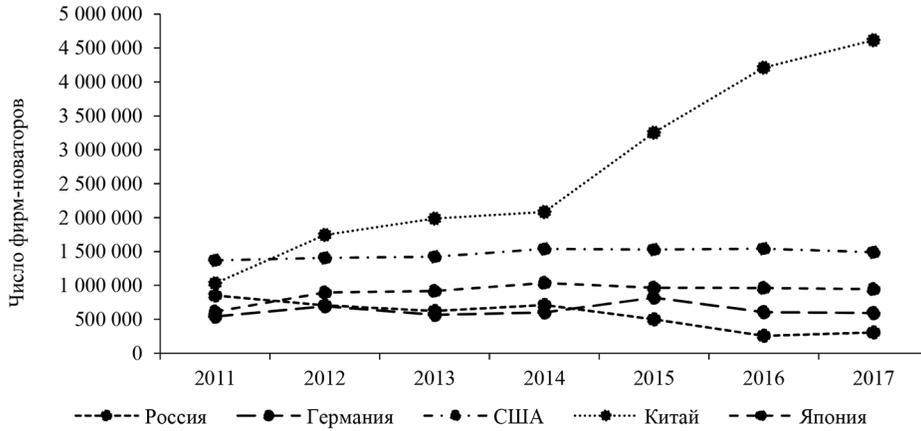


Рис 2. Число фирм-новаторов в некоторых странах, 2011–2017 гг.

Источник: составлено автором по [5; 6; 7].

Подобранные эконометрические модели связи ВВП и численности новаторов в России, Китае, США (см. рис. 3–6)⁶, по эмпирическим данным по странам, включая Европейский союз (см. рис. 6), подтверждают, что увеличение валового внутреннего продукта, рассмотренного в ценах 2010 г., сопровождалось ростом числа агентов-новаторов в Китае, США, ЕС. В России наблюдался обратный процесс, согласно которому увеличение ВВП происходило одновременно со снижением числа агентов-новаторов. Из рисунка 2 видно, что и число фирм-новаторов также сокращалось в России.

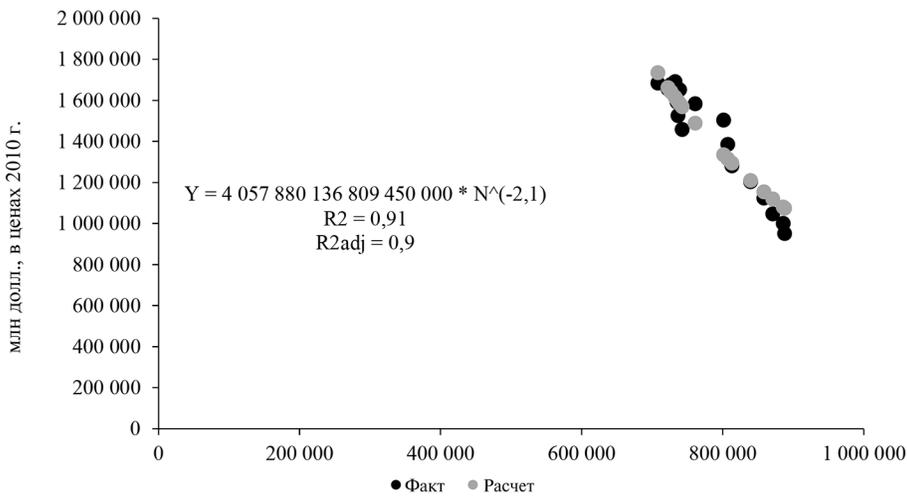


Рис. 3. Валовой внутренний продукт России и численность новаторов, 2000–2017 гг.*

Источник: составлено автором по [5; 8].

* Статистики модели: F -критерий = 41,3, D - W расчет. = 1,8€ [1,39; 2,61], тест Уайта: χ^2 расчет. = 1,27, χ^2 крит. = 3,84.

⁶ В проведении расчетов (см. рис. 2–6) приняла активное участие канд. экон. наук Е.Н. Ворончихина, за что автор выражает ей большую благодарность.

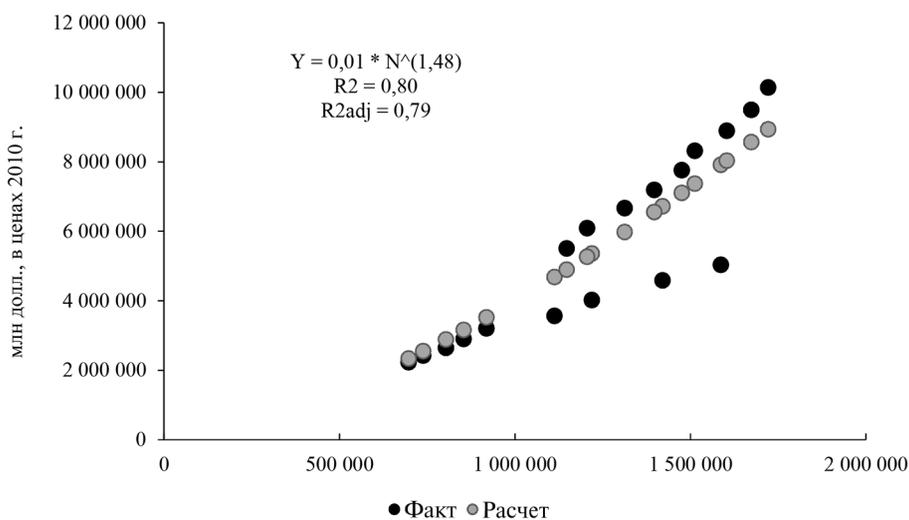


Рис. 4. Валовой внутренний продукт Китая и численность новаторов, 2000–2017 гг.*

Источник: составлено автором по [5; 8].

* Статистики модели: F -критерий = 55,8, D - W расчет. = 1,5€ [1,39; 2,61], тест Уайта: χ^2 расчет. = 0,93, χ^2 крит. = 3,84.

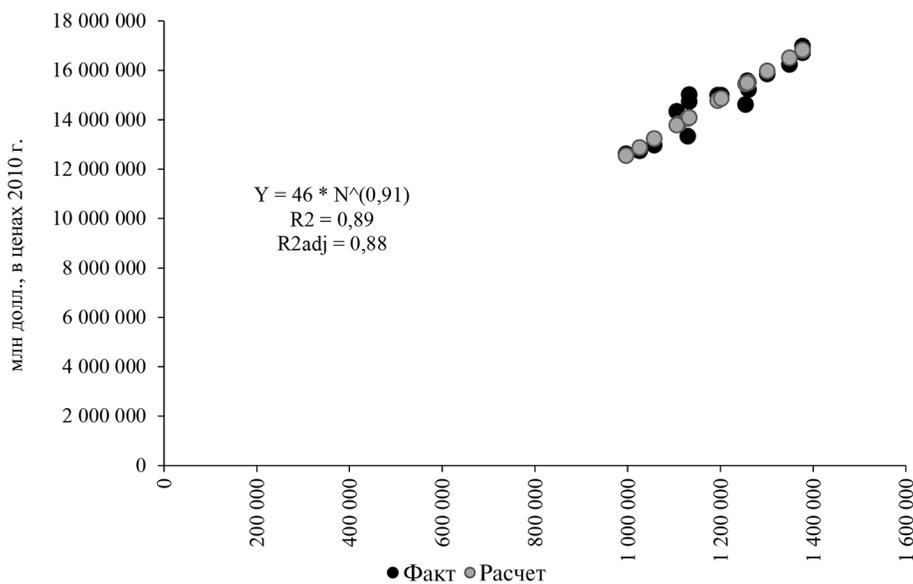


Рис. 5. Валовой внутренний продукт США и численность новаторов, 2000–2017 гг.*

Источник: составлено автором по [5; 8].

* Статистики модели: F -критерий = 135,2, D - W расчет. = 1,6€ [1,38; 2,61], тест Уайта: χ^2 расчет. = 0,76, χ^2 крит. = 3,84.

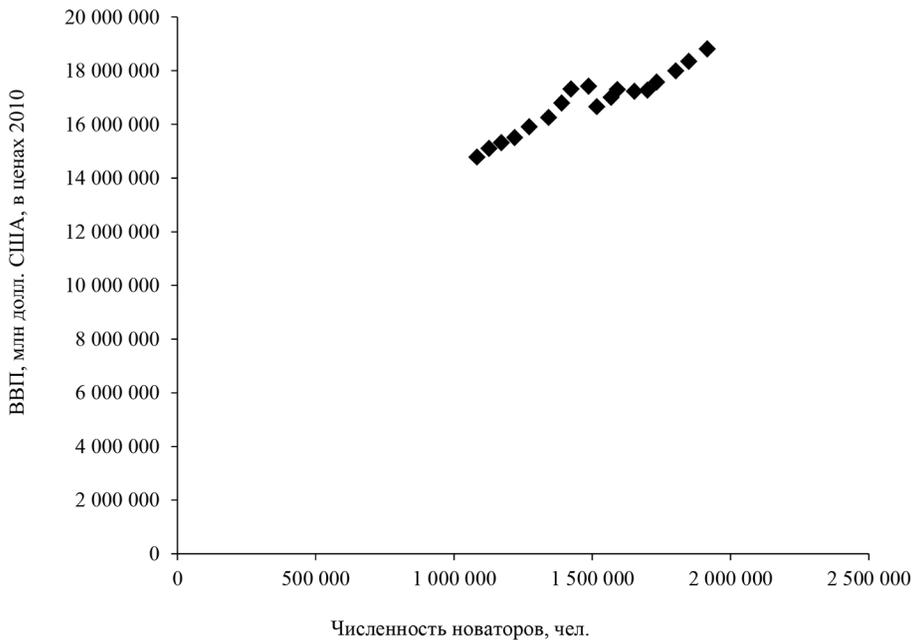


Рис 6. Валовой внутренний продукт ЕС и численность новаторов, 2000–2017 гг.

Источник: составлено автором по [5; 8].

Показательна зависимость темпа роста валового внутреннего продукта в США, России и Китае (см. рис. 7–9) от удельного веса числа фирм-новаторов в общем числе работающих фирм. В США с ростом удельного веса фирм-новаторов (см. рис. 7) темп роста ВВП несколько увеличивается при дальнейшем росте удельного веса фирм-новаторов немного понижается. В Китае имеется особая ситуация (см. рис. 9), когда с ростом доли числа фирм-новаторов темп роста понижался, оставаясь самым большим среди стран – лидеров экономического развития. В России (см. рис. 8) увеличение удельного веса фирм-новаторов имеет слабую положительную связь с темпом роста ВВП. Наблюдалось снижение числа фирм-новаторов и снижение темпа роста на рассмотренном отрезке времени.

В связи с отмеченными связями, по всей видимости, в Китае перегрев экономики был вызван инновационной динамикой, что и замедлило темп роста (см. рис. 9). Причем в отдельные годы китайское правительство специально предпринимало действия по торможению бурного роста, т.к. проблемы с ликвидностью компаний могли привести к перегреву и кризису. Но потребность в ликвидности была вызвана как раз тем, что расширялась инновационная деятельность, требующая дополнительных ресурсов. В России стагнационно-рецессионное (с формальным ростом) развитие 2012–2018 гг. характеризовалось как медленным темпом роста, так и снижением инновационной активности, что вполне объясняет полученную связь параметров (см. рис. 8). Американская экономика, показывающая более или менее стабильное на фоне других стран число фирм-новаторов и консерваторов, обнаружила не столь рельефную

связь темпа роста ВВП и удельного веса фирм-новаторов, хотя американская экономика характеризуется самым высоким удельным весом фирм-новаторов — более трети. Увеличение доли фирм-новаторов на 4% не дает значительного увеличения темпа роста, который остается на уровне 1,5–2,0% (см. рис. 7).

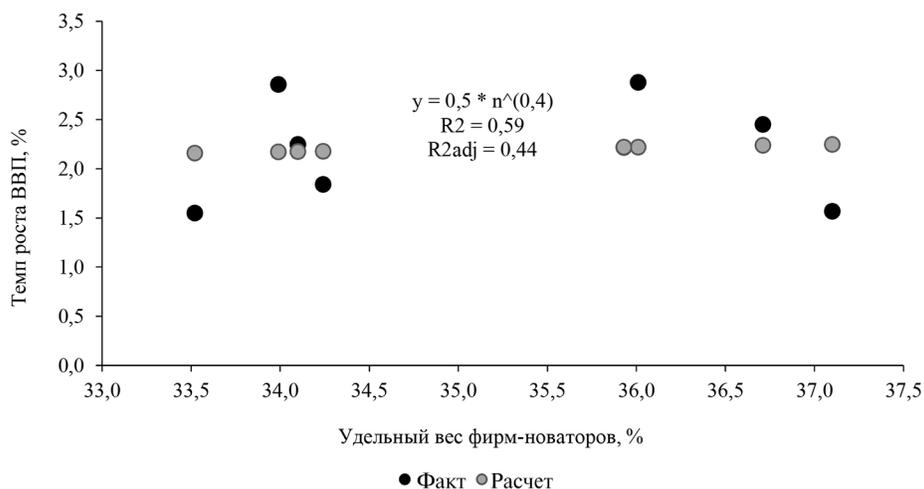


Рис. 7. Темп роста ВВП и удельный вес фирм-новаторов США, 2011–2018 гг.*

Источник: составлено автором по [6; 7].

* Статистики модели: F -критерий = 6,7, D -Расчет. = 2,0€ [1,91; 2,20], тест Уайта: χ^2 расчет. = 1,98, χ^2 крит. = 3,84.

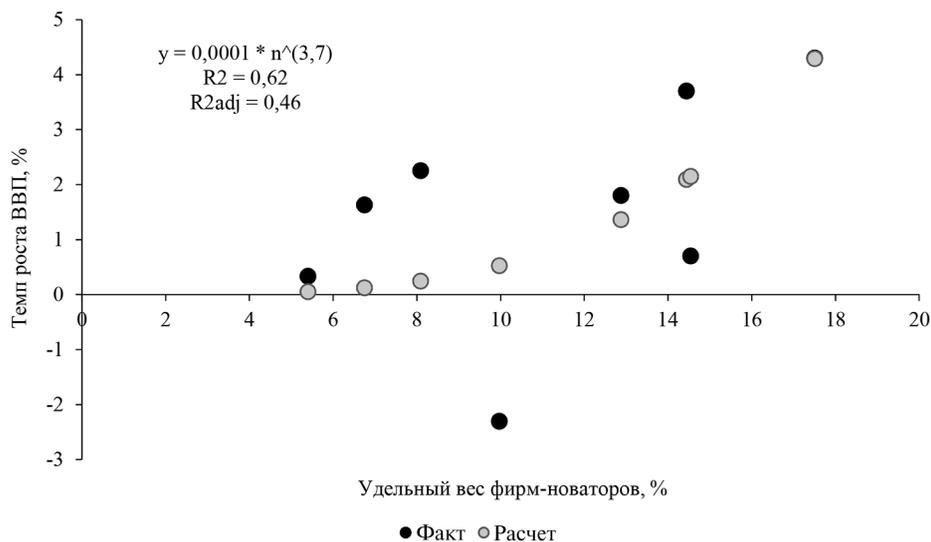


Рис. 8. Темп роста ВВП и удельный вес фирм-новаторов России, 2011–2018 гг.*

Источник: составлено автором по [6; 7].

* Статистики модели: F -критерий = 6,8, D -Расчет. = 1,97€ [1,91; 2,20], тест Уайта: χ^2 расчет. = 3,79, χ^2 крит. = 3,84.

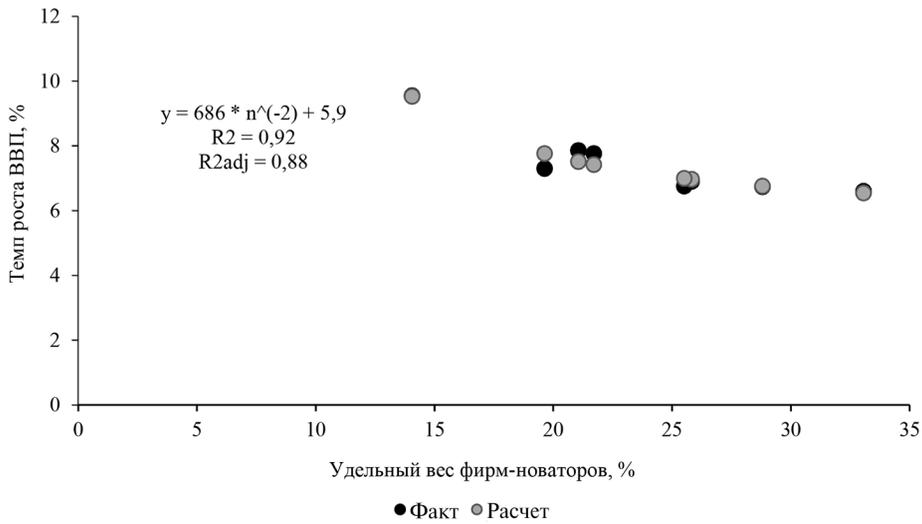


Рис. 9. Темп роста ВВП и удельный вес фирм-новаторов Китая, 2011–2018 гг.*

Источник: составлено автором по [6; 7].

* Статистики модели: F -критерий = 59,8, D -Расчет. = 2,05€ [1,91; 2,20], тест Уайта: χ^2 расчет. = 2,58, χ^2 крит. = 3,84.

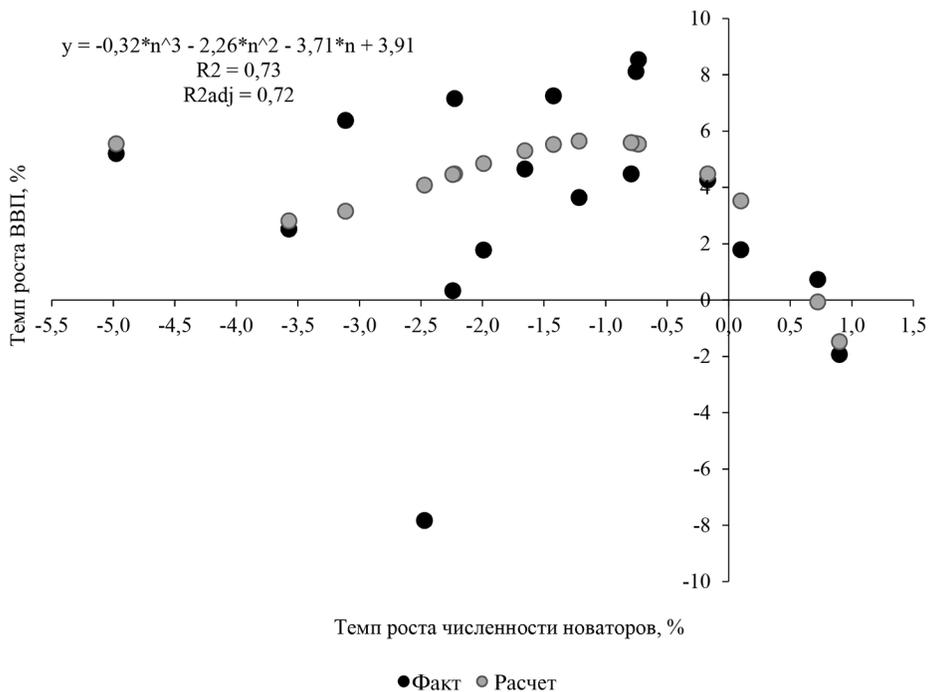


Рис. 10. Темп роста ВВП и темп роста числа агентов-новаторов в России, 2001–2017 гг.*

Источник: составлено автором по [5; 8].

* Статистики модели по России: F -критерий = 7,6, D -Расчет. = 1,9€ [1,38; 2,62], тест Уайта: χ^2 расчет. = 1,98, χ^2 крит. = 3,84.

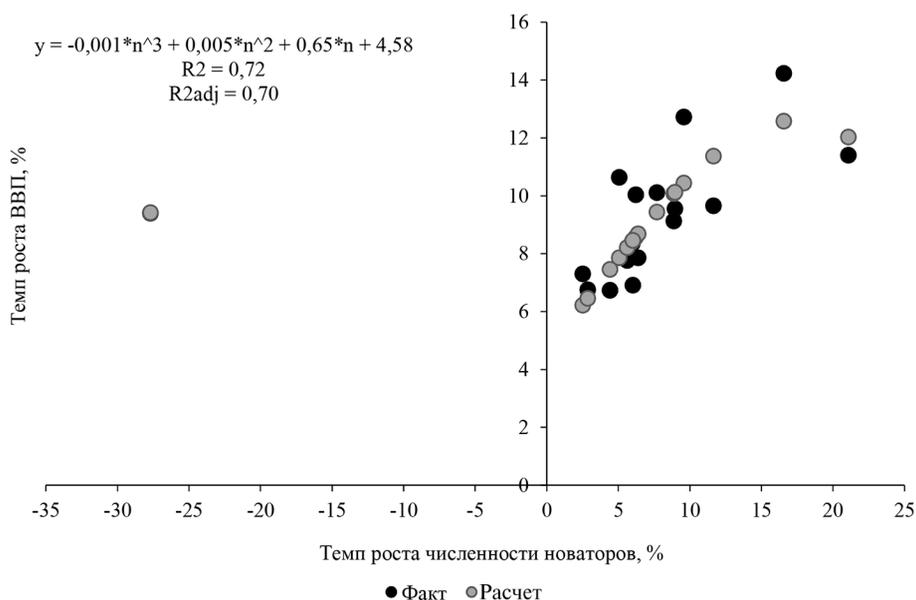


Рис. 11. Темп роста ВВП и темп роста числа агентов-новаторов в Китае, 2001–2017 гг.*

Источник: составлено автором по [5; 8].

* Статистики модели по Китаю: F -критерий = 38,6, D - W расчет. = 2,2€ [1,38; 2,62], тест Уайта: χ^2 расчет. = 2,38, χ^2 крит. = 3,84.

Связь темпа роста ВВП и числа агентов-новаторов в России, Китае, США и Европейском союзе показана на *рисунках 10–13*, где подобраны эконометрические модели. Нужно отметить, что темп роста китайской экономики весьма зависим от темпа роста числа агентов-новаторов (*см. рис. 11*). В российской экономике (*см. рис. 10*) наблюдался отрицательный темп роста агентов-новаторов, т.е. число этих агентов сокращалось. Причем снижение сокращения сопровождалось понижением и темпа роста ВВП, увеличение темпа роста числа агентов-новаторов – увеличивало темп роста ВВП. Хотя связь для российской экономики двух темпов (темпа роста ВВП и темпа роста агентов новаторов) положительная, но она весьма слабая.

Для американской экономики и ЕС (*см. рис. 12, 13*) увеличение темпа роста числа агентов-новаторов в среднем немного замедляет темп экономического роста. Для США можно предположить, что причина этого в значительной доле фирм-новаторов и агентов-новаторов, для ЕС число агентов-новаторов еще больше, чем в США, в связи с чем ускорение роста числа этих агентов в силу конкуренции между ними может замедлять темп роста ВВП. Для Китая связь темпа роста ВВП и удельного веса фирм-новаторов и темпа роста ВВП с темпом роста числа агентов-новаторов противоположная. Темп роста ВВП Китая понижался с увеличением доли фирм-новаторов и при снижении темпа роста числа агентов-новаторов. Последний процесс связан с определенным насыщением в области подготовки исследователей, образованных кадров, которые учитываются как агенты-новаторы. Вместе с тем, судя по подо-

бранной эконометрической модели, обратная связь также присутствует, что увеличение темпа роста агентов-новаторов будет сопровождаться ростом китайской экономики (см. рис. 4). Отметим, что китайская модель инновационной динамики кардинально отличается от того, что видно по другим рассмотренным здесь странам.

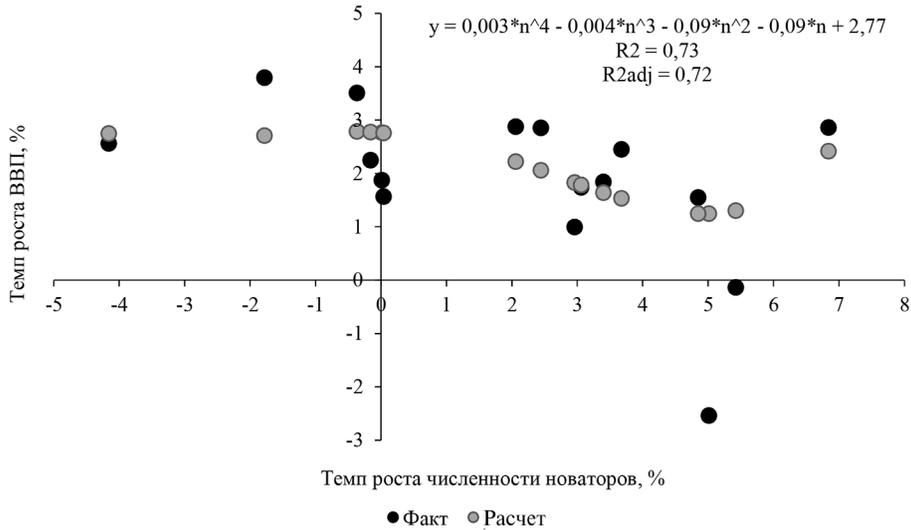


Рис. 12. Темп роста ВВП и темп роста числа агентов-новаторов в США, 2001–2016 гг.*

Источник: составлено автором по [5; 8].

* Статистики модели по США: *F*-критерий = 9,7, *D*-*W*расчет. = 1,4€ [1,37; 2,63], тест Уайта: χ^2 расчет. = 3,55, χ^2 крит. = 3,84.

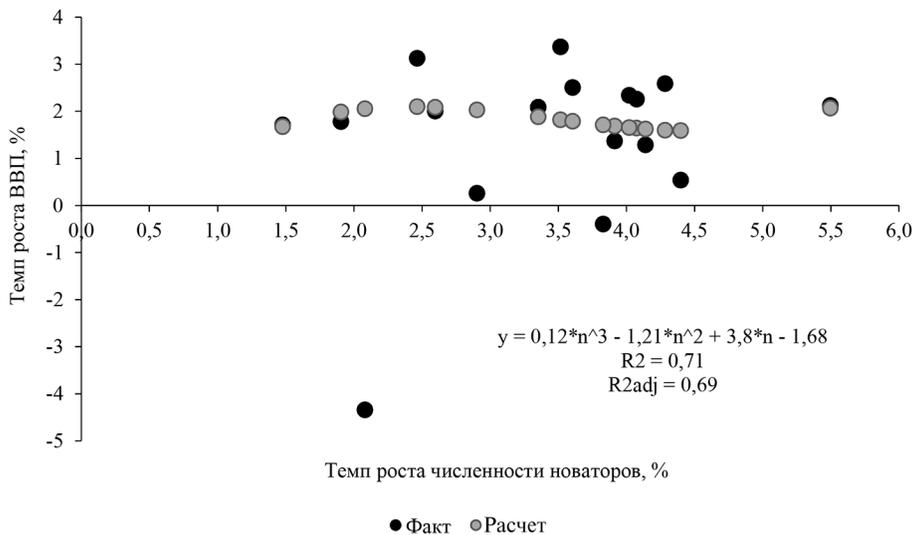


Рис 13. Темп роста ВВП и темп роста числа агентов-новаторов в ЕС, 2001–2017 гг.*

Источник: составлено автором по [5; 8].

* Статистики модели по ЕС: *F*-критерий = 10,3, *D*-*W*расчет. = 1,7€ [1,38; 2,62], тест Уайта: χ^2 расчет. = 2,85, χ^2 крит. = 3,84.

Таким образом, *инновационная динамика*, оцениваемая по изменению числа агентов-новаторов и фирм-новаторов, *по-разному влияет на темп роста и экономическое развитие в каждой стране*. Это влияние зависит от исходного числа агентов-новаторов и фирм-новаторов, относительном доминировании новаторской или консервативной модели поведения, структуры этих агентов и образуемых ими рынков. Кроме того, влияет и оформившаяся (сильная) или несформированная (слабая) связь темпа экономического роста и темпа роста числа агентов-новаторов, удельного веса фирм-новаторов или консерваторов. Причем здесь анализировались связи без учета качества и структур полученных инновационных результатов, что само по себе может сказать о многом, начиная от системы образования и подготовки кадров до масштаба и качества содержания проводимых научных исследований фундаментального и прикладного характера.

* * *

Сформулируем основные выводы проведенного исследования.

Несмотря на то, что они получены на материале динамики макроэкономики для отдельных стран, их применимость вполне обоснована на уровне субъектов РФ при реализации региональной политики инновационного развития. Учет состояния фирм, числа фирм-новаторов, их динамики является необходимым условием для выстраивания региональной политики экономического роста инновационного типа. Причем текущая эффективность на микроуровне (фирм) предопределяет их возможности и влияние на инновационную динамику. Тем самым налицо связанное рассмотрение процессов на макро- и микроуровне, что пока слабо учитывается в рамках региональных инструментов развития в России, но показывает наличие такой связи на представленном материале в других странах.

Проблемы формирования инновационной динамики пронизывают организацию соответствующих взаимосвязанных мер на микро- и макроуровне, влияющих по появлению новаторов — отдельных агентов и организаций. Согласно принятой в России системе учета, и число агентов-новаторов, и фирм-новаторов сокращалось, осуществляемые налоговые изменения никак не способствовали решению задачи стимулирования инноваций, т.к. не осуществлялся анализ чувствительности инноваций различных типов к этим изменениям. Классическая эффективность может не уменьшаться даже при повышении налогов, однако важно то, как изменяются иные параметры — общие затраты (заработная плата и материальные затраты), прибыль, которая в значительной степени зависит от условий, формируемых на рынке.

Инновационная динамика связана с темпом экономического роста, поскольку число новаторов, как агентов, так и фирм, зависит от эффективности инновационной деятельности, а динамика ВВП зависит от числа новаторов или фирм-новаторов, что было показано на эмпирических данных в ряде стран, лидирующих по инновационному развитию, т.е. от структуры рынка (новаторы-консерваторы) и динамизма фирм

[17]. Тем самым стимулы инновационной деятельности и ее эффективность, структура рынка, подготовленность институтов будут влиять на инновационную динамику и на темп роста. Способности фирм реструктурировать свои ресурсы и создавать новые, а также осуществлять «структурный выбор» становятся методом обеспечения эффективности инноваций [18; 19].

Подобранные эконометрические модели связи ВВП и числа новаторов, темпа роста ВВП и темпа роста числа новаторов, а также темпа роста и удельного веса фирм-новаторов показали, что в разных странах складываются различные по тесноте указанные связи и режимы инновационной динамики в связке с экономическим ростом. Возрастание ВВП происходило при снижении числа новаторов (в других рассмотренных странах при увеличении числа новаторов). Увеличение темпа роста числа агентов-новаторов в российской экономике тормозило и увеличивало темп роста на разных временных интервалах. Для китайской экономики торможение темпа роста происходило со снижением темпа роста числа агентов-новаторов и ростом доли фирм-новаторов. Американская и европейская экономики характеризовались тем, что с увеличением темпа роста численности новаторов тормозился экономический рост. В этих странах ВВП увеличивался с ростом численности агентов-новаторов.

Таким образом, *инновационная динамика довольно чувствительна применительно к российской экономике к институциональным коррекциям*. При этом налоговые изменения могут сказаться на численности агентов-новаторов и фирм-новаторов, что скажется и на динамике ВВП. В связи с этим без дополнительных расчетов довольно трудно оценить влияние таких изменений на различные виды инноваций (отдельные виды расчетов вообще не представляется возможным осуществить по причине отсутствия необходимых учетных данных). Поскольку в России реализовывалась политика локальных инноваций, когда в условиях отсутствия системного спроса на новые технологии и иные инновации ресурсы распределяются и направляются по отдельным направлениям инновационного развития, часто не связанным друг с другом, постольку по ним удается получить определенные результаты. Однако *существенной связи между динамикой ВВП и инновациями не наблюдается на рассмотренном отрезке времени*. Это требует кардинального пересмотра проводимой экономической политики, нацеленной на стимулирование инновационного развития как в системном, так и региональном измерении.

Список литературы

1. *Castellacci F.* A Neo-Schumpeterian Approach to Why Growth Rates Differ // *Revue économique*. 2004. Vol. 55. N 6. P. 1145–1169.
2. *Jati K.* A Model of Schumpeterian Dynamics // *Applied Economics Letters*. 2001. Vol. 8. P. 81–84.
3. *Westeren K.I.* Innovation: from Schumpeter to the Knowledge Economy // Chapter in *Foundations of the Knowledge Economy*. London: Edward Elgar Publishing Ltd, 2012. P. 57–74.

4. *Aghion P., Akcigit U., Howitt P.* Lessons from Schumpeterian Growth Theory // *The American Economic Review*. 2015. Vol. 105. N 5. P. 94–99.
5. Всемирный банк. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTR.KD.ZG?view=chart> (дата обращения: 20.12.2019).
6. Мировой атлас данных. URL: <https://knoema.ru/GEMAP2019/global-entrepreneurial-behaviour-monitor?country=1000240&indicator=1000250> (дата обращения: 20.12.2019).
7. Global Entrepreneurship Monitor. URL: <https://www.gemconsortium.org/> (дата обращения: 20.12.2019).
8. OECD Data. URL: <https://data.oecd.org/rd/researchers.htm> (дата обращения: 20.12.2019).
9. *Futia C.A.* Schumpeterian Competition // *The Quarterly Journal of Economics*. 1980. Vol. 94. N 4. P. 675–695.
10. *Маевский В.И.* Введение в эволюционную макроэкономику. М.: Япония сегодня, 1997. 107 с.
11. *Сухарев О.С.* Стратегия инновационного развития: агенты и национальные проекты в России // *Инвестиции в России*. 2019. № 5. С. 3–14.
12. *Сухарев О.С.* Инновации: динамика, структура, стратегия экспорта и импорта // *Металлы Евразии*. 2019. № 3. С. 18–21.
13. *Kohn M., Scott J. T.* Scale Economics in Research and Development: The Schumpeterian Hypothesis // *The Journal of Industrial Economics*. 1982. Vol. 30. N 3. P. 239–249.
14. *Hanusch H., Pyka A.* «Manifesto» for Comprehensive Neo-Schumpeterian Economics // *History of Economic Ideas*. 2007. Vol. 15. N 1. P. 23–41.
15. *Глазьев С.Ю.* Теория долгосрочного технико-экономического развития. М.: Владар. 1993. 310 с.
16. *Сухарев О.С.* Теория реструктуризации экономики. М.: Ленанд. 2016. 256 с.
17. *Aghion P., Ufuk A., Howitt P.* The Schumpeterian Growth Paradigm // *Annual Review of Economics*. 2015. Vol. 7. P. 557–575.
18. *Rahmeyer F.* Schumpeter, Marshall, and Neo-Schumpeterian Evolutionary Economics: A Critical Stocktaking // *Journal of Economics and Statistics*. 2013. Vol. 233. N 1. P. 39–64.
19. *Sukharev O.S.* The Restructuring of the Investment Portfolio: the Risk and Effect of the Emergence of New Combinations. // *Quantitative Finance and Economics*. 2019. N 3(2). P. 390–411.

EFFICIENCY OF SCIENTIFIC COMPANIES AND FORMATION OF INNOVATIVE DYNAMICS

Different countries show differing patterns of economic growth and innovation dynamics. For a long time in Russia, it has not been possible to formulate an innovative model of economic growth, a debate about which lasts for more than a decade and government measures are being taken to stimulate innovation and stimulate growth, which do not yet allow us to move on to such the development model. However, this usually happens without taking into account the mode of innovative dynamics that has already taken shape at the current moment, both at the micro level (the effectiveness of science-intensive firms) and at the macro level – according to the dynamics of innovative development parameters, in particular, the growth rate of innovative agents, changes in the share of firms innovators. The current effectiveness of the functioning of science-intensive (innovative) firms undoubtedly affects the emergence of innovative firms and the number of agents in the economy. The clarification of such a relationship is important, which will allow us to better outline the outline of the model of the

innovative type of economic growth. Thus, it was found that in Russia from the analyzed countries (USA, China, EU), the increase in GDP occurred simultaneously with a decrease in the number of innovative agents and the share of innovative companies, and the growth rate decreased with an increase in the growth rate of the number of innovative agents in the studied time interval. This is a conservative model of economic dynamics. The innovative development model assumes a situation where GDP increases with the growth in the number of innovative agents, the growth rate slows down with an increase in the growth rate of the number of innovative agents due to the relatively high share of these agents in the total, which is typical for China. Thus, the formation of an innovative Russian growth model will require changes in the government system of economic policy measures. In particular, it will be necessary to test the impact of changing the law of the relationship between GDP dynamics and the number of firms and innovative agents, as well as the conditions for moving labor resources from old to new industries and training personnel for new industries, take into account restrictions on the effectiveness of science-intensive firms, and introduce a stimulating tax mechanism innovation, and reduce the risks of introducing innovation.

Keywords: conservative firms, the effectiveness of science-intensive organizations, indicators of innovative dynamics, innovating firms, innovations, growth of gross domestic product, region

JEL: C51, O30, O41, O51, O52

Дата поступления – 14.12.2019 г.

СУХАРЕВ Олег Сергеевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, Москва, 117218.
e-mail: o_sukharev@list.ru

SUKHAREV Oleg S.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: o_sukharev@list.ru

Для цитирования

Сухарев О.С. Эффективность наукоемких фирм и формирование инновационной динамики // *Федерализм*. 2020. № 1. С. 44–65.

Анатолий НЕШИТОЙ

ФИНАНСЫ НАСЕЛЕНИЯ: МАКРО-МЕЗОУРОВНЕВЫЙ ПОДХОД К АНАЛИЗУ ИХ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Финансы населения представляют собой важнейшую составляющую финансовой системы государства. Вместе с тем этому уделяется недостаточное внимание. Рассмотрение финансовых отношений в целом сводится, как правило, к анализу влияния на них таких факторов как инфляция, бюджетные отношения, кредитование, банковская деятельность и др. При этом динамика реального сектора экономики игнорируется. В статье финансы населения рассматриваются в качестве важной сферы финансовой системы, связанной с воспроизводством и удовлетворением материальных и социально-культурных потребностей членов общества. В ней обосновывается место финансов населения в финансовой системе России, проводится анализ формирования денежных доходов и их использования на макро-мезоуровне, раскрывается зависимость структуры потребления и сбережений населения от уровня его доходов, дифференцированных по социальным группам.

Ключевые слова: денежные доходы населения, денежные расходы населения, макро-мезоуровневый подход к анализу, прожиточный минимум, регион, финансы населения

JEL: G190, D190, E250

Финансы населения как важнейшая сфера финансовых отношений непосредственно связаны с формированием и распределением ВВП и национального дохода, с его фондами накопления и потребления, с обеспечением функционирования воспроизводственного процесса в масштабе регионов и страны в целом. Основной функцией финансов населения является обеспечения жизненных потребностей каждой семьи. В условиях неопределенности экономического развития в России, стагнации, региональных диспропорций особенно важным становится изыскание новых подходов к формированию не только экономической политики в целом, но и финансов населения в качестве важного резерва повышения эффективности экономического развития страны и отдельных регионов. В статье с позиций макро-мезоуровневого подхода анализируются процессы формирования и использования финансов населения во взаимосвязи с реальным сектором экономики, с одной

стороны, и проводимой государством социально-экономической политикой – с другой.

Макро-мезоуровневый подход к анализу и управлению экономическими процессами как *сравнительно новое направление в экономической теории* в настоящее время изучается сотрудниками центра эволюционной экономики ИЭ РАН совместно с учеными других НИИ и ВУЗов. Сущность такого подхода вкратце заключается в том, что он актуализирует системный научный метод, экономика рассматривается как система, имеющая иерархический характер, при котором мезоуровень, изучающий структурированные процессы, выступает инструментом взаимосвязи микроуровня и макроуровня в форме параметров порядка, координируя участников хозяйственной деятельности. Подробнее с данной проблемой можно ознакомиться в монографии [1] и статье [2].

Функции финансов населения с позиций макро-мезоуровневого подхода

Финансы населения в структуре финансовой системы России представляют собой экономические денежные отношения по формированию и использованию фондов денежных средств в целях обеспечения и воспроизводства материальных и социально-культурных условий жизни членов общества. В общей совокупности финансовых отношений они играют особо важную роль на завершающих стадиях воспроизводственного процесса – обмена и потребления [3].

Первичным элементом социально-экономической структуры при формировании финансов населения выступают домохозяйства и (или) семьи. При этом домохозяйства и (или) семьи рассматриваются как экономические субъекты, от результатов деятельности которых зависит не только их благосостояние, но и населения *каждого региона и страны и в целом*.

Базовыми функциями финансов населения, в которых проявляется сущность данной категории, является обеспечение жизненных потребностей семьи и распределительная функция.

Функция обеспечения жизненных потребностей семьи в каждый конкретный период предполагает формирование определенных условий существования ее членов. В период натурального хозяйства продукция, создаваемая членами общины, удовлетворяла их потребности, и обмен излишками возникал редко. В условиях товарно-денежных отношений произошло расширение материальных, социальных, культурных и иных потребностей семьи, рост денежных средств населения, возникновение денежного фонда – семейного бюджета, предназначенного для обеспечения материальными благами.

Распределительная функция финансов населения связана с *первичным распределением национального дохода* и формированием первичных доходов семьи. Финансовые отношения при этом включают:

- отношения со звеньями финансовой системы (государственными финансами – бюджетами и внебюджетными фондами, финансами

коммерческих организаций), при этом создаются первичные доходы в виде заработной платы, пенсий, пособий и т.п.;

- отношения между членами домохозяйства, когда средства распределяются и обособляются, образуя обособленные денежные фонды.

Обособление средств внутри домохозяйства не меняет собственника, исключая всякую эквивалентность. Эта функция включает три последовательные ступени: формирование, распределение и использование денежных фондов. Обе функции финансов населения взаимосвязаны и действуют одновременно, дополняя друг друга.

При взаимодействии финансов населения с государственными и муниципальными финансами (бюджетами – федеральным, региональными, местными и внебюджетными социальными фондами) и с финансами хозяйствующих субъектов разных форм собственности, а также со сферой обращения (торговлей) и финансовым рынком между ними возникают непрерывные денежные потоки – одно-, двух- и многосторонние.

В результате такого кругооборота формируются финансовые ресурсы, обеспечивающие удовлетворение материальных и социально-культурных потребностей домохозяйства сегодня и в будущем.

Как известно, финансовые ресурсы населения как совокупный фонд денежных средств, находящийся в распоряжении домашнего хозяйства и (или) семьи, создаваемый в результате их производственной деятельности, являются частью национального дохода и распределяются между фондом потребления, предназначенного для текущего удовлетворения личных потребностей данного коллектива – семьи (приобретение продуктов питания, товаров промышленного производства, оплата различных платных услуг и др.) и фондом сбережений (отложенных потребностей), который будет использован в будущем для приобретения дорогостоящих товаров либо как капитал для получения прибыли.

Фондовая форма финансовых ресурсов *позволяет увязать потребности населения с финансовыми возможностями*, а также контролировать удовлетворение потребностей каждого человека.

Финансовые ресурсы формируют бюджет населения (домашнего хозяйства и /или/ семьи). По своему материальному содержанию этот бюджет – это форма образования и использования фонда денежных средств. Он объединяет совокупные доходы членов домохозяйств и (или) семей и расходы, обеспечивающие их личные потребности.

Государство играет существенную роль в определении объема бюджета населения. Основными инструментами здесь являются налоговая система, система оплаты труда работников в государственном секторе, механизмы предоставления различных общественных благ и услуг, система государственного ценообразования.

Важной проблемой в сфере финансов населения является *распределение средств* между денежными фондами, между доходами и расходами. Это требует формирования эффективной системы анализа и планирования на макро-мезоуровне доходов населения и рационального их использования.

Денежные доходы населения и их состав

Денежные доходы населения – это часть национального дохода, создаваемая в процессе производства и предназначенная для удовлетворения его материальных и духовных потребностей. Эти доходы теоретически должны возместить осуществленные трудовые затраты. Однако провал экономических реформ привел к резкому социальному расслоению, в результате которого денежные доходы у значительной части населения находятся на уровне, неспособном обеспечить должную поддержку их жизненных сил. Последние десятилетия динамика и структура доходов населения России определялась и продолжает определяться совокупностью факторов социально-экономического характера, таких как:

1) неустойчивость экономического развития; дефолт 1998 г.; финансово-экономический кризис 2008–2009 гг.; стагнация и рецессия 2011–2018 гг., продолжающаяся в настоящее время. При этом *особых перспектив* выхода на устойчивое развитие до 2021 г. *не просматривается*. Судя по прогнозу социально-экономического развития России на 2019 г. и плановый период 2020–2021 гг. объем промышленного производства в 2021 г. еле достигнет уровня 1990 г., реальные располагаемые денежные доходы составят только 93,5% к 1990 г., а инвестиции в основной капитал – лишь даже 84,4%;

2) инфляция, которая на протяжении первой половины 1990-х гг. носила гиперинфляционную форму и до сих пор колеблется в пределах до 10%. При этом ни в один год за этот период она не достигала нормативного уровня 4%;

3) невыплаты зарплаты, государственных пенсий, пособий. В 1990-е гг. это носило массовый характер. По данным Института социального анализа и прогнозирования Академии народного хозяйства и государственной службы, задержки выплаты заработной платы в конце 2016 г. наблюдались у 19,6% работающих (по данным опроса 1 600 чел.). При этом в конце 2015 г. задержки были редким явлением. По данным Росстата, на 1 августа 2019 г. задолженность по заработной плате 42,5 тыс. работающих составляла 2,7 млрд руб., в т.ч. на работников обрабатывающих производств приходилось 46% задолженности, строительства – 17% и даже добывающих видах производств – 12% [4];

4) многочисленные финансовые злоупотребления и нарушения в области оплаты труда.

Подробнее с положением дел в экономике страны см. последние публикации автора, например [5].

Реальные (располагаемые) денежные доходы населения (с учетом индекса потребительских цен) после трехкратного падения в 1998 г. к уровню 1990 г. и заметного роста в «тучные» 2000–2008 гг. (до кризиса 2008–2009 гг.) до сих пор остаются ниже уровня 1998 г. (в 2017 г. реально располагаемые денежные доходы населения были на уровне 89% к уровню 1990 г. и по прогнозам останутся на уровне 93,5% к указанному уровню в 2021 г.).

Денежные доходы населения формируются, как известно, за счет таких источников, как оплата труда членов домохозяйств, полученная от работы по найму, а также премии, постоянные надбавки к зарплате, выплаты работодателями на социально-культурные цели (пособия, оплата транспортных услуг, путевок и т.п.); доходы от предпринимательской деятельности в форме прибыли, дивидендов, процентов по ценным бумагам и вкладам, арендная плата, доходы от реализации имущества и др.; государственные социальные выплаты (трансферты) – пенсии, пособия и другие платежи из бюджета и внебюджетных социальных фондов.

На структуру доходов оказывается влияние не только социальный состав конкретной семьи. Большое значение здесь имеет и место проживания – город или село. Материалы Росстата о выборочных обследованиях бюджетов домохозяйств свидетельствуют, что в структуре доходов городского населения более 90% приходится на денежные доходы, в то время как в сельской местности почти треть приходится на натуральные поступления (в стоимостном выражении).

В практике анализа и планирования денежные доходы населения классифицируют не только в зависимости от источника их поступления, но и в зависимости от равномерности и надежности поступления.

Из приведенной ниже *таблицы 1* видно, что основное место в доходах населения занимают оплата труда (включая предпринимательскую деятельность) и государственные социальные выплаты. На них приходится более 90% всех доходов.

Т а б л и ц а 1

Структура доходов домохозяйств в 1995–2017 гг. (в % к общим доходам)

Виды доходов	1995	2000	2005	2010	2011	2015	2017
Денежные доходы – всего	100	100	100	100	100	100	100
Доходы от предпринимательской деятельности	16,4	15,4	11,4	9,3	9,1	7,3	7,6
Оплата труда	62,8	62,8	63,6	64,6	67,1	65,9	65,1
Социальные выплаты	13,1	13,6	12,7	17,8	18,2	18,2	19,7
Доходы от собственности	6,5	6,8	10,3	6,3	3,8	6,6	5,6
Другие доходы	1,2	1,2	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Источник: [6, с. 124; 7, с. 122].

Государственное регулирование денежных доходов населения осуществляется через законодательные акты и налоговый механизм.

В целях регулирования уровня оплаты труда и социальной защиты населения еще в декабре 1991 г. был установлен минимальный размер оплаты труда (далее – МРОТ) в размере 200 руб. в месяц. Согласно действующему законоположению, предприятия и организации всех форм собственности, а также индивидуальные предприниматели, осуществляющие наем рабочей силы, не имеют права платить работникам меньше установленного минимума.

За период с 1991 г. по настоящее время МРОТ десятки раз изменялся, стремясь оградить минимальную оплату от обесценения из-за инфляции. Однако, несмотря на изменения, он *отставал от темпов инфляции* и не отражал тенденции изменения реального содержания российской денежной единицы. С 1 октября 2005 г. МРОТ был установлен в размере 747 руб. в месяц при прожиточном минимуме 3 018 руб., что было в 4 раза меньше прожиточного минимума. В 2010 г. размер МРОТ составил 4 330 руб. при прожиточном минимуме 5 688 руб., что было меньше прожиточного минимума в 1,3 раза [6, с. 118–120]. На 2017 г. величина МРОТ установлена 7 680 руб. при прожиточном минимуме 10 088 руб.

В соответствии с принятым в 2002 г. новым Трудовым кодексом, оплата труда должна быть поэтапно доведена до прожиточного минимума. Наконец, в 2019 г. МРОТ предусмотрен в размере 11 280 руб. на уровне минимального потребительского бюджета, и на 2020 г. – в размере 12 130 руб. Предусматривается его индексирование 1 раз в год до прожиточного минимума II квартала предыдущего года. Прожиточный минимум, установленный за II квартал 2019 г. (по состоянию на 28.08.2019 г.) в рублях в среднем в месяц на одного человека: всего по РФ 11 185 руб., в т.ч. трудоспособное население 12 130 руб., пенсионеры 9 236 руб., дети 11 004 руб.

Содержание понятия «прожиточный минимум» зафиксировано Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации». В соответствии с Законом, прожиточный минимум, определяемый для основных социально-демографических групп населения (трудоспособные, пенсионеры, дети, а также в среднем на душу населения) – это стоимость потребительской корзины плюс обязательные платежи и сборы. Так называемая потребительская корзина включает в себя минимальный набор продуктов питания, а также непродовольственные товары и услуги, стоимость которых определяется в соотношении со стоимостью минимального набора продуктов питания (50% в целом по РФ), необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности.

Потребительская корзина, в свою очередь, также составляет для трех основных групп населения как в целом по стране, так и по регионам не реже одного раза в 5 лет с участием Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, а в субъектах РФ – с участием комиссий по регулированию социально-трудовых отношений субъектов РФ. Одновременно с проектом федерального закона о потребительской корзине в целом по РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ вносится методика определения потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по РФ, на основе которой разрабатывается потребительская корзина в целом по РФ. Методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в субъектах РФ утверждаются Правительством РФ. В *таблице 2* приве-

дены данные о потреблении важнейших продуктов питания на одного человека, вытекающие из потребительской корзины, утвержденной Федеральным законом от 03.12.2012 г. № 227-ФЗ.

Т а б л и ц а 2

Потребление продуктов питания в расчете на 1 чел. в год, исходя из утвержденной потребительской корзины на 2013 г.

Продукты питания	Потребительская корзина*, в кг.	Справочно	
		Потребление 2014 г.	Норма рационального потребления, рекомендованная Институтом питания АМН СССР
Мясопродукты	55,8	69,0	84,0
Молокопродукты	288,4	244,0	380,0
Яйца, шт.	206,0	269,0	280,0
Картофель	93,4	111,0	105,0
Овощи, бахчевые	109,7	111,0	146,0
Фрукты, ягоды	61,9	64,0	80,0
Рыба и рыбопродукты	17,8	15,5	20,0
Сахар	22,9	40,0	38,0

Источник: [7, с. 32, 89].

* Рассчитано автором с учетом состава социально-демографических групп по данным Росстата и величины потребительской корзины, утвержденной ФЗ от 03.12.2012 г. № 227-ФЗ.

Величина прожиточного минимума на душу населения и по группам населения в целом по стране и в регионах определяется исходя из потребительской корзины и данных Росстата об уровне потребительских цен на товары и услуги и расходов по обязательным платежам и сборам. Порядок исчисления величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по РФ устанавливается Правительством РФ.

Так, величина прожиточного минимума в 2000 г. в среднем на душу населения в РФ составляла 1 210 руб. в месяц, в 2010 г. — 5 658 руб., 2015 г. — 9 701 руб., 2017 г. — 10 088 руб., в т.ч. для трудоспособного населения — 10 889 руб., пенсионеров — 8 315 руб., детей — 9 325 руб. [6, с. 118; 8, с. 127; 9].

Использование показателя прожиточного минимума многопланово. Так, он используется

- для оценки уровня жизни населения при разработке федеральных и региональных социальных программ;
- для обоснования минимального размера оплаты труда и минимальной пенсии по старости;
- для определения размеров стипендий, пособий и других социальных выплат;
- для оказания государственной социальной помощи малоимущим.

По данным Росстата, в 2017 г. населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума насчитывалось 19,3 млн чел., или 13,2% от общей численности населения страны [7, с. 117] (в 2014 г. — 16,1 млн чел.).

В соответствии с действующим законодательством, если среднедушевой доход семьи (или одинокого человека) ниже величины прожиточного минимума, установленного в конкретном субъекте РФ, то такая семья (или одинокий человек) считается малоимущей и имеет право на получение государственной социальной помощи.

Для государственных бюджетных организаций (школ, вузов, больниц, театров и т.д.) законодательством РФ в настоящее время предусмотрено, что уровень заработной платы не должен быть ниже среднего уровня ежемесячной оплаты труда по региону. Бюджетные организации в зависимости от выделенных бюджетных ассигнований самостоятельно определяют виды доплат исходя из квалификации работника и сложности выполняемых трудовых обязанностей.

К сожалению, на практике это привело к резкой дифференциации в размерах оплаты труда между руководящим составом этих организаций и основной массой работающих.

В последние годы от экспертного сообщества поступает все больше и больше предложений о возврате действовавшей с 1992 г. Единой тарифной сетки, определявшей уровень оплаты и ее дифференциацию по категориям работников. Она классифицировала работников бюджетной сферы на 18 разрядов и для каждого разряда определялся коэффициент от 1 до 10,07 (например, 8-й разряд имел коэффициент 2,16).

В экспертном сообществе также поднимается вопрос об ограничении максимального размера оплаты труда, но государство не может его установить, т.к. в условиях рынка этот размер зависит от финансовых возможностей работодателей.

С начала 2017 г. вступил в силу Федеральный закон от 03.07.2016 № 347-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», по которому размеры заработной платы начальников строго привязаны к средним зарплатам работников. Речь идет о федеральных, региональных и муниципальных организациях и предприятиях. Эти соотношения определяются для государственных учреждений и организаций органами власти соответствующего уровня. На федеральном уровне Правительством РФ установлены соотношения 1:8. К сожалению, этот Закон не затрагивает государственные корпорации [10], что приводит к *неоправданной дифференциации* в оплате труда.

В частном секторе конкретные размеры ставок оплаты по профессиям на крупных предприятиях определяются условиями коллективных трудовых договоров, а у индивидуальных предпринимателей, где работают несколько человек, — договором с отдельным работником.

В составе денежных доходов населения заметное место занимают, как отмечалось, государственные социальные выплаты — пенсии, пособия и другие выплаты из средств бюджетов разного уровня и внебюджетных фондов.

Пенсионной системой в России охвачено 43,5 млн престарелых, инвалидов, членов семей, потерявших кормильца. Идет процесс ухудшения демографической ситуации. На конец 2011 г. соотношение работающих и пенсионеров составляло 1,7:1, а к 2030 г., по некоторым прогнозам, это соотношение может достигнуть 1:1 (в то время как в развитых странах 2,2–2,4:1). На 1 января 2018 г. средний размер месячных пенсий с учетом единовременных выплат составил 13 304 руб., что равно 131,9% величины прожиточного минимума. С 1 января 2002 г. в стране проводится реформирование системы пенсионного обеспечения, чтобы существенно увеличить доходы пенсионного фонда, повысить заинтересованность у работающих к уплате отчислений в Пенсионный фонд с целью заработать в перспективе соответствующую пенсию. Введена трехуровневая система пенсий – базовая, страховая и накопительная (кстати, замороженная с 2014 г.); вместо единого социального налога введены страховые взносы; бальная система определения размера пенсии; с 2019 г. до 2024 г. постепенно повышается возраст выхода на пенсию.

Не снижается накал обсуждения вопросов дальнейшего реформирования пенсионной системы. В частности, ставится вопрос о введении индивидуального пенсионного капитала или гарантированного пенсионного продукта. В последнее время внесен Минфином РФ и ЦБ РФ проект постановления Правительства, находящийся на обсуждении, о введении т.н. «гарантированного пенсионного плана», что по сути представляет собой систему формирования будущих пенсий гражданами самостоятельно.

Кроме пенсий, российские граждане из Фонда социального страхования РФ получают пособия, среди которых наибольший удельный вес занимают пособия по временной нетрудоспособности и пособия на детей. Лица, потерявшие работу, получают пособие по безработице из бюджета (Государственный фонд занятости населения РФ с 1 января 2001 г. упразднен).

Продолжающиеся кризисные процессы в российской экономике, действующие механизмы оплаты труда *не позволяют решить проблему резкого расслоения в обществе* и социально-имущественной дифференциации населения. Поляризация общества усугубляется. В 2017 г. в 20%-ой группе богатых было сосредоточено 46,8% всех денежных доходов, а в 20%-ой группе самых бедных – лишь 5,4%, т.е. в 8,7 раза меньше [7, с. 126].

В результате реформирования экономики в нашей стране, по выражению академика РАН Д.С. Львова, возникли две России, не похожие друг на друга. В России богатой (начало 2000-х гг.) 15% ее населения аккумулировало в своих руках 85% всех сбережений банковской системы, 57% денежных доходов, 92% доходов от собственности и 96% расходов на покупку валюты. В России бедной 85% населения имело лишь 8% доходов от собственности и 15% всех сбережений [11]. На сегодняшний день ситуация принципиально не изменилась.

Показателем бедности в экономической литературе признан удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума. В России он составлял, как отмечалось, на начало 2018 г. 13,2%. По расчетам

CreditSuisse, личное благосостояние россиян упало за 2016 г. почти на 15%. По этому показателю Россия входит в число 4-х стран-аутсайдеров. При этом у населения из самых богатых групп, составляющих 10% всего населения, сосредоточено 89% всех личных состояний Российской Федерации. По этому показателю России принадлежит одно из первых мест в мире [12].

В сложившейся ситуации прожиточный минимум справедливо называют «непрожиточным», поскольку состав продуктов «потребительской корзины» противоречит рекомендациям Минздрава. Ради экономии бюджетных средств в составе «корзины» преобладают углеводородные продукты, и в то же время недостаточно представлены продукты белковой (молоко, мясо, яйца) и витаминной (фрукты, овощи) групп [13].

Бюджетные обследования Росстата домохозяйств свидетельствуют, что *доля бедных выше среднего в сельской местности*. Крайне бедны малоимущие семьи, воспитывающие трех и более детей.

Высокий уровень бедности российского населения требует от государства проведения системы мероприятий по поддержке лиц, находящихся за чертой бедности. Государственная помощь домохозяйствам должна выражаться не только в финансово-экономической защите населения, но и в правовом и организационном стимулировании индивидуально-трудовой деятельности и семейного бизнеса.

В Правительстве готовился проект Закона о новом прожиточном минимуме, который должен был вступить в силу с 1 января 2018 г. (срок перенесен). Имеется в виду улучшить состав продуктов потребительской корзины, увеличив потребление белковой группы, а также овощей и фруктов [14]. К сожалению, пока что о готовности названного документа никакой информации нет.

На реализацию конституционных прав граждан в области социальных гарантий и определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в свое время был направлен проект федерального закона, разрабатываемый с 1996 г. в соответствии с Указом Президента России от 23 мая 1996 г. № 769 «Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов». Он должен был быть внесен Правительством РФ еще в 2004 г. на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Предусматривалось законодательное закрепление системы социальных нормативов и норм, регламентирующих основные массовые виды выплат населению, общедоступных и бесплатных услуг социальной сферы как приоритетных при формировании бюджетов и устанавливаемых законодательством РФ, нормативно-правовыми актами Президента и Правительства РФ, законами и другими нормативно-правовыми актами субъектов РФ. В систему государственных минимальных социальных стандартов включались социальные стандарты в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания населения, жилищно-коммунального об-

служивания. К сожалению, законопроект, несмотря на его очевидную важность, до сих пор не принят.

Не были реализованы и готовящиеся в Правительстве предложения о введении в 2016 г. т.н. продовольственной помощи малоимущим гражданам. Предусматривалось введение для таких граждан продовольственных карточек с общим объемом финансирования 200 млрд руб. К сожалению, и это мероприятие *не было реализовано*, в бюджете указанных средств не предусматривалось [15].

Денежные расходы населения

Расходы населения играют существенную роль в экономике страны. Используя свои доходы, семья (домохозяйство) обеспечивает формирование и развитие рынка товаров и услуг. Реализуя свои накопления и сбережения, она увеличивает тем самым спрос на ценные бумаги, расширяя фондовый рынок. Домохозяйства являются и важнейшими субъектами предложения производственных ресурсов – труда и предпринимательской деятельности. Наконец, занимаясь воспитанием детей, члены семьи выступают главными потребителями социально-культурной сферы, которая финансируется государством.

За последние годы произошло снижение платежеспособного спроса населения страны. В связи со стагнацией в экономике и инфляционным ожиданием перед значительной частью населения встала проблема выживания. В этих условиях ресурсы общества, в том числе и каждого домохозяйства, мобилизуются для поддержания существования. Новый импульс получает развитие натурального и полунатурального хозяйства. Семьи занимаются индивидуально-трудовой и предпринимательской деятельностью, в т.ч. семейной торговлей, выполняют различные платные услуги. Именно этим объясняется относительно высокая доля продукции и услуг, создаваемых семьями, в ВВП (в пределах 15% ВВП).

Несмотря на возрастание роли натурального самообеспечения и роста государственных социальных трансфертов в натуральной форме, *денежные расходы продолжают играть доминирующую роль в общем объеме конечного потребления.*

Структура расходов домохозяйств по целям использования в 1995–2017 гг. приведена в *таблице 3*. Из приведенных данных видно, что за рассматриваемый период в наибольшей степени возрос удельный вес в общих расходах обязательных платежей и разнообразных взносов, а также приобретение недвижимости; удельный вес покупки иностранной валюты и прироста денег на руках у населения, напротив, сократились.

Покупка товаров и оплата услуг *составляют три четверти всех денежных затрат*. Их величина обусловлена объемом денежных доходов, удовлетворением необходимых личных и семейных потребностей, уровнем розничных цен, климатическими и географическими условиями жизни и другими факторами.

Структура расходов домохозяйств в 2017 г. показывает, что расходы на продукты питания занимают преобладающую долю – 36,1% из общей

суммы расходов в 17 320 руб. в среднем на одного члена домохозяйства в месяц. Причем в городе эта доля составляла 34,4%, а в сельской местности – 43,3%. В сельской местности домохозяйства на 8,8% обеспечивают себя за счет натурального хозяйства, тогда как для города стоимость натуральных продуктов питания составляла 2,0%. Расходы на непродовольственные товары (одежду, обувь, мебель, бытовую технику) составляют в городе более 36,2%, а на селе – лишь 35,0% [17].

Т а б л и ц а 3

Структура расходов домохозяйств (в % к общим расходам)

Виды расходов	1995	1998	2000	2002	2005	2010	2015	2017
Покупка товаров и оплата услуг	70,5	77,7	75,5	73,2	69,5	69,9	71,0	75,0
Оплата обязательных платежей и различных обязательных взносов	5,6	6,1	7,8	8,6	10,1	10,1	10,8	11,8
Приобретение недвижимости	0,1	–	1,2	1,8	2,6	3,4	2,9	3,2
Прирост финансовых активов	23,8	16,2	15,5	16,4	17,8	17,3	15,3	10,0
Накопления и сбережения во вкладах и ценных бумагах	5,4	2,5	6,3	9,1	16,3	15,0	15,7	8,5
Покупка иностранной валюты	14,8	12,0	6,4	5,5				
Прирост денег на руках населения	3,6	1,7	2,8	1,8	1,5	2,3	-0,4	1,5

Источник: [6, с. 124; 7, с. 122; 16, с. 121].

Доля расходов на услуги постоянно возрастает. Особенно увеличились затраты семей в городе на жилье, коммунальные услуги, лекарства, а также на проезд в общественном транспорте, достигнув в 2017 г. 27,5%. Отдельные виды услуг настолько подорожали, что просто выпали из бюджета рядового гражданина (например, чистка одежды, стирка и др.). Однако появились новые виды платных услуг (здравоохранение, образование), которые стали занимать все большую долю расходов семьи (до 5%).

Потребительские расходы во многом обусловлены социально-экономической категорией домохозяйств. 20%-ая группа домашних хозяйств с наименьшими располагаемыми доходами в 2017 г. расходовала в месяц на одного члена 6 450,8 руб., из них 51,5% уходило на продовольствие и лишь 24,5% – на непродовольственные товары. Иная картина складывалась в 2017 г. у 20%-ой группы домохозяйств с наивысшими располагаемыми доходами. Общие их расходы на одного члена составили 37 131 руб. в месяц, причем только 27,1% тратились на питание и 44% – на непродовольственные товары [17].

Количественный состав домохозяйств также оказывает влияние на структуру расходов конечного потребления, особенно это проявляется в многодетных семьях. По данным Росстата, большинство семей с детьми в России относится к категории нуждающихся. У ¼ семей, где есть дети, среднемесячный душевой доход составляет менее 2-х про-

житочных минимумов трудоспособного гражданина. В соответствии с новым Федеральным законом № ФЗ-305 от 2 августа 2019 г. таким семьям с 01.01.2020 г. предусматриваются ежемесячные выплаты в размере детского прожиточного минимума в каждом регионе, включая семьи с детьми от 1,5 до 3-х лет. Средний размер ежемесячных выплат на ребенка будет составлять в целом по стране 10–11 тыс. руб., в т.ч. на ребенка от 1,5 до 3-х лет (вместо 50 руб.).

Уменьшение общих расходов на продовольственные товары отражается на качественном составе продуктов питания: снижается доля таких продуктов, как фрукты, кондитерские изделия, мясо и мясопродукты, и возрастает доля хлеба и хлебопродуктов, картофеля и овощей.

Вторая группа денежных расходов домохозяйств – обязательные и добровольные платежи. К обязательным платежам относятся налоги, сборы, пошлины, отчисления, которые взимаются органами исполнительной власти в бюджеты разного уровня и во внебюджетные фонды. Добровольные платежи производят отдельные члены домохозяйств по собственной инициативе в страховые организации при страховании от различных рисков, негосударственные пенсионные фонды, благотворительные фонды и др. Доля этих расходов в общих расходах домохозяйств увеличилась от 6 до 12%.

Третья группа расходов – сбережения и накопления домохозяйств, которые за последние десятилетия подверглись существенным колебаниям.

Финансовый кризис августа 1998 г., а затем кризис 2008–2010 гг. оказали влияние на изменение структуры сбережения и накопления.

В период 1995–2017 гг. накопления и сбережения домохозяйств распределились следующим образом:

- до дефолта 1998 г. от 60% до 74% сбережений направлялись на покупку иностранной валюты, а в последующие годы – 65–75% сбережений направлялись во вклады и ценные бумаги;
- с 2005 г. почти вдвое возросло приобретение недвижимости – до 24% общих сбережений;
- прирост денег на руках у населения ежегодно находился в размере 10–15% от всех сбережений и накоплений, как оборотная наличность для удовлетворения жизненно необходимых потребностей, особенно в условиях постоянного колебания цен (в 2015 г. наблюдалось сокращение).

Денежные накопления и сбережения, аккумулированные в банках, служат источником расширения кредитных отношений. Потребительский кредит в определенной степени (не допуская пере-кредитования) способствует росту платежеспособного спроса на товары и услуги.

* * *

Системный макро-мезоуровневый подход к анализу формирования и использования денежных ресурсов населения позволяет выявить синхронность взаимовлияния факторов производства и социальных

факторов на экономическое развитие, а также дополнительные резервы и возможности их использования для повышения стабильно-пропорционального экономического развития экономики регионов и страны в целом. Поэтому представляется целесообразным введение в практику работ исполнительных органов власти на муниципальном, региональном и федеральном уровне разработки балансов денежных доходов и расходов населения и использование их при принятии управленческих решений.

Список литературы

1. Мезоэкономика: состояние и перспективы: монография // под ред. В.И. Маевского, С.Г. Кирдиной-Чендлер, М.А. Дерябиной. М.: ИЭ РАН, 2018. 314 с.
2. *Нешитой А.С., Иванов М.Ю.* О новом направлении в экономической теории // Вестник ИЭ РАН. 2019. № 3. С. 195–200.
3. *Нешитой А.С.* Финансы и торговля в воспроизводственном процессе: монография. М.: ИТК «Дашков и Ко», 2014. 560 с.
4. Независимая газета. 2019. 19 августа. URL: <http://www.ng.ru/gazeta/>
5. *Нешитой А.С.* Экономика России: императив нового курса. М.: ЛЕНАНД, 2019. 224 с.
6. Россия в цифрах 2016 // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/rusfig/rus16.pdf
7. Россия в цифрах 2018 // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/rus18.pdf>
8. Российский статистический ежегодник. 2004. Статистический сборник / Росстат. М., 2004. 725 с.
9. Россия в цифрах 2006 // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/bgd/regl/B06_11/Main.htm
10. Российская газета. 2017. 10 января. URL: <https://rg.ru/>
11. *Львов Д.С.* Пора ходить с козырей // Российская газета. 2003. 15 января. С. 3–9.
12. *Комраков А.* Десятая часть россиян владеет 90% богатства страны // Независимая газета. 2016. 23 ноября. URL: http://www.ng.ru/economics/2016-11-23/4_6866_roog.html
13. *Башкакова А.* Непрожиточный минимум // Независимая газета. 2016. 6 сентября.
14. Российская газета. 2017. 3 февраля. URL: <https://rg.ru/>
15. *Соловьева О.* Правительство готовит продуктовые карточки для граждан // Независимая газета. 2017. 8 февраля.
16. Россия в цифрах 2008 // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/bgd/regl/B08_11/Main.htm
17. Российский статистический ежегодник. 2018: Статистический сборник / Росстат. М., 2018. 694 с.

POPULATION FINANCES: MACRO-MESO-LEVEL APPROACH TO THE ANALYSIS OF THEIR FORMATION AND USE

In our opinion, not enough attention is paid to the finances of the population in economic research and educational literature, and when considering financial relations, a local approach prevails (inflation, budget relations, lending, banking, etc.) and often in isolation from the real sector of the economy. The article considers population Finance from the position of macro-meso-level approach as an important area of the financial system associated with the reproduction and satisfaction of material and socio-cultural needs of members of society. It justifies the place of the population's finances in the financial system of Russia, analyzes the formation of monetary income and its use at the macro-meso level, reveals the dependence of the structure of consumption and savings of the population on the level of its income, differentiated by social groups.

Keywords: living wage, macro-meso-level approach to analysis, monetary expenditures of the population, monetary income of the population, population Finance, region

JEL: G190, D190, E250

Дата поступления – 25.12.2019 г.

НЕШИТОЙ Анатолий Семенович

кандидат экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Института экономики РАН / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: a-nesh@yandex.ru

NESHITOU Anatoly S.

Cand. Sc. (Econ.), Professor, Leading researcher;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: a-nesh@yandex.ru

Для цитирования:

Нешитой А. Финансы населения: макро-мезоуровневый подход к анализу их формирования и использования // Федерализм. 2020. № 1. С. 66–80.

Сергей ЗАПОЛЬСКИЙ, Елена АНДРЕЕВА

ПРАВОВОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Приоритетные национальные проекты, будучи принципиально новым институтом экономического и социального развития страны, не могли полностью соответствовать установленным правовым формам финансового планирования и бюджетного процесса, складывающимся в течение долгих предыдущих периодов. Реализация приоритетных национальных проектов, особенно в регионах и муниципалитетах, вызывает нередкие коллизии в ходе составления и исполнения бюджетов и осуществления государственных расходов. Мы имеем дело с механизмом двухканального бюджетирования при недостаточной увязке этих каналов между собой. Существо проблем, возникающих в связи с началом реализации приоритетных национальных проектов, помимо прочего, состоит в путях адаптации новых современных форм финансового планирования социально-экономического развития, охватываемых этими проектами, к правовому режиму составления, утверждения федерального и региональных бюджетов, предусмотренных Бюджетным Кодексом РФ и рядом других законодательных актов, а также решений Правительства РФ. Авторы настоящей публикации ставят перед собой несколько задач. Во-первых, проследить историю возникновения идеи реформирования экономики и социальной сферы России посредством разработки и реализации национальных проектов. Во-вторых, определить, насколько понятие и мероприятия национальных проектов нашли свое отражение в современном российском законодательстве. В-третьих, ответить на вопрос, какие дополнительные шаги нужно предпринять для того, чтобы обеспечить достойное правовое сопровождение реализации национальных проектов. Авторами изучен соответствующий массив нормативных документов, публикаций о национальных проектах, использованы теоретические изыскания конституционного, административного и финансового права для того, чтобы решить поставленные выше задачи и получить обоснованный результат исследования проблематики национальных проектов.

Ключевые слова: государственное управление, национальные проекты, проектный комитет, регион, стратегическое планирование, финансирование

JEL: G00

Понятие «национальный проект» получило закрепление в постановлении Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»¹. В нем национальный проект определен как проект (программа), обеспечивающий достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.», а также при необходимости достижение дополнительных показателей и выполнение дополнительных задач по поручению и (или) указанию Президента Российской Федерации, поручению председателя Правительства Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решению Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, президиума Совета и подлежащий разработке в соответствии с Указом. В этом же постановлении дано определение «проекта», под которым понимается комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений, из чего можно сделать вывод, что национальный проект – это специализированный термин, который разработан и применяется на период с 2018 по 2024 гг. *исключительно для решения сугубо определенной задачи – достижения целей, поставленных в Указе Президента РФ № 204.*

Тем не менее, словосочетание «национальные проекты» использовалось и раньше, правда, нормативного определения не имело. В развитие идеи национальных проектов можно выделить два периода, тем не менее, нельзя сказать, что первый из них является последовательным продолжением второго. При этом временной отрезок первого составляет 2005–2008 гг., второго – 2018–2024 гг.

Возникновение идеи и первые шаги к реализации и национальных проектов

Как уже было сказано, изначально термин «национальные проекты» скорее представлял «политический призыв» к реформированию отдельных общественных областей. В сентябре 2005 г. Президент РФ озвучил, что приоритетные национальные проекты будут реализовываться с целью создания условий для развития человеческого капитала в таких областях, как образование, здравоохранение и жилье. Чуть позже к ним добавился и агропромышленный комплекс. Первые практические шаги по внедрению данной идеи были предприняты в конце 2005 г.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 21.10.2005 г. № 1226 был образован Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов, были утверждены положение о нем и состав². Президиумом Совета 21 декабря 2005 г. были

¹ Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6947.

² Указ Президента РФ от 21.10.2005 г. № 1226 «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 43. Ст. 4374.

сформулированы основные мероприятия и параметры приоритетных национальных проектов «Образование», «Развитие агропромышленного комплекса», «Доступное и комфортное жилье». Происхождение названий данных проектов *установить не удалось*. Тем не менее, можно утверждать, что старт им был дан именно в декабре 2005 г.

Можно ли признать приоритетные национальные проекты комментируемого периода новыми юридическими и финансовыми механизмами? На данный вопрос следует дать *отрицательный* ответ.

Национальные проекты не были имплементированы в российскую правовую систему. Ни названия проектов, ни содержание, ни процедуры их реализации и финансирования *не получили закрепление в нормативных актах, в т.ч. в области бюджетного права*. Вряд ли к таким документам можно отнести протоколы заседания президиума Совета по реализации приоритетных национальных проектов. Аналогичный вывод следует сделать и в отношении финансового сопровождения проектов. Ничего принципиально нового в порядке финансирования внедрено не было. Действительно все проводимые в рамках реализации проектов мероприятия предусматривали в первую очередь дополнительное государственное финансирование указанных отраслей экономики.

На первом заседании Совета по реализации приоритетных национальных проектов 29 ноября 2005 г. Президент РФ указал, что только на реализацию самих национальных проектов будет выделено около 138 млрд руб. дополнительно. При этом эти ассигнования не заменяют, а дополняют плановое финансирование соответствующих отраслей. Между тем к этому моменту проект федерального бюджета на 2006 г. был уже составлен и внесен в Государственную Думу Российской Федерации (дата внесения законопроекта в Думу – 26.08.2006 г.). Каким-то образом в нем действительно удалось скорректировать бюджетные ассигнования на образование, здравоохранение, жилищное и сельское хозяйство, увеличив их в среднем в полтора–два раза по сравнению с 2005 г.³ Например, расходы на сельское хозяйство в федеральном бюджете 2005 г. составляли 12 110 184,9 тыс. руб., а в принятом бюджете 2006 г. составили 19 160 227,3 тыс. руб., расходы на образование с 160 468 316,1 тыс. руб. (2005 г.) поднялись до 201 588 660,6 тыс. руб. (2006 г.), аналогичным образом расходы на жилищное хозяйство с 12 110 184,9 тыс. руб. в 2005 г. увеличились до 26 679 790,0 тыс. руб. на начало 2006 г.⁴ В конце декабря 2006 г. бюджетные ассигнования на данные цели были еще дополнены Федеральным законом от 01.12.2006 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 г.»⁵.

Счетная палата РФ в своем заключении на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» отмечала, что новые расходные обязательства в области образования, науки и здравоохранения сформированы с учетом приоритетов государственной политики в этих отраслях экономики, но указала на отсутствие утвержденных методик

³ Сравнительный анализ Федеральных законов о федеральном бюджете на 2005 и 2006 гг. произведен авторами.

⁴ Аналитика авторов.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2006. № 49 (ч. 1). Ст. 5087.

оценки показателей работы как самого субъекта бюджетного планирования, так и находящихся в его ведении служб, агентств. Тогда же Счетная палата РФ обратила внимание на некоторое противоречие положений законопроекта: рост доходов проекта федерального бюджета в 2006 г. на 40,3% по сравнению с объемами 2005 г. При этом доля доходов проекта федерального бюджета в ВВП в 2006 г. сокращается до 20,7% по сравнению с ожидаемым в 2005 г. уровнем 23,7% ВВП.

Само содержание Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год», кроме увеличенных размеров финансирования по обозначенным статьям, никаких иных изменений не претерпело. Собственно, как и содержание законов о бюджете на 2007–2012 гг. Термин «приоритетные национальные проекты» в них не упоминался. Анализ названных законов о бюджете показал, что финансирование масштабных преобразований экономики осуществлялось посредством применения имевшихся на тот момент в бюджетном законодательстве методов и средств. В качестве правовых форм финансирования мероприятий проектов *использовались все те же* федеральная адресная инвестиционная программа, федеральные целевые программы, межбюджетные трансферты нижестоящим бюджетам (в форме субсидий), процедуры государственных (муниципальных) закупок.

Так, например, приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье» реализовывался опосредованно через уже действовавшую с 2002 г. Федеральную целевую программу «Жилище»⁶ и Федеральную адресную целевую программу. Примечательно, что поправки, в соответствии с которыми в ней появился комплекс мер в рамках приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», был внесен только 31 декабря 2005 г.⁷, т.е. позднее, чем был принят закон о бюджете на 2006 г. В частности, был провозглашен второй этап реализации программы «Жилище» (2006–2010 гг.).

Приоритетный национальный проект «Образование» финансировался главным образом посредством предоставления субсидий субъектам Российской Федерации на определенные в приоритетных национальных проектах цели. В частности, были предусмотрены субсидии нижестоящим бюджетам на внедрение инновационных образовательных программ в государственных и муниципальных общеобразовательных школах, на поощрение лучших учителей, на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство и т.д. В Федеральной целевой программе «Развитие образования на 2006–2010 гг.», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 23.12.2005 г. № 803, ничего о реализации национальных проектов не говорилось⁸. Аналогичным образом осуществлялось финансирование приоритетного национального проекта «Здравоохранение». Расходы на мероприятия проекта *не были*

⁶ Постановление Правительства РФ от 17.09.2001 г. № 675 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 годы» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 39. Ст. 3770.

⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 31.12.2005 г. № 865 «О дополнительных мерах по реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 6. Ст. 694.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2006. № 2. Ст. 186.

предусмотрены в действующих на тот момент времени государственных программах. Они были заложены либо отдельными целевыми строками в законы о федеральном бюджете на соответствующие годы (например, расходы на строительство федеральных центров сердечно-сосудистой хирургии возлагались на Федеральное агентство по здравоохранения и социальному развитию), либо через субсидирование бюджетов субъектов Российской Федерации (например, субсидии на денежные выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам «Скорой медицинской помощи»).

Очень трудно проследить, как финансировался приоритетный национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса». В Федеральную целевую программу «Социальное развитие села до 2010» (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации 3 декабря 2002 г. № 858)⁹ условно учитывающие национальный проект правки были внесены только 3 апреля 2006 г.¹⁰ В программу *фрагментарно* были *вставлены* указания на национальный проект «Развитие АПК», в которых обозначено его значение. В Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2006 г.» были предусмотрены субсидии субъектам РФ, которые можно, по всей видимости, связать с реализацией проекта АПК, в частности, на субсидирование процентной ставки по кредитам сельхозтоваропроизводителям на поддержку племенного животноводства, элитного семеноводства, закупку топлива, строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов. Эти меры коррелируют с плановыми мероприятиями приоритетного национального проекта АПК. Тем не менее в порядке распределения между субъектами РФ и расходования данных средств, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 14.02.2006 г. № 88, национальный проект не упомянут¹¹.

Между тем регионам рекомендовано в отчетах по освоению субсидий делать ссылку «в рамках реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК»¹². Также в Законе о бюджете на 2006 г. были предусмотрены прямые ассигнования в размере 8 млрд руб. в качестве взноса Российской Федерации в уставный капитал ОАО «Росагролизинг» для их использования на приобретение техники, оборудования для жи-

⁹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 49. Ст. 4887.

¹⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 03.04.2006 г. № 190 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 16. Ст. 1734.

¹¹ См.: Постановление Правительства РФ от 14.02.2006 г. № 88 «Об утверждении Правил предоставления в 2006 году из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам, полученным сельскохозяйственными товаропроизводителями и организациями агропромышленного комплекса всех форм собственности, а также крестьянскими (фермерскими) хозяйствами в российских кредитных организациях в 2004–2006 гг. на срок до 5 лет, в том числе на закупку всех видов сельскохозяйственной техники отечественного производства и племенного скота, закладку многолетних насаждений и виноградников, строительство и реконструкцию животноводческих комплексов и предприятий по переработке льна и льноволокна» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 8. Ст. 924.

¹² Приказ Минсельхоза РФ от 01.03.2006 г. № 63 «Об утверждении направлений использования инвестиционных кредитов и перечня документов, подтверждающих целевое использование инвестиционных кредитов сроком до 5 лет» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 13.

вотноводства, оборудования для переработки продукции животноводства, племенного скота, что также можно связать с мероприятиями национального проекта. Примечательно, что в Бюджетную классификацию РФ планировалось ввести специальную строку для отслеживания в бюджете средств, направляемых на реализацию приоритетных национальных проектов, но данная инициатива не была осуществлена.

Выводы по первому этапу реализации национальных проектов

В июле 2008 г. состав Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов¹³, а в сентябре 2010 г. и положение о нем признаются утратившими силу¹⁴. Это наводит на мысль о том, что *приоритетные национальные проекты*, фактически просуществовавшие два года, *вряд ли можно признать таковыми*. Они не содержали новых управленческих и финансовых механизмов стимулирования экономического роста. Фактически проекты сводились к выделению дополнительных бюджетных средств на поддержку обозначенных отраслей экономики. Соответственно, приоритетные национальные проекты остались идеологическим, а не правовым феноменом. При этом политический замысел о приоритетных национальных проектах осуществлялся спонтанно и хаотично. Мероприятия и методы их реализации были непродуманными и не основанными на действующем законодательстве. Они не содержали ни необходимых обоснований, ни сроков реализации, ни методов контроля внедрения, очевидным образом проигрывая государственным целевым программам. Предусмотренные в проектах меры были не прозрачны, не проходили широкого обсуждения в разных кругах российского общества. Бóльшая нагрузка по их осуществлению *легла на регионы*, которые не были наделены дополнительными средствами и временем для организации выполнения новых задач.

Возвращение к теме национальных проектов в 2018 г.

Новый толчок развития тема национальных проектов получила в мае 2018 г. На самом деле она не находилась в забвении на протяжении всего прошедшего времени. Например, консультативные органы при Президенте РФ в рассматриваемой сфере неоднократно меняли свое название и функционал. С июля 2018 г. при Президенте РФ действует Совет по стратегическому развитию и *национальным* проектам, который был учрежден путем преобразования Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (Указ Президента РФ от 19.07.2018 г. № 444)¹⁵.

¹³ См.: Указ Президента РФ от 10.07.2008 г. № 1049 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 28. Ст. 3361.

¹⁴ См.: Указ Президента РФ от 20.09.2010 г. №1142 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 39. Ст. 4927.

¹⁵ Указ Президента РФ от 19.07.2018 г. № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 30. Ст. 4717.

Наиболее существенным документом нового этапа можно считать Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в соответствии с которым Правительству РФ было поручено разработать (скорректировать) совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации национальные проекты (программы)¹⁶. В Указе были сформулированы задачи, на достижение которых должны быть направлены национальные проекты. Соответственно, в октябре 2018 г. Правительство Российской Федерации внесло на рассмотрение Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам 12 национальных проектов по следующим направлениям: демография; здравоохранение; образование; жилье и городская среда; экология; безопасные и качественные автомобильные дороги; производительность труда и поддержка занятости; наука; цифровая экономика; культура; малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; международная кооперация и экспорт.

В новом формате национальные проекты планируется осуществить в течение пяти лет с 1 января 2019 г. (некоторые с октября 2018 г.) до 31 декабря 2024 г. Президиумом Совета 24 декабря 2018 г. были утверждены паспорта всех национальных проектов, за исключением паспорта проекта «Цифровая экономика», который был принят в июне 2019 г. Примечательно, что на официальном сайте Президента РФ протоколы заседаний президиума Совета по стратегическому развитию и национальным проектам, впрочем как и стенограммы всех заседаний самого Совета, не размещены. С 6 апреля 2019 г. функционирует специальный портал информации «Будущее России. Национальные проекты», в задачи которого входит «просто и доступно рассказывать о том, что делается в стране для развития жизненно важных направлений – экономики, социальной сферы, науки, культуры и спорта, – по которым были подготовлены национальные проекты».

Портал нацелен на предоставление актуальной, полной, достоверной и объективной информации о ходе реализации нацпроектов. Однако и в рамках данного портала никакой правовой информации, нормативных документов по национальным проектам не представлено¹⁷.

Согласно названному выше Указу Президента РФ № 444, Состав президиума Совета по стратегическому развитию и национальным проектам утверждается Президентом РФ. В настоящее время он включает в себя председателя Правительства РФ (председателя Совета), заместителей председателя Правительства РФ, глав ряда регионов, а также руководителей некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» и Внешэкономбанка. В президиум, в частности, не входят представители законодательного органа, ведущих политических партий, а также Счетной Палаты РФ.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

¹⁷ Анализ авторов по состоянию на 11.11.2019 г.

Все паспорта национальных проектов сконструированы однообразно и включают в себя следующие разделы: цели, целевые и дополнительные показатели; задачи и результаты; финансовое обеспечение реализации национальных проектов. Национальные проекты разбиты на отдельные федеральные проекты, в которых конкретизирован комплекс планируемых мер. Раздел «Финансовое обеспечение» в национальных проектах представляет собой разбивку бюджетных ассигнований по федеральным проектам и программам. В нем указано, сколько средств планируется израсходовать на каждый федеральный проект, из какого источника, с детализацией по годам. Исходя из п.п. 29–33 Постановления Правительства РФ от 31.10.2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», каждый федеральный проект должен иметь свой паспорт, который разрабатывается руководителем проекта и одобряется соответствующим Проектным комитетом (далее – «постановление № 1288 «О проектной деятельности»)¹⁸. При этом паспорта федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, принимались в основном в I квартале 2019 г.

Некоторые из них не приняты по состоянию на 1 ноября 2019 г. (например, паспорта 10 федеральных проектов в рамках национального проекта «Образование»). Между тем именно *в паспортах федеральных проектов должны отражаться объемы финансового обеспечения реализации федерального проекта* по годам с группировкой по результатам и соответствующим задачам национального проекта. В них же должны приводиться источники финансирования с выделением, в т.ч. объемов межбюджетных трансфертов. В то же время проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг.» был внесен в Государственную Думу РФ 29 сентября 2018 г. и принят в окончательной редакции 21 ноября 2018 г.

Характеристика нормативной правовой базы по национальным проектам

Если очертить круг нормативных правовых актов, которые составляют юридический фундамент национальных проектов, то к ним относятся следующие:

1. Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.», в котором поставлена задача разработать национальные проекты и сконструированы цели, которые они должны достигнуть.

2. Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2018 г. № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации», на основании которого функционирует Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, целями кото-

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6947.

рого обозначены обеспечение взаимодействия органов власти и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием Российской Федерации и реализацией национальных проектов и программ по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации.

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», призванное организовать проектную деятельность по реализации национальных проектов. В соответствии с данным постановлением создана система управления национальными проектами.

4. Совокупность нормативных правовых актов о порядке предоставления и расходования межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации (в целях финансового обеспечения национальных проектов) – около 20 документов по состоянию на 1 декабря 2019 г.

5. Ведомственные нормативные акты по каждому проекту, определяющие методики расчета показателей для мониторинга целевых показателей национальных проектов, например, Методики расчета показателей «смертность от болезней системы кровообращения (на 100 тыс. населения)», «смертность от новообразований, в т.ч. от злокачественных (на 100 тыс. населения)», «Смертность населения старше трудоспособного возраста» и т.д., утвержденные Приказом Росстата от 21.12.2018 г. № 756 «Об утверждении методик расчета закрепленных за Росстатом показателей для мониторинга целевых показателей национальных проектов». По состоянию на 01.01.2020 г. *более 50 документов.*

Как уже было сказано, сами национальные проекты, а также входящие в их состав федеральные проекты не имеют форму нормативных правовых актов.

Так, национальные проекты утверждены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. В п. 12 названного выше Указа Президента РФ № 444 сказано, что решения, принятые на заседаниях Совета и президиума Совета, оформляются протоколами. Из этого можно сделать вывод, что основным актом, который принимается данным органом, является решение Совета. Правовое значение и последствия принятия названных решений не ясны, т.к., во-первых, согласно п. 1 положения о Совете, он является совещательным органом при Президенте РФ, во-вторых, по понятным причинам решения Совета или президиума Совета нельзя признать нормативными правовыми актами. Аналогично обстоит дело с федеральными проектами, которые утверждены проектными комитетами по соответствующему национальному проекту.

Из анализа приведенных выше и прокомментированных актов о национальных проектах можно сделать следующие выводы:

1. Порядок подготовки, принятия, реализации национальных проектов, а также принципы, контроль и отчетность не урегулированы каким-либо нормативным правовым актом, поскольку отсутствует базовый универсальный документ, устанавливающий все необходимые элементы национальных проектов.

2. Среди нормативных правовых актов, сопровождающих национальные проекты, отсутствуют федеральные законы.

Бюджетное законодательство России о национальных проектах

Если обратиться к бюджетному законодательству в его состоянии на 01.11.2019 г., то следует отметить, что в Бюджетный кодекс РФ никаких новелл, направленных на финансово-правовое обеспечение реализации национальных проектов, *внесено не было*. В нем по-прежнему не упоминаются термин «национальные проекты» и связанные с ним понятия. Более того, по мнению авторов, основания расходных обязательств, возникающих ввиду осуществления национальных проектов, *противоречат ст. 6 БК РФ*.

Так, в ней в качестве оснований новых расходных обязательств значатся закон, иной нормативный правовой акт, договор или соглашение. В рассматриваемом случае основанием возникновения новых расходных обязательств является протокол заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам. В дополнение укажем, что национальные проекты не указаны в составе документов, на которых основывается составление бюджетов (п. 2 ст. 172 БК РФ). Нет национальных (федеральных) проектов (паспортов проектов) и в списке документов, вносимых в Государственную Думу Российской Федерации одновременно с проектом федерального бюджета (п. 4 ст. 192 БК РФ).

Также обратим внимание, что национальные проекты не встроены в систему документов стратегического планирования Российской Федерации (см. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). По мнению авторов, мероприятия национальных проектов *должны базироваться на документах целеполагания*, а именно на стратегиях социально-экономического развития, национальной безопасности, научно-технологического развития Российской Федерации, а также на документах прогнозирования, в частности на стратегическом прогнозе РФ и бюджетным прогнозом РФ на долгосрочный период, предусмотренных названным законом.

Если определять место национальных проектов в системе документов стратегического планирования, то они, думается, должны относиться к документам планирования и программирования (документы стратегического планирования «третьего уровня»). Документами «первого уровня» в законе признаны документы в рамках целеполагания, которое предполагает определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (ст. 3 закона). Названные ориентиры должны определяться, в частности, в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. Этот документ имеет целью установку долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации. На наш взгляд, одни стратегические документы не должны создавать ложную

конкуренцию другим, что может привести к дезориентации в целях и задачах развития России. Кроме того, если обратиться к бюджету 2019 г., то можно увидеть, что реализация мероприятий национальных проектов происходит посредством включения расходов на них в государственные целевые программы, относящиеся к документам программирования.

Анализ Федерального закона от 29.11.2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 г. и плановый период 2020–2021 гг.» показывает, что новых финансовых инструментов для выполнения мероприятий национальных проектов пока не предложено. В частности, для воплощения проектов используются все те же государственные целевые программы, межбюджетные трансферты субъектам РФ в форме субсидий, взносы в уставные капиталы, субсидии юридическим лицам и пр. Аналогично – в проекте Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 г. и плановый период 2021–2022 гг.». Однако в отличие от предыдущего этапа национальных проектов 2005–2008 гг. в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг.» и проекте федерального закона о федеральном бюджете на 2020 г. национальные проекты фигурируют.

Так, большинство мероприятий в рамках национальных и федеральных проектов встроены в сходные по целям и задачам государственные целевые программы. Например, реализация национального проекта «Экология» осуществляется в рамках шести государственных программ, а именно «Охрана окружающей среды», «Развитие лесного хозяйства», «Воспроизводство и использование природных ресурсов», «Развитие атомного энергопромышленного комплекса», а также Федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 гг.». Соответственно, в освоении бюджетных средств принимают участие восемь государственных органов исполнительной власти и Государственная корпорация «Росатом» (главные распорядители бюджетных средств).

Быстрые темпы реформирования российской экономики привели к тому, что значительная часть бюджетных ассигнований 2019 г., предусмотренных на национальные проекты, осталась не распределенной законом о бюджете (в общей сложности на сумму более 158 млрд руб.). Данные суммы предложено распределять решениями Правительства РФ и президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам¹⁹.

Региональные аспекты реализации национальных проектов

Следует отметить, что основная нагрузка по осуществлению мероприятий национальных проектов легла на субъекты Российской Федерации. Как удалось установить авторам, идея о том, что в рамках национальных (федеральных) проектов субъекты Российской Федерации должны будут разработать и принять свои региональные проекты, происходит из постановления № 1288 «О проектной деятельности», поскольку

¹⁹ Ст. 21 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов».

в обозначенных выше Указах Президента Российской Федерации *ничего о региональном «ответе» на федеральную инициативу не говорится.*

Так, в п. 3 названного документа дано определение регионального проекта, под которым понимается проект, обеспечивающий достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, мероприятия которого относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории указанного субъекта Российской Федерации. В п. 9 постановления № 1288 «О проектной деятельности» установлено, что инициирование, подготовка, реализация и завершение ведомственных и региональных проектов осуществляются в соответствии с положениями об организации проектной деятельности, подготовленными с учетом настоящего Положения и утвержденными соответственно актами федеральных органов исполнительной власти и актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Согласно п. 2 данного документа, органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано организовать проектную деятельность, руководствуясь Положением, утвержденным данным постановлением. Согласно пункту 23 названного положения, предполагается, что в субъектах РФ будут созданы проектные офисы субъектов Российской Федерации. В их задачи должны входить координация, мониторинг, предоставление аналитических материалов реализации региональных проектов в субъекте РФ и др. Таким образом, реализация целей, на достижение которых направлены национальные проекты, планируется в т.ч. и в регионах посредством принятия региональных проектов (в развитие целей и задач национальных проектов), а также создания специальной организации управления ими.

Финансовое обеспечение реализации национальных (региональных) проектов в регионах, как видно из проанализированных авторами документов и уже имеющейся практики, предполагается путем предоставления субъектам Российской Федерации межбюджетных трансфертов в форме субсидий и иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а также финансового вклада самих субъектов Российской Федерации за счет средств собственных бюджетов.

Таким образом, *на регионы ложится тройная нагрузка* — это дополнительное правовое обеспечение реализации национальных проектов, принятие и юридическое сопровождение региональных проектов, освоение значительных объемов бюджетных средств как федеральной, так и региональной принадлежности. Кроме того, дополнительным бременем в данном случае будет также и перераспределение финансовых потоков между бюджетом субъекта РФ и соответствующими муниципальными образованиями, которые не могут остаться в стороне при осуществлении федеральных замыслов.

Следует отметить, что большинство направлений национальных проектов сфокусированы на решении вопросов, относящихся к предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также местного самоуправления. Например, в рамках национального проекта «Образование» реализуются такие федеральные проекты как «Современная школа»,

«Успех каждого ребенка», «Поддержка семей, имеющих детей», «Цифровая образовательная среда», «Учитель будущего». Из названий и мероприятий проектов следует, что их цели и задачи соответствуют полномочиям субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, установленных п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁰ и ст. 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²¹. Сказанное предполагает, что муниципальные органы должны осуществлять указанные полномочия за счет своих доходов, а при получении финансовой помощи от федерального центра в форме субсидий обеспечить софинансирование целевых расходов.

Так, по 9 из 12 национальным проектам предусмотрено финансовое обеспечение в форме межбюджетных трансфертов субъектам РФ, по 10 из 12 предусмотрено софинансирование из бюджетов субъектов Российской Федерации²². Соответственно, порядка 40% средств федерального бюджета на реализацию проектов планируется перечислять регионам (по некоторым проектам цифра доходит до 80–90%), и порядка 50% от выделяемых из федерального бюджета средств должно быть добавлено из бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Например, на выполнение мероприятий национального проекта «Образование» планируется израсходовать за период 2019–2024 гг. 723,316 млрд руб. за счет федерального бюджета, из них более 50% – 406,0 млрд руб. – в форме межбюджетных трансфертов. К этому дополнительно за счет консолидированных бюджетов субъектов РФ – 45,7 млрд руб. Всего по всем национальным проектам за 2019–2024 гг. запланировано целевых бюджетных ассигнований в форме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на сумму 3 519,4 млрд руб. и 4 584,2 млрд руб. планируется потратить средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации²³.

Между тем *регионы активного участия в разработке мероприятий национальных проектов не принимали*, также как и в расчете затрат и своих финансовых возможностей по их реализации. Так, приведенный выше в качестве примера национальный проект «Образование» утвержден президиумом Совета по национальным проектам в составе 15 человек, из которых только 2 являются представителями регионов, а именно Республики Татарстан и города Москвы. Однако названные субъекты РФ *не являются показательными* хотя бы потому, что по состоянию на 2018 г. (дата утверждения проекта) входили и входят в настоящее время в десятку самых обеспеченных регионов России.

Большинство мероприятий проектов относятся к региональным и местным предметам ведения. Организация их выполнения предполагается через органы государственного управления субъектов РФ

²⁰ Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

²¹ Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

²² Аналитика авторов.

²³ Аналитика авторов.

и усилиями жителей этих регионов. Для этих целей фактически в одностороннем порядке федеральным центром определены как размеры межбюджетных трансфертов, так и объемы дополнительных средств, которые должны быть выделены регионами за счет собственных доходов. Соответственно, три важных вопроса следовало бы обсудить с регионами в процессе организации комментируемой проектной деятельности.

Первый вопрос – это, конечно, перечень мероприятий национальных проектов. Первый этап реализации национальных проектов, который также планировался «сверху», *показал непродуманность некоторых мер*. Кроме того, только регионы изнутри могут оценить свой трудовой, профессиональный и кадровый потенциал для реализации проектов.

Второй вопрос – это источники финансирования национальных проектов и возможности субъектов РФ к их пополнению. Справедливости ради укажем на то, что процент софинансирования расходов со стороны субъектов РФ установлен с учетом уровня их бюджетной обеспеченности.

Распоряжением Правительства РФ от 18.10.2019 г. № 2468-р установлен предельный уровень софинансирования по субъектам РФ на 2020–2022 гг. в отношении федеральных субсидий, предоставляемых в целях софинансирования при реализации проектов, входящих в состав соответствующего национального проекта²⁴. Однако приведенная в распоряжении формула расчета максимального процента софинансирования показывает, что она учитывает уровень бюджетной обеспеченности регионов. Между тем это расчетный показатель *минимально необходимой потребности в бюджетных средствах* на одного жителя *при расчете стоимости оказываемых ему публичных услуг*. Соответственно, эта величина не пригодна для оценки финансовой состоятельности регионов и их текущих и перспективных потребностей.

Третий вопрос – это необходимость подготовительного периода. Проведенный ретроспективный анализ показал, что от идеи национальных проектов до начала ее воплощения Правительству Российской Федерации понадобилось менее одного года. Однако, *готовы ли регионы к такому темпу масштабных преобразований?*

Выводы по второму этапу осуществления национальных проектов

Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что колоссальное реформирование социальной, экономической сфер жизни нашего общества проводится с неоправданной поспешностью. При этом для современного периода реализации национальных проектов характер-

²⁴ См.: Распоряжение Правительства РФ от 18.10.2019 г. № 2468-р «Об утверждении предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта РФ из федерального бюджета по субъектам РФ на 2020–2022 гг. в отношении субсидий, предоставляемых в целях софинансирования расходных обязательств субъектов РФ, возникших при реализации региональных проектов, направленных на реализацию федеральных проектов, входящих в состав соответствующего национального проекта, определенного Указом Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

ны те же отрицательные черты, которые сопровождали их осуществление на первом этапе (2005–2008 гг.). В частности, *национальные проекты пока не являются частью российской правовой системы*. Они не вплетены в канву действующего российского законодательства и как бы находятся вне его, оставаясь политико-государственной идеей.

К такому выводу подводит тот факт, что национальные проекты не были снабжены новыми финансово-правовыми средствами их осуществления и по сути являются разновидностью государственных целевых программ. Сами проекты, предполагающие вложение в социально-экономический сектор России беспрецедентных по размеру публичных финансов, подготовлены вне широкого обсуждения, за крайне малое время. Значительный массив работы перекладывается на плечи региональных и местных органов власти. Между тем вопрос об их способности реализовать столь грандиозные проекты, наличии профессиональных кадров, финансовых средств в должной степени не исследовался. Слабыми местами государственного управления национальными проектами являются концентрация большого количества властных полномочий по выбору целей, конкретных мероприятий проектов, распределению значительных объемов бюджетных ассигнований у небольшой группы лиц, а также непрозрачность отдельных видов расходов. Кроме того, беспокойство вызывает одновременное преобразование такого большого списка отраслей социальной жизни России.

Одна из идей авторов заключается в *повышении уровня публичности* обсуждения и определения направлений реформирования и объемов финансирования тех или иных стратегических задач. Это возможно, в т.ч. посредством усиления роли представительного органа власти в решении вопросов использования публичных доходов. Дело в том, что расходы на реализацию национальных проектов распределены по разным кодам ведомственной и экономической классификации расходов, и таким образом общий объем финансирования национальных проектов и каждого из них скрыт от депутатского корпуса и общественности. Отсюда вытекают несколько предложений, которые разработаны на основе анализа формирования мероприятий национальных проектов и ассигнований на их реализацию.

Целесообразно включить в Бюджетный Кодекс РФ нормы, предусматривающие обязательное предварительное (до включения соответствующего расхода в бюджет на следующий финансовый год) одобрение представительным органом власти государственных проектов (программ) и т.п., а также предельных объемов их финансирования в случае, если планируемые на реализацию проекта затраты будут превышать определенный, установленный в БК РФ, лимит. Этот лимит может быть выражен в определенной доле (проценте) общего годового объема доходов соответствующего бюджета за предыдущий финансовый год.

Второе предложение заключается в установлении правила, согласно которому любые масштабные федеральные инициативы, затрагивающие интересы регионов и местных сообществ, должны включать обязательный подготовительный период. Кроме того, необходимо четко очертить круг финансово-правовых механизмов для осуществления

национальных проектов; сопровождающую национальные проекты документацию включить в состав документов, на которых основывается составление бюджета, а также в перечень документов, подаваемых в представительный орган вместе с проектом бюджета. И, конечно, национальные проекты должны стать частью законодательства о стратегическом планировании.

Несмотря на отмеченные недостатки, имеются очевидные *положительные стороны* воплощения проектов.

Во-первых, в настоящее время создана особая «матричная» система государственного управления национальными проектами. Основой данной системы стало Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». Согласно данному постановлению, участники реализации национальных проектов – проектные комитеты и проектные офисы наделены специальными повышенными полномочиями в рамках осуществления национальных проектов. Новая система управления, внедренная для осуществления национальных проектов, основана на кардинально иных подходах, в частности на принципах проектного управления, которые внедряются в Правительстве РФ с 2016 г.

Во-вторых, для обозначения национальных и федеральных проектов были предусмотрены специальные коды бюджетной классификации, что обеспечивает определенную прозрачность бюджетных расходов²⁵.

В-третьих, сами национальные проекты снабжены паспортами, в которых зафиксированы срок их реализации, целевые показатели, планируемые мероприятия, а также критерии оценки их достижения. Последнее обстоятельство обеспечивает возможность отслеживать результативность мероприятий, а также осуществлять финансовый контроль.

В-четвертых, расходы по реализации проектов стали частью федерального и регионального бюджетов.

Соответственно, обозначенные выше предложения авторов в основном направлены на устранение тех недостатков, которые были выявлены в процессе становления новых форм бюджетирования и являются, в сущности, болезнями роста.

Список литературы

1. Данилевский А.В. Надзор за исполнением законодательства при реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» // Законность. 2014. № 11. С. 38–40.

2. Игнатьева И.А. Проблемы развития экологического законодательства в контексте задач национального проекта «Экология» // Экологическое право. 2019. № 1. С. 20–26.

²⁵ См.: Приказ Минфина России от 30.11.2018 г. № 245н «О внесении изменений в Порядок формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуру и принципы назначения, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 8 июня 2018 г. № 132н».

3. Кабытов П.П., Калмыкова А.В. «Гибкие» структуры государственного управления // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 107–120.

4. Кундалев-Лычковский Е.В. Надзор за исполнением законодательства в сфере реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» // Законность. 2013. № 7. С. 22–24.

5. Русин С.Н. Экологическая безопасность в системе национальной безопасности Российской Федерации (новации, достижения и проблемы новой Стратегии национальной безопасности и проекта Стратегии экологической безопасности) // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 25–28.

6. Выступление В.В. Путина на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета 05.09.2005 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23157> (дата обращения 12.09.2019).

ON LEGAL SUPPORT OF PRIORITY NATIONAL PROJECTS

Priority national projects, being a fundamentally new institution of the country's economic and social development, could not fully comply with the existing legal forms of financial planning and the budget process that have developed over the long previous periods. The implementation of priority national projects, especially in the regions and municipalities, causes frequent conflicts in the preparation and execution of budgets and government spending. We are dealing with a two-channel budgeting mechanism with insufficient linking of these channels to each other.

The essence of the problems considered by the authors consists in ways of adapting new, modern forms of financial planning for socio-economic development, covered by priority national projects to the legal regime for drawing up, approving the federal and regional budgets provided for by the Budget Code of the Russian Federation and a number of other legislative acts and decisions of the Government of the Russian Federation. The authors of this publication set themselves several tasks. First task is to trace the origin of the idea of changes the economy and social sphere of Russia on the ground of the realization of national projects. Second task is to determine how the concept of national projects are reflected in modern Russian legislation. Thirdly is to answer the question what additional steps need to be taken in order to ensure decent legal support the implementation the national projects ideas. The authors studied a huge array of law documents, publications about national projects, used theoretical research of constitutional, administrative and financial law in order to solve the tasks posed above and get a valid result on the base of this paper.

Keywords: funding, national projects, project committee, public management, region, strategic planning

JEL: G00

Дата поступления – 23.12.2019 г.

ЗАПОЛЬСКИЙ Сергей Васильевич

доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник научной лаборатории «Анализ правоприменительной практики в экономике РФ»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.

e-mail: zpmoscow@mail.ru

АНДРЕЕВА Елена Михайловна

доктор юридических наук, доцент кафедры финансового права;
Санкт-Петербургский государственный экономический университет /
улица Садовая, д. 21, г. Санкт-Петербург, 191023.
e-mail: Elenaandreeva09@mail.ru

ZAPOLSKY Sergey V.

Dr. of Law, Professor, Leading Researcher at the research laboratory “Analysis
of Law Enforcement Practices in the Russian Economy”;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian
University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: zpmoscow@mail.ru

АНДРЕЕВА Елена М.

Dr. of Law, Associate Professor, Department of Financial Law;
St. Petersburg State University of Economics / 21, Sadovaya Street, St.
Petersburg, 191023.
e-mail: Elenaandreeva09@mail.ru

Для цитирования:

Запольский С., Андреева Е. Правовое сопровождение приоритетных
национальных проектов // Федерализм. 2020. № 1. С. 81–98.

Евгений БУХВАЛЬД

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ: СТАРЫЙ ЗАКОН И НОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

В ближайшее время предстоит обновление такого важного документа стратегического планирования, как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Это связано с тем, что действующая Стратегия национальной безопасности была принята в 2015 г., а, в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», обновление данной Стратегии должно производиться не реже, чем раз в 6 лет. Однако в нынешней ситуации подготовка новой Стратегии национальной безопасности – это не просто некое обновление уже имеющегося документа. По существу, речь идет о задаче системного характера, в ходе которой предстоит добиться органичного включения данной Стратегии в единую «вертикаль» документов стратегического планирования. Предстоит также утвердить роль Стратегии как одного из ключевых источников целеполагания в практике стратегического планирования и, конечно, закрепить в ней те риски и угрозы национальной безопасности, в т.ч. экономического характера, которые сложились в последнее время. Кроме того, предполагается существенное обновление Федерального закона «О безопасности», который должен закрепить современную систему стратегий безопасности, их роль в формировании приоритетов стратегического планирования, а также в закреплении экономико-правовых основ федеративных отношений в стране.

Ключевые слова: национальная безопасность, экономическая безопасность, риски и угрозы, стратегическое планирование, целеполагание, правовое регулирование

JEL: H560, R58

Принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ не только в значительной мере «реабилитировало» саму идею планирования как необходимого инструмента управления социально-экономическими процессами в современных условиях и не только подчеркнуло важность стратегического, долгосрочного характера экономической политики государства. Принятие данного закона особо акцентировало внимание на требованиях на-

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

циональной безопасности как одного из главных факторов целеполагания в стратегировании социально-экономического развития страны и ее регионов. Даже самый простой анализ текста ФЗ № 172 показывает, что термин «безопасность» употребляется в нем едва ли не реже, чем само «стратегическое планирование». Согласно закону, Стратегия национальной безопасности² не только относится к числу важнейших документов стратегического планирования, но и выступает базой для подготовки иных подобных документов, в частности Стратегии пространственного развития Российской Федерации³.

Однако многочисленные указания в ФЗ № 172 на «особую роль» Стратегии национальной безопасности в системе стратегического планирования и в подготовке обеспечивающих ее документов выглядят достаточно формально и не подкрепляются конкретными механизмами реализации этой роли в практике управления. В частности, в Стратегии пространственного развития указано, что этот документ «учитывает основные положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Однако, что это за положения и как именно они учтены в данной стратегии, никоим образом не конкретизируется. Да и как этот «учет» возможен в принципе, принимая во внимание, что все положения Стратегии изложены весьма декларативно. В результате в настоящее время складывается необходимость практически заново сформулировать и реализовать роль фактора национальной безопасности в практике стратегического планирования, в т.ч. и в «вертикали» этой системы управления сообразно условиям России как государства федеративного типа, а затем и законодательно закрепить это взаимодействие.

Закон и Стратегия – что в первую очередь?

В практике государственного управления часто складывается ситуация, когда при необходимости реформ в той или иной сфере социально-экономических отношений возникает дилемма: что целесообразно сделать в первую очередь – подготовить концептуальное обоснование сути и задач намечаемых преобразований или сформировать для них нормативно-правовую основу. Несоблюдение этой последовательности в каждом конкретном случае создает опасность затягивания реформ и существенного «сжатия» их позитивного эффекта. Примером может служить ситуация с принятием в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления...»⁴. Особенность этого закона состояла в том, что он не просто корректировал некоторые правовые нормы в сфере своего регулирования. По существу, закон

² Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/

³ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года» // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/35733/>

⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

предлагал стране совершенно иную модель местного самоуправления по сравнению с той, что действовала на момент принятия закона.

В связи с этим в процессе обсуждения данного закона на стадии законопроекта эксперты предлагали предварительно или по крайней мере параллельно подготовить для него концептуальную основу. Действовавшие на тот момент «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ не отличались достаточной конкретностью и не могли служить «рабочей программой» при переходе к новой организации самоуправления в стране. Однако эти призывы не были услышаны, и закон был принят вне концептуальной базы для обоснования и конкретизации его основных положений. В результате это привело к многочисленным трудностям в реализации муниципальной реформы; за прошедший период ФЗ № 131 подвергся бесчисленному количеству изменений и дополнений, а многие исходные положения реформы вообще оказались повернутыми вспять.

Во многом аналогичная ситуация складывается ныне и с федеральным законом о стратегическом планировании. Закон утверждал собой принципиально новое понимание роли планирования в развитии российской экономики, радикально отличавшееся от ранее доминировавших либеральных доктрин рыночного хозяйства. Правда, и в этом случае закон изначально содержал себе некие коллизии. Так, название закона говорит о стратегическом планировании в целом, а текст закона регулирует деятельность только публично-правовых субъектов такого планирования. Этот контекст очень важен, т.к. проблематика национальной безопасности в равной мере включает в себя вопросы безопасного функционирования не только публично-правовых образований разного уровня, но и безопасности бизнеса и даже отдельных граждан. Кроме того, многие эксперты утверждали, что закон представляет собой крышу, под которой нет дома. Другими словами, закон пытается установить практику *стратегического* планирования в той ситуации, когда нет ни концептуальных документов, ни нормативно-правовой базы, в целом определяющих роль плановых начал в развитии российской экономики.

Однако бывают примеры и другого свойства. Длительное время в Государственной Думе РФ находился на рассмотрении проект федерального закона об основах государственной политики регионального развития⁶. В итоге законопроект не получил поддержки и был окончательно снят с обсуждения. Но в 2017 г., в разгар работы над Стратегией пространственного развития был принят Указ Президента РФ по ос-

⁵ Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_24661/

⁶ Законопроект № 18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» // официальный сайт Государственной Думы РФ. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=18259-3&02> (В настоящее время законопроект снят с обсуждения и находится в архиве).

новам государственной политики регионального развития⁷. Здесь возникла «обратная ситуация». Концептуальный документ в отношении государственной политики регионального развития имеется, а его законодательное обеспечение так и не было сформировано. ФЗ № 172 по стратегическому планированию этой задачи в полной мере не решает, а Стратегия пространственного развития – документ, опять-таки, программно-концептуального, а не законодательного уровня. Можно предположить, что именно отсутствие адекватной законодательной базы привело к тому, что положения Основ государственной политики регионального развития в итоге были отражены в Стратегии пространственного развития лишь частично, да и сам документ оценивается экспертным сообществом как достаточно малоконкретный в плане обоснования тех или иных практических действий [1].

Формирование правовой базы национальной безопасности Российской Федерации началось с принятия 5 марта 1992 г. Закона Российской Федерации «О безопасности»⁸ (утратил силу 28 декабря 2010 г.). Закон в целом обеспечивал системный подход к задачам обеспечения национальной безопасности, определял категориальный аппарат этого вектора государственной политики. Закон исходил из логики формирования национальной безопасности в последовательности приоритетов «личность – общество – государство», что соответствует нормам современного демократического государства. Уже на данном этапе возникла тенденция к обособлению проблематики экономической безопасности страны. Эта задача была решена Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)⁹». Вслед за этим Указом последовало соответствующее постановление Правительства РФ¹⁰.

Как важный этап формирования правовых основ политики национальной безопасности следует также отметить такой документ, как «Концепция национальной безопасности Российской Федерации», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300. В этом документе национальная безопасность определялась как безопасность многонационального народа Российской Федерации – носителя суверенитета и единственного источника вла-

⁷ Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/

⁸ Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&dst=&n=376&req=doc#024577889521404>

⁹ Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW;n=92725;req=doc#0010251515677900391> (документ утратил силу).

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1996 г. № 1569 «О первоочередных мерах по реализации Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положений), одобренной Указом Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 608» // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=EXP;n=242732;req=doc#09882013108708074>

сти. Такое определение соответствовало нормам ст. 3 принятой в 1993 г. Конституции Российской Федерации [2].

В настоящее время стратегический блок по вопросам безопасности страны представлен значительным числом различных документов (стратегий, доктрин и даже законов). В нашем исследовании мы коснемся лишь двух из них: уже названной Стратегии национальной безопасности и появившейся позднее Стратегии экономической безопасности¹¹. Статус этих двух близких по характеру документов весьма различен. Стратегия национальной безопасности упоминается в соответствующем Федеральном законе «О безопасности»¹² и в Федеральном законе «О стратегическом планировании...». Напротив, Стратегия экономической безопасности в этих законах не представлена, что делает ее позиции в системе документов стратегического планирования достаточно неопределенными [3].

Между тем для целей стратегирования социально-экономического развития Стратегия экономической безопасности более представительна, чем «экономический блок» Стратегии национальной безопасности (по некоторым вопросам социально-экономического свойства между двумя документами есть расхождения, но они малосущественны). Несомненно, что Стратегия экономической безопасности содержит более широкий круг вопросов, которые формально должны были бы подлежать обязательному учету при разработке документов стратегического планирования. Кроме того, в этом документе более подробно представлены целевые «выходы» требований безопасности, хотя опять-таки вне конкретной количественной определенности. Во всяком случае в официальных версиях этих двух стратегий, которые содержатся в базах правовой информации, никаких количественно выраженных целевых индикаторов нет, а комментарии типа «такие индикаторы в принципе есть, но показать их нельзя» трудно воспринимать как норму государственного управления.

В Стратегии национальной безопасности содержится всего 10 показателей для «оценки состояния национальной безопасности», из которых 8 так или иначе могут быть отнесены к сфере социально-экономического развития. В Стратегии экономической безопасности таких показателей значительно больше – 40 и практически все из них, кроме небольшого исключения (например, уровня преступности и пр.), могут рассматриваться как индикаторы социально-экономического характера. Однако и в том, и в другом случае эти показатели очень пассивны; из них трудно заключить, что конкретно они значат для национальной, в т.ч. для экономической, безопасности страны. Например, в обоих документах представлен такой показатель, как «децильный коэффициент (соотношение доходов 10 процентов наиболее обеспеченного населения и 10 процентов наименее обеспеченного населения)». Показатель значи-

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Гарант.ру. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/>

¹² Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/

мый, но какое конкретное отношение он имеет к проблеме национальной безопасности? В Стратегии экономической безопасности есть такие показатели, по отношению к которым трудно сказать, с каким знаком (плюс или минус) их следует рассматривать в контексте требований безопасности. Это, например, показатели «индекс производства по виду экономической деятельности «добыча полезных ископаемых»; «оборот розничной торговли» и пр.

Показатели «оценки состояния» безопасности в документе не систематизированы (например, как макроэкономические, финансово-бюджетные, социальные и пр.). Так, показатель «дефицит федерального бюджета» указан на позиции 20, а «дефицит консолидированного бюджета субъектов Федерации» – на позиции 32. Показатель «доля граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума» указан на позиции 27, а близкий по содержанию показатель «доля работников с заработной платой ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения» – на позиции 39.

По отношению к Стратегии экономической безопасности четко просматривается отсутствие 100%-ной корреспонденции между основными положениями документа и его целевыми индикаторами. Получается так, что многим важным положениям (требованиям) Стратегии не соответствуют какие-либо целевые индикаторы, а некоторым целевым индикаторам не соответствуют те или иные положения документа и вытекающие из них требования безопасности. Все это крайне затрудняет использование документов по безопасности как одну из основ целеполагания для всей практики стратегического планирования.

Разумеется, в настоящее время в существенном обновлении нуждаются оба документа по безопасности Российской Федерации, включая и решение обсуждаемого в последнее время вопроса о целесообразности Стратегии экономической безопасности как отдельного документа или полной интеграции ее основных положений в обновленный вариант Стратегии национальной безопасности [4]. Аргументом в пользу единого документа является отмечаемая многими экспертами взаимосвязь экономических и внешнеэкономических (например, внешнеполитических) факторов безопасности. Это проявляется в том, что «внешние» факторы (например, санкционные режимы) оказывают заметное влияние на темпы и структуру российской экономики. С другой стороны, чем более активно работают внутренние предпосылки устойчивого социально-экономического развития страны, тем выше ее шансы противостоять разного рода санкционным и прочим подобным угрозам и даже свести их влияние к минимуму [5]. Однако есть и аргументы в пользу Стратегии экономической безопасности как самостоятельного документа. Они касаются того, что требования в области экономической безопасности более подвижны, могут задаваться в сценарном варианте и, следовательно, вправе рассчитывать на самостоятельную документальную платформу. Четкую, ясную позицию по данному вопросу предстоит сформировать при обновлении Федерального закона «О безопасности».

Конкретность как условие действенного целеполагания

Системный характер воздействия требований безопасности на практику стратегического планирования во многом предполагает системность тех изменений и дополнений, которые ныне востребованы в законодательстве о безопасности. Прежде всего, полагаем мы, необходимо уточнить в законе объект его регулирующего воздействия. В настоящее время в законе по этому вопросу четкой определенности нет. Имеется в виду допускаемая в нем аналогия понятий «безопасность» и «национальная безопасность», которые, как отмечено в документе, включают в себя безопасность государства, общественную безопасность, экологическую безопасность, безопасность личности и иные виды безопасности (ст. 1). Как и многие эксперты [6], мы полагаем, что такая аналогия с понятием безопасности и его подобная структуризация неправомерны. Сам по себе термин «безопасность» носит общий характер и едва ли годится как объект для законодательного регулирования. Федеральный закон, по нашему мнению, должен опираться на понятие «национальная безопасность» и давать его структуризацию следующим образом: безопасность государства, выключая все макроэкономические аспекты этой безопасности; безопасность предпринимательства; безопасность гражданского общества и личности. Соответственно, безопасность государства должна включать в себя ее военно-политические, экономические, экологические аспекты; вопросы промышленной, энергетической, транспортной и продовольственной безопасности страны. Такой подход, на наш взгляд, не отрицает целесообразности подготовки Стратегии экономической безопасности как особого документа, статус которого в этом случае должен быть закреплён также и в ФЗ № 172 о стратегическом планировании ввиду ее особой важности для процесса социально-экономического стратегирования.

Последовательное уточнение объекта регулирования в ФЗ № 390 закономерно инициирует необходимость включения в закон развернутого глоссария с определением основных используемых в нем понятий. В настоящее время достаточно подробный глоссарий представлен в Стратегии экономической безопасности. Однако он, очевидно, не исчерпывает всего круга понятий национальной безопасности, да и в целом было бы убедительнее включить глоссарий в документ законодательного уровня, как это сделано в ФЗ № 172 о стратегическом планировании. Как мы полагаем, в этом разделе закона № 390 должны быть зафиксированы ключевые понятия, входящие в сферу его регулирования, а именно национальная безопасность, безопасность государства, экономическая безопасность, личная безопасность граждан и пр.

Особое внимание при этом следует обратить на ключевую в проблематике безопасности и управления ею триаду понятий: «*вызовы — риски — угрозы*», которыми по традиции насыщены — и не всегда в четкой логической увязке! — все работы и документы по этой теме. Наверное, здесь можно предложить следующую логическую цепь: вызовы создают угрозы; угрозы генерируют риски; риски становятся объектом целенаправленного управления. Однако закон должен не только содержать

четкие определения этих понятий, но и категорически требовать, чтобы положения всех стратегий и иных документов по безопасности соответствовали этим определениям, причем в достаточной мере конкретности. Пока это требование, в частности в Стратегии экономической безопасности, в полной мере не реализуется, что также осложняет практическое использование этих документов как одной из основ в формировании всей системы документов стратегического планирования.

Возьмем для примера раздел II данного документа, который назван «Вызовы и угрозы экономической безопасности». Здесь представлено 25 позиций, относящихся к самым различным сферам экономики, социальной сферы, финансов, экологии. Понять из этого списка, что относится к «вызовам», а что – к «угрозам», невозможно. Да и сами формулировки, приведенные в этом разделе, внушают определенные сомнения. Так, в документе имеется позиция (№ 24) «неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития». Сразу возникает вопрос: подобная неравномерность – это вызов или уже реальная угроза? Скорее всего, ни то, ни другое. Указанная неравномерность и связанная с ней межрегиональная дифференциация – это, действительно, весьма негативный тренд пространственного развития экономики, который при определенных условиях может создавать риски для безопасности страны. Но при каких именно условиях и какие именно риски здесь возможны – об этом можно только догадываться.

Но есть вопросы и по деталям данной в Стратегии формулировки. Например: неравномерность пространственного развития Российской Федерации и усиление дифференциации регионов и муниципальных образований – это одно и то же или нечто разное? Не ясно, почему в Стратегии «усиление дифференциации» декларируется как очевидный факт и как источник угроз, хотя на деле этого сейчас не происходит [7]. А если не происходит, то является ли угрозой уже сложившийся уровень такой межрегиональной дифференциации или нет? Фактически, такую критическую «разборку» можно провести по многим позициям Стратегии экономической безопасности. Например, «несбалансированность национальной бюджетной системы» (при нынешнем значительном профиците федерального бюджета!); «усиление дифференциации населения по уровню доходов» (но это еще надо доказать и объяснить, какие именно угрозы и риски с этим связаны) и пр. Собственно, все это лишь интерпретирует соответствующие положения, данные в ранее принятой Стратегии национальной безопасности, а именно «усиление дифференциации населения по уровню доходов» (п. 51); «несбалансированность национальной бюджетной системы»; «неравномерное развитие регионов» (п. 56) и пр.

Как уже было отмечено выше, даже немногие содержащиеся в стратегических документах по безопасности целевые индикаторы («пороговые значения») приведены без количественной размерности, хотя оба документа предусматривают такую процедуру, как проведение мониторинга реализации этих стратегий. В научной литературе по проблематике

национальной безопасности дискутируется вопрос о том, являются ли целевые индикаторы стратегических документов аналогом «пороговых значений» безопасности по тем или иным ее составляющим. По нашему мнению, полная аналогия здесь неуместна. «Пороговые значения» фиксируют тот рубеж, при котором негативное развитие тех или иных социально-экономических тенденций перерастает в угрозу безопасности с четко сформулированной системой рисков или, напротив, тот рубеж, когда позитивное развитие тех или иных социально-экономических процессов приводит к тому, что ранее возникшая угроза как бы «снимается». При этом период возможного «позитивного» продвижения ситуации к пороговому значению безопасности (например, по сокращению экономической дифференциации российских регионов) может быть достаточно значительным. Учитывая, что стратегии периодически обновляются, в этих документах по соответствующему параметру может указываться как «пороговое значение», так и тот целевой показатель приближения к нему, который предполагается достичь в пределах действия данного стратегического документа.

Четко зафиксированные пороговые значения и целевые индикаторы — необходимая аналитическая нормативная база, без которой невозможно эффективное функционирование всей системы стратегического планирования во всех ее компонентах. Это касается не только государственных программ, но и национальных проектов, социально-экономических и бюджетных прогнозов, обоснований к проектам федерального бюджета и пр. Напротив, отсутствие в действующих стратегиях безопасности как «пороговых значений», так и целевых индикаторов превращает эти документы в тексты чисто познавательного характера, а их практическую значимость как основы для разработки и реализации иных документов стратегического планирования со всей очевидностью сводит к минимуму.

Однако для превращения Стратегий безопасности в реально работающий документ стратегического планирования недостаточно лишь добиться отражения в них численных значений целевых индикаторов и/или пороговых значений. Необходимо разработать и закрепить в законе экономический и институциональный механизмы реализации этих значений. Действующая версия ФЗ № 390 четкого ответа на этот вопрос не содержит. В соответствии с п. 2 ст. 10 данного закона, Правительство РФ «формирует федеральные целевые программы в области обеспечения безопасности и обеспечивает их реализацию». Однако о каких программах идет речь, остается неясным. При этом закон также не определяет того, должны ли эти программы охватывать собой все требования (целевые значения), изложенные в стратегиях национальной, в т.ч. экономической, безопасности, или только некоторые из них.

По политическим, в частности военно-политическим, составляющим национальной безопасности подобный механизм более чем очевиден. Так, в настоящее время в системе государственных программ Российской Федерации содержится блок «Обеспечение национальной безопасности», в рамках которого действуют две государ-

ственные программы: «Обеспечение обороноспособности страны» и «Обеспечение государственной безопасности». Все остальные государственные программы (порядка 40) составляют еще четыре блока, а именно: «Новое качество жизни», «Инновационное развитие и модернизация экономики», «Сбалансированное региональное развитие» и «Эффективное государство». Это дает возможность предположить два возможных варианта программной реализации требований стратегических документов по национальной безопасности.

Один вариант предполагает разработку и реализацию целевых государственных программ, ориентированных именно на достижение требований национальной, в т.ч. экономической, безопасности страны. Однако на деле такой вариант едва ли реализуем. Этим связано с тем, что содержание стратегий безопасности, в частности по их социально-экономическим компонентам, очень широко. Реализуя этот вариант, по сути пришлось бы продублировать всю систему уже действующих программ в разрезе четырех названных блоков этих документов.

Второй вариант, который представляется вполне реализуемым в практике управления, основывается на имплементации проблематики безопасности в иные документы стратегического планирования. Речь идет о законодательном установлении требований к действующим государственным программам и, возможно, национальным проектам относительно обязательного включения в эти документы стратегического планирования блока «Реализация требования национальной безопасности Российской Федерации», в т.ч. в систему ожидаемых результатов (индикаторов) выполнения данных программ и проектов для оценки степени их реализации. При этом должно быть законодательно зафиксировано положение о том, что, если тому или иному требованию национальной безопасности не соответствует какая-либо государственная программа или ее составляющая часть (целевая программа), национальный (федеральный) проект и пр., то разработка документа стратегического планирования, реализующего соответствующее требование стратегии безопасности, должна быть признана обязательной.

Примером может служить зафиксированное в обеих действующих стратегиях безопасности требование сокращения межрегиональной экономической дифференциации. Однако какие именно документы стратегического планирования должны реализовывать это требование, не ясно. Некогда существовавшая целевая программа по сокращению различий в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации давно прекращена [7]. В действующем блоке государственных программ «Сбалансированное региональное развитие» конкретные механизмы реализации этой задачи не представлены. Задача сокращения названной дифференциации формально отмечена в Стратегии пространственного развития, однако четких оснований полагать, что предлагаемые ею новые институты и инструменты региональной политики государства на деле обеспечат такое сокращение, практически не имеется. Предлагаемые меры по закреплению требований безопасности в системе и ее целевых государственных программ, и проектов должны быть включены не только

в ФЗ № 390 «О безопасности», но и в ФЗ № 172 «О стратегическом планировании...».

Конкретно значимым продвижением в этом направлении следует признать дополнения в ст. 28 ФЗ № 172 «Государственные программы Российской Федерации» указания относительно обязательного наличия в каждой государственной программе и национальном проекте показателей, характеризующих достигаемое за счет реализации программы или проекта приближение к требованиям национальной безопасности Российской Федерации. Пока же таких требований к структуре государственных и национальных программ нет, а сами требования, представленные в стратегиях безопасности, лишены достаточной конкретности. Складывается ситуация, когда реализация в практике стратегического планирования, программно-целевого управления и проектирования всех критериев национальной безопасности является и невозможным, и фактически необязательным.

Важным направлением совершенствования законодательства о безопасности является обеспечение условий эффективной «федерализации» этого направления государственной политики [8]. Формально в действующей версии ФЗ № 390 идея такой федерализации присутствует.

Так, ст. 12 данного закона говорит о том, что «органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности». Однако вопрос о том, какова эта компетенция и как конкретно она должна реализовываться, остается открытым. Например, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹³, который считается основным документом, конкретизирующим полномочия органов государственной власти субъектов Федерации, понятием «безопасность» оперирует лишь в отдельных вопросах, относящихся как к предметам ведения субъектов Федерации (безопасность дорожного движения; безопасность жизни и здоровья детей в период их пребывания в организациях отдыха), так и к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов (экологическая безопасность, безопасность гидротехнических объектов). Процедуру стратегирования экономической безопасности субъекта Федерации закон не предусматривает.

Примерно та же ситуация складывается и с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴. Здесь полномочия муниципалитетов по вопросам безопасности также касаются частных случаев (безопасности дорожного движения; пожарной безопасности; безопасности людей

¹³ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=341979>

¹⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

на водных объектах и пр.), а вопрос о регулировании безопасного развития муниципального образования как целого не ставится.

В результате в действиях регионов и муниципалитетов в этом вопросе видна явная беспорядочность: ряд субъектов Федерации и экономически крупных муниципалитетов принимали или пытались разработать свои стратегии (концепции, программы) безопасности; в некоторых случаях проблематика безопасности отдельным «блоком» включалась в иные документы программно-стратегического характера, но чаще этот круг вопросов как особый объект регулирования вообще выпадал из поля зрения органов управления субфедерального уровня [9; 10; 11]. Внесение определенности в эту сферу федеративных отношений также является важной задачей обновления ФЗ № 390 «О безопасности».

Однако следует иметь в виду, что прямое включение субфедерального звена управления в систему мер по обеспечению национальной безопасности связано с целым рядом нерешенных вопросов. Подвергается сомнению даже само понятие «региональная безопасность» как феномен и объект управления, имеющий самостоятельное значение по отношению к национальной, в т.ч. экономической, безопасности на общегосударственном уровне. Кроме того, федеральный центр (если исключить угрозы и риски внешнего плана) как бы «самодостаточен» в обеспечении условий национальной безопасности. Другое дело – субъекты Федерации: многие параметры, традиционно относимые к понятию «региональная безопасность» в значительной мере, находятся в пределах полномочий федерального центра и на региональном уровне практически не регулируются. Могут ли в этих условиях субъекты Федерации и тем более муниципальные образования формировать свои стратегии (концепции и пр.) безопасности как реально значимые управленческие документы? Следует ли субъектам Федерации стремиться к формированию особых региональных стратегий безопасности или можно ограничиться соответствующим блоком вопросов в «базовых» стратегиях социально-экономического развития? Ответы на эти вопросы должны дать методические разработки, построенные на базе уже обновленного варианта ФЗ № 390 «О безопасности».

Резюмируя, следует сделать вывод, что в ФЗ № 390, помимо уже названного глоссария, необходимо законодательно закрепить положения о том, что, во-первых, стратегии безопасности принимаются и обнародуются с количественно выраженными пороговыми значениями и целевыми индикаторами (кроме сведений, относимых к государственной тайне).

Во-вторых, каждая новая стратегия по соответствующему профилю вопросов безопасности обязательно включает в себя раздел, количественно и качественно характеризующий степень реализации предшествующего аналогичного документа.

В-третьих, в каждом документе стратегического планирования (стратегиях социально-экономического развития страны и регионов, в отраслевых стратегиях, в государственных программах и национальных проектах, во всех видах прогнозов) необходимо в специальных разделах показывать, как планируемое или прогнозируемое развитие будет воздействовать на уровень экономической безопасности страны.

Соответственно, в ФЗ № 172 о стратегическом планировании в ст. 28 «Государственные программы Российской Федерации» необходимо закрепить положение об обязательном включении во все программы раздела информации о том воздействии, которое каждая из программ и ее отдельные подпрограммы окажут на ключевые показатели экономической безопасности страны. Аналогичное требование может быть адресовано и государственным программам субъектов Федерации по мере разработки ими своих целевых индикаторов в сфере экономического и социального развития.

Список литературы

1. *Кузнецова О.В.* Стратегия пространственного развития Российской Федерации: иллюзия решений и реальность проблем // *Пространственная экономика*. 2019. Т. 15. № 4. С. 107–125.
2. *Кардашова И.Б.* Конституция Российской Федерации как основной источник обеспечения национальной безопасности // *Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации*. 2018. № 5 (68). С. 51–57.
3. *Бадылевич Р.В., Ульченко М.В., Кондратович Д.Л.* Практика правового регулирования обеспечения экономической безопасности на федеральном и региональном уровнях // *Фундаментальные исследования*. 2019. № 7. С. 13–20.
4. *Шох М.А.* Региональная экономическая безопасность в системе уровней национальной безопасности // *На страже экономики*. 2018. № 1 (14). С. 51–56.
5. *Городецкий А.Е.* Национальные стратегические задачи и экономическая безопасность // *Труды Вольного экономического общества*: сб. Т. 217. С. 137–158.
6. *Дамм И.А.* Подходы к определению безопасности в законодательстве Российской Федерации // *Юридическая наука и практика*. 2019. Т. 15. № 1. С. 49–54.
7. *Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В.* Выравнивание регионов России: иллюзии программы и реалии экономики // *Вестник Института экономики РАН*. 2016. № 1. С. 76–91.
8. *Бухвальд Е.М.* Федерализм как основа национальной безопасности для России // *Вестник Института Экономики РАН*. 2018. № 1. С. 87–102.
9. *Беспамятников Р.В.* Стратегии обеспечения экономической безопасности регионов и крупных городов // *Проблемы рыночной экономики*. 2019. № 2. С. 55–63.
10. *Матвеева Е.Е., Гнездова Ю.В.* Обеспечение уровня экономической безопасности региона // *Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса*. 2019. № 1 (46). С. 64–69.
11. *Хорев А.И., Саликов Ю.А.* Опыт формирования стратегии регионального развития с учетом приоритетных факторов экономической безопасности (на примере Воронежской области) // *Экономическая безопасность России: проблемы и перспективы: материалы VI Международной научно-практической конференции*. Н. Новгород: Нижегородский гос. технический ун-т им. Р.Е. Алексеева. 2018. С. 257–261.

NATIONAL SECURITY OF RUSSIA: OLD LAW AND NEW PROBLEMS

In the near future, there will be a task to update such an important strategic planning document as the Strategy of national security of the Russian Federation. This task is due to the fact that the acting current Strategy of national was adopted in 2015, and in accordance with the Federal law “On Strategic planning in the Russian Federation”, this Strategy must be updated at least once every 6 years. However, in the current situation, the elaboration of a new Strategy of national security is not just a renovation of an existing document. In essence, this is a systemic task, in which it is necessary to achieve the organic inclusion of this Strategy into a unified “vertical” of strategic planning documents. It is also necessary to strengthen the role of the Strategy as one of the key sources of goal-setting in the strategic planning practice and, of course, to fix in it the risks and threats to national security, including economic ones, which have developed during recent period. As a part of this work is expected significant updating the Federal law “On security”, which is intended to fix the modern system of security strategies, their role in shaping strategic planning priorities, as well as in fixing the economic and legal foundations of federal relations in the country.

Keywords: national security, economic security, risks and threats, strategic planning, goal setting, legal regulation

JEL: R12, R58

Дата поступления – 12.02.2020 г.

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич

доктор экономических наук, профессор; главный научный сотрудник; руководитель Центра федеративных отношений и регионального развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Института экономики РАН / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: buchvald@mail.ru

BUKHVALD Evgeny M.

Dr. Sc. (Econ.), Professor; Head 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

Для цитирования:

Бухвальд Е. Национальная безопасность России: старый закон и новые проблемы // Федерализм. 2020. № 1. С. 99–112.

Татьяна БОНДАРЕНКО, Ольга ЖДАНОВА, Татьяна МАКСИМОВА

ПИРИНГОВОЕ КРЕДИТОВАНИЕ КАК ОТВЕТ НА ОТРАСЛЕВЫЕ ВЫЗОВЫ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ РФ*

Стратегия цифровизации экономики РФ обуславливает пристальное внимание к инновационным инструментам кредитования: их адаптации и использованию с учетом специфики отдельных отраслей. Необходимость поиска новых способов кредитования касается и сферы сельскохозяйственного производства. Проведенный структурно-динамический анализ позволил выявить общие особенности и тенденции развития сельскохозяйственного потребительского кредитования как основной альтернативной формы банковского кредитования для сельхозпроизводителей. Развитие цифровых технологий детерминирует внимание к исследованию инновационных форм кредитования в целях их встраивания в архитектуру системы финансирования в сфере агропромышленного производства. Для малых форм хозяйствования, по мнению авторов, большой потенциал содержится в системе пирингового кредитования, которое при грамотном использовании технологических инструментов может решить те задачи, которые не были решены сельскохозяйственными кредитными потребительскими кооперативами. Вместе с тем внедрение пирингового кредитования в систему финансирования малых субъектов российского агропромышленного комплекса сталкивается с целым рядом факторов как положительной, так и сдерживающей направленности. Анализ данных факторов позволяет тем не менее утверждать, что данная форма кредитования имеет обоснованные шансы на внедрение в систему сельскохозяйственного кредитования, т.к. отражает экономические интересы обеих сторон кредитных отношений.

Ключевые слова: банки, малые формы хозяйствования, пиринговое кредитование, сельскохозяйственный кредит, смарт-контракты

JEL: G20, N50, O13, Q13, Q14

В современных условиях отрасль сельского хозяйства, продукция которой должна обеспечить продовольственную и экономическую безопасность страны, относится к объектам повышенного внимания со стороны государственных институтов. Вызовы, которые сейчас являются

* Статья подготовлена по результатам исследования, проведенного в рамках научного проекта № 19-010-00243 «Пиринговое кредитование в архитектуре формирующейся цифровой финансовой системы России» при финансовой поддержке РФФИ.

наиболее актуальными для данной отрасли, определены в последней редакции Доктрины продовольственной безопасности РФ (далее — Доктрина). Присутствуют они и среди задач по реализации общей стратегии цифровизации российской экономики в целях обеспечения устойчивого экономического развития¹. Так, в новой редакции Доктрины акценты поставлены не только на увеличении количественных показателей и экономической доступности для потребителей, но и на изменении структуры потребления, в частности повышении требований качества и безопасности, необходимых для формирования рациона здорового питания [1]. Кроме того, вводится новая методика расчета показателя «продовольственной независимости», согласно которой данный показатель будет рассчитываться как отношение объема отечественного производства продукции к объему внутреннего потребления. Для решения поставленных задач потребуются дополнительные финансовые ресурсы, а, следовательно, возрастет внимание к новым формам и способам кредитования.

В настоящее время, несмотря на стремительное внедрение в экономическую деятельность цифровых технологий и увеличение числа кредитно-финансовых институтов, которые, несомненно, расширили возможности производителей, в системе финансирования форм хозяйствования российского агропромышленного комплекса (АПК) наиболее активные позиции по-прежнему продолжают занимать банковские группы. Вместе с тем в части вопросов предоставления субсидий и льготного кредитования уровень финансирования российского сельского хозяйства по-прежнему определяется механизмами государственной поддержки, которые реализуются через уполномоченные Минсельхозом РФ банки или кредитные организации. Без государственной поддержки большая часть заемщиков, особенно из числа малых форм хозяйствования (МФХ) (крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, индивидуальных предпринимателей, семейных ферм), обречены оказаться в «кредитной ловушке», т.к. проценты по кредитам и условия залогового обеспечения *заведомо являются невыполнимыми для большинства мелких сельхозпроизводителей* по причинам объективно высоких рисков сельскохозяйственного производства и низкой рентабельности. Вместе с тем на долю малых форм хозяйствования в настоящее время приходится до 30% производства зерна и подсолнечника — тех товарных групп, которые занимают лидирующее положение в продуктовой линейке экспорта продукции сельского хозяйства.

Недостаток финансовых ресурсов приводит к устареванию материально-технической базы или ее полному отсутствию, в результате чего снижается общая производительность. В частности, по официальным данным Росстата, индекс производительности труда в сельском хозяйстве снизился на 2,4 п.п. с 2000 г. по 2014 г.² [2]. Поэтому в принятых в 2019 г. поправках к Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции,

¹ См.: Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Гарант.ру. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73338425/> (дата обращения: 22.01.2020).

² Более поздние официальные данные отсутствуют.

сырья и продовольствия поставлена задача роста производительности в 2 раза в 2021 г. посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений для обеспечения технологического роста в АПК³. На микроуровне сельских территорий для мелких сельхозпроизводителей это также серьезные вызовы, учитывая действующие на практике большие *ограничения при получении банковских кредитов и риски долговой зависимости в долгосрочном периоде.*

По официальным данным, в настоящее время насчитывается 44 кредитно-финансовые организации, финансирующие АПК России [3]. В первую очередь в этот перечень входят 10 наиболее крупных банков, утвержденных ЦБ РФ в соответствии с Указанием от 22 июля 2015 г. № 3737-У «О методике определения системно значимых кредитных организаций». Среди них АО «Россельхозбанк», ПАО Сбербанк, Банк ГПБ (АО), Банк ВТБ (ПАО), АО «АЛЬФА-БАНК», ПАО Банк «ФК Открытие», ПАО РОСБАНК, ПАО «Промсвязьбанк», АО «Райффайзенбанк», АО ЮниКредит Банк. 33 банка определены непосредственно Министерством сельского хозяйства России и 1 банк – Правительством РФ. Таким образом, эти 44 кредитные организации определяют «условия выживания» для малых форм хозяйствования.

В этой связи важен *поиск альтернативных форм финансирования*, перспективных для малых форм хозяйствования, включая эффективные механизмы кредитования, альтернативные банковскому кредитованию, с использованием технологических платформ.

Сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы –альтернативный вариант кредитования

С точки зрения экономической теории, под кредитом понимают систему отношений между кредиторами и заемщиками, которая регулируется «прописанными» или правоустанавливающими документами (договорами или контрактами). На практике при определении кредита принято рассматривать денежные средства, предоставляемые банком или иной кредитной организацией (кредитором) по кредитному договору заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором⁴. Очевидно, что в условиях цифровой экономики технологически «прописанные» контракты могут значительно расширить круг как кредиторов, так и заемщиков, став независимыми регуляторами взаимоотношений этих двух сторон. При этом базовой формой кредита остается банковский кредит, который в каждой отрасли имеет свои особенности и комплектации. При кредитовании сферы АПК принято говорить о сельскохозяйственном кредите, существенные характеристики которого определены Федеральным законодательством РФ, включая законы «О банках и бан-

³ См.: Постановление Правительства РФ № 98 от 09.02.2019 г. «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» // официальный сайт Правительства России. URL: <http://static.government.ru/media/files/Sm1laeajTC6zwCAVKI9AxAdKauTg7GU5.pdf> (дата обращения: 11.08.2019).

⁴ См.: Гражданский кодекс РФ от 26.01.1996 №14-ФЗ, ст. 819 // официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/8804> (дата обращения: 09.08.2019).

ковской деятельности», «О развитии сельского хозяйства», «О развитии сельскохозяйственной кооперации»⁵. Учитывая специфику сельскохозяйственной деятельности и влияние неформальных институтов в части способов организации экономической деятельности, следует отметить, что *сельскохозяйственный кредит имеет свои особенности*. В первую очередь это наличие не только рыночных инструментов кредитования, но и различных форм государственной поддержки. Обоснованность государственной поддержки из федерального бюджета в форме субсидий и льгот по коммерческим кредитам отражена в ст. 11 Федерального закона РФ «О развитии сельского хозяйства»⁶. Среди рыночных форм основным видом кредита, как и в остальных сферах экономической деятельности, остается банковский кредит. К особенностям же рыночных форм современного сельскохозяйственного кредитования можно отнести такой альтернативный финансовый институт, как сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы, призванные способствовать устойчивому развитию малых форм хозяйствования⁷.

Истоки сельскохозяйственной кредитной кооперации (далее – СКК) принято связывать с первым опытом самоинтеграции малоимущих крестьян в Германии во второй половине XIX в. В современных развитых странах (Германии, Франции, Нидерландах, США) СКК стала устойчивой формой интеграционных (преимущественно фермерских) малых форм хозяйствования. Основная цель самообъединений такого рода не изменилась за прошедшие полтора столетия – это недостаток собственных финансовых ресурсов для осуществления сельскохозяйственной деятельности и, как следствие, обеспечение условий для доступа к кредиту. Наиболее яркий пример достижения пика эффективности такого рода кооперации в мировой практике – эволюция первого сельскохозяйственного кооператива в один из крупнейших банков – АО «Райффайзенбанк», который успешно функционирует в нашей стране с 1996 г., входя в российский «пул» наиболее крупных и надежных кредитных организаций.

Опыт российской кооперации, заимствованный у немецких сельхозпроизводителей, был объектом исследования в работах таких выдающихся российских ученых, как М.И. Туган-Барановский [4] и А.В. Чаянов [5]. В частности, работы последнего до сих пор считаются «буквар-

⁵ Федеральный закон от 02.12.1990 г. № 395-1 «О банках и о банковской деятельности» (в последней редакции от 06.06.2019 г. № 138-ФЗ) // Центральный Банк РФ. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/36339/law_banks.pdf (дата обращения 15.08.2019); Федеральный закон РФ «О развитии сельского хозяйства» от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ Ст. 11. Государственная поддержка кредитования в сфере развития сельского хозяйства // Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64930/ (дата обращения 17.08.2019 г.); Федеральный закон РФ от 08.12.1995 г. № 193-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «О сельскохозяйственной кооперации» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты РФ. URL: <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-08121995-n-193-fz-o/> (дата обращения 19.08.2019).

⁶ Федеральный закон РФ «О развитии сельского хозяйства» от 29.12.2006 № 264-ФЗ Ст. 11. Государственная поддержка кредитования в сфере развития сельского хозяйства» // Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64930/ (дата обращения 17.08.2019).

⁷ См.: Федеральный закон РФ от 08.12.1995 г. № 193-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «О сельскохозяйственной кооперации» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты РФ. URL: <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-08121995-n-193-fz-o/> (дата обращения 19.08.2019).

ными истинами» и руководством на практике при развитии разных форм кооперации, включая кредитную [6]. Один из основных выводов А.В. Чаянова, который остается актуальным для современных условий, – кооперация, независимо от ее форм, позволяет малым формам хозяйствования сохранить свою самостоятельность и идентичность, сочетая преимущества крупных хозяйств при получении кредитов.

В советский период из всех основных видов сельскохозяйственной кооперации (производственной, потребительской, сбытовой, кредитной, перерабатывающей) на практике была реализована в наиболее полной мере *производственная форма кооперативов*. При переходе к рыночной экономике в процессе поиска дополнительных источников финансирования стала возрождаться сельскохозяйственная кредитная кооперация. На СКК возлагались большие надежды в финансовом обеспечении и развитии МФХ. Становлению СКК способствовали определенные институциональные условия, включая ФЗ-193 от 08.12.1995 г. «О сельскохозяйственной кооперации»⁸, Национальный проект по развитию российского АПК, важнейшие положения которого нашли отражение в отдельных разделах Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия⁹.

Организационно-экономической формой СКК стали сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы (далее – СКПК) в виде добровольных объединений граждан (и/или юридических лиц), проживающих и/или ведущих свою хозяйственную деятельность в сельской местности¹⁰. Основная цель СКПК – решение проблемы нехватки финансовых ресурсов у сельхозпроизводителей путем предоставления займов для членов кооператива на основе сформированного паевого фонда и других ресурсов. Кроме взаимного кредитования СКПК имеют право и возможность размещать временно свободные денежные средства на депозитах в банках или вкладывать в государственные ценные бумаги, тем самым пополняя собственный резервный фонд. При этом они остаются некоммерческими организациями, т.к. получаемый доход в основном идет на пополнение фонда финансовой помощи членам кооператива. Процесс их управления регламентируется федеральным законодательством и внутренним уставом.

Согласно официальным данным ЦБ РФ, в настоящее время насчитывается более 900 СКПК: из них 717 действующих и более 200 на-

⁸ Федеральный закон РФ от 08.12.1995 г. № 193-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «О сельскохозяйственной кооперации», ст. 40.1 п.14 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты РФ. URL: <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-08121995-n-193-fz-o/> (дата обращения 18.08.2019).

⁹ Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг.; Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. // Министерство сельского хозяйства РФ. URL: <http://mcx.ru/activity/state-support/programs/program-2013-2020> (дата обращения: 20.08.2019).

¹⁰ См.: Федеральный закон РФ от 08.12.1995 г. № 193-ФЗ (ред. от 02.12.2019 г.) «О сельскохозяйственной кооперации» ст. 4 п.8 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты РФ. URL: <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-08121995-n-193-fz-o/> (дата обращения 18.08.2019).

ходящихся в стадии ликвидации; около 2 000 СКПК прекратили свое существование на конец 2018 г. [7]. Из действующих кредитных кооперативов в сельском хозяйстве 13,3% созданы в 1998–2002 гг., 30%, – в 2004–2009 гг., а более 50% из всех действующих зарегистрированы с 2010 г. По мнению аналитиков, существенный рост числа кооперативов с начала 2000-х гг. можно связать с тем, что один из крупнейших банков России АО «Россельхозбанк» «вошел в паевой капитал крупнейших сельскохозяйственных кредитных кооперативов как ассоциированный член» [8, с. 6]. Совершенно очевидно, что такой сценарий развития событий позволил увеличить резервные фонды таких СКК и оказать финансовую помощь в виде выдачи дополнительных займов для МФХ, входящих в данные кредитные кооперативы.

Однако за последние пять лет в условиях «санкционного противостояния» в отношении России процесс становления данного финансового института замедлился: за последние пять лет создано около 14% от всех действующих в настоящее время в РФ СКПК (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Динамика СКПК в РФ

Статус СКПК	Годы создания СКПК								Всего	
	1998–2003		2004–2009		2010 – август 2014		август 2014–2019		1998–2019	
	Кол.	%	Кол.	%	Кол.	%	Кол.	%	Кол.	%
Действующие	96	13,3	214	30	297	41,4	110	15,3	717	100
Находятся в стадии ликвидации	24	11,4	150	71,1	31	14,7	6	2,8	211	100
Прекратившие свою деятельность	241	12,4	1440	74,1	226	11,6	36	1,9	1943	100

Источник: составлено авторами по [7].

Федеральным законодательством минимальный порог членов кредитного кооператива определен на уровне 15 граждан и (или) 5 юридических лиц¹¹. Общий портфель займов в таких кооперативах колеблется на уровне всего лишь 100 тыс. руб., что явно недостаточно для организации эффективной экономической деятельности. Следовательно, даже при успешном функционировании данных кооперативов, решить проблему недостатка финансовых ресурсов на микроуровне сельских поселений с использованием данного дополнительного финансового инструмента может лишь ограниченное количество хозяйствующих субъектов. В пользу этого говорят и данные Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России: из десятки первых лидеров СКПК, одновременно выступавших в роли

¹¹ См.: Федеральный закон РФ от 08.12.1995 г. № 193-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «О сельскохозяйственной кооперации», ст. 40.1 п.14 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты РФ. URL: <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-08121995-n-193-fz-o/> (дата обращения 18.08.2019).

демонстрационных для остальных кредитных сельскохозяйственных потребительских кооперативов, в реестре ЦБ РФ остались в статусе «действующих» 60%, а 40% прекратили свое существование (см. табл. 2). Примечательно, что большая их часть создана тоже в 2000-е гг. и объединяла, как правило, небольшое количество хозяйствующих субъектов из числа крестьянских фермерских хозяйств (КФХ), личных подсобных хозяйств (ЛПХ), индивидуальных предпринимателей (ИП). Из тех СКПК, которые сохранили свой юридический статус, как правило, в качестве основной причины своей устойчивости называют финансовую поддержку АО «Россельхозбанка» как ассоциативного члена кооператива в размере от 3 до 5 млн руб. в год [9].

Т а б л и ц а 2

Успешно действующие СКПК РФ

Наименование СКПК	Дата создания	Общая характеристика	Юридический статус СКПК на 01.08.2019 г.
1	2	3	4
СКПК «Доверие» (Костромская область)	2006 г.	Количество членов СКПК – 134 человека. Основная сфера деятельности – предоставление займов МФХ и физическим лицам, занимающимся сельскохозяйственной деятельностью	Ликвидация юридического лица
СКПК «Калита» (Тульская область)	2006 г.	Количество членов СКПК – 91 чел. Основная сфера деятельности – займы пайщикам на покупку сельскохозяйственной техники	Действующий
СКПК «Соловской» (Липецкая область)	2010 г.	Количество членов СКПК – 123 чел. Основная сфера деятельности – предоставление займов ЛПХ	Действующий
СКПК «Меркурий» (Саратовская обл.)	2006 г.	Количество членов СКПК – информация отсутствует. Основная сфера деятельности – предоставление займов членам кооператива	Прекратил свою деятельность в связи с исключением из ЕГРЮЛ на основании п. 2 ст. 21.1 ФЗ № 129 от 08.08.2001 г.
СКПК «Капитал» (Саратовская обл.)	2000 г.	Количество членов СКПК – информация отсутствует. Основная сфера деятельности – предоставление потребительского кредита	Действующий
СКПК «Прионежье-Агро» (Республика Карелия)	2005 г.	Количество членов СКПК – 716 чел. Основная сфера деятельности – предоставление потребительского кредита	Действующий

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3	4
СКПК «КФР «Гарант» (Краснодарский край)	2002 г.	Количество членов СКПК – 491 чел. Основная сфера деятельности – предоставление займов и прочих видов кредита	Прекращение деятельности в связи с его ликвидацией на основании определения арбитражного суда о завершении конкурсного производства
СКПК «Надежда» (ст. Староминская, Краснодарский край)	2005 г.	Количество членов СКПК – 103 чел. Основная сфера деятельности – предоставление займов и прочих видов кредита	Действующий
Сельскохозяйственный кредитно-сберегательный потребительский кооператив (СКСПК) «Наш путь» (Томская область)	1998 г.	Количество членов СКСПК – 587 чел. Основная сфера деятельности – деятельность по оказанию услуг в области бухгалтерского учета; дополнительная сфера деятельности – предоставление займов и прочих видов кредита	Прекращение деятельности в связи с его ликвидацией на основании определения арбитражного суда о завершении конкурсного производства
СКСПК «Фермер» (Кемеровская область)	2006 г.	Количество членов СКСПК – 67 членов, из них: КФХ, ООО, ИП – 24; ЛПХ – 43. Основная сфера деятельности – предоставление займов и прочих видов кредита	Действующий

Источник: составлено авторами по [10].

Иными словами, сельские кредитные потребительские кооперативы, на которые возлагались большие надежды, на сегодня *не стали институтом альтернативного кредитования*.

Скрытые и реальные возможности пирингового кредитования на отраслевых рынках

Пиринговое кредитование, или *Peer-to-Peer (P2P)*, как это часто используется в качестве синонима при экономическом анализе, представляет собой достаточно новый финансовый институт на рынке российского кредитования, находящийся на начальном этапе становления. Достаточно обратить внимание на то, что термин «пиринговое кредитование» в настоящее время *отсутствует в поиске, по ключевым словам* на официальных сайтах не только государственных финансовых институтов – ЦБ РФ и Министерства финансов РФ, но и на сайте ПАО Сбербанк, который позиционирует себя как один из самых передовых банков по внедрению технологичных финансовых инструментов.

Пиринговое кредитование предполагает кредитование на краткосрочной и среднесрочной основе одними экономическими субъектами других экономических субъектов без участия традиционных для кредитного рынка посредников в виде банков. Данный механизм не предполагает участия заимодавца-инвестора, предоставляющего заемный финансовый капитал, в управлении и регулировании профинансированного им экономического субъекта: каждый заемщик, будучи представленный даже микропредприятием, остается самостоятельной бизнес-единицей. При успешном функционировании данного финансового механизма заемщики, испытывающие высокую потребность в финансовых ресурсах, уже на этапе «запроса» обладают большими экономическими свободами.

Перспективность пирингового кредитования *детерминирована стремительным входением в нашу жизнь цифровых технологий*. Это подтверждают успешные практики механизмов *P2P* в развитых экономиках, где активно используются инновационные технологии в архитектуре национальных финансовых систем. С началом использования платформы блокчейна, позволяющей прописывать *smart*-контракты (технологически «умные» договоры) между обеими сторонами контрактных отношений, механизм пирингового кредитования может быть адаптирован к отраслевым особенностям, включая непростую систему российского агропромышленного комплекса [11]. Технологическая модель *smart*-контракта предусматривает наличие только двух сторон договорных отношений, а роль посредника между ними решает *децентрализованный компьютерный алгоритм*. Пока использование *smart*-контрактов крайней редко, и первые практики использования этой технологии прослеживаются в мировой практике только в сфере логистики, когда появляются дополнительные цифровые возможности отследить весь путь созданного продукта «от поля до прилавка».

Так, например, в 2018 г. первый опыт использования такой логистической цепочки при осуществлении транзакции был опробован американской компанией «Луи Дрейфус» при продаже сои в объеме 60 тыс. тонн китайскому правительству [12]. Объясняется это тем, что внедрение на практике технологии *smart*-контрактов относится в целом к новым инновационным инструментам, обладающим большим потенциалом возможностей. Изучение основных принципов технологии *smart*-контрактов на платформе блокчейна (отсутствие посредников, «прозрачность» прописанных условий договора, отсутствие требований залога) позволяет высказать утверждение о перспективности использования этой технологии при развитии системы пирингового кредитования. Существует большая вероятность того, что в данном случае появится не только дополнительный спрос со стороны заемщиков, но и расширится предложение со стороны кредиторов, когда «потребитель по такому контракту сможет оказывать финансовую поддержку в форме беззалогового кредита фермеру напрямую, получая взамен для себя экономические эффекты в форме более низких цен за аналогичную продукцию...» [13, с. 337]. Этот новый вид кредитования активно развивается на рынке коллективного кредитования

и является самым значительным сегментом рынка краудфинансов, занимая примерно 66% всего его объема [14].

Рост интереса хозяйствующих субъектов к пиринговому кредитованию детерминирован прежде всего тем, что механизм *P2P* не предполагает высоких процентов за пользование заемными ресурсами, что является существенным фактом для заемщиков. Низкая доходность депозитов, наблюдаемая на российском рынке в настоящее время, также способствует внедрению механизма *P2P* кредитования, т.к. потенциальные инвесторы имеют возможность вложить (а фактически – предоставить займы) свой капитал под процент более высокий, по сравнению с процентами по вкладам в банках. Мониторинг, проведенный Банком России, показывает, что по данным на июнь 2019 г., средневзвешенная процентная ставка по депозитам для физических лиц не превышает ключевой ставки главного регулятора.

Так, ключевая ставка на указанную дату составляла 7,25%, а проценты по депозитам на срок более одного года для физических лиц отстают в среднем на 0,4 п.п. (6,86%), по депозитам до одного года на 1 п.п. (6,2%) и вкладам физических лиц «до востребования» на 3,2 п.п. По данным ЦБ РФ на 16.12.2019 г., показатель процентной ставки снижен на один процентный пункт и составляет 6,25%. В свою очередь, кредиты физическим лицам, по данным на первое полугодие 2019 г., составляли не менее 13% на срок свыше года и 14,82% – на срок до одного года [15].

Поэтому логично предположить, что, во-первых, для заемщиков на рынке пирингового кредитования ориентиром доходности будет динамический показатель, зависящий от изменения ключевой ставки. Во-вторых, при существующих расхождениях между ценой кредита и депозита средневзвешенные рыночные ставки при пиринговом кредитовании могут быть выше для тех, кто предоставляет займы, и ниже для тех, кто их получает.

Участниками пирингового кредитования могут быть как физические, так и юридические лица. Одной из последних тенденций развития этого рынка является выход на него крупных институциональных игроков. Первые попытки использования механизма *P2P* наблюдаются на следующих финансовых площадках в РФ: Альфа-Поток, Город Денег, БезБанка, *Fundico*. Это наглядный пример того, как появление новых рыночных финансовых инструментов благодаря использованию новых технологических платформ опережает институционализацию необходимых формальных институтов, которые бы прописывали правила поведения на новом рыночном сегменте кредитования и создавали необходимые институциональные условия.

Объясняется это рядом причин. Первыми на рынке пирингового кредитования появляются те, кто владеет практическим опытом и возможностями при освоении новых технологичных финансовых инструментов. И это, как правило, банки, предвидящие возможные для себя потери клиентов как среди существующей клиентской базы, так и среди потенциальных клиентов. В этой связи банки интенсивно работают не только над совершенствованием «продуктовой» линейки по оказанию традиционных банковских услуг, но и над ее дифференци-

ацией, осуществляя попытки адаптации в своих интересах механизмов пирингового кредитования [16]. Кроме того, принципы пирингового кредитования не отличаются от ключевых принципов предоставления кредитных ресурсов, к которым относят платность, срочность и возвратность. Этот факт позволяет банкам осуществлять попытки освоения технологических платформ пирингового кредитования.

Анализ потенциальных возможностей пирингового кредитования в отраслевом разрезе показывает, что востребованность этого инструмента в сфере сельского хозяйства *может быть высокой среди малых форм хозяйствования*, учитывая общие тенденции по развитию фермерской электронной коммерции [17]. Общая макроэкономическая нестабильность и высокие процентные ставки по кредитам подталкивают МФХ к самостоятельному поиску альтернативных вариантов финансирования с использованием цифровых технологий.

Дополнительным фактором успешного встраивания пирингового кредитования в архитектуру финансовой системы экономики РФ может стать реализация общей Государственной программы по цифровизации экономики¹². В сфере АПК базовыми институциональными условиями для возможностей развития пирингового кредитования являются Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017–2025 гг.¹³, Постановление Правительства РФ от 09.02.2019 г. № 98 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»¹⁴. Подпрограмма «Обеспечение условий АПК» включает в себя ведомственный проект «Цифровое сельское хозяйство», на реализацию которого предполагается выделить около 152 млрд руб. [18]. Дополнительно разработаны методические рекомендации Министерства сельского хозяйства РФ [19]. Существенным институциональным фактором является также закрепление с 2019 г. в нормативной базе РФ ключевого понятия «цифровое право» и ввод в Гражданский кодекс ст. 141.1 «Цифровые права»¹⁵.

Реализация стратегии цифровизации призвана *косвенно способствовать* становлению института пирингового кредитования и на микроуровне сельских поселений, т.к. среди руководителей МФХ много руководителей с предпринимательским складом ума, идущих в ногу со

¹² См.: Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы Цифровая экономика Российской Федерации» // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (дата обращения: 10.08.2019).

¹³ Постановление Правительства РФ от 25 августа 2017 г. № 996 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2025 гг.» // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/EIQtiyx1ORGXoTK7A9i497tyyLAmnIrs.pdf> (дата обращения: 12.08.2019).

¹⁴ Постановление Правительства РФ № 98 от 09.02.2019 г. «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/Sm1IaeajTC6zwCABK19AxAdKauTg7GU5.pdf>; (дата обращения: 11.08.2019).

¹⁵ Поправки в ГК с 1 октября 2019 г.: цифровые права, электронная форма сделок, смарт-контракты и другие изменения // Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/news/2/> (дата обращения: 12.08.2019).

временем и отлично ориентируются в интернет-пространстве. Для данного типа хозяйственников площадки P2P не должны вызывать отторжение своей технической составляющей, которая в большинстве случаев имеет простой и интуитивно понятный интерфейс. Скорее, наоборот, может появиться живой интерес к новым финансовым возможностям ввиду свободы принятия решения при выборе кредитора, а также благодаря удобству предоставления услуги и возможности отслеживать все сделки и операции в режиме реального времени.

Привлекательным пиринговое кредитование является и с точки зрения процедуры получения кредита. МФХ часто нуждаются в закрытии кассовых разрывов, приобретении оборотных активов с крайне быстрой оборачиваемостью (например, приобретении некоторых видов семян), а также в финансовых ресурсах в случае непредвиденных трат. Во всех этих ситуациях привлекательность банковского кредита снижается, т.к. цена беззалогового кредита существенно превышает стоимость залоговых кредитов. Отсюда возрастают риски для заемщика по способам возврата кредита при неустойчивости личного дохода. Поэтому для беззалоговых вариантов получения кредита преимущества на стороне P2P. По оценкам аналитиков, ввиду повышения порога требований со стороны банков получить кредиты в настоящее время, пройдя все этапы процедур «кредитной надежности», могут лишь 10,8% клиентов на фоне постоянно роста отказов в предоставлении кредитов со стороны банков [20]. Еще одним аргументом в пользу P2P являются *более доступные входные барьеры* в части формализации транзакций по кредитам, когда бумажный документооборот сводится на «нет». Иными словами, площадки пирингового кредитования снижают до минимума издержки, затраченные на время подготовки пакетов документов на бумажных носителях, т.к. все операции происходят на цифровых платформах.

Предполагается, что *будут снижены и риски*, связанные с процедурами отчетности. МФХ в системе АПК обычно относятся к индивидуальным предпринимателям, микропредприятиям или малому бизнесу, которые имеют особые условия налогообложения и предоставления бухгалтерской финансовой отчетности. Часто на практике они не успевают физически в указанные банком сроки предоставить требуемый пакет документов при оформлении кредита, т.к. в соответствии с нормативными требованиями итоговую финансовую отчетность предоставляют один раз в год. Внедрение на практике цифровых технологий для оперативного сбора документов по принципу системы «одного окна» для сельхозпроизводителей позволит эти риски снизить. Гипотетически, в этом случае чаша весов при выборе источника кредитования вновь может покачнуться в сторону устоявшейся системы банковского кредита. Однако цифровые платформы «одного окна» в сфере АПК находятся в настоящее время так же, как и система пирингового кредитования, в стадии становления.

В вопросах регламентов большая привлекательность пирингового кредитования заключается также в том, что это редкий сегмент российского кредитного рынка, который не подвержен жесткому регулированию со стороны государственных органов ни в части достаточности капитала,

ни в части ликвидности и иных показателей, установленных регуляторами, включая Центральный Банк РФ. В настоящее время Банк России лишь косвенно изучает возможности регулирования рынка пирингового кредитования [21]. В этой связи можно утверждать, что в зависимости от решений, принятых мегарегулятором, пиринговое кредитование в России или будет продолжать внедряться в архитектуру российской финансовой системы, став весомым сегментом кредитного рынка, или сохранится его точечное присутствие в системе рыночного кредитования. При втором сценарии (пессимистическом для МФХ и малого предпринимательства) на рынке останутся несколько крупных игроков, которые будут определять правила поведения на рынке и диктовать свои условия. Смысл пирингового кредитования в этом случае для МФХ будет утерян еще на этапе становления этого финансового института.

Факторы сдерживающего характера для внедрения пирингового кредитования в сельскохозяйственной отрасли связаны с потребностями в «длинных» деньгах для приобретения техники, инвестиций в сельскохозяйственное производство в то время, как традиционная модель механизма не ориентирована на долгосрочные займы. Поэтому, когда МФХ потребуется профинансировать крупную сделку и получить кредит на длительный период времени, привлекательность *P2P* будет снижаться. Эффективнее представляется механизм реализации государственных программ по льготному кредитованию, когда для МФХ банковский кредит под залог имущества может показаться более надежным с прописанными нюансами графика погашения кредита и с учетом сезонности производства.

* * *

Проведенный анализ позволяет утверждать, что развитие пирингового кредитования может стать важным фактором решения проблем АПК России. Вместе с тем имеются и факторы сдерживающего характера, что требует следующих мер.

Во-первых, создания институциональных условий, включая совершенствование законодательной базы;

Во-вторых, решения проблемы асимметрии информации для потенциальных заемщиков и заимодавцев в вопросах возможностей пиринговых платформ, их преимуществ, механизмов функционирования и возможных рисков;

В-третьих, реализации стратегии цифровизации экономики на макроуровне и мезоуровне отдельных отраслей, а также на микроуровне сельских территорий в целях освоения современных технологических платформ для эффективного функционирования пирингового кредитования.

Тем не менее существенные характеристики пирингового кредитования в современных реалиях внедрения цифровых технологий органично вписываются в систему альтернативного финансирования малых форм хозяйствования и в стратегию цифровизации, обладая очевидными преимуществами по сравнению с системой сельскохозяйственной кредитной кооперации, которая продолжает оставаться на этапе сдерживающего развития.

Список литературы

1. Литвинова Е. Утверждена новая Доктрина продовольственной безопасности // Агроинвестор от 22.01.2020 г. URL: <https://www.agroinvestor.ru/analytics/news/33105-utverzhdena-novaya-doktrina-prodovolstvennoy-bezopasnosti/> (дата обращения: 22.01.2020).
2. Индекс производительности труда по России и основным отраслям экономики РФ (по разделам ОКВЭД) в 2003–2014 гг. (обновлено 01.04.2019 г.) // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/> (дата обращения: 10.08.2019).
3. Перечень уполномоченных банков, участвующих в реализации механизма льготного кредитования // Министерство сельского хозяйства РФ. URL: <http://mcx.ru/activity/state-support/asures/preferential-credit/info-perechen-upolnomochennykh-bankov/> (дата обращения: 19.08.2019).
4. Туган-Барановский М.И. Социальные аспекты кооперации. М.: Юрайт, 2016. 418 с.
5. Чаянов А.В. Основные идеи и формы организации сельскохозяйственной кооперации. М.: Наука, 1991. 454 с.
6. Чаянов А.В. Избранные труды. М.: Колос, 1993. 589 с.
7. Государственный реестр сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов 02.08.2019 г. // Центральный Банк РФ. URL: http://www.cbr.ru/finmarket/supervision/sv_micro/#a_14197 (дата обращения: 15.08.2019).
8. Янбых Р.Г., Морозов А.В., Явкина Г.И. О развитии сельскохозяйственной потребительской кооперации в России // ФАО Региональное бюро по Европе и Центральной Азии. Исследования по политике перехода сельского хозяйства. № 2015-1. URL: <http://www.fao.org/3/CA1808RU/ca1808ru.pdf> (дата обращения: 16.08.2019).
9. Тульский кооператив «Калита»: можем преодолеть «заторы» на пути денег // АККОР. URL: <https://www.akkor.ru/en/node/1687> (дата обращения: 21.08.2019).
10. Демонстрационные сельскохозяйственные потребительские кооперативы // АККОР. URL: <https://www.akkor.ru/en/node/21> (дата обращения: 21.08.2019).
11. Peer-to-Peer Lending Investor Guide Innovating an Ancient Credit Model // Crowdfund insider. URL: <https://www.crowdfundinsider.com/tag/peer-to-peer-lending-investor-guide-innovative-an-ancient-credit-model/> (дата обращения: 05.08.2019).
12. Blockchain Agriculture Will Change Farming & Food // 21 MARCH 2018|ARTICLES // Coincentral. URL: <https://coincentral.com/blockchain-agriculture-change-farming-food/> (дата обращения: 10.08.2019).
13. Максимова Т.П. Smart-контракты в конкурентной среде АПК РФ: мифы и реальность // Ломоносовские чтения-2019. Секция экономических наук. Экономические отношения в условиях цифровой трансформации. М: МГУ, 2019. С. 336–338. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=38508326> (дата обращения: 10.08.2019).
14. Рынок краудфинансов в РФ: Краудфандинг, Краудинвестинг, Краудлендинг // JSON.TV. URL: http://json.tv/ict_telecom_analytics_view/rynok-kraudfinansov-v-rf-kraudfanding-kraudinvesting-kraudlending-20150121044017 (дата обращения: 10.08.2019).
15. Процентные ставки по кредитам и депозитам и структура кредитов и депозитов по срочности на 2019 г. // Центральный Банк РФ. URL: https://www.cbr.ru/statistics/pdtko/int_rat/ (дата обращения: 20.08.2019).
16. Vallée B., Zeng Y. Marketplace Lending: A New Banking Paradigm? // Paris December 2018 Finance Meeting EUROFIDAI – AFFI. Paris, 2018.
17. Цифровизация в сельском хозяйстве: технологические и экономические барьеры в России // JSON.TV. URL: http://json.tv/ict_telecom_analytics_view/

tsifrovizatsiya-v-selskom-hozyaystve-tehnologicheskie-i-ekonomicheskie-barery-v-rossii-20170913024550 (дата обращения: 15.08.2019).

18. Ведомственный проект «Цифровое сельское хозяйство»: офиц. изд. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2019. 48 с.

19. Цифровая трансформация сельского хозяйства России: офиц. изд. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2019. 80 с.

20. Кошкина Ю. Финансисты заявили о сокращении доли «идеальных» заемщиков // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/finances/04/09/2019/5d6e7f399a79471063406ecf?from=center> (дата обращения: 04.09.2019).

21. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г. // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/inspection/vsxp/itog_vshp.htm (дата обращения 20.08.2019).

PYRING LOANING AS AN ANSWER TO INDUSTRIAL CHALLENGES UNDER DIGITALIZATION OF THE RUSSIAN ECONOMY

The strategy of digitalization of the Russian economy leads to a close attention to innovative lending instruments: their adaptation and use in industry context. In particular, in the article the necessity of finding new ways of lending in the agricultural production. The structural dynamic analysis allowed us to identify common features and trends of development of agricultural consumer credit as the main alternative forms of Bank lending to farmers. The development of digital technologies determines the attention to research of innovative forms of lending with a view to their integration into the architecture of the system of financing in the field of agricultural production. For small farms, according to the authors, the largest capacity in the peer-to-peer lending, which with proper use of technological tools can solve those problems that are not solved agricultural credit consumer cooperatives with regard lending to businesses. The introduction of peer-to-peer lending in the area of financing of small business entities of the Russian agro-industrial complex faced by a number of factors, both positive and deterrent orientation. However, analysis of these factors suggests that this form of lending has a reasonable chance of the introduction of a system of agricultural credit, as it reflects the economic interests of both parties of credit relations.

Keywords: agricultural credit agricultural credit, banks consumer cooperatives, peer-to-peer lending, forms, small business smart contracts

JEL: G20, N50, O13, Q13, Q14

Дата поступления – 12.09.2019 г.

БОНДАРЕНКО Татьяна Григорьевна

кандидат экономических наук, доцент, доцент базовой кафедры между-народного права, финансов и экономики Китая;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.

e-mail: bondarenko.tg@rea.ru

ЖДАНОВА Ольга Александровна

кандидат экономических наук, доцент кафедры финансового менеджмента;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.

e-mail: zhdanova.oa@rea.ru

МАКСИМОВА Татьяна Павловна

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономической теории;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.

e-mail: maksimova.tp@rea.ru

BONDARENKO Tatiana Grigorievna

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Basic Department of International Law, Finance and Economy of China;

Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Plekhanov Russian University of Economics» / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.

e-mail: bondarenko.tg@rea.ru

ZHDANOVA Olga Aleksandrovna

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Department of Financial Management;

Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Plekhanov Russian University of Economics» / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.

e-mail: zhdanova.oa@rea.ru

МАКСИМОВА Татьяна Павловна

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Department of Economic Theory;

Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Plekhanov Russian University of Economics» / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.

e-mail: maksimova.tp@rea.ru

Для цитирования:

Максимова Т.П., Бондаренко Т.Г., Жданова О.А. Пиринговое кредитование как ответ на отраслевые вызовы в условиях цифровизации экономики РФ // Федерализм. 2020. № 1. С. 113–128.

Андрей БАКШЕЕВ

КОНТРОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ НАД ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ СИБИРИ (1921–1925 гг.)

Сибирь в 20-е гг. XX в. представляла собой в экономическом плане слабо развитый регион с подавляющим господством мелкой промышленности полукустарного типа и крайне низкой плотностью населения. Рабочий класс был неоднороден и разбросан по огромной территории. Всего он насчитывал около 325 тыс. рабочих, в т.ч. в горнозаводской промышленности работало 100 тыс. чел., на железной дороге – до 85 тыс. чел. Большинство населения (свыше 9 млн чел.) составляли крестьяне. Городов было немного, и они скорее выполняли административные функции, чем являлись промышленными центрами. В этой связи проблема анализа государственного регулирования промышленности Сибири в первые годы НЭПа имеет свои особенности, связанные с культурно-историческим прошлым народов, традициями, этническим составом населения, уровнем экономического развития советского государства и др. Представляется, что характеристика процессов денационализации, аренды предприятий, организации трестов и синдикатов, поиск новых форм организации и управления промышленным производством могут быть использованы при изучении дальнейшего развития государства, его структур и в современной России. Важным, на наш взгляд, является и рассмотрение законодательных актов периода НЭПа, которые были направлены на нормативно-правовое регулирование отношений в сфере промышленности. Таким образом, на историческом опыте Сибири показано, что наличие различных форм собственности и арендных отношений в период НЭПа не смогли привести к полноценному функционированию промышленных предприятий, в т.ч. крупных, поскольку для успешного функционирования рыночных отношений необходимо создание полноценной рыночной среды.

Ключевые слова: аренда, денационализация, национализация, новая экономическая политика, промышленность, Сибирь, синдикат, трест
JEL: J51, J52, L32, P23, R58

Введение

В ходе развития рыночных отношений в современной России активно идет процесс становления института частной собственности и формирования слоя предпринимателей, что порождает ряд проблем и противоречий. Важнейшими среди них являются разработка форм и методов частнопредпринимательской деятельности, выбор методов го-

сударственного регулирования предпринимательства и определение его места и роли в экономике страны. Для успешного решения этих задач большое значение имеет использование исторического опыта рыночных преобразований в годы НЭПа¹.

Хочется особо отметить, что период с начала 90-х гг. XX в. и до наших дней представляет особый интерес в плане расширения и углубления историографии по рассматриваемой проблематике. Это объясняется тем, что после 1991 г. вследствие преодоления коммунистической идеологии как официальной государственной доктрины расширились возможности для объективной исследовательской работы. Современные авторы изучают широкий спектр вопросов идеологии, политической власти и экономической системы времен НЭПа. Особое внимание сегодня уделяется исследованию политико-правовой системы советского государства [7; 8]. Серьезный вклад в историографию НЭПа внес коллективный труд «НЭП: приобретения и потери», изданный в 1994 г. В нем с позиции сегодняшнего дня рассматриваются первый опыт взаимодействия власти и экономики, эволюция политической жизни и хозяйственной системы, а также степень государственного влияния на мелкотоварное хозяйство страны. В статьях Л.А. Неретиной, И.А. Исаева, В.А. Ильиных, М.А. Свищева и др. много внимания уделяется проблемам частного предпринимательства, созданию предприятий капиталистического типа. Авторы выступают твердыми сторонниками рыночной экономики и положительно оценивают роль частного капитала в ее развитии [9; 10].

Вместе с тем *специальных крупных исследований* частнопредпринимательской деятельности, а также государственного сектора и воздействия на них государственных структур в период НЭПа за последние годы *не проводилось*. Наиболее значительное место в изучении контроля государственных органов над промышленностью Сибири отводится в диссертационных исследованиях С.В. Виноградова [11] и С.А. Уразовой [12]. В них показываются преимущества частного сектора в решении социальных вопросов, его более высокая экономическая эффективность по сравнению с государственно-кооперативным сектором и т.д. В сибирской историографии современного периода анализ экономики региона времен НЭПа нашел наиболее полное отражение в работах М.А. Винокурова

¹ Соотношение плановых и рыночных механизмов регулирования экономики, внедрение хозрасчета и др. в годы новой экономической политики всегда вызывали большой интерес у исследователей. Например, современник НЭПа, принимавший непосредственное участие в его реализации на первых этапах, известный российский экономист Л.Б. Кафенгауз в монографии «Эволюция промышленного производства России» [1] основное внимание уделил проблеме восстановления внутреннего рынка и денежного товарообмена, способствовавших воссозданию эквивалентных связей промышленных и сельскохозяйственных производителей. В.А. Мау в своем исследовании [2] сосредоточился на вопросах методологии планирования народного хозяйства в рассматриваемый период, выбрав основной проблемой противопоставление директивного планирования и свободной рыночной конкуренции. В том же ключе осуществлены исследования И.Б. Орлова [3] и И.В. Быстровой [4], сосредоточившихся на негативных аспектах ускоренной индустриализации, связанных с внедрением административно-плановой системы во все сферы экономики СССР. Работы исследователей НЭПа *Peter J. Boettke* [5] и *Sheldon L. Richman* [6] посвящены в основном авторитарной политике советского правительства и правящей РКП(б)-ВКП(б), приведшей к краху новой экономической политики советского государства.

и А.П. Суходолова [13; 14]. В них дан краткий исторический обзор социально-экономического развития Сибири в 20-е гг. XX в. Авторы приводят некоторые довольно любопытные факты развития частного капитала и государственных предприятий региона.

Таким образом, историография как частного предпринимательства, так и государственного сектора экономики незначительна по объему и не имеет научных направлений и школ. Анализируя работы исследователей по проблемам НЭПа, можно сделать вывод, что все они имели существенный недостаток, который вытекал из недостаточного исследования проблем организации и управления промышленностью. В связи с этим возникает задача определения условий полноценного функционирования промышленных предприятий, в т.ч. в рамках крупных организаций.

В начале 20-х гг. XX в. советская промышленность находилась в кризисном состоянии. Сказывались последствия тяжелейшей гражданской войны. В Сибири наиболее развитая в промышленном отношении полоса вдоль линии Транссибирской железнодорожной магистрали была разорена до основания. По далеко неполным данным было разграблено 56 000 крестьянских хозяйств, сожжено и уничтожено более 3 000 сельскохозяйственных орудий, расхищены миллионы пудов продовольствия и фуража. Полностью разрушено 167 мостов, сотни километров телеграфных линий, большинство вокзалов, складов и других железнодорожных сооружений. Общий ущерб, причиненный Сибири (до Байкала) гражданской войной и иностранной интервенцией, по неполным данным, составил громадную сумму – почти 4 млрд довоенных золотых рублей [15, с. 119–120].

В 1920 г. промышленное производство освобожденной от белогвардейцев и интервентов Сибири составляло четверть довоенного уровня. Добыча угля на сибирских копях по сравнению с 1917 г. сократилась в два раза, в полное расстройство пришла железодобывающая промышленность, прекратилась разработка медных, свинцовых и цинковых рудников. Настоящим бедствием для Сибири стали массовые эпидемии. Отступавшие колчаковцы вынуждены были бросать на произвол судьбы своих военнослужащих, больных тифом, которых в районе железнодорожной магистрали насчитывалось до 120 тыс. Еще больше в Сибири было беженцев, которыми буквально были забиты все еще неразрушенные станции вдоль железнодорожной магистрали. Они сильно голодали, также как и солдаты болели тифом, заражая им местное население. Всего в 1920 г. в Сибири было зарегистрировано около 600 тыс. тифозных больных при 9 млн населения Сибири. Не хватало врачей и фельдшеров, большинство которых были мобилизованы колчаковцами в свою армию, а также больниц и медикаментов [16, с. 151].

Необходимо заметить, что в Сибири послевоенная разруха осложнилась страшным голодом, охватившим регион в 1921–1924 гг. [17]. На этом фоне реализация политики сворачивания товарно-денежных отношений привела к серьезному разрыву сложившихся экономических связей города и деревни и, как следствие, к натурализации сельского хозяйства. Последнее значительно понизило объемы производства кустарной промышленности и резко сократило ее товарность. По данным

В.В. Коновалова, общее количество сибирских кустарей и ремесленников сократилось с 1913 г. в 1,7 раза до 92,8 тыс. чел. Одновременно тормозилось вытеснение мелкого кустарного производства крупным промышленным: в 1920 г. более 90% промышленных предприятий Сибири были кустарными и полукустарными [18, с. 75]. Основным направлением политики в промышленной сфере *стала последовательная экспроприация мелкой частной собственности*. Если первоначально национализации были подвергнуты в основном крупные и средние промышленные предприятия, то далее она охватила и предприятия мелкой промышленности.

Массовое недовольство политикой «военного коммунизма» и угроза существованию советской власти заставили партию большевиков отступить от планов осуществления «мировой революции». Новый курс начался с замены продразверстки продналогом и получил название новой экономической политики. Сначала основную задачу НЭПа большевики видели в том, чтобы ослабить крестьянское сопротивление советской власти, и новая экономическая политика представлялась пропагандой как «укрепление союза рабочего класса и трудового крестьянства». С этой целью признавалось возможным частичное функционирование рынка в местном масштабе. Но уже летом 1921 г. кризис в промышленности приобрел настолько катастрофический характер, что дальнейшее промедление с реформами привело бы к краху всего производства.

Вместе с тем анализ государственного регулирования промышленности в первые годы НЭПа и особенности ее проявления в Сибири, а также наличие различных форм собственности, арендных отношений и введение хозрасчета *не смогли привести к полноценному функционированию промышленных предприятий*, в т.ч. крупных, поскольку для успешного функционирования рыночных отношений необходимо создание устойчивой рыночной среды.

Результаты исследования и их обсуждение

Летом 1921 г. вышло несколько декретов ВЦИК и СНК РСФСР, а также постановление СТО РСФСР, которые вводили НЭП в промышленности². Новую экономическую политику в промышленности можно условно разделить на три этапа.

Первый (1921–1923 гг.) – период денационализации, аренды предприятий, организации трестов и синдикатов, а также формирования рыночных отношений.

Второй (1923–1927 гг.) – период восстановления промышленности и поиска новых форм организации и управления промышленностью.

² Декрет СНК РСФСР от 05.07.1921 г. «О порядке сдачи в аренду предприятий, подведомственных Высшему Совету Народного Хозяйства». URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1004.htm; Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 07.07.1921 г. «О кустарной и мелкой промышленности». URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1008.htm; Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 07.07.1921 г. «О промысловой кооперации». URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1007.htm; Постановление СТО РСФСР от 12.08.1921 г. «Основные положения о мерах к восстановлению крупной промышленности и поднятию и развитию производства». URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1052.htm

Третий (1927–1929 гг.) – период кризиса нэповских форм хозяйствования и утверждения командно-административных методов управления страной.

Анализируя процессы, связанные с преобразованиями в промышленности, представляется необходимым отметить следующее: во-первых, переход к рынку и товарно-денежным отношениям имел место; во-вторых, этот переход осуществлялся в условиях национализированной промышленности, при сохранении за государством «командных экономических высот» [19].

Если говорить о внедрении НЭПа в промышленности, то государство национализировало частные предприятия, установило систему экономических отношений, построенных на прямой организации государственного процесса воспроизводства в пределах предприятия, отрасли, территории и даже фаз воспроизводства.

В своем исследовании мы сосредоточим внимание в основном на первом этапе НЭПа, главными особенностями которого в промышленной сфере в отличие от периода «военного коммунизма» были:

- денационализация промышленных предприятий;
- аренда предприятий;
- организация трестов и синдикатов.

В Сибири перед началом НЭПа было национализировано более 1 640 предприятий промышленности, на которых работало по разным данным от 80 до 90 тыс. рабочих. Начало процессу денационализации в Сибири положило постановление Сибревкома от 21 июля 1921 г. «О возможности передачи промышленных предприятий кооперативным организациям, частным лицам и иностранным концессиям» [20].

При этом в первую очередь власти региона освобождались от кустарно-ремесленнических предприятий, которые при национализации имели не более двух–трех наемных рабочих и оборудование мощностью не более пяти лошадиных сил. Более крупные объекты промышленности продолжали удерживаться в государственной собственности. К 1 октября 1922 г. кампания по денационализации промышленности в Сибири была практически завершена.

Из 1 640 национализированных промышленных предприятий 739 (или 45%) было денационализировано, при этом более 90% из них возвратилось к своим прежним владельцам (в основном кустарям и ремесленникам). В результате сложилась смешанная экономика, позволившая вывести страну из затяжного кризиса и разрухи. К 1927 г. сибирская промышленность достигла уровня 1913 г. [21].

Необходимо отметить, что в 1921–1925 гг. государство располагало системой мер регулирования частнопредпринимательской деятельности (налоговая, ценовая, законодательная, кредитная политика и др.). Значительное место отводилось агитационно-пропагандистской работе через коммунистические, комсомольские, профсоюзные, общественные организации и особенно печать. Решающее значение имело применение административных санкций и репрессий. Определяющим являлось соблюдение условия классового принципа во взаимоотношениях государства с предпринимателями. Наличие этих мер позволяло

использовать частный капитал, удерживая его в определенных пределах. Политический курс 1922–1924 гг. характеризовался ростом администрирования экономики в условиях социального кризиса и начала радикальной индустриализации страны.

Важным рычагом воздействия на предпринимателей стала ценовая политика, которая в годы НЭПа была подчинена стратегической задаче – *форсированной индустриализации*. С помощью «ножниц цен», наряду с другими мерами, советским правительством проводилась перекачка финансовых ресурсов из аграрного сектора экономики в промышленный. В 1922–1924 гг. ценовая политика характеризовалась усилением государственного регулирования и централизованным снижением цен, что было обусловлено началом форсированной индустриализации и задачами преодоления социального кризиса. Предпринимательство являлось препятствием на пути реализации планов политического руководства, т.к. государственный сектор, подчиненный жесткой ценовой политике, *не выдерживал с ним конкуренции*. Вследствие этого против предпринимателей применялись административные меры, вплоть до репрессий.

Их использование было особенно характерно для Сибирского региона, где, например, широко практиковались массовые аресты частных хлебозаготовителей в нарушение существовавших в стране правовых норм. Жесткое ценовое регулирование, как и другие административные решения, обострило социально-политическую ситуацию в стране. Это заставило партийно-государственное руководство перейти к более рыночной, экономически обоснованной ценовой политике в 1925 – первой половине 1926 гг. В результате инфляция сократилась до минимальных размеров за все годы НЭПа. Таким образом, к концу 1924 г. наступление на частника прекратилось. Правительство теперь ориентировалось на создание нормальных условий для работы частного капитала. Улучшилась и экономическая ситуация в стране.

Либерализация рынка достаточно быстро привела к видимым положительным результатам. Частники наладили «челночную» торговлю с деревней. Центральные улицы городов заполнили продавцы мелкой розницы. Открылись частные магазины, мастерские, рестораны, другие увеселительные заведения. Газеты наполнились рекламными объявлениями. Однако шоковая терапия имела и обратную сторону. Цены на сельскохозяйственные продукты увеличивались с головокружительной быстротой. Нарастали темпы гиперинфляции. В государственной промышленности началось «проедание фондов». Покупательная способность крестьянства была крайне низкой, а объемы товарной продукции сельского хозяйства минимальными. Чтобы приобрести продовольствие для работников, переведенные на хозрасчет промышленные предприятия вынуждены были реализовывать промышленные товары ниже себестоимости, продавали сырье и даже оборудование. «Помощь» в этом им оказывали частные посредники, которые за счет государственных средств осуществляли «первоначальное накопление капитала». Часть заводов и фабрик закрылась. Действующие предприятия и учреждения постоянно сокращали штаты. Масштабы безработицы постоянно увеличивались. В то время, как немногочисленные нувориши публично

демонстрировали свое «процветание», бóльшая часть городских жителей испытывала нужду в самом необходимом и даже голодала.

Таким образом, допущение капиталистических отношений в советскую экономику имело свои пределы. В руках государства оставались «командные высоты» народного хозяйства: транспортная инфраструктура, крупная промышленность, внешняя торговля. Допускалась потенциальная возможность перехода к директивному ценообразованию в случае признанного властями неблагоприятным для развития производства уровня роста цен. На повестке дня оставалась задача сосредоточения в руках государства максимально возможных объемов излишков сельскохозяйственной продукции. Советская буржуазия (нэпманы) была лишена политических прав и существенно ограничивалась в правах социальных.

Также в конце лета – начале осени 1921 г. в разных губерниях Сибири началась кампания по передаче предприятий в аренду. Первоначально она была довольно активной, т.к. губернские совнархозы (СНХ) торопились избавиться от мелких неработающих предприятий. Наиболее интенсивно заключение договоров аренды между СНХ и частными лицами происходило осенью–зимой 1921–1922 гг.

Арендой предусматривалось сохранение производства на арендованном предприятии и обеспечение его бесперебойного функционирования. Платой за аренду являлась доля от выпускаемой продукции (обычно 5–25%), которая передавалась государству в натуре или его денежном эквиваленте. Арендовались в основном предприятия легкой и пищевой промышленности, которые не требовали наличия значительных оборотных средств и первоначальных затрат, осуществлявшие выпуск пользующейся большим спросом продукции. Почти половина таких предприятий *вернулась к своим бывшим владельцам*, владевшим знаниями специфики производства и арендовавшим их вместе с персоналом, запасами сырья и топлива. Как правило, арендные договора заключались на срок до 3-х лет, что объяснялось шаткостью экономического положения в целом, а также политикой на местах, где совнархозы не стремились поощрять аренду на более длительные сроки. В Сибири арендная политика оказалась фактически завершена зимой 1922 г. [22, с. 46–47].

Стоимость продукции, производимой на предприятиях, сданных в аренду, была значительно выше, чем производимой в государственном секторе. Это объяснялось отраслевой структурой производства, как правило, связанной с производством продуктов питания и товаров массового потребления, стоимость которых в перерасчете на человеко-день, была выше, чем в добывающей промышленности, металлургии, тяжелом машиностроении. Дополнительную прибыль приносило значительное удлинение рабочей смены, использование низкооплачиваемого женского и детского труда и иные нарушения трудового и налогового законодательства. Предприниматели, которые брали промышленные предприятия в краткосрочную аренду, не старались вкладывать капитал в реконструкцию предприятий, закупку нового оборудования, ремонтные работы, улучшение условий труда и т.п.

Национализированная крупная промышленность несла все признаки системы, заложенные в нее в годы «военного коммунизма». Частный

капитал не стремился в сферу крупного промышленного производства. Даже крупные частные предприятия по технической оснащенности и количеству персонала уступали государственным, а на производстве применялся ручной труд.

В этих условиях советское правительство, начиная с лета 1922 г., провело ряд мероприятий по усилению монополизации рынка. Создаются крупные общесоюзные, республиканские и региональные государственные торговые организации (в т.ч. заготовительные), которые наряду с кооперативными объединениями и союзами пользовались преимущественным правом получения государственных кредитов и иными льготами («Хлебопродукт», Госторг РСФСР, Сибторг, Дальгосторг и др.). Крупные государственные предприятия объединялись в производственные тресты (Сибметаллтрест, Сибуголь, Сиблестрест, Дальзолото и др.), а те в свою очередь в синдикаты, которые занимались сбытом продукции (Сибсоль, Сибхимсиндикат, Сибкожсиндикат и др.).

Для координации деятельности государственной и кооперативной промышленности и торговых организаций, а также общего регулирования рынка создавались специальные государственные управленческие структуры (ВСНХ, Сиб. и Дальпромбюро, Комиссия по внутренней торговле СТО, Сиб. и Далькомвнутторг и др.). На Дальнем Востоке после включения территории Дальневосточной республики в состав РСФСР началась национализация крупной промышленности и введение государственной монополии внешней торговли.

Таким образом, основной формой организации крупной обрабатывающей и добывающей промышленности в рассматриваемый период стали тресты, организованные в соответствии с Постановлением СТО РСФСР от 12.08.1921 г. «Основные положения о мерах к восстановлению крупной промышленности и поднятию и развитию производства» из «наиболее крупных, технически оборудованных, целесообразно организованных и соответственно расположенных предприятий»³.

Организуя тресты, государство оставило за собой право собственности как на средства производства, так и на доходы, которые получали тресты от своей хозяйственной деятельности. За ними оставалось право лишь распоряжаться оборотными капиталами. Но даже и такая ограниченная самостоятельность не всегда предоставлялась трестам. Объединив предприятия в тресты и подчинив их хозяйственным органам, государство создало чрезвычайно благоприятные условия для осуществления плановых мероприятий по управлению промышленностью. Для трестов определялись обязательные плановые показатели в так называемых производственных (производственно-финансовых) программах. Показатели планового регулирования с каждым годом росли. Но основными оставались выпуск готовой продукции, финансирование, фонд заработной платы, количество рабочей силы, размеры прибыли и участие в торговых операциях. Получив права самостоятельности и хозрасчета, тресты с самого начала попали в условия, которые их лишали и самостоятельности, и возможности работать в условиях хозрасчета.

³ URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1052.htm

Такое сочетание плановой и рыночной экономики имело определенные преимущества, но еще больше недостатков.

Тресты, которые начали организовываться еще осенью 1921 г., получили права юридических лиц, самостоятельность в оперативно-хозяйственной деятельности и должны были работать на принципах хозяйственного расчета. Если государство признавало принцип невмешательства в хозяйственную деятельность трестов, то, соответственно, оно должно было предоставить трестам самостоятельность в формировании цен и сбыта своей продукции. Но советское государство признало необходимость удерживать управление экономикой с элементами распределения товаров в интересах государственной власти. Это осуществлялось в значительной мере через механизм госзаказа. Государственные органы заказывали в трестах соответствующее количество товаров по твердым, установленным государством ценам, которые почти никогда не соответствовали реальным и были значительно ниже себестоимости продукции, которую нередко вообще изымали бесплатно.

Таким образом, трест был запрограммирован на убытки, которые государство покрывало из бюджета, а вернее за счет сельского хозяйства. Фактически был образован механизм не рыночного, а волевого распределения. В первую очередь это относилось к трестам тяжелой промышленности, которые должны были обеспечивать восстановление промышленности сырьем, топливом, транспортом, материалами и оборудованием.

К 1 октября 1922 г. в Сибири было образовано 38 трестов, объединивших 184 промышленных предприятия с 31,4 тыс. рабочих (77,6% всех работников государственных предприятий). Угольная и золотодобывающая как основные отрасли сибирской промышленности были целиком объединены в тресты, при этом центральные тресты подчинялись напрямую высшему совету народного хозяйства (ВСНХ) – центральному государственному органу управления народным хозяйством в советских республиках и СССР, а местные тресты – областным совнархозам. Для сбыта продукции, производимой трестами, и распределения заказов среди предприятий треста, создавались синдикаты, которые являлись юридическими лицами и подчинялись напрямую ВСНХ. Всего на конец 1922 г. в РСФСР было создано 16 синдикатов, обслуживающих 176 трестов (68% от общего количества по стране) [23].

Поскольку оперативная работа по управлению деятельностью промышленных предприятий была сосредоточена на уровне трестов, Сибпромбюро ВСНХ из органа, который управлял предприятиями напрямую, превратилось в орган, который начал регулировать и планировать деятельность самих трестов. В непосредственном подчинении Сибпромбюро осталось лишь ограниченное число предприятий. Перестройка управленческого аппарата совершалась и на уровне местных совнархозов, производственные отделы которых были реорганизованы в тресты, а регулированием деятельности промышленности теперь занимались техотделы совнархозов.

Для государственных трестов в период 1921–1922 гг. существовала возможность преобразования в акционерные общества, которые на то время были уже достаточно распространены в форме синдика-

тов, паевых обществ (объединений) и т.п. Однако декрет ВЦИК и СНК от 10 апреля 1923 г. «О государственных промышленных предприятиях, действующих на началах коммерческого расчета (трестах)»⁴, впервые создавший всестороннюю и твердую правовую основу функционирования государственного предприятия как единого целого в условиях НЭПа, фактически сделал невозможным появление в крупной промышленности любой другой формы собственности, кроме государственной. Об этом позже, в 1928 г., четко и ясно высказался председатель ВЦСПС М.П. Томский: «У нас нет и не может быть общественно-корпоративной промышленности – вся наша промышленность является государственной промышленностью, все ее формы, все стороны хозяйства подлежат государственному регулированию» [24, с. 255].

Таким образом, начиная с 1923 г., намечается разделение промышленных трестов на три большие группы. К одной группе относятся тресты, которые в основном работали на рынок, самостоятельно определяли рынки сбыта, устанавливали цены на сырье, материалы и даже в значительной степени влияли на цену товаров. Это были в основном тресты легкой и пищевой промышленности республиканского, краевого и губернского подчинения, хотя и они выполняли значительный госзаказ. Они работали на принципе хозяйственного расчета, хоть и очень искаженного. Правда, прибылью они не распоряжались, поскольку она принадлежала не тресту, а государству как собственнику треста. В Сибири такими трестами были Сибирский маслостроительный трест (Сибмаслотрест), Восточно-Сибирский краевой трест бродильной и безалкогольной промышленности (Бродтрест), Восточно-Сибирский краевой трест по переработке продукции сельского хозяйства (Востсибсельпром), Восточно-Сибирский краевой трест кожевенной промышленности (ВостСибкожтрест) и др.

Вторая группа трестов функционировала в основном в тяжелой промышленности, например Краевой Восточно-Сибирский трест промышленного строительства (Востсибпромстрой). Эти тресты, как правило, выполняли госзаказ по произвольно установленным ценам. Большинство из них работало нерентабельно, но государство по разным причинам, в т.ч. идеологическим, не желало переводить их на полный хозрасчет.

В отдельную, третью, группу трестов можно включить предприятия добывающей промышленности: Государственный Восточно-Сибирский трест по добыче золота (Востсибзолото), Сибирский краевой трест Лесной промышленности «Сиблестрест» и др. Предприятия этих трестов на тот период являлись основным источником валютных поступлений советского государства и были созданы еще в 1906–1914 гг., главным образом на основе иностранного капитала.

Особенно активно государство начинает вмешиваться в систему ценообразования после «кризиса цен» 1923 г., известного как «ножницы цен», вызванного, по мнению большинства представителей советской власти, несоответствием цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию. Действительно, такое расхождение цен было, но оно стало

⁴ URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1600.htm

не причиной, а следствием. Ведь сельское хозяйство потребляло лишь одну четвертую промышленной продукции, и большинство товаров промышленного производства потреблялось городом и промышленностью. Причина в том, что, получив летом 1923 г. приказ ВСНХ о том, что основной целью деятельности треста является получение максимальной прибыли, тресты начали резко поднимать цены. Чтобы выйти из кризиса, государство заставило их снизить цены на свои товары. И хотя кризис был преодолен, но этим фактом была искажена главная проблема рынка, заключающаяся в сбыте товаров. Более доступные цены привели к закупке большего количества товаров, чем в этом была необходимость.

Таким образом, рынок был лишен своей основной функции – регулирования спроса и предложения. После этого практически на протяжении всей истории советской социалистической экономики одной из нерешенных проблем стала проблема дефицита товаров, породившая уже тогда небывалый взлет коррупции [25, с. 168].

Регулирование общественного производства в условиях материально-финансовой несбалансированности ставило объединенные в тресты промышленные предприятия, лишенные хозяйственной самостоятельности, в чрезвычайно тяжелые условия своего функционирования. Если такая система организации управления была целесообразной в начале НЭПа, то в период завершения восстановления она стала настоящим тормозом развития промышленности.

Основным методом регулирования производства становится производственный и кредитный план треста, имевший целью не восстановление равновесия на рынке, а решение ближайших хозяйственных задач. Однако исключительно государственное регулирование не позволяло решить всех задач в обход рыночного равновесия. Тем не менее руководство промышленностью видело выход из кризисной ситуации не в изменении принципов подхода к проблеме государственного регулирования, а в организационных изменениях управления промышленностью.

Следует отметить, что некоторые тресты начали предоставлять своим предприятиям больше свободы, позволяя им самостоятельно заготавливать сырье и сбывать продукцию. Это прежде всего были тресты, работавшие на рынок, выпускающие товары массового потребления. Тресты, которые находились на государственной дотации, не спешили переводить предприятия на хозрасчет даже после постановления ЦИК СССР и СНК СССР «Об утверждении положения о государственных промышленных трестах» от 29 июня 1927 г.⁵, которое директивно обязывало тресты переводить предприятия на хозрасчет.

Действительно, система организации и управления имела существенные недостатки, но причина свертывания в итоге НЭПа была скрыта в подходах к осуществлению управления и проявилась уже на первоначальном этапе новой экономической политики.

Так, вначале 1923 г. можно было четко проследить, что развитие концепции хозрасчета трансформировалось в проблему соотношения

⁵ URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3315.htm

плана и рынка. Как бы мы сегодня ни трактовали план, бесспорно одно — вся государственно-партийная стратегия становления социального сектора *вытекала из презумпции*: план — подлинно социалистический путь развития, который противостоит рынку, ограничивает его влияние. Вопрос регулирования деятельности промышленности через рыночные стоимостные механизмы не рассматривался.

* * *

Подводя итоги исследования, необходимо отметить, что несмотря на то, что переход к НЭПу привел к определенным положительным результатам при денационализации и аренде сибирской мелкой промышленности, указанные направления реформирования носили неполноценный характер и в 1921–1925 гг. по-прежнему имели место методы управления, присущие политике «военного коммунизма». Именно из-за этого кустарное и ремесленное производство не смогли полностью выйти из кризисного состояния. Развитие частной фабрично-заводской промышленности тормозилось ограничениями размеров основных производственных фондов, отсутствием необходимых финансовых средств, но в большей степени политикой советской власти, направленной на сохранение за собой «командных высот» в промышленности.

Таким образом, для утверждения рынка недостаточно наличия различных форм собственности и арендных отношений. Полноценная жизнедеятельность рынка требует создания соответствующей экономической среды существования хозяйствующих субъектов. В годы НЭПа для крупных промышленных предприятий такие условия созданы не были.

Список литературы

1. *Кафенгауз Л.Б.* Эволюция промышленного производства России. М.: Эпифания, 1994. 848 с.
2. *Мау В.А.* Реформы и догмы 1914–1929 гг.: Очерки истории становления хозяйственной системы тоталитаризма. М., 1993. 256 с.
3. *Орлов И.Б.* Противоречия индустриализации // Россия нэповская / под ред. А.Н. Яковлева. М.: Новый хронограф, 2002. С. 376–402.
4. *Быстрова И.В.* Государство и экономика в 20-е годы: Борьба идей и реальность // Отечественная история. 1993. № 3. С. 19–34.
5. *Boettke P.J.* The Political Economy of Soviet Socialism: The Formative Years, 1918–1928. Boston: Kluwer Academic, 1990.
6. *Richman Sh.L.* War Communism to NEP: The Road from Serfdom // The Journal of Libertarian Studies. 2001. Vol. V. N 1. P. 89–97.
7. *Шмелев Н.* Новое — хорошо забытое старое // Вопросы экономики. 1994. № 4. С. 4–11.
8. Формирование административно-командной системы, 20–30-е гг.: сб. ст. / отв. ред. В.В. Дмитриенко. М., 1992. 236 с.
9. *Исаев И.А.* НЭП: рыночная перспектива // НЭП: приобретения и потери. М., 1994. С. 87–99.
10. *Ильиных В.А.* Государственное регулирование заготовительного хлеб-

ного рынка в условиях НЭПа (1921–1927 гг.) // НЭП: приобретения и потери. М., 1994. С. 164–175.

11. *Виноградов С.В.* Становление и развитие смешанной экономики в условиях НЭПа, 1921–1927 гг.: дис. ... канд. ист. наук. М., 1992.

12. *Уразова С.А.* НЭП и развитие легкой и перерабатывающей промышленности, 1921–1928 гг. (На материалах политических и общественных организаций Среднего Поволжья): дис. ... канд. ист. наук. Самара, 1993.

13. *Винокуров М.А., Суходолов А.П.* Экономика Сибири: 1900–1928. Новосибирск, 1996.

14. *Винокуров М.А.* Сибирь в первой четверти XX века: освоение территории, население, промышленность, торговля, финансы. Иркутск, 1996. 188 с.

15. Сибирский Революционный Комитет (Сибревком). Август 1919 – декабрь 1925 гг.: сб. документов и материалов. Новосибирск, 1959. 658 с.

16. История Сибири с древнейших времен до наших дней / гл. ред. А.П. Окладников. В 5 т. Т. 4. Сибирь в период строительства социализма. Л.: Наука, 1968. 501 с.

17. *Бакшеев А.И.* Причины, последствия и борьба с голодом 1921–1924 гг. в Сибири // *Федерализм*. 2013. № 2. С. 183–190.

18. *Коновалов В.В.* Мелкие промышленники Сибири и большевистская диктатура: вопросы теории и практики военного коммунизма. Новосибирск: Наука, 1995. 217 с.

19. Программа Коммунистического Интернационала. Принята на 45-м заседании VI конгресса Коммунистического Интернационала 1 сентября 1928 г. // Коммунистический Интернационал в документах. 1919–1932. М.: Партийное издательство, 1933.

20. *Бородулина Е.В.* Денационализация и аренда в мелкой промышленности Сибири при переходе от военного коммунизма к новой экономической политике (1921–1923 годы) // *Научный диалог*. 2018. № 1. С. 137–157.

21. *Демчик Е.В.* Предпринимательская деятельность нэпманов в Сибири // *Вопросы истории*. 1999. № 7. С. 28–40.

22. *Бородулина Е.В.* Политическая линия большевиков в мелкой промышленности в условиях перехода от военного коммунизма к НЭПу // *Вестник ИПИ*. 2014. № 2 (14). С. 41–51.

23. Совнархозы // *Историческая энциклопедия Сибири* / гл. ред. В.А. Ламин. В 3 т. Т. 2. Новосибирск, 2009. С. 131–133.

24. Как ломали НЭП. Стенограммы пленумов ЦК ВКП(б) 1928–1929 гг. В 5 т. Т. 1. Объединенный пленум ЦК и ЦКК ВКП(б) 6–11 апреля 1928 г. М.: МФД, 2000. 495 с.

25. *Бакшеев А.И.* Коррупция как социальное явление в нэповской Сибири // *Федерализм*. 2014. № 1. С. 163–170.

CONTROL OF STATE AUTHORITIES OVER THE INDUSTRY OF SIBERIA (1921–1925)

Siberia in the 20s. The 20th century was an economically underdeveloped region with the overwhelming dominance of small-scale semi-artisan industry and an extremely low population density. The working class was heterogeneous and scattered over a vast territory. In total, he totaled about 325 thousand workers, including 100 thousand people worked in the mining industry, and up to 85 thousand people worked on the railway. The majority of the population (over 9 million people) were peasants. There were few cities and they rather performed administrative functions than were industrial centers. In this regard, the problem of analyzing the state regulation of the Siberian industry in the first years of the NEP has

its own peculiarities, including those related to the cultural and historical past of peoples, traditions, ethnic composition of the population, the level of economic development of the Soviet state, etc. It seems that the characterization of the processes of denationalization, rental of enterprises, organization of trusts and syndicates, the search for new forms of organization and management of industrial production can be used in studying the further development of the state, its structures, including in today's Russia. Important, in our opinion, is the consideration of legislative acts of the NEP period, which were aimed at regulatory regulation of relations in the industry. Thus, the historical experience of Siberia showed that the existence of various forms of ownership and rental relations during the NEP could not lead to the full functioning of industrial enterprises, including large ones, since the successful functioning of market relations requires the creation of a full-fledged market environment.

Keywords: denationalization, industry, nationalization, new economic policy, rent, Siberia, syndicate, trust

JEL: J51, J52, L32, P23, R58

Дата поступления – 31.10.2019 г.

БАКШЕЕВ Андрей Иванович

кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой философии и социально-гуманитарных наук;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Красноярский государственный медицинский университет имени профессора В.Ф. Войно-Ясенецкого» Министерства здравоохранения Российской Федерации / ул. Партизана Железняка, 1, Красноярск, Красноярский край, 660022.

e-mail: baksh-ai@yandex.ru

BAKSHEEV Andrey I.

candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Philosophy and Social Sciences and Humanities;

Krasnoyarsk State Medical University named after Professor V.F. Voyno-Yasenetsky Ministry of Health of the Russian Federation / 1, Partizan Zheleznyak Str., Krasnoyarsk, Krasnoyarsk Territory, 660022.

e-mail: baksh-ai@yandex.ru

Для цитирования:

Бакшеев А. Контроль государственных органов над промышленностью Сибири (1921–1925 гг.) // Федерализм. 2020. № 1. С. 129–142.

Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

НОВЫЕ КОНТУРЫ БОЛЬШОЙ ЕВРАЗИИ

В то время как в Европейском союзе происходят процессы дезинтеграции – выход Великобритании из его состава, возможный распад самой Великобритании, бюджетные проблемы, сокращение дотаций, территориальные и финансовые споры и претензии, – евразийская интеграция медленно, но стабильно набирает обороты. Принцип сообщающихся сосудов в ходе интеграции на континенте работает во многом благодаря тому, что Европейский союз и Евразийский экономический союз являются однопорядковыми системными образованиями с похожей историей. В настоящее время благодаря дефициту интеграционности в Европе ЕАЭС начал интенсивно развиваться. Формируется Большое Евразийское партнерство, представляющее собой сеть двусторонних и многосторонних торговых соглашений с разной глубиной, скоростью и уровнем взаимодействия, с открытостью рынка в зависимости от готовности той или иной национальной экономики к совместной работе. Среди принципов БЕП – добровольность, взаимовыгодность, равноправие, прозрачность, строгое соблюдение норм международного права и взятых на себя обязательств. Несмотря на ряд проблем, таких как усиление противостоящих евразийской интеграции тенденций, институциональная рыхлость наднациональных органов, недостаточное развитие регионального сегмента евразийской интеграции, создание Евразийского союза – это тот путь, который позволит его участникам занять достойное место в сложном мире XXI в.

Ключевые слова: «Один пояс, один путь», Большое Евразийское партнерство, ЕАЭС, евразийская интеграция, Евразийская экономическая комиссия, Европа регионов, ЕС, НАТО, регион, Северный морской путь, Таможенный союз

JEL: F53, F55, K33, O53, Y80

Интеграционные процессы на континенте: принцип сообщающихся сосудов

В ночь с 31 января на 1 февраля 2020 г. Великобритания перестала быть частью Европейского союза (далее – ЕС). Ее членство в ЕС, продлившееся 47 лет, официально завершилось. Таким образом, была реализована воля британцев, которые на референдуме 2016 г. с перевесом в 1,3 млн голосов (52% против 48%) высказались за выход. Вслед за официальным выходом из Евросоюза вступил в силу переходный период,

который продлится до 31 декабря 2020 г. В это время Великобритания и 27 оставшихся в ЕС стран намерены согласовать все условия будущего сосуществования и взаимодействия, прежде всего попытаться заключить соглашение о свободной торговле [1].

Brexit был по-разному встречен как в самой Британии, так и в мире. В телеобращении к французскому народу президент Эммануэль Макрон назвал произошедшее шоком. По его словам, единая Европа нужна «больше, чем когда-либо», чтобы защищать интересы в переговорах с Китаем и США. С другой стороны, оппонирующий ему лидер французской партии «Национальное объединение» Марин Ле Пен назвала выход Великобритании из ЕС началом крушения Евросоюза и формирования независимых европейских государств. «День *Brexit* должен ознаменовать начало строительства Европейского альянса независимых наций, к чему мы и призываем», – отметила она. По словам Ле Пен, независимости от ЕС хочет и подавляющее большинство европейцев. Политик подчеркнула, что Евросоюз останется в истории как «громкий провал» [2].

На фоне широчайшего спектра высказываемых мнений очевидно одно – на этом процессы дезинтеграции Европы, скорее всего, не закончатся. Ширится движение за выход Шотландии из состава Великобритании [3]; бывший президент Европейского совета Дональд Туск поддержал стремление Шотландии отделиться от Великобритании и войти в ЕС самостоятельно [4]. Выход Великобритании из Евросоюза поставил под вопрос статус Гибралтара. За ним могут последовать и другие территориальные потери [5].

Кроме того, Европа не смогла договориться по бюджету на 2021–2027 гг. – саммит ЕС по этой проблеме закончился провалом. Как сообщил глава Евросовета Шарль Мишель, это были непростые переговоры из-за нехватки до 75 млрд евро после *Brexit* [6]. Великобритания была одним из лидеров по объему отчислений в фонды, с помощью которых ЕС сокращало разрыв в развитии своих государств-членов. И сегодня все громче звучат протесты против финансирования отстающих в экономическом развитии государств Евросоюза из Южной и Восточной Европы. Вероятно, в ближайшее время такое финансирование действительно сократится.

Так, например, Литва намерена рассчитывать на компенсацию со стороны ЕС за самую масштабную в содружестве эмиграцию из страны и, как следствие, – сокращение населения. Такая компенсация станет «амортизацией» при сокращении дотаций ЕС Литве. В новой финансовой перспективе их планируют сократить на 27%, что власти Литвы уже назвали «неприемлемой шоковой терапией» [7].

Очевидно, что в западной части евразийского континента *образовался вакуум интеграции*, приводящий к центробежным тенденциям внутри единой Европы. В противовес этому евразийская интеграция медленно, но стабильно набирает обороты. В этом смысле интеграционные процессы на континенте работают по схеме сообщающихся сосудов: если из одного вытекает некая субстанция, то в другом ее количество соразмерно увеличивается. При этом оба «сосуда» представляют собой

однпорядковые системные образования: например, для евразийского интеграционного объединения характерен тот же алгоритм образования, что в свое время для европейского, оно так же основано на «четыре-х свободах» — движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Европейский союз начинался с идеи панъевропеизма, с особой силой зазвучавших после Второй мировой войны. Первый шаг в направлении создания современного Евросоюза был сделан в 1951 г., когда Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Франция, ФРГ и Италия подписали договор об учреждении Европейского объединения угля и стали. С целью углубления экономической интеграции те же государства в 1957 г. учредили Европейское экономическое сообщество и Европейское сообщество по атомной энергии. Процесс развития и превращения этих структур в современный Европейский союз шел путем передачи все большего числа функций управления на наднациональный уровень и увеличения числа участников интеграции.

Истоки создания Евразийского экономического союза (ЕАЭС) следует искать в начале 90-х гг., когда прекратил свое существование Союз ССР. Очевидно, что советское интеграционное образование стало в определенный момент неактуальным и должно было быть заменено другим, более современным и эффективным, построенным на иных идеологических основаниях. В 1994 г. в ходе своего официального визита в Россию президент Казахстана Нурсултан Назарбаев, выступая в МГУ им. М.В. Ломоносова, *впервые озвучил идею Евразийского союза* на основе единого экономического пространства и обеспечения совместной оборонной политики. Подразумевалось создание конфедеративного союза государств с единым политическим, экономическим, военным, таможенным, гуманитарным и культурным пространством.

В последующие годы этот проект оставался в основном на бумаге, пока в него не вдохнули новую жизнь Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) (2001–2014 гг.) и Таможенный союз. Договор об учреждении ЕврАзЭС был подписан 10 октября 2000 г. в Астане Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном, Россией и Таджикистаном. Позднее статус наблюдателей при ЕврАзЭС получили Украина, Молдова и Армения. Со временем ЕврАзЭС стало четко структурированной межправительственной организацией, созданной для углубления интеграции в экономической и гуманитарной областях, с жестким механизмом принятия и реализации решений, обладающей международной правосубъектностью. В соответствии с уставными целями и задачами ЕврАзЭС, Беларусь, Казахстан и Россия в 2007–2010 гг. создали Таможенный союз. С 1 июля 2011 г. на внутренних границах стран-членов был снят контроль за передвижением товаров, что завершило формирование полноценной единой таможенной территории. Уже первый год работы Таможенного союза дал рост взаимного товарооборота стран-участниц на 40%.

Наконец, 29 мая 2014 г. в Астане был подписан договор о создании ЕАЭС. Почти 6 лет назад *стартовал важнейший интеграционный проект современности*, со всей ясностью продемонстрировавший, что евразийство, существовавшее долгое время в контексте теоретического концепта, вышло на новую стадию развития — стадию правового обеспечения

и доктринального толкования, за которыми последовала реализация идей евразийства на практике.

В настоящее время в составе ЕАЭС пять государств-членов: Россия, Белоруссия, Казахстан, Армения и Киргизия. Статус страны-наблюдателя ЕАЭС имеет Молдавия. Зона свободной торговли ЕАЭС действует с четырьмя странами: Вьетнам, Иран, Китай и Куба. В стадии переговоров находится еще несколько стран (Египет, Таиланд, Монголия, Сербия, Индия, Сингапур) [8]. Еще порядка 50 государств проявляют интерес к сотрудничеству [9]. ЕАЭС – это открытое объединение, состав которого постоянно расширяется.

Сегодня Евразия – это один из центров мирового развития, регион с растущими экономиками, в котором сосредоточен мощнейший экономический, технологический, энергетический, транспортный и, главное, человеческий потенциал. Здесь наблюдаются самые большие темпы экономического роста¹. Страны-члены ЕАЭС занимают первое место в мире не только по добыче нефти, но и по производству ряда других продуктов [11].

Уже фактически сформировалось единое пространство, состоящее из территорий России, Белоруссии, Казахстана и других евразийских государств, на котором функционируют однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных правовых норм. Установлена единая инфраструктура и согласованная налоговая, денежно-кредитная, валютно-финансовая, торговая и таможенная политика, что обеспечивает свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы – по модели создания единой Европы. С 1 января 2018 г. вступил в силу Таможенный кодекс ЕАЭС.

Европейское экономическое сообщество стояло у правовых и экономических истоков единой Европы. Евразийское экономическое сообщество, Таможенный союз и ЕАЭС стоят у истоков единой Евразии. С той лишь разницей, что европейцам в свое время, чтобы пройти путь интеграции, потребовалось почти 40 лет. На евразийском пространстве все развивается гораздо динамичнее: активная стадия интеграционных процессов заняла около 10 лет. В ЕАЭС на данный момент сформированы наднациональные структуры – Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия, Суд ЕАЭС, что еще более сближает евразийскую и европейскую модели интеграции и одновременно дает надежду на то, что ослабление единой Европы не помешает усилению других интеграционных процессов на континенте.

Разумеется, полноценное евразийское единство – это дело будущего, перед нами разворачивается пока только начальный этап его формирования. Впереди еще принятие большого количества нормативных актов, синхронизация законодательства стран-участниц, вступление в ЕАЭС новых государств.

¹ В Индии сегодня это больше 7%, в Китае на протяжении уже многих лет на уровне 7%. Страны АСЕАН устойчиво демонстрируют 5–8% роста. В то время как такие развитые страны с устойчивой экономикой, как Япония, дают всего 1% роста [10].

Большое Евразийское партнерство как квинтэссенция евразийства

Сегодня на евразийском континенте функционируют полтора десятка региональных объединений. При этом *только ЕС и ЕАЭС имеют наднациональные органы регулирования*, в то время как другие функционируют как межгосударственные объединения. С некоторыми из них (НАТО, Восточное партнерство) евразийская интеграция несовместима, с другими же целесообразно налаживать более тесные контакты, учитывая уже упомянутый принцип сообщающихся сосудов.

Немаловажной частью развития ЕАЭС стало его сопряжение с китайской инициативой «Один пояс, один путь», призванной связать Китай с ЕС сетью железных и автомобильных дорог. Производится модернизация действующих железнодорожных веток – БАМа и Транссибирской железнодорожной магистрали. В июле 2019 г. введена в эксплуатацию новая железнодорожная ветка, соединившая Транссиб с г. Якутском – Амуро-Якутская магистраль. Ведется работа над инфраструктурой Северного морского пути (СМП). Кроме того, поддержку правительства Российской Федерации получил проект первой полностью частной автомагистрали в России – дороги «Меридиан», которая пройдет через Казахстан и соединит Китай и Европу². Ее общая протяженность составит 8 445 км, длина российского отрезка – порядка 2 тыс. км. По территории России дорога пройдет через 7 регионов – Оренбургскую, Саратовскую, Тамбовскую, Липецкую, Орловскую, Брянскую и Смоленскую области. Автодорога станет транзитной между Россией, Казахстаном и Китаем, а также другими азиатскими странами. Планируется, что благодаря новой дороге удастся сократить скорость доставки грузов по маршруту из Европы в Азию почти в 5 раз – до 11 дней. Новый сухопутный путь перераспределит на себя часть грузов, которые сегодня доставляются из Азии в Европу по Суэцкому каналу и СМП, а также авиацией и по Транссибу [12; 13].

В ходе саммита Россия-АСЕАН в Сочи в мае 2016 г. президент Российской Федерации В.В. Путин выдвинул предложение о сопряжении ЕАЭС, АСЕАН и ШОС – «интеграции интеграций». На Петербургском международном экономическом форуме в июне 2016 г. В.В. Путин продолжил развивать эту тему, *предложив создать большое партнерство в Евразии*, в которое могли бы войти ЕАЭС, Китай, Индия, Пакистан, Иран и другие государства континента, а также анонсировал начало переговоров по созданию партнерства между ЕАЭС и КНР. Это направление к настоящему времени стало центральным трендом развития евразийского пространства. Объединение потенциалов государств Евразии позволит в полной мере раскрыть их конкурентные преимущества и эффективно отвечать на глобальные вызовы. Это особенно важно в современном мире, где протекционизм и односторонние санкции все чаще используются для достижения политических целей. ЕАЭС предлагает альтернативную, объединительную повестку, организация готова

² Д.А. Медведев, на тот период председатель правительства РФ, одобрил этот проект на совещании 24.06.2019 г.

к расширению сотрудничества со всеми заинтересованными партнерами на основе открытости, прозрачности и взаимного уважения [10].

Впервые идею о разноуровневой и разноскоростной интеграции на евразийском пространстве высказал Е.М. Примаков [10]. Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному собранию 3 декабря 2015 г. предложил начать консультации между ЕАЭС, ШОС и АСЕАН по формированию экономического партнерства на принципах равноправия и учета взаимных интересов. Ключевой идеей такого партнерства стала состыковка и гармонизация национальных стратегий развития и многосторонних интеграционных проектов с учетом интересов экономики каждой страны-участницы. На Петербургском международном экономическом форуме в июне 2016 г. глава государства отметил, что большое евразийское партнерство предусматривает формирование сети двусторонних и многосторонних торговых соглашений с разной глубиной, скоростью и уровнем взаимодействия, открытостью рынка в зависимости от готовности той или иной национальной экономики к такой совместной работе. Позже президент России отметил: «Сложение потенциалов таких интеграционных форматов, как ЕАЭС, «Один пояс, один путь», Шанхайская организация сотрудничества, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии способно стать основой для формирования большого Евразийского партнерства. Имеется ввиду создать систему двусторонних и многосторонних соглашений по упрощению регулирования в таких сферах, как таможенное дело, санитарный и фитосанитарный контроль, отраслевое сотрудничество и инвестиции, защита прав интеллектуальной собственности... Процесс, предполагающий разную глубину, разную скорость и уровень интеграции в зависимости от готовности конкретного государства-участника. В конечном итоге это позволит выйти на формирование единого экономического пространства от Атлантики до Тихого океана» [14].

Большое Евразийское партнерство (далее – БЕП) должно стать для России фактически 13-м национальным проектом³. ЕАЭС в этой схеме является одним из центров широкого интеграционного контура и призвано вовлекать новых партнеров для решения экономических и технологических задач, поскольку к 2025 г. в рамках ЕАЭС будет создан единый рынок энергетики и углеводородов, единый финансовый рынок. БЕП предусматривает формирование сети двусторонних и многосторонних торговых соглашений с разной глубиной, скоростью и уровнем взаимодействия, с открытостью рынка в зависимости от готовности той или иной национальной экономики к такой совместной работе. Предполагается стыковка инфраструктурных проектов в рамках ЕАЭС и проекта «Один пояс, один путь» с СМП с тем, чтобы создать глобальную транспортную артерию и тем самым сформировать новую транспортно-логистическую конфигурацию евразийского континента. Сложение интеграционных потенциалов ЕАЭС, ШОС, АСЕАН

³ В настоящее время таких проектов 12. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

и проекта «Один пояс, один путь» позволит выстроить в Евразии общее пространство гармоничного устойчивого развития [10]. Начать решение данной задачи предполагается с упрощения и унификации регулирования в области отраслевого сотрудничества и инвестиций, а также нетарифных мер технического, фитосанитарного регулирования, таможенного администрирования, защиты прав интеллектуальной собственности с ориентацией на постепенное снижение, а в перспективе – на отмену тарифных ограничений [10].

По мнению С.Ю. Глазьева, целью БЕП является превращение Евразии в зону мира, сотрудничества и процветания. Это предусматривает решение задач *формирования преференциальных режимов* торгово-экономического сотрудничества, развития материковой транспортной, информационной и энергетической инфраструктуры, сочетания национальных планов развития и гармонизации международной производственно-технологической кооперации, перехода к справедливой системе валютно-финансовых отношений, а также прекращения существующих и недопущения новых вооруженных конфликтов. При определении средств решения этих задач следует учитывать особенности социально-экономического и политического устройства евразийских государств. БЕП не предполагает их унификации. Оно исходит из безусловного уважения национального суверенитета участвующих в интеграции государств, невмешательства в их внутренние дела, сохранения разнообразия их хозяйственной и политической культуры как необходимого условия добросовестной конкуренции национальных юрисдикций и совместного развития на основе сочетания конкурентных преимуществ. БЕП, по мнению Глазьева, должно формироваться на основе гибкой системы правовых норм, совместных проектов и институтов, учитывающих разнообразие интересов участников и сугубо добровольный характер сотрудничества. Интеграция в партнерство может быть только разноскоростной и разноуровневой, предоставляющей каждому участнику свободу выбора пакета обязательств [10].

Проблемы и перспективы Большой Евразии

В настоящее время единое экономическое пространство фактически охватывает государства ЕАЭС, общий рынок которых составляет 1,9 трлн долл. (3,2% в структуре мирового ВВП), объединяя хозяйственную деятельность стран с населением соответственно 183,8 млн чел. (2,4% от мировой численности населения). В условиях свободной торговли работают государства СНГ, АСЕАН, ОЭС, СААРК, ССАГПЗ и ЕАСТ⁴. Такие страны, как Китай, Япония, Вьетнам, Индия, Республика Корея, Сингапур, Израиль имеют соглашения о свободной торговле со многи-

⁴ ОЭС – Организация экономического сотрудничества (Афганистан, Азербайджан, Иран, Казахстан, Кыргызстан, Пакистан, Таджикистан, Турция, Туркменистан, Узбекистан); СААРК – Южно-Азиатская Ассоциация регионального сотрудничества (Афганистан, Бангладеш, Бутан, Мальдивы, Непал, Пакистан, Индия, Шри-Ланка); ССАГПЗ – Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива (Бахрейн, Катар, Кувейт, ОАЭ, Оман, Саудовская Аравия); ЕАСТ – Европейская ассоциация свободной торговли (Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Швейцария).

ми государствами Евразии. ЕАЭС вступил в отношения свободной торговли с Вьетнамом, ведутся переговоры об этом с Египтом, Индией, Ираном, Сингапуром, Сирией, Сербией и Черногорией. Желание создать зону свободной торговли с ЕАЭС выразили уже более 40 государств и международных организаций.

Наряду с традиционными региональными объединениями с преференциальным режимом торговли на территории Евразии действует множество соглашений *по десяткам позиций международного экономического сотрудничества*, включая торговлю товарами и услугами; устранение нетарифных барьеров; либерализацию доступа на финансовые рынки; конвергенцию различных норм и стандартов; права интеллектуальной собственности; развитие международной транспортной инфраструктуры; взаимный доступ к государственным закупкам; создание общего рынка электроэнергии; согласование правил конкуренции; взаимное признание дипломов о профессиональном образовании; выработку совместных инициатив и механизмов нейтрализации региональных и глобальных конфликтов.

Среди принципов БЕП – добровольность, взаимовыгодность, равноправие, прозрачность, строгое соблюдение норм международного права и взятых на себя обязательств.

Добровольность предполагает отсутствие вмешательства во внутренние дела государств, как это практиковали, в частности, ЕС и США на Украине, организовав там государственный переворот для принуждения к созданию неравноправной ассоциации с ЕС. Каждое государство должно самостоятельно определяться с участием в тех или иных объединениях и принятием на себя обязательств по соблюдению принимаемых ими решений исходя из своих национальных интересов и установленных национальным законодательством процедур. Принуждение к интеграции путем организации государственных переворотов, «цветных» революций, внешнего спонсирования политических сил с целью приведения к власти угодных заказчикам интеграции политических режимов должно рассматриваться как преступление, а навязанные соответствующей стране обязательства – как нелегитимные, не признаваемые участниками БЕП. «Эффективная интеграция может строиться только на основе равноправия всех участников, уважения и учета взаимных интересов без какого-либо политического или экономического диктата, навязывания односторонних решений. В нашем понимании интеграция – это *предсказуемые, долгосрочные правила; открытость* для сотрудничества с другими странами и объединениями как на Востоке, так и на Западе» [15].

Взаимовыгодность означает, что все участники интеграционного процесса должны получать от него ощутимую экономическую выгоду, заключающуюся в дополнительных возможностях для социально-экономического развития, включая рост общественного производства, потребления и уровня жизни населения, увеличение занятости, повышение конкурентоспособности национальной экономики. В случае асимметричного распределения интеграционного эффекта, когда, как в ЕС, одни страны используют преимущества общего рынка в ущерб другим странам, должны приниматься меры по корректировке интегра-

ционных соглашений и созданию механизмов выравнивания условий интеграции [10]. Первоочередными направлениями деятельности, в которых создание БЕП может принести дополнительный интеграционный эффект, являются таможенное дело, санитарный и фитосанитарный контроль, отраслевое сотрудничество и инвестиции, защита прав интеллектуальной собственности [16].

Но, разумеется, столь основательный и воистину глобальный интеграционный проект не может обойтись без проблем, причем системного свойства.

Первая группа проблем. По мере развития и укрепления евразийской интеграции будут усиливаться противостоящие ей тенденции. Они отчетливо просматриваются в событиях, происходящих на Украине, в Армении и Молдавии. Против ЕАЭС, России и поддерживающих проект государств развязана настоящая клеветническая кампания в СМИ, ведутся торговые и санкционные войны. Очевидно, что, по мнению западных лидеров, существование ЕАЭС уже *ipso facto* угрожает благополучию Запада, а сложившиеся в настоящее время в мире экономические реалии – это игра с нулевой суммой⁵, когда развитие и прибыль одного международного игрока означает стагнацию и убытки другого. При таком подходе любое не подчиняющееся западным элитам экономическое и политическое образование априори рассматривается как непримиримый антагонист со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Вторая группа проблем. Большое Евразийское партнерство в настоящее время представляет собой, по меткому китайскому выражению, «миску лапши»: множество различных по своему размеру и потенциалу государств, межгосударственных объединений, значительное число двух- и многосторонних связей, проектов, стратегий и т.п. Все это не позволяет странам ЕАЭС и шире – БЕП вырабатывать единую позицию по ключевым вопросам развития и безопасности, сообща отстаивать свои интересы. Институциональная структура интеграционных объединений пока еще рыхлая, что не позволяет им развиваться в темпе, превышающем изменения окружающего мира. Наднациональность на евразийском пространстве *выражена слабо*. Отсутствует парламентское измерение ЕАЭС. Рассогласованы правовые системы государств-членов объединения. Указанные проблемы предстоит преодолеть в ближайшее время и уже на этой основе решать отраслевые проблемы – валютно-финансовой реформы, повышения эффективности таможенного дела, развития транспортных коридоров, усиления информационного измерения, повышения привлекательности объединения.

Третья группа проблем. Достаточно слабо в евразийском интеграционном проекте используются наработки уже существующих объединений, таких как Союзное государство России и Беларуси (СРБ) и СНГ. Например, МПА СНГ к настоящему времени принято немало модельных

⁵ Антагонистическая игра, или игра с нулевой суммой (англ. *zero-sum game*), — некооперативная игра, в которой участвуют два игрока, выигрыши которых противоположны. Это особая разновидность игр, где игроки не могут увеличить или уменьшить имеющиеся ресурсы или фонд игры. В этом случае сумма всех выигрышей равна сумме всех проигрышей при любом ходе.

законов, которые могут быть имплементированы в рамках ЕАЭС. Что же касается СРБ, то сегодня оно, по сути, является даже не объединением государств, а формой двустороннего международного сотрудничества, поскольку в отличие от ЕАЭС не имеет полноценных наднациональных органов. В связи с этим целесообразно поднять вопрос о сопряжении интеграционных процессов в рамках ЕАЭС с соответствующими процессами развития российско-белорусских отношений. Следует разграничить предметы ведения СРБ и ЕАЭС, а также полномочия наднациональных органов, созданных в рамках ЕАЭС, и органов, создание которых предусмотрено в рамках СРБ в соответствии с Договором «О создании Союзного государства»⁶. В частности, это касается вопросов формирования единого экономического пространства, а также проведения единой торговой и таможенно-тарифной политики, которые, согласно п. 1 ст. 17 Договора, отнесены к исключительному ведению СРБ и одновременно являются предметом права ЕАЭС в соответствии с Договором о ЕАЭС от 29 мая 2014 г.

В последнее время наметились позитивные тенденции и в данном направлении.

Так, после поездки на Валаам в июне 2019 г. президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко предложил решить все спорные вопросы и подготовить программу действий по интеграции до 8 декабря 2019 г.: «В декабре 20 лет нашему Союзному договору, ясно, что ни одной проблемы мы не должны вынести за пределы этого срока. Это нас поджигает. Что мы будем говорить к двадцатилетию? Нечего будет сказать, если мы не снимем все вопросы, которые есть, и не подпишем программу, которая определит стратегию наших дальнейших действий» [17]. Однако к настоящему времени указанные документы находятся в стадии разработки [18].

Евразийство vs. Евроатлантизм

Тематика евразийской интеграции в последнее время занимает не последнее место в международной повестке. Регулярно проводятся заседания Высшего Евразийского экономического совета и Евразийского межправительственного совета [19], Совета Безопасности Российской Федерации [20], про евразийскую интеграцию говорят зарубежные лидеры и пишут СМИ разных стран. Причем мнения высказываются различные, вплоть до антагонистических.

Польша, например, резко выступила против китайского проекта Нового шелкового пути, целью которого является инфраструктурная и экономическая интеграция Евразии и Европы: «Концепция Нового шелкового пути и экспансия Китая – это договоренность Западной Европы с Россией и Китаем по исключению из евразийского пространства влияния США и ликвидации геополитической субъектности Польши» [21]. При этом утверждается, что Польша – это единственная страна, которая могла бы создать потенциальную альтернативу этой

⁶ Договор между РФ и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства».

евразийской сверхсиле. А. Мачеревич, до 2018 г. министр национальной обороны Польши, заявил, что Варшава будет работать на срыв проекта Нового шелкового пути. По его мнению, торгово-экономический союз Европы и Евразии, превращение европейско-евразийских рубежей в рубежи сотрудничества, а не вражды, идет вразрез с политикой США, а, следовательно, и польского правительства [21].

Польский аналитический Центр восточных исследований⁷ в 2015 г. подготовил обширное исследование «Евразийский экономический союз – более политический, чем экономический» [22]. В докладе отмечается, что ЕАЭС стал самым серьезным интеграционным проектом на постсоветском пространстве после распада СССР. Однако, по мнению авторов, его особенности вкупе с «агрессивной политикой», как характеризуют международную стратегию России польские эксперты, делают его в первую очередь политическим проектом в ущерб экономике. После присоединения Крыма и событий на Украине польским экспертам стало очевидно, что ЕАЭС – это орудие влияния России и изоляции постсоветских государств от Запада и Китая [23].

Россия воспринимается НАТО как ядро евразийской интеграции, поразив которое, можно будет разрушить геополитический суверенитет Евразии [24]. На этом фоне президент Польши А. Дуда еще в 2016 г. призвал избавиться от перекоса в инфраструктурно-экономическом развитии Европы, а именно от избытка инфраструктурных артерий Восток-Запад в пользу развития таких артерий по линии Север-Юг, от Скандинавии до Юго-Восточной Европы. Доктрина евразийства, таким образом, подменяется другой доктриной – Междуморья⁸.

Концепция евразийства с самого начала своего существования в начале 20-х гг. XX в. выступала против глобального доминирования Запада, за самобытную русскую цивилизацию. Поэтому евразийство является по сути антизападной идеологией, отвергающей право западного общества на установление своих критериев добра и зла в качестве универсальной нормы. Постепенно евразийство обогатилось геополитической методикой, основанной на дуализме цивилизации Моря и цивилизации Суши, чьи концепции были разработаны в первой половине XX в. англичанином Хэлфордом Макиндером и развиты американскими стратегами – от Николаса Спикмена до Збигнева Бжезинского. Россия, согласно этим теориям, – это ядро цивилизации Суши, сердечная земля Евразии, и поэтому она обречена на то, чтобы вести многовековое сражение с англосаксонским миром (ранее его ядром была Британская империя, со второй половины XX в. – США). Евразийцы, таким образом, являются противниками западной гегемонии, американской экспансии и либеральных ценностей [25]. Патриарх американской политологии

⁷ Ośrodek Studiów Wschodnich.

⁸ Междуморье (польск. *Międzymorze*) – проект конфедеративного государства, которое включало бы Польшу, Украину, Белоруссию, Литву, Латвию, Эстонию, Молдавию, Венгрию, Румынию, Югославию, Чехословакию, а также Финляндию, выдвинутый Ю. Пилсудским после Первой мировой войны. Эта конфедерация должна была простираться от Черного и Адриатического морей до Балтийского и по сути стать реставрацией Речи Посполитой. Пилсудский считал, что ее восстановление позволит государствам Центральной Европы избежать доминирования Германии или России.

Збигнев Бжезинский даже предрек скорый конец Евразийского экономического союза. «Я сомневаюсь, что Евразийский экономический союз просуществует 10–20 лет», — заявил политолог. По его словам, Евразийский союз вообще «станет ненужным при прогрессе в нормализации отношений России с западной частью Европы и признанием Россией того факта, что она в конечном счете является европейским, а не евразийским государством» [26].

В планах Москвы по созданию Таможенного и Евразийского союзов Вашингтон с самого начала видел угрозу воссоздания Советского Союза. Об этом еще в 2012 г. заявила госсекретарь США Хиллари Клинтон. В связи с этим, по ее словам, США будут всячески противодействовать интеграционным процессам на постсоветском пространстве. «Существует движение в сторону ресоветизации региона. Это не будет называться именно так. Это будет называться Таможенным союзом, это будет называться Евразийским союзом и все в таком роде. Не будем заблуждаться на этот счет. Мы знаем, в чем заключается цель, и мы стараемся разработать эффективные способы того, как замедлить или предотвратить это», — процитировала Клинтон *Financial Times* [27].

Евразия регионов

Неправильно было бы рассматривать феномен евразийской интеграции без учета еще одного из ее измерений — *регионального*. В связи с этим нельзя не вспомнить еще один громкий европейский проект — «Европа регионов».

«Европа регионов» — это понятие, возникшее вследствие глобализации экономики, развития интеграционных процессов, пробуждения активности на местах и обострения «локальной этничности». Субъектами этих процессов стали как субнациональные регионы, узаконенные административно-территориальным делением многих стран (департаменты во Франции, федеральные земли в Германии, области в Италии, графства в Великобритании, кантоны в Швейцарии и пр.), так и регионы, образующиеся в результате трансграничного сотрудничества. На этом фоне возникла новая реальность, в условиях которой параметры компетенции национальных правительств претерпевают существенные изменения, а регионы все настоятельнее требуют большего самоуправления и самостоятельного выхода на международную арену [28].

Однако происходящие на европейском континенте процессы регионализации не столь однозначны. В результате большей прозрачности границ правительства столкнулись с выходящей из-под их контроля мобильностью капитала, трудовых ресурсов, товаров, культурных ценностей. Не только на государственном уровне, но и на уровне интеграционных объединений стало все сложнее регулировать влияние транснациональных корпораций, чье могущество нередко превосходит возможности правительств стран, на территории которых разворачивается их деятельность. На этом фоне обозначились факторы

повышения роли региональных образований. С одной стороны, возросло осознание того, что органы местного самоуправления составляют одну из основ демократического строя, обеспечивая право граждан на участие в управлении государственными делами, что, в свою очередь, представляет собой значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти. С другой стороны, появляется надежда на то, что на уровне регионов, то есть органов власти, максимально приближенных к гражданам, можно будет найти оптимальное решение злободневных проблем. Таким образом, в Европе объективно возникло пространство, в пределах которого регионы приобрели больший вес и значение [28].

Российские регионы в настоящее время *развиваются в ином направлении*. Большинству из них не помешала бы некоторая регионализация, понимаемая как углубление и усиление их участия в интеграционных процессах, в частности в рамках ЕАЭС. Анализ регионального законодательства показывает, что *российские регионы в настоящее время мало вовлечены в деятельность в рамках ЕАЭС*. Действует всего несколько нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, посвященных данной тематике, среди которых Постановление Правительства Республики Башкортостан от 29 октября 2018 г. № 512 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета Республики Башкортостан на возмещение субъектам малого и среднего предпринимательства части затрат на приобретение новой лесозаготовительной, лесохозяйственной, лесопожарной и лесовозной техники, произведенной на территории стран Евразийского экономического Союза», предусматривающее установление льгот покупателям продукции, произведенной ЕАЭС, а также несколько актов, посвященных проведению различных мероприятий⁹.

Евразийскую тематику также содержат нормативно правовые акты субъектов Российской Федерации.

1. Акты об утверждении перечней актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении контрольных мероприятий. В частности, Приказ Управления ветеринарии Республики Адыгея от 18 октября 2017 г. № 80 «Об утверждении перечня актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении регионального государственного ветеринарного надзора на территории Республики Адыгея». В его Разделе I «Международные договоры Российской Федерации и акты органов Евразийского Экономического Союза» предусмотрены:

- Технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции»¹⁰, устанавливающий обязательные требования

⁹ Распоряжение Губернатора Омской области от 22 ноября 2016 г. № 275-р «О подготовке и проведении в городе Омске в 2018 году заседания Высшего Евразийского экономического совета Евразийского экономического союза»; Распоряжение Губернатора Оренбургской области от 29 июля 2016 г. № 217-р «Об образовании рабочей группы по подготовке и проведению в г. Оренбурге Международной конференции женщин стран Евразийского экономического союза «Женщины за гуманизм и истинную демократию».

¹⁰ Принят Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 880.

- к отдельным видам пищевой продукции и связанным с требованиями к ним процессам производства (изготовления), хранения, перевозки (транспортирования), реализации и утилизации;
- Технический регламент Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции»¹¹, устанавливающий обязательные для применения и исполнения на таможенной территории Таможенного союза требования безопасности к молоку и молочной продукции, выпускаемых в обращение на таможенной территории Таможенного союза, к процессам их производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также требования к маркировке и упаковке молока и молочной продукции для обеспечения их свободного перемещения;
 - Технический регламент Таможенного союза «О безопасности мяса и мясной продукции»¹², устанавливающий обязательные для применения и исполнения на таможенной территории Таможенного союза требования безопасности к продуктам убоя и мясной продукции и связанные с ними требования к процессам производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также требования к маркировке и упаковке продуктов убоя и мясной продукции для обеспечения свободного перемещения продукции, выпускаемой в обращение на таможенной территории Таможенного союза;
 - Технический регламент Евразийского экономического союза «О безопасности рыбы и рыбной продукции»¹³, устанавливающий обязательные для применения и исполнения на территории Евразийского экономического союза требования безопасности пищевой рыбной продукции, выпускаемой в обращение на территории ЕАЭС, и связанные с ними требования к процессам производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также требования к маркировке и упаковке пищевой рыбной продукции для обеспечения ее свободного перемещения;
 - Решение Комиссии таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в Евразийском экономическом союзе».

Аналогичные перечни актов приняты и в других субъектах Российской Федерации по другим сферам контроля¹⁴. К сожалению, если в сфере ветеринарного надзора соответствующая региональная правовая база ЕАЭС создана, то *в других сферах это наблюдается не всегда*.

¹¹ Принят Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 67.

¹² Принят Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 68.

¹³ Принят Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 18 октября 2016 г. № 162.

¹⁴ См.: Приказ Государственного комитета Республики Башкортостан по жилищному и строительному надзору от 25 октября 2017 г. № 748 «Об утверждении перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках осуществления видов государственного контроля (надзора), отнесенных к компетенции Государственного комитета Республики Башкортостан по жилищному и строительному надзору».

Так, например, в Приказе Департамента культурного наследия города Москвы от 28 декабря 2018 г. № 1152 «Об утверждении перечня обязательных требований, соблюдение которых оценивается при осуществлении департаментом культурного наследия города Москвы федерального и регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении департаментом культурного наследия города Москвы федерального и регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия» признание актов ЕАЭС не предусмотрено.

2. Акты об утверждении положений о закупке товаров, работ, услуг для государственных нужд. В частности, Приказ Главного управления региональной безопасности Московской области от 22 октября 2019 г. № 173 «Об утверждении положения о закупке товаров, работ, услуг для нужд государственного бюджетного учреждения Московской области «Единый миграционный центр Московской области» предусматривает приоритет товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами, устанавливаемый с учетом положений договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.

3. Акты стратегического планирования. В частности, в Законе Санкт-Петербурга 19 декабря 2018 г. № 771-164 «О стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года» предусмотрено, что для развития экспортного потенциала Санкт-Петербурга необходимо расширять партнерское взаимодействие и интеграционные связи Санкт-Петербурга с государствами в рамках СНГ, Евразийского экономического союза, БРИКС, Шанхайской организации сотрудничества. Аналогичные акты приняты и в других субъектах Российской Федерации¹⁵.

4. Региональные законы о промышленной политике. В частности, Закон Республики Дагестан от 8 декабря 2015 г. № 116 «О промышленной политике в Республике Дагестан», согласно которому устанавливается приоритет, в т.ч. нормативных правовых актов Евразийского экономического союза, подлежащих применению в Российской Федерации, над положениями специальных инвестиционных контрактов.

Как видно из приведенного анализа, нормативная правовая база евразийского сотрудничества в субъектах Российской Федерации находится в стадии формирования, однако в настоящее время ее явно недостаточно для полноценного включения регионов в интеграционные процессы на евразийском пространстве. По всей видимости, основные прорывные достижения в этом направлении еще впереди.

¹⁵ См.: Закон Республики Бурятия от 18 марта 2019 г. № 360-VI «О Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года».

На наших глазах происходит реализация доктринальной идеи глубинной интеграции на евразийском пространстве. Как отметил В.В. Путин в своей программной статье еще в 2011 г., «создание Евразийского союза... – это тот путь, который позволит его участникам занять достойное место в сложном мире XXI в. Только вместе наши страны способны войти в число лидеров глобального роста и цивилизационного прогресса, добиться успеха и процветания» [29].

Список литературы

1. Великобритания официально вышла из состава Евросоюза // ТАСС. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/7660977?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews
2. Марин Ле Пен объявила о начале крушения ЕС // Lenta.ru. URL: https://lenta.ru/news/2020/02/01/no_more_eu/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews
3. Шотландия возвращается к мечте о независимости // Независима газета. URL: http://www.ng.ru/world/2018-10-10/1_7329_scotland.html
4. «Empathy» for Independent Scotland Joining the EU Says Tusk // BBC. URL: www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-51342714
5. У Лондона отбирают недвижимость. На британские владения претендуют Испания и Кипр // ВПК. URL: https://vpk-news.ru/articles/55180?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com
6. Саммит ЕС по многолетнему бюджету закончился провалом // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2020/02/21/sammit-es-po-mnogoletnemu-biudzhetu-zakonchilsia-provalom.html>
7. Литва за 30 лет независимости официально потеряла более одного миллиона жителей // Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/economy/2860837.html>
8. Медведев допустил расширение ЕАЭС // РБК. URL: www.rbc.ru/rbcfree/news/5ceccf5e9a79479e19f167dd?from=newsfeed
9. Гришина М. Сергей Лавров: Порядка 50 стран хотят сотрудничать с ЕАЭС // Союзное Вече. URL: <https://www.souzveche.ru/articles/politics/35309/>
10. Ежегодный доклад Интеграционного клуба при Председателе Совета Федерации по итогам 2018 г. на тему «Разноуровневая и разноскоростная интеграция: контуры большого Евразийского партнерства» // официальный сайт Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/media/files/j2jC2EeeuM6ZpTKwBapAiDsrk24pC5eo.pdf>
11. 8 малоизвестных фактов о Евразийском экономическом союзе // Власть. URL: <https://vlast.kz/politika/16143-8-maloizvestnyh-faktov-o-evrazijskom-ekonomiceskom-souze.html>
12. Медведев одобрил строительство частной дороги из Китая в Европу // ИА REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2661486.html>
13. Российская часть дороги из Европы в Китай может обойтись бюджету в 825 млрд рублей // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/09/04/779916-iz-evropi-v-kitai>
14. Выступление Президента РФ В.В. Путина на Международном форуме «Один пояс, один путь» (Пекин, 14 мая 2017 г.) // официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54491>
15. Выступление Президента РФ В.В. Путина на Пленарном заседании Восточного экономического форума (Владивосток, 3 сентября 2016 г.) // офи-

циальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52808/videos>

16. Выступление Президента РФ В.В. Путина на Пленарном заседании Петербургского экономического форума (Санкт-Петербург, 17 июня 2016 г.) // официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52178>

17. Латухина К. Путин и Лукашенко продолжили «валаамские дискуссии» // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2019/07/18/putin-i-lukashenko-prodolzhili-valaamskie-diskussii.html>

18. Белоруссия и Россия отказались от наднациональных органов // Lenta.ru. URL: https://lenta.ru/news/2020/02/14/nadnac/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com%2F%3Ffrom%3Dspecial&utm_campaign=dbr&utm_source=YandexZenSpecial

19. Последнее заседание Евразийского межправительственного совета (ЕМПС) прошло 31.01.2020 в г. Алматы // ЕАЭС. URL: <http://www.eaeunion.org/#info>

20. Президент РФ В.В. Путин провел оперативное совещание с постоянными членами Совета Безопасности РФ 24 мая 2019 г. / официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61359>

21. Гулевич В. Польша встала поперек «евразийской сверхсилы» – Нового шелкового пути. URL: https://rusnext.ru/recent_opinions/1484579353

22. Jarosiewicz A., Fischer E. The Eurasian Economic Union – More Political, Less Economic / OSW COMMENTARY. URL: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_157.pdf

23. Потанейко П. Фобия и имитация: каким польские аналитики видят Евразийский союз? // Евразия эксперт. URL: <http://eurasia.expert/kakim-polskie-analitiki-vidyat-evraziyskiy-soyuz/>

24. Троеморье против евразийского союза // Сегодня.ру. URL: <http://www.segodnia.ru/content/208156>

25. Дугин А. Евразия в сетевой войне: евразийские сети накануне 2015 года // ИА Евразия. URL: <http://evrazia.org/article/2609>

26. Конец Евразийского Союза // Новости Рамблер. URL: <https://news.rambler.ru/articles/36500638-konets-evraziyskogo-soyuza/>

27. Хиллари Клинтон везде мерещится Советский Союз // КМ.ру. URL: <https://www.km.ru/world/2012/12/07/organizatsiya-tamozhennogo-soyuza/699111-khillari-klinton-vezde-mereshchitsya-sovet>

28. Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов // Полис. 1999. № 5. С. 155–164.

29. Путин В.В. Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 4 октября.

NEW CONTOURS OF GREATER EURASIA

While the European Union is undergoing processes of disintegration like the UK's withdrawal from its membership, the possible collapse of the UK, budget problems, subsidies decrease, territorial and financial disputes and claims – Eurasian integration is slowly and steadily raising. The principle of “communicating vessels” in the course of integration on the continent works largely due to the fact that the European Union and the Eurasian economic Union are single-order system entities with a similar history. Currently, due to the lack of integration in Europe, the EEU has begun to develop intensively. A Large Eurasian partnership is being formed. It is a network of bilateral and multilateral trade agreements with different depth, speed and level of interaction, with market openness depending on the readiness of

a particular national economy to work together. Among the BEP's principles are voluntary, mutually beneficial, equal rights, transparency, and strict compliance with international law and obligations. Despite of a number of issues, such as strengthening of the opposing Eurasian integration trends, the institutional weakness of supranational bodies, lack of development of a regional segment of the Eurasian integration, the Eurasian Union is the path which allow its members to take a worthy place in the complex world of the XXI century.

Keywords: Belt and Road Initiative, Customs Union, EEU, Eurasian integration, Eurasian economic Commission, Europe of regions, EU, The Great Eurasian partnership, NATO, Northern sea route region

JEL: F53, F55, K33, O53, Y80

Дата поступления — 22.02.2020 г.

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА Милена Валериевна

кандидат юридических наук, сотрудник;
Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации Федерального
Собрания РФ / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.
e-mail: milena-gligic@yandex.ru

GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena V.

Cand. Sc. (Law), staff member;
Analytical Department of the Council Of the Federation / 26 Bolshaya
Dmitrovka Street, Moscow 103426.
e-mail: milena-gligic@yandex.ru

Для цитирования:

Глигич-Золотарева М. Новые контуры Большой Евразии // Федерализм.
2020. № 1. С. 143–160.

Валерий МИНАТ, Юрий МОСТЯЕВ

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА США В 50-х–60-х гг. XX в.

В отечественных исследованиях, посвященных зарубежному опыту региональной политики, к американской системе обращаются довольно часто, поскольку опыт США в сфере социально-экономических отношений центра (федерального правительства) и регионов (районов, штатов, муниципалитетов) включает в себя и меры поддержки экономического развития отсталых и депрессивных территорий, и сельскохозяйственную проблематику, и даже вопросы экономического районирования страны. В настоящей работе авторы попытались выявить и охарактеризовать заинтересованное участие федерального правительства США в экономической и социальной жизни районов страны в период 50-х–60-х гг. XX столетия. Несмотря на временные и пространственные особенности территориально-экономической организации американского общества, характеризуемые моделью децентрализованного (конкурентного) федерализма, региональная политика в США представляет интерес как для теоретического изучения, так и в практическом плане.

Ключевые слова: государственные программы регионального развития, районы экономического бедствия, районы экономического развития, региональная политика, социально-экономическое развитие территорий, федеральное правительство США

JEL: N42, O51, R12, R59

Развитие любой федерации требует централизации властных полномочий, уровень которой варьирует в зависимости от решаемых задач.

Так, например, в Соединенных Штатах Америки первоначально существенное влияние на формирование экономических районов оказывали власти штатов. Однако с конца XIX в. этой политикой занялось федеральное правительство. В 50-х–60-х гг. XX столетия федеральное правительство уже играло более значимую роль во всех сферах жизни страны, оказывая существенное влияние на все стороны экономической деятельности. Приблизительное среднестатистическое представление об объеме его расходов в данный период иллюстрируют расходы на покупку товаров и оплату услуг. Если в начальном году рассматриваемого периода (1950 г.) общая сумма этих расходов составляла всего лишь 18 млрд долл., или 6% валового национального продукта (ВНП), то в завершающем анализируемый период времени году (1969 г.) — не ме-

нее 100 млрд долл., или 11% ВВП [1]. Более 3/4 этой суммы составляли военные расходы, но тем не менее немалые средства были ассигнованы для оплаты других заказов федерального правительства. Число рабочих мест, созданное в результате этих заказов как в государственном секторе (исключая военнослужащих), так и в частном секторе в 1969 г. составляло около 7 млн [2].

Для понимания значения деятельности центральной власти в развитии районов США важно изучение не только масштабов и повсеместности деятельности федерального правительства, но и *различий географических проявлений*. Другой аспект — *географическое размещение прямой помощи* центрального правительства штатам, местным властям и частным лицам. Эта помощь неуклонно росла в своем абсолютном значении в 50-е и 60-е гг.

Таким образом, в рамках региональной политики федерального правительства в первую очередь решались две актуальные на тот период времени для США проблемы:

- лучшее использование естественных и человеческих ресурсов;
- ликвидация бедности и нищеты.

Районы экономического бедствия и деятельность правительства

Районы экономического бедствия возникали в США в 50-х–60-х гг. прошлого века по ряду причин. Они могли иметь локальный характер или охватывать целые области и быть как временными, так и долгосрочными проблемами, связанными со структурными изменениями и адаптацией. Важно отметить, что в послевоенный период в ряде случаев циклические колебания производства в промышленности порождали *серьезные проблемы локальной безработицы*.

Так, в центрах автомобильной промышленности на Среднем Западе периодически возникали трудности, приводившие к значительной безработице и нужде. Например, в Детройте в 1958 г. безработица достигала 16% [3]. Несмотря на наличие некоторых структурных изменений в связи со сдвигами в географическом размещении автосборочных заводов, эти проблемы Среднего Запада носили в основном конъюнктурный характер. Часть рабочих мест, потерянных в автомобильной промышленности, была восстановлена, а остальные были компенсированы увеличением занятости в других отраслях. За период 1958–1969 гг. общее число занятых в промышленности Детройта выросло с 474 тыс. до 602 тыс. чел., а уровень безработицы, очень высокий в 1958–1961 гг., в конце 60-х гг. снизился примерно до среднего по стране [4].

Более серьезными были последствия коренных изменений в технике, условиях рынка или географии производства. Например, усовершенствования технологии в черной металлургии в сочетании с изменившейся структурой и географией спроса сильно затрагивали старые центры производства стали, особенно в Западной Пенсильвании. Коренные перемены на рынках (в первую очередь рост производства заменителей и изменения потребительского спроса) в совокупности с развитием техники производства приводили к ликвидации многих тысяч рабочих мест

в угольной промышленности и производстве шерстяных тканей, что заметно сказывалось на специализирующихся в этих видах производства областях в районе Аппалачей и в Новой Англии.

Сложная проблема фермерских хозяйств, связанная с порайонными изменениями в рабочей силе и использовании земель в послевоенный период, являлась причиной низких, хотя и относительно стабильных доходов во многих районах в период, когда издержки и цены на основные сельскохозяйственные продукты быстро росли. В пораженных этим недугом районах обычно наблюдались разнообразные следствия экономических трудностей и отсталости: полная или частичная безработица, низкие доходы, миграция рабочей силы в другие районы, неудовлетворительное состояние системы образования и здравоохранения, низкие доходы местной администрации, запущенность коммунального хозяйства, плохое состояние окружающей среды и т.п.

В регионах, где подобные тенденции проявились сильнее, федеральным правительством были выделены *районы экономического бедствия*. Необходимость выделения данного типа районов была обусловлена проявлением заметных различий в уровне развития экономики между отдельными районами США под воздействием «рыночной стихии», что способствовало нерегулируемому росту благосостояния преуспевающих районов в ущерб отстающим в развитии. Чтобы избежать этого, возникла необходимость применения соответствующей силы. В условиях 50-х–60-х гг. XX в. такой силой стало *возросшее вмешательство государства в социально-экономическую жизнь* районов, штатов и муниципалитетов в лице федерального правительства.

Размеры страны, неоднородность ее экономической структуры и межрайонных связей осложняли вмешательство федеральных властей в вопросы занятости, бедности и экономических бедствий, т.к. программы, предназначенные смягчить остроту одной проблемы, могли породить или обострить другие. Кроме того, государственное устройство делило полномочия только между федеральным правительством и властями штатов, в то время как в низших звеньях тысячи местных органов управления пользовались известной автономией при выполнении многочисленных функций.

Однако постепенно стало очевидно, что проблемы, вызванные ростом экономики, не могут быть преодолены исключительно в рамках свободной рыночной конкуренции, поскольку слишком сложны и всеобъемлющи, чтобы решаться в одиночку местной администрацией и правительствами штатов без участия федерального правительства.

Первый толчок к принятию решений в этом направлении дал экономический кризис 1930-х гг.¹ Большие расходы федеральных властей на осуществление проектов по оказанию помощи и общественные работы и создание Администрации долины Теннесси стали началом новой эры в участии Вашингтона в экономических делах. Отношения между предпринимателями и правительством начали коренным образом меняться,

¹ Процент безработных в 1933 г. составлял в среднем по стране 25% всей рабочей силы.

а после принятия законодательства во времена «Нового курса»² уже никогда не были прежними.

В послевоенные годы проблема безработицы стала менее острой. Однако в первые десять послевоенных лет за средними данными по стране скрывались значительные различия в уровне занятости по отдельным районам. Многие центры, в т.ч. средние и большие города, тогда испытывали значительные трудности. Так, в 1954 г., когда средний уровень безработицы составлял 5%, в десяти крупных центрах он превышал 10% (самый высокий – 24% в Лоренсе, штат Массачусетс), а в 18 районах – 8% [5]. Многочисленные более мелкие города находились в таких же, если не худших, условиях, сотни сельских округов страдали от распространившихся безработицы (полной или частичной), низких доходов и бедности.

Был разработан ряд программ помощи, начиная с выделения в 1949 г. территорий с «весьма значительным избытком рабочей силы», обладавших приоритетом в получении правительственных контрактов и строительных подрядов, а с начала 1950-х гг. – и военных заказов (при условии, что их выполнение не влекло дополнительных расходов со стороны правительства). Были также предоставлены определенные налоговые привилегии предпринимателям. Однако эти меры осуществлялись в небольших масштабах и опирались на очень ограниченные ресурсы, а поэтому имели *незначительный эффект*. Приоритет в получении заказов от правительства не имел большого значения в условиях, когда соответствующие районы не обладали возможностями для выполнения правительственных контрактов, особенно в производстве все более сложного военного оборудования. Кроме того, не делалось различия между районами, где глубокие структурные изменения приводили к долговременным нарушениям, и районами, временно подверженными циклическим или другим кратковременным колебаниям конъюнктуры.

Наступивший в 1958 г. экономический спад *положил конец послевоенному периоду высокой занятости*. Уровень безработицы в указанном году подскочил до 6,8% и не опускался ниже 5% до 1965 г. Высокий средний уровень отражал весьма тяжелое положение во многих регионах страны. В 1958 г. 23 из 150 крупных региональных рынков рабочей силы имели уровень безработицы свыше 10%. По крайней мере в 50 районах он превышал 8% [6]. В 1959 г. Бюро по обеспечению занятости классифицировало 46 крупных центров и 143 менее крупных центра как «районы значительного избытка рабочей силы» [7]. В 17 крупных и в 53 менее крупных центрах безработица в указанном году превышала средний национальный уровень на 50% и более в течение по крайней мере четырех из пяти предшествующих лет, и этим обездоленным местам был присвоен титул «районов с хроническим избытком рабочей силы». Важное значение имело географическое размещение этих центров, которое ярко

² Совокупность антикризисных мер, направленных на государственное регулирование американской экономики, разработанных правительством Рузвельта получила в истории США название «Нового курса», базирующегося на ряде законодательных актов и административных мер, сформировавших новую систему регулирования социально-хозяйственных отношений в рамках капиталистической экономики.

демонстрировало, что такие центры располагались, как правило, группами, а не в одиночку.

Подобная ситуация выдвинула в 60-х гг. проблемы районов экономического бедствия *на передний план политической жизни страны*. В 1961–1965 гг. конгрессом был *принят ряд законов*, ставивших своей целью ликвидацию проблем хронической отсталости и бедности и борьбу с этими явлениями в районах, где они были больше всего заметны. *Наиболее существенными* из этих законов являлись [8]:

- Закон о мерах по подъему экономики отдельных районов 1961 г. (*Certain Regions Economy Boost Act of 1961*), обеспечивавший особый набор средств для оказания помощи общинам в перестройке их экономической базы;
- Закон об общественных работах и развитии экономики 1965 г. (*Public Works and Economic Development Act of 1965*), определивший основные направления помощи районам экономического бедствия;
- Закон об экономическом развитии района Аппалачей 1965 г. (*Appalachian Regional Development Act of 1965*), предусматривающий целевое развитие региона Аппалачских гор, находящегося в состоянии социально-экономической депрессии более 30 лет. Таким образом, если до 60-х гг. региональная политика в США осуществлялась преимущественно на уровне штатов и органов местного управления, что препятствовало согласованию государственных мероприятий регионального характера в масштабах всей страны, то с 1961 г. *произошло перераспределение компетенций* регионального развития в пользу федеральных органов власти.

Законы 1961 и 1965 гг. и выделение районов экономического развития

В соответствии с Законом о мерах по подъему экономики отдельных районов 1961 г. при Министерстве торговли было учреждено Управление по подъему экономики депрессивных районов, в задачу которого входила работа с предпринимателями, местными организациями, властями штатов и федеральными учреждениями с целью оказания помощи установленным районам хронической безработицы и бедности. Этот закон, однако, *не давал* Управлению *права непосредственно решать или влиять на принятие решений о размещении предприятий*. Против его принятия в США выступали как правительства штатов и местная администрация, так и деловые круги. Само федеральное правительство, создавая Управление, несомненно уделяло первостепенное значение развитию местной инициативы, местных программ и капиталовложений, а также учреждению или расширению прибыльных частных предприятий с целью увеличения занятости. Средства федерального правительства *должны были лишь дополнять местные частные и общественные капиталовложения* и в большинстве случаев предоставлялись в виде процентных займов. Управление по подъему экономики имело полномочия определять, какие районы нуждаются в помощи, используя в качестве критериев высокий уровень и затяжной характер безработицы или очень

низкие доходы (последний, критерий был необходим для включения в число названных районов сельских областей). Таким территориям в соответствии с Законом 1961 г. предоставлялись определенные преимущества, но решение о том, воспользоваться ли ими и в какой степени, оставалось за самим районом. Дополнения к списку районов и исключения из него могли быть сделаны в любое время.

По данному Закону новым и расширяющимся предприятиям, связанным с относительно большим риском и расположенным в районах, которые были не в состоянии заручиться финансовой поддержкой из обычных источников, могли быть предоставлены долгосрочные займы под небольшие проценты. Займы, а иногда и безвозмездные ссуды могли также предоставляться на нужды коммунального хозяйства (например, водоснабжение, канализацию, строительство аэропорта), необходимого для привлечения и удержания промышленности. Предоставлялась также техническая помощь, и финансировались за счет средств федерального правительства программы переподготовки рабочих. Чтобы быть включенной в число районов, имеющих право на получение помощи, *каждая территория*, подпадающая под действие указанного Закона, *должна была создать комитет*, представляющий интересы местных влиятельных кругов, дать хозяйственный анализ района и его проблем и подготовить обоснованную программу стимулирования роста экономики, Программу всестороннего экономического развития (далее — ПВЭР). В первый год было выделено 930 таких районов, а к моменту окончания программы в 1965 г. — 1120 (причем они охватывали свыше 1/3 территории страны) [9].

Достигнутые во время действия этого Закона результаты *были незначительными*, и вся система подверглась реорганизации в 1965 г. в соответствии с упомянутым выше Законом об общественных работах и развитии экономики. Тем не менее реализация отдельных мероприятий, предусмотренных ПВЭР, имела положительное значение для социально-экономического развития некоторых районов Северного Центра, Юга и в меньшей мере Запада страны. В то же время результативность реализации многих программ отличалась невысокими показателями, особенно в Средне-Атлантических штатах и Северо-Востоке США. Так или иначе по окончании работы созданные органы нередко распускались, независимо от того, насколько полно и качественно они решили поставленные перед ними задачи по подъему экономики конкретных районов страны.

Тем не менее в ходе выполнения программы был приобретен ценный опыт. В частности, ее реализация показала, что при определенных обстоятельствах довольно небольшие суммы федеральной помощи *могут существенно способствовать восстановлению экономики отсталых районов*. Например, в Пенсильвании в районах Скрантона и Уилкс-Барре — Хейзлтона число безработных снизилось с 29 тыс. в 1961 г. до 15 тыс. в 1965 г. и до 9 тыс. в 1969 г. [2]. Хотя уровень безработицы там был по-прежнему выше среднего, главное, что он неуклонно снижался. В общем, Закон о мерах по подъему экономики районов 1961 г., на наш взгляд, можно ретроспективно рассматривать *в качестве эксперимента*

в области осуществления региональной политики федерального правительства, где было еще много неизвестного.

Опыт Управления экономическим развитием нашел отражение в положениях Закона об общественных работах и экономическом развитии и Закона об экономическом развитии района Аппалачей 1965 г.

Необходимость в более широком региональном подходе, что повлекло бы за собой объединение усилий всех многочисленных административных единиц и даже штатов, была подчеркнута президентом Кеннеди в его оценке проблем района Аппалачей. В 1963 г. была сформирована Региональная комиссия Аппалачей, целью которой являлась подготовка «всесторонней программы действий, направленных на подъем экономики района Аппалачей». Доклад Комиссии в 1964 г. послужил основой для упомянутого выше Закона об экономическом развитии Аппалачей, в ряде положений которого четко прослеживается заинтересованность в создании более реалистичной географической организации социально-экономического развития этого района.

Реализация этого Закона потребовала создать *новый административный орган* – Управление экономическим развитием. За первые три года на общественные работы было израсходовано около 600 млн долл. Это в 6 раз больше, чем за все время действия Закона о мерах по подъему экономики отдельных районов. Причем более 80% было представлено в форме безвозвратных субсидий, хотя раньше на долю безвозвратных субсидий приходилась только 1/3 вложений [9]. Для частных предпринимателей сохранялись долгосрочные займы по низким процентам и гарантии займов для частных сделок. Была увеличена техническая помощь, а специальные субсидии предоставлялись районам, заинтересованным в создании эффективных плановых органов.

Подобная помощь предоставлялась районам с высоким и устойчивым уровнем безработицы, низкими доходами на отдельную семью или сильным оттоком населения вследствие отсутствия возможностей приложения труда. Для того чтобы законно пользоваться поддержкой Управления экономическим развитием, каждый район должен был представить программу всестороннего развития, которая подлежала ежегодной корректировке и последующему целесообразному обновлению. В этом случае территория относилась к районам, нуждающимся в развитии экономики, и созданная комиссия становилась постоянным органом.

Однако наиболее важные изменения *были связаны с географией* – территориальной организацией социально-экономического развития американских районов разного уровня.

Управление экономическим развитием подчеркивало необходимость в планировании и координации действий властей графств и штатов. Важно, что, хотя некоторые проблемы этих территорий могли быть решены на местах, действительное развитие было возможно только при условии планирования на региональной основе с охватом группы графств или даже группы штатов. Территории, нуждавшиеся в подъеме экономики, но обладавшие небольшими ресурсами, могли выиграть от помощи близлежащих районов с большими возможностями для роста.

Таким образом, главной единицей для территориального программирования *становился округ*, состоящий из нескольких графств. Такой округ включал «центр роста», обладающий потенциальными возможностями для подъема экономики и уже являвшийся ядром для развития района в целом. Чтобы помочь образованию округов развития, Управление имело право предоставлять им безвозвратные ссуды и в дальнейшем оплачивать 75% их административных расходов. Округа должны были иметь свои программы всестороннего экономического развития, одобренные штатом или штатами, в которых они расположены, и ежегодно их обновлять. К середине 1970 г. Управление объявило об образовании 137 таких округов. 92 из них разработали свои программы и, таким образом, были официально утверждены [10].

Планирование, проводимое Управлением, предусматривало, что некоторые районы могут оказаться перед лицом общих экономических и социальных проблем, *выходящих за границы штатов и требующих решений на региональном уровне*. Это положение лежало и в основе самостоятельного Закона об экономическом развитии района Аппалачей. Министр торговли имел полномочия на образование с согласия штатов «районов экономического развития», выделяемых на базе общих географических, культурных и экономических проблем. В таких случаях *создавалась региональная комиссия*, возглавляемая лицом, назначенным федеральным правительством, и включающая представителей от каждого штата. Комиссия должна была выработать общую стратегию планирования экономического развития района. Федеральное правительство брало на себя в первые два года все расходы комиссии, а в дальнейшем — 50% этих расходов.

В первый год действия закона были образованы три района экономического развития: Озаркский, Верхних Великих озер и Новая Англия. В следующий год к ним присоединили район Прибрежных равнин и район Четырех Углов (на стыке четырех штатов — Юта, Колорадо, Аризона, Нью-Мексико). Всего, включая Аппалачи, они территориально охватили около 900 графств. При этом не все указанные районы являлись районами, нуждающимися в подъеме экономики в полном смысле этого слова. Включение их в число районов развития тем не менее имело большое значение, т.к. позволяло обеспечивать такие естественные «полюса роста», которые при подходящих условиях могли потянуть за собой более отсталые территории.

Два пункта в докладе комиссии значительно повлияли на прямое распределение федеральных средств. Первый отмечал высокую обеспеченность ресурсами (минеральными, водными, лесными, рекреационными), которые могли бы послужить основой для развития экономики. Второй указывал, что главным препятствием развития экономики долгое время была изоляция района. В результате за период с 1965 по 1971 г. район получил 1 092 млн долл. федеральных денег. Более 75% их пошло на строительство 2 300 миль дорог для развития и 1 000 миль местных дорог; остальное было разделено между строительством медицинских учреждений, восстановлением земель после горных разработок, контролем за эрозией почв, гидрологической съемкой и т.д. [11].

Кроме того, проведение широких исследовательских работ в районах, испытывающих экономические трудности, создание новых органов планирования, разработка программ переподготовки кадров и многие другие проводимые мероприятия, безусловно, дали определенный положительный эффект.

Воздействие федеральных мероприятий в области сельского хозяйства на отдельные районы

Участие федеральных органов американской власти в делах сельского хозяйства имеет давнюю историю, поскольку центральное правительство еще со времени основания республики принимало меры, направленные на оказание помощи сельскохозяйственным районам страны.

Проанализируем в общих чертах мероприятия федеральных властей в 50-х–60-х гг. XX в. в области регионального развития сельского хозяйства и остановимся на истории их влияния на развитие аграрного производства всех девяти районов США. В рассматриваемый период роль федерального правительства в делах сельскохозяйственного сектора экономики США уже была без преувеличения огромна³. Политика федеральных властей являлась поэтому предметом значительных споров. С одной стороны, ее признавали необходимой для разумного воздействия на крупный сектор экономики, а с другой, считали граничащей с «антиамериканской» деятельностью.

Политика искусственного поддержания цен на основные сельскохозяйственные продукты была связана с квотами, основанными на географическом размещении посевных площадей в прошлые годы. Одно из последствий состояло в том, чтобы приостановить возможные изменения в размещении производства этих культур. В качестве примера можно взять производство хлопка в 50-х–60-х гг. XX в. Учитывая чрезвычайно высокий уровень продуктивности на Юго-Западе, перемещение главных центров производства хлопка с Юго-Востока на новые места в то время могло бы происходить быстрее, если бы не политика поддержания цен и ограничения посевных площадей. Политика поддержания цен давала возможность многим мелким производителям хлопка на Юго-Востоке «выжить», в то время как на Западе фермеры должны были ожидать изменения квоты, прежде чем они смогут расширить свои хлопковые плантации. В целом федеральная программа замедлила межрайонные сдвиги в размещении посевов хлопчатника.

В других случаях федеральные мероприятия, напротив, способствовали переменам. Например, в связи с ограничениями площади посевов пшеницы и хлопчатника фермеры должны были производить другие культуры, часто расширяя таким образом ассортимент продукции сельского хозяйства и повышая рентабельность аграрного производства. В этом смысле заслуживает внимания весьма быстрое расширение про-

³ Например, в 1950 г. прямые правительственные выплаты фермерам составили в сумме 283 млн долл., то есть 2% общего чистого дохода владельцев ферм. К 1969 г. прямые выплаты составляли 3,8 млрд долл. – более 1/5 общего чистого дохода фермеров [4].

изводства сорго на зерно. После войны был выведен новый гибридный, высокоурожайный сорт сорго, и, т.к. посевы кормовых культур не ограничивались в районах, где сеяли пшеницу и хлопчатник, быстро возросло производство зернового сорго, что сыграло значительную роль в создании кормовой базы в этих районах. Указанный процесс имел широкое распространение. Однако особую роль для расширения поголовья мясного скота он приобрел на Юге (прежде всего в Техасе) и в других штатах Юго-Западного Центра.

Правительственная политика поддержания цен затрагивала в основном производство некоторых основных культур: кукурузы, пшеницы, хлопка и табака. Следовательно, прямые федеральные платежи распределялись по стране неравномерно и зависели от региональной структуры сельскохозяйственного производства. Наиболее благоприятное в этом отношении положение складывалось в центральных районах. Северо-Западный и Юго-Западный Центры вместе взятые получили в среднем за десятилетний период с 1960 по 1969 гг. свыше 56% общей суммы правительственных дотаций, хотя на них приходилось немногим более 40% товарной продукции сельского хозяйства страны (см. табл. 1).

При этом за предыдущее десятилетие — с 1950 по 1959 гг. — эти показатели составляли соответственно 43,6% и 36,2%. Понятно, что в 60-е гг. еще больше выросло по сравнению с 50-ми гг. значение отношения этих двух показателей, отражающее указанную выше огромную роль федерального правительства в дотировании сельского хозяйства наиболее важных в общенациональном отношении аграрных районов США.

Концентрация производства товарного зерна в Северо-Восточном Центре, а также производства хлопка, зерновых культур и табака в Юго-Восточном Центре объясняет довольно высокую долю правительственных выплат в этих районах во второй половине 60-х гг. Причем в Юго-Восточном Центре эта доля даже превышала его долю в товарной продукции сельского хозяйства страны. Хлопчатник и зерновые культуры выращивались также в Тихоокеанских и Горных штатах, однако эти отрасли были развиты здесь слабее, что нашло отражение в сравнительно небольшом объеме правительственных дотаций. Южно-Атлантические штаты перестали быть крупным производителем хлопка и не являлись важным поставщиком зерна. Получаемые этим районом порядка 6% правительственных сельскохозяйственных дотаций были связаны в основном с табаком⁴. И здесь величина правительственных субсидий в среднем за 60-е гг. оказалась почти в 3,5 раза ниже, чем в 50-е гг. При этом величина отношения субсидий федерального правительства к объему товарной продукции сельского хозяйства, рассчитанная в среднем за соответствующее десятилетие, снизилась почти вдвое. Практически стабильная ситуация наблюдалась в обоих районах Северо-Востока, которые получали незначительную часть общей правительственной помощи фермерам.

⁴ В 1967 г. в нем было произведено 2/3 всего американского табака [12].

Т а б л и ц а 1
Региональные различия отношения товарной продукции сельского хозяйства к правительственным субсидиям фермерам в США за период 50-х–60-х гг. XX в.

Регион	Район	Товарная продукция сельского хозяйства, % от итога по США 1950–1959 гг.	Правительственные субсидии фермерам, % от итога по США 1950–1959 гг.	Отношение 4/3	Товарная продукция сельского хозяйства, % от итога по США 1960–1969 гг.	Правительственные субсидии фермерам, % от итога по США 1960–1969 гг.	Отношение 7/6
Северо-Восток	Новая Англия	1,2	0,2	17	1,4	0,2	14
	Средне-Атлантические штаты	4,1	1,3	32	4,2	1,2	29
Северный Центр	Северо-Восточный Центр	15,2	14,7	97	16,1	14,8	92
	Северо-Западный Центр	23,8	29,8	125	27,9	36,5	131
Юг	Южно-Атлантические штаты	1,4	21,0	98	11,1	6,1	55
	Юго-Восточный Центр	7,1	7,7	108	6,8	7,3	107
	Юго-Западный Центр	12,4	13,8	111	12,5	19,7	158
Запад	Горные штаты	5,4	6,1	113	8,5	8,9	105
	Тихоокеанские штаты	9,4	5,4	57	11,5	5,4	47
В целом по США		100	100	–	100	100	–

Источник: составлено по [13; 14].

Из *таблицы 1* видно, что рассмотренные правительственные мероприятия оказывали различное влияние на конкретные районы страны при стабильно высокой прямой поддержке производства сельскохозяйственной продукции в Юго-Западном и Северо-Западном Центрах и незначительной на Северо-Востоке и в Тихоокеанских штатах.

В конечном счете, региональная сельскохозяйственная политика федерального правительства в 50-е–60-е гг. XX в. была сведена к ассигнованию средств на поддержание цен на агропродукцию в отдельных районах страны. Эта политика обычно осуществлялась Корпорацией товарного кредита, которая или закупала урожай, или предоставляла под него заем (исходя из уровня поддерживаемых цен), в результате чего урожай становился государственной собственностью, если фермер не мог продать свою продукцию по более высокой цене в другом месте. В 50-х гг. это были Северо-Западный, Юго-Западный и Северо-Восточный Центры, а также Южно-Атлантические и Горные штаты. В 60-х гг. из указанного перечня выпали штаты Южно-Атлантического района в связи с изменением конъюнктуры национального и мирового сельскохозяйственного рынков.

* * *

Характерная для периода 50-х–60-х гг. XX в. обеспеченность федерального правительства США необходимыми финансовыми ресурсами обусловила *формирование перераспределительного* (дирижистского) *варианта региональной политики*. В его рамках признавалась возможность и создавалась необходимость смягчения региональных диспропорций в социально-экономическом развитии на основе оптимального перераспределения ресурсов между обеспеченными районами и районами экономического бедствия.

Одной из главных целей в рассматриваемый период было достижение паритета районов США по основным социально-экономическим показателям. Во главу угла, таким образом, ставился принцип социальной справедливости, реализацию которого брало на себя государство. Вытекающая из этого высокая степень централизации и во многом благотворительный характер региональной политики обусловили ее достаточно скромные, по сравнению с заявленными целями, результаты в большинстве районов страны. Тем не менее предпринятые меры позволили федеральному правительству выборочно обеспечить экономический рост и положительную динамику социального развития, прежде всего тех районов страны, экономика которых в указанный период времени находилась в упадке (районов экономического бедствия). Вот почему упор на «центры роста» в деятельности Управления экономического развития мы считаем вполне оправданным, а его опыт полезным для изучения.

Как мы пытались показать, положение с порайонным государственным регулированием сельского хозяйства в США имело в 50-х–60-х гг. XX в. чрезвычайно большое значение в плане регулирования объема сельскохозяйственного производства. При этом последнее не было поставлено под эффективный контроль. В американской научной литературе до сих пор

широко распространено мнение, что региональная сельскохозяйственная политика не должна выходить за рамки старых идей, что она представляет собой «латание» систем мероприятий, предназначенных для разрешения проблем, возникавших в различные времена и для различных районов США, и сомнительна с точки зрения эффективности затрат.

Таким образом, даже при децентрализованной модели федерализма экономические отношения федерального правительства и районов США включали в себя весьма обширный комплекс мер поддержки социально-экономического развития территорий (регионов, районов, штатов).

Можно спорить, какую роль должно играть федеральное правительство и как наилучшим образом разделить полномочия между центром и периферией в вопросах планирования и распределения ресурсов. Однако нет сомнений в том, что опыт федерального правительства США, воспринятый с учетом отечественной специфики, является достойным для разумного применения в реалиях современной России.

Список литературы

1. Павлов Ю.М. Региональная политика капиталистических государств. М.: Наука, 1970. 388 с.
2. Эстолл Р. География Соединенных Штатов Америки: пер. с англ. / под ред. В.М. Гохмана. М.: Прогресс, 1997. 428 с.
3. Половицкая М.Е. Экономические районы США. Запад. М.: Мысль. 1966. 534 с.
4. Смирнягин Л.В. Районы США: портрет современной Америки. М.: Мысль, 1989. 379 с.
5. Половицкая М.Е. Экономические районы США. Юг. М.: Географгиз, 1956. 508 с.
6. Андреева В.М., Гохман В.М., Ковалевский В.П., Половицкая М.Е. Экономические районы США. Север. М.: Географгиз. 1958. 830 с.
7. Зиман Л.Я. Экономические районы США. М.: Географгиз, 1959. 542 с.
8. Text of Creative Commons Attribution-ShareAlike 3.0 Unported License. URL: <https://en.wikipedia.org/wiki/Wikipedia>
9. Карпов Л.Н. Новые районы в экономике развитых капиталистических стран. М.: Мысль, 1972. 304 с.
10. Далин С.А. США: послевоенный государственно-монополистический капитализм. М.: Наука, 1972. 507 с.
11. Джингарадзе В.З. Экономическая история США. М.: Высшая школа, 1973. 159 с.
12. White G., Foscoe E., McKnight T. Regional Geography of the United States. New York. 1977. 408 p.
13. Statistical Abstract of the United States 1953–1974. Wash.: U.S. Government Printing Office, 1953–1974. URL: <https://books.google.ru/books?id=YkXjuVR9iN8C&hl=ru>
14. U.S. Census of Agriculture 1954–1969 / United States. Bureau of the Census, Wash.: U.S. Government Printing Office, 1957–1972. URL: https://books.google.ru/books?id=sgNIAQAIAAJ&hl=ru&source=gbs_navlinks_s

**REGIONAL POLICY OF THE FEDERAL GOVERNMENT USA
IN THE 50s–60s OF THE XX CENTURY**

In domestic studies on foreign experience of regional policy, the American system is often referred to, since the us experience in the sphere of socio-economic relations of the center (Federal government) and regions (districts, States, municipalities) includes measures to support the economic development of backward and depressed territories, and agricultural issues, and even actually economic zoning. In this paper, the authors tried to identify and characterize the interested participation of the us Federal government in the economic and social life of the country's regions during the 50s–60s of the twentieth century. Despite the temporal and spatial features of the territorial and economic organization of American society, characterized by the model of decentralized (competitive) federalism, regional policy in the United States is no less interesting both in theoretical study and in practical terms.

Keywords: state programs for regional development, areas of economic distress, areas of economic development, regional policy, socio-economic development of territories, the Federal government of the United States

JEL: N42, O51, R12, R59

Дата поступления – 03.02.2020 г.

МИНАТ Валерий Николаевич

кандидат географических наук, доцент, доцент кафедры экономики и менеджмента;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования Рязанский государственный агротехнологический университет имени П.А. Костычева / ул. Костычева, д. 1, Рязань, 390034.
e-mail: minat.valera@yandex.ru

МОСТЯЕВ Юрий Николаевич

кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры всеобщей истории и международных отношений;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина / ул. Свободы, д. 46, Рязань, 390000.
e-mail: minat.valera@yandex.ru

MINAT Valery N.

Cand. Sc. (Geography), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Economics and Management;

Federal State Budgetary Educational Institution Higher Education Ryazan State Agrotechnological Institute University named after P.A. Kostychev / 1, Kostycheva Str., Ryazan, 390034.
e-mail: minat.valera@yandex.ru

MOSTAEV Yuri N.

Cand. Sc. (History), Associate Professor, Associate Professor of the Department of General History and International Relations;

Federal State Budgetary Educational Institution Higher Education Ryazan State University named for S. Yesenin / 46, Svobody Str., Ryazan, 390000.
e-mail: minat.valera@yandex.ru

Для цитирования:

Минат В., Мостяев Ю. Региональная политика федерального правительства США в 50-х–60-х гг. XX в. // Федерализм. 2020. № 1. С. 161–174.

Анастасия ВАСИЛЬКИНА

ПАРТНЕРСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В РАЗВИТИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ

Банки, являющиеся важнейшей составляющей финансово-кредитной системы страны, призваны обеспечивать предпосылки для стабильного развития экономики и социальной сферы. Для решения этой задачи они должны быть устойчивыми и конкурентоспособными, своевременно и адекватно реагировать на вызовы и угрозы внешней среды, а также успешно использовать открывающиеся возможности в условиях роста неопределенности. Среди факторов, обеспечивающих устойчивое развитие коммерческого банка, важную роль играют доверительные, надежные взаимоотношения с партнерами и контрагентами. В статье рассмотрены процессы организации взаимодействия и налаживания партнерских отношений между коммерческим банком и его деловыми партнерами, а также механизмы урегулирования противоречий и конфликтов между ними. В качестве объекта исследования взяты региональные банки Республики Мордовии.

Ключевые слова: акционеры, вкладчики, заемщики, коммерческий банк, партнерские отношения, региональные банки, сотрудники, устойчивое развитие

JEL: G20, G21, G34, O16, R10

На результаты деятельности коммерческих банков большое влияние оказывают взаимоотношения с клиентами, акционерами, сотрудниками, инвесторами и органами власти.

Проведенные в последние десятилетия зарубежными учеными [1; 2; 3] фундаментальные и прикладные исследования в области формирования партнерских отношений между субъектами бизнеса, создания стратегических альянсов содержат важные выводы относительно устойчивого и эффективного функционирования как производственных компаний, так и финансово-кредитных организаций. Данная проблематика представляет интерес и для российских исследователей, о чем свидетельствует рост публикаций по этой теме в научных изданиях и периодике [4; 5; 6].

Содержание любой системы, в т.ч. банковской, раскрывается в процессе ее функционирования (действия), что позволяет обнаружить и оценить ее внутренний потенциал. При этом мобилизация и эффектив-

ность использования этого внутреннего потенциала зависят от действий заинтересованных субъектов. В современных условиях, устойчивое развитие банков напрямую зависит от их адаптации к новым реалиям, их клиентоориентированности. Банки имеют отличный от других организаций характер, формы и способы взаимодействия групп влияния, что достаточно подробно показано, в частности в работах Б. Кинга [7] и Р. Левина [8].

Совместимость действий субъектов базируется на принципе дуальности. Данный принцип предусматривает, что взаимодействие субъектов должно рассматриваться одновременно *и как средство, и как результат практики*, которую они организуют. При этом сами субъекты в свою очередь рассматриваются с той точки зрения, что их свойства и результаты деятельности являются продуктами взаимодействия и одновременно ресурсами для построения соответствующей системы. Например, применительно к коммерческому банку использование принципа дуальности можно представить на основе совместимости действий владельцев капитала (акционеров), руководителей и менеджеров банка. Взаимодействие данных субъектов служит средством, с помощью которого менеджмент банка, используя свои компетенции в сфере управления (постановки целей и задач, разработки стратегии, бизнес-модели, механизмов управления), мобилизует капитал акционеров и других юридических и физических лиц, обеспечивая его эффективное использование в их интересах. Результаты взаимодействия в виде полученной прибыли, ее капитализации, а также приобретенных в процессе совместного решения проблем компетенций могут служить ресурсом для постановки новых целей и задач. Аналогично с позиции принципа дуальности можно рассматривать взаимодействие других сторон (правления банка и сотрудников, банка и заемщиков или кредиторов) и тем самым находить более эффективные для всех сторон формы урегулирования противоречий и конфликтов между ними.

На реализацию принципа дуальности в банковской сфере значительное влияние оказывает состояние внешней среды. Ее характер определяется соотношением статических и динамических сил. В периоды, когда доминируют статические силы (относительная стабильность политической ситуации в РФ и в мире; отсутствие существенных изменений на рынках (нефти и газа, потребительском, капитала, труда и других); устойчивость законодательной базы в области регулирования финансово-кредитных отношений; стабильность политики ЦБ РФ и международных финансово-кредитных институтов; доступность межбанковских кредитов; предсказуемость поведения потребителей банковских услуг, акционеров, налоговых и других регулирующих органов, органов власти; длительные, устойчивые связи с партнерами; развитость рынка ценных бумаг; достаточность капитала и ликвидности; устойчивость пассивов и активов банка; стабильность кадрового состава и прочее), как вся банковская система, так и ее отдельные субъекты находятся в устойчивом состоянии и ведут себя относительно независимо друг от друга. Статические силы приводят к выравниванию экономических и социальных процессов, их упорядочению. Они рассматриваются

с позиции стремления системы и ее элементов к равновесному, устойчивому состоянию. Это касается и системы взаимоотношений банка с его партнерами, которые должны быть выстроены таким образом, чтобы обеспечивать и реализацию их интересов, и устойчивое развитие коммерческого банка. Переход же экономической системы в неравновесное (динамическое) состояние побуждает субъектов к стремлению *установления устойчивых взаимоотношений* [6, с. 40–41].

Современная бизнес-среда, несмотря на высокую степень динамизма, характеризуется неопределенностью, а значит по своей сути *нелинейна*. А это, в свою очередь, требует поиска новых форм организации деятельности и взаимодействия субъектов финансово-кредитной сферы. Они должны отвечать требованиям обеспечения большей степени свободы, гибкости, интенсивного обмена информацией, ресурсами и компетенциями. В связи с этим банки, как и другие бизнес-структуры, должны быть ориентированы на установление партнерских отношений как с внешними субъектами, группами влияния, контрагентами, так и со своими сотрудниками. Формирование и управление этими отношениями должно осуществляться руководством банка с позиций системного подхода, позволяющего не только учитывать интересы каждой заинтересованной стороны, но и своевременно и адекватно урегулировать возникающие между ними противоречия и конфликты.

Результаты исследования

Значительные изменения, произошедшие во внешней среде в последнее десятилетие, такие как неэффективная макроэкономическая политика, быстрое изменение конъюнктуры рынков товаров и услуг, негативные изменения в финансовой системе, неравномерность экономического развития отдельных регионов, рост социальной напряженности и другие, существенно повлияли на состояние банковской системы России, ее структур, а также на механизмы взаимодействия ее субъектов между собой и с внешними контрагентами (инвесторами, клиентами, поставщиками *IT* и других товаров и услуг, страховыми компаниями, ассоциациями коммерческих банков и другими).

Банковская система России в настоящее время, по оценке экспертов, находится в состоянии *квазиравновесия*. За период с 2016 по 2019 г. Центральный Банк аннулировал 245 лицензий на осуществление банковской деятельности, что составляет 33% от количества действовавших лицензий на 01.01.2016 г. С 2015 по 2017 г. совокупные активы банковской системы находились в состоянии стагнации. Только в 2018 г. наблюдался их прирост на 10,5% к уровню предыдущего года за счет роста объема ссудной задолженности по кредитам нефинансовых организаций и физических лиц, а также вложений в долговые ценные бумаги.

Кредитный портфель нефинансовых организаций РФ находился в состоянии перманентной стагнации: только в 2018 г. объем кредитов вырос на 10,5%, достигнув уровня 2015 г. Однако по-прежнему уровень кредитной активности населения остается низким. Об этом, в частности, говорит сравнение с западными странами.

Так, по данным Евростата, в 2017 г. отношение объема долговых обязательств домохозяйств к ВВП в Великобритании составляло 85%, в Финляндии – 66%, в Бельгии – 60%. В России же, этот показатель составил всего 13%, что ниже, чем в Венгрии и Румынии [9].

В прямой корреляции с общероссийскими тенденциями в банковской сфере находятся и процессы, наблюдаемые в регионах.

Находясь в системе, регулируемой Центральным Банком, и являясь субъектами в ее структуре, региональные банки обладают определенной автономностью, самостоятельностью, целостностью, относительной свободой выбора и самостоятельного принятия решений. Они активно сотрудничают с региональными клиентами, контрагентами и органами власти. Сфера их деятельности в значительной мере ограничивается территорией расположения. «Региональный» акцент в организации банком своей деятельности, безусловно, с одной стороны, позволяет сохранять или усиливать его позиции на рынке банковских услуг региона, а с другой – сужает границы его возможностей в области активизации деятельности за счет совместного использования ресурсов и компетенций внешних деловых партнеров.

Объектом нашего исследования выступили региональные банки Республики Мордовия: АККСБ «КС БАНК» (ПАО), АКБ «Актив Банк» (ПАО), МПСБ (ПАО), основанные в 90-х гг. XX в. Основную конкуренцию им составляют филиалы федеральных банков, длительное время работающие на территории Республики Мордовии: Мордовское отделение № 8589 ПАО Сбербанка России, Мордовский региональный филиал АО «Россельхозбанк», Саранский филиал Банка «Возрождение» (ПАО).

Несмотря на высокую конкуренцию со стороны федеральных кредитных организаций, региональные банки доказывают свою необходимость и значимость для экономического развития, социальной и финансовой стабильности региона. Аккумулируя средства населения и организаций, они заняли соответствующие ниши, обслуживая население, малый и средний бизнес, а также ведущие предприятия Республики Мордовии. Конкурентным преимуществом региональных банков является так называемое «знание клиента в лицо», получение информации о клиенте за счет более тесного взаимодействия, знание местной специфики и меняющихся трендов, что дает возможность последовательно реализовывать принцип клиентоориентированности за счет быстрой адаптации к интересам региональных клиентов и оперативности в решении их задач. Нахождение с партнерами в одной бизнес-среде продолжительное время позволяет обмениваться опытом, видением тех или иных проблем с точки зрения своей сферы бизнеса, а также налаживать тесные межличностные отношения, повышать уровень доверия.

В настоящее время фокус принятия эффективных решений в банковской системе, как и в других сферах бизнеса, все больше смещается на клиентов, поведение которых становится непредсказуемым в условиях роста конкуренции и широкого выбора продуктов и услуг, предлагаемых не только банками, но и другими финансовыми организациями. Это побуждает коммерческие банки к поиску новых способов повышения предоставляемой ценности клиентам не только в виде продуктов и ус-

луг, но и взаимоотношений с банком. Поэтому *банки позиционируют себя в качестве клиентоориентированной организации*, разрабатывают и реализуют программы лояльности в целях установления долгосрочных отношений с клиентами. Высокая доля лояльных к банку клиентов позволяет ему достигать более высоких финансовых результатов (прибыли, рентабельности, капитализации и роста стоимости компании), что является важным фактором устойчивого развития.

В 2018 г. АККСБ «КС БАНК» (ПАО) обслужил более 3,7 тыс. корпоративных клиентов и 446 тыс. физических лиц, АКБ «Актив Банк» (ПАО) – 17 633 клиентов, а АКБ «МПСБ» (ПАО) – 9 360 клиентов. Региональные банки, расположенные на территории Республики Мордовии, не только оказывают определенный спектр стандартных банковских услуг, но и способствуют реализации социальных проектов в регионе.

Так, АККСБ «КС БАНК» (ПАО) совместно с АО «НСПК» реализует в г. Саранске проект «Единая социальная электронная карта» (ЕСЭК), совмещенный с приложением по контролю учета доступа в учебные заведения и с транспортным приложением. За 2018 г. банк выпустил свыше 50 тыс. социальных карт. Помимо этого, региональные банки регулярно участвуют в проектах, связанных с благотворительными мероприятиями.

Региональные банки заинтересованы в длительных партнерских отношениях с клиентами. Однако решение коммерческим банком проблемы формирования лояльной клиентской базы осложняется противоречивостью интересов между двумя основными категориями клиентов: вкладчиками и заемщиками. Вкладчиками банков являются физические и юридические лица. Вступая во взаимоотношения с банком, они заинтересованы в высоких процентных ставках по депозитам при минимальных сроках размещения своих средств. В то же время заемщики банка в качестве важнейших признаков кредитного продукта рассматривают доступность кредита, скорость и упрощенную процедуру оформления документов, низкие требования (вплоть до полного их отсутствия) к обеспечению, низкие процентные ставки и длительные сроки заимствования. Для банка качество кредита прежде всего определяется гарантированной возвратностью, что, как правило, исключает быстрые процедуры рассмотрения заявок и выдачи кредитов, а также их полную или частичную необеспеченность [4].

Следовательно, банк должен осуществлять свою финансово-кредитную деятельность с учетом экономических интересов всех заинтересованных сторон. Его регулирующая роль должна отражаться в разработке разумной экономической политики и адекватных ей *механизмов обеспечения сбалансированности интересов партнеров* не только в текущий период времени, но и в долгосрочной перспективе. Банк не должен допускать доминирования интересов одних партнеров и контрагентов над другими. Например, доминирование интересов вкладчиков, заинтересованных в высоких процентных ставках, может привести к снижению маржи по кредитным операциям. Кроме того, наличие на балансе «дорогих» пассивов вынудит банк работать в зоне высоких рисков, возникающих при осуществлении активных операций.

На устойчивое развитие коммерческого банка прежде всего оказывает влияние сбалансированность ресурсной базы с активными операциями.

Осуществляя кредитную деятельность, региональные коммерческие банки Республики Мордовии в большей степени перераспределяют аккумулированные средства физических лиц. На 01.01.2019 г. доля вкладов физических лиц, в т.ч. индивидуальных предпринимателей, к активам достигла 80% у АККСБ «КС БАНК» (ПАО), 75% – у АКБ «Актив Банк» (ПАО), 71% – у АКБ «МПСБ» (ПАО). Таким образом, *устойчивость региональных банков во многом зависит от поведения вкладчиков*. В данном сегменте банковского рынка клиенты, как правило, демонстрируют консервативное поведение, поскольку проценты по вкладам в различных банках отличаются незначительно.

Объем банковских вкладов физических лиц по Республике Мордовии увеличился с 2015 по 2018 гг. с 52 291 млн руб. до 69 549 млн руб., т.е. на 33%. Вклады физических лиц в среднем растут на 10% в год (см. табл. 1). Данный рост обеспечен в основном притоком вкладов в филиалы и офисы федеральных банков, прежде всего Сбербанка России. На его долю приходится более 50% вкладов физических лиц при более низких процентных ставках.

Т а б л и ц а 1

Динамика вкладов физических лиц в Республике Мордовии за 2015–2018 гг.

Показатель	Годы				Рост 2018 г. к 2015 г., %
	2015	2016	2017	2018	
Вклады физических лиц по РМ, млн руб., из них:	52 291	58 057	63 573	69 549	133,00
Темп роста, %	119,25	111,03	109,50	109,40	
АКБ «Актив Банк» (ОАО), млн руб.	4 401	5 346	5 043	5 023	114,13
АККСБ «КС БАНК» (ОАО), млн руб.	8 564	9 314	9 855	9 100	106,26
АКБ «МПСБ» (ОАО), млн руб.	2 917	2 563	2 490	2 388	81,86
Итого вкладов физических лиц в региональных банках в РМ, млн руб.	15 882	17 223	17 388	16 511	103,96
Итого вклады физических лиц в прочих банках в РМ, млн руб.	36 409	40 834	46 185	53 038	145,67
Доля региональных банков во вкладах физических лиц по РМ, %	30,37	29,67	27,35	23,74	78,16

Источник: рассчитано автором по [10; 11].

На протяжении рассматриваемого периода объем вкладов в региональных банках Республики Мордовии находится в *устойчивой стагнации*. В первую очередь это вызвано сжатием объемов кредитования, высвобождением ликвидности, что при существующих объемах платных пассивов снижает маржу. Поэтому региональные бан-

ки стремятся избавиться от излишних платных пассивов снижением ставки по депозитам.

К доминированию интересов заемщиков может привести снижение ключевой ставки и рост конкуренции на рынке банковских услуг в сегменте кредитования. В целях повышения лояльности клиентов банк может снизить проценты по кредитам, а также требования к их обеспеченности. Это, в свою очередь, может привести к росту риска невозврата кредитов, снижению качества кредитного портфеля банка. Такие решения могут отрицательно отразиться на показателях эффективности коммерческого банка. Поскольку кредиты и прочие ссуды занимают в активах региональных банков Республики Мордовии более 70%, неумелое управление кредитным портфелем может привести банк к финансовой несостоятельности. Следовательно, банк должен уделять особое внимание сбалансированности процентной политики по пассивным и активным операциям с позиции приоритетности реализуемых стратегических целей.

Данные *таблицы 2* свидетельствуют о том, что кредитный рынок Республики Мордовии за период с 2015 по 2018 г. демонстрировал *отсутствие устойчивого развития*. Несмотря на прирост ссудной задолженности по кредитам нефинансовых организаций в 2018 г. в 7%, кредитный портфель нефинансовых организаций не превысил значение 2016 г. в 100 797 млн руб. и по состоянию на 01.01.2019 г. составил 98 021 млн руб. Такая тенденция свидетельствует о том, что предприятия вынуждены прибегать к займам не с целью развития бизнеса и реализации новых проектов, а для поддержания текущей деятельности.

Т а б л и ц а 2

Динамика объема кредитов нефинансовых организаций в рублях и иностранной валюте по Республике Мордовии за 2015–2018 гг.

Показатель	Годы				Рост 2018 г. к 2015 г., %
	2015	2016	2017	2018	
Кредиты, предоставленные нефинансовым организациям по РМ, млн руб., из них:	84 784	100 797	91 546	98 021	115,61
Темп роста, %	90,09	118,89	90,82	107,07	
АКБ «Актив Банк» (ПАО), млн руб.	5 360	6 274	6 103	5 897	110,03
АККСБ «КС БАНК» (ПАО), млн руб.	5 689	5 988	4 837	4 858	85,39
АКБ «МПСБ» (ПАО), млн руб.	2 577	2 203	2 178	2 139	83,00
Совокупный кредитный портфель нефинансовых организаций региональных банков	13 626	14 465	13 118	12 894	94,63
Совокупный кредитный портфель нефинансовых организаций прочих банков, млн руб.	71 158	86 332	78 428	85 127	119,63
Доля региональных банков в совокупном кредитном портфеле нефинансовых организаций Республики Мордовии, %	16,07	14,35	14,33	13,15	81,85

Источник: рассчитано автором по [10; 11].

Доля региональных банков в совокупном кредитном портфеле снизилась с 16,07% в 2015 г. до 13,15% в 2018 г. как за счет роста доли прочих банков в совокупном кредитном портфеле, так и за счет снижения объемов кредитования региональными банками. Основными конкурентами региональных банков являются филиалы федеральных банков: ПАО «Сбербанк России», АО «Россельхозбанк», Банк «Возрождение» (ПАО), на долю которых по экспертным оценкам приходится до 70% кредитов нефинансовым организациям.

Субъектами кредитования региональных банков являются организации всех отраслей экономики и социальной сферы. При этом два из трех региональных банка Республики Мордовии в качестве приоритетных направлений своей деятельности считают работу с предприятиями малого и среднего бизнеса. На долю региональных банков приходится четвертая часть кредитов, выданных субъектам малого и среднего предпринимательства в Республике Мордовии, что примерно на 10% больше доли региональных банков в совокупном портфеле кредитов нефинансовым организациям. Лидером по работе в данной сфере является АККСБ «КС БАНК» (ПАО), доля кредитов которого, предоставленных субъектам малого и среднего предпринимательства, в его совокупном кредитном портфеле на 01.01.2018 г. достигла 89%.

Безусловным лидером среди региональных банков в сегменте кредитования физических лиц также является АККСБ «КС БАНК» (ОАО), на долю которого на 01.01.2019 г. приходилось около 82% совокупного кредитного портфеля физических лиц региональных банков Республики Мордовии.

В структуре кредитования физических лиц *активно растет только ипотечный сегмент*, что обусловлено функционированием программы государственной поддержки молодым семьям. Прочие виды потребительского кредитования сокращаются, хотя темпы их падения снижаются.

Помимо влияния на бизнес-стратегию банка интересов вкладчиков и заемщиков, значительное влияние на деятельность банка оказывают пересекающиеся интересы внутри банка учредителей, сотрудников и высшего руководства. Экономические интересы акционеров заключаются в получении дохода по акциям в долгосрочной перспективе. Основным доход для них — дивиденды. Дивиденды выплачиваются в соответствии с принятой банком дивидендной политикой или политикой формирования и использования прибыли [4, с. 136]. По мнению Ю.Н. Буланова, второй подход является более обоснованным, т.к. ориентирует банк на устойчивое развитие. Неудовлетворенность акционеров доходностью акций может быть причиной конфликтной ситуации и привести к смене исполнительных органов банка или внесению изменений в дивидендную политику.

Экономические интересы сотрудников и (или) исполнительных органов банка, как правило, не являются доминирующими, т.к. процессы формирования и расходования фонда оплаты труда контролируются советом директоров или правлением банка. Конфликтные ситуации мо-

гут возникать за долю бонусов по итогам работы за год. В то же время вероятны ситуации доминирования интересов исполнительных органов, не всегда подкрепленные запланированными результатами деятельности банка. Это, безусловно, негативно воспринимается сотрудниками, акционерами, контрагентами банка и обществом в целом.

Несовпадение интересов внутри самого банка между различными группами влияния (сотрудники, руководители структурных подразделений, правление) также приводит к противоречиям и конфликтам. Подобные противоречия чаще всего возникают в связи с повышением суммы прибыли, направляемой на выплату дивидендов в ущерб роста фонда заработной платы сотрудников. Следовательно, руководство должно увязывать дивидендную политику с политикой формирования фонда заработной платы и социальных выплат. Обе эти политики должны базироваться на *принципах прозрачности, понятности и справедливости*, что должно найти отражение в системе показателей, характеризующих результаты работы банка, структурного подразделения и конкретных категорий сотрудников.

Еще одна область противоречий в банке кроется во *взаимосвязи доходности, ликвидности и уровня риска*. В максимальной доходности банковских услуг и операций заинтересованы прежде всего внутренние группы влияния. В максимальной ликвидности банковских активов и минимизации рисков заинтересованы как внутренние, так и внешние группы влияния. Увязка этих интересов является прерогативой правления банка, которое разрабатывает внутренние правила и регламенты, руководствуясь нормативными актами Банка России. Правление банка должно совместно с заинтересованными сторонами находить взаимоприемлемые решения в условиях конкретных ситуаций, а также разрабатывать внутренние регламенты работы для стандартных ситуаций и бизнес-процессов.

Важным фактором, оказывающим влияние на устойчивое развитие банка, являются также ценностные установки руководителей и сотрудников, отношения между людьми как в банке, так и за его пределами (с клиентами, конкурентами, инвесторами, органами власти). Это одна из наиболее сложных задач, т.к. она связана с изменениями мышления и организационной культуры. Ценности становятся общими только тогда, когда люди делают их своими принципами. Следовательно, чем более сильной культурой будет обладать банк, тем он будет более устойчивым.

Таким образом, отметим, что, региональные коммерческие банки Республики Мордовии, являясь структурными элементами банковской системы страны и функционируя в едином правовом поле с другими элементами системы, в своей текущей деятельности испытывают влияние общероссийских макроэкономических тенденций. Основные процессы, протекающие на банковском рынке, такие как снижение прироста объема вкладов, стагнация на рынке кредитования нефинансовых организаций, рост ипотечного кредитования физических лиц, находят в той или иной степени свое отражение в тенденциях развития регионального банковского сектора. Как и большинство российских региональ-

ных банков, региональные коммерческие банки Республики Мордовии непосредственного заинтересованы в долгосрочном экономическом развитии своего региона, сохранении партнерских отношений с клиентами, бизнес-структурами, органами власти и общественностью.

Список литературы

1. Грив Г., Роули Т., Шипилов А. Преимущество сетей. Как извлечь максимальную пользу из альянсов и партнерских отношений / пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2014. 259 с.
2. Friedman A., Miles S. Stakeholders: Theory and Practice. Oxford: Oxford University Press, 2006.
3. Gibson K. The Moral Basis of Stakeholders Theory // Journal of Business Ethics. 2000. Vol. 26. N 3. P. 245–257.
4. Буланов Ю.Н. Стратегия сбалансированного устойчивого развития акционерного банка: от теории к практике / под общ. ред. Н.В. Фадейкиной. М.: 2015. 416 с.
5. Semenova N.N., Ivanova I.A., Gribanov A.V. Assessment of External Factors Influence on Commercial Bank Deposit Policy Formation Based on Dynamic Modeling // Espacios. 2019. Vol. 40. N 13. С. 29–30.
6. Неретина Е.А. Управление социальными процессами. Саранск: Красный октябрь, 1999. 192 с.
7. Кинг Б. Банк 3.0. Почему сегодня банк — это не то, куда вы ходите, а то, что вы делаете. М.: Олимп-Бизнес. 2014. 520 с.
8. Levine R. The Corporate Governance of Banks: A Concise Discussion of Concepts and Evidence. Washington: World Bank, 2004. 20 p.
9. Ивантер А., Селянин С. На дне // Эксперт. 2016. № 37. С. 60–67.
10. Региональный раздел Банка России. URL: <https://www.cbr.ru/region/> (дата обращения 15.10.2019).
11. ООО «Интерфакс-ЦРКИ». URL: <http://www.e-disclosure.ru/poisk-pokompaniyam> (дата обращения 15.10.2019).

PARTNERSHIP RELATIONS IN THE DEVELOPMENT OF REGIONAL COMMERCIAL BANKS

Banks, which are the most important component of the country's financial and credit system, are called upon to provide the prerequisites for the sustainable development of the economy and the social sphere. To solve this problem, they must be stable and competitive, promptly and adequately respond to the challenges and threats of the external environment, and also successfully use the opportunities that open in the face of growing uncertainty. Among the factors ensuring sustainable development of a commercial bank, an important role is played by trustful, reliable relationships with partners and counterparties. In this regard, the article discusses the processes of organizing interaction and building partnerships between a commercial bank and its business partners, as well as resolving contradictions and conflicts between them. The regional banks of the Republic of Mordovia were taken as an object of study.

Keywords: borrowers, commercial bank, employees, investors, partnerships, regional banks, shareholders, sustainable development

JEL: G20, G21, G34, O16, R10

Дата поступления — 14.11. 2019 г.

ВАСИЛЬКИНА Анастасия Александровна

соискатель кафедры финансов и кредита;
ФГБОУВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева» / ул. Большевистская, д. 68,
г. Саранск, 430005.
e-mail: vasilkina_aa@outlook.com

VASILKINA Anastasia A.

Aspirant of Department of Finance and Credit;
FSBIHE «National Research Ogarev Mordovia State University» / 68,
Bolshevistskaya Str., Saransk, 430005.
e-mail: vasilkina_aa@outlook.com

Для цитирования:

Василькина А. Партнерские отношения в развитии региональных коммерческих банков // Федерализм. 2020. № 1. С. 175–185.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-1-186-197>

Марина ДУДАЕВА

БЕЛЬГИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: УГРОЗЫ ЦЕЛОСТНОСТИ*

В эпоху глобализации демократические, экономически благополучные страны все чаще сталкиваются с проблемой сохранения территориальной целостности. Стремление к обретению независимости, обособлению, самоидентификации является защитной реакцией на стремительные интеграционные процессы, которые приводят к активизации миграционных потоков, размыванию национальной идентичности. Одним из эффективных способов противостояния подобным деструктивным процессам в полиэтнических и поликонфессиональных государствах является формирование федеративной формы государственного устройства. Однако сама природа федерализма зачастую содержит в себе ряд угроз, приводящих к разрушению территориальной целостности. В данной статье проводится анализ становления и развития процесса федерализации на примере Бельгии с целью выявления угроз и рисков развития федерализма. Приводятся основные центробежные и центростремительные силы, стимулирующие развитие противоречий в бельгийском обществе. Автор приходит к выводу, что в настоящее время ключевым фактором возникновения кризиса бельгийского федерализма является наличие значительных экономических диспропорций между регионами. Предлагается внедрить особые экономические зоны для привлечения инвестиционных потоков в регионы с учетом их особенностей, а также реформировать существующую модель федерализма, основанную на конкуренции регионов, в федерализм, нацеленный на стимулирование регионов, лингвистических общин и институтов федеральных и местных органов власти к сотрудничеству.

Ключевые слова: Бельгия, сепаратизм, федерализм, экономические диспропорции, этнолингвистический конфликт

JEL: R58

Федерализм является комплексной и динамичной моделью организации государственной власти, которая позволяет учитывать территориальную специфику государства, создает инструменты, отвечающие интересам этнических, религиозных, лингвистических общностей, создает институциональную основу социально-экономического развития субъектов федерации. Будучи многоконфессиональным и многонациональным госу-

* Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного при финансовой поддержке РФФИ и АНО ЭИСИ в рамках научного проекта № 19-011-32143.

дарством, Россия на протяжении многих веков сталкивается с многочисленными проблемами, так или иначе касающимися ее территориальной целостности. Для более глубокого осмысления природы федерализма и анализа основных угроз, заложенных в его природу, полезным будет изучение и анализ опыта зарубежных федеративных государств.

Бельгия является одним из ярких примеров государственного образования федеративного типа, объединяющего на паритетных началах «национальные сообщества» и «регионы». Особенность бельгийского федерализма состоит в том, что субъектами федерации наряду с регионами (Фландрия, Валлония, столичный регион – Брюссель) являются лингвистические сообщества (нидерландоязычное, франкоязычное и германоязычное). При такой федеративной модели сообщества являются носителями национально-культурной автономии, тогда как регионы – воплощением идеи территориальной автономии.

Формирование подобной федеративной модели привело к возникновению сегментированных линий раскола политической конъюнктуры – религиозной, социально-экономической и лингвистической, что, в свою очередь, способствовало созданию децентрализованной модели государства, основанной на принципе этнического и лингвистического плюрализма [1, с. 180].

Латентные факторы бельгийского раскола: ретроспектива

Причины подобного раскола уходят корнями в историю образования Бельгийского государства. На момент возникновения в 1831 г. Бельгия представляла собой унитарное государство с некоторыми элементами децентрализации, объединяющее на своей территории фламандское и франкоговорящее сообщества [2, с. 118]. Вскоре подобная государственная модель стала дестабилизирующим фактором в развитии бельгийской государственности. Господство французского языка в сфере управления стало носить дискриминационный характер, что впоследствии привело к требованиям фламандцев предоставить им большую лингвистическую и культурную автономию.

Большинство ученых сходятся во мнении, что основные причины кризиса федерализма в Бельгии коренятся в культурных, религиозных, этнических, языковых, а также законодательных различиях регионов. Однако при проведении ретроспективного анализа очевидно, что ключевым фактором являются экономические диспропорции регионов.

Так, по справедливому замечанию С.Д. Валентя, «определяющее для развития федеративных отношений значение имеет не нормативно-правовая, а социально-экономическая компонента» [3, с. 34]. Можно добавить, что этническая, лингвистическая и религиозная составляющие также уходят на второй план при отсутствии социально-экономического потенциала у субъекта федерации либо при наличии значительных диспропорций в экономическом развитии регионов.

Опыт Бельгии показывает, что с момента образования данного государства и до Второй мировой войны ведущую роль в экономической жизни бельгийского общества играла Валлония. Данный регион

специализировался главным образом на добыче угля, производстве стали, строительстве железных дорог. Фландрия отставала от Валлонии по многим секторам экономики и являлась дотационным регионом.

С 1960-х гг. роль Фландрии в экономическом развитии страны претерпела существенные изменения. Во время второй промышленной революции фламандцы усилили свои позиции в развитии нефтяной промышленности, автомобилестроении, строительстве дорог, в результате чего Фландрия сумела наиболее успешно реализовать экономическую модернизацию. Так, по мнению профессора П.И. Савицкого, «наибольшую остроту он [национальный вопрос] начал приобретать с конца 1950-х гг. в связи с тремя главными обстоятельствами – деградацией экономики Валлонии, ... ускоренной индустриализацией Фландрии в 60-х годах, ... и наконец, в связи с опережающим ростом численности фламандцев в стране» [4, с. 57]. Подобный рост экономических показателей способствовал усилению влияния Фландрии, в т.ч. и в политической жизни общества.

Эволюция процесса федерализации в Бельгии

В академическом сообществе за точку отсчета процесса федерализации Бельгии принято брать 1962 г. – год принятия Закона о фиксации лингвистической границы [5]. Именно этот закон перевел национальный вопрос из социальной плоскости в юридическую. С этого момента Бельгия начала мирный процесс федерализации путем *поэтапного реформирования государства*.

Особенностью процесса федерализации Бельгии явилось постепенное расширение автономии сообществ и регионов. Первый этап реформ, реализованный 24 декабря 1970 г., заключался в пересмотре Конституции. В ходе данной реформы был введен паритетный принцип формирования совета министров (равное количество министров, принадлежащих к нидерландоговорящей и франкоговорящей частям населения). Бельгия *de iure* была разделена на три культурно-языковые зоны: французскую, фламандскую и немецкоязычную. К тому же были юридически оформлены регионы Бельгии: Валлония, Фландрия и столичный регион – Брюссель. На первом этапе реформ процесс регионализации остался *лишь политическим намерением* [6, с. 51].

Второй этап реформ характеризовался *расширением автономии регионов*, особенно в экономической и социокультурной плоскостях. Данный процесс сопровождался активным формированием региональных органов (в т.ч., арбитражного суда), определением сферы их компетенции и порядка формирования и функционирования. Данный этап реформирования охватывает период с 1970 г. по 1980 г.

Основная цель третьего этапа реформ заключалась в *расширении компетенции регионов и национальных сообществ*. К ведению сообществ перешли вопросы образования и научных исследований, а также международное культурное сотрудничество. Компетенции регионов также расширились, к ним перешли вопросы, связанные с общественными работами и общественным транспортом. В ходе данного этапа реформ особый статус получил столичный регион – Брюссель,

в котором были сформированы специальные выборные органы, обладающие соответствующей компетенцией.

Четвертый этап характеризуется принятием нормативно-правовых актов, предусматривающих *прямые выборы в региональные парламенты*. Компетенция регионов увеличилась в таких сферах как сельское хозяйство, внешняя торговля, наука. В ходе поэтапного мирного реформирования, сопровождавшегося к тому же процессом регионализации, Бельгия *de iure* трансформировалась из унитарного государства в федерацию в 1993 г.

Центробежные и центростремительные силы: современные реалии

Для оценки перспектив развития современной бельгийской политической конъюнктуры необходимо учитывать как центробежные, так и центростремительные силы. К центробежным факторам в первую очередь относятся экономические диспропорции регионов. Согласно данным Организации экономического сотрудничества и развития Бельгия занимает 11 место в списке стран с самыми высокими региональными диспропорциями по уровню ВВП на душу населения [7]. Так, региональный разрыв в ВВП на душу населения в долл. США на 2016 г. составляет 39 762: самый высокий показатель в Брюсселе (69 614), самый низкий — в Валлонии (29 852) (см. рис. 1).

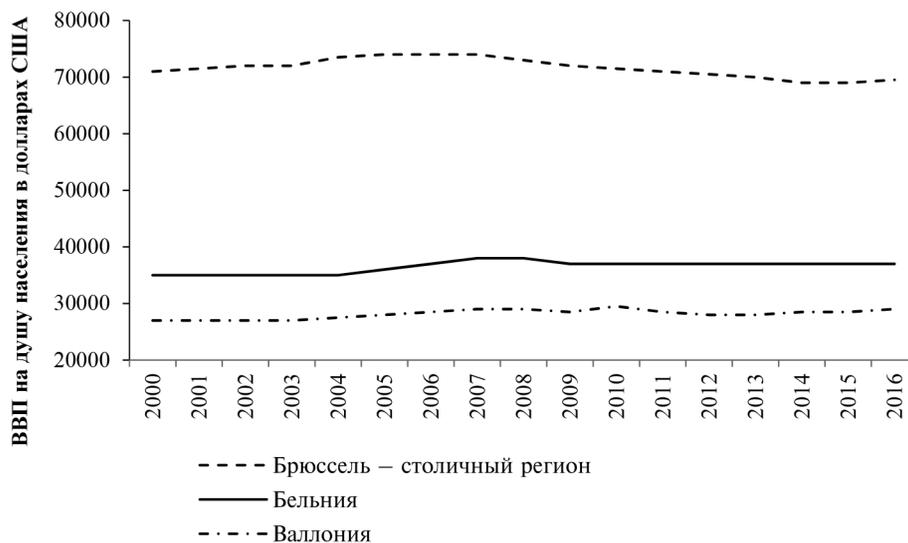


Рис. 1. Региональные диспропорции по уровню ВВП на душу населения, 2000–2016 гг.

Источник: составлено по [8].

Ниже представлен график производительности труда в регионах Бельгии (произведенный ВВП на одного занятого в год с учетом паритета покупательной способности) на период с 2003 по 2016 г. (см. рис. 2).

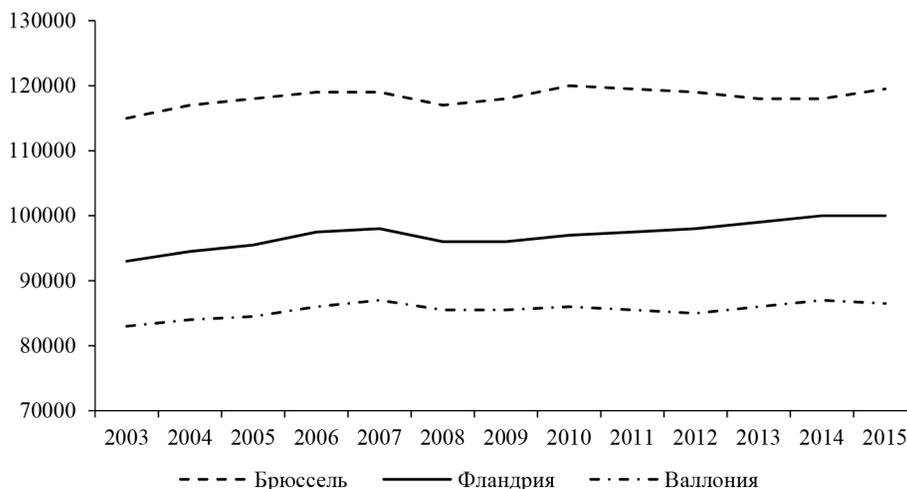


Рис. 2. График производительности труда в регионах Бельгии, 2003–2015 гг.
 Источник: составлено по [8].

На период с 2003 г. по 2016 г. самый высокий уровень производительности и самый низкий уровень роста производительности наблюдался в Брюссельском столичном регионе, годовой прирост которого составлял +0,6%. По уровню роста производительности труда лидировала Фландрия, ежегодный прирост был равен +0,7%. Самый низкий уровень производительности у Валлонии, он составляет +0,3%. В пределах данного периода Фландрия незначительно сократила разрыв с Брюссельским столичным регионом.

Таблица 1 демонстрирует различия в благосостоянии между регионами по следующим критериям: занятость, безопасность, доход, образование, доступ к услугам, активность гражданского общества, а также уровень загрязнения окружающей среды [7].

Таким образом, Фландрия лидирует по следующим критериям: уровень занятости, безопасности, дохода, образования, наличие доступа к услугам, активность гражданского общества. Единственный критерий, по которому данный регион отстает от других, – это уровень загрязнения окружающей среды.

Согласно статистическим данным на 2017 г., Фландрия обеспечивает 58% национального валового внутреннего продукта (далее – ВВП) по сравнению с 23% Валлонии. Данные Евростата показывают, что, хотя показатель ВВП на душу населения во Фландрии составляет 121% от среднего по ЕС, в Валлонии он составляет 86%. Уровень безработицы во Фламандии составляет 4,3%, в Валлонии – 10,2% [9].

Преимущество фламандцев заключается также в соотношении численности населения региона к общему числу бельгийцев. Так, население Фландрии составляет 58% от общего числа бельгийцев, тогда как число валлонов приравнивается к 32%, остальные 10% населения являются немецкоговорящей частью населения. Такое соотношение приводит к перевесу фламандцев в Палате представителей, депутаты которой выбираются всем населением в результате прямых выборов [10, с. 14].

Т а б л и ц а 1

Уровень регионального благосостояния

Критерии	Высокие показатели	Низкие показатели
Занятость:		
уровень занятости населения в возрасте от 15 до 64 лет (%), 2017 г.	67,0 ^F	56,2 ^{BR}
уровень безработицы от 15 до 64 лет (%), 2017 г.	4,4 ^F	12,5 ^{BR}
Безопасность:		
уровень преступности (на 100 000 человек), 2016 г.	1,0 ^F	2,2 ^{BR}
Доход:		
располагаемый доход на душу населения (в долл. США), 2016 г.	20 822 ^F	17 732 ^{BR}
Образование:		
рабочие, получившие среднее высшее образование (%), 2017 г.	85,0 ^F	80,0 ^{BR}
Доступ к услугам:		
домохозяйства с доступом к широкополосной связи (%), 2017 г.	86,0 ^F	82,0 ^W
Гражданское общество:		
число избирателей на последних национальных выборах (%), 2017 г.	90,8 ^F	87,6 ^W
Окружающая среда:		
уровень загрязнения атмосферного воздуха в РМ 2.5 (мкг/м ³), 2015 г.	13,8 ^W	14,9 ^F

Источник: составлено по [8].

Примечание: условные обозначения: F – Фландрия, W – Валлония, BR – Брюссельский столичный регион.

Если рассматривать экономические показатели регионов в динамике, то на период с 2013 по 2016 гг. ВВП Валлонии вырос с 87 до 90,3 млрд евро, а ВВП Фландрии – с 217,2 до 228,8 млрд евро. ВВП на душу населения Валлонии на этот же временной отрезок вырос с 29 до 29,8 тыс. евро, в то время как во Фландрии он увеличился с 40,5 до 42 тыс. евро. Уровень безработицы в Валлонии за этот же временной отрезок снизился с 11,4 до 10,6%, а во Фландрии – с 5,1 до 4,9% [7]. Ежегодный трансфер из бюджета Фландрии в бюджет Валлонии составляет 4,6 млрд евро.

Еще одним фактором раскола является нарастающий иммиграционный поток. За последние десять лет Бельгия стала страной массовой иммиграции и приняла более миллиона человек при собственном населении в 10 млн. Так, для сравнения с 2000 по 2010 г. миграционный баланс Бельгии был в девять раз выше, чем в Нидерландах, в четыре раза значительнее, чем во Франции и Германии, и даже больше, чем

в США, стране, которая исторически открыта для иммигрантов. Ниже представлено сальдо миграции на период с 2013 по 2018 г. (см. рис. 3).

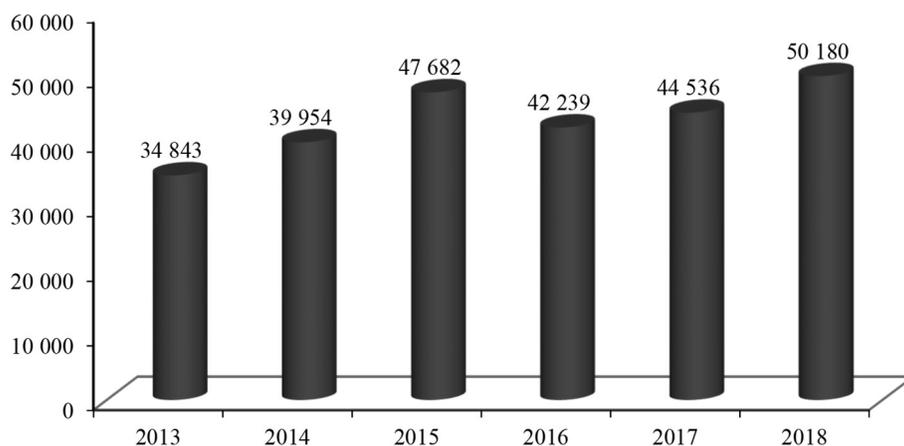


Рис. 3. Сальдо миграции, 2013–2018 гг.

Источник: составлено по [11].

Фламандские сепаратисты зачастую эксплуатируют данный аргумент. В январе 2019 г. партия «Фламандский интерес» в Бельгии предложила ввести по меньшей мере десятилетний мораторий на миграцию в рамках предварительного оглашения программы движения с учетом предстоящих на тот момент парламентских выборов [12].

Вышеперечисленные экономические показатели оказывают существенное влияние на распределение политических сил в стране и, тем самым, на развитие сепаратистских настроений в Бельгии.

В настоящее время в Бельгии институциональными акторами фламандского сепаратизма является ряд политических движений («Фламандское национальное движение», «Комитет языкового действия», «Форпост») и политических партий («Фламандский интерес», до 2004 г. называвшийся «Фламандским блоком», и «Новый фламандский альянс») [13].

Майские выборы 2019 г. показали, что разрыв в раскладе политических сил в нидерландоязычном и франкоязычном регионах Бельгии стал более существенным. Во Фландрии победу одержали ультраправые партии: консервативная националистическая партия – «Новый фламандский альянс», которая на майских выборах 2019 г. набрала 16,03% голосов (25 мест из 150), и ультраправая националистическая партия «Фламандский интерес», которая набрала 11,95% голосов (партия получила сразу 18 мест из 150 – т.е. в шесть раз увеличила свое представительство). Во Фландрии за эти две партии проголосовало 43% населения. В отношении Валлонии ситуация остается неизменной, в данном регионе все также сильны позиции левых – социалистов.

Выборы в Европейский парламент в Бельгии выиграли фламандские националисты и ультраправые. Националистический «Новый фламанд-

ский альянс» (N-VA) получил 13,51% голосов избирателей. Второе место у крайне правой партии «Фламандский интерес» (*Vlaams Belang*). У нее 11,53%. У обеих партий сепаратистская идеология [14].

Таким образом, согласно последним выборам именно «фланговые» партии усилили свои позиции. Подобное развитие событий свидетельствует о том, что в Бельгии, как и в большей части европейских государств, наблюдается сдвиг вправо. К тому же партии сепаратистского толка, поддерживающие антииммигрантскую политику, занимают лидерские позиции.

Парадокс данного феномена состоит в том, что результаты выборов зачастую контрастируют с данными опроса населения о поддержке сепаратизма во Фландрии. Согласно исследованиям, проведенным Институтом социологических исследований при Католическом университете Лувена (*ISPO*) в 2015 г., только 6,4% бельгийцев предпочитают прямой сепаратизм, тогда как 36,4% предпочитают расширение полномочий Фландрии и Валлонии [15, с. 14]. Наблюдается небольшое увеличение данного процента во время институциональных кризисов, однако за последние годы максимальное значение не превышало 12%. Представители фламандского народного движения считают, что многие из опрошенных граждан под расширением полномочий регионов понимают отделение Фландрии в ходе *поэтапного реформирования государственного устройства* [16]. Таким образом, относительное большинство фламандцев выступает за расширение компетенций в регионах, отвергая при этом прямой сепаратизм [8]. Отечественные ученые объясняют возникшую ситуацию прагматически. Так, по мнению П.В. Осколкова, «сецессия лишь узаконила бы сложившийся на деле *status quo*, но повлекла бы за собой немало административных проблем» [17, с. 176].

Влияние экономического фактора на развитие сепаратизма можно проиллюстрировать также на примере других европейских стран. Так, кампания по проведению референдума в Шотландии была основана на аргументе, согласно которому независимость является ключом к полному раскрытию потенциала Шотландии и преодолению ограничений нынешней конституционной структуры [18, с. 750]. К тому же главным аргументом каталонских сепаратистов является наличие диспропорции между экономической мощью Каталонии и ее «нулевым политическим влиянием» [19, с. 120]. В Бельгии подобным регионом-донором является Фландрия, что следует из вышеназванных показателей. Наличие бюджетного дисбаланса в данных европейских регионах приводит к необходимости использования механизмов бюджетного выравнивания, которые позволяют компенсировать различия, возникающие в ходе бюджетной децентрализации [20, с. 117]. В связи с этим отделение рассматривается в качестве эффективного механизма, позволяющего активизировать высокие темпы роста экономики.

К тому же фламандские сепаратисты часто аргументируют свою позицию наличием конституционного закрепления права на сецессию. Бельгия является государством, *de iure* допускающим сецессию при условии согласия «внешнего» территориального образования. Согласно ст. 7 Конституции Бельгии, «границы государства, провинций и коммун могут быть изменены или уточнены только в силу закона» [21, с. 214].

Конституция Бельгии (помимо самого документа) включает в себя ряд иных законов, принимаемых квалифицированным большинством в каждой из двух палат бельгийского парламента при условии присутствия большинства членов каждой лингвистической группы (франкоязычной и нидерландоязычной) и одобрения большинством голосов в каждой из этих групп в каждой палате.

В случае одобрения выхода региона большей частью населения Бельгии, законодательное оформление данной процедуры потребует значительных усилий [22, с. 11].

Среди центростремительных сил можно выделить институт монархии, который выступает арбитром в случае правительственных кризисов, а также членство Бельгии в Европейском Союзе, т.к. политическая элита Европейского Союза неоднократно озвучивала свое негативное отношение к сепаратистским тенденциям в различных европейских регионах.

Возможные сценарии развития

Сложно спрогнозировать, какие силы окажут доминирующее влияние на развитие политической ситуации в Бельгии в долгосрочной перспективе. Можно предположить развитие ряда сценариев.

Итак, первая возможность — *сохранение целостности государства*, отсутствие существенных изменений. В настоящее время данный сценарий представляется наиболее вероятным, ведь конфликт продолжается на протяжении многих лет, а институты бельгийского федерализма доказывают свою состоятельность в сдерживании сторон в их стремлениях к сецессии. Согласно опросу, более 72% бельгийцев соглашались, что граждане Бельгии имеют много общего. Более того, существует наднациональная идентичность: около 70% бельгийцев считают себя гражданами Европейского Союза. К тому же именно в Брюсселе расположена значительная часть властных институтов Европейского союза.

Второй вариант — *раскол Бельгии*, при этом независимость как Фландрии, так и Валлонии остается спорным вопросом. Новое суверенное государство, каким стала бы Фландрия, вряд ли будет признано другими членами-участниками Европейского Союза в качестве равного партнера. Валлония, будучи регионом с низким уровнем экономического потенциала, вероятно, войдет в состав Франции.

Третий вариант — *создание конфедерации*. Так, по мнению Де Увера, «левое большинство в Валлонии станет настолько сытым по горло тем, что им правит правое фламандское большинство, что в конечном итоге потребует реформирования государства в конфедерацию» [23, с. 213]. При таком развитии событий фламандцы и валлоны обрели бы практически полную самостоятельность, но при этом передали бы часть своих полномочий совместным органам власти для координации действий по некоторым вопросам, таким как внешняя политика и оборона.

* * *

На основе вышеизложенного автор приходит к выводу, что бельгийский опыт является полезным как для теории и практики федерализма, так и для оценки вызовов и угроз процесса федерализации в многона-

циональных и многоконфессиональных государствах. Данный анализ показывает не всегда уловимую взаимозависимость экономических, политических и правовых факторов, которые зачастую взаимообуславливают и стимулируют друг друга. Анализ процесса становления федерализма на примере Бельгии выявляет ряд рисков.

1. Проблема экономических диспропорций регионов – валлонский регион является «зависимым» от фламандских финансовых трансферов. Такое положение требует своевременного применения механизмов бюджетного выравнивания регионов, внедрения экономических зон для привлечения инвестиционных потоков на территории данных зон с учетом региональных особенностей.

2. Языковая проблема – разделение государства на четыре языковые зоны – приводит к фрагментации гражданского общества и разделу бельгийских институций, что требует принятия единого официального государственного языка на всей территории Бельгии с возможностью сохранения национальных языков меньшинств.

3. Раскол национальных партий по лингвистическому принципу, что ведет к невозможности формирования правительственной коалиции на федеральном уровне. Основные партии Валлонии являются партиями левого толка и склоняются к сохранению федеративного строя, тогда как партии Фландрии являются правыми и имеют сепаратистские наклонности либо стремятся к конфедеративным отношениям.

4. Сложная институциональная структура, которая приводит к излишней бюрократизации, дублированию полномочий и неэффективности принимаемых координационных мер. Именно поэтому фламандские националисты стремятся к упрощению политической системы, а в перспективе к отмене федерального уровня управления.

Автор считает, что сложившаяся на протяжении многих лет федеративная модель Бельгии не отвечает современным вызовам. *Существующий строй способствует усилению противоречий между валлонами и фламандцами*, что в перспективе может привести к нарушению территориальной целостности государства. Оптимальным выходом из системного кризиса представляется трансформация данной модели федерализма, основанной на конкуренции регионов, в федерализм, нацеленный на стимулирование регионов, лингвистических общин и институтов федеральных и местных органов власти к сотрудничеству. Именно в пространстве кооперации возможна реализация масштабных проектов социально-экономической модернизации государства.

Список литературы

1. *Погорельская С.В.* Бельгия и Европа. Бельгийский федерализм – лаборатория европейского единства // Актуальные проблемы Европы. 2009. № 3. С. 175–193.
2. *Лагасс Н.* Бельгийский опыт: пример федерализма путем разъединения // Казанский федералист. 2004. № 1 (9). С. 117–137.
3. *Валентей С.Д.* России нужна модель асимметричной Федерации // Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова. 2012. № 5. С. 33–41.

4. *Савицкий П.И.* Становление Бельгийской федерации // Правоведение. 1995. № 4–5. С. 56–66.
5. Loi du 8 novembre 1962 fixant la frontière linguistique. URL: <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/belgiqueetat-loi1962.htm> (дата обращения: 11.11.2019)
6. Децентрализация управления в зарубежных государствах: монография / Андреева Г.Н. и др.; под ред. А.Н. Пилипенко. М.: Эксмо, 2009.
7. Organisation for Economic Cooperation and Development. Regional Statistics // OECD.Stat. URL: <https://stats.oecd.org> (дата обращения: 17.11.2019).
8. Regions and Cities at a Glance 2018 – BELGIUM // OECD. URL: <https://www.oecd.org/cfe/BELGIUM-Regions-and-Cities-2018.pdf> (дата обращения: 14.11.2019).
9. How economics explains Belgium's rifts. URL: <https://www.brusselstimes.com/opinion/45009/how-economics-explains-belgium-s-rifts> (дата обращения: 14.11.2019).
10. *Фарушкин М.Х.* Этничность и федерализм: возможность сочетания или тотальная несовместимость // ПОЛИТЭКС. 2008. № 2. С. 5–26.
11. Migration Balance (Immigrants Minus Emigrants) in Belgium from 2010 to 2018 // Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/516299/migration-balance-belgium> (дата обращения: 17.11.2019).
12. В Бельгии предложили запретить миграцию на десять лет // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20190105/1549053052.html> (дата обращения: 17.11.2019).
13. *Осколков П.В.* Фантом европейского сепаратизма // РСМД. URL: <https://russiangouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/fantom-evropeyskogo-separatizma> (дата обращения: 18.11.2019).
14. Фламандские националисты и сепаратисты победили в Бельгии на выборах в Европарламент и в парламент страны // SWI. URL: <https://www.swissinfo.ch/rus/фламандские-националисты-и-сепаратисты-победили-в-бельгии-на-выборах-в-европарламент-и-в-парламент-страны/44990714> (дата обращения: 18.11.2019).
15. *Swyngedouw M., Abts K., Baute S.* et al. Het communautaire in de verkeizingen van 25 mei 2014 // Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO), Instituut voor Sociaal en Politiek Opinieonderzoek (ISPO). CeSO/ISPO/2015-1. P. 1–27.
16. *Winckelmans W.* Vlaming houdt weer van België. URL: http://www.standaard.be/cnt/dmf20150427_01652606 (дата обращения: 29.11.2019).
17. *Осколков П.В.* Сепаратизм в идеологии и практике фламандских право-популистских партий // Вестник МГИМО. 2017. № 5 (56). С. 169–182.
18. *Кагриманян А.С.* Экономические факторы периферийного сепаратизма в Европе // Федерализм. 2014. № 1 (73). С. 745–752.
19. *Хенкин С.М.* Каталонский конфликт вчера и сегодня // Актуальные проблемы Европы. 2015. № 1. С. 117–137.
20. *Зарипова А.Р.* Экономические предпосылки каталонского сепаратизма // Известия Уральского федерального университета. Серия 3: Общественные науки. 2019. Т. 14. № 1 (185). С. 116–121.
21. *Кузнецов Д.В.* Конституции стран мира. Хрестоматия. В 7 ч. Ч. 2. Благовещенск, 2014.
22. *Лексин И.В.* Сецессия территориальных образований: правовые риски и механизмы защиты // Государство и право. РАН. 2014. № 2. С. 5–14.
23. De Wever B. Slotessay. Van geblokkeerde mobiliteit, naar geblokkeerde democratie // F. Seberechts, Onvoltooid Vlaanderen. Van taalstrijd tot natievorming. Antwerpen, Vrijdag. 2017. P. 207–225.

BELGIAN FEDERALISM: THREATS TO INTEGRITY

In the era of globalization, economically prosperous democracies are increasingly confronted with the problem of maintaining territorial integrity. The desire to gain independence, isolation, self-identification is a defensive reaction to the rapid integration processes that lead to increased migration flows, erosion of national identity. One of the effective ways to counter such destructive processes in multi-ethnic and multi-religious states is the formation of a federal form of government. However, the very nature of federalism often contains a number of threats that lead to the destruction of territorial integrity. This article analyzes the formation and development of the federalization process on the example of Belgium in order to identify threats and risks of the development of federalism. The main centrifugal and centripetal forces stimulating the development of contradictions in Belgian society are given. The author concludes that at present, the key factor in the emergence of the crisis of federalism is the presence of significant economic imbalances between the regions. The author proposes to introduce special economic zones to attract investment flows to the regions taking into account their characteristics, as well as to reform the existing model of federalism based on regional competition into federalism aimed at encouraging cooperation between regions, linguistic communities and institutions of federal and local authorities.

Keywords: Belgium, economic imbalances, ethnolinguistic conflict, federalism, separatism

JEL: R58

Дата поступления – 27.11.2019 г.

ДУДАЕВА Марина Владимировна

специалист отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии);

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / ул. Б. Черемушкинская, д. 34, г. Москва, 117218.

Аспирант кафедры «Сравнительная политология»;

ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» / проспект Вернадского, д. 76, г. Москва, 119454.

e-mail: dudaevamarina@yandex.ru

DUDAeva Marina V.

Specialist of the Scientific Department of the European Commission under Democracy through Law (Venice Commission);

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation / 34, B. Cheremushkinskaya Str., Moscow, 117218.

Post-graduate student of the Department of Comparative Political Science;

Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) / 76, Vernadsky Av., Moscow, 119454.

e-mail: dudaevamarina@yandex.ru

Для цитирования:

Дудаева М. Бельгийский федерализм: угрозы целостности // Федерализм. 2020. № 1. С. 186–197.



Требования к предоставлению и оформлению рукописей для авторов журнала «Федерализм»

1. Предоставляемая для публикаций статья должна являться оригинальной, не опубликованной ранее в других печатных изданиях.

2. Объем рукописи для кандидатов и докторов наук должен быть в пределах 1 печатного листа (40 000 знаков, включая пробелы), для аспирантов — 12 страниц (20 000 знаков, включая пробелы).

3. Статьи можно выслать по почте в 1 экземпляре с приложением электронной версии материала (на диске) или направить по электронной почте (federalizm@rea.ru) в формате Word для Windows. Имя файла должно совпадать с фамилией автора. Если в статье содержатся графики или диаграммы, то они предоставляются отдельным файлом в формате Excel для Windows (файл обязательно содержит исходные численные данные, связанные с рисунком).

4. После рассмотрения статьи на заседании Редколлегии и при необходимости внешнего рецензирования решение о публикации сообщается автору. Принятые к публикации рукописи проходят научное и литературное редактирование. Рецензирование статей осуществляется членами Редколлегии. При отрицательной рецензии статья может быть возвращена на доработку или отклонена. В случае отказа в публикации статьи автору направляется мотивированное письмо по электронной почте.

5. Требования к оформлению статей:

- формат А4; шрифт «Times New Roman»; кегль 14; межстрочный интервал 1,5; поля: верхнее — 2,0, нижнее — 2,5, левое — 2,0, правое — 1,5; абзац. отступ — 1,25;
- статья должна иметь подзаголовки;
- каждая таблица имеет свой номер (сплошная нумерация) и название;
- рисунки нумеруются (сплошная нумерация) и имеют название;
- сноски и подстрочные примечания постраничные, со сквозной нумерацией ко всему документу, кегль 10, межстрочный интервал одинарный.

6. В сопровождении к статье должны быть обязательно предоставлены (отдельным файлом):

- сведения об авторе (авторах) на русском и английском языках с указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, звания, должности и места работы;
- аннотация 6—8 строк (100—250 слов) на русском языке, перевод заглавия статьи на английский язык;
- ключевые слова к статье;
- контактная информация (телефон, e-mail, почтовый адрес с указанием индекса).

7. Статьи, оформленные без соблюдения данных требований, редакцией не принимаются.

8. Рукописи, публикуемые в журнале, — безгонорарные. Для авторов, чьи материалы были заказаны редакцией, предоставляется 1 авторский экземпляр бесплатно. Прочим авторам авторские экземпляры не предоставляются.

Журнал «Федерализм» выходит с марта 1996 г.
11 февраля 2019 г. прошла его перерегистрация в связи
с изменением состава учредителей.

Ежеквартальный журнал

Журнал «Федерализм» в новом качестве зарегистрирован
Министерством связи и массовых коммуникаций
Российской Федерации.
Свидетельство ПИ ФС 77-74878 от 11 февраля 2019 г.

Журнал «Федерализм» включен
в Перечень рецензируемых научных изданий,
в которых должны быть опубликованы основные научные результаты
диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук,
на соискание ученой степени доктора наук
08.00.00 – экономические науки.

Страницы журнала открыты для дискуссионных материалов,
поэтому его содержание не обязательно отражает точку зрения
учредителей и редакции.

Перепечатка публикаций из журнала «Федерализм»
в зарубежные издания допускается по согласованию с редакцией.
Ссылка на журнал «Федерализм» обязательна.

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

Адрес редакции: 117977, Москва, Стремянный переулок, д. 36
E-mail: federalizm@rea.ru

Верстка Елены Анисеевой

Подписано в печать 05.03.2020.
Формат 70×108 1/16.
Печ. л. 12,5. Усл.печ.л. 17,5. Уч.-изд.л. 15,6.

Отпечатано в типографии
ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова».
117977, Москва, Стремянный пер., дом 36
Тираж 510 экз. Заказ

© «Федерализм» 1 (97), 2020 г.