

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 Рашад 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»

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

Евгений БУХВАЛЬД «Концепция-2020» и уроки кризисного развития	5
---	---

Ольга КУЗНЕЦОВА Уязвимость структуры региональных экономик в кризисных условиях ..	20
--	----

○ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Петр ОРЕХОВСКИЙ Экспорт институтов и проблема сецессии	39
--	----

Ян ВАСЛАВСКИЙ Агрегирование общественного выбора: партнерство государства и бизнеса в структурировании посткоронавирусной реальности	51
---	----

○ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Владимир БОРОДИН, Галина ГАГАРИНА Экономическая интеграция регионов как механизм выравнивания и роста их потенциалов	76
---	----

Елена ЕРОХИНА Стартовые условия и предпосылки развития цифровой экономики в Южном федеральном округе	92
---	----

○ БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

Людмила ЛЫКОВА Региональные бюджеты: итоги 2019 г., перспективы 2020 г.	114
--	-----

Ирина БУКИНА Бюджетно-налоговая политика в 2019 г. и в условиях кризиса 2020 г.	132
--	-----

○ ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ

Ирина КАРАВАЕВА Критерии социально-экономической безопасности для России и регионов в новой реальности	146
---	-----

Лазарь БАДАЛОВ Особенности применения современных концепций банковского регулирования и надзора в России.....	162
--	-----

Елена МЕТЕЛЕВА, Сергей ВАРДАЗАРЯН, Гоарик МАРТИРОСЯН Позитивная дискриминация в региональной политике и ее последствия для национальной безопасности	173
---	-----

○ МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

Никита КУЗНЕЦОВ Особенности методик оценки агломерационного развития в России	190
--	-----

CONTENTS

○ REGIONS AND CENTRE

Evgeny BUKHVALD “Concept 2020” and the Lessons of the Crisis Development.....	5
Olga KUZNETSOVA Vulnerability of Regional Economies’ Structure in Crisis Conditions.....	20

○ QUESTIONS OF THEORY

Petr OREKHOVSKY Export of Institutions and Problem of Secession.....	39
Yan VASLAVSKIY Aggregation of Public Choice: Partnership of the State and Business in Structuring Post-Coronavirus Reality.....	51

○ SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS

Vladimir BORODIN, Galina GAGARINA Economic Integration of Regions as a Mechanism for the Leveling and Growth of their Potentials.....	76
Elena EROKHINA Starting Conditions and Background of the Digital Economy Development in the Southern Federal District	92

○ FISCAL FEDERALISM

Lyudmila LYKOVA Regional Budgets: Results of 2019, Prospects for 2020.....	114
Irina BUKINA Budgetary-Tax Policy in 2019 and under Crisis in 2020.....	132

○ RANGES OF SECURITY

Irina KARAVAEVA Criteria of Social and Economic Security for Russia and its Regions in a New Reality	146
Lazar BADALOV Features of Application of Modern Concepts of Bank Regulation and Supervision in Russia	162
Elena METELEVA, Sergey VARDAZARYAN, Goharik MARTIROSYAN Affirmative Action in Regional Policy and its Consequences for the National Safety	173

○ YOUNG SCIENTISTS

Nikita KUZNETSOV Features of Estimation Methods of Agromeration Development in Russia	190
---	-----

Евгений БУХВАЛЬД

«КОНЦЕПЦИЯ-2020» И УРОКИ КРИЗИСНОГО РАЗВИТИЯ

Принятая в 2008 г. «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» с полным основанием может рассматриваться как одна из наиболее значимых с момента начала экономических реформ в России попыток сформировать представления о долгосрочных перспективах социально-экономического развития страны, а также о необходимых шагах по обеспечению стабильности этого развития на национальном и региональном уровнях. Документ отличает системность видения фактически сложившихся и перспективных трендов хозяйственного и социального развития страны; стремление использовать сценарный подход в постановке целевых установок Концепции; намерение обеспечить формулируемые приоритеты необходимыми экономическими ресурсами, институциональными и правовыми новациями. В числе таковых принципиальное значение имеют установки на развитие экономико-правового механизма федеративных отношений и приоритеты государственной политики регионального развития. После принятия Концепции (во всех базах данных этот документ на сегодняшний момент значится как действующий) в нее неоднократно вносились изменения. Характер этих изменений различен, но их общий вектор просматривается вполне определенно: изъять из документа те ориентиры, целевые показатели и пр., которые довольно скоро после его принятия оказались недостижимыми. В статье рассматриваются некоторые ключевые составляющие Концепции и причины того, что документ оказался нереализуемым.

Ключевые слова: долгосрочное планирование и прогнозирование, правовое регулирование, пространственное развитие, регион, социально-экономическое развитие, сценарный подход, целеполагание, федеративные отношения

JEL: H560, R58

По преданию, жена Лжедмитрия I — Марина Мнишек прокляла только утвердившуюся тогда в России династию Романовых и предрекла ей: «Михаилом началась, Михаилом и закончится». Говорить о стопроцентной правоте этого предсказания не приходится. В феврале 1917 г. Николай II, действительно, отрекся от престола в пользу брата Михаила. Но Михаил Романов, подумав пару дней, царский венец не принял и в итоге трагически погиб в Пермском крае в июне 1918 г.

Примерно в том же контексте можно рассматривать и «Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (далее — Концепция)¹. Она принималась в конце 2008 г., уже в разгар кризиса 2008–2009 гг., и, как следует ожидать, последний год ее действия — 2020 г. также будет не самым лучшим для российской экономики. По данным ЦБ РФ, ВВП России может сократиться на 4–6% [1], а по оценкам А.Л. Кудрина экономика «упадет на 6–8%» [2] (в 2009 г. сокращение ВВП составило 7,8%) [3].

Итак, можно предположить, что Концепция «кризисом началась, кризисом и закончится». Конечно, кризис 2008–2009 гг. и социально-экономическая ситуация, сложившаяся в 2020 г., кардинально различаются по своей природе. Но одно из основных требований к социально-экономическому стратегированию в том, чтобы *предвидеть все угрозы и риски* для развития страны и априори предполагать, какие ресурсы и инструменты государственной политики могут быть задействованы, если эти риски и угрозы станут реальностью. Как показывает анализ, реализовать эти принципиальные установки в рассматриваемой Концепции в полной мере не удалось. Не удалась и последующие попытки модернизации этой Концепции, в частности, в виде подготовки Стратегии-2020. Эта Стратегия была опубликована, но официального утверждения не получила [4; 5].

Документ избыточного оптимизма

В настоящее время ситуация складывается таким образом, что Концепция *формально будет оставаться действующим документом* пока не истечет срок ее действия или не будет принята Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, предусмотренная Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (далее — ФЗ № 172). Концепция утверждалась задолго до принятия этого закона, на «нулевой точке» подготовки данного законопроекта. Напротив, Стратегия-2020 появилась тогда, когда работа над законодательством о стратегическом планировании уже подходила к концу, что сделало нецелесообразным принятие документа, который уже не вписывался в новую систему и новые рубежи социально-экономического стратегирования.

В данной статье мы не ставим своей задачей составление целевых индикаторов Концепции с фактическими итогами социально-экономического развития страны за прошедшие 10 лет. Такой выбор связан со следующим.

Во-первых, такой анализ уже многократно проводился [6; 7], и надежд на то, что период, оставшийся до завершения срока действия Концепции, что-то изменит в положительную сторону, нет. О невыполнимости целевых индикаторов Концепции заговорили сразу же после ее принятия, когда стало ясно, что вся мировая экономика, а вместе с ней и экономика России, вползает в полосу затяжной депрессии [8].

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Не случайно, «разверткой» Концепции стали не долгосрочные планы социально-экономического развития страны, а программы антикризисных мер Правительства РФ. Правда, в такой программе на 2009 г.² указывалось, что «кризис — не повод отказаться от долгосрочных приоритетов модернизации страны... Главная модернизационная задача Правительства — смена сложившейся модели экономического роста». Но фактически радикальных продвижений в этом направлении не получилось. Еще более утвердились представления о неработоспособности Концепции, когда кризисные процессы 2008–2009 гг., сменились не подъемом российской экономики, а ее *неустойчивым оживлением*. Отметим только то, что среднегодовой прирост ВВП России в период 2008–2020 гг. предполагался в Концепции на уровне 6,5%, а *фактически* (2018–2019 гг.) *составил менее 1,5%*.

Во-вторых, как отмечалось выше, подобное сравнение целевых и фактических показателей вообще не вполне корректно. Это связано с тем, что завершающий год Концепции по независящим от нас причинам (коронавирус и резкий обвал нефтяных цен) стал одним из наиболее сложных для экономики страны за последние десятилетия.

Наконец, в-третьих, сейчас важно не просто в очередной раз констатировать «провал» Концепции, а постараться обозначить ее более слабые места и, тем самым, извлечь уроки для использования практики стратегического планирования в дальнейшем. В этой связи интересно проанализировать то, как «выглядит» Концепция на фоне тех требований к практике стратегического планирования и ее основным документам, которые представлены в ФЗ № 172.

По крайней мере, имеется один признак, по которому Концепция может быть отнесена к документам стратегического характера. Это продолжительность ее действия — более 10 лет, тогда как ФЗ № 172 ограничивает Стратегию социально-экономического развития страны периодом от 6 лет. Однако на деле ряд обстоятельств позволяет характеризовать Концепцию не более, чем «квази-документ» стратегического планирования. Прежде всего, Концепция явно запускалась в «одиночное плавание», тогда как ФЗ № 172 оперирует системой федеральных документов стратегического планирования, действующих на единой методологии целеполагания и на единой информационной основе. К настоящему времени приняты все ключевые федеральные документы стратегического планирования (кроме «базовой» Стратегии)³, а также ряд подобных документов, прямо не указанных в ФЗ № 172 (например, Стратегия экономической безопасности⁴; Стратегия развития МСП⁵; блок отраслевых стратегий и др.).

² Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год (нормативный документ как источник программы не указывался).

³ «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»; «Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации»; «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации».

⁴ Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года».

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 02 июня 2016 г. № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года».

Очень слабо выглядит в Концепции использование сценарного варианта, крайне важного для документов продолжительного горизонта действия. Формально Концепция рассматривает только один — инновационный сценарий социально-экономического развития, который, по сути, видится как безальтернативный. Никаких указаний на то, что по мере реализации Концепции ситуация в стране может измениться, в т.ч. и в худшую сторону, нет, как нет и возможных мер реагирования на такие изменения. В Концепции, правда, отмечалось, что в России сохранится высокая степень риска возникновения крупномасштабных чрезвычайных ситуаций различного характера. Однако целостной системы предвидения рисков и управления ими в случае их перерастания в реальные угрозы для экономики и общества документ не содержит. С этой точки зрения нет ничего удивительного в том, что при первых признаках ухудшения экономической ситуации Концепция «провалилась», *полностью утратив свое значение как рабочий инструмент* государственного управления.

Далее, Концепция, очевидно, готовилась как федеральный документ, *без четкой перспективы его проекции на субфедеральный уровень*, хотя первые попытки стратегирования социально-экономического развития в регионах предпринимались еще с начала 2000-х гг. [9]. Концепция, таким образом, не вписывалась в полной мере в систему федеративных отношений и не отвечала специфике долгосрочного планирования в государстве федеративного типа. Это и предопределило ее весьма ограниченное воздействие на тенденции развития экономики российских регионов [10].

ФЗ № 172 в этом отношении также далеко не идеален: в описании вертикали стратегического планирования его положения напоминают пирамиду, поставленную на вершину. Федеральный уровень стратегического планирования и его документальная сторона прописаны в законе достаточно подробно. Региональный уровень обозначен более скупой, а муниципальный — в самом общем виде. Тем не менее есть все признаки, что «вертикаль» стратегического планирования на базе ФЗ № 172 работает, о чем говорит значительное число принятых в этой связи документов, в т.ч. и стратегических документов субфедерального уровня. По данным Реестра документов стратегического планирования⁶, на конец апреля 2020 г. в этой системе зарегистрировано 65 тыс. документов, сформированных на всех уровнях государственного и муниципального управления. В этом контексте, даже несмотря на отсутствие «базовой» стратегии и часто проблемный уровень субрегиональных документов стратегического планирования, общий прогресс в социально-экономическом стратегировании, в его федерализации по сравнению с Концепцией, можно считать очевидным.

Явно недостаточный стратегический уровень Концепции просматривается в том, как решалась в ней задача целеполагания. ФЗ

⁶ Реестр документов стратегического планирования. URL: <http://gasu.gov.ru/stratplanning>

№ 172 впервые в российском законодательстве определил роль и значимость целеполагания. В данном законе сущность целеполагания закреплена как определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. К сожалению, отсутствие «базовой» Стратегии социально-экономического развития не позволяет обосновано сделать вывод, насколько полно положения ФЗ № 172 о целеполагании были и будут реализованы на практике. Прежде всего, имеется в виду реализация стратегического целеполагания как системного процесса, охватывающего все необходимые слагаемые устойчивого развития страны: экономические, социальные, институциональные, правовые, пространственные и пр.

Конечно, *нельзя смешивать цели и средства их достижения*. Однако особенно в рамках стратегического целеполагания неправомерно сводить цели лишь к статистическим показателям. Как отмечал один из исследователей, «констатация задач и определение параметров – необходимое, но недостаточное условие достижения поставленных целей. Не менее важно правильно спланировать меры экономической политики, своевременно сконцентрировать ресурсы на перспективных направлениях, добиться их эффективного использования... Иными словами, план политики развития должен отвечать не только на вопрос, что делать, но и на вопрос, как делать» [11, с. 19]. При краткосрочном целеполагании институты и инструменты рыночного хозяйствования и государственного управления можно полагать относительно неизменными и из системы целей планирования исключить. При стратегическом целеполагании видение последовательной эволюции таких институтов и инструментов, в т.ч. и по мере развития всей системы федеративных отношений, приобретает первостепенное значение и занимает обязательное место среди целей стратегии.

Не случайно вопрос о признаках стратегического целеполагания *остается одним из наиболее сложных в теории и практике* стратегического планирования. Как полагают В.В. Ивантер, Б.Н. Порфирьев и А.А. Широков, основой «будущей экономической политики, ориентированной на достижение качественных результатов, должно стать стратегическое целеполагание» [12, с. 6]. Некоторые авторы высказывают иное мнение: «Можно утверждать, что в стране отсутствует стратегическое целеполагание, ориентированное на ее развитие» [13, с. 69]. В чем смысл понятия стратегического целеполагания и можно ли считать, что оно было в той или иной мере реализовано в Концепции и затем в полной мере утвердилось в новой модели стратегического планирования в стране?

По нашему мнению, стратегическое целеполагание характеризует несколько отличительных особенностей:

- это целеполагание, ориентированное в первую очередь, не на количественные показатели, а на качественные изменения в экономике и обществе;
- это целеполагание, интегрирующее в себя институционально-инструментальную компоненту;

- это целеполагание, опирающееся на сценарный вариант, причем, чем дальше горизонт стратегирования, тем большее значение имеет сценарность целеполагания;
- это целеполагание, учитывающее риски стратегии и ее адекватность требованиям национальной и экономической безопасности.

Однако при всей их важности названные выше признаки не должны лишать стратегическое целеполагание достаточной конкретности в смысле постановки четкой, реально оцениваемой цели управления и мониторинга.

В Концепции было заявлено, что ее стратегической целью является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. В 2015–2020 гг. Россия, как предполагалось в Концепции, должна войти в пятерку стран-лидеров по объему ВВП (по паритету покупательной способности).

Не будем включаться в спор относительно того, вошла ли Россия к настоящему времени в пятерку стран-лидеров или, напротив, опустилась в этом рейтинге на 7-е место. Здесь многое зависит от методологии расчетов по сопоставлению объемов ВВП и темпов его роста [14]. Зато заметно, что между двумя блоками такого целеполагания в Концепции нет прямой зависимости. Само по себе попадание в «пятерку» лидеров *ничего не гарантирует* с точки зрения «передовых позиций» страны в глобальной экономической конкуренции, в обеспечении национальной безопасности и пр. Напротив, многие страны, которые по абсолютному объему ВВП далеки от экономических лидеров современного мира, названные проблемы вполне успешно решили. Подобное целеполагание не включает в себе четкого видения намечаемых качественных преобразований в обществе и экономике и путей их достижения.

Достаточно уязвимо выглядела Концепция и в плане институционального целеполагания [15].

Здесь документ явно впадал в противоречие. С одной стороны, Концепция констатировала, что в стране создана система базовых правовых норм и других институтов, обеспечивающих развитие рыночных отношений, с другой – в ней отмечалось слабое развитие форм самоорганизации и саморегулирования бизнеса и общества, низкий уровень доверия в сочетании с низким уровнем эффективности государственного управления. В Концепции указывалось, что политика государства будет ориентирована на расширение свободы предпринимательства, обеспечение эффективности системы государственного управления. Такая институциональная среда, по мнению авторов Концепции, характеризуется развитыми институтами демократии, функционированием эффективных структур и механизмов гражданского общества, общественным контролем за деятельностью государства и бизнеса, низким уровнем коррупции и высоким доверием к институтам власти. Сюда же в документе относился и такой фактор, как предотвращение избыточного государственного вмешательства

в экономическую деятельность. Все это столь же правильно, сколь и неконкретно. Поскольку *детализации* этих слагаемых благоприятной институциональной среды и путей их обеспечения на практике *Концепция не предлагала*. А вопрос о значимости федеративной природы государства в решении таких задач, как повышение эффективности системы государственного управления и создание развитых институтов демократии, *из документа выпал полностью*.

Однако ряд положений Концепции в контексте целей институционального характера, актуальных и сегодня, можно выделить.

В частности, указывалось, что к условиям достижения поставленных целей относится система стратегического управления, направленная на согласование бюджетной, денежной, структурной, региональной и социальной политики при решении системных внутренних проблем развития и ответа на внешние вызовы. Такая система, как отмечалось в Концепции, включает в себя взаимоувязанные программы институциональных преобразований, долгосрочные и среднесрочные прогнозы развития экономики, науки и технологий, стратегии и программы развития ключевых секторов экономики и регионов, долгосрочный финансовый план и систему бюджетирования по результатам. Можно сказать, что нынешняя модель стратегического планирования не реализует эти установки в полной мере, например, в части программ институциональных преобразований (развитие федеративных отношений, совершенствование местного самоуправления), использования бюджетирования по результатам и пр.

К числу актуальных и ныне положений Концепции следует отнести ее широкое обращение к механизмам государственно-частного партнерства (далее – ГЧП). Причем не только в плане стимулирования инвестиций, но и в развитии таких сфер, как образование, культура и пр. Достаточно странно, но действующая модель стратегического планирования в данном смысле явно сделала «шаг назад» и, по сути, прошла мимо использования такого важного института как ГЧП. Ни ФЗ № 172, ни Стратегия пространственного развития⁷, ни принятый План ее реализации⁸, ни Стратегия научно-технологического развития⁹ не содержат упоминания ГЧП. Эти документы не содержат положений, позволяющих закрепить и конкретизировать роль ГЧП как одного из значимых инструментов достижения целей стратегического характера, хотя последние по времени поправки в федеральный закон о ГЧП¹⁰ (ст. 8 и ст. 9) указали на необходимость соответствия проектов ГЧП требованиям стратегического планирования.

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года».

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2019 г. № 3227-р «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

¹⁰ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Наконец, в плане адекватности целеполагания следует еще раз подчеркнуть отвличенность Концепции от проблем национальной, в частности, экономической безопасности страны. В этом смысле *она прямо противоположна «идеологии» ФЗ № 172*. Последний буквально «пронизан» отсылками к требованиям национальной безопасности, которые закреплены законом как одна из основ подготовки документов стратегического планирования. В Концепции также есть отсылки к проблемам безопасности и даже представлен особый раздел «Безопасность граждан и общества». Однако эти отсылки *носят преимущественно частный характер*, при этом отсутствует целостная картина того, какие именно требования национальной безопасности, в т.ч. по ее экономическим составляющим¹¹, учитывает Концепция и в какой мере она предполагает их реализацию.

Не случайно, по нашему мнению, Концепция *преувеличивала реально достигнутый уровень экономической безопасности*, формулируя позицию относительно того, что экономика страны «защищена от внешних шоковых воздействий международными резервными активами Российской Федерации». Весь последующий ход событий показал, что резервные активы, действительно, несколько смягчают негативное воздействие внутренних и внешних шоков, но о полной защищенности, которая в Концепции обоснованно связывалась с качественно иным (инновационно-ориентированным) обликом российской экономики, говорить пока не приходится.

В Концепции утверждалось, что инновационный сценарий развития российской экономики отличается повышенной устойчивостью к возможному падению мировых цен на нефть и сырьевые товары, а также допускалось, что в случае более низких цен на нефть, темпы роста ВВП страны будут ниже в среднем на 0,5% от намечавшегося среднегодового прироста в 6,5%. Гипотеза об ограниченном влиянии нефтяных цен *нашла в итоге известное подтверждение*, хотя бы в том, что темпы роста российской экономики стали снижаться задолго до того, как мир погрузился в пучину нефтяного кризиса.

Также не приходится говорить о преодолении этой ситуации и в новой модели стратегического планирования. Отмеченная выше насыщенность ФЗ № 172 отсылками к требованиям национальной безопасности по большей мере имеет церемониальный характер, т.к. в каждом конкретном случае нет четкого понимания того, какие именно требования безопасности и в какой мере реализуются документами стратегического планирования. Ссылки на требования безопасности, скорее, формируют общую направленность стратегического целеполагания, а не его значимость как системы рабочих ориентиров для социально-экономической политики государства. Стратегия антикризисного управления в экономике «высоких рисков» как один из возможных сценариев социально-экономического стратегирования еще нуждается в теоретико-методологическом обосновании и наполнении возможны-

¹¹ На момент принятия Концепции-2020 действовал такой документ, как Концепция национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указами Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 и от 10 января 2000 г. № 24.

ми инструментами государственного регулирования (в т.ч. и в разрезе четкого разграничения полномочий Федерации и ее субъектов), источниками дополнительного финансирования и пр.

Стратегическое целеполагание как основа эффективного управления

Сказанное выше свидетельствует, что действующая практика управления *пока не обеспечила реального прорыва* к уровню стратегического целеполагания. Об этом говорит ряд негативных тенденций.

Во-первых, сохраняется тренд неконкретности целеполагания. Примером может служить Стратегия пространственного развития, где развернутой системе задач для данного направления социально-экономической политики государства соответствует лишь пять индикаторов, доступных для мониторинга. В Стратегии национальной безопасности представлено десять показателей, не являющихся взаимосвязанной системой и, главное, не имеющих количественной размерности. В Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации¹² блок целеполагания не представлен, а лишь указаны те «векторы», по которым следует оценивать реализацию данного документа. Это – влияние науки и технологий на экономическое развитие Российской Федерации, в т.ч. обусловленное переходом к «модели больших вызовов» (??? – Е.Б.); состояние и результативность сферы науки, технологий и инноваций; качество государственного регулирования и сервисного обеспечения научной и инновационной деятельности¹³.

Во-вторых, в формирующейся системе стратегического планирования не представлен или представлен чисто номинально институциональный «срез» стратегического целеполагания. Это касается отсутствия целеполагания по таким направлениям, как развитие федеративных отношений, государственное управление и местное самоуправление, формирование институтов гражданского общества; антимонопольная политика, формирование сбалансированной предпринимательской среды и пр. Институциональные новации, обозначенные в Стратегии пространственного развития (макрорегионы, геостратегические территории, «эффективные специализации», многообразные «точки роста» и пр.), *остаются не наполненными конкретным экономическим содержанием*. Названный выше план реализации этой Стратегии составлен не из практических действий в области экономики и ее регулирования. Он целиком сводится к написанию докладов, проектов нормально-правовых актов и пр. и поэтому, соответственно, никакого четкого целеполагания также не содержит.

В-третьих, целеполагание в российской практике стратегического планирования «расслоилось»: наряду с документами, указанными

¹² Указ Президента Российской Федерации от 01 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

¹³ Здесь надо учесть, что рассматриваемой Концепции-2020 в контексте инновационного развития экономики соответствовал такой документ, как «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.» (см.: Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г.». Документ формально значится как действующий.

в ФЗ № 172. Эту функцию во многом взяли на себя так называемые «национальные проекты». Кроме того, усиленно акцентируется роль такого паллиатива стратегического целеполагания, как «Цели устойчивого развития»¹⁴ [16; 17], для которых был разработан Перечень национальных показателей (156 позиций)¹⁵. Сопоставление показывает, что представленные таким образом целевые индикаторы не совпадают как по содержанию, так и по временному горизонту и количественным параметрам. Отсюда возникает потребность в их согласовании [18], а также в том, чтобы на законодательном уровне и в «базовой» стратегии страны закрепить не только механизм содержательного согласования всех документов стратегического планирования (стратегии, государственные программы, национальные проекты и пр.), но и их приоритетность в целеполагании для определения перспектив хозяйственного и социального развития страны. Это также касается *разграничения функций целеполагания* между стратегическими документами федерального уровня и уровня субъектов Федерации.

Концепция-2020 и проблемы пространственного развития

После появления Стратегии пространственного развития Российской Федерации во многих работах [19; 20] этому документу давалась двойственная оценка. С одной стороны, указывалось на его пробелы и отдельные противоречия, с другой — отмечалась важность этой Стратегии как фактически первого документа, содержащего попытку системного отражения проблем пространственного развития российской экономики и соответствующих задач государственной региональной политики. Как мы полагаем, многих недочетов, выявившихся в этой Стратегии, можно было бы избежать, если бы ее составители провели тщательный анализ постановки соответствующего блока вопросов в Концепции-2020 и результатов реализации заложенных здесь целевых индикаторов¹⁶.

Концепция содержит раздел «Сбалансированное пространственное развитие». В нем отмечалось, что по мере реализации положений Концепции в экономике страны сформируются новые центры роста как в районах освоения новых сырьевых ресурсов, так и в традиционных регионах концентрации экономического потенциала России. С целью решения этих задач Концепция предполагала такие меры, как создание разветвленной транспортной сети, призванной обеспечить высокий уровень межрегиональной интеграции и мобильности населения; комплексное развитие Сибири и Дальнего Востока, закрепление населения в восточных регионах страны; снижение территориальной социально-экономической дифференциации до уровня, обусловленного объективными различиями регионов.

¹⁴ Повестка дня в области устойчивого развития. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>

¹⁵ Перечень национальных показателей устойчивого развития. URL: <https://www.gks.ru/sdg/national>

¹⁶ Монографический вариант названной выше Стратегии-2020 вообще не затрагивал пространственные аспекты развития российской экономики.

Таким образом, в изложении проблем пространственного развития экономики Концепции *присущи повторяемость и декларативность*, что во многом характерно и для Стратегии пространственного развития. Однако есть один момент, который в Концепции являлся определенным продвижением по сравнению с тем, что излагалось в еще действовавшем тогда Указе Президента РФ 1996 г. по основам государственной политики регионального развития¹⁷.

Речь идет не просто о традиционном акценте на сокращении межрегиональной экономической дифференциации, а ее сокращении до уровня, *обусловленного объективными различиями регионов*. По нашему мнению, ни до Концепции, ни впоследствии — в течение всего периода ее действия — не было официальных документов, в которых не просто признавалась бы объективная природа межрегиональных экономических различий, но и указывалось на то, что целеполагание в данном направлении пространственного регулирования должно ориентироваться именно на эти объективные различия. Полагаем, что такой подход *принципиален* при разработке и реализации основных направлений государственной политики регионального развития.

Правда, указав правильный вектор для анализа данной проблемы и целеполагания по ее решению, Концепция *не предложила методологической базы* для выявления названных различий и того уровня межрегиональной экономической дифференциации, который они объективно обуславливают. Не обозначены такие подходы и в Стратегии пространственного развития. Этот значимый методологический пробел, видимо, и привел к тому, что данная Стратегия (в отличие от ее первоначальных вариантов) не содержит ни фактических оценок межрегиональной экономической дифференциации, ни указания на то, до какого уровня можно было бы добиться сокращения названной дифференциации в период реализации этого документа.

Есть еще один аспект целеполагания в сфере пространственного стратегирования, где подходы, заложенные в Концепции-2020, сохраняют свою актуальность и для современной практики стратегического планирования. Это вопрос о взаимодействии пространственного и инновационного развития в экономике. Хотя и в косвенном виде, но Концепция все же содержала указание на то, что большинство проблем пространственного развития, в т.ч. в контексте преодоления межрегиональной экономической дифференциации, тесно связано (и даже прямо обусловлено) трендами инновационного развития российской экономики, точнее, пространственной картиной формирования экономики инноваций и, соответственно, созданием механизмов управления этими процессами. В Концепции основной акцент делался на такой инструмент решения этой задачи (в документе она обозначалась как «переход к новой модели пространственного развития российской экономики»), как создание по всей территории страны системы высокотехнологичных кластеров. Это *должно было обеспечить* многополярное развитие страны

¹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» (недействующий).

и формирование новых зон опережающего развития. Отсюда можно сделать вывод, что обозначенная в Концепции «новая модель пространственного развития российской экономики» понималась не просто как сглаживание разрывов в развитии регионов, а как формирование ее единого инновационного пространства.

К сожалению, серьезно продвинуться в решении этого вопроса при подготовке нового пакета документов стратегического планирования не удалось. В Стратегии научно-технологического развития пространственные аспекты формирования экономики инноваций не затронуты. В Стратегии пространственного развития отмечается такой тренд, как концентрация научной, научно-технической и инновационной деятельности в крупных городских агломерациях и крупнейших городских агломерациях. Прямой оценки этого тренда в документе нет. Но можно предположить, что он рассматривается, скорее, как позитивный, поскольку ставится задача «расширения географии» научно-технологического и инновационного развития, прежде всего за счет крупных и крупнейших городских агломераций, а уже потом — за счет иных перспективных «центров роста».

Здесь в Стратегии пространственного развития хорошо заметна «калька» с Концепции-2020: как по кругу предлагаемых инструментов, так и в плане отсутствия четкого целеполагания относительно их воздействия на пространственные характеристики инновационных процессов в экономике России. Итог этого воздействия никак не мотивирован: то ли эти инструменты будут «работать» на выравнивание инновационного пространства страны, то ли, наоборот, приведут к еще большей его поляризации [21].

Заключение

В настоящее время идет активное накопление тех новых задач и новых методологических подходов, которые должна воплотить в себе «базовая» Стратегия социально-экономического развития страны. Теперь, кажется, есть сакраментальный смысл в том, что эта Стратегия не была принята в 2018–2019 гг. Несомненно, что уроки 2020 г. все равно заставили бы внести в этот документ ряд принципиально новых положений. Прежде всего, это касается утверждения Стратегии как:

- инструмента управления экономикой высоких рисков;
- априорного формирования различных резервов и компенсаторных механизмов для рисков и угроз экономической стабильности;
- разностороннего институционального стратегирования;
- более активного диалога государства и бизнеса; публичной власти и гражданского общества.

В этом контексте Стратегия должна приобрести конкретно выраженный сценарный характер, включая и варианты, связанные с возможными негативными последствиями угроз медико-биологического, природно-экологического, техногенного и иного характера. В Стратегии важно обозначить возможности и преимущества достижения целей устойчивого развития в условиях государства федеративного типа,

опирающегося на активную позицию регионов, институтов местного самоуправления и гражданского общества.

Наконец, стратегия должна быть ориентирована на вектор сохранения человеческого потенциала страны, на сглаживание социального и пространственного неравенства на базе формирования в экономике страны единого пространства инновационного развития. Только такое позитивное выравнивание с учетом научного обоснования объективно обусловленных рамок этого процесса, по сути, и является одной из наиболее значимых характеристик того качественно нового состояния общества и экономики, которое должно лежать в основе стратегического целеполагания.

Список литературы

1. ЦБ подготовил первый официальный прогноз падения ВВП России в 2020 году // РБК. URL: <https://amp.rbc.ru/rbcnews/economics/24/04/2020/5ea19aff9a7947282c785981>
2. Кудрин допустил падение экономики России на 8% в 2020 году // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/26/04/2020/5ea52b059a79477b36f6ff93>
3. Валовой внутренний продукт. Годовые данные в неизменных ценах // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/vvp/vvp-god/tab11.htm
4. Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. 430 с.
5. *Шадров К.Н.* Стратегия-2020: куда мы идем // Устойчивое инновационное развитие: проектирование и управление. 2010. Т. 6. № 1 (6). С. 42–48.
6. Концепция развития России до 2020 года оказалась невыполнимой // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/02/11/2019/5db946fb9a794742bc0d5b68>
7. *Семин А.Н., Пичурин И.И., Третьяков А.П.* Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период 2020 года: особенности и результаты реализации. М.: Фонд «Кадровый резерв», 2019. 284 с.
8. *Пичурин И.И.* Обоснованность положений «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период 2020 года» // Теория и практика мировой науки. 2019. № 4. С. 2–5.
9. *Голикова Т.А., Десятко Е.Н., Селютина Л.Г. Федосеев И.В.* Стратегическое планирование социально-экономического развития региона. СПб: СПбГЭУ, 2006. 80 с.
10. *Ртищев А.В., Русин В.Н., Касаев Б.С.* Тенденции развития регионов и реализация Концепции 2020 // Актуальные проблемы экономики, управления, права. М.: Институт экономики и предпринимательства, 2013. С. 96–99.
11. *Шевченко А.А.* Концепция 2020 и современные реалии // Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2009. № 4. С. 13–21.
12. *Ивантер В.В., Порфирьев Б.Н., Широков А.А.* От модернизации экономической политики к качественному росту экономики // Российский экономический журнал. 2016. № 1. С. 3–15.
13. *Лепский В.Е.* Стратегическое целеполагание в России: состояние и перспективы развития // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. Т. 215. № 1. С. 66–80.

14. Сухарев О.С. Экономические факты к теории реформ и экономического роста (анализ по странам экономическим лидерам и России. 1961–2015 гг. // Экономика и предпринимательство. 2017. № 2-2 (79). С. 26–37.
15. Бренделева Е.А. Институциональные реформы в рамках Концепции 2020 // Вестник Университета МГИМО. 2011. № 3 (18). С. 28–31.
16. Бутакова Н.М., Лоница А.В., Сверкунова Ю.А., Харитонов С.В. Реализация целей устойчивого развития в России // Финансовая экономика. 2019. № 5. С. 874–878.
17. Сахаров А.Г., Колмар О.И. Перспективы реализации целей устойчивого развития ООН в России // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2019. Т. 14. № 14. С. 189–206.
18. Яременко И.А. Национальные проекты, госпрограммы, национальные цели. Как они скоординированы // Бюджет. 2019. № 10 (202). С. 34–37.
19. Лексин В.Н. Стратегия пространственного развития России: разработка и начало реализации // Россия: тенденции и перспективы развития. М.: ИНИОН РАН, 2019. С. 84–94.
20. Рождественская И.А. Механизмы реализации Стратегии пространственного развития России: возможности и риски // Самоуправление. 2020. Т. 2. № 1 (118). С. 348–351.
21. Бухвальд Е.М. Единое инновационное пространство как приоритет пространственного развития российской экономики // Вестник Института экономики РАН. 2019. № 4. С. 9–25.

“CONCEPT 2020” AND THE LESSONS OF THE CRISIS DEVELOPMENT

“The Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020”, adopted in 2008 (hereinafter - the Concept), reasonably can be considered as one of the most significant - since the beginning of economic reforms in Russia – attempt to form an idea of the long-term prospects for socio-economic development of the country, as well as the necessary steps to ensure the stability of this development. The document is characterized by a systematic vision of the actual and perspective trends in the economic and social development of the country; the desire to use a scenario approach in setting the goals of the Concept; the intention to provide the formulated priorities with the necessary economic resources, institutional and legal innovations. Among these items of fundamental importance is the policy of developing economic and legal mechanism of federal relations and priorities’ setting for the state policy of regional development. After the Concept was adopted (this document is currently listed as valid in all databases), it was changed several times. The nature of these changes is very different, but their general vector is clearly visible: to remove from the document those benchmarks, targets, etc., which quite soon after the adoption of the document appeared to be clearly unattainable. The article discusses some of the key items of the Concept and the reasons why the document was not implemented.

Keywords: federal relations, goal setting, legal regulation, long-term planning and forecasting, region, scenario approach, socio-economic development, spatial development

JEL: R12, R58

Дата поступления – 03.05.2020 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. «Концепция-2020» и уроки кризисного развития // Федерализм. 2020. № 2. С. 5–19.

Ольга КУЗНЕЦОВА

УЯЗВИМОСТЬ СТРУКТУРЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИК В КРИЗИСНЫХ УСЛОВИЯХ

Влияние коронавируса на социально-экономическое развитие российских регионов зависит от структуры их экономики, которая анализируется в статье на основе официальных данных по структуре занятости. Оценивается вклад разных секторов экономики (первичного, вторичного, третичного), роль неформальной занятости и бюджетного сектора, доля занятых в наиболее пострадавших от коронавируса отраслях. Выделяются не только краткосрочные, но и долговременные структурные проблемы экономики регионов. Показывается, что негативное влияние коронавируса преимущественно на сферу услуг в разрезе субъектов РФ проявляется в городах федерального значения, в экономически слабых регионах с недоразвитым реальным сектором экономики, а также в регионах, специализирующихся на отдельных видах услуг (туризме, внешней торговле, сложных услугах). Для экономически слабых регионов влияние коронавируса усугубляет высокая доля неформального сектора (что ограничивает возможности получения господдержки), но смягчает повышенная доля занятых, получающих заработную плату из бюджетной системы. Пониженная доля сферы услуг в аграрных регионах означает меньшую их зависимость от коронавируса, однако подтверждает необходимость развития сферы услуг как основы для повышения качества жизни населения. Вместе с тем почти повсеместно необходима реструктуризация сферы услуг: сокращение роли простых услуг (прежде всего торговли) в пользу сложных, связанных с высокими технологиями, инновациями и с социальной сферой, прежде всего здравоохранением.

Ключевые слова: бюджетная сфера, коронавирус, неформальная занятость, регион, розничная торговля, сектора экономики, сложные услуги, структура занятости, туризм, уровень социально-экономического развития

JEL: R12, J21

Очередная кризисная ситуация в экономике, на этот раз связанная в первую очередь с приостановкой части экономической деятельности в связи с эпидемией коронавируса, дает повод обратиться к анализу актуальной ситуации с дифференциацией российских регионов по отраслевой структуре их экономики (структуре по видам экономической деятельности).

В целом ряде прежних исследований было показано, что различия между субъектами РФ по динамике экономических показателей, в т.ч. в кризисные годы, обуславливаются целым рядом факторов, но вместе с тем во многом являются региональной проекцией отраслевых темпов роста [1–5]. Иначе говоря, вполне логично ожидать, что масштабы связанных с коронавирусом негативных явлений в экономике будут заметно различаться по регионам в зависимости от сложившегося в них сочетания приостановленных и не приостановленных видов деятельности, производственного и непроизводственного секторов экономики, предприятий разной промышленной специализации. Специфика же текущей ситуации – *в совершенно нетипичном составе наиболее пострадавших видов деятельности*. В прежние российские кризисы в наиболее сложной ситуации оказывались проблемные предприятия производственного сектора, в нынешний – *непроизводственного*. Соответственно, другой будет и география кризисных явлений: можно предположить, что в первую очередь они проявятся не в промышленных городах (включая монопрофильные), а, наоборот, в крупнейших, где индустриальный сектор в значительной степени вытеснен сферой услуг. Тем не менее и структура производственного сектора будет иметь немаловажное значение: традиционно кризис меньше ощущается в регионах, специализирующихся на производстве товаров повседневного спроса, напротив, более значимо затрагивает регионы с производством товаров длительного пользования.

Вместе с тем кризисные условия нередко обостряют давно назревшие проблемы, которые в относительно благоприятных экономических условиях проявляются не столь остро. Очевидно, что дифференциация российских регионов по структуре их экономики актуальна не только с точки зрения их краткосрочного развития в связи с распространением коронавируса, но и в более отдаленной перспективе. Соответственно, в данной статье рассматриваются ключевые, с нашей точки зрения, особенности структуры экономики регионов как по видам экономической деятельности, так и по ряду других значимых параметров.

Структура экономики России и регионов: возможности оценки и международные сопоставления

Сопоставление структуры экономики российских регионов по видам экономической деятельности можно проводить по нескольким показателям, основными из которых являются *валовая добавленная стоимость* (далее – ВДС) и *среднегодовая численность занятых*. ВДС является наиболее универсальным показателем, численность занятых важнее с точки зрения оценки социальных последствий кризисных явлений или структурной перестройки экономики. Данные по ВДС имеют наименьшую степень детализации – по регионам они есть только в разрезе разделов ОКВЭД, данные по структуре занятости отличаются большей дробностью, в частности позволяют оценить структуру обрабатывающих производств и соотношение разных видов транспорта. Более детализированную, но менее точную информацию мож-

но получить по объемам поступлений налога на доходы физических лиц, который отражает размеры фонда оплаты труда по разным видам деятельности (одной из основных частей ВВП) и по объемам отгрузки товаров собственного производства и выполненных собственными силами работ и услуг. Ранее нами проводился анализ с использованием последнего показателя [6]. Но это было принципиально важно до внедрения ОКВЭД 2, при котором была решена важная проблема разделения операций с недвижимым имуществом и профессиональной, научной, технической деятельности.

На момент подготовки статьи в максимально полном объеме данные по субъектам РФ были доступны за 2018 г. Ситуация 2019 г. и начала 2020 г. может несколько отличаться от ситуации 2018 г., но не существенно, поскольку пропорции регионального развития отличаются довольно высокой степенью консервативности.

Реакция региональных экономик на вызовы кризиса может определяться как текущими неблагоприятными обстоятельствами (вынужденным прекращением деятельности), так и, условно, степенью оптимальности сложившейся структуры экономики. Вынужденно остановившие свою деятельность компании, предлагающие востребованные на рынке товары и услуги, безусловно, столкнутся с определенными сложностями выхода из кризиса, общим ухудшением экономической конъюнктуры. Однако их положение будет заведомо более благоприятным по сравнению с компаниями тех видов деятельности, где проблемы были еще до коронавируса. В этой связи возникает вопрос о том, *насколько оптимальна структура российской экономики в целом.*

Вопрос об оптимальной отраслевой структуре экономики сложен и неоднозначен и в целом выходит далеко за рамки данной статьи. Вместе с тем отметим, что о гипертрофированном развитии отдельных видов услуг как одном из факторов кризисных явлений говорилось еще в отношении начавшегося в конце 2008 г. мирового кризиса [7], тогда же появилось исследование отраслевой и технологической структуры экономик стран ОЭСР [8]. Авторы указанной работы показали, что средняя доля обрабатывающей промышленности в структуре ВВП стран ОЭСР составляет 20% (на 2003 г.), и этот уровень можно считать оптимальным для обеспечения устойчивости экономики. На финансы, страхование, недвижимость и бизнес-услуги приходилось в среднем 25,3%; на индивидуальные, социальные и общественные услуги — 21,6%; оптовую и розничную торговлю, рестораны и гостиницы — 14,1%.

Мы приведем данные по структуре российской экономики в сравнении с данными по крупнейшей европейской стране — Германии (детализированные данные по этой стране есть за 2015 г., судя по укрупненным данным, к 2018 г. ситуация принципиальным образом не изменилась). Сопоставление структуры ВДС и занятости двух стран (см. табл. 1) иллюстрирует *сохраняющиеся перекосы в структуре российской экономики.*

Первое. При пониженной роли в России сферы услуг, *пониженной остается и доля обрабатывающих производств.* Это можно было бы отчасти списать на повышенную значимость в России сельского хозяйства

(точнее, раздела А ОКВЭД) и добычи полезных ископаемых, однако налицо еще и заметно худшее в России соотношение долей обрабатывающих производств в ВДС и занятости, что свидетельствует о *пониженной производительности труда* в данной сфере, что как раз нельзя сказать о сельском хозяйстве и добыче полезных ископаемых. Негативной выглядит ситуация с производительностью труда и в связанных с инфраструктурой секторах промышленности (разделы D и E в ОКВЭД), а также строительстве.

Второе. В сфере услуг в России *заметно выше оказывается доля торговли* (здесь и далее под ней будет иметься в виду раздел G ОКВЭД), на нее приходится почти 30% занятых в третичном секторе. Поэтому неудивительно, что публикации аналитиков в СМИ о перспективах закрытия в разных регионах торговых центров появились еще до коронавируса¹. И дело не столько в падении денежных доходов населения, сколько в тенденциях развития собственно розничной торговли — изменении роли разных форматов торговли, возрастании *online*-продаж.

Третье. Особенно заметен разрыв, примерно двукратный, между Германией и Россией по *роли в третичном секторе здравоохранения и социальных услуг* (как по ВДС, так и по занятости), что тоже вполне соответствует сложившимся представлениям о недостаточном уровне доступности медицинской помощи в России.

Четвертое. Меньше в России значимость и *сложных видов услуг*, преимущественно рыночных: информации и связи, профессиональной, научной и технической деятельности. Ниже и роль деятельности гостиниц и предприятий общественного питания, что свидетельствует о сохраняющемся потенциале роста туристического сектора.

Названные особенности отраслевой структуры российской экономики говорят о том, что эта структура может быть трансформирована за счет развития более сложных видов услуг и повышения производительности труда, в т.ч. связанной с более активным внедрением информационно-коммуникационных технологий. Это означает, что сохранение сложившейся к началу пандемии коронавируса структуры экономики не может являться конечной целью государственной социально-экономической политики, что, конечно, не отменяет необходимости текущей социальной поддержки теряющих занятость и доходы граждан. Иначе говоря, *нынешняя кризисная ситуация может стать еще одним толчком к структурной перестройке экономики*, хотя задача эта очень непростая. При ее решении неизбежно придется столкнуться и со сложившимися межрегиональными различиями, в т.ч. с разными возможностями регионов отвечать вызовам времени. Уже есть исследования, показывающие, к примеру, разную степень подверженности региональных рынков труда рискам автоматизации и разную способность адаптации к таким рискам [9].

¹ Например, см. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4199357> (дата публикации — 20 декабря 2019 г.).

Т а б л и ц а 1

Отраслевая структура экономики Германии (2015 г.) и России (2018 г.)

Раздел ОКВЭД		Доля в ВДС, %		Доля в занятости, %		Отношение долей в ВДС и занятости, раз		Доля в суммарном ВРП (РФ), %
		ФРГ	РФ	ФРГ	РФ	ФРГ	РФ	
	Всего	100,0	100,0	100,0	100,0			100,0
A	Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	0,6	3,6	1,5	6,9	0,41	0,52	4,3
	Промышленность и строительство	30,5	36,4	24,4	27,9	1,25	1,30	42,1
B	Добыча полезных ископаемых	0,2	13,2	0,1	1,6	1,49	8,25	14,8
C	Обрабатывающие производства	23,1	14,3	17,4	14,1	1,32	1,01	18,0
D	Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	1,7	2,7	0,6	2,3	2,93	1,17	3,1
E	Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	1,1	0,5	0,6	1,0	1,79	0,50	0,6
F	Строительство	4,6	5,7	5,6	8,9	0,82	0,64	5,6
	Сфера услуг	68,9	60,0	74,1	65,2	0,93	0,92	53,6
G	Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	9,9	13,9	13,6	19,1	0,73	0,73	15,8

Источник: составлено автором по данным Росстата и [10].

О к о н ч а н и е т а б л . 1

<i>H</i>	Транспортировка и хранение	4,6	6,5	5,0	7,5	0,92	0,87	7,6
<i>I</i>	Деятельность гостиниц и предприятий общественного питания	1,6	0,9	4,3	2,4	0,38	0,38	1,0
<i>J</i>	Деятельность в области информации и связи	4,7	2,5	2,8	2,0	1,67	1,25	3,0
<i>K</i>	Деятельность финансовая и страховая	4,1	4,3	2,8	1,9	1,49	2,26	0,6
<i>L</i>	Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	10,9	9,4	1,1	2,7	10,01	3,48	6,1
<i>M</i>	Деятельность профессиональная, научная и техническая	5,9	4,2	6,2	4,0	0,95	1,05	4,1
<i>N</i>	Деятельность административная и сопутствующие доп. услуги	5,1	2,3	7,2	2,7	0,71	0,85	2,4
<i>O</i>	Госуправление и обеспечение военной безопасности; соцобеспечение	6,0	7,4	5,9	5,1	1,02	1,45	4,5
<i>P</i>	Образование	4,5	3,1	5,6	7,6	0,81	0,41	3,0
<i>Q</i>	Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	7,5	3,3	12,9	6,2	0,58	0,53	4,1
<i>R</i>	Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	1,4	1,0	1,5	1,6	0,90	0,63	0,9
<i>S</i>	Предоставление прочих видов услуг	2,4	0,6	3,3	2,3	0,72	0,26	0,5
<i>T</i>	Деятельность домашних хозяйств как работодателей...	0,3	0,6	1,9	0,1	0,15	6,00	0,0

Дифференциация регионов по неформальной и бюджетной занятости

Дифференциацию регионов по структуре их экономики можно рассматривать по разным параметрам. С точки зрения влияния коронавируса, как и ряда других кризисных явлений, немаловажное значение имеют теневая/неформальная занятость и занятость в бюджетном секторе экономики. Неформальная занятость ограничивает возможности получения государственной поддержки (она распространяется только на легально занятых²), занятость в бюджетном секторе, наоборот, гарантирует получение заработной платы (хотя, конечно, это не отменяет потери части доходов при множественной занятости, некоторое сокращение выплат при негативной динамике бюджетных доходов).

Возможности оценки масштабов неформальной занятости по субъектам РФ, конечно, сильно ограничены и в любом случае условны, тем не менее общий характер дифференциации регионов выявить позволяют. По данным статистики Росстата о среднегодовой численности занятых в экономике (по видам экономической деятельности), таковых в стране в 2018 г. насчитывалась 71,56 млн чел. (включая иностранных граждан). Эти данные были получены на основе интеграции нескольких источников: сведений организаций, материалов выборочного обследования рабочей силы, данных органов исполнительной власти (т.е. могут быть некоторые неточности). В неформальном секторе в целом по стране, по данным того же Росстата, было занято 14,58 млн чел. — 20,4% всех занятых. В разрезе субъектов РФ такая информация, увы, в настоящее время не приводится. Для понимания межрегиональных различий важна роль неформальной занятости в разных видах экономической деятельности³. Лидерами с более чем половиной занятых в неформальном секторе являются предоставление прочих видов услуг (57,6%) и первичный сектор экономики (сельское хозяйство и др. — 51,2%). Около трети на неформальных занятых приходится в торговле (34,4%) и деятельности гостиниц и предприятий общепита (32,9%), более четверти — в транспортировке и хранении (27,4%) и строительстве (25,4%).

Возможный способ оценки неформальной занятости по субъектам РФ — сопоставление данных Росстата по числу занятых с данными ФНС (Федеральной налоговой службы) о налоговой базе и структуре начислений по налогу на доходы физических лиц, удерживаемому налого-

² У Росстата критерием неформального сектора является отсутствие государственной регистрации в качестве юридического лица. Поэтому к занятым в неформальном секторе относятся индивидуальные предприниматели, работающие по найму у индивидуальных предпринимателей и физических лиц, помогающие члены семьи в собственном деле родственников, работающие на индивидуальной основе без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, занятые в собственном домашнем хозяйстве по производству продукции сельского, лесного хозяйства, охоты и рыболовства для продажи или обмена (т.е. в неформальный сектор могут попадать и добросовестные налогоплательщики, и лица, уходящие от уплаты налогов). При этом в занятых в неформальном секторе включаются лица, независимо от того, является ли для них работа в неформальном секторе основной или дополнительной.

³ В структуре неформальной занятости как таковой почти треть занятых (32,2%) приходилась на торговлю, далее следовал первичный сектор (сельское и лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство) — 17,3%, далее с близкими показателями строительство (11,2%), транспортировка и хранение (10,1%) и обрабатывающие производства (10,0%).

выми агентами (форма № 5-НДФЛ), в которых приводится количество физических лиц, получивших доходы. Повторим, что получаемые данные не являются точными, однако они не противоречат ранее публиковавшимся оценкам⁴.

При сопоставлении данных Росстата и ФНС масштабы скрытого сектора экономики оказываются меньшими: по отчетности ФНС, в 2018 г. было 63,34 млн получивших доходы физических лиц, что меньше числа занятых в статистике Росстата на 8,22 млн чел. По регионам сводные данные ФНС не публикует, поэтому мы использовали данные формы № 5-НДФЛ по отдельным субъектам РФ (за исключением Республики Марий Эл, по которой показатель не рассчитывается). В результате число получивших доходы физических лиц выросло до более чем 68 млн чел., но при таком подходе очевидно присутствует двойной счет: в регионах с большим количеством вахтовиков, маятниковых мигрантов или т.н. отходников число плательщиков НДФЛ превышает число занятых. Соответственно, неформальная занятость не видна прежде всего в северных и столичных регионах⁵.

Но зато вновь подтверждается *крайне высокий уровень неформальной занятости в республиках Северного Кавказа*: Ингушетии, Дагестане и Чечне неформальных занятых оказывается около 2/3, в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии – около половины, в Карачаево-Черкесии – порядка 2/5. Далее следуют Астраханская область и Калмыкия (около 1/4 занятых), Ставропольский край, Мордовия, Пензенская область, Приморский край (около 1/5). Порядка 15% занятых приходилось на неформальный сектор в Брянской, Ивановской, Тульской, Волгоградской, Оренбургской, Челябинской областях, Хакасии и Забайкальском крае. Более 10% показатель составил в Липецкой, Ростовской и Ульяновской областях, Краснодарском и Алтайском краях, Чувашии и Бурятии. Повышенными значениями показателя выделялись также Калининградская, Псковская, Владимирская, Тамбовская, Тверская, Саратовская, Омская области, Башкирия и Тыва (более 7%), Республики Крым и Алтай, Новгородская, Воронежская, Калужская, Курская, Смоленская области (более 5%).

В дифференциации регионов по роли в них неформальной занятости прослеживаются вполне очевидные закономерности. Повышенной ролью такой занятости отличаются *регионы с низким уровнем социально-экономического развития* (отсутствие нормально оплачиваемых рабочих мест в формальном секторе заставляет искать какие-то способы выживания), *регионы со значимой ролью сельского хозяйства*

⁴ Например, см. URL: <https://www.rbc.ru/economics/27/03/2019/5c9a3ea19a7947d947c377c5>, публикация от 27 марта 2019 г.

⁵ Сам по себе факт противоречивости данных Росстата и ФНС по числу занятых заставляет задуматься о необходимости совершенствования статистики и, кроме того, является иллюстрацией *проблемы выбора места уплаты налога на доходы физических лиц* – по месту работы или по месту жительства граждан. На наш взгляд, обсуждение и последующее решение этого вопроса необходимо. При этом, как представляется, возможен не только выбор между двумя крайними подходами (уплата НДФЛ только по месту жительства или только по месту работы), но и распределение НДФЛ в определенной пропорции между территориями, где граждане работают на условиях вахты (миграции, отходничества) и где постоянно проживают их семьи.

или других отраслей первичного сектора (хотя и не все, при наличии крупных агрохолдингов ситуация может быть иной), *с повышенной роль внешней торговли* (включая приграничную), *туристического сектора*. Из перечисленных территорий наименее пострадавшими окажутся сельскохозяйственные, поскольку здесь заметно меньше распространение коронавируса, практически нет приостановки производства.

Непосредственно *доли занятых, получающих зарплату из российской бюджетной системы* (бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов), Росстат не публикует, но в данном случае возможны более точные оценки. Есть данные по численности отдельных категорий работников социальной сферы и науки в организациях государственной и муниципальной форм собственности (5,32 млн чел.), к которым можно добавить всех занятых по разделам государственного управления и обеспечения военной безопасности, социального обеспечения (еще 3,65 млн чел.). Итого — 12,5% всех занятых в стране. Особенности дифференциации регионов по этому показателю в том, что многие из них имеют очень близкие его значения, поэтому статистически значимая взаимосвязь с уровнем социально-экономического развития не прослеживается (под уровнем социально-экономического развития мы имеем в виду показатель валового регионального продукта на душу населения, скорректированный с учетом стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг, что позволяет учесть межрегиональные различия в уровне цен). Тем не менее интересные закономерности все же прослеживаются.

Минимальный уровень занятых в бюджетном секторе — в Москве, даже, несмотря на ее столичный статус — всего 7,6%. В следующем за ней Санкт-Петербурге уже 10,1%. Причина лидерства двух столиц — большое число рабочих мест во внебюджетном секторе. В Москве доля работающих в федеральных органах власти одна из минимальных — 1,0%, тогда как в отдельных субъектах РФ этот показатель превышает 4% (в Магаданской области и Чукотском АО). Меньше 11% доля занятых в бюджетном секторе также в Ленинградской и Московской, Самарской областях, Ханты-Мансийском АО; от 11 до 12% еще в 9 регионах, состав которых оказывается довольно случайным: Татарстан, Ставропольский край, Воронежская, Калужская, Липецкая, Тульская, Ростовская, Нижегородская, Челябинская области.

На противоположном полюсе — Тыва, где зарплату из бюджетной системы получает почти каждый третий занятый — 32,5%; каждый четвертый (25,9%) — в соседней Республике Алтай. Обе эти республики относятся к числу регионов с наиболее *низким уровнем социально-экономического развития*. В пределах 20–23% показатель составляет во многих дальневосточных регионах — в Камчатском и Забайкальском краях, Магаданской области, Чукотском АО и Еврейской АО, а также в Калмыкии и Мурманской области. Следующие далее субъекты Федерации с повышенными значениями показателя также в основном экономически слабо развитые: показатель от 18 до 19% — доля занятых в бюджетном секторе в Адыгее, Чечне, Курганской области, Севастополе и Архангельской области (в двух последних регионах особый вклад,

по всей видимости, вносит военный сектор), от 17 до 18% — в Карелии, Коми, Бурятии, Северной Осетии и Карачаево-Черкесии, свыше 16% — в Хакасии и Ингушетии, Орловской области.

Таким образом, для экономически слаборазвитых регионов влияние коронавируса оказывается противоречивым. С одной стороны, высокая доля неформального сектора ограничивает возможности получения государственной поддержки, с другой — повышенная доля занятых получает зарплату из бюджетной системы, и тем самым не находится под угрозой полной потери заработка в условиях приостановки части экономической деятельности.

Место в экономике регионов наиболее пострадавших вследствие эпидемии отраслей

Как хорошо известно, от коронавируса и вынужденных ограничений в экономической активности разные сектора экономики пострадали в разной степени. Одни виды деятельности практически полностью остановили свою деятельность, другие не только не прекращали, но даже и наращивали (это касается прежде всего ИТ-услуг). Круг первых определен постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции». В такой перечень в редакции постановления от 18 апреля 2020 г. вошли авиаперевозки, аэропортовая деятельность, автоперевозки; культура, организация досуга и развлечений; физкультурно-оздоровительная деятельность и спорт; деятельность туристических агентств и другие услуги в сфере туризма; гостиничный бизнес; общественное питание; деятельность организаций дополнительного образования, негосударственных образовательных учреждений; организация конференций и выставок; предоставление бытовых услуг населению; стоматологическая практика; розничная торговля непродовольственными товарами. Вполне возможно, перечень этот будет дополнен; например, уже поднимался вопрос о речном транспорте (занимающихся речными круизами компаниях, которые, как и весь внутренний туризм, простаивают как минимум один месяц).

Вклад названных пострадавших от коронавируса отраслей в занятость населения в регионах, конечно, разная. Хотя традиционно приходится говорить об отсутствии детальных данных, в целом ряде случаев возможны только приблизительные оценки.

Наиболее точная информация имеется по деятельности гостиниц и предприятий общественного питания — это отдельный раздел ОКВЭД, позволяющий оценить значимость этого сектора для российских регионов, во многом связанного с развитием туризма. Поэтому вполне ожидаемо лидерами по доле занятых в гостиничном бизнесе и общепите стали Севастополь (5,5% занятых), Крым (4,8%) и Краснодарский край (4,0%) при среднем по стране показателе в 2,4%. Далее следуют Санкт-Петербург и Северная Осетия-Алания (по 3,4%), Калининградская область (3,3%), также известные как специализирующиеся на туриз-

ме регионы. Вместе с тем с точки зрения вклада гостиниц и общепита в занятость значение имеют не только масштабы развития туризма как такового, но и уровень развития других отраслей экономики, например, в Москве в рассматриваемом секторе занято только 2,2%. Определенный вклад в развитие отрасли вносит деловой туризм, который в принципе имеет совершенно иную географию по сравнению со связанным с отдыхом туризмом. Помимо названных регионов повышенной долей занятых в гостиницах и общепите (свыше 3%) отличаются Томская и Тюменская области⁶, Калмыкия и Астраханская область; по 2,7–2,9% значения показателя в Карелии, Калужской, Владимирской, Московской областях, Кабардино-Балкарии и Ставропольском крае, Бурятии, Сахалинской области и Хабаровском крае. Как видим, здесь присутствуют и *известные центры развития туризма всероссийского масштаба* (Карелия, Байкальские регионы, курорты Кавказа), *наиболее близкие к столице области* (где, скорее всего, есть спрос на регулярный отдых со стороны москвичей) и *промышленные регионы, где более значим деловой туризм*.

По роли гостиниц и общепита в ВРП картина несколько иная. Здесь при среднем по стране показателе в 1% лидером является Дагестан (5,1% ВРП). Далее следуют Севастополь (4,3%), Чечня (3,6%), Краснодарский край (3,5%), Крым (2,5%), Ставропольский край (2,3%) и Бурятия (2,1%), что еще больше иллюстрирует *одновременную значимость двух факторов — и собственно развития туризма, и низкого уровня развития других секторов экономики*. Наглядной иллюстрацией этого тезиса, возвращаясь к занятости, является Алтайский край, считающийся одним из туристических центров (здесь расположен известный курорт Белокуриха, действует особая экономическая зона туристско-рекреационного типа). По абсолютному числу занятых в секторе он находится в середине четвертой десятки регионов, сразу после Калининградской области, и одновременно отличается одним из самых низких показателей доли занятых в гостиницах и общепите — 1,4%, ниже показатели только в не-туристической Мордовии и северных Якутии, Ненецком и Чукотском АО (по 1,0–1,1% занятых).

Отдельной строкой в структуре занятости выделяется деятельность воздушного и космического транспорта. Его роль в целом в структуре занятости очень невелика — всего 0,1%, причем *наиболее значим авиационный транспорт в северных регионах*, где ему зачастую нет альтернатив. Лидером является Ненецкий АО (2,1% занятых), на фоне других субъектов РФ выделяются также Чукотский АО (0,8%), Якутия (0,6%), Ямало-Ненецкий АО (0,5%), Тюменская и Сахалинская области, Камчатский край (по 0,4%), Республика Коми, Архангельская область и Ханты-Мансийский АО (по 0,3%). Но в таких регионах авиационный транспорт не мог полностью прекратить свою работу: добыча полезных ископаемых не прекращалась, обеспечение работы вахтовых поселков продолжилось. Единственное исключение из общего правила — *Московская область*,

⁶ Данные по Архангельской и Тюменской областям приводятся без учета входящих в их состав автономных округов.

являющаяся международным и российским авиационным центром, где на авиационный транспорт приходится 0,8%. Даже в Санкт-Петербурге это уже только 0,2%.

Значение занятых в автомобильных перевозках оценить, к сожалению, невозможно. В статистике занятости присутствует единый раздел по сухопутному и трубопроводному транспорту. Лидерами по доле занятых в этом секторе экономики являются в основном регионы нефтегазодобычи (Ямало-Ненецкий АО с показателем в 9,3% занятых) или значимые центры трубопроводных систем, такие как Брянская область, а также связанные с грузовыми железнодорожными перевозками регионы, среди которых и регионы отгрузки значимых объемов железнодорожных грузов (Кузбасс), и центры железных дорог (на втором месте с показателем 8,3% занятых Забайкальский край с расположенным в Чите офисом Забайкальской железной дороги).

Ситуация с розничной торговлей непродовольственными товарами тоже непростая. Внутреннюю структуру занятости по разделу «торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов» Росстат не приводит даже в целом по России (не разделяя даже занятых в оптовой и розничной торговле, не говоря уже о разных видах розничной торговли). Для понимания соотношения разных видов деятельности можно использовать данные ФНС — по объемам поступлений НДС и специальным налоговым режимам (это платежи малого бизнеса, которого особенно много в розничной торговле). Доля в таких налоговых поступлениях составляет: оптовой торговли — 51%, розничной торговли — 41%, ремонта автотранспортных средств и мотоциклов — 8% (как и во всех других случаях это данные за 2018 г.). В отношении структуры розничной торговли — соотношения торговли продовольственными и непродовольственными товарами — есть данные только по соотношению их оборота: оно составило 48 к 52. Исходя из этих пропорций доля розничной торговли непродовольственными товарами составляет порядка 1/5 всего раздела «торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов» — это в среднем по стране 3,8% занятых. Погрешности в такой оценке есть и в сторону завышения, и занижения занятых в пострадавших отраслях. Явно сократились масштабы деятельности в части ремонта автотранспортных средств (эта деятельность продолжается, но есть ограничения на передвижение), вряд ли вслед за розничной торговлей не сократились масштабы деятельности в оптовой торговле. Вместе с тем часть торговли непродовольственными товарами сохраняется, как минимум в части товаров первой необходимости и в формате курьерских доставок.

В пострадавшие отрасли можно полностью включить раздел «предоставление прочих видов услуг», куда входит деятельность общественных организаций, но в основном бытовые услуги (разные виды ремонта, парикмахерские услуги и т.п.). Стоматологическую деятельность мы не учитываем (это заведомо небольшая часть занятых в здравоохранении). А в части образования и деятельности в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений мы из общего числа занятых в этих сферах

вычитаем численность работников бюджетной сферы (дополнительные доходы которых сократились, но все-таки они имеют гарантированную заработную плату). В итоге это самый значимый по числу занятых пострадавший сектор экономики — 5,1% общего числа занятых, хотя, возможно, эта цифра преувеличена (в коммерческой части образования определенные возможности перехода на *online*-технологии существуют, хотя и не повсеместно).

Итак, оценку числа занятых в регионах в пострадавших от коронавируса отраслях мы проводили путем суммирования одной пятой части занятых по связанному с торговлей разделу, всех занятых по разделам гостиниц и общепита, предоставления прочих видов услуг, а также занятых в образовании и культуре, спорте, досуге за вычетом работников бюджетной сферы. Итого получилось 13,8% всех занятых в экономике. Медианное значение принципиальным образом не отличается — 13,1%. При этом *большинство субъектов РФ имеет очень близкие значения показателя* в пределах от 12 до 14%: таких более 50 регионов, поэтому говорить о существующих между ними принципиальных различиях, особенно учитывая условность оценок, вряд ли возможно. Но вот *субъекты Федерации на «полюсах» заслуживают внимания*.

Лидером по доле занятых в пострадавших отраслях оказалась Тыва — 20,3%, хотя в этой же Республике наибольшая доля получающих из бюджета зарплату. Но это уникальный по своему низкому уровню социально-экономического развития регион с минимальной долей реального сектора экономики (суммы первичного и вторичного секторов — сельского хозяйства, промышленности и строительства) — всего 21,0% занятых. Далее следуют города федерального значения — Москва (22,2%), Севастополь (23,1%) и Санкт-Петербург (27,0%)⁷. Все они входят в число регионов с повышенной долей занятых в пострадавших отраслях экономики. Севастополь на 2-м месте с показателем в 18,5%, Санкт-Петербург — на 4-м с 16,4%, Москва — на 7-м с 15,4%. В лидерах, во многом из-за повышенной роли туризма и связанных с ним услуг, — Крым (17,3% занятых), Краснодарский край (16,0%) и Северная Осетия-Алания (15,8%). Далее следуют регионы, которые мы уже называли выше: Томская область (15,4%), Калмыкия (15,1%), Хакасия, Чечня, Ставропольский и Приморский края, Астраханская область (14,8–15,0%), Московская область, Карачаево-Черкессия, Якутия (14,6–14,7%), Иркутская область и Республика Алтай (14,3–14,4%). Во всех республиках заметный вклад в формирование высоких значений показателя вносит внебюджетная занятость в социальной сфере (образовании и культуре, спорте, досуге).

Сказанное означает, что *для формирования географии кризисных явлений огромную роль играют перспективы туристического сезона 2020 г.:* если его так и не удастся начать или начать с большим опозданием, то российские центры туризма окажутся в довольно тяжелом положении.

⁷ Если сравнивать российские города федерального значения с их германскими аналогами — городами-землями, то в них доля сферы услуг оказывается заметно меньшей. Так, в Берлине доля третичного сектора в структуре занятых составляла 88,7%, в Гамбурге — 87,2%, в Бремене — 81,0% (данные 2015 г., см. [10]).

Особенно учитывая то, что, в отличие от других видов деятельности, туризм имеет сезонный характер. Если же туристический сезон начнется в летний период, т.е. даже шанс нарастить загрузку имеющихся мощностей в силу ограничений по внешнему туризму.

Минимальная доля занятых в пострадавших в результате коронавируса отраслях — в тех регионах, где в целом сфера услуг играет небольшую роль в занятости. Подробнее об этом ниже, но всего около 10% занятых в пострадавших отраслях в Чукотском и Ямало-Ненецком АО, Мордовии; 11,0–11,3% — в Ненецком АО, Новгородской и Тамбовской областях, 11,5% — в дальневосточных Забайкальском крае, Амурской и Магаданской областях, 11,7–11,9% — в Марий Эл, Владимирской, Ульяновской, Оренбургской областях.

Дифференциация регионов по роли в занятости разных видов услуг

Вопрос о роли в экономике регионов сферы услуг, как и в части неформальной и бюджетной занятости, имеет не только краткосрочное значение, связанное с коронавирусом. Это вопрос сбалансированности структуры региональной экономики: разделение труда между регионами, их специализация объективно необходимы. Однако гипертрофированное или очень слабое развитие сферы услуг во многих случаях являются свидетельством существующих в социально-экономическом развитии территорий проблем. Неудивительно поэтому, что очевидной взаимосвязи между долей сферы услуг в занятости регионов и уровнем социально-экономического развития (измеряемом по ВРП на душу населения с учетом межрегиональных различий в уровне цен) не наблюдается. Хотя чаще повышенной ролью сферы услуг отличаются экономически слаборазвитые регионы, где не получил должного развития реальный сектор экономики⁸.

Средняя по России доля занятых в сфере услуг составляла 65,2%, медианное значение — 62,7%. Дифференциация регионов по этому параметру представлена в *таблице 2*. Факторов попадания в *лидеры по занятости в сфере услуг* несколько:

- *статус города федерального значения* (городам в целом свойственен более высокий уровень развития третичного сектора, в т.ч. связанного с предоставлением услуг жителям других регионов, прежде всего образовательных, медицинских; в городах сконцентрированы ключевые учреждения культуры, рыночные услуги; города являются крупными транспортными узлами);
- *низкий уровень экономического развития*, связанный с недоразвитостью реального сектора экономики;
- *специализация на какой-либо сфере услуг* (внешней торговле, туризме или на профессиональной, научной, технической деятельности, что характерно для Новосибирской и Томской областей).

⁸ При этом имеется прямая зависимость между уровнем развития и занятостью в добыче полезных ископаемых, транспортировке и хранении и, напротив, обратная — между уровнем развития и занятостью в секторе торговли.

Примером сочетания всех трех факторов может являться Севастополь. Это и город федерального значения, и регион с низким уровнем развития, специализирующийся на туризме.

По доле занятых в профессиональной, научной и технической деятельности субъекты РФ очень сильно дифференцированы: безусловный лидер здесь – Москва (9,1% занятых), далее следуют Санкт-Петербург (6,9%), Московская область (5,7%), Томская и Нижегородская области (по 5,1%), Новосибирская (4,9%). Выше среднего по России значения показателей еще только в Тюменской (4,4%) и Калужской (4,2%) областях. Все названные регионы являются известными центрами науки и инноваций (пусть даже связанных с сырьевым сектором). Напротив, в Дагестане, Ингушетии, Чечне показатель достигает только 1,2%.

Т а б л и ц а 2

Группировка регионов по доле занятых в сфере услуг в общей структуре занятости (по данным 2018 г.)

Доля сферы услуг	Субъекты РФ (приведены в порядке убывания показателя)
более 70%	Республика Тыва (79,0%), г. Москва (77,8%), г. Севастополь (76,9%), г. Санкт-Петербург (73,0%), Забайкальский край (70,8%), Республика Карелия (70,3%), Новосибирская область (70,3%)
68–70%	Еврейская АО, Мурманская область, Томская область, Республика Коми, Приморский край, Хабаровский край
66–68%	Республика Бурятия, Архангельская область, Камчатский край, Московская область, Республика Алтай, Краснодарский край, Иркутская область, Калининградская область, Республика Хакасия
64–66%	Магаданская область, Республика Крым, Свердловская область, Сахалинская область, Саратовская область, среднее по РФ, Республика Калмыкия, Кемеровская область, Республика Северная Осетия-Алания, Красноярский край, Астраханская область, Тюменская область, Брянская область, Орловская область
62–64%	Алтайский край, Нижегородская область, Смоленская область, Амурская область, Воронежская область, Курганская область, Ростовская область, Самарская область, Курская область, Ивановская область, Рязанская область, Тверская область, Ставропольский край, Республика Саха (Якутия)
60–62%	Республика Башкортостан, Волгоградская область, Ярославская область, Омская область, Пермский край, Вологодская область, Республика Адыгея, Костромская область, Кировская область, Псковская область, Карачаево-Черкесская Республика, Пензенская область, Тульская область, Удмуртская Республика
58–60 %	Челябинская область, Республика Ингушетия, Республика Татарстан, Новгородская область, Калужская область, Липецкая область, Владимирская область, Ульяновская область
56–58%	Ленинградская область, Оренбургская область, Чукотский АО, Республика Марий Эл, Белгородская область, Чувашская Республика, Ханты-Мансийский АО, Чеченская Республика
менее 56%	Республика Дагестан (55,9%), Тамбовская область (55,8%), Ямало-Ненецкий АО (55,2%), Кабардино-Балкарская Республика (54,6%), Республика Мордовия (52,4%), Ненецкий АО (51,8%)

Источник: составлено автором по данным Росстата.

Пониженная роль сферы услуг в структуре занятости также объясняется несколькими обстоятельствами

Во-первых, *статусом автономного округа*, особенно входящего в состав сложносоставного субъекта РФ. Автономные округа северные, небольшие по численности населения, и роль центров сферы услуг традиционно выполняют «материнские» субъекты РФ или просто с более благоприятными природно-климатическими условиями.

Во-вторых, *высокой долей аграрного сектора*, что является подтверждением регулярно озвучиваемой в последнее время задачи развития сферы услуг в сельской местности. Лидерами по доле занятых в сельском хозяйстве являются Дагестан и Тамбовская область (23,2–23,3%), Чечня (20,5%), Кабардино-Балкария и Мордовия (19,8–19,9%), Калмыкия (19,2%), Республика Алтай (17,9%), Ставропольский край и Ингушетия (15,4–15,6%), среди аутсайдеров по доле сферы услуг повышенной ролью занятых в сельском хозяйстве отличаются Белгородская и Оренбургская области. Правда, повторим, в сочетании с очень низким уровнем развития промышленности высокая доля занятых в первичном секторе может приводить и к гипертрофированной роли сферы услуг.

В-третьих, *близостью крупного города другого субъекта Федерации*, который может брать на себя предоставление услуг (Ленинградская, Калужская, Владимирская области). В ряде случаев возможно возникновение *конкуренции относительно близко расположенных крупных городов за роль макрорегионального центра* (т.е. за размещение крупных учебных заведений, представительств федеральных органов власти, в коммерческом секторе – оптовой торговли и т.п.). Например, заметны различия между Свердловской и Челябинской областями: Екатеринбург и Челябинск – два города-миллионника на Урале, но роль макрорегионального центра выполняет преимущественно первый. Напротив, Хабаровск выделяется как центр на Дальнем Востоке (хотя в последнее время возрастает конкуренция со стороны Владивостока).

Примечательна пониженная роль сферы услуг в Татарстане, где центром является город-миллионник. Похоже, что в данном случае можно говорить о сбалансированной структуре экономики региона. Пониженная роль сферы услуг здесь связана прежде всего с пониженной ролью торгового сектора – всего 15,9% занятых; при этом здесь развит и реальный сектор экономики (в сельском хозяйстве 7,6% занятых, в промышленности – 23,6%).

Таким образом, в большинстве регионов *оптимизация структуры занятости является необходимой*:

- в экономически слаборазвитых регионах роль сферы услуг должна сокращаться за счет развития реального сектора экономики (сейчас занятость в услугах является скорее вынужденной);
- в аграрных регионах, напротив, роль сферы услуг может расти за счет повышения качества жизни в сельской местности (для северных регионов ликвидация перекоса в сторону индустриального сектора неочевидна);

- в подавляющем большинстве регионов целесообразно сокращение числа занятых в простых видах услуг (прежде всего, в торговле) в пользу сложных, прежде всего связанных с современными технологиями и инновациями.

* * *

Проведенный анализ показал, что последствия приостановки экономической деятельности из-за коронавируса, действительно, будут заметны в крупных городах, где развита сфера услуг. Однако среди субъектов Федерации это выводит в лидеры только города федерального значения, тогда как в остальных регионах происходит усреднение показателей по городам-миллионникам и остальным типам населенных пунктов. Более чувствительными к текущему кризису оказываются либо экономически слаборазвитые регионы, где недостаточно развит реальный сектор экономики, либо специализирующиеся на отдельных отраслях сферы услуг территории, прежде всего на туризме и внешней торговле.

С точки зрения перспектив социально-экономического развития регионов, не связанных исключительно с последствиями коронавируса, важно отметить сохранение в целом ряде субъектов РФ высокого уровня неформальной занятости, гипертрофированное развитие сферы услуг в экономически слаборазвитых регионах, повышенную роль простых услуг, прежде всего торговли, и низкий уровень развития профессиональных услуг в большинстве субъектов РФ. Все эти особенности усугубляют кризисные явления, поэтому преодоление названных проблем необходимо не только в краткосрочной перспективе.

Список литературы

1. Анимица Е.Г., Ивлева И.В. Сопряженный анализ структурных сдвигов в экономике страны и регионов // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 24. С. 21–28.
2. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: НИСП, 2010. 160 с.
3. Кузнецова О.В., Чепляева О.К. Социально-экономическое развитие регионов в условиях кризиса // Государственный аудит. Право. Экономика. 2009. № 3. С. 63–72.
4. Михеева Н.Н. Структурные факторы региональной динамики: измерение и оценка // Пространственная экономика. 2013. № 1. С. 11–32.
5. Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации / под ред. Л.М. Григорьева, Н.В. Зубаревич, Г.Р. Хасаева. М.: ТЕИС, 2011. 357 с.
6. Кузнецова О.В. Структура экономики российских регионов и уровень их социально-экономического развития // Научные труды: Ин-т народнохозяйственного прогнозирования РАН / гл. ред. А.Г. Коровкин. М.: МАКС Пресс, 2018. С. 473–493.
7. Данилов-Данильян В. Глобальный кризис как следствие структурных сдвигов в экономике // Вопросы экономики. 2009. № 7. С. 31–41.

8. Акаев А., Михайлушкин А., Сарыгулов А., Соколов В. Анализ динамики отраслевой и технологической структуры экономик стран ОЭСР // Экономическая политика. 2009. № 2. С. 116–128.

9. Земцов С., Барина В., Семенова Р. Риски цифровизации и адаптация региональных рынков труда в России // Форсайт. 2019. № 2. С. 84–96.

10. Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales. 2019 / Statistisches Bundesamt (Destatis). 2019. 716 p.

VULNERABILITY OF REGIONAL ECONOMIES' STRUCTURE IN CRISIS CONDITIONS

The impact of coronavirus on the socio-economic development of Russian regions inevitably depends on the structure of their economy, which is analyzed in the article on the basis of official data on the employment structure. The contribution of different sectors of the economy (primary, secondary, and tertiary), the role of informal employment and the budget sector, and the share of employment in the most affected industries are evaluated. Not only short-term, but also long-term structural problems of the regional economy are highlighted. It is shown that the negative impact of coronavirus mainly on the service sector in the context of the Russian Federation subjects is evident in federal cities, in economically underdeveloped regions with an underdeveloped real sector of the economy, as well as regions that specialize in certain types of services (tourism, foreign trade, complex services). For economically underdeveloped regions, the impact of coronavirus is deepened by a high share of the informal sector (which limits the possibility of obtaining state support), but is softened by an increased share of employees who receive wages from the budget system. The reduced share of the service sector in agricultural regions means that they are less dependent on coronavirus, but it confirms the need to develop the service sector as a basis for improving the quality of life of the population. At the same time, almost everywhere there is a need to restructure the service sector: reducing the role of simple services (primarily trade), in favor of complex ones related to high technologies and innovations and to the social sphere, especially health.

Keywords: coronavirus, complicated services, economic sectors, employment structure, informal employment, level of socio-economic development, public sector, region, retail, tourism

JEL: R12, J21

Дата поступления – 12.05.2020 г.

КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, и.о. заведующей научной лаборатории «Региональная политика и региональные инвестиционные процессы»;

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

главный научный сотрудник;

ФИЦ «Информатика и управление» РАН / ул. Вавилова, 44-2, г. Москва, 119333.

e-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

KUZNETSOVA Olga V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief researcher, Acting Head of the scientific laboratory «Regional Policy and Regional Investment Processes»;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997;
Chief researcher;
FRC «Informatics and Management» RAS / 44-2, Vavilova str., Moscow, 119333.
e-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

Для цитирования:

Кузнецова О. Уязвимость структуры региональных экономик в кризисных условиях // Федерализм. 2020 № 2. С. 20–38.

Петр ОРЕХОВСКИЙ**ЭКСПОРТ ИНСТИТУТОВ И ПРОБЛЕМА СЕЦЕССИИ***

Переход многих государств в конце XX в. к демократическим формам правления был призван повысить эффективность и транспарентность деятельности представительных органов власти. Наряду с реализацией принципа субсидиарности в отношении регионов и муниципалитетов это должно было укрепить государственное устройство. Однако для многих постсоветских и развивающихся стран импорт западных демократических институтов сопровождался (и сопровождается) разрушением территориальной целостности и ростом коррупции. Это подрывает доверие граждан к либеральной демократии и вызывает ностальгию по «сильной руке». Статья посвящена анализу проблем, связанных с экспортом демократии в страны со средним и низким уровнем дохода на душу населения. Демонстрируется, что для страны-импортера западных демократических институтов актуальной становится проблема сецессии, которая обычно игнорируется экономической теорией в силу неявного допущения об однородности социально-экономического пространства. Экспорт институтов является эффективной и рентабельной заменой военно-политических операций для стран-экспортеров. Парадоксальным дополнением данного экспорта является коррумпирование местных элит, что способствует изменению политического курса или переходу политико-экономического истеблишмента в режим «внешнего управления». Значительная особенность современности — фактический запрет на территориальные захваты, что способствует росту количества государств. Однако существенная часть из них обладает лишь негативным суверенитетом, будучи не в состоянии предоставить гражданам необходимый объем общественных благ.

Ключевые слова: негативный суверенитет, неоднородность, общественный сектор, регион, сецессия, теория войны, экспорт институтов
JEL: B52, F02, F52, P40

Разнородность пространства

Неявной гипотезой большинства экономических исследований институтов является допущение об однородности социально-экономического пространства. Другими словами, предполагается, что на всей территории страны действуют одни и те же институты. Если предполагается

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве РФ по теме «Участие России в экспорте и импорте институтов».

иное (например, тестируется веберовская гипотеза о взаимосвязи различных религиозных предпочтений с богатством жителей отдельных регионов), то об этом делают специальную оговорку. Однако подобные исключения встречаются редко. Даже в новой экономической географии П. Кругмана, где демонстрируется, как влияние рыночных сил трансформирует почти однородное, имеющее небольшие отличия в трудоемкости и капиталоемкости социально-экономическое пространство двух связанных торговыми отношениями регионов в иерархию центра и периферии. В этом случае в обоих регионах действуют одни и те же институты [1]. В рамках новой экономической географии, в отличие от мир-системного анализа, прежние институты продолжают действовать и тогда, когда зависимость периферии от центра уже полностью сложилась.

Посылка однородности социально-экономического пространства внешне сильно упрощает задачу анализа импорта («трансплантации», «выращивания») новых институтов из богатых стран в бедные и потому выглядит внешне вполне реалистичной. Бюрократический аппарат любого государства замыкается на столицу. Решения, принимаемые в последней, далее начинают реализовываться по всей стране — будь то изменения правил дорожного движения, увеличение возраста выхода на пенсию или стандарты банковской деятельности. Если импортируемые институты начинают успешно функционировать, то они действуют везде, во всем социально-экономическом пространстве государства-импортера; если же их функционирование неэффективно (возникает институциональная ловушка по В.М. Полтеровичу [2, с. 11–12]), эта неэффективность не связана с особенностями отдельных городов или регионов.

Естественно, что при таком подходе возникает своеобразное «слепое пятно». Сецессия отдельных территорий страны становится невозможной, или, точнее, такая *сецессия не может быть связана с импортируемыми институтами*. Причины отделения могут быть обусловлены какими-то экзогенными по отношению к экономике факторами, например, этническими и/или религиозными. Учет подобного рода факторов может быть произведен при рассмотрении тех или иных конкретных кейсов реформ, но в целом анализ таких факторов выходит за рамки институционализма. Или, оговоримся, — *институционализма, как его понимают экономисты-теоретики*.

В действительности, конечно, социально-экономическое пространство неоднородно. Везде есть свои Север и Юг, Запад и Восток, приграничные районы и столицы. Источники сырья, плодородные земли, порты, течение рек в разных регионах страны различаются — такая неоднородность предопределяется самой географией. И промышленность, и университетские центры распределены по территории стран неравномерно. Все эти факторы, усиливая друг друга, существенно влияют на различия в уровнях богатства и доходов жителей различных городов и регионов. И даже в такой небольшой стране, как Королевство Бельгия, в наше время это может привести к длительному политическому кризису и отсутствию общепризнанного, легитимного центрального правительства.

Географ В. Каганский уже давно отметил, что в отношении пограничных регионов действуют своеобразные «силы притяжения» других государств [3]. Экономические связи, в которые они включаются в процессе трансграничной торговли, оказывают на них большое влияние. И это влияние тем больше, чем богаче соседняя страна сравнительно с отечественной метрополией и чем ближе приграничные регионы к чужим столицам. И если рассматриваемые соседние страны не включены в общую зону свободной торговли и имеют существенно различающиеся институциональные режимы, подобное положение резко усиливает привлекательность контрабанды. Ситуация с получением «двойного гражданства» и возможностей работы по обе стороны границы в какой-то момент может существенно усилить сепаратистские настроения.

Кроме географического фактора, на неоднородность социально-экономического пространства сильно влияет *история* городов и регионов. Даже в государствах, имеющих многовековую историю, часть территорий и населения находилась в составе других государств. Последнее обстоятельство оказывает большое влияние на чувство идентичности населения. Ярким примером такой проблемной идентичности для Китая является Гонконг, не говоря уже о Тибете.

Различная идентичность, как и различия в размещении и уровне развития производительных сил, как минимум порождает постоянные трения в межбюджетных отношениях. Институты бюджетного федерализма, которые бедные страны пытаются заимствовать у богатых, плохо работают в условиях высокой региональной дифференциации. Однако именно механизмы исполнения бюджетов непосредственно связаны с институтами модерна, такими как образование и НИОКР, здравоохранение и социальное обеспечение. Сюда следует включить и защиту (а заодно и идентификацию) прав собственности, включающую в себя различные режимы собственности (частную, государственную, организаций, клубов и т.д.).

Обучение, заимствование «лучших практик» и, в конце концов, импорт институтов, позволяющих осуществлять модернизацию — тема, которая уже давно находится в центре внимания институционалистов. Однако в силу уже упомянутого «слепого пятна» сравнительно редко обращают внимание на экспорт институтов. Демократические институты пытаются экспортировать как с помощью «мягкой», так и посредством военной силы. Поскольку предполагается, что эти институты позволяют добиться модернизации и ускорения экономического роста, постольку подобный экспорт обычно приветствуется международным сообществом, или, как минимум, странами Запада, входящими в трансатлантический блок НАТО. Экспорт демократии зачастую приводит к разрушению территориальной целостности страны — в последние два десятилетия этому много примеров (Югославия, Ирак, Судан, Ливия, Йемен, Сирия и т.д.). Такой результат является нежеланным (во всяком случае в официальной риторике политиков западных стран) и неожиданным. Но если принять во внимание неоднородность пространства, то возникающие угрозы сепарации становятся если не неизбежными,

то, по крайней мере, *вполне закономерными*. Политико-экономическому истеблишменту государств, которые занимаются импортом институтов, следует принимать эти проблемы во внимание.

Теория общественного выбора и экономические основания сецессии

Теория общественного выбора представляет собой экономическую интерпретацию причин существования государства. Цель существования последнего как экономического актора — производство общественных и квазиобщественных (обладающих высокой социальной значимостью) благ. Налогово-бюджетная система в данном дискурсе представляет собой институт, обеспечивающий такое производство (регулирующий своеобразный вертикальный обмен общественных благ на налоги). Конституция в рамках теории общественного выбора представляет собой закрепленный в Основном законе порядок производства и распределения общественных благ в отличие от прежнего, старого политического понимания ограничения власти монарха и установления гражданского мира между сословиями [4].

Важной частью теории общественного выбора является интерпретация политики, включая законотворческую деятельность представительной демократии как рыночного процесса. Пакетное голосование («бочонок с салом»), обмен голосами (логроллинг) для принятия тех законов, которые представляют собой реализацию предвыборных обещаний отдельных партий (сегодня — «левых», завтра — «правых»), представляют собой способы преодоления известного парадокса голосования Кондорсе-Эрроу. Ставший уже привычным двухпалатный парламент, предполагающий режим формирования «нижней» и «верхней» палат, придает представительной демократии дополнительную устойчивость.

В свою очередь сам парадокс голосования возникает в условиях, когда существует множественность предпочтений. В этом отношении теория общественного выбора уже самим фактом своего появления и последующего научного признания демонстрирует то обстоятельство, что в модернизированных обществах *отсутствует устойчивое большинство*, представляющее так называемую «волю народа». Такие общества *состоят из меньшинств*, относительно небольших социальных групп, поэтому принимаемые законы требуют коалиционного большинства, состав которого меняется от ситуации к ситуации.

Либеральная демократия предполагает наличие защиты интересов меньшинств. Как показывал еще Ф. фон Хайек [5], а сравнительно недавно Ф. Закария [6], прямая демократия, осуществляемая через референдумы, может приводить к нарушению прав отдельных социальных групп с далеко идущими последствиями. В этом отношении такое популярное после распада Восточного блока мероприятие, как люстрация, является вполне демократическим и популистским, однако его никак нельзя назвать либеральным. Именно такие мероприятия после американской оккупации Ирака весьма способствовали появлению Исламского государства (ИГИЛ — запрещенная в России организация).

Либеральная демократия — достаточно хрупкое политическое устройство, и даже длительность его истории не гарантирует защиту от возникновения кризисов, связанных с расколом коалиционного большинства и противостоянием местных элит центру (Каталония во Франции, Квебек в Канаде, Шотландия в Великобритании, Корсика во Франции и т.д.). Неравномерность регионального экономического развития предполагает наличие различного удельного веса налоговых поступлений в федеральный бюджет с последующим перераспределением в пользу сравнительно бедных регионов. Согласно приведенной выше логике теории общественного выбора, права гражданина на получение общественных благ, производимых государством, являются равными и обеспечиваются государством. Объем этих благ не должен зависеть от того, является ли регион, где проживает гражданин, относительно бедным или богатым. Однако для того, чтобы обеспечивать сбор налогов и последующее перераспределение бюджетных средств, государство должно быть достаточно сильным. Другими словами, оно должно располагать достаточно эффективными фискальными и полицейскими органами. В противном случае центр не сможет помешать проведению региональных референдумов о сепарации, инициированных местными политико-экономическими элитами. Причем неравномерность развития и центр-периферийные отношения могут вызывать сепарационистские настроения как в богатых, так и в бедных регионах. Богатые регионы будут рассматривать возможности автономного статуса с постепенным повышением его до полного государственного суверенитета. Бедные — возможность отделения с последующим вхождением в состав другого государственного образования в надежде на то, что «новый центр» будет больше озабочен инвестированием в развитие этих территорий.

Стоит повторить тезис, высказанный в предыдущем разделе статьи — экономисты неявно исходят из гипотезы об однородности социально-экономического пространства. Исследователи, развивающие теорию общественного выбора — не исключение, хотя сама теория предсказывает существование множества объективных противоречий в любой конструкции бюджетного федерализма. Возможно, важнейшее из них — противоречие между принципами демократии (равенством граждан) и либерализма (свободной реализации собственных интересов¹). Реализация этого противоречия в привязке к локализованным политико-экономическим акторам, проявляющая себя в случае сепарации, — всего лишь частный случай.

Как бы то ни было, богатые модернизированные либеральные демократии Запада во многом научились справляться с угрозами сепарации. Более того, Европейский союз представляет собой уникальное интеграционное объединение, в рамках которого сосуществуют как богатые, так и бедные государства и регионы. В этом отношении импорт демократических институтов странами периферии и полупериферии по И. Валлерстайну [7] является почти очевидным — так осуществляется

¹ Вспоминая провозглашенный отечественным философом А.А. Зиновьевым принцип «индивид = суверенное государство», можно заметить, что сам по себе либерализм допускает неограниченную сепарацию.

заимствование «лучших практик». С помощью последних развивающиеся государства пытаются добиться экономического роста, повышения уровня жизни населения, устойчивости собственной политической системы. Правомерным, однако, является другой вопрос — а зачем спонсорство экспорта демократических институтов нужно Западу? Количество различных организаций, занимающихся продвижением демократии в развивающихся странах, как и объем осваиваемой ими финансовой помощи, уже давно в разы, если не в порядки, превышают средства, выделявшиеся СССР Коминтерну и «братским коммунистическим партиям». При этом сколько-нибудь существенных вызовов самим моделям демократического политического устройства нет, если не считать исламский фундаментализм (хотя, как ни странно, и этот политический режим представляет собой одну из форм демократии).

Первый ответ, который является доминирующим в современном либеральном мейнстриме, — усвоение развивающимися странами демократических институтов — ведет к росту доходов и богатства, а это способствует увеличению объема глобальных рынков. Последнее позитивно влияет на экономический рост и самих богатых стран. Кроме того, в политическом дискурсе сохраняется старая догма о том, что демократии не воюют между собой. Вдобавок сокращение военных расходов также способствует общему экономическому развитию.

Тем не менее после мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. часть богатых стран, включая США, стали применять меры неомеркантилистской политики. «Арабская весна» неожиданно вызвала к жизни ограничения на свободу перемещения, а развитие событий на Украине и в Сирии привело к санкционной войне и ограничениям потоков капитала и товаров. Однако спонсорство «экспорта демократии» не уменьшается, а увеличивается.

По нашему мнению, экспорт демократических институтов допускает как позитивные, так и негативные последствия в отношении государств-импортеров. В отдельных ситуациях сецессия и разрушение территориальной целостности государств могут рассматриваться как вполне приемлемые варианты развития событий (удавшееся создание независимого Косово или неудавшийся (пока?) сценарий создания независимого Курдистана). Однако в отличие от многократно рассматривавшихся выгод от успешного становления «инклюзивных институтов» (например, см. [8; 9]), выигрыши экспортеров от краха других государств обычно не рассматриваются.

Экспорт институтов в свете теории войны. Негативный суверенитет

Война — еще один феномен, обычно находящийся за пределами дискурсивной практики «экономического». Неявно предполагается, что субъекты включаются в экономические отношения исключительно на добровольной основе, без принуждения. Однако это всего лишь частный идеальный случай экономических взаимоотношений. Основанием понятия «экономического» является расчет затрат и ре-

зультатов, определение выгод и издержек. Этот расчет может осуществляться как в условиях юридического (и фактического) равенства сторон и свободы выбора, так и в условиях неравенства, иерархии и различных ограничений, накладываемых на поведение контрагентов. Последняя ситуация наблюдается намного чаще, чем идеальная: обычно монополисты или акторы, располагающие односторонними информационными преимуществами, пытаются добиться от своих партнеров нужного им хозяйственного поведения. По нашему мнению, такое положение *мало чем отличается от войны*.

Так, определение войны в классической работе К. Клаузевица звучит как «война — это акт насилия, имеющий целью заставить противника выполнить нашу волю» [10, с. 35]. Грань, отделяющая «экономическое» от «военного», очевидно, лежит в объеме и способах насилия, в котором экономическое и/или военное противоборство преследует, похоже, одни и те же цели². Но каковы цели сторон, вступающих в войну?

В интерпретации израильского политического философа М. ван Кревельда фон Клаузевиц рассматривает «тринитарную модель» войны. Она включает следующих акторов: правительство, преследующее политические цели; армию, которая используется для их достижения; мирное население (народ), который в идеале должен находиться вне вооруженной борьбы (отметим, что в XX в. ситуация меняется — население является частью военной машины, и поэтому такая война становится «тоталитарной») [12]. Традиционная война ведется государствами с целью изменения политического режима противника для того, чтобы заставить принять предлагаемые победителем условия, а заодно и с целью изменения границ противоборствующих государств. Последнее представляет собой не что иное, как «разрушение территориальной целостности».

Легко заметить, что тем же целям служит и экспорт институтов. Государство, продвигающее «мировую социалистическую революцию» или осуществляющее «экспорт демократии», вовлекает другие государства, как это говорилось во времена СССР, в «орбиту своего влияния». Учитывая то обстоятельство, что конфликты с участием вооруженных сил в XXI в. — дело весьма дорогостоящее и влекущее за собой большие репутационные издержки, экспорт институтов при помощи грантовой поддержки и других вариантов использования «мягкой силы» *выглядит намного более предпочтительной стратегией*. Используя терминологию фон Клаузевица, изменение политической ориентации правительства вместе с превращением вражеской армии в союзническую может рассматриваться как безусловный военный успех.

Анализ экспорта институтов в свете теории войны позволяет выявить общеизвестную амбивалентность Запада по отношению к феномену коррупции. Коррупция как «порча институтов» [13] сама по себе рассматривается как отрицательное явление. Однако если она при этом способствует импорту институтов демократии и изменению позиции правительства и ис-

² Работы нобелевского лауреата по экономике Томаса Шеллинга, посвященные анализу стратегий конфликтующих сторон, в равной степени применяются как экономистами, так и военными аналитиками [11].

теблишмента с враждебной на прозападную, то *такая коррупция становится простибельной*, поскольку не влечет за собой политико-экономических последствий для ее участников. Множество примеров — от африканских диктаторов до украинских олигархов и арабских шейхов — свидетельствуют о том, что в случае «правильной политической ориентации» Запад не интересуется источники происхождения соответствующих финансовых активов. В этом отношении экспорт демократии обычно сопровождается ростом коррумпированности национальных элит³. При этом, как убедительно показывают примеры Пиночета в Чили, Сомосы в Никарагуа, а также монархий Персидского залива, если имеет место готовность «противника выполнить нашу волю», экспорт собственно демократических институтов оказывается не столь уж важен. Необходимые либеральные преобразования всегда можно отложить на потом.

Как ни странно, в свете сказанного *Россия оказывается не чрезмерно, а недостаточно коррумпированным государством*. Несмотря на вопиющие примеры коррупционных безобразий, во множестве приводимые отечественными медиа, цель, которая должна достигаться в результате импорта западных демократических институтов и «лучших практик хозяйствования», остается все еще не достигнутой.

В свою очередь, если экспорт институтов позволяет добиваться решения стоящих перед международными экономическими акторами задач, а наличие фактора неоднородности пространства увеличивает вероятность сецессии, то можно предвидеть *образование все новых и новых государств*. Это и происходит: «С 1940-х гг. число независимых государств выросло в четыре раза. Более того, теперь они соперничают, враждуют или сотрудничают не только друг с другом, но и со всевозможными транснациональными и негосударственными организациями. Появлению Южного Судана (а произошло это в 2011 г.), самого молодого государства на планете, активно способствовали десятки неправительственных организаций, в особенности группы евангельских христиан, такие как «Мошна самаритянина» под руководством Франклина Грэма, известного американского религиозного и общественного деятеля, служителя баптистской церкви» [16, с. 21].

Международная ситуация радикально поменялась — фактически после 1945 г. и создания Организации Объединенных Наций появился

³ Как пишет, используя несколько иную риторику, Дж. Перкинс: «Мы представляем собой элитную группу мужчин и женщин, использующих всемирные финансовые организации для создания таких условий, при которых другие народы вынуждены подчиниться корпоратократии, управляющей нашими крупнейшими компаниями, нашим правительством и банками... одолжения принимают форму займов для развития инфраструктуры...»

Несмотря на то, что деньги практически немедленно возвращаются в корпорации..., страна, получающая заем, обязана выплатить его назад с процентами. Если ЭУ [экономический убийца] превосходно справился со своим заданием, займы будут настолько велики, что должник уже через несколько лет будет не способен выплачивать долг и окажется в ситуации дефолта. И вот тогда... мы требуем себе шейлоковского «фунта живой плоти». Таковой часто состоит из одной или нескольких позиций: страна должна голосовать по нашей указке в ООН, позволить разместить наши военные базы и допустить к драгоценным природным ресурсам, например, к нефти или к Панамскому каналу. Конечно, при этом должник по-прежнему остается должником — и вот еще одна страна вошла в нашу глобальную империю» [14, с. 23–24]. Также см. [15].

негласный запрет на территориальные захваты. Это, с одной стороны, изменило характер политико-экономических конфликтов, сделав невозможной оккупацию (и ликвидацию) побежденных государств, с другой — международные спонсоры сецессии не несут обязанностей по обеспечению новой территории и населения общественными благами. Поэтому риски сецессии, возникающие для государства — импортера институтов, не связаны (и не включаются в расчет) с издержками для страны-экспортера. Напротив, в условиях мировой конкуренции за привлечение инвестиций транснациональные корпорации могут заниматься шопингом политических режимов, выбирая наиболее выгодные условия для освоения предлагаемых им ресурсов [17].

С точки зрения традиционного экономического анализа, международная торговля при отсутствии квот и тарифов, а также в условиях конвертируемости валют не очень отличается от торговли между регионами. Относительно бедная страна становится периферией (полупериферией) богатых государств. Сохраняется ли при этом государственный суверенитет, или периферийная территория становится частью государства-победителя, в этом случае оказывается неважным.

Но в свете теории общественного выбора такой сюжет выглядит неоднозначно. Как показывают в своей работе Н. Силаев и И. Болгова, прежняя европейская модель жесткого отбора государств, в отношении которых была справедлива максима Чарльза Тилли «война создала государства, а государства создали войну», исходила из того, что «...европейские государства, которые не могли соответствовать возрастающим требованиям военной мощи и административной эффективности, прекращали свое существование, становясь добычей более сильных соседей. Афоризм о войнах, которые создают государства, подразумевает, что войны же их и уничтожают. После 1945 г. естественный отбор перестал работать. Роберт Джексон описал эту проблему через понятие негативного суверенитета. По аналогии с негативной свободой Исаяи Берлина, негативный суверенитет предполагает свободу от внешнего вмешательства. Государство приобретает таковой в силу признания в качестве равноправного независимого члена международного сообщества. Позитивный суверенитет, в свою очередь, касается не формальных, а содержательных сторон государственности и заключается в способности государств предоставлять политические блага своим гражданам. Государства, обладающие негативным, но не позитивным суверенитетом, Джексон обозначил как квазигосударства: признанные члены международного сообщества, неспособные выполнять ключевые государственные функции на своей собственной территории» [18, с. 137–138].

Другими словами, государства с негативным суверенитетом, несмотря на наличие Конституции, не могут собрать налоги и обеспечить «вертикальный обмен» налогов на производимые общественные блага. Как правило, качество и объем этих благ также оказываются недостаточными для удовлетворения общественных потребностей. В такой ситуации сецессионистские настроения усиливаются, и на карте мира появляются все новые квазигосударства.

По-видимому, существенная часть современных государственных образований обладает таким негативным суверенитетом и представляет собой своеобразную «территорию охоты» для других международных акторов. В качестве последних выступают как сравнительно богатые страны, так и транснациональные корпорации. Экспорт демократии заодно с коррумпированием местных элит представляется во много раз более рентабельной операцией по сравнению с прямыми военными действиями.

Заключительные замечания

Из предыдущего изложения некоторые читатели могут сделать ошибочный вывод, что автор занимает отрицательную позицию не только в отношении «импорта демократии» периферийными и полупериферийными странами, но и по отношению к политическому режиму демократии в целом. Это не так. Как убедительно показывает У.А. Нисканен в своей небольшой книжке, при прочих равных условиях демократическое устройство требует большего объема налогов и производит больше общественных благ, чем автократии [19]. Но это, с другой стороны, как раз и означает, что такую политическую систему *намного дороже и труднее коррумпировать* и поставить под «внешнее управление» с последующим переходом к негативному суверенитету. Напротив, для того, чтобы коррумпировать автократию, требуются относительно небольшие «иностранные инвестиции». В этом мы согласны с основной идеей работы Е.А. Лукьяновой [13]. Поэтому задача перехода от автократического режима к либеральной демократии действительно является важнейшей политико-экономической задачей для истеблишмента полупериферийных и периферийных стран. О связи демократии, прав граждан с защитой прав собственности и созданием условий для экономического роста уже столько раз говорилось разными экономистами, что этот тезис стал банальностью.

Нерешенная проблема, очевидно, заключается в успешном транзите от автократии к демократии (от олигархии — к полиархии по Р. Далю [20]). Опасность так называемых демократических революций заключается в большой вероятности сецессии и возникновении на месте прежней автократии нескольких квазигосударств с негативным суверенитетом. В свете этого отечественная неуклюжая формула строительства «суверенной демократии» уже не кажется тавтологией: это *обозначение перехода к демократии без потери позитивного суверенитета*, а заодно — без сокращения услуг здравоохранения, образования, объемов социальной защиты, с сохранением и повышением эффективности деятельности органов правопорядка.

Глядя на опыт СССР второй половины 1980-х гг. и России 1990-х гг., нельзя сказать, что отечественные интеллектуалы смогли успешно справиться с возникшими политико-экономическими задачами. Простые формулы «трансплантации институтов» и/или «переноса лучших мировых практик», к сожалению, здесь мало помогают.

Список литературы

1. *Krugman P.R.* Center and Periphery // *Geography and Trade*. Cambridge: The MIT Press, 1991. P. 483–499.
2. *Полтерович В.М.* Институциональные ловушки и экономические реформы // *Экономика и математические методы*. 1999. № 2. Т. 32. С. 3–20.
3. *Каганский В.Л.* Центр – провинция – периферия – граница. Основные зоны культурного ландшафта // *Культурный ландшафт: вопросы теории и методологии исследования*. М.: Смоленск, 1998. С. 72–101.
4. *Бьюкенен Дж., Таллок У.* Расчет согласия // *Бьюкенен Дж. Сочинения*. М.: Таурус Альфа, 1997. С. 31–206.
5. *Хайек Ф.А.* Либерализм // *Хайек Ф.А. Индивидуализм и экономический порядок*. Челябинск: Социум, 2011. С. 327–362.
6. *Закария Ф.* Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за их пределами. М.: Ладомир, 2004. 383 с.
7. *Валлерстайн И.* Анализ мировых систем и ситуация в современном мире / под общ. ред. Б.Ю. Кагарлицкого. СПб.: Университетская книга, 2001. 416 с.
8. *Аджемоглу Д., Робинсон Дж.* Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. М.: АСТ, 2012. 693 с.
9. *Истерли У.* Тирания экспертов. Экономисты, диктаторы и забытые права бедных. М.: Институт Гайдара, 2016. 496 с.
10. *Клаузевиц К.* О войне. М.: Логос: Наука, 1998. 448 с.
11. *Шеллинг Т.* Стратегия конфликта. М.: ИРИСЭН: Социум, 2016. 367 с.
12. *Кревельд М. ван.* Трансформация войны. М.: ИРИСЭН: Социум, 2015. 320 с.
13. *Лукьянова Е.А.* Политические режимы, коррупция и конституционализм // *Вопросы теоретической экономики*. 2020. № 1. С. 92–105.
14. *Перкинс Дж.* Исповедь экономического убийцы. М.: Pretext, 2005. 319 с.
15. *Игры экономических убийц: сборник / под ред С. Хайята.* М.: Претекст, 2007. 592 с.
16. *Наим М.* Конец власти. От залов заседаний до полей сражений, от церкви до государства. Почему управлять сегодня надо иначе. М.: АСТ, 2016. 512 с.
17. *Крауч К.* Постдемократия. М.: ГУ ВШЭ, 2010. 192 с.
18. *Силаев Н.Ю., Болгова И.В.* Напрасные войны: работает ли модель Тилли на постсоветском пространстве? // *Сравнительная политика*. 2019. № 4. С. 133–154.
19. *Нисканен У.А.* Авторитарическая, демократическая и оптимальная формы правления: фискальные решения и экономические результаты. М.: Институт Гайдара, 2013. 176 с.
20. *Даль Р.* Полиархия и оппозиция. М.: ГУ ВШЭ, 2010. 288 с.

EXPORT OF INSTITUTIONS AND PROBLEM OF SECESSION

The transition of many states at the end of the twentieth century to democratic forms of government was called to increase the efficiency and transparency of the activities of representative bodies of power. Along with the implementation of the principle of subsidiarity in relation between Centre, regions and municipalities, this was to strengthen the state system. However, for many post-Soviet and developing countries, the import of Western democratic institutions was accompanied (and is accompanied) by the destruction of territorial integrity and the growth of corruption. This undermines the confidence of citizens in liberal democracy and causes nostalgia for a «strong hand». The work is devoted to the analysis of the problems associated with the export of democracy to the countries with middle and low income per

capita. Economic theory due to the implicit assumption of homogeneity of the socio-economic space as usual. In connection this, the problem of secession is ignored, becomes relevant for the country-importer of Western democratic institutions. The export of institutions is an effective and rentable substitute for military-political operations for exporting countries. A paradoxical addition to these exports is the corruption of local elites, which contributes to allied relations with West or the transition of the political and economic establishment to the «external management» regime. An essential feature of modernity is the prohibition of territorial seizures, which contributes to an increase in the number of states. However, a significant part of them has only negative sovereignty, being unable to provide its citizens with the necessary amount of public goods.

Keywords: export of institutions, heterogeneity, negative sovereignty, public sector, region, secession, theory of war

JEL: B52, F02, F52, P40

Дата поступления — 31.03.2020 г.

ОРЕХОВСКИЙ Петр Александрович

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник — заведующий сектором философии и методологии экономической науки; Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики РАН / 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32; главный научный сотрудник;

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» / 125993, г. Москва, Ленинградский проспект, д. 49.

e-mail: orekhovskypa@mail.ru

OREKHOVSKY Petr A.

Dr. Sc. (Econ.), Professor; Head of Sector of Philosophy and Methodology of Economy science;

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

Chief Researcher;

Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Financial University under the Government of the Russian Federation» / 49, Leningradsky Av., Moscow, 125993.

e-mail: orekhovskypa@mail.ru

Для цитирования:

Ореховский П. Экспорт институтов и проблема сепарации // Федерализм. 2020. № 2. С. 39–50.

Ян ВАСЛАВСКИЙ

**АГРЕГИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА:
ПАРТНЕРСТВО ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА
В СТРУКТУРИРОВАНИИ
ПОСТКОРОНАВИРУСНОЙ РЕАЛЬНОСТИ**

Пандемия COVID-19 нанесла серьезный ущерб национальным социально-экономическим системам, вызвав глубочайшую со времен Великой депрессии экономическую рецессию. Социальная реальность разделилась на период до COVID-19 и после него. Пандемия обернулась серьезным испытанием для институтов государства, систем национального здравоохранения, экономико-центристских национальных сообществ, национальных моделей агрегирования общественного выбора. Посткоронавирусная реальность начнет формироваться по окончании пандемии COVID-19 и будет строиться на иных принципах функционирования. Именно поэтому уже сегодня и теоретики, и практики задумываются о будущем посткризисного мира, отличительной чертой которого является полная неопределенность. Методологические подходы, разработанные новой политической экономией, позволяют переосмыслить феномен партнерства государства и бизнеса как механизма, позволяющего оценить эффективность альтернативных вариантов институциональной структуры новой реальности, функций государства в обществе с общечеловеческими ценностями в его основе, в моделях агрегирования общественного выбора и т.п. с учетом реалий посткоронавирусного мира.

Ключевые слова: институт государства, национальная система здравоохранения, общественный выбор, пандемия коронавируса, структура посткоронавирусного мира

JEL: E22, H54

Быстрое распространение коронавирусной инфекции в 2020 г. по странам и континентам стало реальным шоком для всего глобального сообщества. Перед человечеством была поставлена *фундаментальная проблема* спасения человеческих жизней, затронувшая не только все страны мира, но и глобальные организации типа Всемирной организации здравоохранения (далее — ВОЗ), Международного валютного фонда (далее — МВФ), Всемирного банка, Организации экономического сотрудничества и развития и др. Впервые проявившись в декабре 2019 г. в китайском городе Ухань, уже в середине марта 2020 г. коронавирусная

инфекция приобрела все признаки пандемии. Она сопровождалась экспоненциальным ростом числа людей, заразившихся *COVID-19* и умерших от этой инфекции. Столь стремительно распространившийся по странам вирус отразился на всех сферах жизнедеятельности человека. Растущие человеческие потери в связи с летальными исходами заразившихся коронавирусом (см. рис. 1) поставили под вопрос способность систем национального здравоохранения противостоять пандемии *COVID-19*.

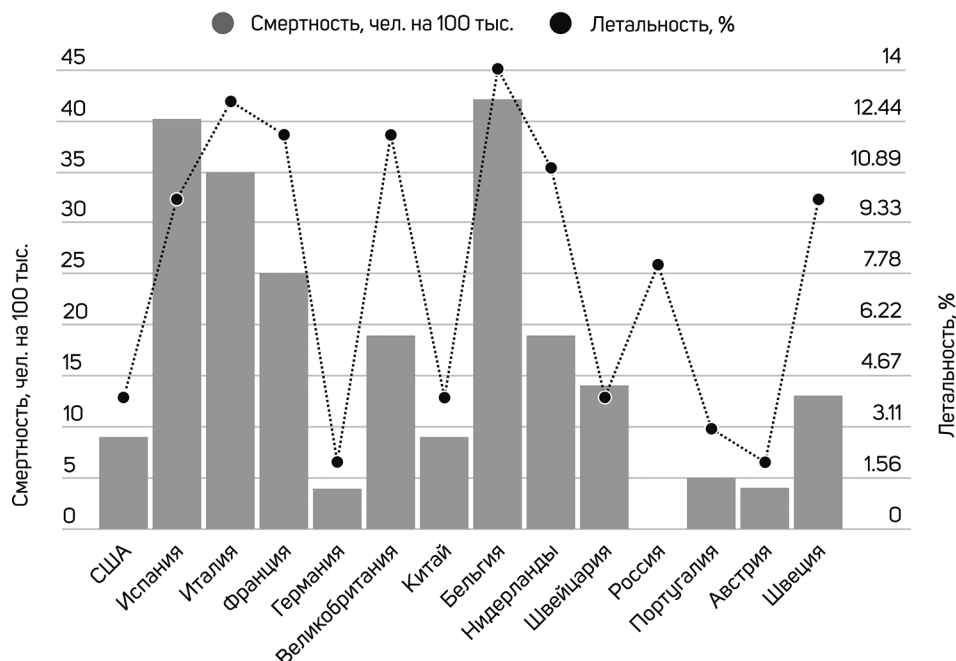


Рис. 1. Динамика летальных исходов инфицированных *COVID-19* в ряде стран мира (апрель 2020 г.)

Источник: [1; 2].

Многие национальные системы здравоохранения оказались не в состоянии быстро адаптироваться к экстремальным условиям борьбы с неизвестной инфекцией, угрожающей жизни людей. Высокая смертность от коронавируса вызвала массу вопросов к институту государства, важнейшей функцией которого является защита жизни и здоровья своих граждан. В период пандемии неэффективными оказались формальные институты, созданные государством для обеспечения взаимодействия между обществом и государством, индивидом и обществом, гражданином и государством.

В результате 2020 г. разделил историю развития человечества на период до пандемии *COVID-19* и после нее. Вновь актуальными стали слова К. Рейнхарт и К. Рогоффа «На этот раз все будет иначе» [3]. Уже в апреле стало очевидно, что в новых условиях общество будет существенно отличаться от того, которое было до *COVID-19*. В этом были единодушны как политические лидеры, так и практики, как бизнесмены, так и простые граждане. Неслучайно высшее руководство стран,

в которых пик заболевания населения коронавирусом уже пройден, а также представители международных организаций всерьез задумываются, каким должен быть новый мир после *COVID-19*. И речь идет не только об охране здоровья в экстремальных условиях пандемий, сокращении безработицы и росте реальных доходов граждан.

Важнейшими для будущих национальных сообществ становятся *проблемы реструктурирования взаимосвязей* государства, общества, бизнеса и домохозяйств с учетом кардинальных изменений в самосознании социума и в оценках качества выполнения государством функций, которые общество изначально вменило ему в обязанность. Эти поставленные пандемией коронавируса вопросы остаются открытыми и ответы на них требуют глубоких теоретических разработок и переосмысления сложившейся до *COVID-19* социальной реальности. Неопределенность будущего экономического, социального, политического мира после пандемии и роли государства в нем выразил профессор А. Аузан словами Д. Норта: «Суд удалился на совещание и еще не вернулся» [4]. Учитывая все вышесказанное, автор использует методологические подходы новой политэкономии [5] к трактовке функций государства в посткризисном мире после окончания пандемии *COVID-19* и механизмов государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) в качестве тестовой базы адекватности агрегирования государством предпочтений всех заинтересованных сторон в процессе формирования общественного выбора. При этом институт ГЧП может быть использован как инструмент, позволяющий оценить качество конкретных политико-экономических решений государства и таким образом участвовать в формировании новой социальной реальности в национальных сообществах после пандемии *COVID-19*.

Пандемия COVID-19 и фундаментальные проблемы глобального сообщества

Все началось незаметно, и никто не ожидал, что последствия коронавирусной инфекции будут столь устрашающими для всего глобального сообщества. В начале 2020 г. китайские власти объявили о вспышке новой коронавирусной инфекции в г. Ухань, которая стала быстро распространяться по странам мира. 11 марта ВОЗ объявила о пандемии *COVID-19*. Уже на конец апреля 2020 г., по данным Университета Джонса Хопкинса (*Johns Hopkins University, USA*), обобщающего данные на основе официальных источников стран мира, число заболевших *COVID-19* в мире превысило показатель в 3 млн чел. Число выздоровевших пациентов составило около 1 млн чел., а летальные исходы преодолели отметку 200 тыс. случаев. Охват стран коронавирусной инфекцией оказался глобальным, поскольку заражение зафиксировано в 185 странах. По данным на конец апреля, наибольшее испытание *COVID-19* выпало на долю США (более 1 млн инфицированных), Испании и Италии (более 200 тыс. для каждой страны). Однако и другие страны мира столкнулись с большим количеством зараженных *COVID-19* и летальных исходов.

Стремительное распространение коронавирусной инфекции оказалось неожиданным для глобального сообщества. При этом реакция государств, а точнее принимающих политические решения лидеров, различалась скоростью осознания угрозы и набором экстренных мер защиты здоровья и жизни граждан. За редким исключением (например, Сингапур, Южная Корея и др.), многие национальные государства *медлили с принятием политических решений* относительно приведения национальных систем здравоохранения в «боевую готовность» для борьбы с вирусом *COVID-19*. Такая задержка во времени — одна из причин столь быстрого распространения коронавирусной инфекции в глобальных масштабах и увеличения числа инфицированных и умерших пациентов. К этому следует добавить феномен «несерьезного» отношения граждан к возможности заражения, что косвенно дублировало антивирусную политику государств в начальный период распространения инфекции.

Однако с определенным лагом во времени практически все государства постепенно стали вводить на своих территориях частичные или полные режимы ограниченной или полной самоизоляции граждан (карантины), вплоть до объявления режима чрезвычайной ситуации в связи с распространением коронавируса *COVID-19*, как это сделал 13 марта 2020 г. президент США Д. Трамп.

С введением чрезвычайных положений в странах мира основное испытание в борьбе с коронавирусом было переложено на плечи национальных систем здравоохранения. Ответственным за охрану жизни и сохранение здоровья граждан является государство, которое уполномочено обществом обеспечивать предложение этого общественного блага институционально и финансировать его из государственного бюджета. В результате *национальная система здравоохранения превратилась в важнейший национальный институт*, который вменен обществом в обязанность государства и на финансирование которого выделяется часть национального дохода.

Но ситуация с экспоненциальным ростом числа инфицированных *COVID-19* и летальных исходов продемонстрировала неспособность национальных систем здравоохранения своевременно и эффективно купировать распространение вирусных инфекций, иметь в наличии все необходимые средства и аппаратуру, включая аппараты искусственной вентиляции легких (далее — ИВЛ), позволяющую на ранней стадии выявлять инфицированных и успешно лечить заболевших, изолируя их от здоровых людей. К этому добавилась нехватка больничных мощностей, соответствующей аппаратуры для лечения заразившихся *COVID-19*, врачей-инфекционистов, младшего медицинского персонала, средств индивидуальной защиты лечебного персонала, не говоря уже о системе предотвращения массового заражения населения и т.п. Усугубилась проблема отсутствия необходимых объемов систем тестирования носителей коронавирусной инфекции и научных разработок в сфере вирусологии для скорейшего получения эффективной вакцины в целях лечения инфицированных *COVID-19*. И быстро решить эти проблемы оказались *не в состоянии* ни национальные государства, ни совместные усилия стран, ни глобальные организации.

Фактически каждая страна оказалась один на один с растущей угрозой распространения коронавирусной инфекции, необходимостью авральной мобилизации внутренних медицинских, технологических, экономических и финансовых ресурсов и введения чрезвычайного положения. В этих условиях пандемия выявила ряд фундаментальных проблем организации национальных сообществ, а также глобальной и региональной интеграции, одна из которых связана с *неэффективностью государства* в его функции обеспечения своих граждан общественными благами, к которым относится прежде всего система здравоохранения. При этом впервые за последнее столетие вирус *COVID-19* сделал первостепенной среди приоритетов политики государства жизнь человека и его непререкаемую первозначность в национальном социуме.

Именно в этой связи растет актуальность теоретических разработок относительно структурирования новой институциональной реальности, адекватной новым условиям жизнедеятельности общества после окончания пандемии *COVID-19*. Неслучайно шеф-экономист МВФ Г. Гопинат назвала вызванную коронавирусом глобальную рецессию «Великой самоизоляции», или «Великим карантином» [6]. В этих условиях актуализировалась фундаментальная проблема значимости человека как *human being*, его жизни и роли в качестве человеческого (интеллектуального) капитала в новейшей экономике (с позиций экономической оценки человеческой жизни [7]), а также в структурировании будущей социальной реальности. Отсюда логически следует теоретическая и практическая проблема адекватности национальных моделей общественного выбора и степени агрегирования ими индивидуальных предпочтений. Это обусловлено тем, что экспоненциальный рост числа заболевших коронавирусом граждан и высокий процент летальных исходов свидетельствуют об искаженном в целом отражении предпочтений граждан в процессе агрегирования государством общественного выбора в части предложения таких общественных благ, как здравоохранение. В результате возникают серьезные претензии к институту современного государства, которое должно эффективно выполнять свои функции не столько в интересах акционеров (*shareholders*) крупнейших корпораций, сколько с учетом предпочтений всех заинтересованных членов социума (*stakeholders*) [8]. Такова социально-экономическая подоплека проблем современного общества, которые обнажила пандемия *COVID-19* на планете, угрожая самой главной ценности национальных социумов — жизни людей.

Агрегирование общественного выбора в условиях неопределенности коронавирусной реальности

Неспособность национальных систем здравоохранения эффективно противостоять коронавирусной инфекции вынуждает национальные сообщества вернуться к *теоретическому переосмыслению функций современного государства* в сфере тех общественных благ, которые непосредственно обеспечивают жизнедеятельность человека. Прежде всего речь идет об охране здоровья людей, вмененной в обязанность государств и финансируемой обществом из государственного бюджета. Если с те-

оретической точки зрения жизнь человека представляет собою высшую ценность для общества, то ее защита и охрана должна быть приоритетом при принятии государством политических решений в сфере жизнедеятельности общества, включая экономику. На деле же оказалось, что национальные государства и созданные ими системы здравоохранения неадекватны этим фундаментальным требованиям, что стало очевидным по результатам борьбы национальных медиков с коронавирусной инфекцией *COVID-19*.

Методологические подходы новой политической экономики [9; 10; 11] позволяют переосмыслить механизм агрегирования государством индивидуальных ценностей и структурирования им общественного выбора в сфере здравоохранения граждан. В целом перспективность политико-экономического исследования социальных явлений предопределяется тем, что в них отражается гармоничность сочетания политики и экономики (или экономики и политики). Другими словами, решения, принимаемые политиками, например, в сфере здравоохранения, однозначно *включают общественный выбор, агрегируемый государством* из многочисленных альтернатив, структурированных группами носителей индивидуальных предпочтений. При такой трактовке может быть сделан вывод о том, что все чрезвычайные (экстраординарные) меры, предпринятые государствами как реакция на экспоненциальное распространение смертельно опасной инфекции, могут вполне объективно расцениваться как неадекватные политические решения в сфере общественных благ и искаженное агрегирование индивидуальных предпочтений граждан конкретно в системе национального здравоохранения.

В результате, оценивая ход борьбы с *COVID-19* в мире, представители новой политической экономики единодушны с другими теоретиками в том, что в будущем в экономической политике национальных государств произойдут фундаментальные изменения, касающиеся торговых отношений, таможенного контроля, здравоохранения, готовности экономики к чрезвычайным условиям функционирования, международных отношений, занятости, социального благополучия (*social welfare*) и т.п. Неслучайно, что национальные страховые компании уже сейчас проводят аналогии между *COVID-19* и обстоятельствами кибервойны (*cyber warfare*) и поднимают проблему защиты в условиях кибервойн.

Политэкономия ставит вопрос *о качестве внутренней национальной политики*, поскольку граждане имеют все основания ожидать эффективной реакции государства на чрезвычайные угрозы, одной из которых и стала коронавирусная пандемия. Действия чиновников и рядовых граждан, политика федеральных, региональных и местных властей и просто непосредственный опыт борьбы с пандемией уже изменили привычную жизнь общества [12]. Условия работы изменились в сторону усиления значимости удаленной работы, цифрового общения, требований к оснащению рабочих мест, к правовому обеспечению прав временно занятых работников, а также растущему слою фрилансеров и т.п. Другими словами, быстрое распространение коронавирусной инфекции объективно расширило масштабы цифровой экономики и социума, а, следовательно, изменило требования к роли государства

в обществе, к политике в сфере экономики, а также к механизмам, используемым государством для агрегирования общественного выбора. Это тем более важно, т.к. коронавирусная пандемия выявила неэффективность политических решений в части организации национальной системы здравоохранения, что поставило под удар жизни миллионов граждан независимо от их уровня доходов. И причиной этого стали государственные просчеты, предопределившие неспособность медиков быстро купировать последствия глобальных эпидемий и чрезвычайных ситуаций на примере их борьбы с пандемией *COVID-19*.

В *таблице 1* приводятся лишь некоторые данные, позволяющие оценить результаты политических решений ряда государств в сфере национальных систем здравоохранения с позиций их потенциальной готовности к чрезвычайным ситуациям подобного типа. По данным ВОЗ, коронавирусная инфекция, особенно *COVID-19*, опаснее гриппа, поскольку пятой части всех инфицированных, как правило, требуется госпитализация, у 5% из них болезнь протекает в тяжелой форме с обязательным применением интенсивной терапии, а для 1–2% пациентов требуются аппараты ИВЛ.

Т а б л и ц а 1

Оценка готовности некоторых национальных систем здравоохранения к пандемии COVID-19 (по состоянию на 08.04.2020 г.)

	Заразилось <i>Covid-19</i> , тыс. чел	Умерло от <i>Covid-19</i> , % от числа заболевших	Врачей, на 100 тыс. населения	Коек, на 100 тыс. населения	Коек интенсивной терапии, на 100 тыс. населения
Россия	10	1	479	797	8
США	396	3	280	277	35
Испания	142	10	390	297	10
Италия	136	13	400	318	13
Германия	108	2	430	800	29
Франция	109	9	320	598	12
Китай	82	4	200	434	4
Иран	63	6	н/д	150	н/д
Великобритания	56	11	260	254	7

Источник: [13].

По оценкам Центра по контролю и профилактике заболеваний (федерального агентства министерства здравоохранения США – *CDC*), такими коронавирусами может заразиться до 30–40% популяции. При этом за последние несколько лет расходы бюджетов государств на национальные системы здравоохранения постоянно сокращались, и в 2018 г. их доля в ВВП оценивалась показателями, приведенными на *рисунке 2*.

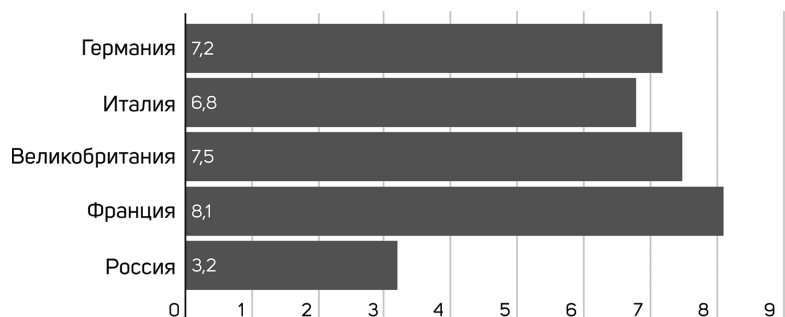


Рис. 2. Бюджетные расходы некоторых государств на финансирование системы национального здравоохранения в 2018 г. (% от ВВП)

Источник: [14; 15].

Что касается США, то в апреле 2020 г. в самый разгар пандемии *COVID-19* в мире в американских СМИ — *Forbes*, *The Washington Post*, *Harvard Business Review*, *Vox* — были опубликованы статьи, смысл которых выражался следующими заголовками: «Америка не готова к эпидемии», «Коронавирус вскрыл слабые места в системе здравоохранения США» [16]. Практически в то же время Р. Редфилд, ученый-вирусолог, директор *CDC*, присоединился к негативным оценкам готовности США бороться с пандемией коронавирусной инфекции.

The Washington Post отмечает, что последние 15 лет расходы бюджета на подготовку американского здравоохранения к функционированию в чрезвычайных ситуациях постепенно сокращались. Если в 2003 г. бюджетное финансирование двух ключевых федеральных программ, отвечающих за это, планировалось на уровне 1,4 млрд долл. США, то в 2020 г. оно сократилось до 662 млн. В 2018 г. советник Д. Трампа по национальной безопасности Д. Болтон упразднил комитет по борьбе с эпидемиями в Совете национальной безопасности. В феврале 2020 г., спустя почти три недели после первого зарегистрированного случая *COVID-19*, в США бюджет подразделения *CDC*, занимающегося проблемой пандемий, был урезан на 693,3 млн долл., что равноценно примерно 9% от 7,7 млрд долл.

Между тем еще в январе—августе 2019 г. широкомасштабные учения «Багровое заражение» продемонстрировали неготовность национальной системы здравоохранения США работать в условиях пандемий. Как и в случае *COVID-19*, во время учений проявилась нехватка медицинского оборудования и невозможность быстро увеличить его производство. На начальной стадии распространения пандемии *COVID-19* в США медики столкнулись в первую очередь с острой нехваткой систем для тестирования людей на коронавирус. *CDC* предпочло создавать собственные тесты вместо рекомендованных ВОЗ. Время было потеряно на разработку и повышение качества первых образцов тестов на коронавирус. Кроме того, процедура широкомасштабного тестирования была забюрократизирована и оказалась достаточно дорогой для рядовых американцев. Только к 6 марта 2020 г. лаборатории *CDC* получили качественные тесты для 75 000 чел., а дополнительные 1,1 млн тестов поступали в негосударственные медицинские лаборатории. К апрелю 2020 г. США

удалось довести количество тестов на душу населения до уровня мировых лидеров — Италии и Южной Кореи. По данным сайта *Covidtracking.com*, 10 апреля в стране было сделано около 2,4 млн тестов, что составило 730 шт. на 100 тыс. американцев. Американские штаты столкнулись с неразберихой в разделении компетенций региональных и федеральной властей в борьбе с пандемией. Фактически учение «Багровое заражение» 2019 г. продемонстрировало острые проблемы в здравоохранении США, которые и проявились по мере распространения коронавирусной инфекции в стране в марте–апреле 2020 г.

Помимо этого, США столкнулись с нехваткой практикующих врачей. По данным *Peterson-KFF Health System Tracker*, на 1 тыс. американцев приходится 2,6 врача по сравнению с 2,8 на 1 тыс. граждан — в Великобритании, более 3 — в Бельгии, Франции, Нидерландах, Австралии и Испании, больше 4 — в Италии, Швеции, Германии и Швейцарии.

Еще более острой проблемой в борьбе с пандемией стала нехватка больничных мощностей. США значительно уступали европейским странам по количеству койко-мест (около 3 на 1 тыс. чел.). В Испании и Италии это соотношение было чуть больше, а в Бельгии и Франции существенно больше (около 6 на 1 тыс. чел.), не говоря уже о Германии (около 8 на 1 тыс. чел.). По данным *Harvard Business Review*, ни государственные системы страхования США, ни тем более частные страховые системы не оплачивали резервные мощности больничных центров, что и вынудило американские больницы сократить их. В итоге 13 марта 2020 г. после объявления чрезвычайной ситуации в США губернатор штата Нью-Йорк Э. Куомо предупредил, что почти 80% отделений интенсивной терапии в Нью-Йорке уже заполнены. *The Washington Post* писала, что Массачусетская больница общего профиля в Бостоне — одна из крупнейших в стране, получающая финансирование из федерального бюджета, может увеличить количество мест для больных не более чем на 20%. Эта проблема оказалась типичной для подавляющего большинства стран мира. В результате национальные государства вынуждены были в авральном режиме возводить новые мощности для инфицированных *COVID-19*, уплотнять больных в действующих клиниках, привлекать частные больничные учреждения. И это в условиях растущего числа заболевших коронавирусом и количества летальных исходов.

Россия не стала исключением из общего правила. По данным Росстата, за период с 2013 до 2019 гг. количество младших медработников сократилось до 265 тыс. чел. (в 2,6 раза), среднего персонала — до 1,314 млн чел. (на 9,3%), врачей — до 704 тыс. чел. (на 2%), инфекционистов — до 6 884 специалистов (на 10%). С 1990 по 2019 гг. число коек инфекционного профиля сократилось со 140 тыс. до 59 тыс. (почти в 2,4 раза). При этом количество инфицированных сократилось незначительно. По оценкам Росстата, серьезная инфекция (исключая туберкулез и венерические заболевания) в 1990 г. была зафиксирована у 4,4 млн чел., а в 2018 г. — у 3,5 млн. В результате нагрузка на профильного врача выросла за анализируемый период более чем вдвое, и это сказалось на смертности от инфекций. Если в 1990 г. умирали 0,35% инфекционных больных, то в 2018 г. — 0,82%. В итоге, по статистике ВОЗ, Россия среди стран мира по уровню смертности от инфекций заняла 87-е место. Неудивительно,

что проблемы функционирования национальной системы здравоохранения в условиях пандемии российское государство также вынуждено было решать в авральном режиме, учитывая экспоненциальный рост инфицированных *COVID-19* с середины апреля 2020 г.

Итак, в целом пандемия *COVID-19* продемонстрировала неготовность национальных государств в части подготовки систем здравоохранения к упреждению событий, угрожающих жизни людей и связанных с чрезвычайными случаями эпидемий или других природных катаклизмов. Очевидными становятся экономические приоритеты в политике государств и в механизмах агрегирования ими общественного выбора даже в тех сферах, которые связаны с общественными благами типа здравоохранения граждан. Однако пандемия *предопределила новые приоритеты будущих социумов*, ставящих во главу угла политических решений государств человеческие жизни и человека с его индивидуальными ценностями и предпочтениями при оценке эффективности экономики и политики в различных сферах.

Неопределенность будущего: теоретические подходы к трактовке посткоронавирусной реальности

Учитывая все вышесказанное, представители новой политической экономии углубляют проблему конструирования посткоронавирусной реальности за счет ее институциональной составляющей. И это неслучайно, поскольку важнейшей миссией государства была, есть и определено будет институционализация вертикальных и горизонтальных отношений в обществе. При этом именно ее значимость в посткоронавирусном мире возрастает многократно. Это утверждение идет в русле теоретических разработок ученых и учитывает исторические реалии развития национальных социумов. Эффективные формальные институты, специфицированные государством, призваны обеспечивать целостность и динамическое равновесие социально-экономических систем. В этом контексте политэкономы настаивают на необходимости переосмысления новейших событий, связанных с *COVID-19*, с учетом функционального предназначения государства институционально обеспечить способность общества противостоять любым чрезвычайным событиям с минимальными для него потерями. С точки зрения национальных сообществ именно эта обязанность государства становится важнейшей, и с позиций ее эффективного выполнения общество должно судить о значимости доли национального дохода, которую оно должно перераспределять в государственный бюджет.

Другими словами, на первое место в оценке роли государства, его политики в сфере экономики, социальной жизни и агрегированного им общественного выбора выходит отдача от масштабов государственных финансов для общества. В формирующейся новой реальности переосмысления требует и проблема сопоставления с точки зрения социума значимости перераспределения национального дохода государством и его производства экономическими агентами. Другими словами, речь идет о трактовке изменения качества взаимосвязей между государством и обществом, а также между государством — обществом — рядо-

выми гражданами. И значимость понимания этих фундаментальных взаимоотношений трудно переоценить, поскольку сфера вмешательства государства в социум постоянно видоизменяется, в основном за счет вменения в его обязанности функций, число которых постепенно увеличивается. Между тем их структура и приоритетность для общества будет существенно меняться в посткоронавирусной реальности.

С точки зрения классического подхода Р. Масгрейва, все функции государства концентрировались вокруг производства и предложения общественных благ [17]. М. Блауг описывает их свойства следующим образом: «...Особая природа общественных благ заключается в том, что их потребление может быть только совместным и равным: чем больше достается одному домохозяйству, тем больше, а не меньше, достается любому другому» [18]. Углублением этого представления можно считать конкретизацию функций государства представителями институциональной теории. Д. Норт и его последователи специфицировали обязанности государства как агентства, которое обменивает общественные блага и услуги, подобные здравоохранению, на налоги и иные обязательные платежи как части национального дохода, которую общество перераспределяет в государственный бюджет. Другими словами, государство, вызванное к жизни человеческим сообществом, осуществляет подчиненную его интересам деятельность за его счет, т.е. налогов, которые поступают от экономических субъектов в казну государства. Если современное государство реализует неадекватные политические решения в сфере их производства и таким образом искажается агрегирование общественного выбора, то государство должно трансформироваться в контексте его функций и процедуры агрегирования им индивидуальных ценностей. Такая реструктуризация вертикали современных социумов требует фундаментальных теоретических разработок и переосмысления политических решений государства, в первую очередь в сфере экономики. Большая роль в этом контексте принадлежит институциональной теории, у основания которой стояли Д. Норт [19] и его последователи [20; 21]. Именно институциональная составляющая активности государства, опосредующего обмен общественных благ и услуг на налоги и иные обязательные платежи в государственный бюджет, должна подвергнуться переосмыслению.

Однако главная проблема заключается в том, что будущий мир после *COVID-19* кажется сегодня полной неопределенностью. Это связано с тем, что по окончании пандемии в той или иной степени изменятся все стороны жизни общества. Это произойдет за счет закрепления масштабной цифровизации во всех его сферах: изменятся система здравоохранения, организация рыночного спроса и предложения товаров и услуг, механизмы оптовых и розничных продаж, способы развлечения и коммуницирования людей; модифицируются компании и государственные учреждения, возникнут новые сегменты в структуре рынка труда, востребованными станут новые услуги на финансовых рынках, новые образовательные технологии и т.п. Новым содержанием наполнится активность государства, интересы доминирующих общественных групп, компаний, граждан, сфера деятельности самозанятых и т.п. Это скажется на всех сторонах жизнедеятельности национальных сообществ. Однако конкретные формы воплощения будущей посткоронавирусной реальности

сегодня точно предсказать никто не может. Причем понимание закономерностей прогресса общества в его новой посткоронавирусной реальности во многом будет зависеть от плодотворной интеграции усилий теоретиков, государственных лидеров и практиков как на национальном уровне, так и на уровне интеграционных группировок и глобальных организаций.

Как уже отмечалось, пандемия *COVID-19* поставила на повестку дня фундаментальную проблему будущего экономического, финансового и социального мира на национальном и глобальном уровнях, роли в нем государства, эффективности агрегирования общественного выбора в сфере общественных благ, включая здравоохранение. Причем в качестве главной пружины структурирования новой реальности *должны выступить индивидуальные ценности* основной массы граждан с нацеленностью на формирование у них чувства защищенности, социальной справедливости, доверия к государству, т.е. уверенности в завтрашнем дне и в действенном патернализме со стороны государства. При этом политико-экономический подход к реализации индивидуальных ценностей системообразующих социальных игроков в общественном выборе под патронажем государства позволяет переосмыслить феномен авральной организации государством работы национального здравоохранения в условиях экспоненциального роста инфицированных *COVID-19* и значительного количества летальных исходов.

***Вызовы COVID-19: неэффективная политика
национальных государств в сфере общественных благ
и глобальные экономические потери***

Сформировавшийся к 2020 г. экономико-центристский мир продемонстрировал пределы своего эффективного функционирования, породив грандиозные потери глобального ВВП, вызванные пандемией *COVID-19*. При этом не следует забывать, что в нашем контексте эти оценки соотносятся с макроэкономическими потерями, инициированными политическими просчетами национальных государств в организации сферы общественных благ за счет национального дохода во многих государствах. При этом следует подчеркнуть, что глобальные организации, созданные еще в прошлом веке странами мира, были также ориентированы на приоритеты макроэкономической и финансовой стабильности и поддерживали политические решения лидеров ведущих стран мира, согласующиеся с ними. Неслучайно в апрельском выпуске своих «Перспектив развития мировой экономики» за 2020 г. МВФ признает, что мир, оказавшись в условиях «Великой самоизоляции» в связи пандемией *COVID-19*, кардинально изменится после ее окончания. Практически все страны мира одновременно или в определенной последовательности друг за другом столкнулись с многочисленными кризисами: в здравоохранении, в государственных и частных финансах, в макроэкономике. Кризисную ситуацию усугублял обвал цен на биржевые товары, разгласия основных экспортеров энергетического сырья, рост безработицы, падение доходов населения и т.п. Последующая экономическая рецессия принимает беспрецедентные масштабы, превосходящие как глобальный кризис 2008–2009 гг. (см. рис. 3), так и Великую депрессию 1930-х гг.

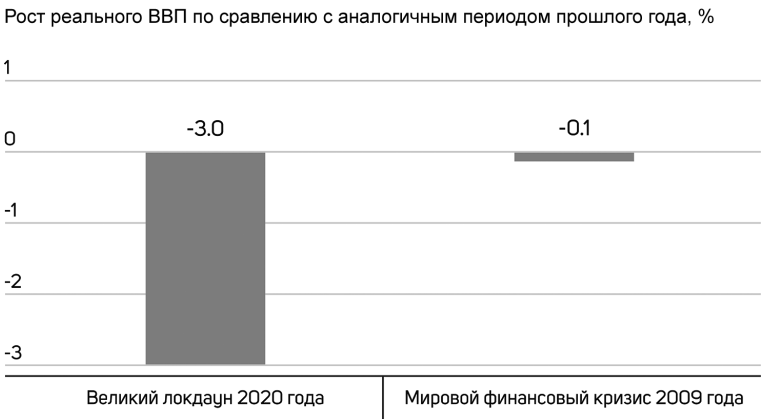


Рис. 3. Падение реального ВВП в условиях «Великой самоизоляции» 2020 г. и глобального финансового кризиса 2008–2009 гг.

Источник: [6].

Общие потери глобального ВВП в 2020 и 2021 гг. в результате пандемии *COVID-19* (см. рис. 4) предварительно оцениваются в 9 трлн долл. США, что равноценно ВВП Японии и Германии вместе взятым.

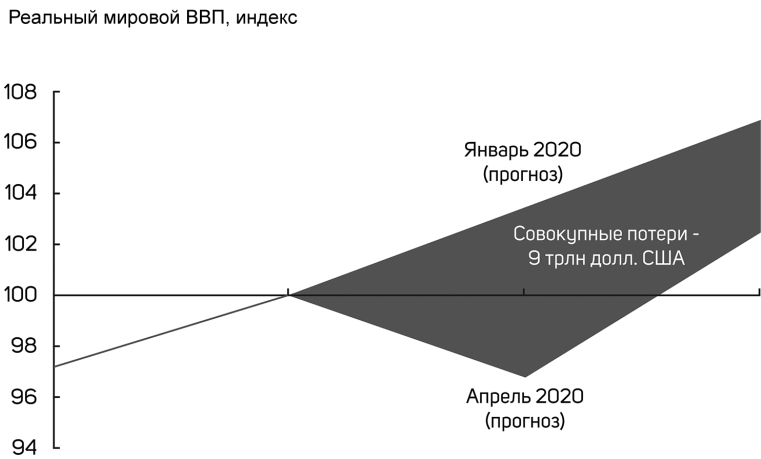


Рис. 4. Динамика глобального ВВП в условиях «Великой самоизоляции» 2020 г. и в 2018–2021 гг.

Источник: [6].

Впервые со времени Великой депрессии экономический спад коснется всех стран мира: с развитой экономикой, с формирующимся рынком и развивающихся (см. рис. 5). Причем этот прогноз МВФ ориентируется на то, что пандемия *COVID-19* пойдет на спад во второй половине 2020 г. В противном случае глобальный ВВП сократится еще больше: на 3% дополнительно в 2020 г. Если же пандемия продолжится и в 2021 г., то падение глобального ВВП увеличится еще на 8% в следующем году по сравнению с базисным сценарием МВФ в апреле 2020 г.

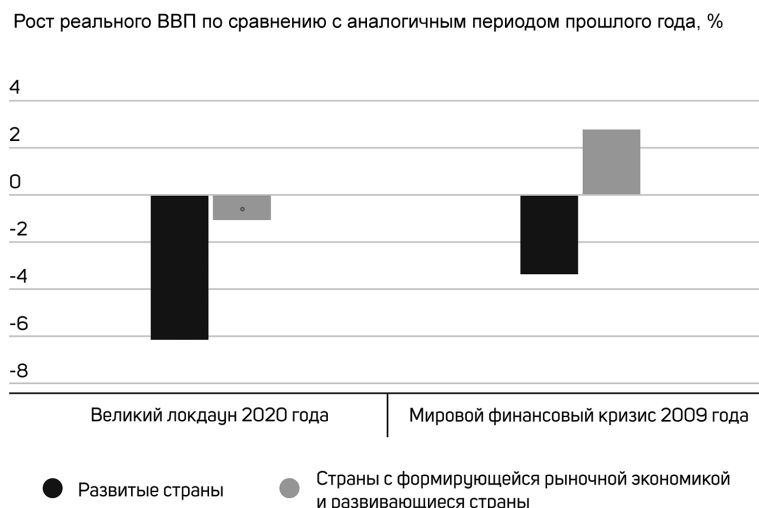


Рис. 5. Экономическая рецессия всех стран мира в 2020 г. в сравнении с глобальным финансовым кризисом 2008–2009 гг.

Источник: [6].

Надо отдать должное экспертам МВФ, которые констатируют резкое изменение мира, а прогноз дают только в рамках базисного сценария, очень приблизительно оценивая динамику ВВП по странам в ближайшей перспективе 2020–2021 гг. (см. табл. 2).

В 2020 г. МВФ прогнозирует экономическую рецессию в 157 странах мира из 194.

Падение ВВП США составит 5,9%, стран еврозоны – 7,5%. В странах с формирующимся рынком и развивающихся странах в целом падение будет на уровне 1,0%. Самые большие экономические потери будут в Венесуэле (–15%), Ливане (–12%), Греции (–10%), Хорватии и Черногории (–9%). В I квартале 2020 г. сильнее всего пандемия *COVID-19* скажется на экономике Китая, ВВП которого сократится на 10,9%. Однако в годовом исчислении ВВП Китая возрастет на 1,2% в 2020 г. В январе–марте 2020 г. все страны БРИКС, за исключением Индии, и G7 столкнутся с сокращением ВВП – от –5% в Италии до –0,1 % в России. Второй квартал 2020 г. окажется тяжелым для Бразилии (–11%), России (–10,5%), Франции (–10%), Германии (–10%), Италии (–10%) [18]. По прогнозу МВФ, в 2020 г. от коронавируса серьезно пострадают экономики Италии и Испании, ВВП которых сократится на 9,1% и 8% соответственно. Однако уже в 2021 г. рост ВВП стран с развитой экономикой увеличится на 4,5%. Драйверами глобального роста в 2021 г. останутся Китай (+9,2%) и Индия (+7,4%). Страны с развивающимся рынком и развивающиеся страны обеспечат рост ВВП в целом на уровне +6,6%.

По прогнозу МВФ, российская экономика в 2020 г. сократится на 5,5% в сравнении с ее ростом на 1,3% в 2019 г. А в 2021 г. в России прогнозируется экономический рост на уровне 3,5%, что на 1,5 п.п. больше предыдущего прогноза МВФ.

Т а б л и ц а 2

**Влияние пандемии COVID-19 на динамику ВВП стран мира
за период 2019–2021 гг. (прирост реального ВВП в %)**

	Реальный ВВП, годовое процентное изменение		
	2019	2020 (прогноз)	2021 (прогноз)
Мировой объем производства	2,9	–3,0	5,8
Страны с развитой экономикой	1,7	–6,1	4,5
США	2,3	–5,9	4,7
Зона евро	1,2	–7,5	4,7
Германия	0,6	–7,0	5,2
Франция	1,3	–7,2	4,5
Италия	0,3	–9,1	4,8
Испания	2,0	–8,0	4,3
Япония	0,7	–5,2	3,0
Соединенное Королевство	1,4	6,5	4,0
Канада	1,6	–6,2	4,2
Другие страны с развитой экономикой	1,7	–4,6	4,5
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	3,7	–1,0	6,6
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны Азии	5,5	1,0	8,5
Китай	6,1	1,2	9,2
Индия	4,2	1,9	7,4
АСЕАН-5	4,8	–0,6	7,8
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны Европы	2,1	–5,2	4,2
Россия	1,3	–5,5	3,5
Латинская Америка и Карибский бассейн	0,1	–5,2	3,4
Бразилия	1,1	–5,3	2,9
Мексика	–0,1	–6,6	3,0
Ближний Восток и Центральная Азия	1,2	–2,8	4,0
Саудовская Аравия	0,3	–2,3	2,9
Страны Африки к югу от Сахары	3,1	–1,6	4,1
Нигерия	2,2	–3,4	2,4
Южная Африка	0,2	–5,8	4,0
Развивающиеся страны с низкими доходами	5,1	0,4	5,6

Источник: [6].

Г. Гопинат [22] пишет в предисловии к докладу МВФ, что, как и в случае с войной или политическим кризисом, совершенно неизвестно, когда пандемия закончится. Однако с окончанием пандемии *COVID-19* наступает время ответить на извечные русские вопросы «кто виноват?» и «что делать?» Хотя уже сегодня, судя по официальным выступлениям некоторых национальных лидеров, например, президента Д. Трампа, можно судить, что, с одной стороны, *основные претензии общества будут предъявлены государству*, а с другой — все чаяния граждан возратить свое прежнее материальное положение, а часто и социальный статус, будут также связаны с государством. При этом необходимо учитывать, что спорщики вокруг проблемы «кто виноват?» единодушны в том, что будущее абсолютно неопределенно, но глобальный мир, как, собственно, и национальные сообщества, станут совершенно другими после окончания пандемии *COVID-19*.

Партнерство государства и частного бизнеса в посткоронавирусном мире

Формирование основных контуров нового мира, подразумевающего и государство, и экономику, и институты, и социум в целом, будет сопровождаться глубочайшей экономической рецессией. Ее временные рамки во многом будут определяться длительностью пандемии коронавируса в мире, которая сегодня выступает главным фактором неопределенности будущего. Она несет в себе угрозу жизни многих людей, которые могут быть инфицированы *COVID-19* в разных уголках планеты и могут погибнуть от вируса. В результате возрастает неопределенность посткоронавирусного социума в будущем: он будет кардинально отличаться от экономико-центристской системы, сформировавшейся к 2020 г. Пределы ее развития стали очевидными в результате сокрушительного воздействия на нее пандемии *COVID-19*.

Так, государство и институционально обеспеченная им система здравоохранения оказались не в состоянии быстро и в короткие сроки купировать распространение коронавирусной инфекции, угрожающей жизни всех граждан, независимо от их социального статуса, уровня доходов и наличия финансовых активов. Все стали равными перед смертельной опасностью коронавируса. При этом авральные действия национальных государств по защите здоровья своих граждан фактически привели к разрушению экономико-центристской системы. Люди остались без средств к существованию, мелкие и средние предприниматели — без выручки, крупный и крупнейший бизнес — без прибыли, финансовых активов и вообще без сферы их привычной деятельности, а национальные государства — без текущих доходов, с быстро расходующимися бюджетными средствами и т.п. Экономические системы замерли в ожидании того, что же будет дальше. Выиграла только экосистема с ее очистившейся атмосферой в результате сокращения выбросов CO_2 .

Возникшие проблемы структурировались в одну фундаментальную под названием «контур будущего мира». Автор данной статьи постарается по признакам появившихся еще до *COVID-19* новых явлений в бизнесе выделить *только один аспект*, свидетельствующий о пересечении интересов государства и хозяйствующих субъектов относительно струк-

туры этого будущего мира. В данном случае речь идет о партнерах, которые потеряли много, а в ряде национальных случаев — вообще все. Поэтому партнерство государства и частного бизнеса, а также формы их кооперации, во многом будут предопределять структурирование и институциональной, и экономической реальности, ориентированной на ценность человека и его неисчерпаемые возможности в качестве своего фундаментального начала и главного критерия оценки эффективности принимаемых хозяйствующими субъектами решений во всех сферах жизнедеятельности социума.

Эти признаки «неопределенного будущего мира», очевидные еще до кризиса, связаны с провозглашением новых принципов ведения бизнеса руководством ряда ведущих корпораций мира до пандемии коронавируса.

Так, в конце 1990-х гг. руководители 181 ведущей компании США с числом занятых не менее 15 млн чел. скорректировали принципы корпоративного управления в декларации *Business Roundtable*, заявив о своих обязательствах «руководить своими компаниями к выгоде всех заинтересованных сторон — клиентов, сотрудников, поставщиков, местных сообществ и акционеров». При этом в перечне заинтересованных сторон (*stakeholders*) акционеры (*shareholders*) были поставлены на последнее место.

В 2006 г. под эгидой ООН были разработаны принципы ответственного инвестирования, к которым в конце 2010-х гг. присоединились более 2 300 компаний с активами в 85 трлн долл. Они одобрили необходимость оценки компаний по их влиянию на окружающую среду, по их социальной ответственности и качеству корпоративного управления (*Environmental, Social and Governance — ESG*). Таким образом, если с середины прошлого века принципы ведения бизнеса доминировали в интерпретации М. Фридмана «Социальная ответственность бизнеса — повышать прибыль» [23], то уже в конце 2010-х гг. об их кардинальных изменениях заявил Л. Финк, генеральный директор компании «*BlackRock*», управляющей активами в 6,3 трлн долл. По его убеждениям, «... правительства оказались неспособны подготовиться к будущему, люди ждут от компаний не только улучшения финансовых показателей, но и вклада в развитие общества, который бы принес выгоды как акционерам, так и потребителям и местным сообществам. Не ставя перед собой социальные цели, компании не смогут адекватно обеспечить инвестиции в сотрудников, инновации и капиталовложения, необходимые для долгосрочного роста» [24]. Эту точку зрения разделил генеральный директор другого гиганта — корпорации *Unilever* П. Полман: «Почему граждане этого мира должны сохранять компании, чья единственная цель — обогащение нескольких человек?» Оставив свой пост, он создал компанию *Imagine*, ориентирующуюся на помощь бизнесу в искоренении бедности и неравенства и в борьбе с фундаментальными изменениями климата на планете.

И действительно, в 2020 г. пандемия *COVID-19* обнажила такие проблемы экономико-центристской системы, которые государство не только не решило, а во многом и усугубило. Речь идет о падении уровня жизни; об имущественном расслоении граждан, которое ранее сглаживалось экономическим ростом; о разочаровании в политических решениях государств, неспособных обеспечить граждан необходимыми обществен-

ными благами, и, вследствие этого, о росте влияния идей популистов в разных странах мира; о подрыве доверия к корпорациям, которые максимизируют свои прибыли, игнорируя общественные ценности и т.п.

Учитывая все вышесказанное, можно утверждать, что рост социальной ответственности топ-менеджеров крупнейших корпораций мира свидетельствует о том, что растет значимость горизонтальных экономических связей, которые, видимо, будут доминировать в процессе формирования посткоронавирусного мира. Возрастание социальной ответственности бизнеса делает его заинтересованным в эффективном производстве общественных благ, хотя их предложение вменено обществом в обязанность государств. В этом контексте расширение партнерства частного бизнеса и государства в широкомасштабном и эффективном производстве общественных благ может привести к структурированию новой институциональной и экономической реальности. В этом будущем мире бизнес может стать более эффективным социальным игроком в сравнении с государством, поскольку вкладывает собственные инвестиционные ресурсы, и, следовательно, более заинтересован в их результативности и внедрении подхода *ESG (Environmental, Social and Governance)* для целей возвышения общечеловеческих ценностей. При этом норма доходности в таких компаниях не ниже средних по соответствующим отраслям. Так, доходность *MSCI KLD 400 Social Index*, для расчета которого отобраны акции 400 компаний, действующих на основе принципов высокой социальной ответственности, с 1994 по 2017 г. составила в годовом исчислении 10,06%, обогнав бенчмарк — *MSCI USA IMI Index*, доходность которого составила 10% годовых за тот же период.

Отсюда следует, что именно компании, придерживающиеся принципов *ESG* (высокой социальной ответственности), должны привлекаться к реализации социально значимых проектов на основе ГЧП. Это позволит восстановить экономическую основу социума в посткоронавирусный период в сегменте производства общественных благ, включая здравоохранение, науку и образование, общественную инфраструктуру и т.п. Причем вполне определенно просматривается замещение государственного бюджета частными капиталами в таких видах организации бизнеса, которые изменят роль государства в ГЧП-проектах, заменив его социально ответственным бизнесом. Это замещение государственных финансов негосударственными может означать *фундаментальный сдвиг* от перераспределяемых активов общества в руках государства в пользу функционирующих частных капиталов. Такая трансформация может, в конечном итоге, привести к возрастанию роли частных финансов (за исключением отраслей, критических для национальной безопасности и т.п.), выступающих как механизм перераспределения национального дохода.

По этой причине бизнесу *выгодно закрепить за государством обязанность* адекватного институционального обеспечения различных форм партнерства с ним, включая его частно-государственную организацию. Что же касается финансирования предложения общественных благ, то оно будет закрепляться за социально ответственным бизнесом. И тогда доминирование государства в обществе, его центральное место в сохранении целостности социума будут предопределяться не столько его бюджетными возможностями, сколько его идейным лидерством

в социуме, ориентирующимся на возвышение человеческих ценностей и на формирование социальной реальности с доминантой духовных приоритетов. В результате общество может сэкономить часть национального дохода за счет сокращения социальных расходов государства и их замещения инвестициями социально ответственного бизнеса.

Ниже приводится пример эффекта замещения бюджетных расходов государства на социально значимую инфраструктуру частными инвестициями на примере США, который был оценен до пандемии коронавируса. Даже при неизменной значимости показателя отдачи от масштабов, игнорирующего более высокую эффективность частных капиталовложений, результативность партнерства государства и бизнеса в сфере общественных благ (социально значимых инфраструктурных проектов) в 2009–2023 гг. была впечатляющей (см. табл. 3, рис. 6).

Т а б л и ц а 3

Эффект замещения бюджетных расходов на социально значимую инфраструктуру частными инвестициями за период 2009–2023 гг. в США (в млрд долл. США)

Годы	Расходы бюджета государства, млрд долл. США	Капитальные расходы федерального бюджета на инфраструктуру, млрд долл. США	Эффект от масштаба в случае капитальных расходов федерального бюджета при условии привлечения на 1 бюджетный доллар 1 внебюджетного (млрд долл.)	Эффект от масштаба в случае капитальных расходов федерального бюджета при условии привлечения на 1 бюджетный доллар 2 внебюджетных (млрд долл.)	Эффект от масштаба в случае капитальных расходов федерального бюджета при условии привлечения на 1 бюджетный доллар 3 внебюджетных (млрд долл.)
2009	5 940,7083	962,3947	1 924,7895	2 887,1842	3 849,5789
2010	5 942,6265	962,7055	1 925,4110	2 888,1165	3 850,8220
2011	6 004,3250	972,7007	1 945,4013	2 918,1020	3 890,8026
2012	5 987,4900	969,9734	1 939,9468	2 909,9201	3 879,8935
2013	5 963,1510	966,0305	1 932,0609	2 898,0914	3 864,1218
2014	6 126,0080	992,4133	1 984,8266	2 977,2399	3 969,6532
2015	6 310,0730	1 022,2318	2 044,4637	3 066,4955	4 088,9273
2016	6 546,9830	1 060,6112	2 121,2225	3 181,8337	4 242,4450
2017	6 778,0520	1 098,0444	2 196,0888	3 294,1333	4 392,1777
2018	7 323,9571	1 186,4810	2 372,9621	3 559,4431	4 745,9242
2019	7 764,0295	1 257,7728	2 515,5456	3 773,3183	5 031,0911
2020	8 123,7791	1 316,0522	2 632,1044	3 948,1566	5 264,2088
2021	8 461,0653	1 370,6926	2 741,3852	4 112,0778	5 482,7703
2022	8 816,4447	1 428,2640	2 856,5281	4 284,7921	5 713,0562
2023	9 088,0475	1 472,2637	2 944,5274	4 416,7911	5 889,0548

Источник: [25].

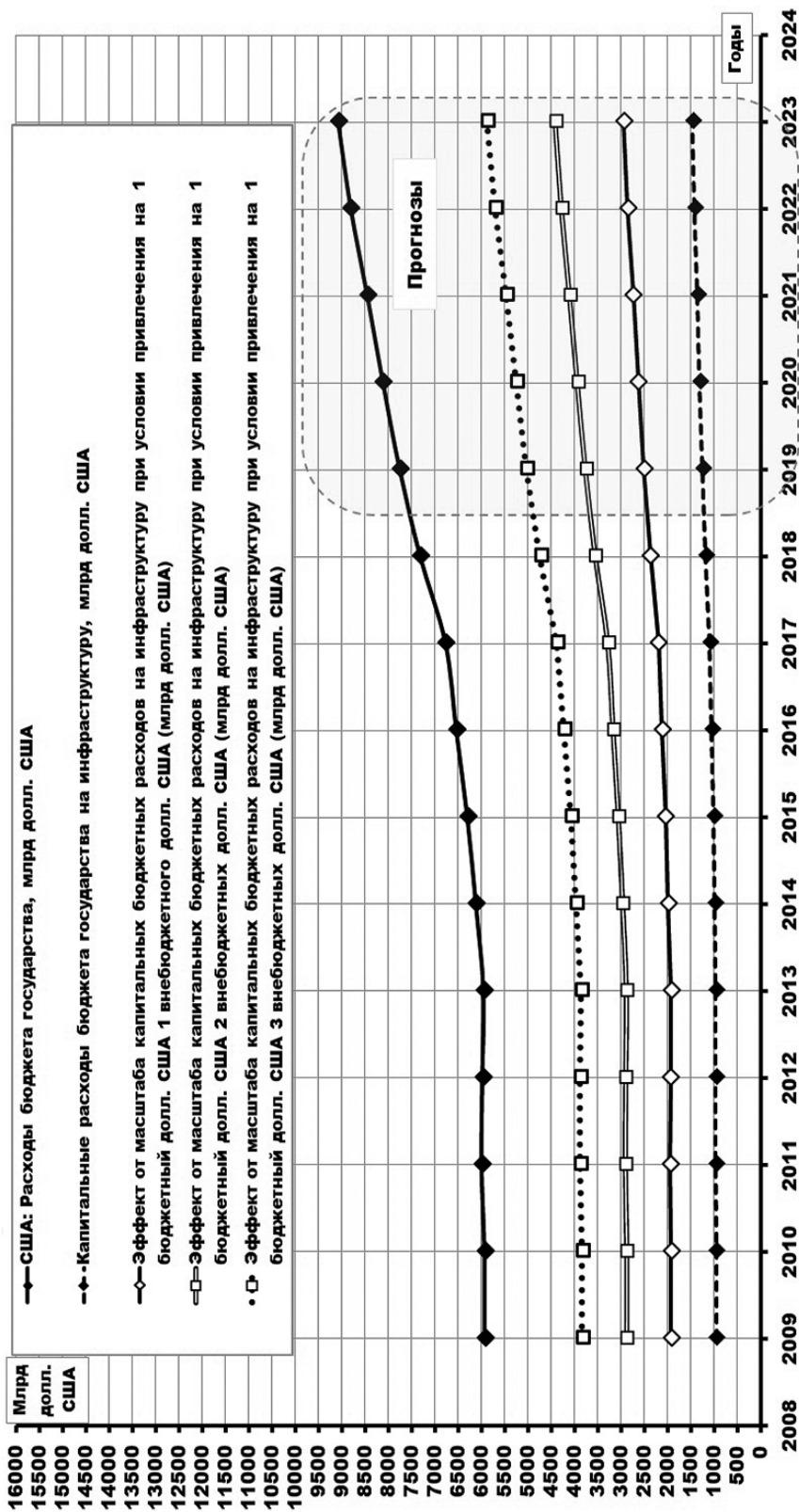


Рис. 6. США: эффект замещения бюджетных расходов на социально значимую инфраструктуру частными инвестициями в 2009–2023 гг. (в млрд долл. США)

Источник: на основе данных таблицы 3.

Наша позиция совпадает с мнением Л. Саммерса, подводящего итоги урокам, полученным национальными сообществами в 1990-е гг. [26]. Речь идет о приоритетной значимости качественных институтов, которые и предопределяют положительный эффект политики государства. С его точки зрения, обеспеченная эффективными институтами политика государства будет результативной даже при достижении невыполнимой (на 30%) цели. Напротив, в отсутствие адекватных институтов политика государства будет неэффективной даже при ориентации на реальные, вполне достижимые цели.

Другими словами, перспективность теоретического исследования феномена партнерства социально ориентированного частного бизнеса и государства в посткоронавирусном мире во многом будет связана с углублением отдельных положений новой политэкономии в части оценки эффективности общественного выбора государством на примере использования потенциала частного бизнеса в структурировании новой реальности. И речь здесь идет не только об экономии государственных расходов, но и о способности государства решать проблемы не столько с точки зрения финансовых вливаний в проекты, имеющие высокую социальную значимость, сколько в контексте их необходимого институционального обеспечения. Другими словами, в новых реалиях посткоронавирусного мира *государство должно учиться кооперироваться с обществом* в решении общественно значимых проблем, хотя бы в части выстраивания эффективного сотрудничества с частным бизнесом, одинаково выгодного для всех заинтересованных участников. Тем более что до пандемии потенциал формирования и расширения организационных структур партнерства (сотрудничества, кооперации) государства и бизнеса был огромен, а степень реализации – незначительной [27].

Кроме того, перспективным кажется переосмысление партнерства государства и частного бизнеса через призму агрегирования общественного выбора и формирования нового социального договора в посткоронавирусном социуме [28]. Партнерство государства и бизнеса попадает в центр теоретических и практических разработок в части выделения альтернативных институциональных механизмов разработки, принятия политических решений в различных сферах человеческой деятельности и обязательной оценки их эффективности с привлечением необходимой критериальной тестовой базы [29]. Тем более что до сих пор остаются нерешенными проблемы конфликта интересов между государством и обществом, которые могут быть рассмотрены через призму разнообразных форм организации ГЧП и механизмов их институционализации [30; 31].

Эффективность агрегирования коллективного выбора может быть достигнута в том случае, если будет обеспечена высокая отдача капитальных расходов государства и частных инвестиций, достижимая только при условии их адекватного институционального обеспечения со стороны государства. С годами потребность в ГЧП-проектах будет только увеличиваться [32]. Пандемия как минимум не ослабит данную тенденцию в ходе восстановительного периода. В результате можно ожидать расширения практики использования гибридных соглашений

по ГЧП-проектам, что позволит обеспечить не только адекватное поддержание уже действующих объектов инфраструктуры, но и реализацию большего количества долгосрочных капиталоемких инфраструктурных новостроек.

Другими словами, в условиях бюджетных ограничений и консолидации бюджетных фондов коллективный выбор объективно принимает форму совместного финансирования проектов развития общественно значимой инфраструктуры на условиях гибридных соглашений в форме ГЧП. Многообразие последних позволяет в каждом конкретном случае варьировать условия реализации проектов путем оптимизации распределения рисков между партнерами, разделения правомочий собственности между ними и т.п. В конечном итоге доказательством приемлемости той или иной организационной формы инфраструктурных ГЧП-проектов является степень минимизации транзакционных издержек для партнеров по транзакции.

Заключение

Итак, пандемия коронавируса разделила развитие глобального общества на до *COVID-19* и после. Кроме того, ее последствием уже стало осознание и политиками, и практиками того очевидного факта, что мир в начале 2020 г. оказался в новых социально-экономической и общественно-политической системах. Причем опыта борьбы с такой разрушительной пандемией ни у одной из современных локальных общностей нет, не было и практики купирования ее последствий в период глубочайшей посткоронавирусной рецессии. Именно поэтому каждая страна генерировала на собственном опыте проб и ошибок реализацию антипандемических и антикризисных мер борьбы с *COVID-19* и с его последствиями.

Разрушения, нанесенные коронавирусной пандемией, беспрецедентные и с точки зрения человеческих жизней, и с позиций экономических потерь стран и глобального ВВП. При любом временном горизонте пандемии *COVID-19* все глобальное сообщество отброшено назад в развитии и перенесено в новую посткоронавирусную реальность. Она требует теоретического осмысления, поскольку коронавирус продемонстрировал остановку экономико-центристских систем, а будущее нового мира является полной неопределенностью.

В этой связи государству принадлежит особая роль в обеспечении функционирования всей социально-экономической системы формальными институтами. Именно оно дифференцирует экономических агентов-налогоплательщиков по группам, специфицирует права собственности для каждой из них с целью максимизации налоговых доходов в бюджет государства. Таков один из механизмов агрегирования индивидуальных предпочтений (ценностей) экономических агентов для целей их институционализации в форме общественного выбора. Однако эта модель дала сбой в условиях пандемии коронавируса, поскольку агрегированный государством общественный выбор в части развития национальной системы здравоохранения показал

свою полную неспособность быстро купировать инфекцию, угрожающую жизни всех граждан.

В итоге *государство выступает главной стороной*, которой предъявляются претензии в связи с неадекватным агрегированием индивидуальных ценностей в национальных обществах, что поставило под угрозу не только жизни людей, но и само существование экономико-центристской национальной системы. Она сформировалась в качестве социально-экономической целостности именно к началу 2020 г., и пандемия остановила ее в условиях полной изоляции граждан. При этом посткоронавирусная реальность будет выстраиваться в процессе выбора национальными сообществами и государством адекватных формальных институтов, способных возродить бизнес-среду для экономических агентов, сократить хозяйственные риски и создать стимулы для капиталовложений частного бизнеса и стимулы для активной жизнедеятельности граждан, которые были вырваны из социума в условиях борьбы с коронавирусом. При условии быстрого выхода из посткоронавирусной рецессии граждане смогут рассчитывать на восстановление их материального благосостояния, социального статуса. Но это произойдет только в случае, *если государство устранит искажения в общественном выборе* и восстановит в качестве его основы общечеловеческие ценности; осознает новые механизмы структурирования социальной реальности за счет участия в этом процессе всех заинтересованных участников национального сообщества. В этой связи и все политические решения государства будут рассматриваться в качестве эффективных только при условии их ориентации на индивидуальные предпочтения граждан, на общечеловеческие ценности.

В этом контексте подход с позиций новой политической экономии к исследованию перспективности партнерства государства и частного бизнеса в структурировании будущей социальной реальности представляется исключительно актуальным. Новые аспекты институционализированного партнерства в форме ГЧП могут использоваться в качестве механизма структурирования будущей социальной реальности на национальном уровне, формирования новой национальной модели общественного выбора и тестирования роли государства с учетом вызовов посткризисного глобального мира.

Список литературы

1. COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University. URL: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>.
2. World Bank Group and COVID-19 (coronavirus). URL: <https://www.worldbank.org/en/who-we-are/news/coronavirus-covid19>.
3. Reinhart C.V., Rogoff K.S. This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly. Princeton: Princeton University Press, 2009.
4. Интервью профессора А. Аузана. URL: <https://www.rbc.ru/society/10/04/2020/5e902e8b9a79479dc4a29234>.
5. Besley T., Coate S. On the Public Choice Critique of Welfare Economics // Public Choice. 2003. N 114 (3). P. 253–273.

6. IMF. World Economic Outlook. April 14, 2020.
7. Гурьев С. ВВП или жизни людей // Ведомости. 26.03.2020.
8. Шваб К. Какой капитализм нам нужен // Ведомости. 02.12.2019.
9. Besley T. The New Political Economy. The Keynes lecture delivered at the British Academy on October 13th 2004.
10. Alt J., Crystal A. Political Economics, University of California Press, 1983.
11. Persson T., Tabellini G. Political Economics: Explaining Economic Policy, Cambridge, MIT Press, 2000.
12. Reeves M., Carlsson-Szlezak Ph., Whitaker K., and Abraham M. Sensing and Shaping the Post-COVID Era. The BCG Henderson Institute. April 3, 2020.
13. Соколов А. Готово ли российское здравоохранение к борьбе с коронавирусом // Ведомости, 09.04.2020.
14. Healthcare Expenditure Statistics. Eurostat. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Healthcare_expenditure_statistics.
15. Бюджет. Министерство финансов Российской Федерации. URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/budget>.
16. Корепанова С. Почему США не справляются с эпидемией COVID-19 // Ведомости. 13.04.2020.
17. Musgrave R. The Role of the State in the Fiscal Theory // Public Finance in a Changing World / ed. by P. Birch Sorensen. London: Macmillan, 1998.
18. Блауг М. Методология экономической науки или как экономисты объясняют. М.: Дело ЛТД, 1994.
19. North D.C. Structure and Change in Economic History. N.Y., 1981.
20. Arrow K.J. Political and Economic Evaluation of Social Effects and Externalities // The Analysis of Public Output / ed. by Margolis J. N.Y., 1970.
21. Alchian A.A. Specificity, Specialization, and Coalitions // Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1984. Vol. 140. N 1.
22. The Economist. Coronavirus Sinks Global Growth Prospects for First Half of 2020: Q2 global forecast 2020. A Report by The Economist Intelligence Unit. April 8, 2020.
23. Friedman M. The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits // The New York Times, September 13. 1970.
24. Edgecliffe-Johnson A. Beyond the Bottom Line: Should Business Put Purpose Before Profit? // Financial Times, January 4. 2019.
25. Vaslavskaya I. Public-Private Partnership and Financing the Development of National Infrastructure: Safeguarding Public Finance Sustainability // Social, Economic, and Environmental Impacts Between Sustainable Financial Systems and Financial Markets (Practice, Progress, and Proficiency in Sustainability (PPPS) Book Series) / ed. by M. Ziolo. USA: IGI Global, 2020. P. 150–174.
26. Summers L.H. Development Lessons from the 1990s, forthcoming in Timothy Besley and Roberto Zagha (eds), Development Challenges in the 1990s: Leading Policy Makers Speak from Experience. Washington DC: The World Bank, 2004.
27. Ваславский Я.И., Ваславская И.Ю. Государственно-частное партнерство: Институциональный подход: учебник для вузов. М.: Аспект Пресс, 2019.
28. Buchanan J.M. The Public-Choice Perspective. In: Essays on the Political Economy. Honolulu: University of Hawaii Press, 1989.
29. Myerson R.B. Incentives to Cultivate Favored Minorities under Alternative Electoral Systems, American Political Science Review. 1993. N 87(4). P. 856–869.
30. Barro R. The Control of Politicians: An Economic Model, Public Choice. 1973. N 14. P. 19–42.
31. Ferejohn J. Incumbent Performance and Electoral Control, Public Choice. 1986. N 50. P. 5–25.
32. Ваславский Я. Государственно-частное партнерство: перспективы развития общественно значимой инфраструктуры // Федерализм. 2019. № 4. С. 75–94.

AGGREGATION OF PUBLIC CHOICE: PARTNERSHIP OF THE STATE AND BUSINESS IN STRUCTURING POST-CORONAVIRUS REALITY

The COVID-19 pandemic has seriously damaged national socio-economic systems, causing the deepest economic recession since the Great Depression. Social reality has been divided into the period before and after COVID-19. Neither nation-states, nor national health systems, nor economic-centrist national communities, nor national models of public choice aggregation have managed stand the test of the coronavirus pandemic. Post-coronavirus reality will begin to form after the completion of the COVID-19 pandemic and will be based on completely different principles of functioning. That is why even today theorists and practitioners are thinking about the future of the post-crisis world, the hallmark of which is absolute uncertainty. The methodological approaches developed by the new political economy make it possible to rethink the phenomenon of partnership between the state and private business as a mechanism to assess the effectiveness of alternative options for the institutional structure of the new reality, the functions of the state in society with universal values in its basis, in models of aggregation of public choice, etc., taking into account the realities of the post-coronavirus world.

Keywords: coronavirus pandemic, formal institutions, individual values, national health system, policy of the state, public choice, public-private partnership, the structure of the post-coronavirus world

JEL: E22, H54

Дата поступления – 22.04.2020 г.

ВАСЛАВСКИЙ Ян Ильич

кандидат политических наук, доцент кафедры политической теории;
ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных
отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской
Федерации» / проспект Вернадского, д. 76, г. Москва, 119454.

e-mail: vaslavsky@yandex.ru

VASLAVSKIY Yan I.

Ph.D. in Political Science, Associate Professor, Department of Political Theory;
Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) /
76, Vernadsky Av., Moscow, 119454.

e-mail: vaslavsky@yandex.ru

Для цитирования:

Ваславский Я. Агрегирование общественного выбора: партнерство государства и бизнеса в структурировании посткоронавирусной реальности // Федерализм. 2020. № 2. С. 51–75.

Владимир БОРОДИН, Галина ГАГАРИНА

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ РЕГИОНОВ КАК МЕХАНИЗМ ВЫРАВНИВАНИЯ И РОСТА ИХ ПОТЕНЦИАЛОВ

В статье обсуждается вопрос пространственного развития Юга Западной Сибири на основе экономической интеграции смежных регионов в рамках макрорегиона — Южно-Сибирского экономического района. Сотрудничество регионов данного экономического района позволит разнообразить структуру экономики и повысит их интегральный экономический потенциал, создавая возможности противостоять неблагоприятным социально-экономическим вызовам новой экономики. В условиях ограниченных возможностей государства по стимулированию социально-экономического развития регионов межрегиональная экономическая интеграция в рамках макрорегиона может рассматриваться в качестве одного из механизмов, активизирующих источники перехода на траекторию сбалансированного экономического роста и выход на среднероссийские параметры уровня жизни населения. Тенденции сближения регионов уже можно наблюдать в рамках реализации совместных проектов: агроперерабатывающего («Сибирское приобье») и туристско-рекреационного направлений. В статье предложена модель организации экономического сотрудничества регионов Юго-Западной Сибири.

Ключевые слова: макрорегион, потенциал развития территории, пространственное развитие, региональная экономика, экономическая интеграция

JEL: R10, R11, R20, R23, R58

В исследованиях, посвященных региональной проблематике, широко обсуждается проблема нарастающей диспропорции социально-экономического положения российских регионов [1–7]. Наличие и острота проблемы подтверждается принятой Правительством РФ «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»¹. Данной проблематике посвящены работы таких российских ученых, как А.И. Татаркин, С.А. Суспицын, А.Г. Гранберг [2–6] и др.

Настоящая статья продолжает цикл работ, проведенных в 2011–2016 гг. в инициативном порядке, а также в рамках поддержанного РГНФ и Администраций Алтайского края научного проекта № 15-12-22001 [8–10].

¹ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Объект исследования

В представленном материале проблема территориального неравенства рассмотрена путем *анализа уровня и структуры денежных доходов домохозяйств*, а также демографической ситуации в ряде субъектов Российской Федерации с использованием материалов обследования, проведенного Росстатом.

Для анализа и оценки ситуации выбраны регионы Западной Сибири (Сибирский федеральный округ) и ряд регионов Южного, Приволжского и Уральского федеральных округов, характеризующихся преимущественно аграрной или аграрно-индустриальной структурой экономики с высокой (более 40%), в сравнении со средней по Российской Федерации, долей сельского населения в его общей численности (см. табл. 1).

Представленные в *таблице 1* субъекты РФ имеют показатель валового регионального продукта (далее – ВРП) на одного члена домохозяйства на уровне 25–50% от среднего значения по России. Более высокое значение, близкое к среднероссийскому, имеют из числа аграрных и аграрно-индустриальных регионов Республики Башкортостан и Хакасия, а также Оренбургская область, на территории которых расположены крупные предприятия нефтегазового и энергетического комплексов. Только Краснодарский край с выраженной аграрной и агропромышленной спецификой и высокой долей сельского населения (44,5%) имеет объем ВРП на одного члена домохозяйства на уровне 72% от среднего значения по России.

В задачу настоящего исследования не входит выявление всех причин разброса значений ВРП по регионам, но это необходимо для понимания показанной там же разницы в доходах населения. Для сравнения в *таблице 1* приведены показатели ВРП на одного жителя в четырех регионах Западной Сибири с преимущественно индустриальной экономикой и сравнительно низкой долей сельского населения (от 14 до 27%). Доля ВРП в каждом из них к среднему значению по РФ составляет от 77% (Новосибирская область) до 93% (Томская область). Это также объясняется наличием в их экономике крупных промышленных комплексов по добыче сырьевых ресурсов: нефтегазового комплекса в Томской области; добычи каменного угля (в т.ч. высокоэнергетического), металлургических и химических предприятий в Кемеровской области, развитой логистической инфраструктуры; предприятий крупной обрабатывающей промышленности, эффективного сельского хозяйства и организаций академической и прикладной науки в Новосибирской области. Доходы населения представлены в *таблице 1* к общим денежным доходам на одно домохозяйство и одного члена домохозяйства, в т.ч. дохода от трудовой деятельности и полученных трансфертов из бюджетов и фондов различного уровня. Итогом приведен размер денежного дохода, располагаемого домашним хозяйством и одним его членом. Во всех представленных для анализа регионах располагаемый денежный доход на одного члена домохозяйства ниже среднего по России. В Алтайском крае, Курганской и Оренбургской областях он составляет около 70% от среднего дохода по РФ, в Краснодарском крае – 97%. В остальных областях, в частности областях Западной Сибири, доход на одного человека в домохозяйствах отстает от среднероссийского уровня на 15–25%.

Т а б л и ц а 1

Уровень и структура денежных доходов домашних хозяйств по регионам РФ
(среднее значение на одно домохозяйство/на одного члена домохозяйства) в 2017 г.

пп.	Регион	Денежный доход, руб.		Структура денежных до- ходов, руб.		Располагаемый денежный доход, руб.		Справочно	
		на домохозяйство	на одного человека	Трудовая деятельность на одного человека	Трансферты, полученные на одного человека	домохозяйства	человека	ВРП (ДВС в текущих ценах), руб./чел.	Доля сельского населения в общей численности населения региона, %
А	Российская Федерация	67990	26717	20463	5470	61246	24067	578740	25,4
А.1	Сибирский федеральный округ	52350	20489	н/д	н/д	н/д	н/д	424394	н/д
А.2	Индустриально-аграрные регионы (выборка)								
1	Алтайский край	45780	18756	13137	5460	41692	17074	234885	44,2
2	Краснодарский край	72667	25748	20495	5057	65442	23185	416760	44,5
3	Курганская область	43092	17850	10974	6750	36650	16424	253574	39,0
4	Оренбургская область	47067	18796	13098	5593	43447	17146	507847	40,3
5	Ставропольский край	55682	18463	14896	4843	51391	18463	255726	41,5
6	Ростовская область	62525	23502	17058	6201	56956	21408	343409	32,2

Источник: рассчитано авторами по [11].

О к о н ч а н и е т а б л и ц а 1

A.3	Западная Сибирь	47673	19931	0	14015835	4346	18163	462495	14,2
1	Кемеровская область								
2	Новосибирская область	56466	23451	18155	5114	50952	21161	448659	21
3	Омская область	51087	20016	14043	5938	46844	18354	349156	27,8
4	Томская область	58370	24009	17427	6478	53032	21813	537512	27,6
A.4	Национальные республики								
1	Республика Башкортостан	63738	24266	18411	5749	57715	21973	412630	38,2
2	Республика Алтай	42432	15316	9380	5895	38537	13910	231464	70,3
3	Республика Тыва	45719	13295	8515	4730	42227	12280	212874	45,2
4	Республика Хакасия	49466	20003	14866	5110	42355	18341	438526	30,8
5	Республика Ингушетия	46249	10139	6257	3826	43690	9578	133436	63,4
6	Кабардино-Балкарская Республика	57786	16142	12212	3924	51300	14766	168192	57,3
7	Карачаево-Черкесская Республика	54795	15409	10026	5306	52861	14426	165359	57,35
8	Республика Северная Осетия-Алания	56309	16295	11434	4807	51920	15025	185641	36,0
9	Чеченская Республика	51855	11262	8336	2768	47940	10411	133436	63,4

В национальных округах Западной Сибири и Северного Кавказа доход на одного члена домохозяйства колеблется в размере 40–60% от среднероссийского. В республиках Башкортостан и Хакасия по названной ранее причине он выше и составляет 92% и 75% соответственно. Таким образом, по этому, одному из основных критериев, определяющих уровень жизни населения, четко прослеживается прямая зависимость денежного дохода домохозяйств (населения) от структуры экономики, определяющей объем ВРП и доли сельского населения.

Размер трудового дохода члена домохозяйства в общем располагаемом доходе определяется не только по результатам хозяйственной деятельности (размером ВРП), но и величиной получаемых в регионах трансфертов и размером неучтенных статистикой доходов. Приведенные в *таблице 1* объемы регионального ВРП и доходы населения подтверждают распространенную точку зрения, что экономический рост и жизненное благополучие в России *сосредоточены в регионах* с крупной добывающей и перерабатывающей (первичный передел) промышленностью, топливно-энергетическими и иными востребованными мировым рынком сырьевыми ресурсами, а не на аграрно-специализированных территориях. Для большей части территории страны характерны объем ВРП и доходы населения *значительно ниже средних*, что определяется как структурой экономики, так и удаленностью от транспортной и энергетической инфраструктуры, развитых межрегиональных и мировых рынков потребления.

Ситуация в Алтайском крае

Рассмотрим более подробно эти факторы на примере Алтайского края – региона с преимущественно аграрной экономикой, одного из крупнейших субъектов Российской Федерации по объему производства и переработки сельскохозяйственной продукции с относительно высокой долей обрабатывающей промышленности (производство пищевой и фармацевтической продукции, машиностроения, химии и нефтехимии), большая часть которой требует модернизации.

Что мы видим?

Денежный доход на одно домохозяйство в Алтайском крае более чем на 30% *ниже среднего значения* по Российской Федерации и примерно на 12% ниже среднего по регионам Сибирского Федерального округа. Существенно ниже доходы домохозяйств края по сравнению с регионами Западной Сибири с индустриально-аграрной структурой экономики. Так, домохозяйства Омской и Новосибирской областей имеют доходы выше, чем в Алтайском крае (на 11% и 23% соответственно). Гораздо более высокие доходы домохозяйств в аграрных регионах – Краснодарском, Ставропольском краях, Ростовской области.

Распределение среднедушевого денежного дохода среди отдельных групп населения Алтайского края представлено в *таблице 2*.

Т а б л и ц а 2

**Распределение населения Алтайского края по величине
среднедушевых доходов**

Группы дохода	2014 г.		2018 г.	
	тыс. чел.	% к итогу	тыс. чел.	% к итогу
Все население	2390,6	100,0	2350,1	100,0
В т.ч. до 14000 руб.	1151,5	48,1	859,9	36,6
от 14000,1 до 27000,0 руб.	796,6	46,7	853,7	36,3
от 27000,1 до 45000,0 руб.	319,0	13,4	429,0	18,3
свыше 45000,1 руб.	123,5	5,2	207,5	8,8

Источник: [12].

Табличные данные показывают, что почти 860 тыс. чел. (36,6%) населения края имеют доходы ниже 14 000 руб. В этой доходной группе 477,1 тыс. чел. (20%) населения имеют доходы ниже или в пределах прожиточного минимума. Денежный доход 423 тыс. жителей Алтайского края (18,3%) находится в группе населения со средними доходами (27,0 – 45,0 тыс. руб.), а 207,5 тыс. жителей (8,8%) в группе с высокими для региона денежными доходами (свыше 45,0 тыс. руб.). Следует отметить, что с начала наблюдаемого периода (2014 г.) низкодоходная группа сократилась на четверть (на 291,6 тыс. чел.), в то время как численность средне- и высокодоходной групп населения выросла, составляя 636,5 тыс. чел. (27,1% от численности населения края).

Казалось бы, положительная динамика налицо. Но сравнение денежного дохода различных доходных групп населения, отнесенного на величину прожиточного минимума, дает основания утверждать, что за период 2015–2018 гг. произошло снижение реальных доходов населения региона (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Денежный доход, отнесенный на величину прожиточного минимума
населения Алтайского края**

Среднедушевой доход, руб.	Прожиточный минимум и размер доходной группы по годам				Отношение среднедушевого дохода к прожиточному минимуму, раз			
	2015		2018		2015		2018	
	Размер доходной группы, %	Прожиточный минимум, руб.	Размер доходной группы, %	Прожиточный минимум, руб.	min	max	min	max
До 14 000	40,4	8782	36,6	9934		1,6		1,4
14 000–19 000	17,5		17,4		1,6	2,16	1,4	1,9
19 000–27 000	18,2		18,9		2,16	3,07	1,9	2,7
27 000–45 000	16,6		18,3		3,07	5,1	2,7	4,52
Свыше 45 000	7,3		8,8		≥ 5,1		≥ 4,52	

Источник: рассчитано авторами по [12].

Демографическая ситуация в Алтайском крае характеризуется данными, представленными в *таблице 4*.

Анализ табличных данных позволяет констатировать, что численность населения Алтайского края сокращается по всем вариантам прогноза: на 353,5 тыс. чел. по низкому варианту (среднегодовое снижение численности 22,1 тыс. чел.) и на 193,5 тыс. чел. по наиболее оптимистичному – высокому варианту (среднегодовое снижение численности 12,1 тыс. чел.).

Т а б л и ц а 4

**Численность населения Алтайского края на 01.01.2020 г.
и ее прогноз на период до 2035 г.**

Дата	Низкий вариант прогноза		Средний вариант прогноза		Высокий вариант прогноза	
	Население на начало года	Общий прирост / убыль	Население на начало года	Общий прирост / убыль	Население на начало года	Общий прирост / убыль
на 01.01.2020	2 311 266	–20 003	2 313 816	–17 763	2 317 601	–14 307
на 01.01.2030	2 081 411	–24 715	2 122 185	–20 451	2 187 174	–13 312
на 01.01.2035	1 957 770	–24 524	2 017 571	–21 185	2 124 180	–10 926

Источник: [13; 14].

Естественная убыль населения по вариантам прогноза возрастает по наихудшему (низкому) прогнозу в 1,8 раза, сохраняясь в наилучшем (высоком) варианте на всем протяжении периода (–5 114 чел. в 2020 г. до –3 486 чел. в 2035 г.). По всем вариантам прогнозируется и отрицательный миграционный прирост (убыль) с некоторым уменьшением убыли по годам.

Почему же Алтайский край отстает по показателям, определяющим эффективность его экономики, и уровню доходов населения от большинства регионов Российской Федерации и Сибирского федерального округа? Начнем с объективных причин.

В досоветский период становления и развития экономики Алтая и в так называемый мобилизационный период (30-е, 40-е и далее вплоть до 80-х гг. прошлого столетия) в регионе была сформирована структура экономики, отвечающая задачам народнохозяйственного развития страны, ее обороноспособности. До середины 80-х гг. XX в. она была эффективна в реалиях планово-распределительной системы, чтобы не утверждали ее сегодняшние оппоненты. Была создана социальная инфраструктура как в растущих городах, так и в сельских территориях. Уровень жизни населения Алтайского края не отличался от других регионов Сибири, а природно-климатические факторы привлекали на Алтай население не только сибирских территорий. Алтай стал регионом с крупным индустриальным комплексом обрабатывающей промышленности и житницей Сибири, конкурирующей по объему, ассортименту и качеству сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки с ведущими аграрными территориями страны.

Рыночные трансформации *сделали алтайскую экономику неконкурентоспособной* не только с регионами сырьевой специализации, ориентированными на экспортные поставки нефти, газа, других сырьевых ресурсов и продуктов их первичного передела, но и с регионами, географическое положение которых определяет логистическую доступность конкурентных рынков и территорий экономического роста. Повторилась старая беда экономики Алтая, которая отмечалась экономистами начального периода ее становления (конца XIX – начала XX вв.). Географическое положение на среднем меридиане России, удаленность от крупных экономических центров с растущим населением и его потребительским потенциалом, дороговизна перевозки сельскохозяйственной и пищевой продукции (в терминологии того времени) делали ее неконкурентоспособной по цене на удаленных рынках. Такие же проблемы были и с появившейся промышленностью, теми ее предприятиями, которые завозили сырье и комплектующие изделия из других регионов.

Советская экономика с ее жестко регулируемыми транспортными тарифами сделала экономику Алтая конкурентоспособной. Но рыночные реформы 90-х гг. XX в. *вновь вернули ее в «исходное» состояние*, в котором, «имея большие естественные богатства, отрезанная и замкнутая область не могла развить своих производственных возможностей» [15]. Как в начале XX в., так и сегодня, отсутствие равенства доступа на рынки сбыта сельскохозяйственной и промышленной продукции в связи с высокими логистическими издержками определяют низкий потенциал саморазвития региона. Вынужденная ориентация производителей сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки на внутренний региональный спрос (собственный и сопредельных территорий Сибири) ограничивает возможности агропромышленной отрасли региона в использовании потенциала развития, заложенного в ее производственном и природно-климатическом потенциале.

Вернемся к демографии. Безусловно, депопуляция населения в Алтайском крае не является исключением. Эта тенденция характерна в целом для России и отмечается в большинстве ее регионов. Демографы в качестве причин называют последствия Великой отечественной войны, а также социально-экономические потрясения в 90-е гг. прошлого столетия. На Алтае эти объективные причины демографического спада *усиливают затянувшаяся стагнация экономики и невысокий уровень жизни* населения. Никуда не исчезают и такие факторы, как транспортная удаленность Алтая от экономически успешных территорий с более привлекательными климатическими условиями, в которых ведение домашнего хозяйства, организация семейного отдыха оказываются дешевле. Сложившийся практически во всех отраслях реальной экономики уровень заработной платы не отвечает запросам квалифицированной части экономически активного населения. Призыв к повышению производительности труда как основы повышения заработной платы *не срабатывает* по причинам, которые требуют специального исследования.

В сельских территориях края, где проживает более 40% населения, разрушенная за годы реформ экономика коллективных хозяйств и социальная инфраструктура определяют низкий уровень жизни подавляющей

части сельского населения и отсутствие видимых перспектив изменения ситуации к лучшему. Растущая фондовооруженность сельскохозяйственного производства и производительность труда в сельском хозяйстве требуют сокращения излишней численности, а государственных программ по решению проблемы занятости на селе нет.

Ясно выраженными тенденциями в промышленном производстве Алтая являются исчерпание ресурса позитивного воздействия факторов роста и усиление негативных явлений, таких как инфляция издержек производства; насыщение рынка импортными товарами производственно-технического назначения и усиление конкуренции; исчерпание резервов экстенсивного роста за счет свободных производственных мощностей; «инвестиционный голод», определяющий низкий уровень обновления технологий и производственного оборудования; нарастающий дефицит квалифицированных рабочих кадров.

Выборочное обследование рабочей силы за период 2014–2018 гг. оценивает средний уровень безработицы в регионе в 7,4 %, со снижением до 6,1% в 2018 г. (в РФ – 4,5%) в возрастной группе от 20 до 39 лет. Безработица в ней составляет около 53% от общего количества безработных.

Какой же должна быть промышленная политика на Алтае, максимально сглаживающая негативные факторы?

Складывающаяся приоритетность отраслей промышленного производства исходит в первую очередь из естественных конкурентных преимуществ, обеспечивающихся природным, трудовым и интеллектуальным потенциалом и созданной за годы плановой экономики ресурсной (производственной) базой. Такой отраслью прежде всего является опирающаяся на крупное сельскохозяйственное производство пищевая и перерабатывающая промышленность. Ее стабильность определяется устойчивым региональным спросом и собственным рынком сельскохозяйственного сырья. К числу таких промышленных производств, безусловно, относятся производства не только пищевой продукции, но и потребительских товаров на основе переработки сельскохозяйственного сырья с использованием современных технологий. Сюда же следует отнести и фармацевтическую промышленность

Добыча полезных ископаемых на Алтае, промышленные запасы которых все более востребованы металлургами и химиками за пределами региона, растет. Такая фондо- и инвестиционнoемкая отрасль, как машиностроение, характеризующаяся удаленными рынками сырья и готовой продукции, развивается в крае исходя из необходимости обеспечения конкурентоспособности, с учетом сложной и затратной логистики. Ряд машиностроительных предприятий все более ориентируются в своей продуктовой политике на высокотехнологичные производства уникальной продукции с повышенными потребительскими качествами.

Следует отметить, что перечисленные отрасли и промышленные производства или успешно работают на экономику Алтайского края (пищевая и перерабатывающая промышленность, сельскохозяйственное машиностроение), или буквально на глазах вырастают из малых и средних промышленных производств в современные высокотехноло-

гичные предприятия. За этими отраслями и производствами — будущее нашей экономики и рост благосостояния населения Алтайя. Но это требует эффективной государственной поддержки.

С помощью каких инструментов развития можно вывести регион (как и другие территории с преимущественно аграрной экономикой и высокой долей сельского населения) на траекторию ускоренного развития?

Направления вывода экономики региона из состояния стагнации

Обратимся к упомянутой в начале статьи «Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года» (далее — Стратегия). Под термином «пространственное развитие» в Стратегии понимается «совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики» как результат целенаправленной деятельности государства в области организации расселения жителей, размещения на территории объектов экономики, социальной сферы, транспортной, энергетической и иных инфраструктурных объектов. Территориально-административное реформирование России путем создания макрорегионов предлагается осуществить, следуя таким методологическим принципам:

- территориальная общность включаемых в состав макрорегиона субъектов Федерации, для которых свойственна географическая близость (соседство), наличие или возможность создания общих элементов инфраструктуры, обеспечивающих выстраивание хозяйственных связей и взаимодействий;
- взаимодополняемость потенциалов развития регионов, наличие предпосылок, обеспечивающих повышение эффективности их общего хозяйственного комплекса при очерчивании границ макрорегиона.

Предложения в рамках Стратегии *близки выводам, полученным* нами в результате проводимых многолетних исследований по экономической интеграции регионов юга Западной Сибири. В них на основе анализа социально-экономических параметров этих территорий было показано, что решение проблем и придание нового импульса развитию территории макрорегиона невозможно только за счет внутреннего потенциала отдельных субъектов Федерации, например, Новосибирской и Кемеровской областей, Алтайского края и Республики Алтай. Необходима *их экономическая интеграция*.

Цели экономической интеграции территорий юга Западной Сибири сформулированы нами следующим образом:

- во-первых, создание территориально-хозяйственного пространства с многосекторной конкурентоспособной экономикой, обладающей достаточным для саморазвития внутренним потенциалом;
- во-вторых, концентрация объединенного инвестиционного финансового капитала, как собственного, так и средств поддержки федерального бюджета в рамках федеральных программ, на приоритетных направлениях с высокой социально-экономической эффективностью их реализации (транспортно-логистическая инфраструктура, туризм, агропромышленный комплекс и др.);

- в-третьих, организация внутреннего (территориального) рынка труда, сокращение миграционного оттока населения.

Экономическая интеграция территорий в рамках Южно-Сибирского экономического района *позволит превзойти сумму потенциалов* инвестиционной привлекательности входящих в него регионов и качественно повысить их конкурентоспособность за счет системного эффекта.

Включаемые в состав экономически интегрированного макрорегиона субъекты Федерации имеют разный по количественным и качественным характеристикам собственный потенциал развития. Однако их соотношение безусловно повысит возможности макрорегиона к реализации крупных инвестиционных проектов путем сложения ресурсов и привлечения инвесторов за счет инвестиционной привлекательности общей территории Западной Сибири, носившей в начале прошлого столетия название «приалтайский край».

За период, предшествующий рыночным реформам, на этой территории был сформирован народнохозяйственный комплекс, включающий добывающую (уголь, железная руда), металлургическую и химическую промышленность в Кемеровской области; тяжелое машиностроение и ВПК, транспорт, логистику, сельское хозяйство, науку и научное обслуживание в Новосибирской области; крупнейший за Уралом агропромышленный комплекс, машиностроение и химическую промышленность в Алтайском крае; животноводство и туризм в Республике Алтай.

Современный период характеризуется разрушением привычного социохозяйственного пространства и, как следствие, кризисными явлениями в социально-экономической сфере. Особенно остро эти явления заметны в периферийной зоне территории Южной Сибири со структурой экономики, имеющей крупный аграрный сектор и значительную долю сельского населения.

В монографии «Экономическая интеграция территорий: теоретические и прикладные аспекты» [8] была приведена разработанная нами методика оценки потенциала саморазвития территории, апробированная на примере юга Западной Сибири. Расчеты показали, что величина потенциала развития в случае интеграции рассматриваемых регионов в рамках Южно-Сибирского экономического района (макрорегиона) *становится выше* (0,5750) аналогичной величины каждого из интегрированных регионов, значения которых до интеграции составляли: Новосибирская область – 0,5388, Алтайский край – 0,4418, Республика Алтай – 0,3093, уступая в СФО только Красноярскому краю (0,6643) [8]. Более сбалансированной и устойчивой становится и структура экономики макрорегиона. Объединяются в единый экономический комплекс добыча угля и руды, выплавка металла и производство металлургической продукции, машин и оборудования, сельскохозяйственной продукции и продуктов питания, химической и нефтехимической продукции. Макрорегион становится крупным научным и логистическим центром Сибири, обладающим уникальными рекреационными ресурсами, на базе которых может быть создан крупный туристический кластер. Все это дает основание утверждать, что экономическая интеграция субъектов Федерации юга Западной Сибири создает одну из инвести-

ционно-привлекательных для крупных инвесторов и активно развивающихся территорий России.

На начальном этапе создания макрорегиона как экономически интегрированного пространства с высоким потенциалом инвестиционной привлекательности и саморазвития предлагаемый нами состав отличается от состава Южно-Сибирского макрорегиона, содержащегося в «Стратегии пространственного развития РФ». В нашем варианте отсутствуют Омская и Томская области. Это объясняется сложностью их вовлечения в агломерационные связи с субъектами Южно-Сибирского макрорегиона и наличием у них более тесной взаимосвязи с Урало-Сибирским макрорегионом. В состав предложенного нами макрорегиона включены центры экономического роста:

- крупные и крупнейшие городские агломерации, такие как Новосибирская, Барнаульская, Кемеровская, Новокузнецкая;
- перспективные минерально-сырьевые (Кемеровская область) и аграрно-промышленные центры (муниципальные образования Алтайского края и Новосибирской области);
- перспективные центры экономического роста, с высоким научно-производственным потенциалом (СО РАН, наукоград Кольцово в г. Новосибирске и наукоград Бийск в Алтайском крае).

В состав макрорегиона входят приоритетные геостратегические территории: Алтайский край и Республика Алтай. Таким образом, рассматриваемый макрорегион содержит включенные в «Стратегию пространственного развития» перспективные центры экономического роста и геостратегические территории Российской Федерации. Вместе с тем, учитывая действующую Конституцию РФ, бюджетный кодекс с существующей системой межбюджетных отношений, возникает вопрос, а что представляют собой макрорегионы, создание которых допускается «Стратегией пространственного развития РФ», в правовом пространстве.

По нашему мнению, создание единого субъекта Федерации, включающего рассматриваемые регионы, *с потерей их субъектности преждевременно* и встретит непонимание их властей, политической и бизнес-элиты.

Вариантом реализации возможных экономических преимуществ на Юго-Западной территории Сибири можно рассматривать создание Совета экономического сотрудничества входящих в макрорегион субъектов Российской Федерации. Модель организации экономического сотрудничества регионов Юго-Западной Сибири представлена на *рисунке 1*.

Создание совместных программ экономического сотрудничества может быть возложено на *Совет экономического сотрудничества*, включающего в себя губернаторов и уполномоченных ими представителей, и проектный комитет, организующий непосредственную работу по стратегическому планированию программ развития по отдельным направлениям (промышленность, сельское хозяйство и переработка, транспорт и связь, социальная сфера, инвестиции) через специальные комиссии. Разработанные проектным комитетом программы рассматриваются

и утверждаются Советом экономического сотрудничества и реализуются по мере их принятия и положительного решения проблемы привлечения необходимых инвестиционных ресурсов.



Рис. 1. Модель организации экономического сотрудничества регионов Юго-Западной Сибири

Уже сегодня высокую актуальность и привлекательность для инвесторов может иметь проект «Сибирское Приобье», направленный на создание крупнейшего за Уралом и одного из наиболее крупных в стране агропромышленных комплексов по производству сельскохозяйственной продукции, ее переработке и производству продуктов питания, а также создание новых производств конкурентоспособной сельскохозяйственной техники [8; 16]. Еще одним привлекательным для инвесторов проектом может стать комплексный проект развития туристической отрасли не в отдельных субъектах, а на территории всей Юго-Западной Сибири, включая привлекательные для массового туризма районы Республики Алтай, Алтайского края и Кемеровской области.

В условиях ограниченных возможностей государства по стимулированию социально-экономического развития регионов межрегиональная экономическая интеграция в рамках макрорегиона может рассматриваться в качестве одного из механизмов, активизирующих источники расширенного воспроизводства валового регионального продукта

и выхода на среднероссийские параметры уровня жизни населения за счет возрастающего потенциала собственных ресурсных возможностей регионов.

Указанный подход находится в векторе формирования эффективной (научно обоснованной) пространственной организации общества, согласно которой пространство становится местом получения синергетических эффектов, источником возрастающей отдачи, позитивных экстерналий в виде агломерационного эффекта и местом создания общей экономической, культурной, социальной среды.

Список литературы

1. *Соболева С.В., Смирнова И.Е., Чудаева О.В.* Изменение численности и половозрастной структуры населения Сибирского федерального округа и его регионов в 1989–2017 гг.: оценка последствий и риски // *Регион: экономика и социология.* 2019. № 2 (102). С. 151–181.
2. *Татаркин А.И., Дорошенко С.В.* Регион как саморазвивающаяся социально-экономическая система. Переход через кризис // *Экономика региона.* 2011. № 1. С. 15–23.
3. *Суспицын С.А.* Реалии и альтернативы развития Сибири // *ЭКО.* 2011. № 9. С. 11–13.
4. *Суспицын С.А.* Регуляторные механизмы эволюции многорегиональной системы РФ // *Регион: экономика и социология.* 2019. № 3. С. 26–53.
5. *Бувальцева В.И.* Устойчивость экономики региона, реализация принципа саморазвития: на примере Кемеровской области: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05. Кемерово: КемГУ, 2002. 335 с.
6. *Гранберг А.Г., Кистанов В.В., Адамеску А.А., Семенов П.Е., Тихомиров Ю.А., Штульберг Б.М.* Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы) / под ред. А.Г. Гранберга, В.В. Кистанова. Минэкономразвития и РАН. М.: ДеКА, 2003. 448 с.
7. *Куклин А.А., Леонтьева А.Г.* Дифференциация доходов населения и проблема бедности. На примере Тюменской области // *Экономика региона.* 2011. № 1. С. 93–98.
8. *Бородин В.А., Бородин Д.В., Голощанова И.А., Жидких А.А., Ерохин А.В., Колосова Е.А.* Экономическая интеграция территорий: теоретические и прикладные аспекты: монография / Алт. гос. техн. ун-т им. И.И. Ползунова. Барнаул: Издательство АлтГТУ, 2016. 125 с.
9. *Бородин В.А.* Региональная интеграция как инструмент модернизации экономики // *Известия Иркутской государственной экономической академии.* 2011. № 3. С. 54–57.
10. *Бородин В.А.* Повышение потенциала саморазвития регионов Сибирского Федерального округа // *Экономика региона.* 2012. № 1. С. 83–89.
11. *Итоги федеральных статистических наблюдений по социально-демографическим проблемам* // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/inspection/itog_inspect1.htm
12. *Распределение населения алтайского края по величине среднедушевых денежных доходов* // Управление Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю и Республике Алтай. URL: http://akstat.old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/akstat/resources/cacd63004e8f4d738111977904886701/Распределение+населения+по+величине+доходов.htm

13. Население Алтайского края. Демографический прогноз 2019–2035 гг. // Управление Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю и Республике Алтай. URL: https://akstat.old.gks.ru/wpc/wcm/connect/rogstat_ts/akstat/ru/staiscs/altayRegionStat/population/13.12.2018

14. Першукевич П.М., Тю Л.В. Стратегия развития АПК Сибири до 2035 года: социально-экономические аспекты // АПК: Экономика, управление. 2018. № 12. С. 4–12.

15. Алтайский губернский совет народного хозяйства. Отчет за I полугодие 1921–1922 гг. // Алтайский губсовнархоз. Барнаул: Госиздат, 1922. 157 с.

16. Грищенко Г.М., Межина М.В. Стратегические направления развития сельских территорий региона аграрной специализации (на примере Алтайского края) // Управленческие науки. 2019. Т. 9. № 3. С. 6–13.

ECONOMIC INTEGRATION OF REGIONS AS A MECHANISM FOR THE LEVELING AND GROWTH OF THEIR POTENTIALS

The article discusses the spatial development of the South of Western Siberia on the basis of economic integration of related regions within the macro-region: South Siberian Economic Region (SSER). The cooperation of the regions of this economic region will make it possible to diversify the structure of the economy and increase their integrated economic potential, creating opportunities to withstand the adverse socio-economic challenges of the new economy. Given the state's limited ability to stimulate the socio-economic development of regions, inter-regional economic integration within the macro-region can be considered as one of the mechanisms that activate the sources of transition to the path of balanced economic growth and access to the average Russian parameters of living standards. Rapprochement of the regions can already be observed in the framework of joint projects: the agro-processing Siberian Priobie and tourist and recreational areas. The article proposes a model for organizing economic cooperation between the regions of South-West Siberia.

Keywords: economic integration, macroregion, regional economy, spatial development, territorial development potential

JEL: R10, R11, R20, R23, R58

Дата поступления – 24.04.2020 г.

БОРОДИН Владимир Андреевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, кафедра Экономики и производственного менеджмента;

Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего образования «Алтайский государственный технический университет имени И.И. Ползунова» / Ленина пр., д. 46, г. Барнаул, 656038.

e-mail: vab4788@mail.ru

ГАГАРИНА Галина Юрьевна

доктор экономических наук, доцент, заведующая кафедрой Национальной и региональной экономики;

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

e-mail: galina_gagarina@mail.ru

BORODIN Vladimir A.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher, Department of Economics and Industrial management;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education «Polzunov Altai State Technical University» / 46, Lenin Ave., Barnaul, 656038.
e-mail: vab4788@mail.ru

GAGARINA Galina Y.

Dr. Sc. (Econ.), Associate Professor, Head of the Department of National and Regional Economics;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education «Plekhanov Russian University of Economics» / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: galina_gagarina@mail.ru

Для цитирования:

Бородин В., Гагарина Ю. Экономическая интеграция регионов как механизм выравнивания и роста их потенциалов // *Федерализм. 2020. № 2. С. 76–91.*

Елена ЕРОХИНА

СТАРТОВЫЕ УСЛОВИЯ И ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ В ЮЖНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

Реализация национального проекта «Цифровая экономика» требует целенаправленных усилий всех заинтересованных сторон и предъявляет особые требования к региональным системам управления. Это предполагает совершенствование практики управления процессами цифровой трансформации в регионах с целью повышения качества жизни людей и динамичного развития. В статье рассматриваются условия для формирования и развития цифровой экономики в Южном федеральном округе. Отмечается, что хотя цифровая экономика предоставляет большие возможности для развития, повышает уровень информационной открытости и доступности, снижает бюрократические барьеры, с другой стороны, процессы цифровизации сопряжены с трудностями, неопределенностью и рисками. Установлено, что во всех регионах округа имеются необходимые программные документы для проведения цифровой трансформации. Стратегические документы, принятые в округе, направлены на стимулирование и развитие цифровых технологий. Цифровая экономика нуждается в компетентных специалистах, для этого необходимо создать условия для подготовки кадров, совершенствовать систему образования, рынок труда, создавать системы мотивации по освоению необходимых компетенций. В научных исследованиях уделено недостаточно внимания процессам влияния цифровых изменений на инновационную активность региональных субъектов. В статье представлен анализ различных критериев, влияющих на возможное развитие цифровой экономики и социально-экономическое развитие округа. Проведенный анализ позволил обозначить перспективы дальнейшего развития макрорегиона. Результаты исследования могут быть использованы в процессе разработки и корректировки региональных стратегических программ развития цифрового общества, а также в качестве материала для дальнейших теоретических и прикладных исследований в области развития цифровых процессов в региональных системах.

Ключевые слова: информационная инфраструктура, информационная безопасность, кадры и образование, регион, цифровая трансформация, Южный федеральный округ

JEL: R11, R19, R58

Цифровизация является одним из приоритетов экономической политики для субъектов Российской Федерации. В стране принят и реализуется комплекс программных мероприятий по проблемам цифровизации¹, от успешного решения которых во многом зависят темпы роста экономики, качество жизни людей в регионах. Для успешного пространственного развития макрорегионов необходимы глубокие качественные преобразования практически во всех сферах (производстве, образовании, социальной сфере, в сфере государственных услуг), основанные на использовании интеллектуального потенциала, информации, внедрении инноваций.

В большинстве регионов России разработаны стратегии на долгосрочную перспективу, концепции развития цифровой экономики и т.п.². Однако стартовые условия для развития в федеральных округах и регионах РФ *существенно различаются*. По мнению исследователей, по темпу внедрения цифровых технологий Южный федеральный округ (далее – ЮФО) *отстает от других макрорегионов* в реализации государственной программы «Цифровая экономика». Одной из основных проблем, которые возникают при реализации планов по цифровизации, является прежде всего проблема кадрового обеспечения. Остается нерешенной проблема обеспечения ресурсами, проблема получения качественных данных и отсутствие четких механизмов работы с большими данными [1].

Стартовые условия развития Южного федерального округа

Проанализируем (см. табл. 1) показатели развития регионов ЮФО.

Как показано в *таблице 1*, условия для социально-экономического и цифрового развития в регионах ЮФО существенно отличаются. Наилучшие потенциальные возможности созданы в Краснодарском крае, Астраханской, Волгоградской и Ростовской областях. С позиции создания новых и расширения имеющихся возможностей в наиболее выгодном положении находится административный центр – Ростов-на-Дону. В рамках подготовки Стратегии социально-экономического развития Ростовской области до 2032 года и в целях вовлечения региона в реализацию Национальной технологической инициативы руководством области проводятся мероприятия по осуществлению проектной сессии «Форсайт социально-экономического развития Ростовской области 2030». Координирует работу «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов». Замысел направлен на формирование предложений в стратегические документы, на создание проектных команд, способных проводить конструктивные изменения и управ-

¹ Национальная технологическая инициатива, комплекс мер по обеспечению технологического развития России до 2035 года; программа «Цифровая экономика Российской Федерации»; Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации до 2030 года; Национальный проект «Цифровая экономика» и др.

² Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Южный федеральный округ; Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р).

лять проектами развития территории³. Работа проводится по приоритетным направлениям: туризм; предпринимательство; медицина будущего; цифровизация городской среды; развитие человеческого капитала и др. По многим социально-экономическим показателям регионы ЮФО относятся к числу аутсайдеров (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 1

Показатели социально-экономического развития регионов ЮФО на 2018 г.

Регионы ЮФО	ВРП на душу населения, руб.	Промышленное производство, %	Производ. труда, %	Среднегодовая численность занятых, тыс. чел.	Средние доходы, руб./мес.	ВРП, млн руб.
Российская Федерация	510 253,1	102,9	101,9	71 561,7	33 178	74 926 792
Южный ФО	326 244,5	106,4	—	7 449,8	28 475	5 361 878,8
Республика Адыгея	219 259,4	105,5	104,2	151,6	27 553	99 405,9
Республика Калмыкия	240 454,4	103,9	103,6	108,0	17 082	66 511,6
Республика Крым	187 726,0	109,5	102,4	841,4	21 524	359 110,4
Краснодарский край	398 397,2	105,2	100,6	2 603,1	34 372	2 225 917,7
Астраханская область	413 440,6	115,0	110,0	470,7	23 670	420 961,1
Волгоградская область	305 129,9	101,5	101,8	1 140,6	22 813	771 441,2
Ростовская область	318 782,2	110,4	102,9	1 935,7	29 095	1 347 142,8
г. Севастополь	164 978,4	103,9	98,3	198,8	28 834	71 388,1

Источник: составлено автором по [2].

По данным на 2018 г., по численности населения ЮФО занимает 4-е место среди федеральных округов. По величине среднедушевых денежных доходов округ занимает 5-е место в РФ (2 8475 руб./чел.). За период 2005–2018 гг. доля населения в трудоспособном возрасте сократилась на 6,5% (с 61,3% до 54,8%). Существенно вырос коэффициент демографической нагрузки с 631 до 826. По общему коэффициенту рождаемости в 2018 г. ЮФО занимал 6-е место и 5-е место — по коэффициенту смертности в РФ. Показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении увеличился с 67,14 лет до 73,54 лет в 2018 г. — это 3-е место в РФ.

По итогам 2018 г. рост индекса промышленного производства в стране составил 2,9%, а в ЮФО — 6,4%. Однако за период 2015–2018 гг. индекс снизился на 5,8%. Драйвером экономического роста является сектор по добыче полезных ископаемых 112,2%.

³ Форсайт социально-экономического развития Ростовской области до 2030 года. URL: <http://www.strat2030.ru/>

Т а б л и ц а 2

Место регионов ЮФО в Российской Федерации по основным социально-экономическим показателям в 2018 г.

Регионы ЮФО	Средне-мес. номинальная зарплата	Число персональных компьютеров на 100 работников	Численность студентов, обучающихся в вузах на 10 000 чел.	Поступление налогов в бюджет РФ на душу населения	Инвестиции в основной капитал на душу населения	Основные фонды в экономике	Объем отгруженных товаров – обрабатывающие производства	Продукция сельского хозяйства
Южный ФО	6	7	5	7	6	5	6	3
Республика Адыгея	70	68–74	23	58	51	81	68	62
Республика Калмыкия	79	6	16	69	74	79	84	56
Республика Крым	60	68–74	54	78	14	27	63	39
Краснодарский край	38	68–74	55	43	40	7	13	1
Астраханская область	41	47–54	20	19	26	35	66	40
Волгоградская область	56	47–54	40	35	49	25	16	11
Ростовская область	52	41–46	13	46	65	19	15	3
г. Севастополь	48	4	14	71	33	75	77	81

Источник: составлено автором по [2].

Реализация базовых направлений развития цифровой экономики в ЮФО

Национальный проект (далее – НП) «Цифровая экономика» включает ряд федеральных проектов: «Нормативное регулирование цифровой среды», «Информационная инфраструктура», «Кадры для цифровой экономики», «Информационная безопасность», «Цифровые технологии», «Цифровое государственное управление»⁴. Для реализации НП необходимо взаимодействие всех стейкхолдеров в лице государства, бизнеса, науки, образования. Проект ориентирован на развитие кадрового потенциала, интеллектуализацию управления, повышение качества жизни населения. Основные цели НП: увеличить затраты на развитие цифровой экономики в три раза; создать безопасную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру передачи, обработки, хранения больших объемов данных, доступную для всех субъектов; использовать преимущественно отечественное программное обеспечение (далее – ПО) государственными органами, органами местного самоуправления и организациями.

⁴ Паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика” Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 г. № 7).

Документ отражает современные тренды в использовании цифровых технологий, направленных в первую очередь на повышение жизненного уровня населения через улучшение информированности, цифровой грамотности, доступности и качества государственных услуг, создания более комфортной и безопасной среды.

Нормативное регулирование

Одна из целей Стратегии пространственного развития РФ – сокращение различий в уровне и качестве жизни людей⁵. Стратегическим приоритетом и главным ориентиром развития макрорегионов РФ является направление инновационных преобразований с опорой на интеллектуальные ресурсы⁶.

В целях формирования в стране общества знаний, для получения, сохранения, производства, распространения достоверной информации на федеральном и региональном уровнях разработаны и приняты программные документы⁷. Не во всех регионах ЮФО разработаны документы по цифровизации (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Программные документы в сфере цифровой экономики в регионах ЮФО

Регионы ЮФО	Наименование программы, проекта в НП «Цифровая экономика»
Республика Адыгея	Разрабатывается государственная программа Республики Адыгея «Цифровое развитие» на 2020–2024 гг. Региональные проекты: «Информационная безопасность и инфраструктура», «Нормативное регулирование цифровой среды», «Цифровое государственное управление»
Республика Калмыкия	Программа «Цифровая экономика» отсутствует. Государственная программа «Информационное общество Республики Калмыкия». Региональные проекты: «Информационная инфраструктура и безопасность», «Кадры для цифровой экономики» и др.
Республика Крым	Программа «Цифровая экономика» отсутствует. Региональные проекты: «Цифровые технологии», «Цифровое государственное управление», «Информационная инфраструктура», «Цифровизация городского хозяйства “Умный город”»
Краснодарский край	Региональная программа цифрового развития экономики утверждена 13.12.2018 г. Государственная программа «Информационное общество Кубани». Региональные проекты: «Информационная инфраструктура», «Информационная безопасность» и др.

Источник: составлено автором по [3].

⁵ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

⁶ Паспорт федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды».

⁷ Стратегия инновационного развития РФ до 2020 года; Государственная программа «Информационное общество (2011–2020 гг.)»; ФЗ от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации; Стратегия развития информационного общества в РФ на 2017–2030 годы; Программа «Цифровая экономика Российской Федерации»; ФЗ от 29.07.2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

О к о н ч а н и е т а б л . 3

Астраханская область	Программа «Цифровая экономика» отсутствует. Государственная программа «Информационное общество Астраханской области» утверждена 03.09.2014 г. Региональные проекты реализуются в рамках государственной программы
Волгоградская область	Региональная программа «Цифровое развитие Волгоградской области» утверждена 23.04.2019 г. Направления региональной программы: «Формирование экосистемы цифрового развития малого, среднего предпринимательства и поддержки предпринимательской инициативы, производительности труда и занятости», «Информационная инфраструктура и безопасность», «Кадры для цифровой экономики»; «Умный город»; «Цифровая трансформация дорожно-транспортной сферы»; «Цифровое развитие промышленности»; «Цифровое развитие сферы образования и здравоохранения» и др.
Ростовская область	Региональная программа «Цифровое развитие экономики Ростовской области» на 2019–2024 гг. Основные направления: «Подключение к сети “Интернет” государственных медицинских, образовательных организаций, органов государственной власти», «Создание центра мониторинга сетевых атак», «Внедрение типового автоматизированного рабочего места госслужащего на базе отечественного программного обеспечения» и др.
г. Севастополь	Программа «Цифровая экономика» отсутствует. Региональные проекты: «Информационная инфраструктура», «Информационная безопасность», «Цифровые технологии», «Цифровое государственное управление»

Во всех регионах ЮФО приняты и реализуются долгосрочные стратегии, показаны потенциальные возможности развития, повышения качества жизни, открытости деятельности и эффективности взаимодействия населения, бизнеса с органами государственной власти.

Все субъекты РФ, входящие в ЮФО, *декларируют* в качестве приоритетных направлений ориентацию на сферу цифровой экономики и высоких технологий, на процессы цифровизации, например Астраханская область, которая активно развивает элементы цифровой экономики. ПАО «Ростелеком» досрочно завершил первый этап реализации программы «Цифровая экономика», подключил к интернету 69 социально-значимых объектов в 56 населенных пунктах области. Благодаря реализации программы в регионе интернет сегодня появился в школах и больницах населенных пунктов, численность населения которых едва превышает 500 человек. Подключение к сети ведет к новым возможностям, в т.ч. к созданию телемедицины, дистанционного образования, обеспечению безопасности объектов и др. [4]. В рамках I-го этапа программы в Астраханской области было построено более 15 км волоконно-оптических линий связи. По итогам реализации проекта, протяженность каналов связи составит 387 км. В Астраханской области в 2019 г. подключены по волоконно-оптическим линиям связи 24 фельдшерско-акушерских пунктов, 17 администраций органов местного самоуправления, 15 объектов образования, 13 объектов системы ликвидации ЧС. В ближайшие три года возможность подключения к высокоскоростному интернету появится у жителей еще 44 сельских

населенных пунктов области. К 2021 г. Ростелеком планирует подключить 262 объекта социальной сферы к интернету.

В рамках реализации НП «Цифровая экономика», в большинстве регионов ЮФО определены приоритетные сферы цифровизации (см. табл. 4).

Законодательное и нормативно-правовое регламентирование большей части мероприятий, планируемых при реализации НП и федеральных проектов по цифровизации, требует общественного обсуждения, учета предложений по нормативно-правовому регулированию направлений, взаимодействия создаваемых центров компетенций, совершенствования правового регулирования цифровой экономики⁸. По мнению ряда экспертов, *имеется потребность в доработке законодательства*, регулирующего реализацию госпрограмм по цифровой трансформации. Одной из приоритетных задач является адаптация региональных нормативных актов под эти нужды.

Кадры и образование регионов ЮФО

Цели развития кадрового потенциала: создание условий для качественной подготовки кадров; изменение системы образования, *отвечающей новым условиям рынка труда*; создание условий для мотивации освоения новых компетенций, необходимых для цифровой экономики⁹. Для развития цифровой экономики в РФ к концу 2024 г. планируется, что 10 млн чел. пройдут обучение по онлайн-программам цифровой грамотности¹⁰.

В Республике Адыгея, Волгоградской и Ростовской областях проекты «Кадры и образование» заявлены в числе приоритетных.

Анализ трудовых ресурсов ЮФО

По материалам [2] проанализируем состояние человеческого капитала, трудовых ресурсов, кадровых и образовательных подсистем регионов ЮФО. Качество человеческого капитала как ключевого ресурса развития экономики и общества формируется системой образования. Одной из важнейших подсистем при реализации программ цифровизации становится подсистема кадровой подготовки и переподготовки, которая должна изменяться, начиная со школьного образования. Должен быть изменен характер взаимодействия между работниками и работодателями, а также характер профессиональных образовательных услуг. Образовательная подсистема должна гибко, в короткие сроки перестраиваться под требования рынка труда цифровой экономики [5; 6].

В *таблице 5* представлены данные об изменениях, произошедших в структуре кадровых региональных подсистем регионов ЮФО.

⁸ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы (утв. Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203).

⁹ Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р).

¹⁰ Национальный проект «Цифровая экономика».

Т а б л и ц а 4
Приоритетные сферы цифровизации в регионах Южного ФО

Регионы ЮФО	Приоритетные сферы цифровизации	Приоритетные сквозные цифровые технологии	Достигнутые и ожидаемые эффекты
Республика Адыгея	Здравоохранение; городская среда; транспорт; кадры и образование; ЖКХ	–	–
Республика Калмыкия	Нет данных	–	–
Республика Крым	Промышленность; транспорт; ЖКХ; городская среда; культура	Большие данные; нейротехнологии и искусственный интеллект; технологии беспроводной связи; предиктивная аналитика	Создание автоматизированной системы мониторинга и управления транспортными потоками. Рост доли безналичных расчетов до 70–90%. Привлечение инвестиций в развитие транспортной инфраструктуры. Повышение эффективности борьбы с нелегальными перевозчиками и др.
Краснодарский край	Строительство; сельское хозяйство; городская среда; здравоохранение; государственное управление	Большие данные; нейротехнологии и искусственный интеллект; цифровое земледелие; цифровое сельское хозяйство и др.	Рост качества услуг для населения в части образования. Рост качества управления в сфере образования. Повышение производительности труда путем снижения бумажного документооборота. Внедрение цифровых технологий, в т.ч. облачных и др.
Астраханская область	Государственное управление; образование	Большие данные; нейротехнологии и искусственный интеллект; системы распределенного реестра	Обеспечение принципа добросовестной конкуренции. Снижение коррупционных рисков. Повышение прозрачности процедуры. Получение права на заключение договора на размещение нестационарных торговых объектов и др.

Источник: составлено автором по [3].

О к о н ч а н и е т а б л . 4

Волгоградская область	Транспорт; ЖКХ; строительство; сельское хозяйство; здравоохранение; кадры и образование; культура и туризм	Большие данные; системы распределенного реестра; технологии беспроводной связи; технологии виртуальной реальности	Снижение затрат бюджета области, снижения почтовых расходов. Повышение оперативности, качества оказания скорой медицинской помощи, деятельности здравоохранения. Повышение рационального использования материальных, трудовых ресурсов, привлечение новых кадров и др.
Ростовская область	Сельское хозяйство; городская среда; здравоохранение; транспорт; кадры и образование	Большие данные; нейротехнологии и искусственный интеллект; технологии беспроводной связи	Упрощение обсуждения социально-значимых вопросов. Рост открытости органов власти. Улучшение восприятия населением деятельности органов власти. Рост доверия населения к власти и др.
г. Севастополь	Транспорт; ЖКХ; городская среда; здравоохранение; образование; культура и туризм	Большие данные; системы распределенного реестра; новые производственные технологии; промышленный интернет; технологии беспроводной связи	Формирование новых видов деятельности в цифровой форме. Сокращение издержек, повышение производительности труда, оптимизация производственных и логистических процессов. Повышение конкуренции за счет цифровых технологий. Повышение оперативности процессов государственного управления. Обеспечение доступности качественных медицинских услуг и товаров. Повышение комфортности и безопасности получения образовательных услуг. Повышение качества транспортных, туристических услуг и др.

Т а б л и ц а 5

Показатели трудовых ресурсов регионов ЮФО с 2005 по 2018 гг.

Регионы ЮФО	Среднегодовая численность занятых, тыс. чел.		Потребность в работниках, заявленная работодателями в органы службы занятости населения, чел.		Уровень безработицы, %		Численность работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, чел.	
	2005	2018	2005	2018	2005	2018	2005	2018
Российская Федерация	66 683	71 562	816 744	1 485 830	7,1	4,8	560 205	1 184 537
Южный ФО	6 058	7 450	80 619	141 949	8,4	5,6	52 702	123 308
Республика Адыгея	154	152	1 501	3 613	13,0	8,6	1 800	3 974
Республика Калмыкия	117	108	389	2 199	18,0	9,7	2 400	3 814
Республика Крым	—	841	—	12 002	—	6,0	—	13 681
Краснодарский край	2 189	2 603	31 578	48 599	7,4	5,2	16 750	41 544
Астраханская область	445	471	3 417	8 880	12,2	7,5	4 668	8 883
Волгоградская область	1 254	1 141	18 259	26 299	6,7	5,6	9 681	17 446
Ростовская область	1 899	1 936	25 475	37 492	8,5	5,1	17 403	30 355
г. Севастополь	—	199	—	2 865	—	4,2	—	3 611

Источник: [2].

За анализируемый период среднегодовая численность занятых в ЮФО увеличилась на 1 392 тыс. чел., что соответствует общероссийским изменениям. Однако из восьми субъектов макрорегиона, в трех отмечено сокращение среднегодовой численности занятых. В Волгоградской области сокращение составило 113 тыс. чел. Потребность в работниках, заявленная работодателями в органы службы занятости населения за анализируемый период, также выросла (+61 330 чел.). Увеличение этого показателя отмечено во всех регионах: в Республике Адыгея (+2 112 чел.), Республике Калмыкия (+1 810 чел.), Краснодарском крае (+1 7021 чел.), Астраханской области (+5 463 чел.), Волгоградской области (+8 040 чел.), Ростовской области (+12 017 чел.). Уровень безработицы в целом по ЮФО в 2018 г. составил 5,6%, что выше общероссийского показателя. Самый высокий уровень безработицы зафиксирован в Республике Калмыкия 9,7%, Республике Адыгея 8,6% и в Астраханской области 7,5%. При этом с 2005 г. показатель безработицы во всех субъектах ЮФО снизился. Показатель численности работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти за период 2005–2018 гг. по РФ увеличился более чем в 2 раза (+211%). В ЮФО рост составил +233%, во всех его регионах численность чиновников выросла: в Республике Адыгее – 221%; Республике Калмыкии – 159%; Краснодарском крае 248%; Астраханской области – 190%; Волгоградской области – 180%; Ростовской области – 174%.

С 2015 г. в Республике Крым и г. Севастополе численность работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти также непрерывно растет. По данным Стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года¹¹, социально-экономическая привлекательность ЮФО обуславливает относительное улучшение в нем динамики демографических и миграционных процессов. По плотности населения ЮФО занимает третье место среди федеральных округов, по динамике численности населения – второе место, по масштабам, уровню и темпам развития санаторно-курортной и туристической сфер – первое место.

Качество развития региональных субъектов в целом определяется и уровнем обеспечения квалифицированными кадрами [6; 7]. Проанализируем динамику показателей, характеризующих кадровое обеспечение в субъектах ЮФО (см. табл. 6).

За период 2010–2018 гг. во всех регионах ЮФО произошло существенное сокращение показателей, характеризующих качество кадрового обеспечения макрорегиона. Более чем в 2 раза сократился выпуск квалифицированных рабочих и служащих; сократилось число преподавателей, осуществляющих подготовку квалифицированных рабочих и служащих. Начиная с 2015 г. выпуск специалистов среднего звена увеличился. На фоне сокращения названных показателей по стране в целом и ЮФО наблюдается тенденция увеличения удельного веса занятого населения с высшим образованием в общей структуре занятого населения. Наибольший процент занятого населения с выс-

¹¹ Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года.

шим образованием в 2018 г. зарегистрирован в г. Севастополе 43%, что на 8,8% выше среднего показателя по РФ и на 12,3% выше показателя по ЮФО.

Т а б л и ц а 6

Динамика кадрового обеспечения субъектов ЮФО за 2010–2018 гг.

Регионы ЮФО	Выпуск квалифицированных рабочих и служащих, тыс. чел.		Численность преподавателей, осуществляющих подготовку квалифицированных рабочих, служащих, чел.		Выпуск специалистов среднего звена, тыс. чел.	
	2010	2018	2010/2011	2018/2019	2010	2018
Южный ФО	51,8	22,8	3 093	2 568	58,8	62,8
Республика Адыгея	1,9	0,5	133	46	1,3	1,6
Республика Калмыкия	1,7	0,5	103	36	1,4	1,3
Республика Крым	—	3,3	—	281	—	4,7
Краснодарский край	17,1	6,7	988	859	20,0	22,7
Астраханская область	4,4	1,1	197	189	5,1	4,6
Волгоградская область	8,5	3,1	560	383	13,5	9,8
Ростовская область	18,3	7,0	1112	697	17,5	17,1
г. Севастополь	—	0,7	—	77	—	1,1

Источник: [2].

По показателю «Число персональных компьютеров, используемых в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по программам высшего образования на 1 000 обучающихся» в 2018 г. данные по ЮФО существенно ниже общероссийского показателя. В РФ – 259, ЮФО – 217 компьютеров на 1 000 обучающихся. Рассмотрим динамику изменения ряда показателей, характеризующих качество развития образовательных региональных подсистем (см. рис. 1).

Все показатели, характеризующие состояние образовательных подсистем, в субъектах ЮФО сократились. Произошло сокращение числа образовательных организаций высшего образования и научных организаций (–27). В Краснодарском крае этот показатель сократился на 13 единиц, а численность профессорско-преподавательского персонала (далее – ППП) сократилась на 3 450 тыс. чел. В Ростовской области отмечено самое большое сокращение числа образовательных организаций высшего образования и научных организаций (–19). Численность студентов, обучающихся по программам высшего образования, в расчете на 10 000 чел. населения по ЮФО сократилась на 156. Численность ППП в системе высшего образования сократилась на 6 737 чел. (по РФ минус 111 749 чел.). Тенденция сокращения ППП отмечена во всех федеральных округах РФ.

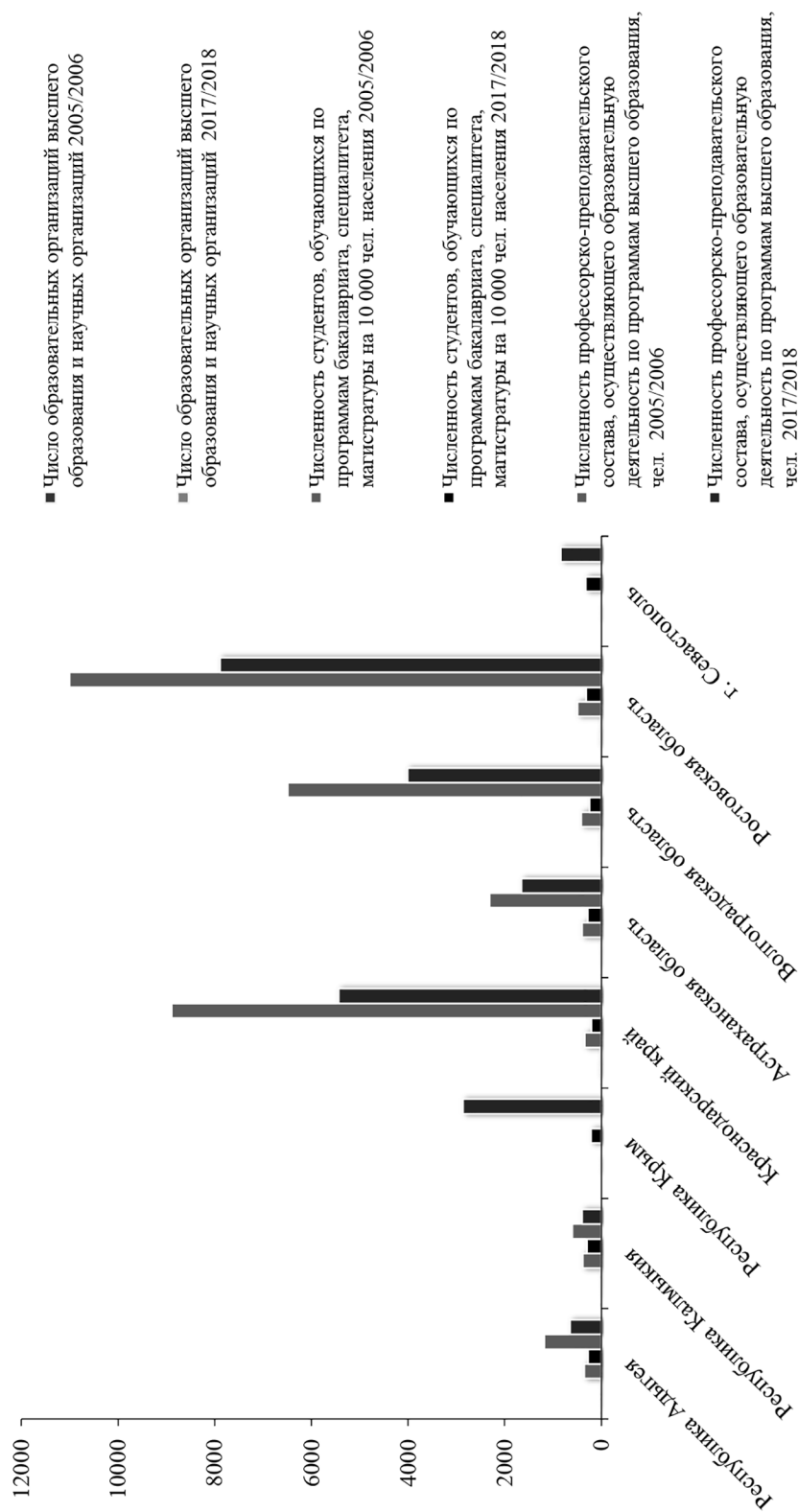


Рис. 1. Динамика развития образования в субъектах ЮФО с 2005 по 2018 гг.

Источник: составлено автором по [2].

Таким образом, последние 15 лет в федеральных округах наблюдается *рост численности занятого населения с высшим образованием и одновременное снижение численности ППП* образовательных организаций высшего образования. Как эта тенденция отразилась на качестве образования и какие последствия ожидают страну в перспективе перехода к цифровой экономике знаний?

На фоне сокращения названных показателей на протяжении последних десятилетий во всех федеральных округах *неуклонно растет процент населения с высшим образованием*: в 2016 г. – более 33%, 2018 г. – 34,2% [2] от численности занятых в экономике, что соответствует уровню ряда ведущих зарубежных стран – Великобритании, Швеции, Японии – и опережает уровень таких стран, как Германия, Италия, Франция.

Интеллектуальный потенциал производительных сил является основой эффективной инновационной системы, ее качественной характеристикой. Негативные тенденции в сфере подготовки кадров ослабляют экономику регионов РФ и девальвируют ее конкурентные преимущества. Продолжение снижения качества образования на всех уровнях может привести к снижению интеллектуального потенциала уже в среднесрочной перспективе.

Формирование исследовательских компетенций и технических заделов

Цифровая экономика требует высокого интеллектуального потенциала, компетенций и навыков в исследовательской работе, нестандартного мышления, постоянного самообразования. Создание современной исследовательской инфраструктуры не даст должного результата без высокого качества человеческого капитала. Программа «Цифровая экономика» требует создания институциональной среды, развития технологических заделов, формирования и непрерывного совершенствования компетенций ученых и разработчиков.

Отставание в области инженерного образования от стран с развитой цифровой экономикой чревато подрывом национальной безопасности, созданием условия для увеличения разрыва в уровне жизни населения, потерей экспортного потенциала отраслей с высокой добавленной стоимостью продукции. Цифровая экономика в значительной степени виртуальна, неосвязаема, но она неразрывно связана с реальными секторами экономики. Поэтому базой цифровой экономики является индустриальное развитие. Проанализируем ряд показателей, отражающих положение дел в экономике ЮФО за 2005–2018 гг. и характеризующих возможное развитие технических заделов, проведение исследований в субъектах ФО (см. рис. 2).

Развитие промышленного комплекса в ЮФО по многим показателям *имеет отрицательную динамику*. Темпы обновления основных фондов ниже, чем степень износа. Износ основных фондов в ЮФО увеличился почти на 5% (по РФ рост показателя приблизился к 7%). Наблюдается рост удельного веса полностью изношенных основных фондов. Произошло сокращение индекса физического объема ВРП почти на 5%, а индекс физического объема инвестиций в основной капитал стал меньше на 8,5%.

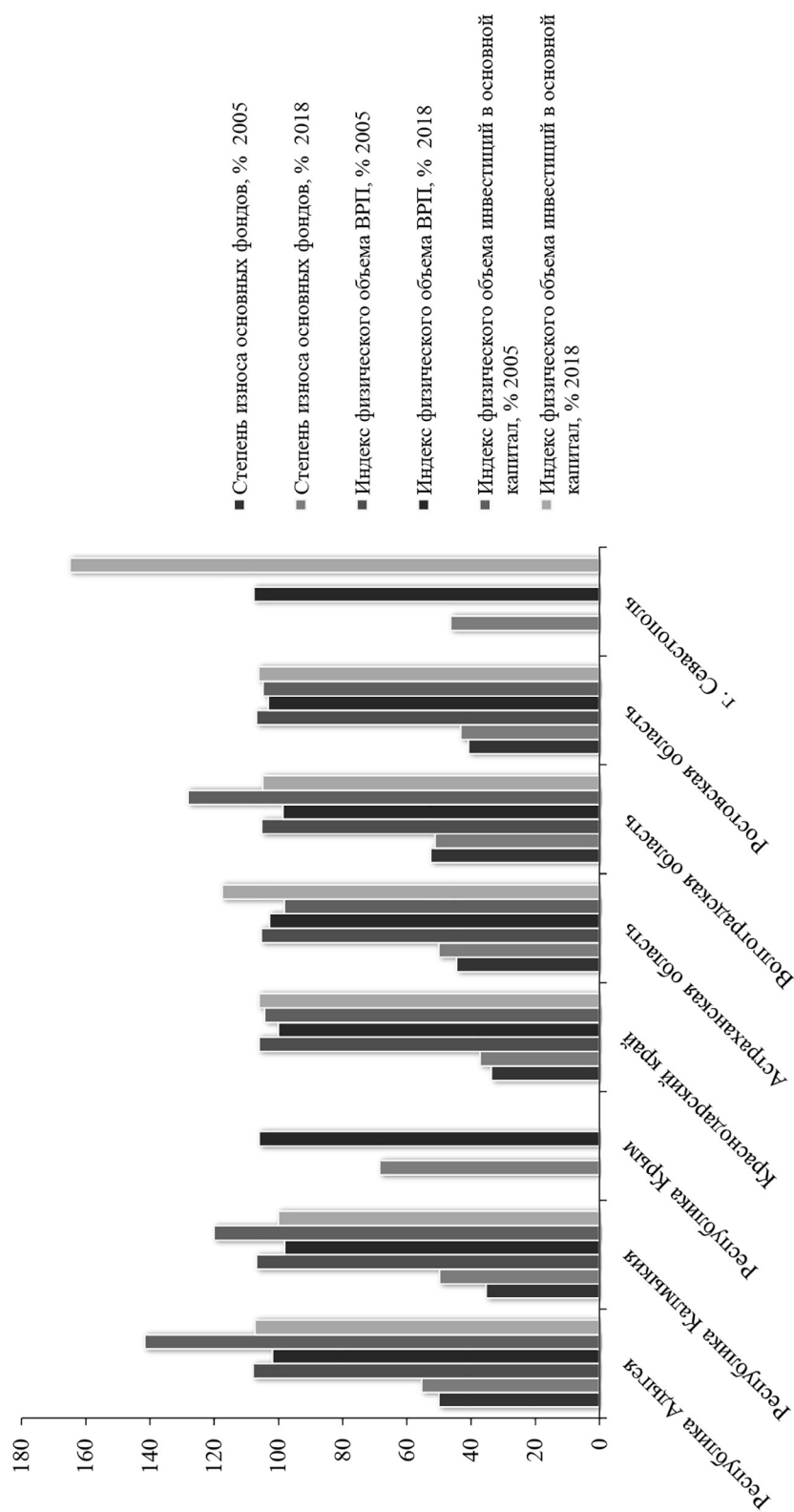


Рис. 2. Динамика развития промышленного комплекса в субъектах ЮФО с 2005 по 2018 гг.

Источник: составлено автором по [2].

Формирование исследовательских компетенций и технических заделов без подготовленных специалистов, занятых научно-исследовательской работой (далее — НИР), без передовых технологий невозможно. Для большинства субъектов ЮФО остается нерешенной проблема *создания и коммерциализации* передовых технологий. Большая часть передовых технологий, применяемых в регионах, заимствуется, и к числу «передовых» их можно отнести лишь с определенной долей условности. Многие субъекты остаются невосприимчивыми к новым тенденциям развития глобальной экономики и находятся на периферии инновационных трендов.

По основным параметрам инновационной деятельности ЮФО в масштабе России *пока относится к числу аутсайдеров*. В общероссийском научно-техническом и инновационном развитии *роль округа стабильно снижается* (в 1995 г. доля внутренних затрат на исследования и разработки достигла 3,8%, в 2000 г. — 3,1%). В 2014 г. внутренние затраты на НИР в ЮФО составляли 30 053,6 млн руб., а в 2017 г. — 25 983,2 млн руб. [2].

Региональная научная система лишь *в слабой степени ориентирована на потребности экономики и общества*. Восприимчивость регионального бизнеса к нововведениям остается низкой. Наблюдается технологическая многоукладность региональной экономики с выраженным преобладанием производств, относящихся к отсталым технологическим укладам. Существует разрыв между имеющимися ресурсами и эффектом от их использования производством и экспортом высокотехнологической продукции и технологий. На фоне роста в ЮФО числа организаций, выполнявших НИР, с 239 в 2005 г. до 297 в 2018 г. отмечен рост количества используемых передовых производственных технологий (далее — ППТ). Увеличение числа созданных ППТ существенно меньше, чем используемых (см. табл. 7).

Т а б л и ц а 7

Динамика численности созданных и используемых ППТ в ЮФО и РФ за 2010–2018 гг.

Субъекты ЮФО	Число ППТ созданных (С)			Число ППТ используемых (И)		
	2010	2018	Изменение (+; –)	2010	2018	Изменение (+; –)
Всего по РФ	864	1 565	+701	203 330	254 927	+51 597
Южный ФО	27	113	+ 86	7 743	14 037	+6 294

Источник: составлено автором по [2].

С 2010 г. в ЮФО опережающими темпами растет число используемых ППТ. Во всех регионах зафиксирован рост используемых ППТ. В 2018 г. по числу используемых ППТ лидировали: Краснодарский край (6 656), Ростовская (3 514) и Волгоградская (2 486) области. В Волгоградской области начиная с 2015 г. ППТ не создавались, а в 2014 г. всего одна. Лидируют по числу созданных ППТ в 2018 г. Республика Калмыкия (45) и Краснодарский край (39). В Республике Адыгее и Республике Крым с 2010 г. не было создано ни одной ППТ. Оценивая ППТ как один из фак-

торных индикаторов инновационного, цифрового развития регионов, сравним прогнозные и фактические показатели ЮФО. По прогнозам развития ЮФО¹², в качестве стратегических целей научно-инновационной сферы к 2020 г. названы показатели: доля предприятий, осуществляющих технологические инновации, составит 40%; доля инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции составит 25%; внутренние затраты на НИР составят 2,5% ВРП; количество малых инновационных предприятий составит 500 единиц; количество технологических платформ составит 25 единиц; количество технопарков на базе ведущих вузов составит 25 единиц; количество бизнес-инкубаторов составит 30 единиц.

Практически ни один из целевых показателей Стратегии не достигнут. В 2018 г. объем инновационных товаров, в общем объеме отгруженной продукции в ЮФО составил 5,6%, инновационная активность организаций – 8,4%, внутренние затраты на НИР – 0,5% ВРП. Индекс промышленного производства в ЮФО в 2015 г. составил 112,2%, а в 2018 г. – 106,4%. По факту индексы обрабатывающих производств в ЮФО с 2015 г. сократились на 5,8% [2]. В 2015–2018 гг. продолжалось сокращение следующих показателей: организаций, выполняющих НИР (-40); численности персонала, занятого НИР (-3 699); численности исследователей с учеными степенями (-803); организаций, ведущих подготовку аспирантов (-11); численности аспирантов (-1 230); организаций, ведущих подготовку докторантов более чем в 2 раза (-18); численности докторантов (-72) и др. показателей, характеризующих научную и инновационную сферы. В таблице 8 показаны основные ограничения, вызовы и угрозы развитию инновационной деятельности в субъектах, входящих в состав ЮФО.

Т а б л и ц а 8

Ограничения, вызовы и угрозы развитию инновационной деятельности в регионах ЮФО

Ограничения инновационной деятельности в регионах ЮФО	Вызовы и угрозы развитию инновационной деятельности в регионах ЮФО
• Недостаточно развитая, слабо ориентированная на решение задач инновационного развития региона наука; • Низкий уровень интеграции вузовской и академической науки; • Развивающаяся количественно, но отстающая по качеству знаний система высшего образования; • Отсутствие эффективной инфраструктуры инновационной деятельности; • Недостаточная скоординированность элементов рис и их взаимодействие в масштабе макрорегиона	• Отставание уровня технологического развития ключевых секторов экономики от уровня стран-лидеров на фоне усиления конкуренции в сфере инновационной активности; • Старение научных кадров, замедленные темпы модернизации профессионального образования, ведущие к исчерпанию преимуществ по качеству человеческого капитала и компонентам инновационного потенциала; • Снижение расходов на НИР, рост издержек на воспроизводство человеческого капитала и инновации, дальнейшая утечка умов в центральные районы РФ и за рубеж

Источник: составлено автором по Стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года.

¹² Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года.

Анализ показывает, что в ходе реализации Стратегии *не достигнут запланированный уровень стратегических индикаторов*. Не удалось ускорить процессы инновационного развития ЮФО, создать конкурентную среду, стимулирующую использование инноваций, кардинально повысить инновационную активность и эффективность региональных систем.

Риски информационной безопасности

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 05.12.2016 г. № 646) предусматривает качественное улучшение эффективности функционирования системы государственного управления. Определяя в качестве приоритетов построение в стране информационного общества, государственная политика нацелена на усиление внимания к защите государственных информационных ресурсов [8; 9].

Цифровая трансформация неизбежно приводит к массовому внедрению в жизнь людей информационно-коммуникационных технологий. Не так давно цифровые технологии сводились к использованию банковских пластиковых карт и связи сотовых операторов. Россия лидирует по числу сотовых телефонов и по числу банковских карт на душу населения в мире. Развитие цифровой экономики неизбежно ведет к лавинообразному нарастанию использования населением цифровых технологий в повседневной жизни. В первую очередь это коснется использования биометрических данных населения; хранения персональных медицинских данных в облачных хранилищах; транспортно-логистических систем, управляемых искусственным интеллектом; систем безопасности обеспечения жизнедеятельности; внедрения технологий «Умный город»; использования цифровой подписи при передаче данных и др.

Согласно Доктрине под информационной угрозой понимается совокупность действий и факторов, создающих опасность нанесения ущерба национальным интересам в информационной сфере. Преимущества, которые несет массовое использование цифровых технологий, имеют и обратную сторону — это в первую очередь возможность несанкционированного доступа, незаконного использования персональных данных, возможность совершать незаконные и террористические действия, вмешиваясь в технологические и логистические процессы. Одной из важнейших угроз является массовое использование в государственном, финансовом и промышленном секторах импортного ПО, которое создает угрозы развитию собственного производства ПО, чревато непредсказуемостью поведения в случае возможных враждебных действий со стороны иностранных государственных структур. В 2017 г. постановлением Правительства РФ № 57 принято решение о создании Российского фонда развития информационных технологий. Доступ к информационным ресурсам с использованием глобальных сетей может создавать потенциальные угрозы для их несанкционированного использования другими государствами. С 2007 г. Агентством

национальной безопасности США осуществляется государственная программа негласного сбора и анализа информации в глобальных сетях. Современные информационные угрозы направлены против органов государственной власти РФ, систем регионального управления. В информационных системах органов власти ЮФО хранятся и обрабатываются значительные объемы информации ограниченного доступа. Существуют сотни зарегистрированных государственных информационных систем, несколько тысяч ИТ-систем обрабатывают информацию о персональных данных населения округа. Массивы данных привлекают технические разведки иностранных государств.

Развитие ИКТ привело к созданию глобального сетевого пространства. Надежное функционирование всех информационных ресурсов необходимо для обороноспособности страны, устойчивого функционирования технологических процессов, систем жизнеобеспечения населения. Для обеспечения информационной безопасности в ЮФО действует Совет по информационной безопасности, в работе которого принимают участие представители высших исполнительных органов субъектов ЮФО, Управления ФСБ России, Управления ФСТЭК России по ЮФО, федеральные инспекторы субъектов макрорегиона и др.

Доктрина информационной безопасности РФ учитывает строительство информационного общества, предусматривается усиление защиты информационных ресурсов, направленное на бесперебойное информационное обеспечение функционирования органов власти и ОПК страны. Строительство мощных центров обработки данных, способных хранить и обрабатывать значительные массивы информации, требует системного подхода для защиты информационных ресурсов и линий передачи данных, межведомственной координации работ по безопасному использованию информации.

Региональные управления Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, кроме осуществления специальных функций по защите информации, осуществляют координацию работ по информационной безопасности на межведомственном уровне. Предпосылкой для снижения рисков информационной безопасности является правильный анализ рисков, их идентификация и выработка адекватных мер их снижения и предотвращения. В декабре 2017 г. Правительством РФ был утвержден план мероприятий по направлению «Информационная безопасность» программы «Цифровая экономика РФ»¹³. Основные цели программы должны обеспечивать единство, устойчивость, безопасность информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, правовую защиту личности, бизнеса, государственных интересов, создать условия для достижения РФ лидирующих позиций экспорта информационных технологий с учетом национальных интересов и информационной безопасности.

¹³ План мероприятий по направлению «Информационная безопасность» программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности).

По итогам реализации региональных цифровых программ должна быть создана комфортная среда для взаимодействия органов власти, бизнеса, населения во всех сферах, выстроена единая система коммуникаций, баз данных, снижена бюджетная нагрузка в регионах.

Таким образом, несмотря на существующие проблемы, в целом в ЮФО складываются достаточно *позитивные тенденции цифровой трансформации*, в частности формируется система с реакцией на возникающие или потенциальные угрозы по утечке информации, охватывающая все органы власти макрорегиона. Общество ждет позитивных перемен от цифровизации... Однако информатизация общества помимо преимуществ для человека, создает и ряд проблем, неопределенностей, рисков, игнорирование которых создает угрозы для жизни населения, и с этим надо работать.

Список литературы

1. Как российские регионы развивают цифровую экономику // ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/5470625>
2. Регионы России. Социально-экономические показатели. Сборники за 2016–2018 гг. // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat
3. Текущее развитие проектов в сфере цифровой экономики в регионах России. Аналитический доклад. Июнь. 2019 // Аналитический центр при Правительстве РФ. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/23243.pdf>
4. Ростелеком досрочно завершил первый этап реализации национальной программы «Цифровая экономика» в Астраханской области // Comnews. URL: <https://comnews.ru/content/203793/2019-12-26/2019-w52/rostelekom-dosrochno-zavershil-pervyy-etap-realizacii-nacionalnoy-programmy-cifrovaya-ekonomika-astrahanskoy-oblasti>
5. Ерохина Е.В. Состояние и оценка образовательной подсистемы региона на материалах Центрального федерального округа // Менеджмент в России и за рубежом. 2018. № 2. С. 37–49.
6. Ерохина Е.В. Влияние интеллектуального потенциала управления на распространение информационных технологий в регионе // Менеджмент в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 19–26.
7. Харьковская Т.Л., Никитина С.Ю., Андреев Е.М. Зависимость продолжительности жизни от уровня образования в России // Вопросы статистики. 2017. № 8. С. 61–69.
8. Информационная безопасность регионов России (ИБРР-2017). Юбилейная X Санкт-Петербургская межрегиональная конференция. Санкт-Петербург, 1–3 ноября 2017 г.: материалы конференции. — СПб.: СПОИСУ, 2017. 580 с.
9. Ерохина Е.В. Преимущества и особенности цифровой трансформации: зарубежный и российский опыт // Проблемы теории и практики управления. 2018. № 12. С. 28–38.
10. Гагарина Г.Ю., Архипова Л.С. Региональные особенности использования производственного потенциала макрорегиона как фактора устойчивости экономики региона // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2017. № 4 (94). С. 126–137.

11. Гагарина Г.Ю., Губарев Р.В., Дзюба Е.И., Файзуллин Ф.С. Прогнозирование социально-экономического развития российских регионов // Экономика региона. 2017. Т. 13. Вып. 4. С. 1080–1094.

12. Ерохина Е.В., Гагарина Г.Ю. Особенности развития цифровой экономики в Северо-Западном федеральном округе // Вестник РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2019. № 3 (105). С. 49–68.

STARTING CONDITIONS AND BACKGROUND OF THE DIGITAL ECONOMY DEVELOPMENT IN THE SOUTHERN FEDERAL DISTRICT

The implementation of the national project «Digital Economy» requires the focused efforts of all interested parties and makes special demands on regional management systems. This requires improving the practice of managing digital transformation processes in the regions in order to improve the quality of life of people and dynamic development. The article discusses the conditions for the formation and development of the digital economy in the Southern Federal District (SFD). It is noted that the digital economy provides great opportunities for development, increases the level of information openness and accessibility, reduces bureaucratic barriers, but on the other hand, digitalization processes are associated with inevitable difficulties, uncertainty and risks. It is established that in all subjects there are necessary program documents for digital transformation. The strategic documents adopted in the Southern Federal District are aimed at stimulating and developing digital technologies. The digital economy needs competent specialists, for this it is necessary to create conditions for training personnel, improve the education system, the labor market, create motivation systems for the development of the necessary competencies. In scientific studies, insufficient attention has been paid to the processes of the influence of digital changes on the innovative activity of regional actors. The article presents an analysis of various criteria that affect the possible development of the digital economy and the socio-economic development of the Southern Federal District. The analysis made it possible to identify prospects for the further development of the macroregion. The results of the study can be used in the development and adjustment of regional strategic programs for the development of digital society, as well as material for further theoretical and applied research in the development of digital processes in regional systems.

Keywords: information infrastructure, information security, personnel and education, digital transformation, region, Southern Federal District

JEL: R11, R19, R58

Дата поступления – 19.01.2020 г.

ЕРОХИНА Елена Вячеславовна

доктор экономических наук, профессор кафедры Национальной и региональной экономики;

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

профессор кафедры организации и управления производством;

ФГБОУ ВО Московский государственный технический университет им. Н.Э. Баумана (национальный исследовательский университет), филиал в г. Калуге / ул. Баженова, д. 2, г. Калуга, 2248000.

e-mail: eev_bmstu@rambler.ru

EROKHINA Elena V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor of the Department of National and Regional Economy;

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

Professor of the Department of Organization and Production Management, FSBEI HE Moscow State Technical University N.E. Bauman (National Research University), a branch in the city of Kaluga / 2, Bazhenova street, Kaluga, 248000.

e-mail: eev_bmstu@rambler.ru

Для цитирования

Ерохина Е. Стартовые условия и предпосылки развития цифровой экономики в Южном федеральном округе // Федерализм. 2020. № 2 С. 92–113.

Людмила ЛЫКОВА

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ:
ИТОГИ 2019 г., ПЕРСПЕКТИВЫ 2020 г.***

В 2019 г. на фоне экономической рецессии доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ росли высокими темпами, в т.ч. за счет опережающего роста федеральных трансфертов. Рост их собственных доходов обеспечили поступления налога на прибыль организаций, НДФЛ и акцизов при сокращении поступления налогов на имущество. Темпы роста расходов региональных бюджетов выраженно опережали темпы роста доходов. Приоритетами субъектов РФ были здравоохранение и национальная экономика. Высокие темпы роста расходов далеко не всегда приводили к росту объема государственного долга — его общая сумма по итогам года сократилась. Только в некоторых субъектах РФ имело место выраженное увеличение объема долга. Оценки возможных потерь бюджетных доходов, с которыми неизбежно столкнутся регионы в условиях надвигающегося экономического кризиса, позволяют выделить группу субъектов РФ, для которых эти проблемы будут наиболее острыми.

Ключевые слова: государственный долг, консолидированный бюджет, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций, расходы бюджета, региональные бюджеты, субъект Российской Федерации, трансферты

JEL: H20, H50, H60, H77

Итоги исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2019 г., с одной стороны, являются результатом проводившейся в предшествующие годы экономической и социальной политики, а с другой — представляют собой ту экономическую базу, с которой субъекты Федерации и страна в целом встретили вызовы надвигающегося экономического (возможно, не только) кризиса 2020 г. Разворачивающийся с начала года в условиях мировой пандемии коронавируса экономический кризис ставит на повестку дня оценку достигнутого регионами уровня социально-экономического развития, наличия резервов для поддержки населения и бизнеса в сложной экономической ситуации.

В целом 2019 г. был для отечественной бюджетной системы относительно благополучным, несмотря на целый ряд проблем, с которыми она сталкивалась. На всем его протяжении имело место умеренное

*Статья написана с использованием [1].

плавное снижение мировой цены на нефть сорта *Urals*. С одной стороны, к этому сорту нефти привязан ряд налоговых и неналоговых платежей, с другой — он в значительной мере определяет доходность нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности и доходы смежных отраслей. Реальные темпы экономического роста составили всего 1,3% против 2,5% в 2018 г. [2]. Таким образом, общая экономическая ситуация в стране в целом может быть охарактеризована как *стагнация*. Это просматривается практически во всех сегментах отечественной экономики:

- оборот розничной торговли превысил прошлогодние показатели на 1,6%;
- грузооборот транспорта — на 0,6%;
- индекс промышленного производства (по ограниченному кругу видов деятельности) составил 102,4%;
- инвестиции в основной капитал превысили прошлогодние показатели на 0,7%;
- реальные доходы населения только в конце года превысили прошлогодние значения на 0,8%.

Сократились объем платных услуг населению и внешнеторговый оборот (на 0,9% и 3,1% соответственно) [2]. Все это не могло не сказаться на бюджетной системе страны.

Остановимся более подробно на одной из составляющих бюджетной системы — исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Доходы региональных бюджетов

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации по итогам 2019 г. сложились в сумме 13 572,4 млрд руб. (или 12,4% ВВП). По сравнению с итогами 2018 г. доходы региональных бюджетов увеличились на 9,2%, или на 1 179,9 млрд руб. С учетом того, что индекс потребительских цен в 2019 г. составил 104,5%, доходы системы консолидированных бюджетов субъектов РФ в реальном исчислении увеличились на 4,5%.

Структура доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2019 г. *не претерпела существенных изменений* по сравнению с предшествующим годом. Основную роль в формировании доходной части бюджетов играли поступления налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций. За счет этих двух налогов формируется соответственно 29,2% и 24,7% всех доходов (см. табл. 1). Третьим по значимости источником доходов являются безвозмездные поступления (трансферты) из федерального бюджета, на долю которых приходится 18,1% всей суммы доходов. Доля федеральных трансфертов по сравнению с прошлогодними показателями незначительно увеличилась (на 1,2 п.п.), в то же время сократились доли НДФЛ и налога на прибыль (на 0,3 п.п. каждый).

По сравнению с итоговыми значениями 2018 г. поступления НДФЛ увеличились на 8,3% (на 3,6% с учетом инфляции), или на 302,2 млрд руб. (см. табл. 1). Практически теми же темпами росли и поступления налога на прибыль организаций — 108,2% (103,5% в реальном исчислении). Рост

поступлений из этих двух источников обеспечил 47,1% всей суммы прироста доходов. При этом общая сумма прибыли прибыльных организаций в 2019 г. возросла всего на 0,2%, что косвенно может свидетельствовать о повышении налоговой нагрузки по налогу на прибыль организаций в экономике. Отчасти это связано с тем, что существенная часть налога на прибыль организаций поступает в бюджеты в марте по итогам расчетов за предшествующий год и соответственно связана не с прибылью текущего года, а с ее прошлогодними показателями (в нашем случае — с относительно высокими значениями прибыли хозяйствующих субъектов в 2017 г.). Похожая картина имеет место и по НДС — поступления налога росли более быстрыми темпами, чем средняя заработная плата (которая увеличилась на 6,3%).

Т а б л и ц а 1

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, 2018–2019 гг.

Показатели	2018 г.	2019 г.		
	млрд руб.	млрд руб.	% к итогу	% к 2018 г.
<i>Доходы — всего</i>	12 392,45	13 572,40	100,0	109,5
Налог на прибыль организаций	3 104,65	3 358,16	24,7	108,2
Налог на доходы физических лиц	3 654,20	3 956,41	29,2	108,3
Акцизы	632,44	755,30	5,6	119,4
Налоги на совокупный доход	520,48	596,35	4,4	114,6
Налоги на имущество	1 397,02	1 350,94	10,0	96,7
В т.ч.				
налог на имущество физических лиц	61,34	70,67	0,5	115,2
налог на имущество организаций	985,37	918,81	6,8	93,2
транспортный налог	161,20	175,14	1,3	108,6
земельный налог	187,07	184,29	1,4	98,5
Налог на добычу полезных ископаемых	67,02	81,52	0,6	121,6
Государственная пошлина	47,65	48,96	0,4	102,8
Доходы от использования госимущества	404,62	441,91	3,3	109,2
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ	2 085,24	2 453,06	18,1	117,6
В т.ч.				
дотации	1 035,46	923,97	6,8	89,2
субсидии	384,37	557,51	4,1	145,0
субвенции	331,68	396,61	2,9	119,6
иные трансферты	333,64	574,96	4,2	172,3

Источник: рассчитано автором по [3; 4].

Безвозмездные поступления из федерального бюджета в консолидированные бюджеты субъектов РФ росли существенно более быстрыми темпами, чем налоговые доходы. В 2019 г. трансферты из федерального бюджета увеличились на 17,6% (на 12,6% в реальном исчислении), или на 367,8 млрд руб. Прирост их поступлений обеспечил 31,2% общей суммы прироста доходов региональных бюджетов.

По итогам 2019 г. четвертым по значимости источником доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ являются налоги на имущество. На их долю приходится 9,8% всех поступлений. По сравнению с показателями 2018 г. доля налогов на имущество сократилась на 1,5 п.п. Это было связано в первую очередь с сокращением поступлений налога на имущество организаций.

Так, если по общей сумме поимущественные налоги снизились на 3,3%, или на 46,1 млрд руб., то снижение доходов от налога на имущество организаций составило 66,6 млрд руб., или 6,8%. Сокращение поступлений этого налога было вполне ожидаемым. Оно обусловлено изменением порядка расчета налоговой базы по нему — исключением из нее, начиная с 2019 г., стоимости движимого имущества. Налог на имущество организаций формирует более 68% всей суммы поимущественных налогов.

В общей сумме налогов на имущество основную роль играют налоги с организаций (налог на имущество организаций, транспортный и земельный налоги, уплачиваемые организациями, а также налог на игорный бизнес), на долю которых по итогам рассматриваемого периода приходится 80,7% общей суммы налогов на имущество. По сравнению с показателями 2018 г. поимущественные налоги с организаций сократились в отличие от налогов на имущество, уплачиваемых физическими лицами. Последние увеличились на 8,2% (на 19,6 млрд руб.); в т.ч. поступления транспортного налога, уплачиваемого физическими лицами, увеличились на 7,8%, а поступления налога на имущество физических лиц — на 15,2%. Однако рост поступлений от налогообложения имущественных объектов физических лиц не компенсирует сокращения поступлений от организаций.

Общая сумма налогов на совокупный доход по итогам 2019 г. превысила показатели 2018 г. на 14,6% (на 9,6% в реальном исчислении), или на 45,9 млрд руб. Доля этой группы налогов в структуре доходов субфедеральных бюджетов относительно невелика и составляет 4,3%. В рамках данной группы основную роль играет налог, взимаемый при упрощенной системе налогообложения (82,7% всей суммы налогов на совокупный доход). По сравнению с прошлогодними показателями его поступления увеличились на 16,7%, или на 70,7 млрд руб. Поступления единого сельскохозяйственного налога увеличились на 15,3%, или на 2,1 млрд руб. В целом в 2019 г. активно росли поступления налога, уплачиваемого при патентной системе налогообложения — на 11,7%, или на 1,5 млрд руб. Введение в 2019 г. налога на профессиональный доход в четырех регионах России, с одной стороны, не привело к существенному росту поступлений (даже в рамках специальных налоговых режимов). С другой стороны, не привело и к выраженному перераспределению налогоплательщиков и их переходу со старых ре-

жимов на новый. Однако действие этого налога в течение одного года и в ограниченном круге субъектов РФ вряд ли можно считать показательным. Его поступления по итогам года составили 0,7 млрд руб., или 0,1% общей суммы налогов на совокупный доход.

Нельзя не отметить выраженный рост по сравнению с показателями 2018 г. поступлений акцизов – на 19,4%, или на 122,9 млрд руб. При том, что доля этой группы налогов в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ относительно невелика (5,5%), прирост их поступлений по сравнению с показателями предшествующего года сформировал более 10% общей суммы прироста всех доходов. В основе такой динамики этой категории поступлений лежат, во-первых, некоторое повышение ставок акцизов на отдельные товары в 2019 г. по сравнению с 2018 г., во-вторых, увеличение нормативов зачисления ряда акцизов в бюджеты субъектов РФ.

Поступления налога на добычу полезных ископаемых по итогам 2019 г. существенно выросли – на 21,6%. Однако поскольку доля этого налога в структуре доходов невелика (0,6%), это не оказало существенного влияния на итоговые значения доходов консолидированных бюджетов (прирост поступлений НДПИ обеспечил 1,2% общей суммы прироста доходов). Напомним, что налог при добыче нефти и природного газа полностью зачисляется в доход федерального бюджета, а в бюджеты субъектов РФ поступает налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых, угля (частично), природных алмазов и прочих полезных ископаемых (частично).

Как уже отмечалось, в 2019 г. имел место существенный рост поступлений трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ. Однако этот рост не превысил прошлогодний, когда он составил 122,4%, а по абсолютным показателям – 382,2 млрд руб.

Основную роль в структуре федеральных трансфертов бюджетам субъектов РФ играют дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (см. рис. 1). На их долю в 2019 г. приходилось 27,5% всей суммы безвозмездных поступлений из федерального бюджета. По сравнению с показателями 2018 г. эти дотации увеличились на 4,8% (на 0,3% в реальном исчислении), или на 30,1 млрд руб. При этом радикально сократились дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов – на 114,4 млрд руб., составив всего 32,2% прошлогодних сумм. Общая же сумма дотаций всех видов снизилась на 111,5 млрд руб. (89,2% прошлогодних).

В то же время в 2019 г. имел место выраженный рост федеральных трансфертов целевого характера (субсидий, субвенций и иных трансфертов). Их поступления возросли на 45,7%, или на 479,4 млрд руб. Рост финансирования имел место по всем трем видам целевой помощи. Субсидии увеличились на 173,1 млрд руб. (на 38,8%), субвенции – на 19,6% (на 64,9 млрд руб.), а иные межбюджетные трансферты возросли на 72,3% (на 241,3 млрд руб.).

Таким образом, по итогам 2019 г. просматривается определенное смещение акцентов в модели федеральной финансовой поддержки субъектов РФ с нецелевых видов помощи (дотации) на целевые (дотации субсидии, субвенции и иные трансферты).

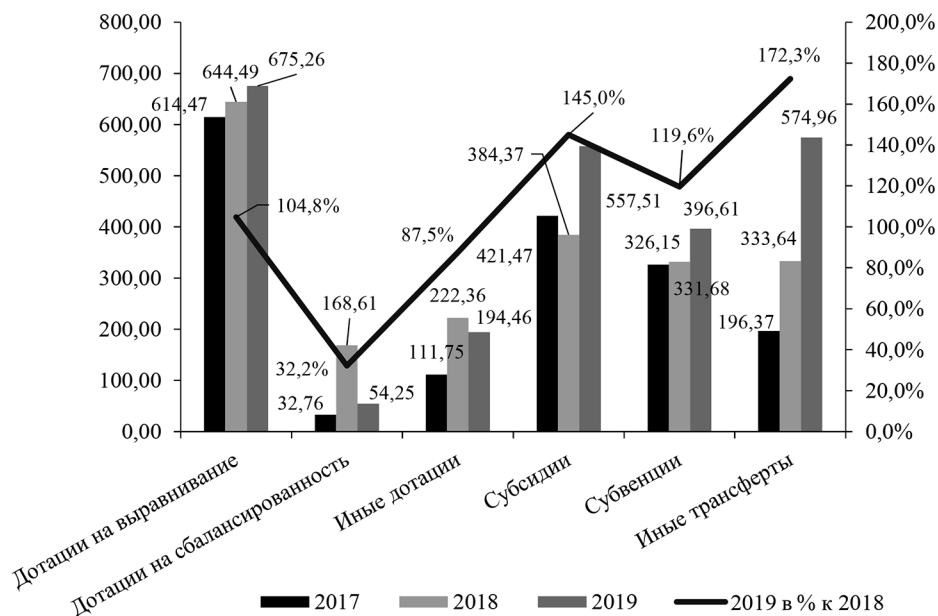


Рис. 1. Трансферты из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов РФ, 2017–2019 гг., млрд руб.

Источник: [3; 4; 5].

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ

Общая сумма расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2019 г. составила 13 567,7 млрд руб., или 12,4% ВВП. По сравнению с итоговыми значениями предшествующего года расходы региональных бюджетов увеличились на 1 685,5 млрд руб., или на 14,2% (на 9,3% с учетом инфляции). При этом по всем субъектам РФ финансирование бюджетных расходов в 2019 г. составило 94,7% утвержденных законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами муниципальных образований о бюджетах годовых показателей.

В структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ наиболее значительным разделом является «Образование». На его долю по итогам года приходится 24,7% общей суммы расходов (см. табл. 2). В 2019 г. эти расходы были профинансированы на 96,7% от утвержденных значений и превысили прошлогодние значения на 11,3%, или на 340,7 млрд руб., в т.ч. расходы на дошкольное образование увеличились на 14,7%, на общее образования – на 11,6%, а на высшее образование – на 0,5% (т.е. составили 96,2% прошлогодних с учетом темпов инфляции).

Для региональных бюджетов вторым по значимости разделом остаются расходы на национальную экономику, доля которых в 2019 г. в общем объеме расходов составила 21,8%. По сравнению с предшествующим годом они возросли на 19,7% (на 14,5% с учетом инфляции). Объем финансирования данного раздела в 2019 г. составил 92,4% годовых показателей, утвержденных законами о бюджетах субъектов Федерации.

Общая сумма недофинансирования по сравнению с плановыми показателями составила 242,3 млрд руб. В структуре расходов на национальную экономику наиболее значительным подразделом остается «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)». По итогам 2019 г. на него приходится 43,4% всего объема финансирования данного раздела. Расходы на дорожное хозяйство были исполнены на 89,1% годовых назначений (в целом по всем субъектам РФ) и увеличились по сравнению с показателями 2018 г. на 21,9%, или на 230,4 млрд руб.

Т а б л и ц а 2

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, 2018–2019 гг.

Показатели	2018 г.	2019 г.		
	млрд руб.	млрд руб.	% к итогу	% к 2018 г.
Расходы – всего	11 882,2	13 567,7	100,0	114,2
Общегосударственные вопросы	749,7	840,6	6,2	112,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	139,6	151,7	1,1	108,7
Национальная экономика	2 468,4	2 954,6	21,8	119,7
В т.ч.				
транспорт	560,0	686,8	5,1	122,7
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	1 051,9	1 282,2	9,5	121,9
ЖКХ	1 213,5	1 377,9	10,2	113,6
Образование	3 015,6	3 356,3	24,7	111,3
В т.ч.				
дошкольное образование	838,1	961,6	7,1	114,7
общее образование	1 451,3	1 619,5	11,9	111,6
высшее образование	21,8	21,9	0,2	100,5
Культура и кинематография	389,6	480,3	3,5	123,3
Здравоохранение	950,8	1 167,3	8,6	122,8
В т.ч.				
стационарная медицинская помощь	342,9	406,7	3,0	118,6
амбулаторная помощь	213,3	250,3	1,8	117,3
Социальная политика	2 415,2	2 685,8	19,8	111,2
Физическая культура и спорт	282,8	320,2	2,4	113,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	111,4	105,7	0,8	94,9
Прочие расходы	145,6	127,2	0,9	87,3

Источник: рассчитано автором по [3; 4].

Существенным направлением финансирования для консолидированных бюджетов субъектов РФ является «Социальная политика». По итогам года на долю этого раздела приходилось 17,8% общего объема расходов. По сравнению с показателями предшествующего года эти расходы возросли на 11,2% (на 6,4% в реальном исчислении), или на 270,6 млрд руб. При этом утвержденные бюджетные назначения в целом по всем регионам были исполнены на 97,7%. По этому разделу основной объем приходится на социальное обеспечение, финансирования которого увеличилось по сравнению с 2018 г. на 6,3% (на 1,7% в реальном исчислении).

Доля расходов на здравоохранение в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъектов РФ относительно невелика и составляет 8,6% (без учета расходов территориальных фондов обязательного медицинского страхования). По сравнению с прошлогодними показателями объемы финансирования здравоохранения увеличились на 22,8%, или на 216,5 млрд руб.; в т.ч. расходы на стационарную медицинскую помощь возросли на 18,6%, а на амбулаторную — на 17,3%.

С учетом расходов территориальных государственных внебюджетных фондов рост расходов на здравоохранение был не столь значительным и составил 114,7%. Общий же объем финансирования здравоохранения на региональном уровне увеличился на 426,4 млрд руб.

Необходимо отметить, что в 2019 г. субъектам Федерации удалось ощутимо снизить расходы на обслуживание государственного долга. По сравнению со значениями 2018 г. эти расходы сократились на 5,7 млрд руб., или на 5,1%. Доля расходов на обслуживание государственного долга в структуре расходов также сократилась — с 1,2% в 2017 г. и 0,9% в 2018 г. до 0,8% в 2019 г.

Консолидированные бюджеты субъектов РФ были исполнены с положительным сальдо. По общей сумме профицит составил 4,7 млрд руб. При этом в соответствии с утвержденными бюджетами было запланировано отрицательное бюджетное сальдо в размере 885,1 млрд руб. В 2019 г. в целом по всем субъектам РФ имело место выраженное опережение роста расходов по сравнению с ростом доходов — расходы увеличились на 14,2%, в то время как доходы — на 9,5% по сравнению с показателями 2018 г. Такое соотношение динамики доходов и расходов привело к существенному снижению итогового значения положительного сальдо по сравнению с прошлогодним — с 510,3 млрд руб. по итогам 2018 г. до 4,7 млрд руб. по итогам 2019 г.

Общие показатели по всем субъектам РФ отчасти камуфлируют ситуацию, складывающуюся в отдельных субъектах РФ. Динамика доходов, финансирование расходов и параметры бюджетного сальдо существенно различались в разных регионах.

Так, с дефицитом по итогам года были исполнены бюджеты 35 субъектов РФ (в 2018 г. таких регионов было всего 15). Общая сумма дефицита составила 232,9 млрд руб., или 2,95% фактически осуществленных этими регионами расходов. В числе субъектов РФ, имеющих отрицательное бюджетное сальдо, в частности, находятся г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская область, Республика Башкортостан, Иркутская и Липецкая области и др.

Лидерами по объемам дефицитного финансирования расходов по итогам года стали Московская область, где этот показатель составил 9,1%, Республика Башкортостан (6,4% расходов), г. Севастополь (5,7%) и Иркутская область (5,4%).

Государственный долг субъектов РФ

По состоянию на 1 января 2020 г. общая сумма государственного долга субъектов РФ составила 2 112,97 млрд руб. Она сократилась за год на 93,34 млрд руб. Тенденция к снижению объема накопленного субфедерального долга просматривается, начиная с 2017 г. (см. рис. 2), когда его значения были максимальными (2 353,19 млрд руб.). Такое снижение суммы государственного долга имеет место в значительном числе субъектов РФ: в 2019 г. их было 64. Еще два региона не имеют государственного долга (г. Севастополь, Сахалинская область), и только в 12 субъектах РФ имел место рост объема долга).

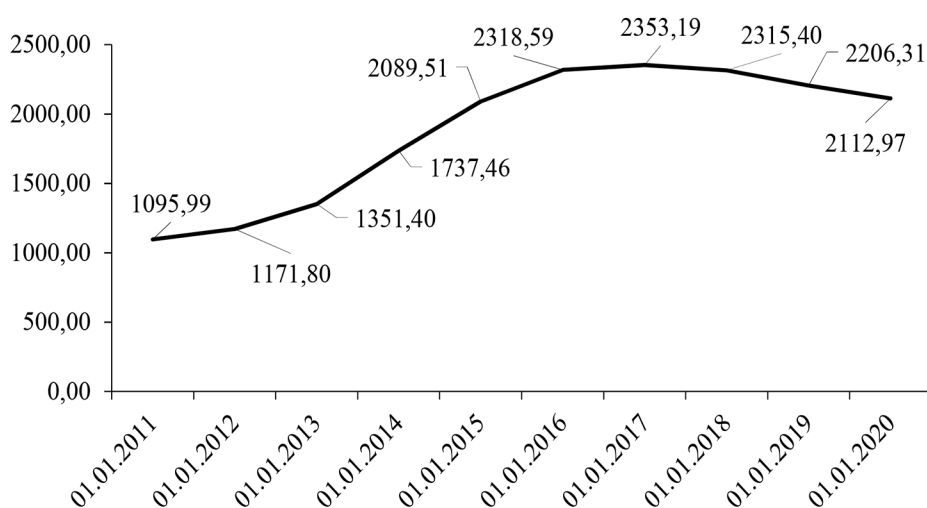


Рис. 2. Государственный долг субъектов РФ, млрд руб.

Источник: [6].

Лидером по абсолютному значению прироста объема государственного долга в 2019 г. стала Московская область. Ее долг увеличился на 39,2 млрд руб., или 30,4%, а наиболее значительно удалось сократить объем долга Краснодарскому краю (на 40,6 млрд руб., или 21,0%).

В 2019 г. динамика государственного субфедерального долга в регионах не была в явном виде связана с динамикой расходов. При выраженном росте расходов консолидированных бюджетов в ряде субъектов РФ имел место рост госдолга, а в ряде — снижение. При отсутствии роста реальных расходов бюджета госдолг также мог снижаться, а мог и расти.

В таблице 3 представлена группировка субъектов РФ по темпам роста расходов и темпам роста объемов государственного субфедерального долга. Было выделено 7 групп. В первых двух на фоне выраженного роста расходов (темпы роста расходов выше среднего значения по субъектам РФ) имел место рост госдолга (группа № 1) или его снижение (группа № 2). Следующие две группы объединяют регионы с умеренным ростом расходов (темпы роста ниже средних по стране, но выше темпов инфляции), где имел место рост долга (группа № 3) или его снижение (группа № 4). Также выделены группы, где наблюдался незначительный рост расходов (ниже темпов инфляции либо прямое сокращение) при росте долга (группа № 5) или его сокращении (группа № 6). Группа № 7 включает регионы, где долг не изменялся либо полностью отсутствовал.

Т а б л и ц а 3

Группировка субъектов РФ в зависимости от динамики государственного субфедерального долга и динамики расходов консолидированных бюджетов в 2019 г.

№ п/п	Признаки	Кол-во субъектов РФ	Примеры субъектов РФ	Темп роста госдолга, % максимум / минимум	Темп роста расходов, % максимум / минимум
1	Выраженный рост расходов бюджета и рост объема госдолга	7	Иркутская, Московская обл., Республика Калмыкия, Хабаровский край и Еврейская АО	138,2 / 101,2	133,4 / 115,7
2	Выраженный рост расходов бюджета и снижение объема госдолга	29	Тюменская, Вологодская, Амурская обл., Чеченская Республика	99,9 / 75,1	157,1 / 114,7
3	Умеренный рост расходов и рост объема госдолга	3	Тамбовская, Свердловская, Томская обл.	111,3 / 106,0	111,7 / 107,3
4	Умеренный рост расходов и снижение объема госдолга	32	Калужская, Самарская, Астраханская обл., Республика Саха (Якутия)	114,2 / 104,2	99,2 / 61,7
5	Незначительный рост или снижение расходов бюджета и рост госдолга	2	Хабаровский край, Ярославская обл.	103,2 / 102,4	105,8 / 100,8
6	Незначительный рост или снижение расходов и снижение госдолга	3	Республики Татарстан, Мордовия, Хакасия	100,9 / 94,1	98,6 / 94,9
7	Отсутствие динамики госдолга или отсутствие госдолга	9	Сахалинская обл., г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Тыва	110,7 / 123,4	100 / отсутствие долга

Источник: рассчитано автором по [6; 7; 8].

Приведенные данные демонстрируют весьма пеструю картину. Так, в группе регионов № 7 с неизменными значениями государственного долга (или без долга) присутствуют Сахалинская область, не имеющая долга и обеспечившая рост расходов на 19,1% за счет роста доходов на 30,9% (налоговых и неналоговых доходов на 35,1%), и Курганская область, где темпы роста расходов (118,3%) соответствовали темпам роста доходов (119,4%).

В группе регионов с высокими темпами роста расходов и повышательной динамикой государственного долга (№ 1) присутствует Республика Бурятия, где рост расходов был незначительно выше темпов роста доходов, а последний поддерживался преимущественно трансфертами из федерального бюджета. Похожая картина наблюдалась и в Республике Калмыкия.

В то же время в группе № 5 для некоторых регионов рост расходов имел место преимущественно за счет федеральных трансфертов (собственные налоговые и неналоговые доходы либо снижались, либо имели близкие к нулевым темпы роста) при выраженном сокращении объема государственного долга (например, Республика Башкортостан, Липецкая область и некоторые другие).

Остановимся более подробно на ситуации в одном из регионов группы № 1, где высокие темпы роста расходов сочетались с выраженным ростом объемов государственного долга, — Иркутской области.

Исполнение консолидированного бюджета Иркутской области

2019 г. был непростым для Иркутской области — страшное наводнение на западе и пожары на севере серьезно повлияли на бюджетную ситуацию. По итогам года доходы консолидированного бюджета региона сложились в сумме 227,2 млрд руб. (см. табл. 4); в т.ч. налоговые и неналоговые доходы (без учета трансфертов из федерального бюджета) составили 176,8 млрд руб., или 77,8% всей суммы поступлений. По сравнению с итоговыми значениями 2018 г. доходы консолидированного бюджета увеличились на 17,3%, или 33,5 млрд руб. Из них 24,8 млрд руб. было обеспечено приростом трансфертов из федерального бюджета и только 8,7 млрд руб. увеличением собственных налоговых и неналоговых доходов. Столь значительный рост федеральных трансфертов был связан с необходимостью ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в разных районах области в 2019 г. Прирост поступлений налоговых и неналоговых доходов в области по сравнению с показателями 2018 г. составил всего 5,2%, в то время как прирост трансфертов — 97,3%.

Для области наиболее существенными источниками доходов в 2019 г. остаются налог на прибыль организаций (28,5% общей суммы доходов), налог на доходы физических лиц (25,6%) и безвозмездные поступления из федерального бюджета (22,2%). Рост поступлений налога на прибыль в консолидированный бюджет региона был относительно невысок и не превысил темпы инфляции (103,5%). Динамика поступлений НДФЛ была более выраженной — темпы роста составили 108,0%. Прирост поступлений этих двух налогов составил в общей сложности 6,47 млрд руб., что обеспечило менее 20% общей суммы прироста доходов.

Поступления поимущественных налогов в 2019 г. обеспечили 9,1% всех доходов консолидированного бюджета области. По сравнению с прошлогодними показателями доходы в целом по группе сократились на 2,6 млрд руб., или на 11,0%. Как и в большинстве регионов страны, поимущественные налоги, уплачиваемые организациями, сократились (на 2,7 млрд руб.), а платежи физических лиц, напротив, возросли (на 0,1 млрд руб.).

Т а б л и ц а 4

Доходы консолидированного бюджета Иркутской области, 2018–2019 гг.

Показатели	2018 г.	2019 г.		
	млрд руб.	млрд руб.	% к 2018 г.	% к итогу
<i>Доходы – всего</i>	193,63	227,16	117,3	100,0
Налог на прибыль организаций	62,57	64,74	103,5	28,5
Налог на доходы физических лиц	53,81	58,11	108,0	25,6
Акцизы	9,71	12,06	124,2	5,3
Налоги на совокупный доход	7,71	8,65	112,1	3,8
В т.ч.				
упрощенная система налогообложения	6,14	7,06	115,0	3,1
единый налог на вмененный доход	1,43	1,46	102,7	0,6
единый сельскохозяйственный налог	0,11	0,08	68,6	0,0
налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	0,03	0,04	129,9	0,0
Налоги на имущество	23,50	20,93	89,0	9,2
В т.ч.				
налог на имущество физических лиц	1,22	1,11	91,0	0,5
налог на имущество организаций	17,07	14,52	85,0	6,4
транспортный налог	2,26	2,46	109,0	1,1
налог на игорный бизнес	0,00	0,00	47,7	0,0
земельный налог	2,95	2,84	96,1	1,2
Налог на добычу полезных ископаемых	1,96	2,22	113,2	1,0
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности	2,38	2,14	90,1	0,9
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ	25,51	50,34	197,3	22,2
В т.ч.				
дотации	11,94	7,79	65,2	3,4
из них – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	5,85	5,56	95,0	2,4
субсидии	5,39	10,82	200,6	4,8
субвенции	6,38	8,20	128,4	3,6
иные межбюджетные трансферты	1,80	23,54	1307,1	10,4

Источник: рассчитано автором по [7; 8].

Обращает на себя внимание *выраженный рост поступлений налогов на совокупный доход* в 2019 г. По сравнению с показателями 2018 г. они увеличились на 12,1% (на 0,9 млрд руб.). Практически весь прирост поступлений этой группы налогов обеспечивает налог, уплачиваемый при упрощенной системе налогообложения, поступления которого возросли на 15,0%, или на 0,9 млрд руб. Увеличились и бюджетные доходы от налога, уплачиваемого в виде патента (на 29,9%, или на 0,01 млрд руб.), а поступления единого сельскохозяйственного налога сократились (на 0,03 млрд руб.).

Роль акцизов в доходах консолидированного бюджета Иркутской области относительно невелика — в 2019 г. она составила 5,3%, а в 2018 г. — 5,0%. Относительный рост поступлений этой категории бюджетных доходов был весьма значительными — 124,2%. Дополнительные доходы бюджета от этой группы налогов (2,3 млрд руб.) оказались более значительными, чем прирост поступлений налога на прибыль (2,2 млрд руб.).

Трансферты из федерального бюджета играют существенную роль в формировании общей суммы доходов консолидированного бюджета Иркутской области. Их доля в 2018 г. составляла 13,2%, а в 2019 г. возросла до 22,2%. Общая сумма прироста трансфертов всех видов из федерального бюджета обеспечила 74% общей суммы прироста всех доходов бюджета. Основной объем поступлений из федерального бюджета пришелся на «иные межбюджетные трансферты», которые увеличились на 21,8 млрд руб., в т.ч. за счет средств резервного фонда правительства Российской Федерации региону было выделено 16,9 млрд руб. на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций. В то же время суммы дотаций региону сократились на 4,2 млрд руб., в т.ч. дотации на выравнивание снизились на 0,3 млрд руб., а поступления субсидий увеличились почти в 2 раза (на 5,4 млрд руб.), поступления субвенций возросли на 28,4% (на 1,8 млрд руб.).

По итогам 2019 г. расходы консолидированного бюджета Иркутской области составили 240,19 млрд руб. (см. табл. 5). Прирост объемов бюджетного финансирования по сравнению с 2018 г. составил 60,2 млрд руб. (или 33,4%).

В расходах консолидированного бюджета области в 2019 г. практически равную долю составляют расходы на образование (29,3%) и расходы на социальную политику (29,1%). Как было показано выше, в большинстве российских регионов первые однозначно доминируют. По сравнению с показателями 2018 г. расходы на образование увеличились на 11,8%, или на 7,4 млрд руб., а расходы на социальную политику на 26,9 млрд руб., или на 61,6%. Столь существенный рост расходов на социальную политику обеспечили прямые трансферты населению, связанные с чрезвычайными ситуациями, имевшими место в области летом 2019 г.

Обращает на себя внимание существенный рост объемов финансирования национальной экономики — на 44,3%, или на 10,1 млрд руб. Половина этого прироста приходится на дорожное хозяйство (дорожные фонды). Эти расходы увеличились в 2019 г. на 12,9%, или на 5,3 млрд руб.

Т а б л и ц а 5

Расходы консолидированного бюджета Иркутской области, 2018–2019 гг.

Показатели	2018 г.	2019 г.		
	млрд руб.	млрд руб.	% к итогу	% к 2018 г.
Расходы – всего	180,05	240,19	100,00	133,4
Общегосударственные вопросы	13,12	14,76	6,14	112,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,80	2,57	1,07	142,7
Национальная экономика	22,75	32,83	13,67	144,3
В т.ч.				
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	12,36	17,66	7,35	142,9
Образование	62,87	70,29	29,26	111,8
Здравоохранение	12,01	14,59	6,07	121,5
В т.ч.				
стационарная медицинская помощь	5,30	6,14	2,56	115,8
амбулаторная помощь	2,83	3,02	1,26	106,8
Культура, кинематография	7,06	8,12	3,38	115,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	12,37	15,98	6,65	129,1
Социальная политика	43,60	70,48	29,34	161,6
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,72	0,74	0,31	101,9
Сальдо бюджета	13,59	– 13,04	5,43	– 96,0

Источник: рассчитано автором по [7; 8].

Расходы консолидированного бюджета Иркутской области на здравоохранение (без учета расходов территориального фонда обязательного медицинского страхования) увеличились на 21,5%, или на 2,6 млрд руб.; в т.ч. расходы на стационарную медицинскую помощь возросли на 15,8% (на 1,1 млрд руб.), а на амбулаторную – на 6,8% (на 0,19 млрд руб.). Увеличилось и финансирование жилищно-коммунального хозяйства – на 3,6 млрд руб., или на 29,1%. По итогам года доля этого раздела составила 6,6% общей объема расходов.

Несмотря на существенную федеральную помощь консолидированный бюджет области был исполнен с дефицитом в размере 13,0 млрд руб., или 5,4% фактически осуществленных расходов. По итогам 2018 г. бюджетное сальдо было положительным (13,6 млрд руб.) Таким образом, несмотря на выраженный рост трансфертов из федерального бюджета, в 2019 г. область была вынуждена привлекать заемное финансирование

для осуществления расходов. Результатом стал рост государственного долга Иркутской области за год на 4,7 млрд руб. (см. рис. 3), или на 38,2%, главным образом за счет привлечения кредитов от кредитных организаций на сумму 6,0 млрд руб. Одновременно сократилась задолженность перед Минфином РФ (на 0,3 млрд руб.) и сумма государственного долга в виде ценных бумаг (на 1,0 млрд руб.).



Рис. 3. Государственный долг Иркутской области по состоянию на 1 января, млрд руб.

Источник: [6].

Перспективы 2020 г. для консолидированных бюджетов субъектов РФ

В настоящее время¹ сложно делать какие бы то ни было серьезные прогнозы в отношении доходов субфедеральных бюджетов и потребности в расходах. Информация по состоянию экономики в регионах доступна только по итогам февраля 2020 г. и не является показательной. Поэтому оценить, какие именно субъекты РФ будут испытывать наибольшие сложности, можно только теоретически. Однако очевидно, что консолидированные бюджеты субъектов РФ *будут испытывать существенные проблемы*, связанные с ростом потребности в расходах при выраженном сокращении поступления доходов.

Наиболее значительно могут оказаться затронуты субъекты РФ, у которых доля налоговых и неналоговых (собственных) доходов достаточно высока. Падение поступлений налога на прибыль организаций вследствие остановки производств или их существенного сокращения из-за «карантинных мер», а также падение спроса со стороны между-

¹ На момент подготовки статьи к печати.

народного и внутреннего товарных рынков вследствие вползания мировой экономики в глобальный кризис создадут сложности для регионов с высокой долей этого налога в доходах бюджета. Негативное воздействие этого обстоятельства *начнет проявляться во II полугодии текущего года*, поскольку в марте имеют место поступления налога на прибыль по итогам 2019 г. (относительно благополучного с учетом формирующихся перспектив). Выплаты налога за прошлый год для компаний, которые уже начинают испытывать сложности текущего года, могут существенно ухудшить их финансовое положение.

Аналогичное влияние на бюджеты окажет и сокращение поступлений НДФЛ вследствие сокращения занятости и падения доходов населения. Существенные проблемы будут испытывать регионы с высокой долей привлеченных прямых иностранных инвестиций (в силу более активной остановки производства и сокращения занятости компаниями с иностранным капиталом).

Федеральные меры поддержки доходов населения за счет трансфертов не поддержат поступления НДФЛ, т.к. эта категория доходов не облагается налогом (исключение составляют пособия по временной нетрудоспособности). В то же время эти федеральные меры могут поддерживать товарооборот (и поступления НДС в федеральный бюджет).

Таким образом, в группе наиболее высокого риска оказываются регионы:

- с высокой долей промышленности (кроме пищевой, фармацевтической);
- с высокими показателями прямых иностранных инвестиций;
- с высокой долей собственных доходов.

Вероятное снижение активности малого бизнеса приведет как к сокращению доходов населения, связанного с ним, так и к дополнительному падению доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (главным образом, местных бюджетов).

При условии сокращения объема выплаченной заработной платы на 40% и снижения поступлений налога на прибыль организаций также на 40% (в рамках оптимистических оценок), а также при условии выполнения федеральным бюджетом обязательств по предоставлению субъектам РФ трансфертов, в среднем по всем регионам падение общей суммы доходов составит 21,6%².

При этом наиболее значительными будут потери для Тюменской области (– 31,4% доходов), г. Москвы (– 28,9%), г. Санкт-Петербурга (– 28,7%) и еще 24 регионов, где сокращение доходов будет больше чем на 20% только под воздействием указанного сокращения двух доходных позиций.

Соответственно меньше всего пострадают регионы с низкой долей собственных доходов и существенной ролью федеральных трансфертов. Например, для Республики Ингушетия потери доходов бюджета оцениваются в 4,5%, для Чеченской Республики – в 4,8%, а для Республики Тыва – 6,3%.

² Рассчитано автором по отношению к доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2019 г. по [3; 7].

Эти оценки не учитывают отраслевую структуру поступлений НДФЛ, которая неизбежно будет влиять на итоговые значения потерь бюджетов. При более высокой доле бюджетного сектора (при условии сохранения в нем сложившегося уровня оплаты труда) потери будут относительно меньшими, соответственно при высокой доле «пострадавших» отраслей и бюджетные потери будут более значительными.

Поскольку в 2019 г. регионы массированно наращивали расходы (более высокими темпами, чем росли их доходы), в т.ч. и за счет привлечения займов и роста государственного долга, возникает вопрос о возможности (и целесообразности) для них поддержания такого уровня расходов.

* * *

Подведем некоторые итоги. В целом 2019 г. был относительно благополучным для отечественной экономики. На фоне замедления и без того невысоких темпов экономического роста, стагнирующей динамики промышленного производства, товарооборота розничной торговли и транспорта, и едва ли не нулевых темпов роста реальных доходов населения консолидированные бюджеты субъектов РФ наращивали расходы существенно более активно, чем росли доходы. Для многих регионов выраженный рост расходов в значительной мере был поддержан федеральными трансфертами (преимущественно целевого характера). Тем не менее, увеличилось число субъектов РФ, исполнивших бюджеты с дефицитом, а также с соответствующим наращиваем государственного субфедерального долга.

Данная ситуация *не позволяет говорить о формировании каких бы то ни было резервов непосредственно перед вхождением страны в глобальный экономический кризис*. Имеющаяся информация пока недостаточна для серьезных оценок, однако уже сегодня можно определить группы регионов, которые могут пострадать наиболее существенно.

Список литературы

1. Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России / Л.Н. Лыкова, И.С. Букина // РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2019. № 18. 17 с. DOI:10.21835/atbns/1.2020
2. Социально-экономическое положение России. 2019. № 12: стат. доклад / Федеральная служба государственной статистики (Росстат). М., 2020. 378 с.
3. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2020 г. // Федеральное казначейство. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/>
4. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2019 г. // Федеральное казначейство. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/>
5. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2018 г. // Федеральное казначейство. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/>

6. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований // Министерство финансов РФ. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/

7. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации) на 1 января 2020 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/>

8. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации) на 1 января 2019 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/>

REGIONAL BUDGETS: RESULTS OF 2019, PROSPECTS FOR 2020

In 2019 the regional budgets revenues grew at a high rate, including due to the outpacing growth of Federal transfers under the condition of the economic recession. Corporate income tax, personal income tax and excise tax receipts provided the growth of own income, while property tax receipts decreased. The growth rate of regional budget expenditures was significantly faster than the growth rate of revenues. The priorities of the subjects of the Russian Federation were healthcare and the national economy. High growth rates of expenditures did not always lead to an increase in the volume of public debt – its total amount decreased by the end of the year. Only in some regions of the Russian Federation there was a significant increase in the amount of debt. Estimates of possible budget revenue losses that regions will inevitably face in the context of the impending economic crisis allow us to identify a group of Russian regions for which these problems will be most acute.

Keywords: budget expenditures, consolidated budget, corporate income tax, personal income tax, public debt, regional budgets, subject of the Russian Federation, transfers

JEL: H20, H50, H60, H77

Дата поступления – 23.04.2020 г.

ЛЫКОВА Людмила Никитична

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение Институт экономики РАН / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: Lykoval@inecon.ru

LYKOVA Lyudmila N.

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

Для цитирования:

Лыкова Л. Региональные бюджеты: итоги 2019 г., перспективы 2020 г. // Федерализм. 2020. № 2. С. 114–131.

Ирина БУКИНА

БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В 2019 г. И В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА 2020 г.

Благоприятные условия 2018 и 2019 гг. позволили создать значительные резервы за счет нефтегазовых доходов. Одновременно характер бюджетно-налоговой политики со сдерживающего начал меняться на стимулирующий. Реализация национальных проектов и рост бюджетных расходов обеспечивали заметный вклад в темпы роста ВВП на фоне ослабления потребительского и инвестиционного спроса. В условиях кризиса 2020 г. накопленные резервы позволяют компенсировать выпадающие доходы федерального бюджета, однако последствия для бюджетов субъектов РФ могут стать серьезнее, несмотря на более низкую чувствительность к шокам со стороны цен на нефть. Рост чувствительности доходных поступлений к динамике ВВП, отмеченный в последние годы, позволяет предположить, что последствия текущего кризиса для бюджетной системы РФ могут оказаться существенно хуже, чем в 2009 г.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика, деловой цикл, коронавирусная инфекция, налоговая нагрузка, регион, цены на нефть
JEL: E32, H21, H61

Российская экономика и состояние общественных финансов в 2019 г.

Макроэкономические итоги 2019 г. в основном соответствовали прогнозным значениям, заложенным при формировании федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг. Экономический рост составил 1,3%, замедлившись по сравнению с предыдущим годом (2,3% по итогам 2018 г.). Потребительская инфляция составила 4,5% при прогнозируемом значении в 4,3% [1]. Превышение инфляции над прогнозируемым уровнем объясняется повышением ставки налога на добавленную стоимость в начале года и смягчением денежно-кредитной политики во втором полугодии.

Объем инвестиций в основной капитал по итогам 2019 г. на 4,5% превысил прогнозируемый объем, составив 19 318,8 млрд руб. В сравнении с 2018 г. инвестиции в основной капитал выросли более чем на 5,0% в реальном выражении. При этом за первые три квартала динамика инвестиций *демонстрировала стагнацию*: прирост лишь на 0,7% [2]. Исследователи Института «Центр развития» НИУ ВШЭ объясняют данную несогласованность пересмотром статистических данных, от-

мечая, что вклад роста инвестиций в темпы роста ВВП был отчасти нивелирован сокращением внешнеторгового оборота и замедлением темпов роста потребительских расходов [3].

Объемы внешней торговли в 2019 г. по сравнению с предыдущим годом сократились на 3,1%. Причем это сокращение обусловлено как падением экспорта товаров на 7,7%, так и ростом импорта на 1,6% [2]. По оценкам падение сальдо внешней торговли (чистого экспорта) обусловило 1,1 п.п. снижения ВВП. Снижение внешнего спроса было связано с укреплением реального эффективного курса рубля на 2,5% и замедлением роста мировой экономики с 3,6 до 2,9% [3].

Динамика реальных располагаемых доходов населения *вновь продемонстрировала стагнацию* (+0,8%) [2]. Несмотря на это, потребление домашних хозяйств выросло на 2,3%, хотя прирост замедлился в сравнении с 2018 г. [3]. Реальные располагаемые доходы населения в сравнении с 2014 г. снизились на 10,0% [4], несмотря на небольшое восстановление в 2018 и 2019 гг. Соответственно потребительские расходы не получают достаточно стимулов для роста. Ускорившийся рост потребительского кредитования в 2018 и 2019 гг. рассматривается экспертами как фактор поддержки потребительских расходов, динамика которых в значительной мере определяет динамику ВВП [3; 5]. Действительно задолженность домашних хозяйств по банковским кредитам за 2019 г. выросла почти на 20,0% в номинальном выражении [6]. В 2018 г. рост задолженности составил 22,0% по сравнению с предыдущим годом. Данный показатель включает в себя не только потребительские кредиты, но, судя по дискуссии М. Орешкина с Э. Набиуллиной в 2019 г., основной прирост обеспечивали именно кредиты на текущее потребление [7].

Следует отметить, что уровень расходов на конечное потребление по итогам 2019 г. так и не достиг уровня 2014 г. По расчетам он составил 98,6% от уровня 2014 г. (в сопоставимых ценах 2016 г.), хотя с 2017 г. отмечается рост расходов на конечное потребление и потребление домашних хозяйств. Из всех составляющих показателя расходов на конечное потребление только расходы на конечное потребление сектора государственного управления показали рост в сравнении с 2014 г. Так, по итогам 2019 г. расходы на конечное потребление сектора государственного управления выросли на 3,7% в сравнении с 2014 г. (в сопоставимых ценах 2016 г.). При этом потребление домашних хозяйств оказалось на 3,1% ниже, чем в 2014 г. [8]. Таким образом, поддержку потребительским расходам в 2017–2019 гг. *в значительной мере обеспечили бюджетные расходы*.

В то же время доходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов росли быстрее инфляции и темпов роста экономики. Рост доходов в реальном выражении составил 5,9% (по ИПЦ). Номинальный объем доходов достиг 39 110,3 млрд руб. (см. табл. 1).

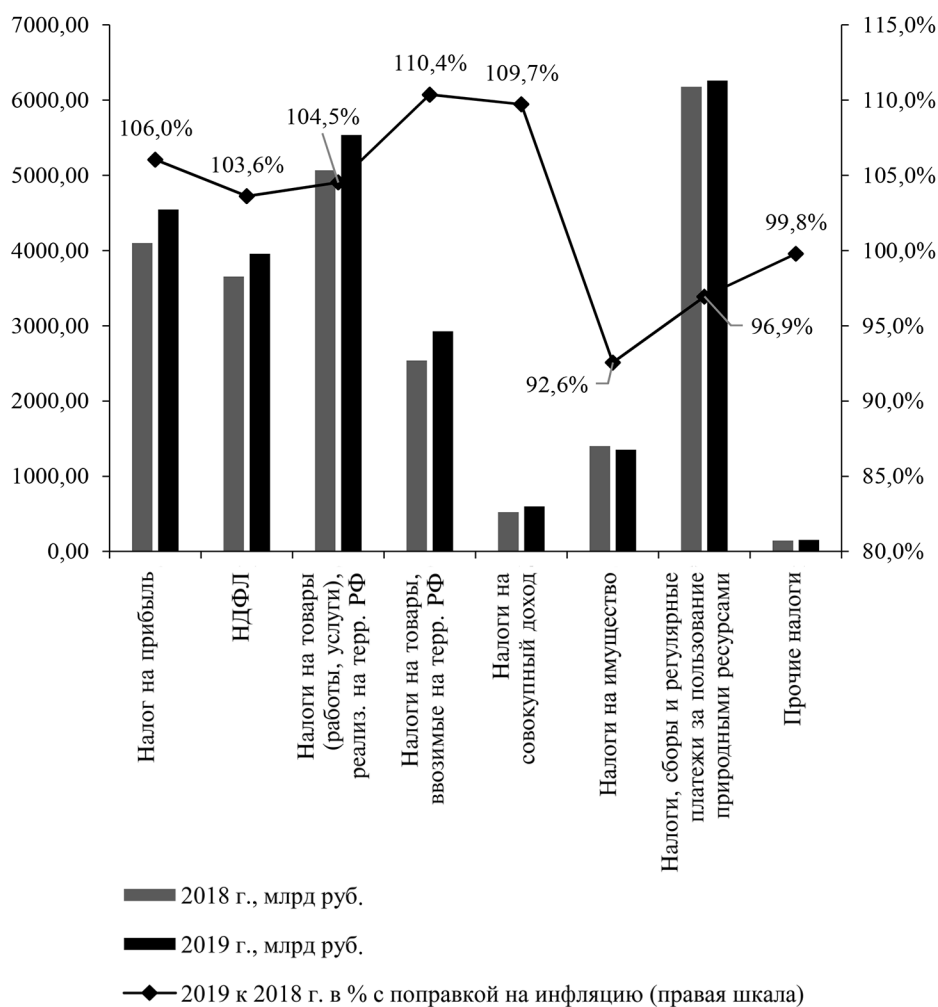
Основной вклад в опережающий рост доходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов внесли налоговые поступления (прирост на 7,3%) и социальные взносы (на 9,6%). Неналоговые и прочие доходы номинально снизились с 6 119,9 млрд руб. в 2018 г. до 5 904,9 млрд руб. в 2019 г. (см. рис. 1).

Т а б л и ц а 1

**Динамика доходов консолидированного бюджета
и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2019 г.**

Статьи	2018, млрд руб.	2019, млрд руб.	Темп роста 2019 г. к 2018 г. (в ценах 2018 г.), %
<i>Доходы – итого</i>	36 916,9	39 110,3	105,9
Налоговые доходы	23 602,0	25 320,9	107,3
Социальные взносы	7 195,1	7 884,5	109,6
Неналоговые и прочие доходы	6 119,9	5 904,9	96,5

Источник: [9; 10].



**Рис. 1. Налоговые доходы консолидированного бюджета
и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2018–2019 гг.**

Источник: [9; 10].

Динамика налоговых доходов характеризовалась неравномерностью. Наибольшие темпы роста наблюдались по тем поступлениям, удельный вес которых в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета незначителен. К ним относятся налоги на товары, ввозимые на территорию РФ (выросли на 10,4%) и налоги на совокупный доход (рост на 9,7%). Поступления по налогу на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию РФ, выросли на 16% в номинальном выражении, что связано с повышением ставки налога до 20%.

Поступления по налогу на прибыль, налогу на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) и налогам на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ, росли, опережая потребительскую инфляцию, но с меньшими темпами, чем выше обозначенные виды налоговых доходов. Суммарный удельный вес налога на прибыль, НДФЛ и налогов на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ, в налоговых доходах консолидированного бюджета превысил 55% в 2019 г. Таким образом, прирост этих налогов обеспечил основной вклад в увеличение поступлений.

Доходы от налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами выросли в номинальном выражении, но этот прирост оказался ниже темпов инфляции. В реальном выражении эти поступления снизились на 3,1%.

Таким образом, опережающий рост доходов от налогов, поступающих в бюджеты субфедерального уровня, и сокращение нефтегазовых доходов федерального бюджета обусловили увеличение доли доходов консолидированных бюджетов РФ в общей сумме поступлений с 29,1% в 2018 г. до 34,7% в 2019 г.

Расходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2019 г. также росли. Номинально расходы выросли почти на 3 трлн руб.: с 33 880,7 млрд руб. в 2018 г. до 36 995,3 млрд руб. в 2019 г. Перерасчет с учетом потребительской инфляции показывает рост на 4,5% (см. табл. 2).

Основной вклад в увеличение расходов по итогам 2019 г. внесла динамика расходов на национальную экономику, здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство. Их удельный вес в расходах составил почти 40% в 2019 г., при этом они обеспечили 80% прироста общей суммы расходов в реальном выражении (3,6 п.п. из 4,5). Нарастание этих расходов обусловлено реализацией национальных проектов и федеральных целевых программ, направленных на стимулирование экономического роста. Уже с 2018 г. наблюдается ускоренное повышение данных расходов. В условиях ухудшения мировой конъюнктуры и внешнеполитической нестабильности, как было показано выше, бюджетные расходы в России становятся важным элементом поддержки совокупного спроса.

Данные *таблицы 2* свидетельствуют о том, что расходы росли, опережая потребительскую инфляцию, по всем направлениям, за исключением расходов на обслуживание государственного и муниципального долга.

Т а б л и ц а 2

**Расходы консолидированного бюджета РФ
и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2019 г.**

Статьи	Млрд руб.	Удельный вес, %	Темп роста 2019 г. к 2018 г. (в ценах 2018 г.), %
Расходы	36 995,3	100,0	104,5
Общегосударственные вопросы	2 335,1	6,3	104,8
Национальная оборона	2 998,9	8,1	101,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 233,6	6,0	101,3
Национальная экономика	5 170,3	14,0	111,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 574,9	4,3	113,8
Охрана окружающей среды	250,3	0,7	161,6
Образование	4 050,7	10,9	105,7
Культура, кинематография	587,9	1,6	106,5
Здравоохранение	3 789,7	10,2	109,4
Социальная политика	12 637,1	34,2	100,8
Физическая культура и спорт	375,4	1,0	108,4
Средства массовой информации	156,1	0,4	109,4
Обслуживание государственного и муниципального долга	835,4	2,3	87,3
<i>Справочно: профицит</i>	<i>2 115,0</i>	—	<i>66,7</i>

Источник: [9; 10].

Результатом исполнения консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов стал профицит в размере 2 115,0 млрд руб., что составляет почти 2,0% от ВВП 2019 г. При этом величина профицита на треть сократилась по сравнению с 2018 г.

Отдельно остановимся на анализе результатов исполнения федерального бюджета, поскольку он, аккумулируя значительную часть доходов, остается основным инструментом реализации бюджетно-налоговой политики.

Номинально доходы федерального бюджета выросли, но незначительно: с 19 454,9 млрд руб. в 2018 г. до 20 187,2 млрд руб. в 2019 г. Прирост доходов оказался меньше потребительской инфляции, таким образом, в реальном выражении отмечается снижение на 0,7%. Причиной является падение цен на нефть сорта *Urals*. Если в 2018 г. средняя цена нефти, используемой для расчета налога на добычу полезных ископаемых (далее — НДС), составила 69,7 долл. США за баррель, то по итогам 2019 г. средняя цена снизилась до 63,9 долл. США за баррель. Незначительное

ослабление курса рубля чуть сгладило ситуацию. Однако по итогам 2019 г. среднее значение налоговой ставки с учетом коэффициента Кц сократилось на 7,9%. Это вызвало *снижение нефтегазовых доходов федерального бюджета*.

Поступления от НДС в виде углеводородного сырья сократились на 4,9% (см. рис. 2). Более чем на 30% сократились доходы в виде вывозных таможенных пошлин на сырую нефть и товары, выработанные из нефти. Также снизились поступления от вывозных пошлин на природный газ.

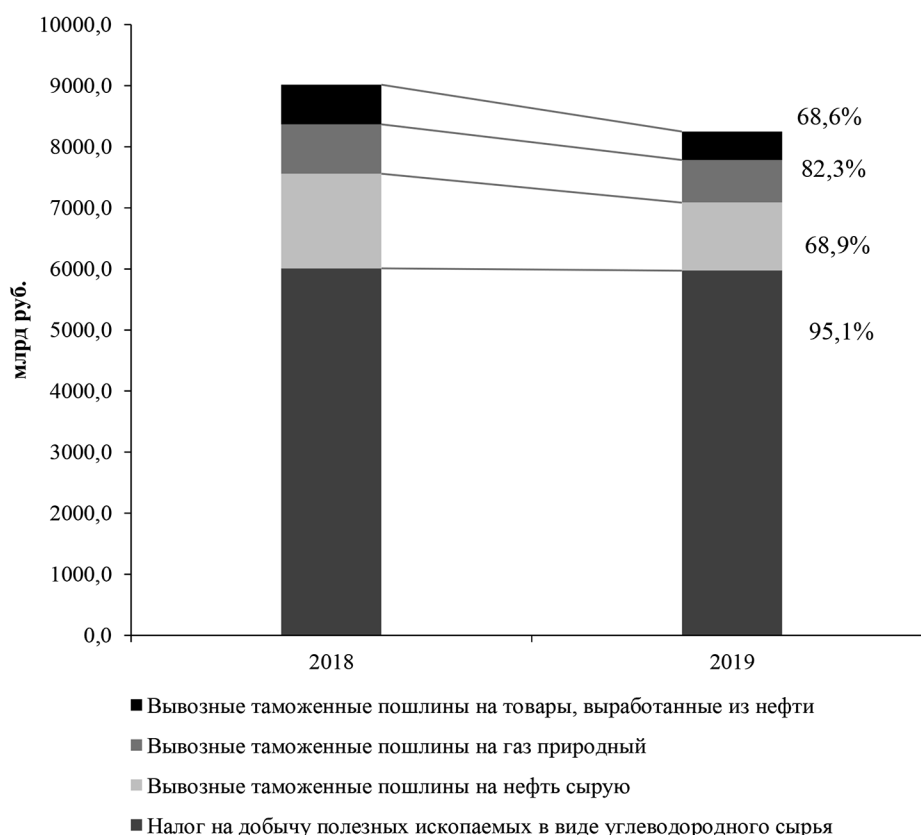


Рис. 2. Структура и динамика нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018 и 2019 гг.

Источник: [9; 10].

Несмотря на снижение нефтегазовых доходов, налоговые доходы федерального бюджета выросли на 2,4% в реальном выражении и по итогам 2019 г. составили 15 167,9 млрд руб. Поступления по налогу на прибыль и налогам на товары, ввозимые на территорию РФ, в реальном выражении выросли соответственно на 13,9% и 10,4%.

Расходы федерального бюджета также выросли, обогнав потребительскую инфляцию на 4,3%. Если по итогам 2018 г. расходы федерального бюджета составили 16 712,9 млрд руб., то в 2019 г. их объем оценивался в 18 213,2 млрд руб. (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Расходы федерального бюджета в 2019 г.

Статьи	Млрд руб.	Удельный вес, %	Темп роста 2019 г. к 2018 г. (в ценах 2018 г.), %
Расходы	18 213,2	100,0%	104,3%
Общегосударственные вопросы	1 363,9	7,5%	103,8%
Национальная оборона	2 997,4	16,5%	101,5%
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 083,2	11,4%	101,1%
Национальная экономика	2 825,5	15,5%	112,6%
Жилищно-коммунальное хозяйство	282,2	1,5%	181,5%
Охрана окружающей среды	197,6	1,1%	163,0%
Образование	826,5	4,5%	109,5%
Культура, кинематография	122,4	0,7%	123,5%
Здравоохранение	713,0	3,9%	127,0%
Социальная политика	4 882,8	26,8%	102,0%
Физическая культура и спорт	81,4	0,4%	121,7%
Средства массовой информации	103,5	0,6%	112,0%
Обслуживание государственного и муниципального долга	730,8	4,0%	86,8%
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ	1 003,1	5,5%	87,6%
<i>Справочно: профицит</i>	<i>1 974,0</i>		<i>68,9%</i>

Источник: [9; 10].

В основном расходы федерального бюджета росли за счет увеличения расходов на национальную экономику, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство и социальную политику. Их удельный вес в общей сумме расходов федерального бюджета составил 47,8% и обеспечил более 90% прироста (3,9 п.п. из 4,3). Причиной существенного увеличения данных расходов, а также расходов на образование, культуру и т.д. *послужила реализация национальных проектов*, утвержденных в 2018 г.

К расходам бюджета, непосредственно связанным с реализацией национальных приоритетов, можно отнести расходы на национальную экономику, образование, здравоохранение и социальную политику. Эти направления позволяют обеспечить экономический рост и социально-экономическое развитие населения. Удельный вес расходов по обозначенным направлениям в расходах федерального бюджета составляет более 50%. В расходах консолидированного бюджета и внебюджетных фондов — почти 70%. Почти 55% расходов консолидиро-

ванного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на национальную экономику приходится на федеральный бюджет. Также федеральный бюджет покрывает около 40% расходов на социальную политику и почти 40% на образование и здравоохранение (суммарно). В общей сумме на расходы федерального бюджета по обозначенным направлениям приходится более 36% расходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Данный факт позволяет заключить, что средства федерального бюджета во многом определяют реализацию бюджетно-налоговой политики.

Сокращение расходов федерального бюджета как в реальном, так и в номинальном выражении произошло только по статьям «Обслуживание государственного и муниципального долга» и «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ».

По итогам 2019 г. федеральный бюджет также был сведен с профицитом в размере 1 974,0 млрд руб. (1,8% от ВВП). В течение 2019 г. Министерство финансов РФ производило покупки иностранной валюты в рамках выполнения бюджетного правила. Объем фонда национально-го благосостояния за 2019 г. увеличился с 58,1 до 125,6 млрд долл. США и составил 6,9% от ВВП.

На начало 2020 г., несмотря на замедление экономического роста, состояние системы общественных финансов позволяло не только выполнять взятые правительством обязательства, но и формировать резервы. Параллельно Центральный банк РФ смягчал денежно-кредитную политику, последовательно снижая ключевую ставку процента. Условия, сформированные денежно-кредитной политикой, можно было считать благоприятными для стимулирования инвестиций и экономического роста. В свою очередь, финансирование программ в рамках реализации национальных приоритетов поддерживало совокупный спрос на фоне постепенного роста налоговой нагрузки на частный бизнес.

Кризис 2020 г. и его предполагаемые последствия для бюджетной системы

Оценить масштабы социально-экономических потерь в условиях реализации мер по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции пока сложно. Имеющаяся на настоящий момент статистика еще не учитывает последствий введенных в конце марта ограничений на торговлю и предоставление широкого спектра услуг.

Так, по данным Федеральной службы государственной статистики, в марте 2020 г. промышленное производство выросло на 0,3% в сравнении с аналогичным периодом предыдущего года. Безработица в марте 2020 г. составила лишь 4,7%, что соответствует значению в марте предыдущего года [11]. Однако прогнозы по динамике российской экономики в 2020 г. и на период 2021–2022 гг. кардинально пересмотрены. Банк России 24 апреля 2020 г. принял решение о снижении ключевой ставки до 5,5% и опубликовал результаты пересмотренного прогноза по экономическому росту. Согласно оценке Банка России, в 2020 г. ВВП может сократиться на 4–6%. В 2021 г. ожидается восстановитель-

ный рост российской экономики на 2,8–4,8% и на 1,5–3,5% в 2022 г. Базовый прогноз Банка России учитывает, что средняя цена нефти марки *Urals* составит 27 долл. США за баррель в 2020 г., а в 2021–2022 гг. — 35 и 45 долл. США за баррель соответственно [12].

Базовый сценарий прогноза Всемирного банка предполагает, что ВВП России сократится на 1,0% в 2020 г. А в 2021 и 2022 гг. произойдет восстановительный рост в 1,6 и 1,8% соответственно. Специалисты Всемирного банка также рассчитывают на эффект от повышения цен на нефть в последующие годы [13]. Прогноз рейтингового агентства *Standard & Poor's* оценивает падение российского ВВП в 2020 г. на 4,8%. Однако аналитики агентства также предполагают и более активное восстановление российской экономики — на 4,5 и 3,3% в 2021 и 2022 гг. соответственно [14]. Сокращение ВВП России на 5,5% прогнозирует Международный валютный фонд. Другое рейтинговое агентство — *Fitch* — оценивает падение в 3,3% [14].

В условиях спада деловой активности, падения доходов и выпуска будут снижаться налоговые доходы бюджетов. Наиболее вероятно, что итогом 2020 г. станет дефицит консолидированного бюджета РФ и государственных внебюджетных фондов. В 2020 г. наибольшие риски примет на себя федеральный бюджет, который всегда сталкивается с более резкими колебаниями доходных поступлений, вызванных изменениями цен на нефть сорта *Urals*. Снижение цен в феврале и последующее обвальное падение нефтяных котировок в марте и апреле 2020 г. обусловило сокращение экспортных пошлин, расчетных ставок НДС и, как следствие, резкое сокращение нефтегазовых доходов федерального бюджета.

По данным Федерального казначейства, на 1 апреля 2020 г. доходы федерального бюджета составили 4 730,4 млрд руб., в т.ч. нефтегазовые доходы бюджета — 1 787,9 млрд руб. По итогам I квартала 2019 г. объем нефтегазовых доходов составлял 2 027,6 млрд руб. Таким образом, нефтегазовые доходы уже сократились на 12% относительно аналогичного периода предыдущего года. Общая сумма доходов за I квартал 2020 г. не только не сократилась, но и *незначительно выросла* (на 0,3%).

С учетом временных лагов между начислением и уплатой обязательных платежей следует ожидать дальнейшего сокращения нефтегазовых доходов федерального бюджета. Так, в марте ставка НДС в отношении нефти, рассчитанная с учетом коэффициента Кц составила лишь 3 601,3 руб. за тонну. Это на 65% меньше в сравнении с январским значением в 10 239,6 руб. за тонну [15].

Резкое падение цены нефти с учетом действующего бюджетного правила означает, что выпадающие нефтегазовые доходы федерального бюджета начинают компенсироваться за счет средств Фонда национального благосостояния. По данным Министерства финансов, при цене 27,4 долл. США за баррель объем недополученных нефтегазовых доходов федерального бюджета составит 1,7 млрд долл. США в месяц, а при снижении цены нефти до 12,4 долл. США за баррель — 3,8 млрд долл. США в месяц. На 1 марта 2020 г. объем средств Фонда национального благосостояния и средств на счете по учету дополнительных нефтегазовых

доходов составили более 10,1 трлн руб. (150,1 млрд долл. США) или 9,2% ВВП [16].

Уже с 11 марта 2020 г. Банк России проводит продажу валюты со счетов федерального бюджета. По состоянию на 24 апреля 2020 г. всего было продано валюты на общую сумму 419,8 млрд руб., или около 5,6 млрд долл. США (по среднему курсу за период). Руководствуясь оценками Министерства финансов относительно объема недополученных доходов федерального бюджета [16], можно сказать, что этих средств должно хватить с избытком. В то же время продажа валюты в рамках бюджетного правила (а точнее — *под прикрытием бюджетного правила*, поскольку, как уже можно наблюдать, объемы продажи валюты превысили расчетные нормативы Министерства финансов) позволяет удерживать динамику курса рубля от избыточной волатильности, неизбежной в условиях лихорадки на сырьевых рынках. Относительная стабильность рубля в текущих условиях временно служит защитой от всплеска инфляции и не препятствует снижению налоговой нагрузки на экспортеров углеводородного сырья и товаров, выработанных из нефти. Хотя, безусловно, ухудшает состояние федерального бюджета, который, как правило, получает некоторую компенсацию нефтегазовых доходов в случае одновременного падения цен на нефть и обесценения рубля.

При планировании бюджета на период 2020 г. *ни один из прогнозов* не мог предположить столь кардинального изменения сценарных условий. В этой связи оценить масштабы потерь федерального бюджета и всей бюджетной системы в целом сейчас затруднительно.

На *рисунке 3* представлен расчет показателя чувствительности изменения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Он рассчитан как отношение прироста доходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов (с поправкой на ИПЦ) к темпам роста ВВП. Таким образом, показатель чувствительности оценивает, на сколько процентов изменяются доходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в реальном выражении в расчете на прирост ВВП на 1 п.п.

Как следует из *рисунка 3*, показатель чувствительности характеризуется заметным разбросом значений в зависимости от года. Вместе с тем можно заметить возрастание чувствительности доходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов с 2015 г. Даже в 2009 г., когда наблюдалось наибольшее падение ВВП за рассматриваемый период, сокращение доходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в реальном выражении составило чуть менее 3% на каждый процентный пункт снижения экономического роста. В 2015–2018 гг. показатель чувствительности составлял от 5,2 до 7,3. Таким образом, даже незначительные колебания в динамике экономического роста *отражались сильными изменениями в приросте доходов* консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

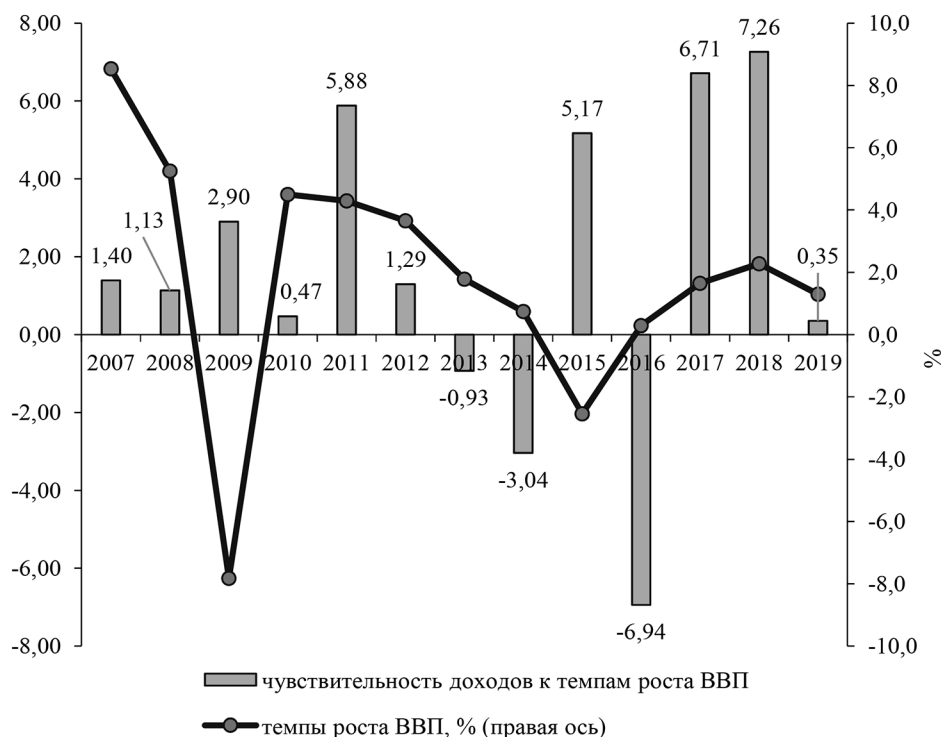


Рис. 3. Показатель чувствительности изменения доходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов к темпам экономического роста в 2007–2019 гг.

Источник: [8; 9].

В 2013–2014 гг. и в 2016 г. на фоне роста ВВП (хоть и незначительного) поступления в бюджетную систему РФ сокращались в реальном выражении. Можно сказать, что доходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов имеют как опережающую проциклическую компоненту, так и запаздывающую: в преддверии падения ВВП доходы уже начинают сокращаться в реальном выражении, а в период восстановления роста все еще продолжают снижаться. В отношении 2014 г. данное утверждение сомнительно, поскольку в этот период наблюдалось ускорение потребительской инфляции, спровоцированной резким обесценением рубля. Однако в 2019 г. можно наблюдать аналогичный эффект. На фоне замедления экономического роста динамика доходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов резко замедлилась. Показатель чувствительности с 7,3 упал до 0,5.

Вероятно, что в 2020 г. вновь можно будет наблюдать резкое увеличение чувствительности доходных поступлений к динамике выпуска, т.е. следует ожидать, что на каждый процентный пункт снижения ВВП бюджетная система РФ потеряет 5–7% доходных поступлений в реальном выражении. Таким образом, если ожидать падения ВВП в пределах от 1,0 до 5,0%, доходы консолидированного бюджета РФ

и бюджетов государственных внебюджетных фондов *могут сократиться до 25–35%* в реальном выражении.

Представляется, что столь высокая чувствительность доходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов к динамике выпуска в основном определяется высокой волатильностью доходов федерального бюджета. Динамика ВВП России тесно связана с колебаниями цен на нефть, от которых в значительной степени зависит состояние доходной части федерального бюджета.

Вместе с тем, выпадающие доходы федерального бюджета будут компенсированы средствами Фонда национального благосостояния, а бюджеты субъектов РФ, теряя поступления в связи со спадом деловой активности, вынуждены рассчитывать в основном на трансферты федерального бюджета. На настоящий момент нет оснований считать, что средства федерального бюджета будут использованы также и для компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов РФ.

* * *

Итоги 2019 г. для бюджетной системы *были весьма благополучными*, несмотря на очевидное замедление деловой активности и скромные темпы роста ВВП. Политика применения нового бюджетного правила позволила обеспечить накопление значительных объемов средств Фонда национального благосостояния.

События текущего года способствовали одновременной реализации внешних и внутренних шоков. Шок, связанный с резким падением цен на нефть, практически моментально затронул бюджетную систему. Внешний шок, обусловленный распространением новой коронавирусной инфекции, стал причиной внутреннего шока – принятия экстренных мер по ограничению социальной жизни населения. Последствия от данного события еще не проявили себя в полной мере.

Текущий кризис затрагивает как спрос, так и производство многих видов продукции. Таким образом, экономика подвергается *двойному сжатию*: и со стороны совокупного спроса, и со стороны совокупного предложения. В этих условиях критически важным фактором становится экономическая политика. Известно, что эффективность бюджетно-налоговой политики повышается в периоды рецессии [17]. С учетом того, что в последние годы основным фактором поддержки внутреннего спроса и экономического роста оставались бюджетные расходы, очевидно, что именно прямые меры государственной поддержки позволят сгладить негативные эффекты текущего кризиса.

Меры в части отсрочки налоговых платежей нельзя считать достаточными. Более того, стимулирующее воздействие на ВВП может оказывать снижение налоговой нагрузки (а не ее смещение на 3–6 месяцев). При этом отмечается, что чувствительность экономического роста к снижению налоговой нагрузки в России невелика [17], поэтому оно должно быть весьма значительным, чтобы оказать необходимый эффект. Однако налоговая нагрузка на нефтегазовый сектор в последние годы начала повышаться, а изменения, внесенные в законодательство о на-

логах и сборах РФ и вступившие в действие в 2020 г. (до принятия мер по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции), не предполагали ее снижения.

В этой связи факторами поддержки российской экономики в 2020 г. должны стать прямые меры государственной поддержки пострадавших отраслей и мягкая денежно-кредитная политика Банка России.

Список литературы

1. Пояснительная записка к проекту Закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312362/7d9676d243baca6b6fc97edcab42f05bf0e54532/
2. Информация о социально-экономическом положении России // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/oper-12-2019.pdf>
3. Бюллетень «Комментарии о Государстве и Бизнесе» № 259, 12.02.2020 // Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ. URL: <https://dcenter.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/341486040>
4. Букина И.С. Бюджетно-налоговая политика России и возможности устойчивого роста // Федерализм. 2019. № 3 (95). С. 5–16.
5. Широков А.А., Гусев М.С. О первой оценке ВВП за 2019 г.: Аналитическая записка // ИНП РАН. URL: <https://ecfor.ru/publication/o-pervoj-otsenke-vvp-za-2019-g>
6. Показатель долга нефинансового сектора и домашних хозяйств по банковским кредитам и выпущенным долговыми ценными бумагам // Центральный Банк РФ. URL: <https://www.cbr.ru/statistics>
7. Орешкин не согласился с ЦБ о роли потребкредитования в росте ВВП // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20190628/1556025399.html>
8. Национальные счета // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/accounts>
9. Исполнение бюджетов // Федеральное казначейство. URL: <https://www.goskazna.ru>
10. Индексы потребительских цен на товары и услуги // ЕМИСС: Официальные статистические показатели. URL: <https://fedstat.ru/indicator/31074>
11. Оперативная информация // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/accounts>
12. Банк России принял решение снизить ключевую ставку на 50 б.п., до 5,50% годовых // Официальный сайт Банка России. URL: http://cbr.ru/press/pr/?file=24042020_133000Key.htm
13. Europe and Central Asia Economic Update, Spring 2020: Fighting COVID-19 // International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33476>
14. S&P прогнозировало сокращение российского ВВП на 4,8% в 2020 году // Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/business/705953>
15. Данные, применяемые для расчета налога на добычу полезных ископаемых в отношении нефти и газового конденсата // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/7878e6986f9548d0256bdbb0a819ee666be93965/
16. О механизме бюджетного правила при снижении цен на нефть ниже базового уровня // Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36986-informatsionnoe-soobshchenie

17. Власов С.А., Дерюгина Е.Б. Фискальные мультипликаторы в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. № 2 (38). С. 104–119.

BUDGETARY-TAX POLICY IN 2019 AND UNDER CRISIS IN 2020

Favorable conditions for 2018 and 2019 allowed to create significant reserves due to oil and gas revenues. At the same time, the nature of fiscal policy turned from restriction to a stimulating one. The implementation of national projects and the growth of budget expenditures provided a significant contribution to the GDP growth rate while consumer and investment demand slowing down. In the conditions of the 2020 crisis, the accumulated reserves make it possible to compensate for the shortfall in federal budget revenues, but the consequences for the budgets of the constituent entities of the Russian Federation may be more serious, despite the lower sensitivity to shocks from oil prices. The increase in the sensitivity of revenue to GDP dynamics, noted in recent years, suggests that the consequences of the current crisis for the budget system of the Russian Federation may be significantly worse than in 2009.

Keywords: business cycle, coronavirus infection, fiscal policy, oil prices, region, tax burden

JEL: E32, H21, H61

Дата поступления — 26.04.2020 г.

БУКИНА Ирина Сергеевна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский пр-т, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: bis.email@gmail.com

BUKINA Irina S.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: bis.email@gmail.com

Для цитирования:

Букина И. Бюджетно-налоговая политика в 2019 г. и в условиях кризиса 2020 г. // Федерализм. 2020. № 2. С. 132–145.

Ирина КАРАБАЕВА

КРИТЕРИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ДЛЯ РОССИИ И РЕГИОНОВ В НОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ

В условиях обострения экономических и социальных проблем в постпандемической России задача определения критериев экономической безопасности для страны и ее регионов приобретает сегодня особое значение. Российская практика управления уже имеет определенный опыт применения критериев экономической безопасности на национальном уровне с 1996 г. до 2007 г. Отмена мониторинга показателей экономической безопасности стала серьезной управленческой ошибкой – правительство лишилось возможности объективного контроля защищенности российской экономики от внутренних и внешних угроз. Попытка восстановления системы мониторинга фактического и прогнозного уровня экономической безопасности по важнейшим показателям была предпринята Минэкономразвития РФ в 2019 г. Однако сегодня ситуация изменилась. Мы наблюдаем объективные условия корректировки критериев экономической безопасности – в формировании целевых и предельно допустимых ее значений все более важное место занимает социальный фактор. В статье предлагается авторское видение развития концепции национальной социально-экономической безопасности, обозначены подходы к формированию единой системы оценочных критериев социально-экономической безопасности на федеральном и субфедеральном уровнях, а также к разработке необходимых в этих условиях управленческих реформ.

Ключевые слова: государственное управление, критерии предельно допустимых значений, критерии целевые, оценка, план, прогноз, регион, социально-экономическая безопасность, экономическая безопасность

JEL: H56, H77, R58

Национальная экономическая безопасность в современных условиях является базовым фактором существования любого суверенного государства, также как и решение проблем ее обеспечения на федеральном и региональном уровнях является базовым для субъектов государственного управления. Указом Президента РФ от 13.05.2017 г. № 208 была утверждена Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, в рамках которой обосновывается определение экономической безопасности как состояние защищенности

национальной экономики от внешних и внутренних угроз, обеспечивающее экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов России. Однако сегодня многое изменилось и продолжает стремительно меняться.

Почему меняются критерии экономической безопасности

Начнем с того, что характер и перечень вызовов и угроз национальной экономической безопасности *объективно меняется* в соответствии с изменением экономической и социальной ситуации как извне, так и внутри нашей страны. В условиях быстро трансформирующихся приоритетов общественной жизни мы наблюдаем абсолютно новое явление: возрастающее значение социальных интересов общества в ликвидации угроз жизни и здоровью населения по отношению к обеспечению экономического роста и увеличению объемов прибыли. В условиях пандемического кризиса на наших глазах происходит активный процесс переориентации максимально возможного объема финансовых и производственных ресурсов с экономических на социальные цели. Впервые *практически всеми странами* социальный фактор воспринимается не как некое дополнение к обеспечению национальной экономической безопасности, а как ее неотъемлемая и приоритетная составляющая.

Мировыми общественными авторитетами, государственными лидерами и бизнес-сообществом со всей очевидностью осознается и широко обсуждается противостояние экономических и социальных интересов в рамках категории «национальная экономическая безопасность» и искиваются возможности для снятия этих противоречий. Правящими субъектами и гражданами различных стран практически вне зависимости от их имущественного статуса сегодня осознается приоритет социально-экономической безопасности перед безопасностью экономической. Осознается приоритет сохранения жизни и здоровья основных масс населения перед ростом благосостояния, приоритет снятия эпидемиологических и экологических рисков перед расширением производства, ростом занятости и бесконтрольным увеличением объемов потребления товаров и услуг.

Явление национальной экономической безопасности в настоящее время непосредственно на наших глазах вытесняется явлением *национальной социально-экономической безопасности*. Это явление существенно шире и объемней, чем процесс стабильного и устойчивого развития национальной экономики. Базовым его условием становится включение в качестве неотъемлемой и приоритетной составляющей социального фактора.

В условиях пандемической и постпандемической ситуации со всей очевидностью происходит корректировка сразу нескольких серьезных принципов национальной безопасности, воспринимаемая как необходимая и неизбежная.

Во-первых, это нарушение единства экономического пространства страны: мы наблюдаем процессы самоизоляции крупных

территориальных образований; существенное сокращение миграционных процессов на внутреннем рынке трудовых ресурсов, транспортных услуг; ограничения инфраструктурных связей и пр.

Во-вторых, органы государственного управления принимают меры, существенно ограничивающие условия для реализации стратегических национальных приоритетов. Последовательное обеспечение роста доходов населения, выход на прорывные темпы экономического роста в приоритетных сферах экономики, реализация программы повышения качества жизни населения, поощрение и развитие предпринимательской инициативы существенно нивелированы из-за необходимости переориентации финансовых ресурсов на первоочередные задачи развития и реструктуризации системы здравоохранения в условиях пандемии и ликвидации ее последствий.

В-третьих, резкое нарушение международного торгового баланса, необходимость пересмотра внешних торговых, производственных, социально-политических контактов неизбежно формируют новый комплекс значительных внешних угроз с возникновением неизбежных финансовых затрат на их парирование.

И это только успевшие достаточно четко сформироваться направления новых угроз и рисков внутри и вовне. Наконец, очевидно, что в данных условиях особое значение приобретает задача формирования системы показателей оценки экономической безопасности с учетом вновь складывающихся социальных и экономических условий не только на *федеральном, но и на субфедеральном (региональном) уровнях*. Очевидно также, что экономическая безопасность субъекта Российской Федерации в значительной степени зависит от национальной безопасности страны в целом, поскольку субъекты РФ являются неотъемлемыми социально-экономическими образованиями единой системы государственной экономики и, следовательно, должны рассматриваться как часть экономической системы России и социума.

В то же время очевидно, что оценка уровня социальных и экономических угроз для различных территориальных образований будет существенно дифференцироваться в зависимости от производственной структуры, природных условий, транспортной доступности, национальных особенностей специализации системы образования, этнических традиций и иных факторов, влияющих на адаптивность восприятия экономической и социальной безопасности для данного конкретного региона.

Следует отметить, что согласно ст. 71 Конституции РФ, вопросы безопасности находятся в ведении Российской Федерации. При этом обозначенные в действующей редакции Стратегии критерии позволяют характеризовать уровень экономической безопасности исключительно на федеральном уровне (сальдо торгового баланса, объем государственного долга, объем иностранных инвестиций, объем золотовалютных резервов и пр.) В настоящее время не сформирована система показателей и необходимых критериев для характеристики уровня экономической и социальной безопасности отдельных субъектов Федерации. Но в условиях возрастания вариативности обеспечения

экономического благосостояния и удовлетворения социальных интересов населения различных территориальных образований *объективно формируется необходимость выработки стратегических показателей безопасности регионального уровня.*

***Ретроспектива применения критериев экономической безопасности
в отечественной системе управления***

Нелишне вспомнить, что в российской управленческой практике существует достаточно результативный опыт применения критериев экономической безопасности. В конце 1990-х гг. и в нулевые годы XXI в. они сослужили верную службу для отслеживания государством уровня экономической безопасности страны. В 1996 г. был принят первый государственный документ, посвященный проблемам национальной экономической безопасности — Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (основные положения)¹. Эта стратегия разрабатывалась в аппарате Совета безопасности РФ при активном участии академика Л.И. Абалкина, проф. В.К. Сенчагова и других сотрудников Института экономики РАН. Важной теоретической позицией этой стратегии стало положение о приоритете обеспечения экономической безопасности при решении задач, стоящих перед страной как на различных структурных уровнях развития национальной экономики, так и на международных направлениях хозяйственной деятельности [1].

Также впервые в базовом разделе данной стратегии была представлена характеристика важнейших угроз экономической безопасности: криминализация общества, применение методов недобросовестной конкуренции, увеличение имущественной дифференциации населения и повышение уровня бедности, деформирование структуры российской экономики, возрастание неравномерности социально-экономического развития регионов. Нельзя не заметить, что эти угрозы актуальны и сегодня.

В основных положениях государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации были впервые обоснованы критерии состояния национальной экономики, отвечающие требованиям эффективного развития: способность экономики функционировать в режиме расширенного воспроизводства, сохранение единого экономического пространства, обеспечение необходимого государственного регулирования экономических процессов, приемлемый уровень жизни населения, устойчивость финансовой системы, рациональная структура внешней торговли, поддержание научного потенциала страны, создание условий, исключающих криминализацию общества [2; 3]. В тексте данного документа впервые были сформулированы и теоретически обоснованы также и базовые критерии, характеризующие безопасное состояние российской экономики, необходимое для ее поступатель-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)».

ного развития. Критерии, которые, к сожалению, так и не были достигнуты.

Важным составляющим элементом Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации стало формирование системы индикаторов и механизмов экономической политики, направленной на обеспечение экономической безопасности. Здесь особое место заняло обеспечение мониторинга факторов, определяющих угрозы экономической безопасности, выражающееся в применении нормативных и пороговых (предельных) значений экономической безопасности по ее основным критериям.

Практически в течение десятилетия применялся порядок разработки Министерством экономического развития РФ в составе Прогнозов социально-экономического развития специального раздела по экономической безопасности, в котором осуществлялось сопоставление прогнозных показателей национальной безопасности по важнейшим параметрам с их пороговыми значениями. Также было реализовано решение о создании в ряде министерств и ведомств административных подразделений, специально занимающихся проблемами экономической безопасности.

Реализация положений Указа Президента Российской Федерации № 608 от 29 апреля 1996 г. «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации» была рассчитана 5–7-летний период, но продолжалась существенно дольше. Она была завершена к 2007 г. с характеристикой экономически успешной и обеспечившей снятие остроты проблемы экономической безопасности.

Как мы знаем, следующий вариант Стратегии экономической безопасности был разработан и принят уже в 2017 г. и показал себя как требующий существенной доработки дискуссионный документ². Сегодня уже и в экономической науке, и во властных структурах прекрасно осознается необходимость корректировки действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации на основе определения современных национальных приоритетов экономического и социального развития.

Следует отметить, что в раздел IV Стратегии «Оценка состояния экономической безопасности» включен перечень основных показателей экономической безопасности, но без разделения данных показателей на целевые и критические, что стало очевидным шагом назад по сравнению с положениями стратегии 1996 г. Тем самым *была утрачена возможность оценки рисков и угроз развития экономической и социально-политической ситуации в динамике, а также прогнозирования реальных направлений формирования ситуации защищенности экономических и социальных интересов отечественных предпринимательских и общественных институтов.*

² Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2902.

***Минэкономразвития разработал критерии
экономической безопасности. Что не так?***

В апреле 2019 г. Минэкономразвития Российской Федерации разработало и обнародовало в интернете проект распоряжения министерства, которым утверждаются паспорта целевых и предельно-допустимых значений (далее – ПДЗ) показателей экономической безопасности в рамках раздела IV Стратегии 2017 г. «Оценка состояния экономической безопасности».

Минэкономразвития разработало паспорта ПДЗ в двух вариантах показателей – целостных и критических. Такой подход призван усилить и расширить аналитические функции Стратегии. Однако в обнародованном Минэкономразвития перечне критериев *не уточняется сущность этих двух вариантов показателей*. Но, судя по количественным параметрам целевых и ПДЗ, явно видно, что это показатели, достижение которых обеспечивает выполнение заданий на период до 2024 г., содержащихся в Послании Президента Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. и его Указе № 204. Таким образом, выполнение заданий, содержащихся в этих документах, приравнивается к достижению устойчивой и безусловной экономической безопасности страны. Напомним, что разработанная Минэкономразвития система критериев оценки пока не утверждена, но само появление и обнародование данного документа заслуживает пристального внимания.

В Стратегии перечислены 40 показателей состояния экономической безопасности страны, начиная от темпов роста ВВП и инфляции, заканчивая уровнем бедности и уровнем преступности в сфере экономики. Минэкономразвития разработало по каждому показателю соответствующий паспорт, в котором определило прогнозно-целевое значение для конкретного показателя, а также предельно допустимое или критическое его значение, которое должно сигнализировать о необходимости анализа сложившейся ситуации и принятия мер по изменению параметров экономической политики.

В частности, в проекте документа представлены следующие критерии оценки³:

1. По росту ВВП целевым показателем является 4% в год, а критическим – 1,5%.

2. Размер подушевого ВВП определен в целевом значении не менее 30 тыс. долл. (по паритету покупательной способности), или 75% от средней величины ЕС к 2030 г. Критический размер – 20 тыс. долл.

3. Доля российской экономики в мировом ВВП в целевом сценарии определена как 3,5%. Критическое значение – 2,5%.

4. Динамика промышленного производства и производительность труда в прогнозно-целевом сценарии определена как рост на 6,5% в год, критическое значение – нулевой рост.

³ Минэкономразвития определило критичные для безопасности РФ макропоказатели / Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/business/656619>

5. Целевой показатель по инвестициям в основной капитал определен как их доля в ВВП к 2030 г. на уровне 25%. Критическое значение — 16% от ВВП.

6. Целевая инфляция прописана как 4% в год, а критический уровень определен как 13%, или рост на 5 п.п. относительно уровня годовой инфляции в соответствующем месяце прошлого года.

7. Внутренний госдолг РФ в качестве прогнозно-целевого значения установлен в размере до 5% ВВП. Предельно допустимое значение определено как 38% ВВП.

8. Внешний долг РФ в качестве прогнозно-целевого значения определен как 30% от ВВП, в т.ч. государственный внешний долг — 2,5% ВВП. Критическое значение определено как 50% ВВП для всего внешнего долга РФ и 10% ВВП для государственного внешнего долга.

9. Целевое значение для чистого вывоза капитала определено как 0% (от объема экспорта товаров и услуг), критическое — 25%.

10. Дефицит федерального бюджета в целевом варианте определен как 0% от ВВП и нефтегазовый дефицит — 4,5% ВВП. Предельно допустимый уровень дефицита федерального бюджета установлен как 2,1% ВВП, а для нефтегазового дефицита — 7,7% ВВП.

11. Отношение золотовалютных резервов к импорту товаров и услуг в целевом значении определено в размере 22 месяцев, в критическом — 3 месяцев.

12. Рост экспорта и импорта в целевом сценарии определен на уровне 6% в год, критическое значение — рост на 2% в год.

13. Целевое значение сальдо торгового баланса определено как 8% от внешнеторгового оборота. Критическое значение — 2%.

14. Целевой показатель уровня бедности определен как 9%. Предельно допустимый — 29%.

15. Целевое значение роста розничной торговли равняется 3,5% в год, критическое — нулевой рост.

16. Децильный коэффициент (соотношение доходов 10% наиболее и наименее обеспеченного населения) в целевом сценарии — 10 раз. Критическое значение установлено на уровне 17 раз.

17. Целевое значение уровня преступности в сфере экономики составляет 5 инцидентов (на 10 тыс. чел. трудоспособного возраста). Критическое значение — 20 инцидентов.

В соответствии с Прогнозом социально-экономического развития РФ на 2020 г. и на плановый период 2021–2022 гг., а также на период до 2024 г., разработанным Минэкономразвития в трех вариантах — базовом, целевом и консервативном, — критерии экономической безопасности выглядят соответствующими прогнозируемой ситуации. В самом прогнозе *не очень четко сказано*, какой из этих вариантов взят за основу, ясно только, что не консервативный. Но здесь следует учесть, что разница существует только по показателям 2020 г. Мы же для сравнения с количественными параметрами ПДЗ возьмем целевой вариант, т.к. в трактовке ПДЗ также присутствуют целевые показатели. Это сравнение представлено в *таблице 1*.

Т а б л и ц а 1

**Сравнение важнейших данных целевых показателей Прогноза
социально-экономического развития на 2020–2022 гг.
и на период до 2024 г. с критериями оценки экономической безопасности,
разработанными Минэкономразвития РФ**

Показатели	2019 г. оценка	2020 г. прогноз	2022 г. прогноз	2024 г. прогноз	Критерии* экономической безопасности целевые/ПДЗ
Прирост ВВП, % в год	1,3	2,0	3,2	3,3	4/1,5
Размер подушевого ВВП, тыс. долл.	7,4	7,8	8,8	10,0	30/20
Производительность труда, прирост, % в год	1,9	2,0	2,6	2,6	6,5/0
Доля инвестиций в основной капитал, % к ВВП	21,6	22,5	23,5	25,0	25/16
Инфляция, %	3,8	3,8	4,0	4,0	4/13
Дефицит бюджета, % к ВВП	0	0	0	—	0/2,1
Прирост экспорта и импорта, %	17,3	4,7	5,4	7,2	6/2,0
Сальдо торгового баланса, % к внешнеторговому обороту	24,3	23,9	21,1	19,3	8/2
Снижение уровня бедности, % от всего населения	12,5	11,1	9,3	6,6	9/29
Прирост розничного товарооборота, % в год	1,3	1,1	2,5	2,7	3,5/0

Источник: рассчитано по авторской методике с использованием [4; 5].

* В шестом столбце представлено соотношение целевых и предельно допустимых значений критериев экономической безопасности.

Как мы видим ситуация соответствия и отчетных, и прогнозируемых показателей развития национальной экономики критериям оценки экономической безопасности зимой 2019–2020 гг. выглядела вполне пристойно, исключая два важнейших из них — прирост ВВП и размер ВВП на душу населения, характеризующих нерешаемую в течение последних лет проблему стагнационного роста российской экономики.

Изменение критериев экономической безопасности в новой реальности неизбежно

Последние месяцы развития пандемической и постпандемической ситуации в России и в мире *многое изменили* и в количественном, и в качественном восприятии показателей экономической безопасности. Стало очевидным несовершенство сложившейся экономической стратегии развития в нашей стране и неустойчивость ситуации экономической безопасности на макро- и мезоуровнях. Рельефно обозначилось противоречие экономических и социальных интересов в обществе. Возникла проблема объективной необходимости минимизации прибыльности предпринимательской деятельности и возрастания расходов

социальной сферы. Сформировались новые задачи функционирования институтов государственного управления и т.д., и т.п.

В значительной мере характеристику происходящих изменений мы можем увидеть при сопоставлении параметров макропрогноза до 2023 г., представленного Минэкономразвития Правительству РФ в мае 2020 г., с разработанными этим же ведомством критериями оценки экономической безопасности (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Сравнение параметров макропрогноза развития России до 2023 гг. (01.05.2020 г.) с критериями оценки экономической безопасности (01.04.2019 г.), разработанными Минэкономразвития РФ

Показатели	2019	2020*	2021	2022	2023
<i>Реальный сектор</i>					
ВВП, % год к году	1,3	−5/+ 4,0	2,8	3	3,1
млрд руб.	110046	103346	111606	121118	130373
Инфляция на конец года, % год к году	3	4/ 4	4	4	4
Промышленное производство, % год к году	2,3	−5,4/ 6,5	3,3	3,3	3,4
Инвестиции в основной капитал, % год к году	1,7	−12/ 16	4,9	5,6	5,7
Доля инвестиций в ВВП, %	20,6	20,1/ 25	20,7	21,1	21,7
<i>Потребительский спрос</i>					
Оборот розничной торговли, % год к году	1,9	−5,2/ 3,5	4	3,2	2,8
Объемы платных услуг населению, % год к году	−0,9	−10	5,6	3,3	3
<i>Рынок труда</i>					
Реальная заработная плата, % год к году	2,9	−3,9/ 4,0	3,1	2	2,5
Реальные располагаемые денежные доходы населения, % год к году	1	−3,8/ 4,0	2,8	2	2,6
Численность занятых, млн чел.	71,9	71,1	71,7	72,3	72,9
Безработица, %	4,6	5,7/ 5,1	5,4	4,9	4,7
<i>Платежный баланс</i>					
Экспорт товаров, млрд долл.	419	268	301	360	400
Импорт товаров, млрд долл.	254	200	227	256	280
Счет текущих операций, млрд долл.	65	9	10	27	35
% ВВП	3,8	0,7	0,7	1,7	1,9
<i>Внешиэкономические условия (среднегодовое значение)</i>					
Курс долл./руб.	64,7	72,6	74,7	73,3	72,1
Курс евро/долл.	1,12	1,09	1,09	1,1	1,12
Цена на нефть <i>Urals</i> , долл./барр.	63,8	31,1	35,4	42,2	45,6

Источник: рассчитано по авторской методике с использованием [4; 5; 6].

* В третьем столбце дано соотношение фактических результатов и целевых критериев экономической безопасности. Целевые критерии экономической безопасности выделены жирным шрифтом.

В *таблице 2* проведено сопоставление данных 2020 г. с некоторыми критическими показателями экономической безопасности. Приходится констатировать, что по сравнению с 2019 г. и рядом предыдущих лет ситуация выглядит катастрофично. Важнейшие показатели экономического развития и обеспечения материального благосостояния основных слоев населения существенно отстают от целевых показателей экономической безопасности в течение текущего и всего прогнозируемого периода.

Министр экономического развития М. Решетников признает, что в 2020 г. российская экономика упадет на 5%, а в 2021 г. начнет восстанавливаться, хотя не вернется к докризисному уровню. При этом во II квартале, как полагает министр, экономике предстоит пережить самые тяжелые времена — она сократится сразу на 9,5%. Кризис нанесет сильный удар по населению. Реальные располагаемые доходы сократятся на 3,8%, а основной источник доходов людей — зарплата — в 2020 г. в реальном выражении сократится на 3,9%. Вслед за падением доходов населения сократится и оборот розничной торговли — на 5,2% [6].

Странно, что в нынешних условиях Минэкономразвития не ждет ни значимого роста безработицы, ни сильного снижения зарплат. По прогнозу Министерства, в 2020 г. число занятых сократится только на 800 000 чел., а уже в 2021 г. восстановится до уровня 2019 г. и продолжит расти [6].

Далее М. Решетников поясняет, что уже в 2021 г. произойдет быстрое наращивание темпов роста и ВВП увеличится на 2,8%, а в 2022–2023 гг. рост экономики ускорится до 3% и 3,1% соответственно [6]. После падения на 5% рост около 3% в последующие годы выглядит как логичное восстановление, плюс «стандартный» рост на уровне 1–1,5%, который стал уже привычным для России за последние годы. Однако следует учитывать, что *прогноз подготовлен в условиях высокой неопределенности*, отмечает сам министр М. Решетников.

Чтобы показать даже такой рост, необходимо, чтобы внешний спрос на российский экспорт активно восстанавливался и последствия падения доходов населения в 2020 г. были непродолжительными. Но Минэкономразвития не ожидает восстановления экспорта до докризисного уровня даже в 2023 г. По прогнозу министерства, в 2020 г. экспорт сократится более чем в полтора раза — с 419 млрд долл. до 268 млрд долл. Да и в целом прогнозные показатели платежного баланса на ближайшие три года не внушают оптимизма (см. *табл. 2*). Прогноз цен на нефть М. Решетников называет консервативным: среднегодовая цена нефти марки *Urals* составит 31,1 долл./барр. в этом году, 35,4 и 42,2 долл./барр. в следующие два года соответственно. Это значит, что по бюджетному правилу правительству придется продавать валюту из фонда национального благосостояния, так как котировки нефти будут держаться ниже цены отсечения (42,4 долл./барр. в 2020 г., ежегодно она индексируется на 2%) [6].

Прогноз Минэкономразвития в целом не выбивается из числа других — официальных и экспертных. Министр финансов А. Силуанов также оценивает спад в 5% ВВП в текущем году, а ЦБ — на 4–6% при возврате

экономики к докризисному уровню в 2022 г. Оценки ЦБ по экспорту позитивнее (–10,6–14,6% в этом году), но одновременно он допускает скачок инфляции до 4,8% к началу 2021 г. [6].

В оценке международных экспертов, при сокращении совокупного ВВП в 2020 г. от 3% до 5,5%, падение ВВП в России может достигнуть 6–8%. Уровень жизни населения по экспертным оценкам снизится на 5–7%. Безработица в России ожидается в диапазоне от 7% до 10% [7].

В условиях новой экономической реальности в самом невыгодном положении оказываются страны, чьи доходы формируются в основном от прибыли во внешней и внутренней торговле, а также от функционирования широкой сферы услуг, в т.ч. и финансовых. Объективно происходит снижение объемов производства, включая высокотехнологичные отрасли. Также мы столкнулись с новым, специфическим для современной кризисной ситуации, экономическим явлением: резкое удешевление традиционных энергоносителей заставляет предпринимательский сектор ориентироваться на альтернативные, возобновляемые источники энергии, для которых характерен более устойчивый ценовой сегмент. На глобальном уровне происходит существенное изменение объемов и структуры потребления: в соотношении производственного и непроизводственного секторов экономики и внутри них, в соотношении сферы услуг и сферы производства.

В новых условиях экономической реальности неизбежно меняются и будут в дальнейшем количественно и качественно меняться стандарты потребления, условия жизни и критерии экономической безопасности.

Социальный фактор — создание на государственном уровне условий для минимизации рисков жизни и здоровью населения, выход на первый план в государственной стратегии сохранения, качественного совершенствования и стимулирования расширенного воспроизводства человеческого капитала — меняет направления развития экономики по всему миру. Социальная и экономическая действительность уже воспринимаются как единое целое.

Для экономической науки это означает необходимость скорейшего осознания и разработки теоретических положений категории «национальная социально-экономическая безопасность» в соответствии с изменившейся экономической действительностью. Следующим шагом станет развитие положений концепции национальной социально-экономической безопасности с учетом новых внешнеэкономических и внутренних экономических и социально-политических условий, вызовов и угроз функционированию национального хозяйства. Далее — разработка адекватной новому явлению национальной социально-экономической безопасности системы оценочных показателей, индикаторов и регуляторов. Параллельно теоретическим разработкам, поскольку времени на переосмысление меняющейся реальности нам отпущено мало, необходимо проведение новой серии эффективных управленческих реформ на федеральном и субфедеральном уровнях. При этом уже очевидно, что эти реформы должны быть направлены на выстраивание взаимосвязанной системы стратегического и среднесрочного планирования, включая институты быстрого реагирования мобилизационного типа.

***Как должны работать новые критерии
социально-экономической безопасности***

Формирование целостной системы адаптивных к новой реальности критериев социально-экономической безопасности сегодня уже имеет некую методическую и информационную базу на основе разработок Минэкономразвития РФ [4]. Кроме того, управленческие структуры обладают позитивным опытом периода 1990-х – 2000-х гг., когда последовательное регулирование критериев изменения уровня экономической безопасности по важнейшим направлениям экономического развития способствовало выходу после кризиса 2008 г. на показатели темпов роста российского ВВП в объеме 4%–5% годовых (период 2009–2012 гг.).

Однако необходимо учитывать, что в современной ситуации разработанные Минэкономразвития, но еще не утвержденные критерии целевых и предельно допустимых (критических) показателей экономической безопасности неизбежно потребуют серьезной корректировки. Преобразование данных показателей в реально действующий инструмент определения состояния социально-экономической безопасности потребует дополнения уже разработанных критериев расширяющими и уточняющими систему оценок как экономической, так и социальной ситуации:

- в сфере трудоустройства населения, реструктуризации количественных и качественных показателей рынка трудовых ресурсов, детализации по сегментам рынка труда целевых и критичных показателей безработицы и пр.;
- в сфере обеспечения социальных норм ЖКХ и жилищно-бытовых условий населения;
- в сферах медицинского и фармацевтического обслуживания и профилактики здоровья населения, развития отечественной медицинской и фармацевтической промышленности и производства соответствующего медицинского оборудования;
- в сфере воспроизводства высокопрофессиональных кадров (в системе высшего и среднего специального образования, академической и университетской науки) для социального обеспечения и социальной поддержки населения в прогнозируемых и экстремальных ситуациях, создания национальной противоэпидемиологической профилактической системы контроля и поддержки населения и т.д., и т.п.

Список может и должен быть существенно дополнен.

Существует и еще один ключевой вопрос, связанный с необходимостью и возможностью использования критериев социально-экономической безопасности. Каков должен быть алгоритм их применения государственными управленческими структурами с учетом того, что в предложениях и паспортах состояния национальной безопасности Российской Федерации, разработанных Минэкономразвитием, пояснений по данному вопросу нет?

Тем более, современная ситуация в условиях восстановления постпандемической экономики и обеспечения поддержки социума во вновь

сложившихся условиях такова, что только объективная оценка экономической безопасности (фактической и прогнозной) позволяет своевременно выявить тревожные тенденции и поручить разработку мер по их исправлению.

Зафиксированные целевые и предельно допустимые (критические) значения функционирования и развития производственной и социальной сферы нужны государству для того, чтобы последовательно отслеживать, как изменяются критерии экономической и социальной безопасности. Для этого фактические статистические данные ежеквартально, за полугодие и за год должны сравниваться с количественными параметрами целевых и предельно допустимых (критических) значений. Соответственно, при выявлении ухудшения уровня экономической безопасности, скатывании фактических данных на уровень критических ПДЗ должен включаться механизм разработки управленческих мер по исправлению ситуации.

Как организовать эту работу? Кто все это будет делать?

Главным принципом ее организации должна стать ее обязательность для всех правительственных структур с формированием соответствующей правовой базы. И первым шагом здесь должно быть доведение до каждого федерального министерства целевых и предельно допустимых (критических) значений с методикой их применения. Естественно, что каждое федеральное министерство будет отслеживать сопоставление фактических и прогнозных данных предельно допустимых (критических) значений и разрабатывать меры по повышению уровня показателей социально-экономической безопасности согласно своей специализации при руководящей роли Минэкономразвития РФ. Что же касается последовательного мониторинга соотношения фактических и предельно допустимых (критических) значений соответствующих показателей социально-экономической безопасности, то здесь должен быть привлечен Росстат.

Существенную роль в качестве аналитического консультанта и контролирующего органа управления, безусловно, будет играть Совет Безопасности РФ (далее – Совбез). Именно Совбез способен дать обобщающую оценку изменения фактического уровня социально-экономической безопасности и анонсировать необходимость корректировки целевых и предельно допустимых показателей в соответствии с развитием основных направлений стратегии национальной безопасности. Соответственно о своих оценках, которые должны координироваться с реализацией проблем национальной безопасности в целом, Совбез будет информировать высшие законодательные структуры и администрацию президента ежеквартальными и итоговыми годовыми докладами.

Конечно для проведения данной работы в органах власти и управления, принимающих в ней участие, должны быть приняты кадровые решения. В большинстве федеральных министерств, в Минэкономразвития, Росстате и в Министерстве финансов необходимо создание подразделений соответствующей специализации и формирование специального координационного подразделения в Совбезе РФ.

Крайне важно сопоставление данных в разрабатываемых правительством прогнозах социально-экономического развития, проектах федерального бюджета, национальных программах и долгосрочных стратегиях с утвержденными критериями национальной безопасности. Результаты этих прогнозов, проектов и стратегий должны четко ориентироваться на утвержденные целевые экономические и социальные критерии национальной безопасности. Соответственно разработка данных прогнозов и стратегий должна быть ориентирована на выявление факторов, мешающих достижению целевых критериев социально-экономической безопасности и обеспечивать меры, преодолевающие их. Логичным завершением этого процесса явится формирование в разрабатываемых Правительством прогнозах социально-экономического развития, проектах федерального бюджета, национальных программах и долгосрочных стратегиях специальных разделов, посвященных оценке достижения в результате выполнения поставленных в этих документах целей и задач заложенных в них целевых критериев социально-экономической безопасности.

При разработке вышеизложенных предложений логичным является *активное привлечение в этой работе органов власти субъектов Федерации*. Логичным также было бы *формирование для каждого региона системы целевых и предельно допустимых значений показателей* социально-экономического развития в рамках текущего и прогнозируемого периодов. Но для этого необходимо создать план развития производительного и социального секторов российской экономики в разрезе всех субъектов Федерации, что без отработанной структуры государственного стратегического планирования на сегодня невозможно.

В современных условиях целесообразным стало бы информирование органов власти субъектов РФ об утвержденных общероссийских целевых и предельно допустимых критериях социально-экономической безопасности с поручением разработать на их основе адаптивные для данного региона показатели. Очевидно, что общероссийские критерии в каждом конкретном регионе *будут применяться выборочно* и дополняться специфическими для данной территории оценочными показателями, соответствующими экологическим, этническим, демографическим, инфраструктурным и прочим особенностям и традициям региона. Очевидно также, что опыт такой работы и кадровый потенциал для ее проведения отсутствуют. Но сам процесс привлечения к этой работе субъектов Федерации начинать необходимо.

Министерство экономического развития РФ, разработав и обнародовав целевые и предельно допустимые (критические) значения по важнейшим направлениям экономической и социальной безопасности, сделало очень полезное и большое дело — предоставило государству инструмент отслеживания фактического и прогнозного изменения уровня социально-экономической безопасности и управления этими изменениями. Сейчас правительству предстоит решить не менее важную задачу — максимально эффективного использования этого инструмента.

Список литературы

1. Караваева И.В. Национальная экономическая безопасность в теоретических исследованиях Института экономики РАН // Вестник Института экономики РАН. № 2. 2020. С. 27–43.
2. Абалкин Л.И. Россия: поиск самоопределения. Очерки. М.: Наука, 2002.
3. Инновационные преобразования как императив устойчивого развития и экономической безопасности России / под ред. В.К. Сенчагова. М.: АНК ИЛ, 2013.
4. Минэкономразвития РФ разработало показатели экономической безопасности // Информационное агентство «Znak». URL: https://www.znak.com/2019-04-01/minekonomrazvitiya_razrabotalo_pokazateli_ekonomicheskoy_bezопасnosti_rossii
5. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 г. // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/201801101
6. Минэкономразвития ждет спада экономики на 5% в 2020 году // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/05/21/830803-minekonomrazvitiya>
7. Иванов О.Б. Глобальные риски и новые вызовы человеческой цивилизации // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2020 г. № 2. С. 7–19.
8. Караваева И.В., Коломиец А.Г., Лев М.Ю., Колпакова И.А. Финансовые риски социально-экономической безопасности, формируемые системой государственного управления в современной России // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 2. С. 45–65. DOI: 10.24411/2071-6435-2019-10079
9. Караваева И.В., Иванов Е.А. Государственный бюджет как основа становления системы государственного стратегического планирования // Страховое дело. 2019. № 8. С. 3–17.
10. Караваева И.В., Иванов Е.А. Стабильность или развитие: что сегодня может обеспечить экономическую безопасность России? // Федерализм. № 1. 2019. С. 118–134. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=37265406>

CRITERIA OF SOCIAL AND ECONOMIC SECURITY
FOR RUSSIA AND ITS REGIONS IN A NEW REALITY

The task of determining the criteria of economic security for our country as a whole and each of its regions is of particular importance today in conditions of growing economic and social problems in post-pandemic Russia. The Russian management practice already has some experience in applying the criteria of economic security at the national level in the period from 1996 to 2007. The cancellation of the monitoring the economic security indicators became a serious management mistake, because the government lost control of the monitoring the security of the Russian economics from internal and external threats. The Ministry of Economic Development of the Russian Federation in 2019 made attempt to restore the monitoring system of the actual and forecast level of economic security by the most important indicators. Today in a real crisis situation we observe objective prerequisites for the adjusting of the conditions for ensuring national security, and the social factor occupies an increasingly significant place in the formation of its target and maximum permissible values. The article offers the author's vision of the development of the concept of national socio-economic security, approaches to the formation of a unified system of assessment criteria for socio-economic security at the federal and subfederal levels, as well as managerial reforms, which are necessary in these conditions.

Keywords: assessment, criteria for maximum permissible values, economic security, forecast, public administration plan, region, socio-economic security, target criteria

JEL: H56, H77, R58

Дата поступления — 28.05.2020 г.

KARAVAEVA Ирина Владимировна

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, руководитель сектора экономической безопасности, заведующая кафедрой экономической теории;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: ikaravaeva@inecon.ru

KARAVAEVA Irina V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher, Head of the Economic Security Sector, Head of the Department of Economic Theory;

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

e-mail: ikaravaeva@inecon.ru

Для цитирования:

Каравеева И. Критерии социально-экономической безопасности для России и регионов в новой реальности // *Федерализм*. 2020. № 2. С. 146–161.

Лазарь БАДАЛОВ

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ КОНЦЕПЦИЙ БАНКОВСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАДЗОРА В РОССИИ

Даже в условиях кризисных явлений, залогом стабильности современной банковской системы во многом остаются применяемые надзорными органами концепции банковского регулирования и надзора. Центральный Банк России в условиях глобализации и внешних вызовов проводит адаптацию зарубежных концепций регулирования и надзора к реалиям российской финансовой системы на федеральном и региональном уровнях с целью обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны. Именно поэтому статья посвящена анализу эффективности современных концепций банковского регулирования и надзора. В статье перечисляются и характеризуются наиболее распространенные в применении концепции банковского регулирования и надзора, а также приводится авторский взгляд на современные альтернативные подходы к организации банковского регулирования и надзора, которые могут позволить Центральному Банку России улучшить применяемый надзорный режим.

Ключевые слова: Базельские соглашения, банковский контроллинг, банковское регулирование и надзор, пруденциальный надзор, пропорциональное регулирование и риск-ориентированный надзор, регион

JEL: E58

Для стабильного функционирования, современная банковская система нуждается в четких и понятных правилах регулирования и надзора. Поэтому на органы банковского надзора возлагается ответственность за поиск и выбор эффективного надзорного режима. Эффективность проявляется как в затраченных ресурсах на реализацию надзорных процедур, так и в финансовых показателях банковской системы в целом.

В текущей экономической ситуации национальная экономика как никогда нуждается в эффективной банковской системе, способной выполнять свои классические функции по перераспределению ресурсов.

***Классические подходы к организации банковского регулирования
и надзора в России и за рубежом***

Несмотря на длительный период существования банковского дела, надзорная и регуляторная функции возникли *сравнительно недавно*. Соответственно, существует не так много ключевых концепций банковского регулирования и надзора, к которым можно на сегодняшний день отнести:

- Базельские соглашения;
- пруденциальный надзор и регулирование;
- пропорциональное регулирование и риск-ориентированный надзор;
- банковский контроллинг;
- стимулирующее регулирование;
- консультативный надзор.

Важно понимать, что в силу новизны надзора и регулирования в банковском деле часто возникают дискуссии среди практиков и ученых касательно выделения перечня концепций банковского регулирования и надзора. Именно поэтому перечень концепций банковского регулирования и надзора остается открытым и не является общепринятым для всех органов банковского надзора. Организация банковского регулирования и надзора в каждой стране определяется особенностями состояния экономики, политического уклада, исторического развития банковской системы, а в последнее время влияние в определении национальных надзорных режимов увеличивают наднациональные концепции регулирования и надзора.

Начиная с 1974 г., *доминирующее положение* среди наднациональных концепций банковского регулирования и надзора занимают Базельские соглашения, разрабатываемые Базельским комитетом по банковскому надзору при Банке международных расчетов. Базельские соглашения считаются унифицированными стандартами и методиками регулирования банковской деятельности, применяемыми в государствах-участниках. Несмотря на то, что рекомендации Базельского комитета по банковскому надзору и его документы «Базель I–III» являются стандартами, носят рекомендательный характер и изначально были разработаны и адаптированы для банковского сектора 10 стран-участниц Базельских соглашений, де-факто они рассматриваются как концепция на наднациональном уровне. Следует учитывать, что страны-участницы Базельских соглашений являлись крупнейшими экономиками мира и имели развитый финансовый рынок [1]. В настоящее время разработка стандартов и методик регулирования ведется в сотрудничестве с органами банковского надзора других стран, и поэтому они используются не только в государствах-участниках Базельского комитета.

Массовость применения Базельских соглашений объясняется процессами глобализации и стремлением органов банковского регулирования и надзора к унификации функционирования надзорных режимов, но не качественными результатами применяемых процедур. Применение Базельских соглашений часто является *объектом наиболее острой критики* со стороны банковского сообщества, практики и ученые

обращают внимание на несовершенство таких рекомендаций, иногда оказывающих негативное влияние на деятельность кредитных организаций и банковской системы в целом. Дело в том, что данные рекомендации касаются борьбы с рисками банковских сделок и операций с помощью внедрения риск-ориентированного подхода в банковском менеджменте, усиления нормативных требований к размеру капитала банков и повышения качества управления банковскими рисками. Следует учитывать, что рекомендации Базельского комитета по банковскому надзору сформировались в ответ на проблемы, вызванные глобальными финансовыми кризисами, и регулируют только работу кредитных организаций, но не банковского сектора в целом. Как показывает практика, капитал и нормативы для кредитной организации важны, но их соблюдение не является критичным. Банки научились адаптироваться к рекомендациям Базельского комитета, но не стали от этого более надежными, банковские кризисы повторяются с высокой частотой, а проблемные банки с фиктивным капиталом продолжают наносить вред кредиторам, вкладчикам и экономике в целом.

В этом плане российская банковская система не является исключением, банковское регулирование и надзор в России *опираются на стандарты именно Базельского комитета* по банковскому надзору, а нормативная база Банка России точно повторяет требования Базельских соглашений. Поэтому регуляторная политика Банка России идет по пути ужесточения нормативных требований к банкам, но Базельские стандарты слабо учитывают специфику федеративного государства с развивающейся экономикой. Ужесточение нормативных требований приводит к сокращению числа региональных банков в России, которые испытывают трудности при конкуренции с крупными федеральными банками, а также к концентрации банков в московском регионе. *Из 431 кредитной организации, действующей в России по состоянию на 01.04.2020 г., только 210 являются региональными, а 221 зарегистрированы в Москве* [2]. Концентрация банков в столичном регионе приводит к снижению доступности банковских услуг на региональном уровне и вредит уровню социально-экономического развития страны.

Из-за низкой эффективности Базельских соглашений в условиях классических банковских операций возникают обоснованные опасения, что в ситуации активного внедрения финансовых технологий, Базельские соглашения не смогут выступить ключевой концепцией банковского регулирования и надзора, так как являются стандартами, учитывающими только решение проблематики в области управления банковскими рисками путем регулирования нормативов деятельности банка.

В то же время важно понимать, что органы банковского надзора в современной ситуации находятся в условиях постоянного поиска оптимального режима, нацеленного на повышение эффективности банковского регулирования и надзора. Потому что современная банковская система не может существовать без эффективного регулирования и надзора. Именно поэтому в деятельности надзорных органов нет места безальтернативным режимам банковского регулирования и надзора. Органы банковского надзора не могут применять только единственную концепцию банковского регулирования и надзора, а должны опираться

на несколько концепций, т.е. определять наиболее подходящие концепции банковского регулирования и надзора, учитывающие национальные особенности, специфику, состояние экономики и банковского сектора. В этом смысле пруденциальный надзор и регулирование может не только рассматриваться как концепция, реализующаяся в соответствии с Базельскими соглашениями, но может даже выступать альтернативной концепцией надзорного режима.

Пруденциальность (от лат. *providentia*) означает предвидение, осторожность, предусмотрительность, последовательность, благоразумность. Пруденциальный надзор и регулирование направлены на обеспечение финансовой стабильности банковской системы путем предупреждения, выявления и пресечения нарушений нормативно-правовых актов кредитными организациями. Пруденциальный надзор закладывает фундаментальные основы надзорного режима. Пруденциальное регулирование устанавливает нормативно-правовые требования к деятельности кредитных организаций, а также определяет и детализирует их юридическое содержание.

В контексте изложенного актуальным становится вопрос о месте и роли пруденциального надзора и регулирования, которые определяются на микро- и макроуровнях. На микроуровне пруденциальный надзор и регулирование ориентированы на предотвращение и минимизацию негативных последствий деятельности кредитных организаций. Микропруденциальный надзор и регулирование вносят весомый вклад в решение задач макропруденциального надзора и регулирования, главными задачами которого являются финансовая стабильность всей банковской системы и минимизация системных рисков финансовых кризисов.

Несмотря на то, что может показаться, что пруденциальный надзор и регулирование в общемировой практике надзорных режимов уступают по распространенности и значимости Базельским соглашениям, *это не совсем так*. Активное функционирование пруденциального надзора и регулирования начинается почти одновременно с Базельскими соглашениями и сегодня применяется в США, Канаде, Англии Австралии и в странах Евросоюза, имеющих репутацию лучших примеров практики регулирования и надзора в финансовой сфере.

Что же касается российской практики, то пруденциальный надзор и регулирование не является приоритетной концепцией для Банка России, а рассматривается лишь как один из принципов надзорного режима, реализуемый в соответствии с рекомендациями Базельского комитета по банковскому надзору. Более того, в условиях реформирования надзорного блока Банка России, департамент пруденциального банковского надзора на определенном этапе трансформации был упразднен, а его функции распределены между другими подразделениями. Это не означает, что в настоящий момент Банк России полностью отказался от использования пруденциального надзора и регулирования, но все-таки существенно сузил его применение, которое четко прослеживается в рамках контактного надзора на уровне микропруденциального надзора и в рамках деятельности департамента финансовой стабильности на уровне макропруденциального регулирования. Однако компонентность и функциональность пруденциального надзора и регу-

лирования гораздо шире и позволяют выступать полноценной концепцией надзорного режима. Как минимум, эффективность применения пруденциального надзора и регулирования совместно с Базельскими соглашениями доказана на практике в странах с развитой экономикой и финансовым рынком.

Задачи органов банковского надзора постоянно расширяются в условиях усложнения финансовых операций, глобализации, роста спекулятивного капитала и, как следствие, накопления рисков. Соответственно, возникает необходимость изменений в концепциях банковского регулирования и надзора, а также их применения в надзорных режимах. Именно поэтому органы банковского надзора все чаще начинают переходить к применению пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора.

Концепция пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора позволяет применять индивидуальный подход к каждому участнику банковской системы в зависимости от масштабов деятельности и уровня рисков, т.е. симметричные требования пропорционального регулирования кредитных организаций получают дальнейшее развитие в процессе осуществления надзорных мероприятий. Кроме этого, пропорциональное регулирование и риск-ориентированный надзор способствуют рациональному распределению ресурсов надзорного режима, потому что строятся на принципе соразмерности надзорных и регуляторных мер в зависимости от уровня риска, характерного для той или иной кредитной организации и ситуации в банковском секторе.

Одним из *главных и инновационных принципов* пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора являются внутренние процедуры оценки рисков и достаточности капитала. Часто данный принцип называют регулированием «снизу-вверх», когда каждый участник банковского рынка сам определяет и устанавливает для себя значимые риски и процедуры управления ими, а орган банковского надзора только дает оценку данным процедурам. Это инновационный принцип, и еще трудно оценить эффективность внутренних процедур оценки рисков и достаточности капитала для банковской системы, пока он не пройдет испытание временем и кризисными ситуациями.

В России внутренние процедуры оценки достаточности капитала внедряются с 2015 г. Для этого Банк России разработал положение о системе управления рисками и капиталом. Банк России, согласно этому положению, разделил все банки на две категории: те у которых активы до 500 млрд руб. и свыше 500 млрд руб. Исходя из этого критерия, банки должны разрабатывать процедуры оценки и управления рисками. Но такое деление банков только на две категории является слишком поверхностным и требует большей детализации, для того чтобы учитывать специфику российской банковской системы как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Важно отметить, что из-за наличия такого регуляторного инструмента, как оценка достаточности капитала, часто возникает аналогия между пропорциональным регулированием и Базельскими соглашениями, но это не правильное сравнение. Базельские соглашения являются *над-национальными стандартами регулирования* и надзора, на основе которых

национальные органы банковского надзора разрабатывают и реализуют национальные регулятивные и надзорные требования. Оценка достаточности капитала в пропорциональном регулировании является примером, в соответствии с которым развиваются в настоящее время и международные и национальные стандарты банковского регулирования и надзора.

Именно такой позиции придерживается Банк России и, начиная с 2016 г., внедряет концепцию пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора не только в банковский сектор, но и весь финансовый. Поэтому *пропорциональное регулирование и риск-ориентированный надзор стали основой текущих реформ российской банковской системы*, например, деление банков на базовые, универсальные и системно значимые, внедрение института кураторства и уполномоченных представителей. После реформы большинство региональных банков в России получили базовую лицензию. С одной стороны, это уменьшило регуляторную нагрузку на региональные банки, с другой — ограничило их возможности конкурировать с крупными федеральными банками.

Практика пропорционального банковского регулирования еще только формируется, но как в ситуации с пруденциальным надзором и регулированием компонентность и функциональность пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора гораздо шире, чем то, что применяется на практике в России [3]. В тоже время следует отметить, что в условиях мегарегулирования надзорным режимом в России, пусть и не в полной мере, но задействованы и Базельские соглашения, и пруденциальный надзор и регулирование, и пропорциональное регулирование, и риск-ориентированный надзор. Этот состав нельзя признать полностью оптимальным и максимально эффективным, но следует учесть, что Банк России относительно недавно перешел к процессу современного реформирования надзорного режима на основе синтеза зарубежного опыта и с учетом национальной специфики, определяя критерии дифференциации надзорных режимов для применения в российской банковской системе.

Однако в условиях поиска способов повышения эффективности организации банковского регулирования и надзора, в т.ч. с учетом рационального распределения ресурсов надзорного режима, Банку России стоит обращать внимание на современные альтернативные концепции банковского регулирования и надзора. Эти концепции могут уступать по массовости применения, но самое главное, чтобы они соответствовали ключевым характеристикам, предъявляемым к современным надзорным режимам. При этом альтернативность не должна восприниматься как замена одной концепции на другую, а должна выступать как оптимизация надзорного режима.

Альтернативные способы организации банковского регулирования и надзора в России

Банковский контроллинг может выступать *одной из альтернатив* в банковском регулировании и надзоре. Это сравнительно молодое направление в банковском деле. Однако функции, выполняемые со-

временным банковским контроллингом, возникли гораздо раньше, чем большинство современных надзорных режимов. Контроллинг зародился еще в средние века в Англии, где успешно зарекомендовал себя на уровне государственного управления в области финансов. Позднее контроллинг продолжил свое развитие не только в сфере государственных финансов, но и распространился на банковскую систему.

Современная история банковского контроллинга началась в США. Последствия Великой депрессии сформировали понимание, что *невозможно построить современный бизнес* без эффективной и качественной системы управления и контроля. Поэтому правительство должно усовершенствовать регулирование рынков, особенно финансовых, увеличить расходы и стимулировать слабые сектора экономики. Понимание этого стало толчком к эволюции взглядов на контроллинг в целом. Ранее контроллинг ассоциировался только лишь с контролем событий и результатов деятельности, но позже функции контроллинга существенно расширяются, и контроллинг уже рассматривается как концепция или даже система, ориентированная на будущее.

Новая концепция быстро проникла в финансовую сферу, более всего коснувшись банков, страховых компаний и бирж. Дело в том, что перед банковской системой США тех времен остро стояла задача в повышении качества систем управления как в частных коммерческих банках, так и в Федеральной резервной системе. Суть проблемы заключалась в том, что в этот период в США действовало огромное количество мелких банков, делившихся по территориальному принципу и неспособных полноценно обслуживать интересы национальной экономики, поскольку количество банков не перерастало в качество. Банкиры задумались о совершенствовании управленческого процесса. С помощью внедрения контроллинга в деятельность банков удалось изменить ситуацию, стали появляться крупные банки с широкой региональной сетью, что привело к росту конкуренции и общему развитию банковской системы¹.

Стоит отметить, что перед банковской системой России в настоящее время *стоит точно такая же задача, как перед банковской системой США в годы Великой депрессии*. Банки на региональном и федеральном уровнях не могут полноценно обслуживать интересы национальной экономики и способствовать социально-экономическому развитию страны. Надзорная политика Банка России, проводимая в период с 2013 г. по 2019 г., в области оздоровления банковской системы путем количественного сокращения банков *не решает проблему уязвимости сектора*, а вносит только дисбаланс между региональными банками и банками федерального уровня. Что же касается результатов деятельности самого регулятора, они также не вызывают оптимизма. Политика

¹ Банковский контроллинг применялся не только в США, но и в Европе. В отличие от США в Европе процесс внедрения банковского контроллинга происходил иначе и чуть позже. Контроллинг в современном виде возникает в Европе после окончания Второй мировой войны. Предпосылками внедрения и его использования становится конкуренция со стороны американских корпораций и банков. Первыми в Европе концепцию контроллинга ввели банки Швейцарии, Голландии и Германии [4]. Наиболее активно его внедрение в банковском секторе началось в 1970–1980-е гг. [5].

оздоровления банковской системы стоила Банку России существенных денежных вливаний, так совокупная задолженность Агентства по страхованию вкладов и Фонда консолидации банковского сектора перед Банком России составляет 3,4 трлн руб., а убытки Банка России за период 2017–2019 гг. составили более 1 трлн руб. Столь негативные результаты возникли, в основном, вследствие проводимой Банком России политики регулирования и надзора, характеризующейся высокими затратами на реализацию надзорных процедур. Именно поэтому банковская система России и весь финансовый рынок *нуждаются в обновлении надзорного режима*. Банку России следует в т.ч. рассмотреть возможность внедрения банковского контроллинга как одного из способов повышения эффективности надзорного режима, тем более что реформирование надзорного режима в России все еще продолжается. Так, например, продолжающаяся реформа надзорного режима в России привела к тому, что внимание Банка России привлекла еще одна новая концепция, но ее внедрение пока носит пробный, эпизодический характер.

Концепция стимулирующего регулирования и консультативного надзора применяется в России с 2016 г., но только в рамках консультативного надзора задействованы следующие меры, представлены в *таблице 1*.

Т а б л и ц а 1

Меры, примененные Банком России в рамках консультативного надзора

№ п/п	Меры
1	Письменная информация руководству и/или совету директоров (наблюдательному совету) кредитной организации о недостатках в ее деятельности и рекомендации по их исправлению
2	Совещания с представителями кредитной организации
3	Рекомендации о разработке плана мероприятий по устранению выявленных нарушений, об усилении контроля за представляемой отчетностью, об адекватной оценке кредитных рисков, о недопущении искажений в отчетности и другие рекомендации

Источник: составлено автором.

Из *таблицы 1* видно, что применение мер консультативного надзора в России нельзя считать *даже частичными*. По сути, инструментарий этой концепции Банком России не используется. На основе трех перечисленных мер Банком России формируется мотивированное суждение, которое направляется в кредитную организацию для прояснения ее позиции или согласования способа устранения выявленных регулирующим органом проблем. Также в рамках консультативного надзора была попытка внедрить пилотный проект «Операционный день», в котором даже успели поучаствовать несколько банков, ежедневно передавая в Банк России информацию о своей деятельности, но массового применения проект не получил.

В рамках стимулирующего регулирования в российской банковской практике, например, реализован подход к оценке кредитного риска,

основанного на внутренних рейтингах. Но его применение *доступно только нескольким крупным федеральным банкам*. Между тем международный опыт свидетельствует о том, что страны используют пропорциональное регулирование достаточно широко [6]. Другие инструменты стимулирующего регулирования и консультативного надзора в России не применяются.

Еще одним примером попытки внедрения современных новел в надзорную практику является регулятивная песочница – режим, который позволяет без негативных последствий для экономики и банковского сектора проводить тестирование новых финансовых технологий и продуктов. Регуляторная песочница позволяет снизить риски для участников банковского сектора, потому что по результатам тестирования формируются правила, адаптированные к особенностям экономики и банковской системы. Кроме этого, регуляторная песочница позволяет сокращать издержки надзорного режима, отсеивая нерабочие решения. Особенно полезным этот режим мог бы оказаться именно для региональных банков, так как позволит избавить их от чрезмерных нормативных требований, которые в большей степени необходимы для крупных федеральных банков.

Регуляторные песочницы сейчас активно применяются в ряде стран Запада. Но в России регуляторная песочница пока остается только предметом обсуждений *без практического внедрения на региональном и федеральном уровнях*.

* * *

Подведем некоторые итоги. Анализ особенностей применения современных концепций регулирования и надзора в России позволяет выделить ряд важных результатов:

1. Эффективная концепция банковского регулирования и надзора является залогом успешного развития не только банковского сектора, но и всего финансового на федеральном и региональном уровнях.

2. В России рекомендации Базельского комитета по банковскому надзору являются приоритетным надзорным режимом, однако он не способен выступать полноценной концепцией банковского регулирования и надзора.

3. Концепция пруденциального надзора и регулирования не является приоритетной для Банка России, но среди мировых надзорных режимов распространена наравне с Базельскими соглашениями.

4. Концепция пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора строится на индивидуальном подходе к каждому участнику банковской системы и зарекомендовала себя в мире как одна из самых перспективных концепций.

5. Стимулирующее регулирование и консультативный надзор является новой, но перспективной концепцией, способной проявить высокую эффективность.

6. Банковский контроллинг имеет потенциал стать одной современных концепций банковского регулирования и надзора, но практически не распространен на уровне надзорного режима в России.

Как мы полагаем, применяемые концепции регулирования и надзора в России могут улучшаться с помощью новых альтернативных надзорных режимов и инструментов регулирования. Однако это осуществимо только при соблюдении определенных условий.

Во-первых, внедрение альтернативных надзорных режимов не должно рассматриваться как замена одной концепции на другую. Наоборот, действующие концепции должны дополняться новыми инструментами и методами. Лучшее должно получать развитие, а недостатки исключаться из применения. Очевидно, что, хотя в России применяются лучшие мировые практики регулирования и надзора, базирующиеся на наднациональных стандартах, положительный эффект от их применения незначителен.

Во-вторых, бюрократизация надзорного процесса привела к появлению множества отчетных форм, но качество надзора от этого не повысилось, потому что информация в разных отчетных формах часто дублирует друг друга. С целью оптимизации надзорного процесса Банку России следует провести сокращение количества отчетных форм, в первую очередь для банков с базовой лицензией, большинство из которых является региональными. Это позволит уменьшить регуляторную нагрузку на банки и сократить их расходы на подготовку отчетности.

В-третьих, еще один шаг по улучшению ситуации заключается в том, что реформирование надзорного режима должно согласовываться со всеми участниками банковской системы, а не только с крупными федеральными банками, чаще всего при принятии решений лоббирующих собственные интересы и не учитывающих специфику малых и средних банков регионального значения. Банковские ассоциации в этом процессе должны играть ключевую роль, при принятии решений должны учитываться разные мнения, а не только мнения, устраивающие отдельных участников банковской системы. Именно в этом процессе незаменимыми станут возможности режима регулятивной песочницы.

В-четвертых, надзорный режим, применяемый Центральным Банком России, нуждается в четких и понятных правилах, учитывающих специфику региональных банков. В противном случае ситуация с банками на региональном уровне будет только усугубляться в части доступности и качества банковских услуг, а их место будут занимать банковские суррогаты от квазифинансовых структур.

Список литературы

1. Бадалов Л.А. Анализ современных принципов и инструментов банковского регулирования и надзора // *Банковские услуги*. 2019. № 7 С. 12–25.
2. Рейтинг банков по объему активов на 01.04.2020 / РИА Рейтинг. URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/banki_05_04_20.pdf
3. Кузнецова В.В. Международный опыт пропорционального банковского регулирования // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2018. № 69. С. 80–102.
4. Георгизова А.Г. Управление рисками и ликвидностью в коммерческом банке // Молодой исследователь: вызовы и перспективы: сборник статей

по материалам СХХIII Международной научно-практической конференции. М.: ООО «Интернаука», 2019. С. 177–181.

5. Адамов Э.В. Развитие контроллинга в российских коммерческих банках // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2019. № 9(5) С. 141–150.

6. Доклад Банка России для общественных консультаций «Стимулирующее банковское регулирование» / Центральный Банк. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/50671/Consultation_Paper_180628.pdf

FEATURES OF APPLICATION OF MODERN CONCEPTS OF BANK REGULATION AND SUPERVISION IN RUSSIA

Even in times of crisis, the key to stability of the modern banking system remains largely the concepts of banking regulation and supervision used by supervisors. In the context of globalization and external challenges, the Central Bank of Russia is adapting foreign concepts of regulation and supervision to the realities of the Russian financial system in order to ensure sustainable socio-economic development of the country. That is why the article is devoted to the analysis of the effectiveness of modern concepts of banking regulation and supervision. The article lists and characterizes the most common concepts in the use of banking regulation and supervision, as well as provides an author's view of modern alternative approaches to the organization of banking regulation and supervision, which can allow the Central Bank of Russia to improve the applied supervisory regime.

Keywords: banking controlling, banking regulation and supervision, Basel Accords prudential supervision, region, risk-oriented supervision and regulation

JEL: E58

Дата поступления – 12.05.2020 г.

БАДАЛОВ Лазарь Ашханович

кандидат экономических наук, доцент департамента «Мировая экономика и мировые финансы»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение Финансовый университет при Правительстве РФ / Ленинградский пр-т, д. 51/1, г. Москва, 125993.

e-mail: lazarbadalov@rambler.ru

BADALOV Lazar A.

PhD of Economics, Associate Professor of the Department of World Economy and World Finance;

Federal State Budgetary Institution Financial University under the Government of the Russian Federation / 51/1, Leningradskiy Av., Moscow, 117218.

e-mail: lazarbadalov@rambler.ru

Для цитирования:

Бадалов Л. Особенности применения современных концепций банковского регулирования и надзора в России // Федерализм. 2020. № 2. С. 162–172.

Елена МЕТЕЛЕВА, Сергей ВАРДАЗАРЯН, Гоарик МАРТИРОСЯН

ПОЗИТИВНАЯ ДИСКРИМИНАЦИЯ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ И ЕЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Важнейшим инструментом поддержки территориальной целостности государства является региональная политика. Применяемые для ее разработки подходы и принципы, а также используемые методы и инструменты находятся в прямой зависимости как от исторической траектории и социально-экономических реалий внутри страны, так и от геополитической ситуации в мире. В условиях нестабильности и реформирования мирового порядка региональная политика современного государства, в т.ч. российского, должна учитывать вызовы, порождающие угрозы национальной безопасности и территориальной целостности. Базовые концептуальные установки региональной политики в условиях геополитической конкуренции должны быть ориентированы на стратегические цели сохранения единства страны. Применение практики позитивной дискриминации в региональной политике современных государств, по мнению авторов, создает некоторую угрозу этому единству, порождая определенные предпосылки для сепаратизма. Анализ примеров применения позитивной дискриминации в региональной политике зарубежных государств помогает оценить потенциальные угрозы, с которыми может столкнуться российское государство в ходе реализации своей региональной политики.

Ключевые слова: национальная безопасность, позитивная дискриминация, регион, региональное неравенство, региональный сепаратизм, этнорегиональный сепаратизм

JEL: R38, R50, R58

Преступления, направленные на нарушение территориальной целостности государства, часто определяют как «сепаратизм» (от лат. *separatus* — отдельный)¹. В российском законодательстве данный термин не используется. Преступления, угрожающие территориальной целостности государства, включены в более широкое понятие «экстремизм», толкуемый в европейском праве достаточно специфично. Например, резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы от 2003 г. определяет

¹ В мире насчитывается примерно 50 основных очагов сепаратизма [1].

экстремизм как «форму политической деятельности, явно или исподволь отрицающую принципы парламентской демократии и основанную на идеологии и практике нетерпимости, отчуждения, ксенофобии, антисемитизма и ультранационализма» [2]. Примечательно, что экстремизм в данном определении трактуется как «*политическая деятельность*» — система действий, которая как бы *a priori* осуществляется в правовом поле, но в определенных аспектах выходит за его рамки, нарушая некоторые юридические нормы, не соблюдая ряд законодательно установленных запретов и ограничений. Обзор публикаций по проблематике экстремизма подтверждает, что дискурсивное поле, в рамках которого ведутся научные исследования и организуются социальные практики, охватывает рассмотрение угроз правам и свободам граждан, социально-культурной целостности и устойчивости сообществ (локальных, региональных и даже национальных), однако угроза сепаратизма, сецессии чаще всего остается на периферии исследований [3].

В России и ряде постсоветских государств на официальном уровне принята трактовка экстремизма, утвержденная в «Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом», которую подписали также Казахстан, Китай, Таджикистан, Узбекистан и Киргизия. В данной конвенции экстремизм понимается как деяние, «направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства...». В конвенции дается следующее толкование термина «сепаратизм»: «Какое-либо деяние, направленное на нарушение территориальной целостности государства, в т.ч. на отделение от него части его территории, или дезинтеграцию государства, совершаемое насильственным путем, а равно планирование и подготовка такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему» [4, с. 2]. Для стран, подписавших Шанхайскую конвенцию, именно сепаратизм представляет собой серьезную угрозу, подвергающую опасности не только права и свободы граждан, но само существование стран как целостных территориальных образований. В рамках данного представления о сепаратизме мы разделяем позицию российских исследователей, отстаивающих приоритет принципа территориальной целостности государства перед правом народов на самоопределение в ходе разработки и реализации региональной политики [5].

Ведущие факторы сепаратистских стремлений в современном мире

Сепаратистские устремления классифицируются по различным признакам. Исследования показывают (в частности, на примерах многочисленных конфликтов, в т.ч. вооруженных, на постсоветском пространстве), насколько взаимно противоречивой бывает артикуляция причин этих конфликтов со стороны государственной власти и сил сепаратистов (например, см. [6]). Но главными основаниями сепаратиз-

ма являются экономические и политические факторы, порождающие сильные сепаратистские движения, в отличие от менее амбициозных движений «самоопределения». В конце XX в. особую роль приобрели политические факторы, в частности, значительный конфликтный потенциал высвободился после распада стран социалистического лагеря, прежде всего СССР [7].

Мы предлагаем дополнить имеющиеся классификации, выделив особую группу оснований сепаратизма, – *идентификационные*, в состав которых, по нашему мнению, входят как «истинно» идентификационные (историко-культурные), так и *псевдоидентификационные* факторы (см. рис. 1).



Рис. 1. Основания сепаратистских стремлений в современном мире

Источник: составлено авторами.

Как правило, в реальности имеет место именно интерференция всех или нескольких оснований (факторов)². Мы полагаем, что в *развивающихся странах* ведущими являются идентификационные мотивы сепаратистских движений в сочетании с экономическими и политическими, в то время как в *развитых странах* ведущими являются экономические и политические основания на фоне активизации псевдоидентификационных мотивов.

Роль псевдоидентификационных факторов сепаратизма кардинально возросла в последние десятилетия прежде всего благодаря новым возможностям современных инфраструктур. Использование информационно-коммуникационных технологий позволяет внешним силам без особого труда охватывать большую аудиторию потенциальных объектов идеологического воздействия, привлекать и удерживать внимание целевой аудитории дистанционно, оставаясь вне зоны досягаемости национальных правоохранительных служб, вербуя сторонников, распространяя радикальные идеи, подрывая основы территориальной целостности государств [9].

Разумеется, кроме современных инструментов, в разжигании межнациональной розни используются и вполне традиционные методы идеологического (политического) противостояния [10]. Но в любом случае, как мы полагаем, современное государство имеет дело с сепаратистскими движениями, мотивированными не объективным стремлением политически, культурно или экономически дискриминируемого национального (национально-культурного) меньшинства отстаивать свои права, а субъективными представлениями о «несправедливо принятом» положении данной группы в обществе и желанием лидеров данных движений извлечь экономические дивиденды из разыгрывания сепаратистского сценария во взаимоотношениях с центральной властью.

Традиционное обоснование применения позитивной дискриминации в региональной политике

Основными целями, присущими региональной политике всех без исключения стран, являются создание и упрочение единого экономического пространства, относительное выравнивание условий социально-экономического развития регионов, а также приоритетное развитие регионов, имеющих важное стратегическое значение для государства [11].

К стратегически значимым относят и «проблемные» регионы, чьи особенности *представляют потенциальную угрозу целостности страны*. Исследователи чаще всего обращают особое внимание на такие характеристики «проблемных» регионов, как их национальный состав или историческая траектория, а именно история их присоединения, включения в единое государство, частью которого они являются. Действительно, часто, хотя и не всегда, эти территории были присо-

² Исследование, проведенное в одном из российских регионов, выявило, что негативное отношение молодежи к представителям той или иной расовой, национальной или религиозной группы формируется как под влиянием экстремистской пропаганды, так и в силу действия негативных социально-экономических факторов [8].

единены позднее других, этот процесс носил насильственный характер, сопровождался долгими годами «освободительных войн», наличием латентного «движения сопротивления» на протяжении всей истории нахождения в составе единого государства.

Существенное значение также имеет и экономическое положение проблемных в политическом смысле регионов. Причем особенность таких территорий в современных условиях состоит в том, что они часто относятся не к бедным, а, напротив, к сравнительно обеспеченным территориям страны. Достаточно высокий (по крайней мере, не ниже среднего по стране) уровень социально-экономического развития достигается как исторически, так и в силу особого внимания центральной власти к этим регионам. Как правило, политика центральной власти в отношении таких «конфликтогенных» территорий мотивируется *желанием добиться лояльности* региональной элиты и рядовых избирателей, проживающих на данных территориях. Следствием этого желания являются масштабные финансовые вливания в экономику таких регионов, осуществляемые как в форме прямых инвестиций, так и в форме бюджетных трансфертов, организации особых экономических зон, т.е. *применение всех инструментов «позитивной дискриминации»*.

Краткий обзор примеров позитивной дискриминации в региональной политике европейских стран

Селективный подход, традиционно применяемый современными государствами в отношении национально-территориальных образований и являющийся, по сути, проявлением «позитивной дискриминации»³, содержит в себе определенные предпосылки для формирования этно-территориального сепаратизма. В качестве примеров мы выбрали самые известные европейские регионы с традиционно сепаратистскими настроениями в Италии, Испании и Великобритании.

Италия исторически в экономическом плане поделена на две части — Северная Италия, называемая Падания (*Padania*), и Южная. В 1990-е гг. XX в. в регионах северной части страны возникла идея отделиться от бедных южных провинций и создать самостоятельное государство из северных, более развитых регионов. Территория, которую могла бы составить Падания, производит примерно 65% ВВП Италии. Как показано в *таблице 1*, ВВП на душу населения в северных регионах страны в 1,5–2,8 раза превышает соответствующий показатель беднейшего региона юга страны.

Мировой экономический кризис опять поднял на повестку дня сепаратистские настроения, что проявилось в неофициальном онлайн-голосовании в Венеции и области Венето в 2014 г., почти 89% участников которого поддержали выход из состава Итальянского государства и восстановление Венецианской Республики. В 2017 г. уже две провинции — Венето и Ломбардия — решили продолжить свое движение в на-

³ От англ. *affirmative action* — перераспределение прав и ресурсов в пользу влиятельных меньшинств, в т.ч. этнических меньшинств в регионах страны, или в пользу отдельных регионов.

правлении большей независимости от центральной власти. 22 октября 2017 г. жители этих провинций проголосовали по вопросу предоставления их регионам большей автономии от Рима [13]. В поддержку данной инициативы высказались более 90% проголосовавших.

Т а б л и ц а 1

Сравнительное экономическое положение регионов Италии, 2018 г.

Регион	ВВП на душу населения, долл. США	Соотношение с беднейшим регионом страны, раз
<i>Северные регионы страны</i>		
Больцано	68 945	2,76
Валле-д'Аоста	56 937	2,28
Ломбардия	56 577	2,27
Тренто	55 661	2,23
Эмилия-Романья	53 089	2,13
Лацио	49 145	1,97
Венето	48 632	1,95
Лигурия	47 041	1,88
Тоскана	46 116	1,85
Пьемонт	46 075	1,85
Фриули – Венеция-Джулия	45 822	1,84
Марке	41 499	1,66
Абруцци	37 768	1,51
Умбрия	37 257	1,49
<i>Южные регионы страны</i>		
Базиликата	32 591	1,31
Сардиния	31 109	1,25
Апулия	27 896	1,12
Кампания	27 221	1,09
Сицилия	26 004	1,04
Калабрия	24 957	1,00

Источник: составлено авторами по [12].

В случае Испании проблемы взаимоотношений государства и двух его регионов – Страны Басков и Каталонии – являются более серьезными в плане большей конфликтности этих взаимоотношений и серьезности предпринимаемых региональными элитами действий.

Страна Басков – территория на севере Испании – была в течение многих лет известна именно своими проявлениями сепаратизма,

являлась «главным претендентом на отделение». В течение 40 лет (в интервале с 1968 г. по 2009 г.) организация *ETA* устроила более 4 000 терактов. С 2011 г. *ETA* приостановила свою экстремистскую деятельность, и сепаратистские тенденции были переведены в политическую и экономическую плоскость. Страна Басков имеет значительные налоговые привилегии, который приносят ей приблизительно 2 млрд евро в год. В настоящее время руководство региона добивается только широкой автономии, но не отделения от Испании [14].

В современной Испании на передний план вышли сепаратистские настроения руководства Каталонии, которая, будучи едва ли не самым экономически развитым регионом страны, еще дополнительно хотела бы получить такие же экономические привилегии, как Страна Басков, а также существенную политическую автономию. Как видно из *таблицы 2*, ВВП на душу населения в Каталонии приближается к соответствующему показателю столицы и значительно превышает показатели большинства регионов страны.

Т а б л и ц а 2

Сравнительное экономическое положение регионов Испании, 2018 г.

Регион	ВВП на душу населения, долл. США	Соотношение с беднейшим регионом страны, раз
Мадрид	55 143	1,87
Страна Басков	52 305	1,77
Наварра	49 407	1,67
Каталония	47 874	1,62
Арагон	44 323	1,50
Балеарские острова	43 549	1,47
Риоха	42 828	1,45
Кастилия-Леон	37 828	1,28
Кантабрия	37 404	1,27
Галиция	36 495	1,23
Астурия	35 888	1,21
Валенсия	35 255	1,19
Мурсия	33 459	1,13
Канарские острова	32 869	1,11
Кастилия-Ла-Манча	32 037	1,08
Андалузия	30 066	1,02
Эстремадура	29 553	1,00

Источник: составлено авторами по [12].

Большинство из 7,5 млн жителей Каталонии поддерживают идею отделения от Испании. Каталония превратилась в индустриальный центр еще во второй половине XIX в. В 1960-х гг. экономика Каталонии была второй среди самых быстро развивающихся, получив название «испанского чуда». Рост промышленности и туризма привлекал в Каталонию жителей со всей Испании, что превратило Барселону в одну из крупнейших индустриальных метрополитенских зон Европы [15]. Поскольку доля Каталонии превышает 18,6% ВВП страны, каталонцы не желают «содержать» более бедные испанские регионы [16].

Наконец, один из самых известных в последнее время и тоже достаточно близкий к реализации своих целей сепаратистский тренд — это Шотландия. В составе Великобритании имеются три проблемных исторических области — Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия. В то время как регионы Уэльса и Северной Ирландии (за исключением столиц) характеризуются достаточно низким уровнем дохода на душу населения, Шотландия отличается сравнительно высоким размером показателя ВВП на душу населения (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Сравнительное экономическое положение регионов Великобритании, 2018 г.

Регион	ВВП на душу населения, долл. США	Соотношение с беднейшим регионом страны, раз
Большой Лондон	82 344	2,45
Юго-Восточная Англия	49 556	1,47
Восточная Англия	43 287	1,29
Шотландия	42 673	1,27
Северо-Западная Англия	41 103	1,22
Юго-Западная Англия	40 715	1,21
Западный Мидленд	39 251	1,17
Йоркшир и Хамбер	36 920	1,10
Восточный Мидленд	37 148	1,10
Северная Ирландия	36 692	1,09
Уэльс	33 986	1,01
Северо-Восточная Англия	33 675	1,00

Источник: составлено авторами по [12].

Экономическое положение Шотландии выглядит благополучным как на фоне двух других проблемных областей страны, так и по сравнению с большинством регионов Англии. Шотландское правительство и политическая элита настаивают на более высокой обеспеченности и экономической самостоятельности региона, уверяя жителей, что Шотландия вполне может стать «второй Норвегией» даже без по-

вышения налогов и урезания бюджетных расходов⁴. Сепаратисты активизировались с новой силой после принятого решения о выходе Великобритании из ЕС. На референдуме 2014 г. большинство шотландцев (55% против 45%) высказались за сохранение существующего статуса Шотландии. Однако жесткие условия выхода Великобритании из ЕС, установление таможенных и миграционных барьеров могут спровоцировать новый плебисцит с не очень предсказуемым результатом [17].

Примеры экономически благополучных, но сепаратистски настроенных регионов рассмотренных стран, таким образом, дают основания утверждать, что современный сепаратизм в развитых странах имеет экономическую и псевдоидентификационную природу, *опираясь на позитивную дискриминацию*.

Предпосылки возникновения угроз территориальной целостности в моноэтничной стране (особый кейс Республики Армении)

В качестве особого примера (в некотором смысле, альтернативного) мы рассмотрели страну, расположенную на Южном Кавказе — Республику Армению.

Из всех рассмотренных в статье примеров случай Армении является *исключительным*. Население Республики Армении составляет 2 986,1 млн чел. по состоянию на 2017 г., и оно моноэтнично (согласно переписи 2002 г. 96% населения — армяне) [18]. В целом можно с уверенностью утверждать, что моноэтничность является фактором, обеспечивающим отсутствие какого-либо сепаратизма на всей ее территории. Влияние центра распространяется на всю территорию, в стране нет регионов, где этнические меньшинства чувствовали бы себя ущемленными. Кроме того, после конституционных реформ в Республике Армении, осуществленных 6 декабря 2015 г., представители нацменьшинств представлены в Национальном собрании Армении.

Однако приходится констатировать, что нерациональное административно-территориальное деление Армении привело к неравномерному региональному развитию и сформировало потребность в реформах в сфере управления регионами. Следует отметить, что разрыв между доходами регионов, а также дифференциация между уровнями развития муниципалитетов постепенно увеличиваются (см. табл. 4).

Можно утверждать, что с точки зрения угроз территориальной целостности ситуация в Республике Армении *является в определенном смысле уникальной*. Ключевые факторы — небольшой размер территории (29,8 тыс. км²), моноэтничность, наличие актуальных внешних угроз безопасности страны в целом — обуславливают отсутствие оснований для территориального сепаратизма, даже несмотря на неравномерность социально-экономического развития регионов.

⁴ Если включается в расчет «географическая доля Шотландии от добычи нефти и газа», значение ее регионального ВВП на душу населения превышает среднюю величину по Великобритании (26,42 тыс. ф. ст. против 22,34 тыс. ф. ст. в 2013 г.).

Т а б л и ц а 4

Сравнительное экономическое положение регионов Армении, 2018 г.

Регион	ВВП на душу населения (оценочно), долл. США	Соотношение с беднейшим регионом, раз
Сюник	4 813,86	9,92
Арагат	2 032,80	4,19
Котайк	1 697,02	3,50
г. Ереван	1 415,88	2,92
Вайоц дзор	1 143,46	2,36
Арагацотн	817,92	1,69
Лори	822,07	1,69
Армавир	647,43	1,33
Ширак	592,64	1,22
Гегаркуник	576,05	1,19
Тавуш	485,16	1,00

Источник: составлено авторами по [19].

Но имеется один важный и, может быть, *решающий фактор*, содержащий в себе угрозу целостности страны — географическое положение. Армения де факто граничит с пятью государствами — Грузией, Ираном, Республикой Арцах (Нагорно-Карабахская Республика (далее — НКР) — непризнанное государство), Азербайджаном и Турцией. Причем с последними двумя государствами граница закрыта вследствие нагорно-карабахской войны 1992–1994 гг. Каждый год на линии соприкосновения конфликтующих сторон гибнут люди, что свидетельствует о том, что война еще не закончена. Поэтому с ментально-психологической точки зрения армянский народ, переживший тяжелые 1990-е гг. (землетрясение в Ленинакане 1988 г., развал СССР, война в НКР), находится в состоянии перманентной мобилизации. Это означает, что экономические проблемы в восприятии граждан не могут стоять выше территориальной целостности и защиты интересов государства.

Но существует еще одна серьезная угроза в вопросе обеспечения национальной безопасности Республики Армении и недопущения сепаратизма внутри страны. Это *проникновение в страну исламистов* — приверженцев Исламского государства (ИГИЛ — запрещенная в России организация)⁵, хотя страна ведет последовательную борьбу с неза-

⁵ 22 апреля 2017 г. в Армении в городе Гюмри был убит российский военнослужащий 102-ой российской военной базы. По словам начальника следственного управления Службы национальной безопасности Армении, обвиняемый в этом преступлении А. Джанджугазян поддерживал связь с представителями запрещенного в России террористического Исламского государства и получил от них одобрение на убийство по религиозным мотивам [20].

конными пересечениями границы и с возможным проникновением членов международных террористических организаций в Республику Армению и с использованием территории Армении в качестве транзитного маршрута.

Итак, имеющиеся угрозы сепаратизма в стране обусловлены сочетанием ряда факторов:

- террористическая угроза, исходящая от проникающих на территорию страны членов ИГИЛ;
- проживание в Армении большой иранской общины, в составе которой имеются выходцы из северных территорий Ирана (Атропатены), являющихся объектом активной вербовочной работы спецслужбы Азербайджанской Республики с целью сбора информации и подрывной деятельности в Армении;
- участвовавшие случаи нарушения государственной границы Армении со стороны террористов, воевавших в Сирии и Ираке.

Учитывая данные обстоятельства, можно предположить, что сепаратистские настроения и дестабилизацию в Республике Армении могут спровоцировать не внутренние, а внешние факторы. Исходя из этого предположения, большое значение имеет стратегическое сотрудничество Российской Федерации и Республики Армении как инструмент поддержания геополитической стабильности в Закавказье и защиты территориальной целостности Армении. Закавказье традиционно представляет собой пространство геополитической конкуренции ряда западных стран, Ирана, Турции и России.

Согласно экспертному мнению, при учете влияния внешних факторов особое внимание следует уделять обеспечению именно региональной антитеррористической безопасности. Сопредельные с Россией страны-партнеры обладают наименьшей защищенностью в политическом, экономическом и военном смысле. Поэтому негативное воздействие внешних конкурирующих сил будет перенацелено на российских союзников при одновременном видимом сохранении западными странами партнерских отношений с Россией [21]. Следовательно, изучение и понимание ситуации в Республике Армении имеет не только научное, но и практическое значение для обеспечения безопасности России в зоне ее жизненно важных интересов.

Обзор практики позитивной дискриминации в региональной политике России

Анализ зарубежного опыта позволяет по-особому взглянуть на российские реалии. Наиболее уязвимы с точки зрения возникновения или усиления сепаратистских настроений, как мы полагаем, «национальные» регионы России, поскольку в них всегда *существует риск активизации идентификационных и псевдоидентификационных факторов сепаратизма*. Все национально-территориальные образования можно сгруппировать в зависимости от уровня развития экономики и уровня бюджетной обеспеченности на душу населения (см. табл. 5).

Т а б л и ц а 5

Сравнительное экономическое положение ряда субъектов Российской Федерации на 01.01.2019 г.

Национально-территориальные субъекты РФ	ВВП на душу населения, долл. США	Соотношение с беднейшим регионом, раз	Доля безвозмездных поступлений в доходах бюджета, %
Ненецкий АО	90 864,99	56,46	7,41
Ямало-Ненецкий АО	65 432,01	40,65	4,43
Ханты-Мансийский АО – Югра	30 376,97	18,87	4,47
Чукотский АО	19 905,94	12,37	47,71
Республика Саха (Якутия)	13 644,02	8,48	27,73
Республика Коми	9 958,94	6,19	9,76
Республика Татарстан	7 805,85	4,85	15,22
Республика Карелия	5 886,34	3,66	42,61
Республика Хакасия	5 572,57	3,46	30,28
Удмуртская Республика	5 311,22	3,30	25,01
Республика Башкортостан	4961,92	3,08	19,76
Еврейская автономная область	4 738,86	2,94	40,97
Республика Мордовия	3 859,44	2,40	34,46
Республика Марий Эл	3 585,50	2,23	42,05
Республика Калмыкия	3 512,13	2,18	55,00
Чувашская Республика	3 184,30	1,98	38,41
Республика Адыгея	3 146,23	1,95	50,14
Республика Бурятия	2 950,64	1,83	54,11
Республика Алтай	2 930,99	1,82	92,62
Республика Дагестан	2 907,71	1,81	73,17
Республика Северная Осетия – Алания	2 639,35	1,64	59,52
Республика Тыва	2 622,21	1,63	80,77
Кабардино-Балкарская Республика	2 301,42	1,43	63,12
Карачаево-Черкесская Республика	2 308,53	1,43	74,02
Чеченская Республика	1 767,58	1,10	85,26
Республика Ингушетия	1 609,46	1,00	84,81

Источник: составлено авторами по [22; 23].

Первая группа — Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Чукотский АО. Их доход на душу населения в разы превышает даже доходы федеральной столицы. Уровень их социально-экономического развития без учета добывающих отраслей является низким, отраслевая структура экономики имеет ярко выраженный крен в сторону добычи полезных ресурсов. Значительные поступления из федерального бюджета имеют целью развитие социальной инфраструктуры и компенсацию экстремальных климатических условий жителям и занятым в отраслях специализации.

Вторая группа — промышленно развитые национально-территориальные субъекты Российской Федерации, доля безвозмездных поступлений из вышестоящего бюджета в доходах которых составляет менее 30% (Республика Коми, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Республика Саха (Якутия)).

Третья группа — своего рода «полюс слаборазвитости». Их уровень доходов на душу населения в целом намного ниже среднероссийского показателя, а доля безвозмездных поступлений в доходах составляет от 30 до 85%. Среди них выделяются республики Северного Кавказа, а также республики юго-востока страны (Республика Алтай и Республика Тыва).

Специфика «сепаратизма» российских регионов традиционно обусловлена как экономическими, так и историческими и культурно-национальными особенностями некоторых регионов. Поэтому проявлять активность в плане отстаивания своей автономности, получения особого статуса и особых экономических преференций в России потенциально могут как экономически развитые субъекты Федерации (регионы из второй группы), так и субъекты Федерации, получающие масштабные трансферты из федерального бюджета (регионы, входящие в третью группу). Реализуется ли эта потенциальная возможность на практике, т.е. столкнется ли российское общество с новым витком «войны суверенитетов», определит эффективность политики по укреплению единства экономического пространства страны. И здесь, как мы полагаем, важно понимать, что практика ускоренного и масштабного развития экономик некоторых проблемных регионов в рамках политики позитивной дискриминации *может породить* не только мнимые, но и реальные основания для инициирования попыток сецессии.

* * *

Современные государства сталкиваются с многочисленными вызовами, угрожающими самому их существованию. Стратегия «управляемого хаоса», используемая в качестве двигателя экономического развития ряда развитых государств, направлена на создание зон нестабильности в большинстве регионов мира [24]. Один из инструментов реализации этой стратегии — стимулирование сепаратистских настроений в федеративных или регионалистских государствах, имеющих в своем составе «проблемные» территориальные образования.

Активизация латентных конфликтов или поддержка тенденций регионального сепаратизма служат инструментами экономической борь-

бы мировых «центров силы». Поскольку Россия находится под жестким прессингом со стороны центров глобальной конкуренции, то ряд регионов как внутри России, так и по периметру ее границ являются объектами применения упомянутой технологии «управляемого хаоса». Понимание этого факта актуализирует, в частности, особое внимание к ситуации в Армении, постоянный мониторинг и оценку угроз территориальной целостности этой страны — стратегического союзника России в Закавказье.

Рост влияния религиозных и этнических мотивов со стороны внешних сил является фактором риска для российского государства. Латентная пропагандистская работа (использование «мягкой силы») в районах компактного проживания этнических тюркских народов и народов, исповедующих ислам, создают на южных окраинах России, а также в самом ее центре очаги напряженности, в которых может быть спровоцировано активное противостояние с федеральной властью в попытке получить независимость. Как отмечают эксперты, «процесс религиозного возрождения является одной из наиболее определяющих тенденций общественного развития мусульманских стран» [25].

Позитивная дискриминация — это путь не к преодолению сепаратизма, а к росту его «итоговой цены» для остального населения единого государства. При прочих равных условиях серьезный экономический базис обеспечивает региональному руководству сильные переговорные позиции в выстраивании политико-экономических взаимодействий с федеральным центром.

Опыт зарубежных государств показывает, что политика центральной власти, направленная на интенсивное развитие экономики регионов с сепаратистскими тенденциями, может иметь только временный эффект. В средне- и долгосрочной перспективе политическое руководство таких регионов все равно возвращается к идее отделения. При этом экономика других регионов, лояльных к центральной власти, оказывается в очень уязвимом положении. Такой вывод дает основания для более взвешенной и рациональной стратегии выстраивания взаимоотношений федерального центра с «проблемными» регионами, а также корректировки стратегии и тактики защиты территориальной целостности российского государства от внутренних и внешних угроз. В условиях обостряющейся геополитической борьбы мировых «центров силы» единство территории государства, безусловно, должно иметь приоритет перед правами граждан, народов и интересами регионов.

Список литературы

1. Заяц Д.В. Современные очаги сепаратизма // География. 1998. № 48. С. 11–14.
2. Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1344 от 29.09.2003 г. «Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе». URL: [https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2003\]/\[Sept_2003\]/Res%201344%20Rus.asp](https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2003]/[Sept_2003]/Res%201344%20Rus.asp)

3. *Abbas T.* Ethnicity and Politics in Contextualising Far Right and Islamist Extremism // *Perspectives on Terrorism*. 2017. № 11 (3). URL: http://eprints.lse.ac.uk/86974/1/Abbas_Ethnicity%20and%20politics%20in%20contextualising%20far%20right1.pdf
4. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15.06.2001 г. // Администрация Президента России: официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/supplement/3405>
5. *Клишас А.А.* Сепаратизм вне права // *Вестник Российского университета дружбы народов*. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23. № 1. С. 9–26. DOI: 10.22363/2313-23372019-23-1-9-26
6. *Tishkov V.A.* Ethnicity, Nationalism and Conflict in and after the Soviet Union: *The Mind Aflame*. London: Sage Publications, 1997.
7. *Смирнов П.Е.* «Мерцающий режим» конфликтов самоопределения в Восточной Европе // *Международные процессы*. 2006. Т. 4. № 2 (11). URL: <http://www.intertrends.ru/eleveth/002.htm>
8. *Андрянов В.Н.* Молодежный экстремизм как угроза национальной безопасности // *Проблемы обеспечения национальной безопасности в контексте изменения геополитической ситуации: материалы междунар. науч.-практ. конф., г. Иркутск, 28 апреля 2017 г.* Иркутск: Изд-во БГУ, 2017. С. 10–18.
9. *Дергачев В., Винокуров А.* Экстремизм до степени смешения. В России в три раза выросло число осужденных по антиэкстремистской статье. URL: https://www.gazeta.ru/politics/2016/05/04_a_8211929.shtml?updated
10. *Kaufman Ch.* Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars // *International Security*. 1996. Vol. 20. № 4. P. 136–175.
11. *Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И.* Основы региональной политики. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1998. 659 с.
12. *Regions at a Glance: 2018*. Paris: OECD Publ. 2020. URL: https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=REGION_ECONOM&lang=en
13. Италия: Ломбардия и Венето проголосовали за расширение автономии. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-41717264>
14. *Черецкий В.* Почему националисты из Страны басков не требуют независимости от Испании // *Deutsche Welle: Germany's international broadcaster*. 2016. 25 сентября. URL: <http://p.dw.com/p/1K6Vi>
15. *Алексеева Н.* Европейские цепи: готова ли Каталония отделиться от Испании. URL: <https://ru.rt.com/8jpp>
16. *Хассельбах К.* Не только Каталония: какие регионы в Западной Европе хотят независимости? // *Deutsche Welle: Germany's international broadcaster*. 2017. 4 октября. URL: <http://p.dw.com/p/219po>
17. *Алексеева Н., Хлусова К.* Случится ли «мини-брексит»: что может заставить Шотландию покинуть Соединенное Королевство // *ТВ-Новости*. 2017. 31 января / URL: <https://ru.rt.com/7ly7>
18. Статистический ежегодник Армении, 2017 г. Население // Статистический Комитет Республики Армения: официальный сайт. URL: <http://www.armstat.am/file/doc/99504343.pdf>
19. Statistical Committee of the Republic of Armenia. Regional Statistics. URL: <https://armstat.am/en/?nid=111>
20. Убийца российского солдата в Гюмри был сторонником ИГ: СНБ Армении // *АрмРусИнфо – независимый информационный портал «Союза информированных граждан»*. URL: <http://armrus.info/archives/43038>
21. *Моисеев В.П.* Антитеррористическая безопасность в структуре национальной безопасности России // *Основные направления государственной политики России в сфере обеспечения национальной безопасности: материалы междунар. науч.-практ. конф. Иркутск, 27 апреля 2018 г. / под ред. Е.М. Якимовой*. Иркутск: БГУ, 2018. С. 132–135.

22. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Социально-экономическое положение субъектов Российской Федерации. URL: https://www.gks.ru/storage/mediabank/sep_region1.htm

23. Государственная информационная система «Региональный электронный бюджет Московской области». URL: https://budget.mosreg.ru/analitika/sravnenie-subektov-rf/fk_0001_0013_mosreg/

24. Mann St. R. Chaos Theory and Strategic Thought // Parameters (US Army War College Quarterly). 1992. Vol. XXII. P. 54–68.

25. Левченко И.В. Исламский радикализм и терроризм как угроза национальной безопасности Российской Федерации // Проблемы обеспечения национальной безопасности в контексте изменения геополитической ситуации: материалы междунар. науч.-практ. конф. Иркутск. 28 апреля 2017 г. Иркутск: БГУ, 2017. С. 104–110.

AFFIRMATIVE ACTION IN REGIONAL POLICY AND ITS CONSEQUENCES FOR THE NATIONAL SAFETY

A regional policy is one of the important tools of supporting the state territorial integrity. Approaches and principles applied, and methods and tools employed are directly dependent on the historical track and socio-economic reality within a country, as well as on the geopolitical situation in the world. A regional policy of any contemporary state, including the Russian State, should take into account the challenges engendering threats to the national safety and territorial integrity of a country under the turbulent conditions and in the situation of the world order re-formatting. The basic concepts of a regional policy in the geopolitical turbulence circumstances should be guided by the strategic goal of preserving the national unity. Use of affirmative action within the regional policy of contemporary states, according to the authors' opinion, engenders some threat to the territorial integrity because it generates certain prerequisites for separatism. The analysis of the cases of affirmative action used by some foreign states within the framework of their regional policy helps to estimate potential threats that the Russian State can meet with while realizing its regional policy.

Keywords: affirmative action, ethno regional separatism, national safety, region, regional disparity, regional separatism

JEL: R38, R50, R58

Дата поступления – 13.04.2020 г.

МЕТЕЛЕВА Елена Растиславна

доктор экономических наук, профессор. профессор кафедры государственного управления и управления человеческими ресурсами Института управления и финансов;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Байкальский государственный университет» / ул. Ленина, д. 11, г. Иркутск, 664003.

e-mail: elenameteleva@ya.ru

ВАРДАЗАРЯН Сергей Самвелович

кандидат политических наук, старший научный сотрудник;

Российско-Армянский (Славянский) университет / ул. Овсепя Эмина, д. 123, г. Ереван, Армения, 0051.

e-mail: sss001@list.ru

МАРТИРОСЯН Гоарик Камсаровна

главный специалист отдела аспирантуры и докторантуры, преподаватель кафедры управления, бизнеса и туризма Института экономики и бизнеса; Российско-Армянский (Славянский) университет / ул. Овсепя Эмина, д. 123, г. Ереван, Армения, 0051.
e-mail: goharik.martirosyan@rau.am

METELEVA Elena R.

Dr. Sc. (Econ.), Associate Professor, Professor at the Public Administration and Human Resource Management Department of the Institute of Management and Finance;
Federal State Budgetary Educational Institution of the Higher Education «Baikal State University» / 11, Lenin St., Irkutsk, 664003.
e-mail: elenameteleva@ya.ru

VARDAZARYAN Sergey S.

PhD in Politics, Senior Researcher;
Russian-Armenian (Slavonic) University / 123, Hovsep Emin St., Yerevan, Republic of Armenia, 0051.
e-mail: sss001@list.ru

MARTIROSYAN Goharik K.

Chief Specialist at the Department of Postgraduate Studies, Lecturer at the Department of Management, Business and Tourism of the Institute of Economics and Business;
Russian-Armenian (Slavonic) University / 123, Hovsep Emin St., Yerevan, Republic of Armenia, 0051.
e-mail: goharik.martirosyan@rau.am

Для цитирования:

Метелева Е., Вардазарян С., Мартиросян Г. Позитивная дискриминация в региональной политике и ее последствия для национальной безопасности // Федерализм. 2020. № 2. С. 173–189.

Никита КУЗНЕЦОВ

ОСОБЕННОСТИ МЕТОДИК ОЦЕНКИ АГЛОМЕРАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ

Среди перечня мер в области регионального развития органами государственной власти обозначено развитие агломераций. Эта политика требует выработки методов оценки ее результатов и их прогноза. Статья рассматривает особенности методик оценки агломерационного развития. Тема агломераций на данный момент является актуальной: в документах стратегического планирования субъектов РФ с каждым годом все чаще присутствуют агломерации, об их развитии говорят федеральные, региональные и муниципальные органы власти. В статье представлены методы оценки развития агломерации в России. Выдвинута гипотеза о том, что не существует унифицированной методики оценки агломерационного роста в России. В качестве существующих методик были рассмотрены индексы, используемые в исследованиях консалтингового агентства PricewaterhouseCoopers, Фонда «Институт экономики города», а также индекс городской среды, созданный в рамках исполнения майского указа о стратегическом развитии РФ до 2024 г. и нацпроекта «Жилье и городская среда». По результатам проверки гипотезы сделаны выводы и рассмотрены возможные способы достижения положительных изменений.

Ключевые слова: агломерационные процессы, агломерация, городское развитие, индексы устойчивого развития, регион, региональная экономика, урбанистика

JEL: R11

Агломерации и их роль в современной России

У городских агломераций в России особенный путь. На законодательном уровне не существует понятия «агломерация», как, например, и понятия «город», хотя сам термин встречается в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131), но при этом в документах стратегического пла-

нирования и в заявлениях органов государственной власти все чаще упоминаются агломерации¹.

Как пишет А.Н. Швецов «совокупный положительный эффект формирования и развития агломераций превалирует, и этот процесс становится мейнстримом современной урбанизации – город и его спутниковая зона становятся центром диффузии инноваций на прилегающую территорию, способствуя тем самым повышению уровня социально-экономического развития всей окружающей территории, которая при полноценном развитии спутниковой зоны продолжает распространять инновации на большую территорию» [1, с. 50]. Как отмечают С.М. Никоноров и К.В. Папенков, «появление агломераций в России, ставших основной формой урбанизации, представляет собой процесс концентрации вокруг отдельных городов новых поселений и старых моногородов и вовлечение в функционирование города – ядра агломерации пригородов, близлежащих малых городов и городских поселений» [2, с. 11]. По их мнению, «уже сейчас в стратегиях устойчивого развития присутствуют различные (в зависимости от вектора направления) транспортные проекты по развитию общественного транспорта, которые создают альтернативу традиционным пригородам и городам-спутникам, без личного транспорта в которых жить было проблематично, или же проекты по позиционированию города как логистического центра» [2, с. 10]. Само формирование данных стратегий устойчивого развития агломераций в России *представляется объективным процессом*.

Так, согласно исследованиям Института экономики города (далее – ИЭГ), на 2018 г. в 32 субъектах РФ имеются различные нормативно-правовые документы, в которых представлена агломерационная тематика: стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, схемы территориального планирования, межмуниципальные соглашения и иные документы, а также законы, касающиеся управления развитием агломераций [3, с. 5]. При этом ключевая роль в документах данного рода, например в сферах градостроительства и территориального планирования, отдается субъектам РФ, в то время как *роль органов местного самоуправления сводится лишь к формальному участию*. Помимо этого, в ФЗ № 131 закреплено право местного самоуправления создавать некоммерческие организации и хозяйственные общества межмуниципального уровня, которые могли бы регулировать развитие существующей агломерации. Однако исследования ИЭГ характеризуют существующие примеры таких обществ как касающиеся только взаимодействия муниципального района и поселения на его территории.

¹ В Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13, отмечается, что результатами реализации государственной политики регионального развития должно стать в т.ч. дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности развитие крупных городских агломераций, как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках.

Перечисленные исследования, по нашему мнению, подтверждают то обстоятельство, что *тренд на развитие агломераций будет возрастать*. В этой связи немаловажным становится выбор методики оценки развития городских агломераций. Рассмотрим несколько примеров методик анализа агломерационной среды.

Практики анализа агломерационного развития

В целях исполнения майского Указа Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.», исполнения нацпроектов и государственных программ Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ был разработан *индекс качества городской среды* – новый инструмент оценки качества городской среды и условий ее формирования. Согласно этому индексу, городская среда представляет собой «совокупность социокультурных, экологических и архитектурных факторов, которые комплексно обеспечивают комфортную жизнедеятельность города на определенной территории»². Индекс представляет собой цифровое значение городской среды на основании расчетов суммы значения индикаторов, характеризующих уровень комфорта жизнедеятельности города. В методике рассчитываются порядка 36 индикаторов, затрагивающих дорожную, жилищно-коммунальную, социальную, экологическую, культурную и спортивную инфраструктуру. В рамках одного индикатора объекту оценки присваивается не более 10 баллов. Следовательно, город может получить не более 360 баллов в сумме по индексу качества городской среды. Города, набравшие более 180 баллов по данному индексу, характеризуются Минстроем России как города с благоприятной городской средой. Министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации В. Якушев отмечает, что к 2024 г. количество городов с благоприятной средой должно стать не менее 676, а среднее значение самого индекса – составлять не менее 212 баллов [4]. Однако данный индекс не рассматривает городские поселения в совокупности как агломерацию, что *кажется не совсем верным*, поскольку достижение определенного уровня показателей по существующим в индексе индикаторам невозможно без синергетического эффекта от агломерации.

В своем исследовании уровня динамики градостроительного развития крупнейших мегаполисов мира 2018 г. консалтинговое агентство *PricewaterhouseCoopers* (далее – *PwC*) среди прочих интегральных показателей рассчитало *индекс пространственной динамики*. Он учитывает изменение плотности населения и плотности экономической деятельности в период с 2000 по 2014 г.

Положительные значения данного индекса означают, что городское развитие сопровождается повышением плотности экономической деятельности и плотности населения. По мнению аналитиков *PwC*, дан-

² Распоряжение Правительства РФ от 23.03.2019 г. № 510-р (ред. от 05.11.2019 г.) «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды».

ный показатель хорошо характеризует развитие агломераций. Несмотря на то, что это исследование носило глобальный характер (всего было представлено 14 мегаполисов: Париж, Сеул, Токио, Гонконг, Барселона, Шанхай, Нью-Йорк, Берлин, Мехико, Сингапур, Сан-Паулу, Чикаго, Москва), по результатам анализа в общемировом рейтинге динамики развития Москва заняла второе место после Сингапура [5, с. 6]. Такое место ей обеспечили высокие показатели по обоим компонентам индекса. Однако здесь, как в случае с индексом городской среды, Москва рассматривается как отдельный город, без учета близлежащих городских поселений Московской области.

Полагаем, что это не вполне корректно, т.к. высокая плотность населения и повышение экономической деятельности за этот временной период (с 2000 по 2014 г.) связаны и с маятниковой миграцией жителей Московской области, и с застройкой вокруг столицы. Не стоит забывать и о присоединении Новой Москвы в 2012 г. — об эффекте присоединения бывшей части Московской области *PwC* говорит в другом своем исследовании «Эффект масштаба: первый глобальный рэнкинг агломерации». Согласно данным агентства, около половины строящегося в Москве жилья приходится на эту территорию, т.к. в более привычных районах города нет возможности предоставить свободные территории под застройку [6, с. 25]. В исследовании рассматривалось только 20 наиболее крупных агломераций в мире, поэтому в итоговом докладе Россию представляла только Московская агломерация. Стоит отметить, что по результатам работы *PwC* признало Московскую агломерацию лидером группы агломераций развивающихся стран. Методология была достаточно простой: агентство рассмотрело традиционные макроэкономические показатели (ВВП, индекс Джини, доходы, занятость, население, смертность, миграция и т.д.) по всем регионам страны без учета агломерации в сравнении с данными показателями в самой агломерации.

Анализ зарубежного опыта исследований агломерационного развития показывает отсутствие здесь унифицированных международных методик.

Среди таких исследований выделим Брукингский институт, осуществляющий мониторинг крупнейших мировых агломераций в рамках проекта *Global Metro Monitor* [7]. При осуществлении данного мониторинга исследователи разработали классификатор по отраслевой деятельности. В него были включены следующие городские отрасли: добыча сырья, обрабатывающая промышленность, коммунальное хозяйство, торговля и туризм, строительство, транспорт, бизнес и финансы, местные/нерыночные услуги. Если рассматривать российские и зарубежные агломерации по данному классификатору, то *основной отличительной особенностью* будет высокая степень индустриализации экономики в российских городах. В свою очередь основным исследователем в вопросах анализа городского развития в России остается ИЭГ.

В качестве основного индикатора для анализа городского развития исследователями из ИЭГ был предложен *валовый городской продукт* (далее — ВГП). ВГП — это индикатор рыночной стоимости товаров и услуг, произведенных во всех секторах экономики в городе за год [8,

с. 2]. Эта методика основывается на методологии Системы национальных счетов для оценки валового внутреннего продукта (далее – ВВП). В соответствии с данным подходом, ВВП формирует доходы для домохозяйств, исходя из показателя оплаты труда наемных работников, для корпораций – исходя из валовой прибыли корпораций, а для государства – на основании показателя чистых налогов на производство и импорт. Однако *не все из указанных источников доходов применимы к индикатору ВГП.*

Так, валовую прибыль и валовые смешанные доходы невозможно рассчитать для верной интерпретации данных по муниципальным образованиям. В свою очередь чистые налоги на производство и импорт позволяют оценивать данные показатели только по городским округам, но не по городским и сельским поселениям, которые часто входят в состав городских агломераций. Поэтому наиболее практичным и правдоподобным способом оценки ВГП является именно оценка оплаты труда наемных работников, но только при допущении, что данная оплата труда имеет фиксированную долю. Чтобы минимизировать погрешность и лучше раскрыть особенности ВГП в своих исследованиях, ИЭГ использует несколько вариаций данной методики:

- переход от применения общестрановых показателей доли оплаты труда в ВВП и доли ненаблюдаемых доходов к региональным, что позволяет учесть межрегиональные отличия по данным показателям;
- переход от декомпозиции ВВП к декомпозиции валового регионального продукта (далее – ВРП) на уровень муниципальных образований – оценка ВГП «сверху» как доли в ВРП, равной доле показателя «Фонд заработной платы работников организаций» в муниципальном образовании, к аналогичному показателю в регионе в целом;
- оценка ВГП как суммарной валовой добавленной стоимости (далее – ВДС) по всем отраслям экономики муниципального образования, при этом ВДС каждой отрасли в муниципальном образовании оценивается как «Оплата труда наемных работников», рассчитанная по исходному методу, деленная на долю такого показателя в ВДС отрасли в целом по стране;
- оценка ВГП как суммарной ВДС по всем отраслям экономики муниципального образования, оцененной как «Оплата труда наемных работников», рассчитанная с учетом доли ненаблюдаемых доходов в каждой отрасли по стране в целом, деленная на долю оплаты труда в ВДС в каждой отрасли по стране в целом;
- оценка ВГП как суммарной ВДС по всем отраслям экономики муниципального образования, оцененной как «Оплата труда наемных работников», рассчитанная с учетом доли ненаблюдаемых доходов в каждой отрасли по стране в целом, деленная на долю оплаты труда в ВРП соответствующего региона [9, с. 7].

В 2019 г. Институт провел оценку 45 городских агломераций России с населением более 300 тыс. чел. с применением комбинаций вышеуказанных методик, учитывая межрегиональные и межотраслевые разли-

чия в структуре источников доходов и доле ненаблюдаемой экономики. Это позволило разделить существующие агломерации *на три группы*.

Группа *А* — агломерации-миллионники — центры макрорегионов, опорные точки развития страны. Всего 6 агломераций: Московская, Санкт-Петербургская, Ростовская, Екатеринбургская, Владивостокская, Новосибирская.

Группа *В* — агломерации регионального значения. Их ядром являются города — центры субъектов РФ. Всего 29 агломераций: Махачкалинская, Краснодарская, Липецкая, Брянская, Уфимская, Южно-Сахалинская, Воронежская, Ставропольская, Казанская, Пермская, Омская, Барнаульская, Тульско-Новомосковская, Волгоградская, Самарско-Тольяттинская, Нижегородская, Ярославско-Рыбинская, Ижевская, Красноярская, Кировская, Абаканская, Владикавказская, Ульяновско-Димитровградская, Саратовская, Чебоксарская, Челябинская, Томская, Иркутская, Мурманская.

Группа *С* — агломерации местного значения, ядром которых являются города, не являющиеся центрами субъектов РФ. Всего 10 агломераций: Златоустско-Миасская, Орская, Новокузнецкая, Кавминводская, Нижне-Тагильская, Набережно-Челнинская, Стерлитамакская, Альметьевская, Старооскольская, Сургутская [10, с. 5].

У каждой группы агломерации свои уникальные особенности. Так, для агломераций группы *А* свойственны развитая торгово-финансовая деятельность и деятельность в сфере услуг. В агломерациях группы *В* основной сферой деятельности является промышленное производство, присутствует высокая доля государственных и социальных служб. Для агломераций из группы *С* основными отраслями экономической деятельности остаются сектора, несвойственные городу, — добыча полезных ископаемых и обрабатывающее производство.

Результаты проведенного исследования говорят о сильной поляризации функций агломерациями-миллионниками (группа *А*) и агломерациями регионального значения (группа *В*). Агломерации группы *А* *наиболее близки* по своей экономической структуре *к мировым аналогам*, в которых экономика концентрируется на финансовом секторе и секторе оказания услуг. Высокая степень влияния промышленного производства на экономику агломераций группы *В*, наоборот, не позволяет относить их к развитым современным агломерациям. Возможно, данное обстоятельство не позволяет приносить агломерациям существенный вклад в свой экономический рост.

Дальнейшие перспективы

Результаты сравнения даже нескольких методик оценки развития агломераций в России показывают, что данная область еще до конца не изучена. Мы полагаем, что проведение комплексного анализа проблемы требует применения нескольких различных методик одновременно. Например, можно попробовать рассмотреть агломерации по индикаторам, представленным в индексе качества городской среды. Существует высокая доля вероятности, что рассмотрение данных индикаторов

не по отдельным городам, а по агломерациям в целом даст иной результат оценки качества жизни и уровня экономического развития в субъекте РФ, позволит говорить о централизации экономических и социальных ресурсов на одной территории, поспособствует дальнейшему исполнению указов президента РФ, реализации нацпроектов и госпрограмм в сфере градостроительства.

Список литературы

1. Швецов А.Н. Городская агломерация – организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2 (86). С. 47–60.
2. Устойчивое развитие городов: коллективная монография / под ред. К.В. Папенова, С.М. Никонорова, К.С. Ситкиной. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2019. 288 с.
3. Анализ документов стратегического планирования и программных документов регионального и межмуниципального уровней на предмет отражения в них вопросов развития городских агломераций // Фонд «Институт экономики города». URL: <http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/aglacts2018.pdf>
4. Минстрой России обнародовал первый в стране индекс качества городской среды // Минстрой России. URL: <https://www.minstroyrf.ru/press/minstroy-rossii-obnarodoval-pervyy-v-strane-indeks-kachestva-gorodskoy-sredy/>
5. Пространство города для человека: Исследование уровня и динамики градостроительного развития крупнейших мегаполисов мира // Официальный сайт PWC в России. URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/city-space/city-space-short.pdf>
6. Эффект масштаба. Первый глобальный рэнкинг агломераций мира // Официальный сайт PWC в России. URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/agglomerations.html>
7. Berube A., Trujillo J.L., Pan T., Parilla J. Global Metro Monitor // Brookings. URL: <https://www.brookings.edu/research/global-metro-monitor>
8. Методика оценки валового городского продукта городов и городских агломераций // Фонд «Институт экономики города». URL: <http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/metodvgp.pdf>
9. Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 4: Новые подходы к оценке валового городского продукта и его структуры // Фонд «Институт экономики города». URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vypusk_4_novye_metody_ocenki_vgp_.pdf
10. Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 5: Крупнейшие городские агломерации России в глобальной экономике // Фонд «Институт экономики города». URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vypusk_5_rossiiskie_aglomeracii_v_globalnoi_ekonomike.pdf

FEATURES OF ESTIMATION METHODS OF AGROMERATION DEVELOPMENT IN RUSSIA

Government designated the development of cities and urban agglomerations among measures in the field of regional development. In this regard, it should be understood how to evaluate the results of policies for the development of cities and urban agglomerations, what effects can be expected and predicted. The article considers the features of agglomeration development assessment methods. The topic of agglomerations is currently relevant – in the

strategic planning documents of Russian regions, agglomerations are increasingly present every year. Federal, regional and municipal authorities speak about their development. The article presents methods for assessing the development of agglomeration in Russia. A hypothesis was put forward that there is no unified methodology for assessing agglomeration growth in Russia. We considered the following methods: the indices used in the research of PricewaterhouseCoopers consulting agency, the Institute for Urban Economics and the urban environment index, created as part of the implementation of the May decree on the strategic development of the Russian Federation until 2024 and the national project Housing and Urban Environment. Based on the results of testing the hypothesis, conclusions are drawn and possible ways to achieve positive changes are considered.

Keywords: agglomeration processes, agglomeration, region, regional economy, sustainable development indices, urban development, urban studies

JEL: R11

Дата поступления –26.03.2020 г.

КУЗНЕЦОВ Никита Игоревич

аспирант общеэкономического факультета;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» / проспект Вернадского, д. 82, стр.1, г. Москва, 119571.
e-mail: nkuznetsov92@yahoo.com

KUZNETSOV Nikita I.

Postgraduate Student, Faculty of Economics;
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration / 82, Vernadsky Avenue, Moscow, 119571.
e-mail: nkuznetsov92@yahoo.com

Для цитирования:

Кузнецов Н. Особенности методик оценки агломерационного развития в России // Федерализм. 2020. № 2. С. 190–197.

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 A4; 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 05.06.2020.
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» 2 (98), 2020 г.