

# ФЕДЕРАЛИЗМ

Теория. Практика. История

3 (99), 2020, Т. 25

## 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

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

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

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

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

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

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

**МИРОНОВ Сергей Михайлович**  
депутат Государственной Думы  
Федерального Собрания РФ

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

**СТРОЕВ Егор Семенович**  
академик РАН

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

**ХАКИМОВА Диана Фаридовна**  
ответственный секретарь

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

**АНИКЕЕВА Елена Ивановна**  
технический редактор

### Учредитель:

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

# FEDERALISM

Theory. Practics. History

3 (99), 2020, Vol. 25

## 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
- VALENTEY 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 S.**  
Corresponding Member of RAS;  
Scientific Leader of the  
Institute of Economics, RAS
- GRISHIN Viktor I.**  
Dr. Sc. (Econ.), Professor
- 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 of 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

**Александр ШВЕЦОВ**

Российское пространство: исторические особенности обретения  
и основное противоречие его современной организации ..... 5

**Людмила ЛЫКОВА**

Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации  
в условиях кризиса, спровоцированного мировой пандемией ..... 19

## ○ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

**Людмила РЖАНИЦЫНА, Елена КРАВЧЕНКО**

Современный рынок труда в Арктической зоне Российской Федерации... 39

**Никита СТЕПАНОВ**

Модернизация портовой инфраструктуры Северного морского пути ..... 52

**Анастасия ГАСНИКОВА**

Основы регулирования энергообеспечения в арктических регионах ..... 66

## ○ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

**Ирина КАРАВАЕВА**

Ретроспективный опыт формирования подушки финансовой  
безопасности для территориальных образований в России..... 77

## ○ НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

**Вениамин СИМОНОВ**

Пандемия и кризис церковно-государственных отношений ..... 92

**Андрей КОЛОМИЕЦ**

Финансирование здравоохранения в условиях пандемических угроз ..... 110

## ○ ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ

**Владимир ГЛОТОВ, Николай БУЙМОВ, Мария ВОЛКОВА,**

**Александр БЕРЕЗНЯЦКИЙ**

COVID-19 – триггер новых вызовов и угроз в сфере ПОД/ФТ ..... 118

**Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА, Наталья ЛУКЬЯНОВА**

Эффективность федеративного государства в условиях пандемии  
коронавируса ..... 146

**Ирина БУКИНА**

Бюджетно-налоговая политика и рынок государственного долга  
в I полугодии 2020 г. .... 169

**Марк АГРАНОВИЧ, Юлия ЕРМАЧКОВА, Марина ЛИВЕНЕЦ**

Онлайн-обучение в период пандемии COVID-19 и неравенство доступа  
к образованию..... 188

## ○ ПРОШЛОЕ. НАСТОЯЩЕЕ. БУДУЩЕЕ

**Андрей БАКШЕЕВ**

Предпосылки создания и утрата независимости  
Дальневосточной республики..... 207

## ○ АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

**Светлана ШАБЕЛЬНИКОВА**

Реализация государственной антикризисной программы сохранения  
стабильности экономики в условиях распространения COVID-19..... 219

# CONTENTS

## ○ REGIONS AND CENTRE

- Alexander Shvetsov**  
Russian Space: Historical Peculiarities of Finding and Main Contradiction  
of its Modern Organization..... 5
- Lyudmila LYKOVA**  
Consolidated Budgets of Russian Regions in the Context of the Crisis Provoked  
by the Global Pandemic..... 19

## ○ SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS

- Lyudmila RZHANITSYNA, Elena KRAVCHENKO**  
Modern Labor Market in the Arctic Zone of the Russian Federation ..... 39
- Nikita STEPANOV**  
Modernization of the Port Infrastructure of the Northern Sea Route ..... 32
- Anastasia GASNIKOVA**  
Basics of Energy Supply Regulation in the Arctic Regions ..... 66

## ○ LOCAL AUTONOMY

- Irina KARAVAEVA**  
Retrospective Experience of Creating a Financial Security Cushion for  
Territorial Entities in Russia ..... 77

## ○ SUPRANATIONAL PROBLEMS

- Veniamin SIMONOV**  
Pandemic and Crisis of Church-State Relations..... 92
- Andrey KOLOMIETS**  
Financing of Health Care in the Conditions of Pandemic Threats ..... 110

## ○ RANGES OF SECURITY

- Vladimir GLOTOV, Nikolai bUIMOV, Maria Volkova, Aleksandr BEREZNYATSKIY**  
COVID-19-Trigger of New AML/CFT Challenges and Threats..... 117
- Milena GLIGICH-ZOLOTAREVA, Natalja LYKJANOVA**  
Effectiveness of the Federal State in the Context of a Coronavirus Pandemic..... 145
- Irina BUKINA**  
Budget and Tax Policy and the Public Debt Market in the First Half of 2020..... 169
- Mark AGRANOVICH, Julia ERMACHKOVA, Marina LIVENETS**  
Online Learning During the COVID-19 Pandemic and Inequality of Access  
to Education ..... 188

## ○ PAST. PRESENT. FUTURE

- Andrey BAKSHEEV**  
Background of the Establishment and Loss of Independence  
of the Far Eastern Republic..... 207

## ○ ANALITICAL NOTES

- Svetlana SHABEL'NIKOVA**  
Implementation of the State Anti-Crisis Program to Preserve the Stability of the  
Economy in the Context of the Spread of Covid-19..... 219

*Александр ШВЕЦОВ*

## РОССИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ОБРЕТЕНИЯ И ОСНОВНОЕ ПРОТИВОРЕЧИЕ ЕГО СОВРЕМЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

*Статья посвящена системному анализу феномена российского пространства в исторической ретроспективе, его генезиса, содержания, причинно-следственных особенностей и динамики становления и развития. Показано, что процессы обретения и освоения пространства заняли века, проходили по разным направлениям, с разной интенсивностью и изначально были сопряжены с особенными мотивами, чрезвычайными усилиями и противоречивыми последствиями. Раскрываются особенности этапов системной трансформации российского пространства — дореволюционного, советского и постсоветского. Смысл современного этапа автор видит в необходимости снятия основного противоречия пространственной организации жизнедеятельности в стране, обусловленного переходом от социализма к рынку.*

**Ключевые слова:** пространственная организация, пространственная экспансия, пространственные преобразования, пространство, региональная политика

JEL: R11, R12, R19, R58

### *Феномен российского пространства*

Пространство для любого государства — категория чрезвычайно важная, без преувеличения — судьбоносная. Не существует государства вне его пространственной «оболочки», невозможно развитие государства вне зависимости от его географического положения, размеров и конфигурации, типа и степени освоенности занимаемого им пространства.

Такое пространство, которое досталось России, — это уникальный феномен, «единственное в мире явление». Характеризуя эту особенность, неизменно подчеркивают беспрецедентные параметры российского пространства, прежде всего его огромные масштабы и резкие контрасты природно-климатического разнообразия. И в самом деле, Россия — крупнейшее в мире трансконтинентальное государство, которое расположено на двух континентах и занимает 1/9 площади всей суши Земли. Однако бóльшая часть этой огромной территории расположена в север-

ных широтах; лишь юг европейской части России, некоторые участки южной Сибири и Приморье находятся к югу от 50° с.ш., при этом более половины территории лежит к северу от 60° с. ш. Кроме того, она удалена от моря более чем на 400 км, а некоторые районы — на 2 400 км. И потому на этом пространстве преобладает холодный континентальный климат с большой амплитудой сезонных температур и немногочисленностью осадков. Различие климатических зон характеризует многообразие природных зон. При этом климатические и почвенные условия на большей части пространства страны не благоприятствуют ведению сельского хозяйства. Также принято выделять особое место, которое Россия занимает в мире по своему природно-ресурсному потенциалу. В нашей стране, например, сосредоточено более 20% мирового запаса водных ресурсов, а по запасам пресных вод российское пространство и вовсе занимает первое место в мире. Огромен земельный фонд России, который составляет 1 709 млн га. Около половины территории России (1 179 млн га) занимают леса. Кроме того, в недрах российского пространства сосредоточены исключительные запасы сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, в частности, имеются крупные месторождения нефти, природного газа, каменного угля, калийных солей, никеля, олова, алюминиевого сырья, вольфрама, золота, платины, асбеста, графита, слюды и других полезных ископаемых.

### *Динамика и направления расширения российского пространства*

Такое географически грандиозное, природно многоликое, климатически суровое и ресурсно обильное пространство оказалось в российских границах не в одночасье; процессы его обретения и освоения заняли многие века, проходили по разным азимутам, с разной интенсивностью и изначально были сопряжены с особенными мотивами, чрезвычайными усилиями и противоречивыми последствиями.

Благоприятные предпосылки для расширения российского пространства возникли в XV в. после освобождения Московского княжества от двухсотлетнего татаро-монгольского владычества. В течение последующих веков его территория разрасталась высокими темпами и особенно стремительно после того, как Москва распространила свое правление на обширный массив евразийских земель.

Так, в XVI в. (при Иване Грозном) Россия приросла Сибирью, Украина (без Новороссии и Крыма) вошла в состав государства в середине XVII в. (1653 г.). В XVIII в. частью России стали Прибалтика (1721 г.), Молдавия (1774 г.), Крым и Новороссия (1783 г.), Польша (1795 г. — третий раздел) и даже Аляска (1799 г.).

Историки не располагают точными сведениями о размерах России и присоединенных территорий в XV–XVIII вв. И потому предлагают оперировать лишь приблизительными — полученными расчетом — данными<sup>1</sup>. По оценке Я.Е. Володарского и В.М. Кабузана на середину

<sup>1</sup> Наиболее корректной методикой расчета считается предложенное в середине XIX в. К.И. Арсеньевым приравнивание территории страны к территориям губерний [1, с. 328–329].

XV в. (до княжения Ивана III), площадь территории Великого княжества Московского составляла примерно 0,5 млн кв. км, на которых проживало 2 млн чел., а к концу XVIII в. (по итогам царствования Екатерины II) площадь уже Российской империи составила 19,4 млн кв. км, населенных более 41 млн чел. Таким образом, примерно за 350 лет площадь территории государства увеличилась почти в 40 раз, а численность населения – в 20 раз!

Территориальные приобретения продолжились в XIX в., на протяжении которого российскими стали Дальний Восток (при Николае I и Александре II), Финляндия (1809 г.), Азербайджан (1813 г. и 1828 г.), Армения (1805–1828 гг.), Грузия (Восточная – 1801 г., Западная – 1803–1864 гг.), Казахстан (60-е гг.), Киргизия (60–70 гг.), Бессарабия (конец XVIII в., 1812 г.), Узбекистан (60–70 гг.), Туркмения и Таджикистан (60–80 гг.). Таким образом, российское пространство достигло своих максимальных размеров только около 150 лет назад.

### ***Причины и следствия российской территориальной экспансии***

Чем было вызвано столь масштабное и динамичное расширение границ России и что получала она от обладания таким обширным и разноликим пространством? Приобретала ли страна вследствие этого больше выгод или же неудобств, становилась ли она от этого защищенной и устойчивей или наоборот – уязвимей и нестабильней, приносило ли приращение пространства облегчение государству и народу или напротив придавливало их тяжелой ношей, умножало их проблемы и затраты? Подобные вопросы занимали многие светлые отечественные умы, искавшие первопричины беспрецедентного территориального роста и связанных с ним особых тягот и испытаний, выпавших на долю России, ее отсталости от вырвавшегося вперед Запада.

Один из самых проницательных отечественных мыслителей философ Иван Ильин полагал, что пространство изначально было для русского народа тяжким фатальным обременением, избежать которого было совершенно невозможно. Он сформулировал три главных бремени российской земли.

Первое бремя он видел в необъятности «непокорного, разбегающегося» пространства – «шестая часть суши в едином великом куске; три с половиною Китая; сорок четыре германских империи» [2]. Вторым бременем он называл природу. «Этот океан суши, оторванный от вольного моря, которое зовет и манит <...>, но само не дается и нам ничего не дарит... Эта гладь повсюдная, безгорная; и лишь на краю света маячат Карпаты и Кавказ, Урал и Саяны, не ограждая нас ни от бури, ни от врага <...> Эта почва, – скудная там, где леса дают оборону и благодатная там, где голая степь открыта для набега <...> Эти богатства, сокрытые в глубине и не дающиеся человеку до тех пор, пока он не создаст замирение и безопасность <...> Эти губительные засухи, эти ранние заморозки, эти бесконечные болота на севере, эти безлесные степи и сыпучие пески на юге: царство ледяного ветра и палящего зноя...» [2]. И третье бремя по И. Ильину состояло

в обилии и разнообразии племен, населявших бескрайние суровые пространства. «Сто семьдесят миллионов людей, то сосредоточенных, то рассеянных в степях, то затерянных в лесах и болотах; до ста восьмидесяти различных племен и наречий; и до самого двадцатого века — целая треть не славян и около одной шестой нехристианских исповеданий» [2].

И спрашивается, зачем все эти тяготы и лишения, что заставляло страну идти на такие жертвы и испытания? У И. Ильина нет этому рационального объяснения. По его мнению, «обременение пространством» происходило как бы независимо от воли страны, с неотвратимостью неумолимого рока: «Не мы “взяли” это пространство — равнинное, открытое, незащищенное: оно само навязалось нам, оно заставило нас овладевать им, из века в век <...> Россия имела только два пути: или стертая и не быть, или замирить свои необозримые окраины оружием и государственную властью...» [2]. Россия сделала свой исторический выбор: она не стерлась и сбылась, ее судьбой стало покорение и удержание огромного пространства.

Эту мысль вполне разделял и другой выдающийся российский философ Н.А. Бердяев, утверждавший: «Географическое положение России было таково, что русский народ принужден был к образованию огромного государства» [3, с. 62]. Развивая эту тему уже современные историки, виной всему считают суровые природно-климатические условия и отсутствие выходов к морю, которые создавали серьезные проблемы для экономического и культурного развития молодого государства [4, с. 28–32]. Вскрывая первопричины территориальной экспансии, Л.В. Милов<sup>2</sup> замечает, что на Руси «совокупный прибавочный продукт... увеличивается практически почти целиком за счет роста численности рабочих рук, то есть за счет прироста земледельческого населения и освоения новых пространств при экстенсивном характере земледелия». Именно в этом, по его мнению, коренится «вызванный жестокой необходимостью постоянный процесс колонизации все новых и новых территорий, миграция населения на юг, восток и юго-восток страны... Полная драматизма политика русских государей по отношению к своим соседям отнюдь не была вызвана какой-то изначально свойственной России особой агрессивностью, а диктовалась неумолимыми тенденциями внутреннего развития, стремлением увеличить и площадь пашен, и людские ресурсы» [5, с. 50]. Но не только обстоятельства природно-климатического свойства послужили причиной территориального роста русского государства.

Так, Н.И. Никитин полагает, что российское государство сложилось и затем превратилось в могучую и обширную империю вследствие «особой, в чем-то уникальной раскладки политических сил, социальных, экономических и природных факторов на территории Восточной Европы и Северной Азии» [4, с. 32]. И что, по его мнению, особенно важно — «территориальное расширение происходило не в результате

---

<sup>2</sup> Л.В. Милов (1929–2007) — известный советский и российский историк, академик РАН, лауреат Государственной премии РФ за книгу «Великорусский пахарь и особенности российского исторического процесса».

целенаправленной политики, а главным образом волею (сцепкой) обстоятельств, т.е. органично» [4, с. 37].

И на этом судьбоносном пути страна весьма преуспела — по масштабу пространственной экспансии и продолжительности контроля над обретенными пространствами Россия (Российская империя, Советский Союз) в мировой истории не имела себе равных. Разительным было отличие России и в том, как она проводила свою политику обширных, отдаленных завоеваний. Их, по мнению выдающегося философа и историка Н.Я. Данилевского, точнее было бы назвать «расселениями», которые, хотя и происходили как и во времена «испанских конквистадоров» почти без участия правительства искателями приключений и даже разбойничьими атаманами, но в корне отличались от заморских действительно завоеваний. И разница состояла в том, что в ходе российской экспансии «слабые, полудикие и совершенно дикие инородцы не только не были уничтожены, стерты с лица земли, но даже не были лишены своей свободы и собственности, не были обращены победителями в крепостное состояние» [6, с. 198]. И еще он добавляет: «Удел России — удел счастливый: для увеличения своего могущества ей приходится не покорять, не угнетать, как всем представителям силы, жившим доселе на нашей земле: Македонии, Риму, арабам, монголам, государствам германо-романского мира, — а освобождать и восстанавливать; и в этом дивном, едва ли не единственном совпадении нравственных побуждений и обязанностей с политической выгодой и необходимостью нельзя не видеть залога исполнения ее великих судеб, если только мир наш не жалкое сцепление случайностей, а отражение высшего разума, правды и благодати» [6, с. 419].

Современному историку Н.И. Никитину причины такой толерантности России видятся более прозаичными. «Особенности как внешней, так и внутренней политики российских властей в значительной мере определялись тем, что по своему экономическому и военному потенциалу Россия существенно отставала от ведущих европейских стран, а по геостратегическому положению находилась по сравнению с ними в гораздо менее выгодном положении. Отсюда и более гибкая, чем в большинстве других империй, национальная политика, и стремление использовать для улаживания конфликтов прежде всего мирные методы, и включение без особых сложностей в состав своего господствующего класса элиты завоеванных народов». По этим причинам «основной принцип Российской империи — деление социальное, сословное, а не национальное или религиозное» [7, с. 289–290].

Как бы то ни было, вынужденное и с огромными издержками достигнутое «пространственное величие» страны стало краеугольным камнем российской цивилизации, важнейшей основой российской идентичности. Однако поражающие воображение отличительные черты обретенного на длинном и трудном историческом пути уникального российского пространства — размер, природные условия и многонациональность населения — оказались на определенном этапе вопреки простой логике «чем больше, тем лучше» вовсе не безусловными преимуществами, выступающими предметом подчас неумеренной национальной гордости,

но вескими причинами множества серьезных проблем организации нормальной жизнедеятельности в нечетких пределах расплывающегося, трудно и плохо осваиваемого пространства.

Например, Н.А. Бердяев сокрушался, что «государственное овладение необъятными русскими пространствами сопровождалось страшной централизацией, подчинением всей жизни государственному интересу и подавлением свободных личных и общественных сил. <...> ... Необъятные пространства России тяжелым гнетом легли на душу русского народа. В психологию его вошли и безграничность русского государства, и безграничность русских полей. Русская душа ушиблена ширию, она не видит границ, и эта безгранность не освобождает, а порабощает ее» [3, с. 63]. Ему вторит наш современник – писатель Л.И. Бородин, который также полагает, что «вместе с пространствами» ментальность русского человека приобрела немало отрицательных черт: неусидчивость, торопливость и «российскую лень», выразившуюся в том, что «можно махнуть рукой на незаконченное, уйти прочь и в другом месте все попробовать заново...» [8, с. 4].

Осознание этих пространственно обусловленных проблем во всем их глубинном значении пришло не сразу, но все же началось уже довольно давно. Причем не только отдельными проницательными мыслителями, но и правителями страны. К примеру, император Николай I, говоря о специфике российского государственного управления, попыток, имея в виду сразу все – и климат, и связность территорий: «Расстояния – наше проклятие» [9, с. 122]. Однако Россия стереотипно отождествляла свой статус великой державы прежде всего с территориальной экспансией, продолжая приобретать все больше и больше земель, которые ей «не были нужны и которые она не могла переварить». С.Ю. Витте свидетельствовал: «У нас в России в высших сферах существует страсть к завоеванию или, вернее, к захватам того, что, по мнению правительства, плохо лежит» [10, с. 67]. Впрочем, он же в 1903 г., будучи доверенным лицом царя, сам же воодушевлял Николая II в русле той же самой логики: «С учетом нашей огромной границы с Китаем и нашего исключительно выгодного положения поглощение Россией значительной части Китайской империи является лишь вопросом времени». И обещал, что «с берегов Тихого океана и с вершин Гималаев Россия будет господствовать не только над делами Азии, но и Европы» [10, с. 67].

Ничего предосудительного в территориальной экспансии не видел и Н.Я. Данилевский. По его мнению: «У нас вошло в жалкую моду говорить, что Россия довольно, даже слишком велика, что ей не нужно завоеваний, что новые приобретения были бы ей в тягость, что они и так уже ей в тягость. Конечно, приобретение приобретению рознь, но что касается вообще до жалобы на слишком огромную величину России, я, право, не вижу об чем тут жалеть. Англия, которая ведь больше России, не тяготится своими обширными владениями, разбросанными притом по всему лицу земли. Да и понятие о величине, росте весьма относительно, и правильное суждение о них приобретается, кажется мне, только из отношения достигнутого роста к внутренней экспансивной силе растущего» [6, с. 394]. Будучи видным адептом панславистской иде-

ологии, прокламировавшей объединение всех славянских стран под эгидой русского царя, Н.Я. Данилевский полагал, что «государство также не может считаться достигшим полного своего роста, сколько бы оно не заключало в себе квадратных миль или верст, когда вне границ его живет еще около трех миллионов соплеменников господствующему в нем народу. Оно достигнет полного роста, только когда соединит водоемы весь тот народ, который его сложил, поддерживает и живет его; когда оно сделалось полным хозяином всей земли, населенной этим народом, т.е. держит в руках своих входы и выходы из нее, устья рек, орошающих ее почти на всем протяжении их течения, и устья своих внутренних морей, — одним словом, когда оно достигло осуществления своей внешней исторической задачи» [6, с. 394]. Н.Я. Данилевский призывал также учитывать качество пространства: «Не надо еще говоря о пространстве России, забывать и того, что она находится в менее благоприятных почвенных и климатических условиях, чем все великие государства Европы, Азии и Америки, что, следовательно, она должна собирать элементы своего богатства и своего могущества с большего пространства, нежели они» [6, с. 394].

В то же время некоторые из видных русских политических деятелей позапрошлого века, например канцлер А.М. Горчаков, предупреждали, что для России «расширение территории есть расширение слабости» [11, с. 86], и что экономическое и социально-политическое развитие пошло бы стране в индустриальный век гораздо более на пользу, чем приращение пространства. Но, как заметил искушенный политический деятель США Генри Киссинджер, историческая инерция настойчиво подталкивала Россию в сторону все новых завоеваний с сопутствующими им внешнеполитическими конфликтами, тогда как ее социально-политическая структура становилась весьма неустойчивой. На взгляд Киссинджера, стремление России обезопасить себя превратилось со временем в экспансию как самоцель. Пространственный экспансионизм, по его мнению, не только более не умножал мощь России, но, напротив, способствовал ее упадку, ибо финансово-политические потери России намного превышали ожидавшиеся выгоды [12, с. 136].

Последствия этих потерь имели отдаленное и сильное воздействие. Современные историки усматривают именно в территориальной экспансии и огромных пространствах с низкой плотностью населения причину долгосрочного закрепления в России экстенсивного типа национальной экономики, в которой решающую роль играли не производительность труда и технические инновации (как в Западной Европе), а эксплуатация неограниченных природных ресурсов — земли, леса, дичи, рыбы, мехов, а потом и нефти, и газа. Столетия такого типа экономического развития якобы и сформировали особый — неинновационный тип личности [13, с. 64, с. 66; 7, с. 316]. Таким образом, Россия вступила в XX в. с огромными территориями, плохими коммуникациями, изматывающей борьбой с холодным климатом, скудными почвами и урожаями, колоссальными расходами на оборону, сверхнапряжением населения и сверхцентрализацией власти [10].

### ***Особенности советского периода массированного освоения пространства***

Советский период российской истории добавил своеобразие в процессы и явления пространственного развития, наложив печать беспрецедентной особенности на характер освоения пространства – на организационно-экономические способы и географические направления, темпы и масштабы, цену и последствия распространения и организации жизнедеятельности на этом удивительном – огромном и суровом пространстве, доставшемся СССР в наследство от прежнего режима. Именно советская власть в предельно сжатые сроки – всего-то за несколько десятков лет – с использованием особых инструментов мобилизационной экономики (централизованного планирования и внеэкономического принуждения) сформировала исключительно своеобразную конфигурацию социоэкономического пространства страны, несущим каркасом которой стали тысячи крупных индустриальных предприятий и десятки городов-гигантов, построенных в труднодоступных и климатически неблагоприятных для нормальной жизни частях страны – в глубине континента на крайне неприветливых просторах Сибири, Дальнего Востока и Арктики. Суть такого безоглядного освоения сурового и неприветливого пространства точно схвачена в популярной советской эстрадной песне<sup>3</sup>, ставшей гимном романтиков-покорителей пространства, готовых бесстрашно преодолеть любые трудности на тернистом пути к великой мечте: «Если надо – значит, надо. / Значит, будут и здесь сады. / Пусть метели бушуют рядом. / Надо будет – растопим льды. / А нам не страшен / Ни вал девятый, / Ни холод вечной мерзлоты». И еще: «Пусть морозы и пусть тревоги, / Пусть сугробы встают круты, / Мы проложим пути-дороги / По законам своей мечты»<sup>4</sup>.

Принятая в СССР система централизованного директивного планирования процессов расселения и размещения производительных сил, отвергнувшая законы рыночного экономического развития и игнорировавшая естественные климатические ограничения, сильно деформировала ход и результаты развития страны в ее пространственном измерении<sup>5</sup>. Для России такой подход с его нерациональным с точки зрения экономической эффективности распределением ресурсов (в т.ч. и рабочей силы) обернулся тем, что она в несравнимо большей степени, нежели другие расположенные в северных широтах крупные государства – Канада, США или скандинавские страны, – оказалась обременена проблемами и расходами, обусловленными размером территории страны и ее холодным климатом [14, с. 14].

<sup>3</sup> «Ребята семидесятой широты». Слова Л. Лучкина, музыка С. Пожлакова.

<sup>4</sup> Большевицкому волонтаризму предшествовало самодержавное безумие царя-реформатора Петра I, задумавшего в начале XVIII в. построить новую российскую столицу в гиблых местах, полагая, что его монаршая воля окажется сильнее природных стихий.

<sup>5</sup> Надо иметь в виду, что действия государства по освоению пространства были в ряде случаев вынужденными. Так, Великая Отечественная война, разорившая города и разрушившая инфраструктуру в западной части страны, имела результатом безальтернативную эвакуацию на восток огромной части промышленности вопреки любым формальным экономическим критериям.

### *Постсоветский вызов пространственной организации*

Постсоветский этап ознаменовался необходимостью кардинального разворота в практике пространственного развития. Такая необходимость обусловлена резко обозначившимся несоответствием (антагонизмом) пространственной организации жизнедеятельности, целенаправленно, энергично и последовательно формировавшейся в предшествующие десятилетия путем воплощения исключительно государственных планово-директивных решений (схем развития и размещения производительных сил, а также расселения на территории СССР), качественно новым обстоятельствам, возникшим вследствие пережитого страной в 1990-е гг. крутого формационного поворота в сторону рыночной экономики<sup>6</sup>. Это противоречие является главным источником неотвратимых существенных и крайне болезненных преобразований сложившейся системы пространственной организации жизнедеятельности в стране.

Разумеется, возникновение новых обстоятельств и адаптацию к ним можно считать вполне обычным делом для развития сложных общественных систем. Однако в современной России речь идет о совершенно особом (правда, для ее истории вовсе не уникальном) случае, когда происходит не постепенное (эволюционное) перестраивание отдельных сторон жизнеустройства, а предельно сконцентрированная во времени, по сути дела, революционная смена всех устоев жизнедеятельности, внезапно поставившая страну перед небывалыми по числу, масштабу и сложности пространственными вызовами<sup>7</sup>. Существенно сократилась территория страны; пробыв почти 40 лет в статусе одной из всего двух глобальных сверхдержав, Россия всего за несколько месяцев утратила многие из своих обширных приобретений предшествующих столетий [12, с. 136]. Произошла смена функциональных ролей

---

<sup>6</sup> Независимо от того, какой из теоретических концепций объяснения закономерностей общественного исторического развития придерживаться — формационной ли методологии с ее классовыми революциями, цивилизационного ли подхода с его кризисами развития, обществоведческих ли приложений естественнонаучных теорий (к примеру, нелинейной неравновесной термодинамики с ее точками бифуркации), а также возможных прочих умозрительных конструкций, — неоспоримым является вывод о кардинальности произошедших в России 1990-х гг. изменений.

<sup>7</sup> Для характеристики такого неустойчивого поведения пространственной системы, находящейся в состоянии «фазового перехода», методологически привлекательной может оказаться *теория нелинейной неравновесной термодинамики*, разработанная нобелевским лауреатом по физике И. Пригожиным. Он предложил различать системы «вблизи равновесия» и «вдали от равновесия». Системы первого рода — это относительно простые системы, они линейны и стационарны (их поведение не зависит от времени). Системы же второго рода могут иметь различные способы поведения: они могут быть как стационарными, так и нестационарными (их поведение меняется во времени), как простыми, так и сложными, линейными или нелинейными. В Институте системного анализа РАН проводятся исследования, в которых постулаты созданной И. Пригожиным нелинейной термодинамики, характеризующей термодинамические процессы вдали от равновесия, применяются к экономическим системам [15; 16]. В качестве исходных используются понятия «состояние системы», «реализуемое состояние системы», «множество реализуемых состояний системы», «стационарная система» и «нестационарная система», «устойчивость» и «неустойчивость», «линейное равновесие» и «нелинейное равновесие», «потенциальная структура», «бифуркация» и др.

и геополитического значения ее отдельных частей (регионов), усилилась гипертрофия северных территорий с экстремальными условиями проживания населения и ведения хозяйственной деятельности (две трети территории современной России занимает зона вечной мерзлоты), оказались утраченными (отошли другим государствам) основные выходы в бассейны Балтийского и Черного морей и вынужденно усилилась роль тихоокеанских и северных портов, возросло экономическое тяготение Восточно-Сибирских и Дальневосточных территорий к странам Азиатско-Тихоокеанского региона, увеличилось число приграничных регионов, появилась эксклавная территория и т.д. На смену исключительно планомерному государственно-направляемому распределению хозяйственного (а следом и социального) потенциала по территории страны пришел преимущественно стихийный процесс стягивания не только производства, но и экономической активности вообще в наиболее жизнеспособные ареалы. Только жизнеспособность получает здесь уже другие основания и связана либо с наиболее благоприятными природно-ресурсными предпосылками, либо с выгодами географического положения (транспортной доступностью, близостью к рынкам сбыта и т.д.)<sup>8</sup>. С развалом СССР разорвались прежде оправданные и устойчивые взаимосвязи, установленные в советской плановой экономике между государственными предприятиями, ставшими вдруг рыночными агентами. Это вызвало резкое ослабление связности освоенного пространства страны, размежевало территории больше, чем когда-либо прежде, поставило под вопрос само выживание многих городов и сельских поселений.

Случившиеся пространственные изменения имеют не только сугубо внутрироссийские последствия, замыкающиеся в пределах вновь установленных государственных границ. Болезненный процесс драматического сжатия (резание «по живому») пространства, долгое время (включая и дореволюционно-российский и советский периоды) развивавшегося как единое целое, не мог не привести рано или поздно к высвобождению скрытой (потенциальной) мощной энергии регенерации его покалеченной структуры. Эта восстановительная энергия как свойство внутренней упругости сжимаемого пространства (можно сказать, его исторической памяти) получает соответствующее идеологическое оформление и, главное, становится источником практических внешнеполитических, внешнеэкономических и даже военных действий государства в его ближнем зарубежье, в сущности направленных (вопреки декларациям, отрицающим подобные намерения) на компенсацию по-

---

<sup>8</sup> Указывая на традиционно выделяемую особую роль экономико-географических факторов, следует вместе с тем заметить, что в течение последних двух десятилетий был сформулирован ряд принципиально важных выводов относительно их места в ряду основных групп параметров (ресурсно-технологических, экономико-географических, социокультурных и институциональных факторов, а также экономической политики), на которые опираются современные модели экономического роста. Согласно новым воззрениям, экономико-географические факторы «...из экзогенных детерминант экономического развития превращаются в производные от действия ресурсно-технологических факторов и экономической политики». Множатся примеры, когда «географическое положение и климат более не выступают жесткими детерминантами экономического развития» [17, с. 5]. Хотя в большинстве случаев все еще актуальна мысль о том, что «климат – это судьба».

несенных страной пространственных потерь. Такие действия проявляются в разнообразных формах, дающих наглядное представление о том, в каких пределах, какими средствами и с какой решимостью (рисками) готово действовать российское государство в целях реинтеграции (восстановления целостности) постсоветского пространства. В этом ряду лежат не только мирный и вполне соответствующий современным мировым трендам проект межгосударственной евроазиатской экономической интеграции на постсоветском пространстве, но и отнюдь не получающие международного одобрения и опирающиеся на угрозу или применение военной силы экспансионистские действия России по поддержке в сопредельных с ней государствах сепаратистских режимов и самопровозглашенных ими новых квази-государств (Абхазии, Южной Осетии, Приднестровья, Донецкой и Луганской народных республик) и даже прямое присоединение отдельных территориальных частей других государств (Крым). Окажутся ли указанные действия – и интеграционные, и экспансионистские, – стратегически выигрышными, сейчас трудно предвидеть, но то, что их осуществление в текущем моменте влечет пока больше потерь, очевидно уже сейчас. Особенно показательным в этом смысле стал 2014 г., когда против России в связи с ее действиями в отношении Украины были введены международные политические и экономические санкции, усугубившие и без того сверх меры (на общемировом фоне) затянувшуюся и обострившуюся кризисную ситуацию в стране. При этом санкционные меры наносят существенный ущерб и без того не очень политически успешному и экономически выгодному интеграционному евразийскому проекту.

### ***Движущие силы и ограничения современных пространственных преобразований***

Процесс пространственных трансформаций в России запущен и, по-видимому, будет набирать обороты. Его смысл и содержание будет заключаться в преодолении (снятии) отмеченного выше коренного постсоветского противоречия. Уже обозначались основные способы решения этой задачи. С одной стороны, это кризис<sup>9</sup> как стихийно возникающий и неуправляемо развивающийся процесс спонтанного саморазрешения (на практике до настоящего времени – преобладающего); с другой – реформы как заранее спланированный целесообразный процесс государственно-направляемого преодоления названного противоречия. Совокупным следствием этих способов пространственных преобразований – кризиса и реформ – выступает противоречиво формирующаяся новая пространственная среда (новая конфигурация пространства), характеризующаяся уникальным – по количеству, мас-

---

<sup>9</sup> Речь идет о так называемом системном, охватившем все аспекты жизнедеятельности страны кризисе, корни которого уходят в поздний советский период, а его пышная крона распустилась уже во времена так называемых рево-реформ 1990-х гг. Этот общий кризис периодически дополнительно обостряется циклическими кризисами, имеющими в отличие от доморощенного системного кризиса уже внешние причины, порожденные вхождением России в мировое капиталистическое хозяйство.

штабам, содержательному разнообразию, остроте и территориальной неравномерности – сочетанием пространственно опосредованных проблемных ситуаций и явлений.

Важно при этом учитывать, что сложившаяся на обширной российской территории пространственная организация жизнедеятельности исключительно инерционна, и вялотекущий, малопродуктивный в кризисных условиях реформационный процесс быстро и существенно изменить параметры этой конструкции будет не в силах. В еще меньшей степени на это способно спонтанное (питаемое неупорядоченной активностью субъектов рынка или неконтролируемой стихией кризисных процессов) территориальное перераспределение социоэкономического потенциала. Поэтому в реорганизации его пространственной архитектуры на новых основаниях, по нашему убеждению, очевидны объективная закономерность, временная длительность, территориальная неравномерность, динамическая неустойчивость и содержательная противоречивость начавшегося переходного периода. Для этого периода должна быть выбрана соответствующая государственная политика пространственных преобразований, адекватная специфическим переходным условиям и особенностям.

Говоря о стратегических целях этой политики, нужно взглянуть на пространство по-новому – с точки зрения рыночной экономики, а это означает, что следует отказаться от доминирующей до настоящего времени в умах и власти, и населения стереотипной убежденности в том, что развитие страны зависит в первую очередь от ее огромных ресурсов, на которые привычно делается ставка и за которыми уже и современная Россия упорно, но с возрастающими трудностями и затратами продолжает стремиться все дальше на север и в другие труднодоступные части российского пространства. Но для современных преуспевающих стран, как подчеркивал Й. Шумпетер, важно не то, что страна имеет, а что она делает с тем, что имеет [18, с. 87]. Поэтому разница в уровнях жизни в России и на Западе отражает в первую очередь разницу в производительной мощности экономики, а не в масштабах пространства, запасах природных ресурсов и численности населения. На смену магической формуле прошлого «размер территории страны тождественен ее могуществу», должен прийти современный принцип «масштабность экономики страны тождественна ее могуществу» [14]. В России же государственная региональная политика целенаправлена на «модернизацию» пространственной организации жизнедеятельности, выстроенной в логике экономики советского типа.

Новый взгляд на пространство сопряжен с существенными изменениями в подходах к его переосвоению в рыночной логике поведения и экономических агентов, и государственной власти, и населения. Как это сделать, сколько потребуется времени и во сколько обойдется такой маневр, никто пока не представляет. Прецедентов такой смены курса в мире нет. Можно с высокой степенью уверенности предположить, что России предстоит на деле отказаться от примата принудительного или специально стимулируемого расселения граждан и распределения производственного потенциала и встать на путь естественной кон-

центрации жизнедеятельности в наиболее благоприятных — поближе к рынкам и подальше от экстремально холодных зон — местностях. Результатами такого маневра может стать повышение плотности населения и уменьшения расстояний между городами и селами, снижение затрат на транспортную и коммунальную инфраструктуру, а значит и рост производительности и эффективности экономики, ее конкурентоспособности. Это труднейшая задача — не тактическая, а воистину стратегическая, решение которой потребует многих лет и огромных затрат как на новое освоение, так и на разгрузку [19] освоенных прежде территорий. Такой процесс уже идет не первый год, свидетельством чему является стихийный отток населения с дальневосточных, сибирских и северных территорий, которые были освоены в рамках советской политики размещения, но в новых обстоятельствах оказались в состоянии относительной перенаселенности. И это происходит несмотря на принимаемые государством контрмеры.

### Список литературы

1. Володарский Я.Е., Кабузан В.М. Территория и население России в XV–XVIII веках // Российская империя: от истоков до начала XIX века. Очерки социально-политической и экономической истории / ИРИ РАН. — М. : Русская панорама, 2011. С. 328–359.
2. Ильин И.А. О России. Три речи. 1926–1933. София: За Россию, 1934. URL: <http://projectrussia.orthodoxy.ru/PR/ii.php>.
3. Бердяев Н.А. Судьба России (Опыты по психологии войны и национальности): сборник статей 1914–1917. М., 2007. 63 с.
4. Никитин Н.И. Расширение территории как геополитический фактор российской государственности: концептуальные вопросы // Российская империя: от истоков до начала XIX века. Очерки социально-политической и экономической истории / ИРИ РАН. М. : Русская панорама, 2011. С. 28–49.
5. Милов Л.В. Природно-климатический фактор и особенности российского исторического процесса // Вопросы истории. 1992. № 4–5. С. 41–54.
6. Данилевский Н.Я. Россия и Европа. М. : Алгоритм, 2018. 560 с.
7. Никитин Н.И. Историческое значение территориального роста России // Российская империя: от истоков до начала XIX века. Очерки социально-политической и экономической истории / ИРИ РАН. М. : Русская панорама, 2011. С. 284–326.
8. Бородин Л. Над Волгой // Москва. 1993. № 5. URL: <http://rodnayaladoga.ru/index.php/iskusstvo>
9. Кюстин А. Россия в 1839 году. М., 2007. 352 с.
10. Рыбас С., Рыбас Е. Заметки о Февральской революции // Международная жизнь. 2017. Январь. С. 63–76.
11. Рыбас С.Ю. Заговор верхов, или Тотальный переворот. М. : Молодая гвардия, 2016. 365 с.
12. Киссинджер Г. Дипломатия. М. : АСТ, 2019. 896 с.
13. Усков Н.Ф. Неизвестная Россия. История, которая вас удивит. М. : Эксмо, 2014. 304 с.
14. Хилл Ф., Гэдди К. Сибирское бремя. Просчеты советского планирования и будущее России / пер. с англ. М. : Научно-образовательный форум по международным отношениям, 2007. 328 с.

15. Костюк В.Н. Нестационарная экономика: Влияние роста сложности на экономическое развитие. М. : ЛЕНАНД, 2013. 272 с.

16. Лившиц В.Н. Системный анализ рыночного реформирования нестационарной экономики России: 1992–2013. М. : ЛЕНАНД, 2013. 640 с.

17. Афонцев А. Мировая экономика в поисках новой модели роста // Мировая экономика и международные отношения. 2014. № 2. С. 3–12.

18. Schumpeter J. A. Capitalism, Socialism and Democracy. London and New York. Taylor & Francis e-Library, 2003. 460 p.

19. Лексин В., Швецов А. Социальная разгрузка депрессивных территорий: северный вариант // Вопросы экономики. 2001. № 11. С. 128–139.

## RUSSIAN SPACE: HISTORICAL PECULIARITIES OF FINDING AND MAIN CONTRADICTION OF ITS MODERN ORGANIZATION

*The article is devoted to systems analysis of Russian space phenomenon in historical retrospective, its genesis, contents, cause-investigation peculiarities and dynamics of formation and development. It is shown that processes of finding and development of the space have taken centuries, come through various directions, with various intensity and primarily were concomitant with extraordinary consequences. Peculiarities of different stages of Russian space systems transformation are revealed – pre-revolutionary, Soviet and post-Soviet. The author sees the sense of the present stage in the necessity of removing the main contradiction of vital functions' space organization in the country, stipulated by transition from socialism to market.*

**Keywords:** regional policy, space expansion, space organization, space transformation, space

JEL: R11, R12, R19, R58

*Дата поступления – 10.06.2020 г.*

### **ШВЕЦОВ Александр Николаевич**

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора;  
Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук / проспект 60-летия Октября, д. 9,  
г. Москва, 117312.  
e-mail: san@isa.ru

### **SHVETSOV Alexander N.**

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Deputy Director;  
Federal Research Center «Computer Science and Control» of Russian Academy  
of Sciences / 9, 60-letiya Oktyabrya Av., Moscow, 117312.  
e-mail: san15.05@yandex.ru

### **Для цитирования:**

Швецов А. Российское пространство: исторические особенности обретения и основное противоречие его современной организации // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 5–18.

Людмила ЛЫКОВА

## КОНСОЛИДИРОВАННЫЕ БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА, СПРОВОЦИРОВАННОГО МИРОВОЙ ПАНДЕМИЕЙ

*В первом полугодии 2020 г. при выраженном сокращении налоговых доходов происходил рост общей суммы доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, который в большинстве случаев не компенсировал темпы инфляции. Рост общей суммы доходов был обеспечен опережающим ростом всех видов безвозмездной помощи федерального бюджета регионам. Ситуация в различных регионах страны существенно различалась, а наиболее серьезные потери понесли наиболее развитые в экономическом отношении субъекты Российской Федерации. Существенная часть общей суммы потерь доходов приходится на Москву. Рост расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации выраженно опережал темпы роста доходов. Наиболее значительно увеличилось финансирование здравоохранения и социальной политики, отчасти поддержанное федеральными трансфертами. При общем дефиците консолидированных бюджетов субъектов РФ примерно половина регионов имела по итогам полугодия положительное бюджетное сальдо (отчасти технического характера). При этом темпы роста объемов государственного долга пока не носят критического характера.*

**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

Мировой экономический кризис, спровоцированный беспрецедентным падением мировых цен на нефть и глобальным локаутом в связи с мировой пандемией новой коронавирусной инфекции, определил общую экономическую ситуацию в стране, в частности, в бюджетно-налоговой сфере [1]. В каждом из российских регионов экономическая ситуация имеет свои особенности и разворачивается по специфическому сценарию. Если в целом по Российской Федерации индекс промышленного производства (январь – июль 2020 г. к соответствующему периоду 2019 г.) составил 95,8, то в регионах его значение варьировалось от 60,4 в Республике Тыва до 128,8 в Тюменской области. Падение

оборота розничной торговли при общем для страны значении индекса в 94,2 различалось от 85,1 в Карачаево-Черкесской Республике до 102,6 в Ленинградской области [2]. Динамика хозяйственной активности и особенности структуры экономики и занятости населения каждого из регионов сказывались на состоянии региональных бюджетов неоднозначно.

### **Особенности формирования доходов региональных бюджетов в первом полугодии 2020 г.**

В целом по стране доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по итогам полугодия (январь – июнь) 2020 г. составили в сумме 6 330,66 млрд руб. Это выше показателей аналогичного периода прошлого года на 131,8 млрд руб. или на 2,1%. Итоговый рост доходов, впрочем, не компенсирует их инфляционного обесценения – с учетом динамики цен они составили только 99,3% прошлогодних сумм. При этом налоговые и неналоговые доходы субфедеральных бюджетов сократились на 7,2% или на 378,6 млрд руб., в т.ч. только налоговые доходы снизились на 6,7%. В то же время безвозмездные поступления из федерального бюджета всех видов увеличились на 57,0% или на 505,3 млрд руб. (см. табл. 1). Таким образом, прирост поступлений федеральных трансфертов в целом по всем субъектам Российской Федерации компенсировал падение налоговых (и неналоговых) доходов, обеспечив положительное значение прироста общей суммы поступлений.

*Т а б л и ц а 1*

#### **Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в январе – июле 2019 и 2020 гг.**

Наименование показателя	2019, млрд руб.	2020		
		Млрд руб.	В % к 2019 г.	Прирост по отношению к 2019 г., млрд руб.
1	2	3	4	5
Доходы бюджета – всего	6 198,87	6 330,66	102,1	131,79
В т.ч.:				
Налог на прибыль организаций	1 789,87	1 540,93	86,1	–248,94
Налог на доходы физических лиц	1 776,20	1 773,62	99,9	–2,58
Акцизы	355,23	366,62	103,2	11,39
Налоги на совокупный доход	311,28	275,65	88,6	–35,64
В т.ч.:				
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	258,00	228,06	88,4	–29,95
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	31,99	27,07	84,6	–4,92

## Продолжение табл. 1

1	2	3	4	5
Единый сельскохозяйственный налог	10,68	10,49	98,2	–0,19
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	6,58	6,02	91,4	–0,57
Торговый сбор	3,89	2,92	75,0	–0,97
Налог на профессиональный доход	0,12	1,10	879,9	0,97
Налоги на имущество	592,75	550,26	92,8	–42,48
В т.ч.:				
Налог на имущество физических лиц	8,73	7,45	85,3	–1,29
Налог на имущество организаций	463,47	427,23	92,2	–36,25
Транспортный налог	41,82	42,76	102,3	0,94
Земельный налог	77,73	72,04	92,7	–5,69
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы	886,65	1391,97	157,0	505,33
В т.ч.:				
Дотации бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	421,47	691,74	164,1	270,28
В т.ч.:				0,00
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	338,70	420,47	124,1	81,77
Дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	7,68	117,06	1 525,2	109,39
Иные дотации	75,09	154,21	205,4	79,12
Субсидии бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии)	151,67	275,67	181,8	124,00
Субвенции бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	193,62	244,55	126,3	50,93
Иные межбюджетные трансферты	119,89	180,01	150,1	60,12

Источник: [3; 4].

Наиболее существенное падение налоговых доходов (более 20%) по итогам I полугодия 2020 г. имело место в 8 субъектах Российской Федерации – Кемеровской области (–24,8%), Республике Хакасия (–24,0%), Астраханской области (–23,2%), Ямало-Ненецком автономном округе (23,1%), Пермском крае (22,8%), Республиках Коми и Татарстан (–22,5% и –22,0% соответственно), а также в Тюменской области (–21,2%). Для данной группы регионов существенный рост федеральных трансфертов (в среднем в 2,4 раза) не обеспечил прирост общей суммы доходов консолидированных бюджетов по сравнению с прошлогодними

значениями. Это связано с относительно незначительными размерами федеральных трансфертов этим регионам в прошлые годы. Исключение составляет только Республика Хакасия, где общая сумма доходов превысила прошлогодние (аналогичного периода) значения. В остальных же субъектах Российской Федерации доходы данной группы консолидированных бюджетов сократились на 5–18%. На долю этих регионов приходится более 13,9% общей суммы прироста федеральных трансфертов бюджетам субъектов Федерации в январе – июне текущего года.

Еще в 17 регионах налоговые доходы сократились более, чем на 10%, но менее, чем на 20%. Для большинства регионов данной группы увеличение трансфертов из федерального бюджета обеспечило компенсацию этого падения и в целом положительный прирост доходов. Исключение составляют только 4 субъекта Федерации, где прирост безвозмездных поступлений оказался недостаточным. Еще в 40 субъектах Российской Федерации налоговые доходы сократились менее, чем на 10%, а в 20 – даже увеличились.

В целом по всем субъектам Федерации наиболее значительное снижение поступлений наблюдалось по налогу на прибыль организаций, доходы от которого за полугодие по сравнению с показателями 2019 г. сократились на 248,9 млрд руб. или на 13,9% (см. табл. 1). Основной объем сокращения приходится на II квартал года. В I квартале кризисная ситуация только назревала и в целом его результаты не существенно отличались от прошлогодних. Во II квартале ситуация изменилась радикально – сказываются и результаты локаута (приостановки хозяйственной активности) и падения цен на нефть. Если в I квартале 2020 г. средняя цена, применявшаяся для расчета НДС, составляла 48,5 долл. за баррель, то во II квартале – только 29,6 долл. за баррель. Ограничение хозяйственной активности и падение цен на нефть привело к сокращению прибыли экономических агентов – сальдированный финансовый результат по итогам мая 2020 г. составил всего 48,4% прошлогодних значений, а прибыль прибыльных организаций – 75,7%. Соответственно поступления налога на прибыль в I квартале сократились по сравнению с прошлогодними значениями на 5,7 млрд руб., а во II квартале – уже на 243,2 млрд руб.

Сокращение поступлений налога на прибыль организаций затронуло 66 регионов, а общая сумма потерь этого налога по сравнению с прошлогодними показателями составила 311,5 млрд руб. Наиболее существенные потери понесли г. Москва (18,4% всей суммы потерь консолидированных бюджетов субъектов РФ по этому налогу), Ямало-Ненецкий автономный округ (11,0%), Республика Татарстан (8,1%) и Тюменская область (7,2%). Поступление второго ключевого для консолидированных бюджетов субъектов Федерации налога, на долю которого в I квартале 2020 г. приходилось 28,0% всех доходов, – НДФЛ сократились незначительно, на 2,6 млрд руб. или на 0,1%. Положительный прирост поступлений этого налога в I квартале года в размере 96,9 млрд руб. компенсировал большую часть его падения во II квартале (на 99,5 млрд руб.).

Снижение поступлений НДФЛ имело место на фоне роста среднемесячной начисленной заработной платы (на 7,6% по сравнению с по-

казателями аналогичного периода 2019 г.), при росте просроченной задолженности по заработной плате (на 3,8%) и росте безработицы (на 1,4 процентных пункта по сравнению с прошлогодними значениями).

Наиболее существенные потери НДФЛ понесли такие регионы, как Московская область, на которую пришлось 16,9% общей суммы потерь региональных бюджетов по этому налогу, Республика Татарстан (8,5% общей суммы потерь), Челябинская, Кемеровская и Свердловская области (6,5–7,0%) и Республика Дагестан (5,6%). На эти 6 субъектов Федерации приходится более 51% общей суммы сокращения поступлений НДФЛ. Снижение поступлений коснулось и налогов на совокупный доход, под действие которых подпадают главным образом субъекты малого предпринимательства. По итогам января – июня 2020 г. поступления налогов на совокупный доход в общей сумме сократились на 35,6 млрд руб. или на 11,4%.

Наиболее значительным по абсолютным значениям было сокращение поступлений налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, доходы от которого снизились на 11,6% или на 29,95 млрд руб. (соответствует доле этого налога в общем объеме налогов данной группы). Сокращение поступлений единого налога на вмененный доход составило 4,92 млрд руб. или 15,4%. Доля этого налога относительно невелика (0,4% доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ) и не сказывается существенно на общей бюджетной ситуации. В то же время, поскольку данный налог, как правило, поступает в доходы муниципальных бюджетов, для некоторых из них такое снижение поступлений может быть весьма значительным.

Обращает на себя внимание незначительное снижение поступлений единого сельскохозяйственного налога на 1,8% или на 0,19 млрд руб., что отражает более благоприятную ситуацию в аграрном секторе, чем в экономике в целом.

Значительный рост поступлений налога на профессиональный доход (в 8,8 раза) связано с тем, что в 2019 г. он применялся только в четырех субъектах Федерации, а с 1 января 2020 г. фактически введен еще в девятнадцати.

Наиболее существенные потери от сокращения поступлений налогов на совокупный доход понесла Москва. На ее бюджет приходится более 21% общей суммы потерь налогов данной группы по сравнению прошлогодними (января – июля) значениями. Поступления этих налогов в бюджет города сократились на 11,8% или на 7,7 млрд руб. Обращает на себя внимание тот факт, что снижение поступлений налогов на совокупный доход затронуло в той или иной мере практически все российские регионы. Только в трех из них имел место некоторый рост поступлений (Магаданская и Сахалинская области и Чукотский автономный округ).

Сокращение налоговых поступлений затронуло и группу налогов на имущество. Консолидированные бюджеты субъектов РФ в I полугодии текущего года потеряли 42,5 млрд руб. по сравнению с показателями аналогичного периода 2019 г. Так же, как и по налогам на совокупный доход в I квартале 2020 г., имело место некоторое увеличение поступлений налогов данной группы, а во II квартале – *выраженное сокращение*

(на 108,0 млрд руб.). Основной объем сокращения поступлений пришелся на налоги, уплачиваемые организациями (налог на имущество организаций, а также транспортный и земельный налоги, уплачиваемые организациями), доходы от которых снизились по сравнению с прошлогодними показателями на 39,0 млрд руб. или на 7,0%. Поступления налогов на имущество, уплачиваемых физическими лицами, сократились на 3,3 млрд руб. или на 9,0%.

Более 51% общей суммы потерь консолидированных бюджетов субъектов Федерации по налогам на имущество приходится на 8 регионов – г. Москву (14,9% всей суммы потерь), Краснодарский край (8,1%), Московскую область (4,3%), г. Санкт-Петербург (5,3%), Красноярский край (5,0%), а также Ханты-Мансийский автономный округ, Челябинскую область и Республику Башкортостан (3,3–3,8%).

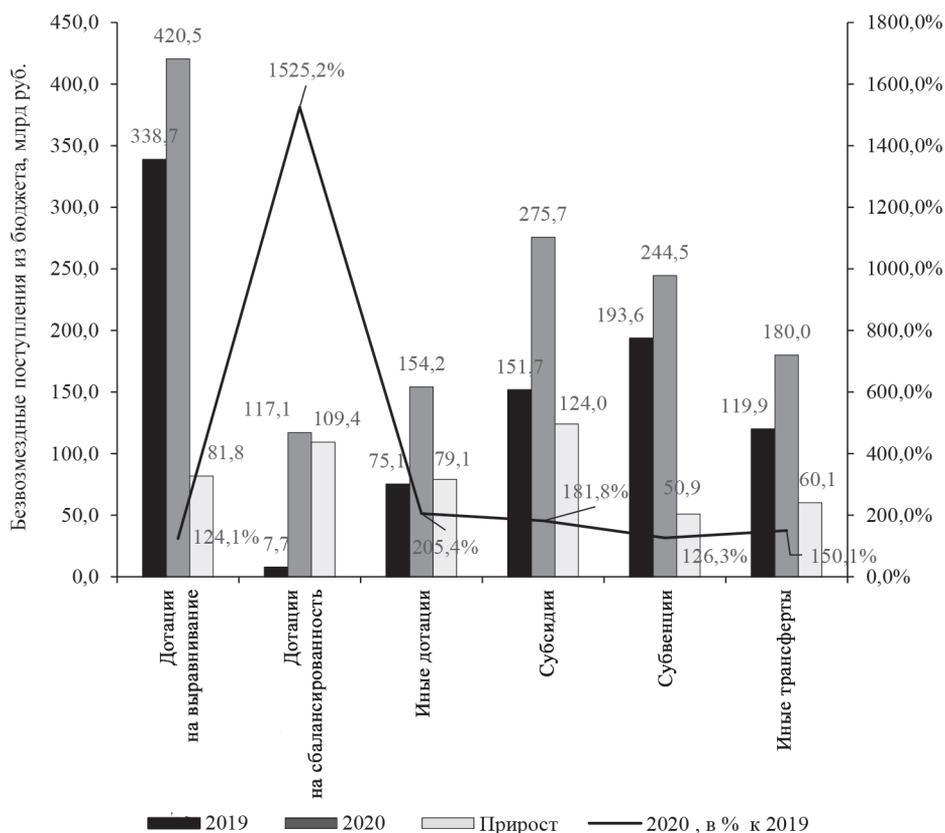
Единственной группой налогов, по которой в I полугодии 2020 г. наблюдался рост поступлений в доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, являются *акцизы*. По сравнению с прошлогодними показателями их поступления возросли на 11,39 млрд руб. или на 3,2%. При этом и в I и II кварталах имел место некоторый рост поступлений. Рост доходов от акцизов наблюдался по большинству позиций.

Так, акцизы на дизельное топливо возросли на 9,2%, акцизы на автомобильный бензин – на 2,7%, акцизы на пиво – на 2,4%. Только акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9% сократились на 5,3%. Ситуация с поступлением акцизов в бюджеты субъектов Федерации существенно различалась по регионам. В 38 регионах поступления акцизов сократились (общая сумма потерь составила 9,0 млрд руб.), а в 47 – возросли. Наиболее значительные потери доходов имели место в г. Санкт-Петербурге и Республике Башкортостан, на которые приходится 15,9% и 12,5% всей суммы потерь соответственно.

В условиях непростой экономической ситуации и в связи с необходимостью принятия экстренных мер по борьбе с пандемией *существенно изменилась политика Федерации в отношении финансовой помощи*, предоставляемой бюджетам субъектов Федерации. Так, были сформированы и выделены специальные дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на оснащение (переоснащение) дополнительно создаваемого или перепрофилируемого коечного фонда медицинских организаций для оказания медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией. Были увеличены дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели. Уже в мае 2020 г. регионам был предоставлен первый транш финансовой помощи для поддержки сокращающихся налоговых и неналоговых доходов (второй транш был предоставлен уже в конце июля). Были предприняты и другие меры поддержки доходов и расходов бюджетов субфедерального уровня.

Результатом существенного расширения круга средств предоставления финансовой помощи регионам и увеличения объема уже существующих *стал рост безвозмездных поступлений из федерального бюджета*

(трансфертов) на 57,0%, что в значительной мере компенсировало падение налоговых доходов (в общей сумме по всем субъектам РФ). В целом дотации региональным бюджетам выросли на 64,1% или 270,28 млрд руб. Наиболее существенно по относительным значениям увеличились дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Если в I полугодии 2019 г. они оставляли только 7,68 млрд руб., то по итогам июня 2020 г. – уже 117,06 млрд руб., т.е. возросли в 15 раз (см. рис. 1).



**Рис. 1. Безвозмездные поступления из федерального бюджета (в млрд руб.) и их прирост I в полугодии 2020 г. в отношении 2019 г. (в %)**

Источник: [3; 4].

Соответственно, доля этой категории дотаций в структуре федеральных трансфертов увеличилась с 0,9% в прошлом году до 8,4% в первом полугодии текущего года. Основную роль в структуре дотаций играют дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (более 60% всех дотаций). В I полугодии 2020 г. они возросли на 81,8 млрд руб. или на 24,1%. Все иные дотации бюджетам субъектов Федерации увеличились в 2 раза или на 79,1 млрд руб.

Дотации на поддержку сбалансированности бюджетов в I полугодии 2019 г. получали всего пять регионов, а в 2020 г. – уже 63. В таблице 2 представлены некоторые показатели для 10 регионов с наиболее вы-

сокими значениями доли дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в доходах консолидированных бюджетов регионов в первом полугодии 2020 г.

На эти регионы приходится более 45% общей суммы дотаций данного вида (первого транша), при этом доля данной дотации в общей сумме доходов консолидированных бюджетов превышает 7%, а ее доля в общей сумме федеральных трансфертов оказалась выше 20% (для Республики Татарстан – более 40%).

Из приведенных в *таблице 2* регионов только Астраханская область была получателем дотации данного вида в 2019 г.

Т а б л и ц а 2

**Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в 10 регионах с наиболее высокой их долей в доходах консолидированных бюджетов, I полугодие 2020 г. (в %)**

Субъект РФ	Доля дотаций региона в общей сумме дотаций на поддержку сбалансированности бюджета	Доля дотации в общей сумме безвозмездных поступлений из федерального бюджета	Доля дотации в доходах бюджета	Налоговые и неналоговые доходы, первое полугодие 2020 в % к первому полугодию 2019
Еврейская автономная область	1,2	31,7	16,9	96,3
Республика Хакасия	2,0	27,4	11,9	76,7
Республика Карелия	2,9	24,4	11,4	86,8
Кемеровская область	8,2	39,2	10,0	76,6
Астраханская область	1,5	20,2	9,9	77,3
Республика Татарстан	12,5	40,9	9,8	82,0
Костромская область	1,7	22,5	9,00	93,6
Саратовская область	5,0	23,4	9,0	88,9
Удмуртская Республика	3,0	23,7	7,9	82,0
Республика Башкортостан	7,4	20,9	7,3	83,2

Источник: [5; 6].

В I полугодии 2020 г. также имел место существенный рост субсидий консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации. По сравнению с показателями предшествующего года поступления субсидий увеличились на 124,0 млрд руб. или 81,8%, а поступления субвенций – на 26,3% или 50,9 млрд руб. (см рис. 1). Выраженный рост наблюдается и по иным межбюджетным трансфертам, поступления которых возросли на 60,1 млрд руб. или 50,1%.

Таким образом, федеральный бюджет в кризисных условиях принимает на себя существенную часть рисков, выполняя функцию балансирования всей бюджетной системы субфедерального уровня.

В результате различной динамики инструментов финансовой помощи в условиях кризиса существенно изменилась ее структура. Если в I полугодии 2019 г. на долю дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности приходилось более 38,2% всей суммы безвозмездных поступлений, то по итогам января – июня текущего года – только 30,2%. Радикально возросла доля дотаций на поддержку сбалансированности бюджетов. Доля субсидий возросла незначительно – с 17,1% до 19,8%, а доля субвенций и иных трансфертов даже сократилась (соответственно, с 21,8% до 17,6% и с 13,5% до 12,9%). В то же время общее соотношение целевых и нецелевых видов федеральной помощи практически не изменилось. В I полугодии 2019 г. на долю целевых видов поддержки приходилось 52,5%, а по итогам января – июня 2020 г. – 50,3%.

Таким образом, *основную антикризисную нагрузку в настоящее время фактически несут нецелевые виды помощи*. При этом можно говорить о некоторой модификации нецелевых инструментов финансовой помощи. Едва ли дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на оснащение (переоснащение) дополнительно создаваемого или перепрофилируемого коечного фонда медицинских организаций для оказания медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией можно в полной мере считать нецелевым видом.

### **Основные направления расходов региональных бюджетов**

Поддержание бюджетных доходов практически на уровне прошлых значений *в значительной мере содействовало сохранению и даже наращиванию расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации* по сравнению с показателями аналогичного периода прошлого года. Общая сумма расходов региональных бюджетов по итогам полугодия составила 6 544,4 млрд руб., увеличившись на 18,9% или на 1 041,3 млрд руб. по сравнению с I полугодием 2019 г. (см. табл. 3). В реальном исчислении (с поправкой на темпы инфляции) объем финансирования возрос на 15,7%.

Т а б л и ц а 3

#### **Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, январь – июнь 2020 г.**

Наименование показателя	Млрд руб.	В % к I полугодию 2019	В % к итогу	Структура прироста, %
1	2	3	4	5
Расходы бюджета – всего	6 544,4	118,9	100,0	100,0
В т.ч.:				
Общегосударственные вопросы	405,6	117,3	6,2	5,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	67,4	120,9	1,0	1,1

## Продолжение табл. 3

1	2	3	4	5
Национальная экономика	1 099,6	122,2	16,8	19,2
В т.ч.:				
Сельское хозяйство и рыболовство	113,8	103,7	1,7	0,4
Транспорт	263,8	137,1	4,0	6,9
Дорожное хозяйство (дорожные фонды)	434,9	128,3	6,6	9,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	516,3	114,1	7,9	6,1
Охрана окружающей среды	20,4	136,2	0,3	0,5
Образование	1 713,5	106,2	26,2	9,7
В т.ч.:				
Дошкольное образование	451,5	105,6	6,9	2,3
Общее образование	882,1	108,0	13,5	6,3
Дополнительное образование детей	130,9	105,2	2,0	0,6
Среднее профессиональное образование	133,0	105,4	2,0	0,7
Высшее образование	12,1	105,3	0,2	0,1
Культура и кинематография	225,0	107,4	3,4	1,5
Здравоохранение	799,8	184,8	12,2	35,2
В т.ч.:				
Стационарная медицинская помощь	297,7	192,1	4,5	13,7
Амбулаторная помощь	141,7	147,0	2,2	4,4
Скорая медицинская помощь	20,8	200,7	0,3	1,0
Социальная политика	1 478,8	116,0	22,6	19,6
В т.ч.:				
Пенсионное обеспечение	96,4	121,1	1,5	1,6
Социальное обслуживание населения	180,6	116,7	2,8	2,5
Социальное обеспечение населения	900,3	108,7	13,8	6,9
Физическая культура и спорт	140,7	114,0	2,1	1,7
Средства массовой информации	25,1	105,8	0,4	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	50,0	91,6	0,8	-0,4

Источник: [3; 4].

Самыми значимыми направлениями расходов для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях пандемии и экономического кризиса являются вопросы здравоохранения и социальной политики. Наиболее активно растущим направлением финансирования в первом полугодии текущего года было здравоохранение. Доля этого раздела по итогам полугодия составила 12,2% и увеличилась по сравнению с прошлым годом на 4,3 процентных пункта.

Из общей суммы прироста расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в первом полугодии на этот раздел приходится более 35% или 366,97 млрд руб. Необходимо отметить, что это только часть (40,8%) расходов на здравоохранение на региональном уровне – *основной объем финансирования осуществляется за счет территориальных фондов обязательного медицинского страхования.*

Если расходы на здравоохранение за счет консолидированных бюджетов субъектов Федерации в I полугодии увеличились на 84,8%, то расходы территориальных фондов обязательного медицинского страхования – только на 11,1%.

В итоге общая сумма расходов на здравоохранение на региональном уровне с учетом и прямого бюджетного финансирования, и финансирования через систему обязательного медицинского страхования увеличилась на 33,3% или на 476,1 млрд руб. Более 31% общей суммы прироста финансирования приходится на г. Москву (149,7 млрд руб. с учетом территориального фонда).

По итогам января – июня 2020 г. бюджетное финансирование стационарной медицинской помощи увеличилось в 1,9 раза или на 142,75 млрд руб., финансирование скорой помощи – в 2,0 раза (на 10,41 млрд руб.), а амбулаторной – на 47,0% (45,33 млрд руб.).

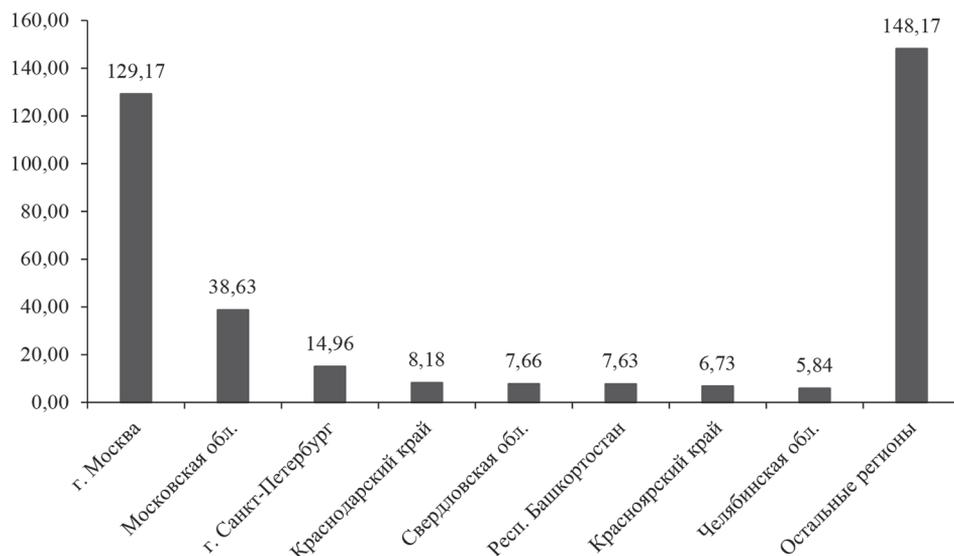
Существенные суммы прироста расходов на здравоохранение в значительной мере обеспечивают Москва, Московская область и Санкт-Петербург, на которые приходится почти 50% всего прироста расходов по данному разделу (*см. рис. 2*).

Для консолидированных бюджетов субъектов Федерации вторым по значимости является раздел «Социальная политика», доля которого в расходах по итогам рассматриваемого периода составила 22,6%. По сравнению с прошлогодними (I полугодия) показателями объем финансирования данного раздела увеличился на 16,1% или 367,0 млрд руб. (19,6% всего прироста расходов). Наиболее значительный по объему подраздел в рамках данного направления – социальное обеспечение, на который приходится 13,8% всех расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Эти расходы в I полугодии 2020 г. увеличились не столь существенно – на 8,7% (5,7% реальном исчислении) или на 72,3 млрд руб.

Наиболее высокими темпами росло финансирование пенсионного обеспечения (на 21,1%). Однако доля данного подраздела в общем объеме расходов невелика и составляет 1,5%.

Наиболее значительными по объему для консолидированных бюджетов субъектов Федерации были и остаются расходы на образование, на которые приходится 26,2% всех расходов в I полугодии 2020 г.

По сравнению с показателями января – июня 2019 г. эти расходы возросли на 6,2% (3,3% в реальном исчислении). В т.ч. финансирование вопросов общего образования (13,5% всех расходов консолидированных бюджетов регионов) увеличилось по сравнению с прошлогодними показателями на 8,0% или 65,29 млрд руб. (или 65% прироста объемов финансирования образования в целом). В условиях экономического кризиса растущей потребности в финансировании вопросов здравоохранения и социальной политики *расходы на образование отошли на второй план.*



**Рис. 2. Прирост расходов на здравоохранение за счет средств консолидированных бюджетов в I полугодии 2020 г. по сравнению с I полугодием 2019 г. (млрд руб.)**

Источник: [5; 6].

По итогам I полугодия 2020 г. расходы на национальную экономику превысили показатели 2019 г. на 22,2% или 199,5 млрд руб., что составило 19,2% общей суммы прироста расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в т.ч. финансирование дорожного хозяйства возросло на 28,3% или на 95,92 млрд руб. Фактически на данный подраздел приходится 9,2% общей суммы прироста расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Расходы на транспорт также существенно возросли – на 37,1% или 71,4 млрд руб., что составило 6,9% общей суммы прироста расходов.

Рост расходов на национальную экономику в I полугодии 2020 г. происходил в большинстве регионов. Только в десяти субъектах РФ они сократились по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. При этом на долю Москвы приходится более 53% общей суммы прироста расходов на национальную экономику, которые увеличились по сравнению с прошлогодними на 53,0%.

На фоне роста финансирования основных разделов консолидированных бюджетов субъектов Федерации заметно *сокращение расходов на обслуживание государственного и муниципального долга*. Доля данного раздела в структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в I полугодии 2020 г. составила 0,8% (в прошлом году – 1,0%). В текущем году эти расходы сократились на 4,6 млрд руб. или на 8,4%, возможно, отчасти в результате приостановления обслуживания задолженности перед Минфином РФ (в результате соответствующего решения, направленного на поддержку регионов).

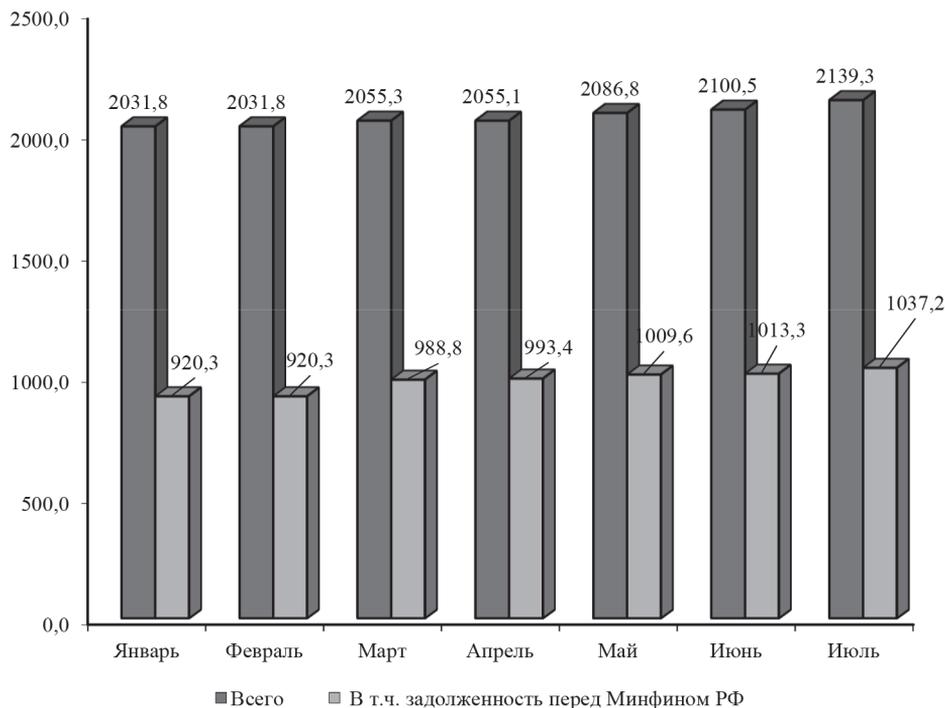
Таким образом, увеличение расходов в I полугодии 2020 г. имело место практически по всем разделам (1 041,3 млрд руб.) и оказалось в 7,9 раза более значительным, чем прирост доходов (131,8 млрд руб.) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Результатом столь существенного опережения роста расходов над ростом доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации *стал дефицит бюджетов*. По итогам I полугодия его величина составила 213,7 млрд руб. (по итогам аналогичного периода прошлого года был профицит региональных бюджетов в размере 695,7 млрд руб.) Фактически в I полугодии текущего года имело место дефицитное финансирование 3,3% общей суммы расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

При том что консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации были исполнены с дефицитом по общей сумме, в ряде регионов по итогам полугодия бюджетное сальдо было положительным. В 38 субъектах Федерации был профицит в общей сумме 173,6 млрд руб. В некоторых регионах размеры профицита оказались весьма значительными.

Так, в Сахалинской области по итогам I полугодия бюджетный профицит составил 51,9% фактически осуществленных расходов, а в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах – 28,5% и 12,2% соответственно, в Республике Дагестан – 18,8% расходов. Итоги I полугодия носят промежуточный характер, а профицит может в ряде случаев иметь технический характер. Более половины субъектов Федерации по итогам I полугодия имели дефицит консолидированных бюджетов. Общая сумма дефицита составила 387,2 млрд руб., из которых 41% или 160,0 млрд руб. приходится на Москву. По итогам полугодия 11,9% фактических расходов города были профинансированы за счет дефицита. Еще 30% общей суммы дефицита региональных бюджетов приходится на 5 субъектов Федерации – Московскую, Свердловскую, Челябинскую и Иркутскую области и Республику Татарстан.

Общая сумма государственного долга субъектов Российской Федерации увеличилась за полугодие (по сравнению с 1 января текущего года) на 107,5 млрд руб. или на 5,3% и составила 2139,3 млрд руб. В текущем году увеличение объема госдолга имеет место *главным образом за счет кредитов Минфина*, задолженность по которым увеличилась на 116,9 млрд руб. или на 12,7% по сравнению с началом года (см. рис. 3).



**Рис. 3. Государственный долг субъектов РФ в 2020 г. (на 1-е число месяца, в млрд руб.)**

Источник: [7].

### **Бюджетная ситуация в Челябинской области**

Одним из регионов, столкнувшихся с серьезными бюджетными (и не только) проблемами в текущем году, стала Челябинская область, индекс промышленного производства которой по итогам I полугодия составил 96,9, а объем выполненных работ по ВЭД «Строительство» – 91,7. Сальдированный финансовый результат составил всего 40,9% прошлогодних значений. Все это не могло не сказаться на ситуации с формированием доходов консолидированного бюджета области. Область вошла в число 5 субъектов Федерации с наиболее высокими значениями дефицита бюджета. По итогам января – июня 2020 г. ее консолидированный бюджет был исполнен с дефицитом в размере 10,3 млрд руб. (9,4% фактически осуществленных расходов).

По итогам I полугодия 2020 г. (без учета бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования) доходы консолидированного бюджета Челябинской области возросли на 2,0 млрд руб. или на 2,0%, что с учетом инфляции составило только 99,3% прошлогодних сумм. Общая сумма поступлений в консолидированный бюджет области составила 99,88 млрд руб. Рост доходов бюджета области по сравнению с прошлогодними значениями, как и по всем субъектам Федерации в целом, обеспечивают трансферты из федерального бюджета.

Если общая сумма налоговых и неналоговых доходов бюджета области сократилась почти на 10% (на 8,2 млрд руб.), то трансферты из федерального бюджета увеличились на 77,4% или на 9,9 млрд руб. В текущем году поступления доходов из всех налоговых источников сократились. Снижение затронуло даже акцизы, которые в целом по всем субъектам Российской Федерации росли (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

*Доходы консолидированного бюджета Челябинской области, I полугодие*

Показатель	2019, млрд руб.	2020, млрд руб.	2020, % к 2019	Прирост по отношению к 2019, млрд руб.
Доходы – всего	97,88	99,88	102,0%	2,00
В т.ч.:				
Налог на прибыль	24,35	21,27	87,3%	–3,08
НДФЛ	34,46	32,61	94,6%	–1,85
Акцизы	5,37	5,12	95,4%	–0,25
Налоги на совокупный доход	5,36	4,68	87,2%	–0,69
Налоги на имущество	9,52	7,75	81,4%	–1,77
Трансферты из федерального бюджета	12,85	22,80	177,4%	9,95
В т.ч.:				
Дотации на выравнивание	3,83	4,05	105,6%	0,22
Иные дотации	1,90	6,86	361,8%	4,96
Субсидии	1,94	4,04	208,3%	2,10
Субвенции	4,41	5,56	126,1%	1,15
Иные трансферты	0,77	2,29	297,4%	1,52
Прочие доходы	5,97	5,66	94,8%	–0,31

Источник: [5; 6].

Для консолидированного бюджета области ключевым налогом является НДФЛ, на долю которого приходится 32,6% всех доходов. По сравнению с I полугодием прошлого года поступления этого налога сократились на 5,6% или на 1,9 млрд руб. (см. табл. 4). Такое снижение отражает динамику фактически выплаченной в регионе заработной платы. Здесь на фоне роста средней начисленной заработной платы (по сравнению с аналогичным периодом прошлого года) на 2,5% растет объем просроченной задолженности по заработной плате (в 5,7 раза) и безработица (с 5,1% в конце прошлого года до 6,8%).

Налог на прибыль организаций, который представляет собой второй по значимости источник налоговых доходов бюджета области), сокра-

тился еще более значительно — на 12,7% или 3,1 млрд руб. В целом такое падение поступлений этого налога соответствует среднероссийским показателям.

Сократились и поступления налогов на совокупный доход (на 12,8% или 0,7 млрд руб.). В рамках данной группы налогов ключевую роль играет налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Его поступления снизились на 0,6 млрд руб. или 13,3%. Сокращение поступлений коснулось и единого налога на вмененный доход (–1,1%), и единого сельскохозяйственного налога (–10,2%), и налога (–7,8%), взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения.

Обращает на себя внимание *более существенное, чем в среднем по стране*, снижение поступлений налогов на имущество. По общей сумме доходы от налогов на имущество снизились на 18,6% или 1,8 млрд руб. Основная сумма потерь доходов по налогам на имущество приходится на налог на имущество организаций, поступления которого снизились по сравнению с прошлогодними показателями на 22,7% или 1,5 млрд руб. Сократились в то же время поступления земельного и транспортного налогов, а также налога на имущество физических лиц. Таким образом, снижение поступлений затронуло налоговые источники не только областного, но и муниципальных бюджетов.

Как уже отмечалось, выраженный *рост безвозмездных поступлений из федерального бюджета компенсировал сокращение собственных доходов* консолидированного бюджета области. Общая сумма трансфертов из федерального бюджета по итогам I полугодия 2020 г. превысила прошлогодние показатели на 9,9 млрд руб.

Наиболее существенно (см. табл. 4) увеличились поступления иных видов дотаций (кроме дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности) — в 3,6 раза или на 4,96 млрд руб. в общей сумме. По состоянию на 1 июля в 2020 г. в бюджет области поступило 2,5 млрд руб. в виде *дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов*, которой не было в 2019 г., и дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на оснащение (переоснащение) дополнительно создаваемого или перепрофилируемого коечного фонда медицинских организаций для оказания медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией в размере 1,9 млрд руб., которая была сформирована только в текущем году. Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности возросли не столь значительно — на 5,6% (на 0,2 млрд руб.), что соответствует общероссийским тенденциям.

Поступления субсидий в бюджет региона по итогам полугодия превысили прошлогодние значения более чем в 2 раза, обеспечив прирост доходов в размере 2,1 млрд руб. Иные межбюджетные трансферты возросли (в 3,0 раза или на 1,5 млрд руб.).

Поступления субвенций возросли на 26,1% или 1,15 млрд руб., что в целом соответствует их целевой функции (финансирование переданных полномочий). Этот вид межбюджетных трансфертов не вы-

полняет в явном виде антикризисных функций (в отличие от дотаций и иных трансфертов).

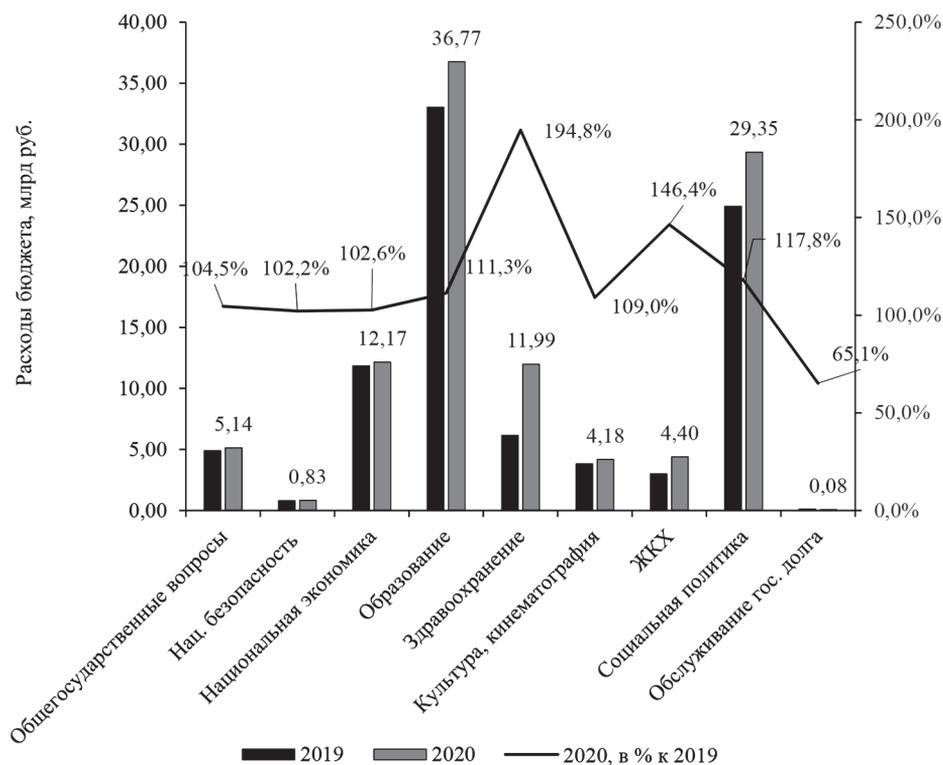
Незначительный рост доходов консолидированного бюджета Челябинской области, как и в большинстве других субъектов Федерации, сопровождался в рамках рассматриваемого временного интервала *выраженным увеличением расходов*. По итогам января – июня 2020 г. расходы бюджета области возросли на 19,0% или 17,6 млрд руб.

Как и в большинстве других субъектов Федерации, *наиболее существенно увеличились расходы на здравоохранение* – на 94,8% или 5,8 млрд руб. (см. рис. 4). На этот раздел приходится более 33% всего прироста объемов финансирования в области. В структуре расходов на здравоохранение наиболее значительным является подраздел «Другие вопросы в области здравоохранения». На него по итогам рассматриваемого периода приходится более 52% всех расходов раздела. В рамках этого подраздела отражаются, в частности, закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, в т.ч. в целях капитального ремонта; приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан в целях их социального обеспечения; межбюджетные трансферты бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования и некоторые другие категории расходов. По сравнению с прошлогодними показателями расходы по данному подразделу возросли на 3,5 млрд руб., обеспечив более 60% прироста всех расходов на здравоохранение.

Основным направлением расходования средств по данному подразделу являются различного рода закупки товаров, работ и услуг для нужд системы здравоохранения и другие непрограммные мероприятия (в т.ч. и капитальные вложения), которые в условиях необходимости реализации срочных мер по борьбе с пандемией новой коронавирусной инфекции резко возросли во всех регионах. В 2020 г. увеличилось финансирование и других категорий расходов на здравоохранение – финансирование стационарной и скорой медицинской помощи – на 65,6% и в 5,2 раза соответственно; расходы на амбулаторную помощь на 70%; трансферты территориальному фонду обязательного медицинского страхования – на 24,7%.

Существенно увеличилось финансирование вопросов *социальной политики*, в значительной мере поддержанное федеральными трансфертами. По итогам полугодия на эти цели было направлено еще 25% общего прироста расходов. По сравнению с показателями первого полугодия прошлого года эти расходы возросли на 4,4 млрд руб. или 17,8%.

Как и в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации, наиболее значительным по объему разделом расходов консолидированных бюджетов регионов являются *образование*. Рост этой категории расходов был не столь значительным и составил 111,3%. По сравнению с прошлогодними расходы на образование возросли на 3,7 млрд руб., что составило более 21% общей суммы прироста объемов финансирования в I полугодии 2020 г.



**Рис. 4. Расходы консолидированного бюджета Челябинской области за I полугодие (млрд руб.)**

Источник: [5; 6].

Если в большинстве российских регионов имел место выраженный рост расходов на национальную экономику, отчасти спровоцированный стремлением поддержать бизнес в непростых условиях кризиса, то в Челябинской области *рост этих расходов был весьма умеренным*. Прошлогодние показатели по данному разделу были превышены только на 2,6%, что не компенсирует их инфляционного обесценения. Также ниже темпов инфляции был и рост финансирования расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность.

Обращает на себя внимание сокращение расходов на обслуживание государственного и муниципального долга на 0,04 млрд руб. или на 34,9%. Доля этого раздела в структуре расходов консолидированного бюджета области в январе – июне 2020 г. составляет 0,07%.

По состоянию на 1 июля 2020 г. объем государственного долга Челябинской области составил 14,3 млрд руб. и сократился по сравнению с началом года на 1,6 млрд руб. или 10,2%. При этом объем задолженности перед Минфином в 2020 г. оставался неизменным (8,8 млрд руб.). Таким образом, область *сокращала объем долга*, не прибегая к замещению частных источников бюджетной задолженностью.

\* \* \*

Подводя итог, необходимо отметить ряд обстоятельств. Падение налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в начале 2020 г. затронуло большую часть регионов и было более значительным, чем снижение темпов экономического роста. Наиболее существенным было снижение поступлений налога на прибыль организаций при относительно незначительном сокращении поступлений НДФЛ, что отчасти отражает результат политики поддержки доходов населения. Тем не менее общая сумма доходов большинства регионов превысила прошлогодние значения за счет ускоренного роста поступлений трансфертов из федерального бюджета.

В условиях экономического кризиса, спровоцированного мировой пандемией новой коронавирусной инфекции, существенно изменилась политика федерального центра в отношении поддержки регионов. При выраженном росте всех видов федеральной помощи основной акцент был сделан на нецелевых ее видах. Некоторые виды нецелевой помощи, в частности дотации, отчасти приобретали целевой характер, поскольку выделялись на конкретные мероприятия, необходимые для борьбы с пандемией. Это позволяет говорить о том, что *имеющийся перечень инструментов межбюджетного регулирования оказался недостаточным* в условиях необходимости принятия экстренных мер. Задача борьбы с пандемией поставила на повестку дня значительное число вопросов, одним из которых является *вопрос о соотношении прямого бюджетного финансирования системы здравоохранения и страховой модели финансирования медицины* как в части обязательного медицинского страхования, так и собственно частной медицины, и эффективности сложившейся модели в критических условиях.

### Список литературы

1. Лыкова Л.Н., Букина И.С. Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России. № 20. I полугодие 2020 г. DOI: 10.21686/atbns/3.2020
2. Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации. Январь – июль 2020 г. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259>
3. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. На 1 июля 2020 г. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/191/>
4. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. На 1 июля 2019 г. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/191/>
5. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда. Январь – июль 2020 г. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/>
6. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного

внебюджетного фонда. Январь – июль 2019 г. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/>

7. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований. URL: [https://www.minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/](https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/)

## CONSOLIDATED BUDGETS OF RUSSIAN REGIONS IN THE CONTEXT OF THE CRISIS PROVOKED BY THE GLOBAL PANDEMIC

*In the first half of 2020, with a marked reduction in tax revenues, there was an increase in the total amount of revenues of the consolidated budgets of the subjects of the RF, which in most cases did not compensate for the rate of inflation. The growth of the total amount of revenue was provided by the outstripping growth of all types of Federal transfers to the regional budgets. The situation in different regions of the country varied significantly, and the most serious losses were incurred by the most economically developed regions. Moscow bear the burden of a significant part of the total revenue loss. The growth of expenditures of the consolidated budgets of the Russian regions was significantly faster than the growth of their revenues. Health and social policy funding has increased most significantly, supported in part by Federal transfers. With the total deficit of the consolidated budgets of the Russian regions, about half of the regions had a positive budget balance (partly of a technical nature) at the end of the half-year. At the same time, the growth rate of public debt is not yet critical.*

**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 – 06.09.2020 г.*

### **ЛЫКОВА Людмила Никитична**

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

### **ЛЫКОВА Lyudmila N.**

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

### **Для цитирования:**

Лыкова Л. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в условиях кризиса, спровоцированного мировой пандемией // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 19–38.

*Людмила РЖАНИЦЫНА, Елена КРАВЧЕНКО*

## СОВРЕМЕННЫЙ РЫНОК ТРУДА В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Статья посвящена особенностям рынка труда в Арктике, состояние которого во многом определяет ее развитие. Уровень и характер занятости здесь зависит как от сурового климата, сложных условий жизни, дефицита постоянного населения, так и от состояния экономики. Главная проблема развития зоны – диспропорция между значением Арктики в экономике страны и постоянным дефицитом работников в этих регионах. Эта диспропорция является традиционной со времен СССР, в котором для ее решения был создан управленческий механизм, содействующий освоению этого ареала. Указанный механизм был основан на государственной собственности на имущество предприятий и организаций, централизованной системе набора кадров, привлекаемых на работу из других территорий, а также на повышенной заработной плате, значимом социальном пакете в целях формирования материальной заинтересованности в работе на Севере. Сегодня проблема кадров осложнилась на фоне коммерциализации производства, неблагоприятных для здоровья природно-климатических условий, отставания обслуживающей инфраструктуры (жилье, образование, медицина), трудностей с обеспечением продуктами и товарами личного потребления, прежде всего из-за сложностей с ведением сельскохозяйственного производства и отсюда – зависимости от центра по всем перечисленным позициям.*

**Ключевые слова:** Арктика, Арктическая зона, регион, региональная политика, труд и занятость, трудовые ресурсы

JEL: L10, L40

Роль Арктической зоны РФ (далее – АЗРФ) в экономике России весьма значительна. По данным Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, здесь производится 11% национального дохода, создается 22% объема общероссийского экспорта. В АЗРФ расположены значительные запасы полезных ископаемых, добывается 97% алмазов, 80% газа, 60% нефти, производится 90% никеля и кобальта, 60% меди [1]. Освоение Арктики играет огромную роль в развитии добывающей промышленности, повышения качества жизни проживающего в АЗРФ населения.

При этом доля населения АЗРФ в численности населения России составляет всего 1,6%, а доля работников – примерно 2% [2]. Численность занятого населения различных территорий Арктической зоны представлена в таблице 1.

Т а б л и ц а 1

*Территории Арктической зоны и численность занятого населения*

Состав АЗРФ	2017	2018	2019
Сухопутные территории Арктической зоны РФ	906 387	907 153	922 472
Сухопутные территории Республики Карелия, входящие в состав Арктической зоны РФ	–	9 900	9 975
Территория МОГО «Воркута»	25 666	25 131	24 885
Сухопутные территории Архангельской области, входящие в состав Арктической зоны РФ	185 015	184 489	184 650
Территория Ненецкого автономного округа	27 607	27 238	27 806
Территория Мурманской области	222 957	220 378	224 241
Территория Ямало-Ненецкого автономного округа	300 778	297 813	307 113
Сухопутные территории Красноярского края, входящие в состав Арктической зоны РФ	109 830	106 833	107 148
Сухопутные территории Республики Саха (Якутия), входящие в состав Арктической зоны РФ	8 178	8 445	9 542
Территория Чукотского автономного округа	26 357	26 925	27 112

Источник: Росстат [3].

Арктика в СССР ассоциировалась с напряженным и высокооплачиваемым трудом, работа и жизнь там для жителей южных и центральных регионов с их низкими доходами была привлекательной. Для того чтобы удержать приезжее население и сделать его постоянным, действовала система стимулов, установленных центральным правительством: северные льготы и районные коэффициенты к зарплате, регулярный северный завоз продуктов и товаров, централизованные меры развития и улучшения положения населения. И эти стимулы в сочетании с мерами централизованного планирования, основанные на господстве государственной собственности, обеспечивали приток кадров на производственные предприятия и в обслуживающую инфраструктуру. Учет особенностей условий жизни населения в системе государственной собственности и государственного планирования производительных сил страны положительно влиял на миграционные процессы, хотя это требовало постоянного внимания и усилий властей.

В последние годы при переходе к рыночной экономике управленческая ситуация здесь усложнилась. Привлекательность труда и быта на Севере *существенно снизилась*, в т.ч. на фоне общего повышения уровня жизни в России в благополучные по нефтяным ценам годы (см. табл. 2.). Новые поколения граждан стали предъявлять более высо-

кие требования к характеру занятости, ее содержанию, личным успехам, качеству жизни. При этом значимость вклада в экономику страны нефте-, газо- и металлодобывающих северных регионов возросла.

Т а б л и ц а 2

**Уменьшение преимуществ в заработной плате в регионах АЗРФ  
за 2000 и 2017 гг.**

Регион	Заработная плата, руб./мес.		Отношение к средней зарплате по России, %		Уменьшение разницы в зарплате работников АЗРФ
	2000	2017	2000	2017	
Россия – всего	2 223,4	39 144	100	100	
В т.ч. регионы АЗРФ					
Ненецкий АО	5 065,9	51 450	168,5	131,4	–37
Чукотский АО	5 686,5	92 368	255,8	236,2	–20
Ямало-Ненецкий АО	8 964,7	89 64,7	403,2	229,5	–174
Мурманская область	3 746,9	51 450	168,5	131,4	–37

Источник: составлено авторами по [4; 5].

В новой экономической реальности сохранение и даже усиление традиционного миграционного оттока населения стало одним из основных факторов, негативно влияющих на социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации. На 1 января 2019 г. численность населения АЗРФ составила 2 397 509 чел., тогда как в 2014 г. там насчитывалось 2 400 580 чел. [2]. И это при том, что территория Арктической зоны расширилась: Указом Президента Российской Федерации от 27.06.2017 г. № 287 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 “О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации”» ряд муниципальных образований Республики Карелия были включены в Перечень сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации.

Одна из особенностей АЗРФ состоит в том, что на ее территории сложились два различных типа хозяйствования: промышленная разработка недр и традиционные для коренного населения Крайнего Севера виды деятельности (см. табл. 3). К примеру, в Чукотском автономном округе наибольшая доля работников заняты добычей полезных ископаемых (21,2% от общей численности), в то время как сельским, лесным хозяйством, охотой, рыболовством и рыбоводством – 4,4%. Особенность структуры занятости – высокая доля численности в органах государственного управления и обеспечения военной безопасности, что намного больше работающих в сфере здравоохранения и социальных услуг (7,3%) [6]. По данным Камчатстата (Дальний Восток), чиновников и силовиков на Камчатке в разы больше, чем врачей, учителей, строителей и моряков [7]. Что касается коренных малочисленных народов, проживающих в Чукотском автономном округе, сельскохозяйственный сектор остается главной сферой приложения труда.

Т а б л и ц а 3

## Отраслевая структура занятости в АЗРФ

Наименование видов экономической деятельности	Среднесписочная численность, 2019 г.			
	Ненецкий АО	Мурманская область	Ямало-Ненецкий АО	Чукотский АО
<i>Всего по обследуемым видам экономической деятельности</i>	29 259	263 511	332 062	28 823
Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	1 128	7 035	3 170	1 361
Добыча полезных ископаемых	8 524	14 771	74 260	6 234
Обрабатывающие производства	716	22 406	9 976	242
Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	1 412	16 616	16 562	3 230
Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	233	4 221	4 229	398
Строительство	2 421	16 990	44 729	1034
Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	903	21 581	10 148	1582
Транспортировка и хранение	2 791	26 674	40 084	2530
Деятельность гостиниц и предприятий общественного питания	479	6 067	7 360	332
Деятельность в области информации и связи	578	5 397	6 562	365
Деятельность финансовая и страховая	177	3 497	2 727	357
Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	256	6 975	8 035	688
Деятельность профессиональная, научная и техническая	894	9 172	16 597	620
Деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги	669	6 246	12 504	233
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	2 450	32 986	23 575	4115
Образование	2 989	29 813	26 940	2 892
Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	1 859	27 122	17 663	2 057
Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	597	4 589	5 413	475
Предоставление прочих видов услуг	184	1 354	1 529	72
Деятельность общественных организаций	34	296	462	26
Деятельность профессиональных союзов	2	154	231	

Источник: составлено авторами по [8].

В 2019 г. среднесписочная численность работников в организациях, осуществляющих деятельность в Арктической зоне Российской Федерации (без субъектов малого предпринимательства), составляла 922,5 тыс. чел. [9]. Минвостокразвития в прогнозах исходит из того, что в Арктике в течение ближайших 15 лет будет создано порядка 200 тыс. новых рабочих мест. По мнению губернатора ЯНАО, одно рабочее место в Арктике формирует до 14 рабочих мест в стране [10].

Однако *в настоящее время АЗРФ теряет рабочие места*. Агентство «РИА-Рейтинг» 14 апреля 2020 г. представило рейтинг регионов по числу созданных рабочих мест [11]. Как следует из исследования, в течение последних трех лет (2017–2019 гг.) число рабочих мест увеличилось в 25 регионах России, сократилось – в 60. В числе последних – территории АЗРФ, где в настоящее время сложилась явно неблагоприятная ситуация (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

**Рейтинг регионов по числу созданных (сокращенных)  
рабочих мест в 2020 г.**

Место среди регионов РФ	Регион	Число рабочих мест, созданных за последние три года (2017-2019 гг.), тыс.	Число рабочих мест, созданных за последние десять лет (2010-2020 гг.), тыс.	Изменение числа рабочих мест за три года, %	Изменение числа рабочих мест за десять лет, %
26	Ненецкий АО	-0,5	-0,7	-2,2	-3,3
28	Чукотский АО	-1,3	-2,5	-4,3	-7,6
34	Ямало-Ненецкий АО	-3,6	7,0	-1,2	2,3
51	Мурманская область	-13,5	-59,7	-3,3	-13,1

Источник: составлено авторами по [11].

В используемом исследовании число созданных рабочих мест рассчитано как разница в среднегодовой численности занятых в возрасте от 15 до 72 лет. Полученные положительные значения показателей свидетельствуют о создании в регионе новых рабочих мест, отрицательные – о сокращении существующих. Из данных таблицы следует, что в последние десять лет рабочие места на территории АЗРФ увеличивались только в Ямало-Ненецком автономной округе, однако за последние три года и в этом округе ситуация ухудшилась – число рабочих мест в 2017–2019 гг. сократилось на 3,6 тыс. Особенно заметно теряет рабочие места самая населенная территория АЗРФ – Мурманская область. Арктические территории покидают перспективные кадры – молодые и квалифицированные работники, в составе населения увеличивается доля лиц старше трудоспособного возраста.

Понять причины происходящего можно из *оценки отношения к труду самих работников*. Так, по данным Комплексного наблюдения условий жизни населения, проведенного Росстатом, удовлетворенность работой занятых в Арктической зоне довольно высокая [12], практически совпадает с оценкой по РФ, а по отдельным показателям даже выше. Среди занятых в АЗРФ вполне удовлетворены заработком 38,7% (в целом по РФ – 37,4), надежностью работы 73,7% (в РФ – 68,2%), режимом работы 78,5% (в РФ – 82,7), расстоянием до работы 80,0 % (в РФ – 71,0%), профессиональную удовлетворенность испытывают 64,5% (в РФ – 64,9%).

Однако *условия труда работники АЗРФ оценивают более отрицательно, чем в среднем по РФ*, возможно в этом – одна из причин оттока рабочей силы. Как тяжелую и очень тяжелую свою работу считают 18% опрошенных, в РФ – 12,9%. В АЗРФ 26,2% респондентов указали, что постоянно испытывают на своей основной работе нервное напряжение, стрессы (в РФ – 18,5%); на воздействие вредных производственных факторов указали 23,3% (в РФ – 16,9%), на холод, сырость и т.п. – 17,8% (в РФ – 12,1%). Что касается предпочтений в поиске работы, то в АЗРФ население в основном ищет работу с хорошей зарплатой на полное время работы – 82,1% опрошенных. При этом в АЗРФ большее значение, чем в других регионах страны, имеет поиск работы по специальности – 21,7% (в РФ доля таких лиц ниже – 17,4%)

В ближайшей перспективе регионы АЗРФ *продолжат испытывать дефицит кадров необходимой квалификации*, что подтверждается демографическими процессами. Рабочую силу по-прежнему будут привлекать на работу в Арктику со всей страны, в т.ч. для работы вахтовым методом. Теперь к решению этой задачи подключилось Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке и в Арктике, которое определит потребность в кадрах для инвестиционных проектов в Арктике, будет подбирать и привлекать специалистов, а также займется поддержкой деятельности коренных народов Севера. Для привлечения работников практикуется, в частности, такая схема: предприятие объявляет набор на профессиональное обучение по рабочим специальностям с последующим трудоустройством, во время которого обучающие получают стипендию, место в общежитии и др. Обучение происходит по договору, после обучения работник обязан определенный период работать на предприятии.

В АЗРФ экстремальные условия жизни и труда, но в то же время, к сожалению, *эти территории отстают по основным показателям качества жизни* населения от средних по РФ. В частности, недостаточна обеспеченность жильем, низкий уровень развития социальной и транспортной инфраструктуры, не развиты услуги профессионального образования, хотя, судя по опросам, работники хотели бы повысить свою квалификацию, но профессиональное образование отстает. Отстает и медицинское обслуживание, у которого, безусловно, есть особенности по сравнению с европейской Россией, сложно с выездом на санаторно-курортный отдых, остро стоит вопрос о судьбе пенсионеров и т.п. Только что ввели единовременное пособие на детей от 3 до 16 лет

(10 тыс. руб. на ребенка) без учета районных коэффициентов, хотя его сумма в 10 тыс. руб. по покупательной способности в северных регионах совсем не похожа по покупательному содержанию на ситуацию в южных регионах (см. табл. 5).

Т а б л и ц а 5

*Повышенная стоимость проживания в регионах АЗРФ, 2019 г.*

Регионы	Прожиточный минимум (ПМ), руб./мес.	На сколько ПМ в АЗРФ выше Краснодарского края, %
Ненецкий АО	19 993	184
Камчатский край	20 499	189
Чукотский АО	22 213	205
Ямало-Ненецкий АО	16 318	150
Мурманская область	16 800	155
Краснодарский край	10 854	100

Источник: составлено авторами по [13].

В итоге, продолжительность жизни населения в Арктической зоне примерно на 7 лет меньше, чем жителей остальных регионов РФ [14]. Отсюда неудивительно нежелание населения жить и работать на Севере.

Все перечисленные проблемы *пытаются традиционно компенсировать повышенной зарплатой*. Как известно, размер среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в АЗРФ выше, чем в среднем по Российской Федерации (в 2019 г. в Чукотском автономном округе – 106,8 тыс. руб., в ЯНАО – 100,4 тыс. руб. в Ненецком автономном округе 86,8 тыс. руб., в Мурманской области – 63,1 тыс. руб.) [15]. Однако за средним уровнем заработной платы скрываются большие различия. В АЗРФ в последние годы увеличивается доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума. К тому же уменьшается разница между оплатой труда на Севере по сравнению с Центром России, что не в последнюю очередь сказывается на миграционном оттоке [16].

Тяжелые условия жизни и труда в арктических регионах не способствуют формированию у населения здорового образа жизни. В рейтинге регионов РФ по приверженности населения здоровому образу жизни арктические территории занимают последние места – Мурманская область на 73-м месте, ЯНАО – на 74-м, Чукотский автономный округ на 75-м, Ненецкий автономный округ – на 81-м месте [17]. Минвостокразвития России подготовило предложения по повышению качества жизни в Арктике до среднероссийского уровня. Их реализация оценивается в 339 млрд руб. Источником финансирования могут стать налоговые поступления от новых проектов резидентов Арктической зоны. Механизмы реализации этих предложений будут закреплены в документах, которые планировались к принятию в 2020 г. Однако

в связи с падением экономики и развитием пандемии коронавируса эти планы могут быть пересмотрены.

Уровень безработицы в Арктике *превышает среднероссийский*. Однако на фоне общей безработицы в АЗРФ не хватает работников социальной сферы (врачей, учителей), квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена в строительстве, на транспорте, судоремонте, горнодобывающей и нефтегазовой отраслях, топливно-энергетическом комплексе и др.

Ситуация с безработицей различная по отдельным территориям. Если в среднем по Российской Федерации в 2019 г. безработица составляла 4,4%, то в ЯНАО, где реализуются крупные проекты, – 1,8%, в Чукотском автономном округе – 5,0%, в Мурманской области – 5,5%, в Ненецком автономном округе 8,0% [18]. Особенно сложная ситуация складывается в сельских районах. Уже сейчас можно предположить, что в текущем году проблемы у бизнеса приведут к сокращениям работников и росту числа безработных в АЗРФ. Масштабы безработицы будут зависеть от уровня государственной поддержки предпринимателей. А пока планы пессимистичны – *в ближайшие полгода 27% российских компаний планируют снизить зарплаты своим сотрудникам, 37% думают о сокращении персонала*. Такие данные получили аналитики сервиса *hh.ru* в ходе ежеквартального исследования «Настроения работодателей» [19].

Для арктической экономики характерны крупные предприятия тяжелой промышленности, нередко формирующие монопоселения, *не развиты обрабатывающие отрасли*, где могло бы работать женское население, которому сейчас трудно найти занятие. Не развито *малое и среднее предпринимательство* (далее – МСП), играющее важную роль в экономике, делая ее более гибкой и устойчивой к неблагоприятным факторам. МСП способствует росту доходов населения, позволяет развивать собственное производство сельскохозяйственного сырья и продовольствия. Но для АЗРФ характерна низкая вовлеченность населения в малый бизнес. Это можно объяснить тем, что высокие зарплаты добывающего сектора на территории АЗРФ повышают привлекательность крупного бизнеса [20]. Кроме того, в условиях Арктики (а это – низкие температуры, полярная ночь, транспортные проблемы, повышенный уровень затрат на производство, дополнительные расходы на оплату труда наемных работников, включая страховые отчисления, «северные выплаты», оплату проезда в отпуск в центральные районы страны, сложности сбыта продукции и др.), риск ведения малого бизнеса возрастает – здесь трудно производить конкурентоспособную продукцию и услуги.

Так, в рейтинге регионов Агентства «РИА Рейтинг» за апрель 2019 г. по вовлеченности населения в малый бизнес Мурманская область занимает 64-е место в РФ, Ненецкий автономный округ – 67-е, ЯНАО – 68-е, Чукотский автономный округ – 76-е место. Доля работников малых и микропредприятий в общей численности рабочей силы составляет от 7,6% в Чукотском автономном округе до 10,6% – в Мурманской области [20].

Вместе с тем с активизацией в стране проблем социального предпринимательства *началась работа по его развитию*. Департамент экономики ЯНАО и фонд «Наше будущее» (одна из самых крупных организаций,

нацеленных на создание в России устойчивой инфраструктуры социального предпринимательства) в апреле 2019 г. утвердили план совместной работы по развитию социального предпринимательства и поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в округе. Как отметила директор департамента экономики ЯНАО С. Гусева, «цель мероприятий плана, различных по масштабу и содержанию, одна – привлечение активного и ответственного социального предпринимателя к самой чувствительной сфере общественных отношений – оказанию социальных услуг, его всесторонняя поддержка» [21].

Для стимулирования экономической активности «арктических» предпринимателей (число индивидуальных предпринимателей по Арктической зоне Российской Федерации на 01.01.2020 по данным Росстата составило 63 625 чел., в 2019 г. – 64 137 чел.) необходимо вводить *меры налогового стимулирования, развивать кооперацию, государственно-частное партнерство*. Для малого и среднего предпринимательства важна государственная поддержка именно в настоящее время. В условиях пандемии коронавируса многие предприятия не имеют возможности осуществлять свою деятельность или столкнулись с существенными ограничениями в работе, что может привести к их банкротству.

Необходима *программа господдержки экономической занятости коренных малочисленных народов Севера*. Важнейшее направление – развитие северного оленеводства, которое сегодня в АЗРФ переживает упадок в связи с промышленным освоением территорий. Следует также шире пропагандировать и использовать лучшие отечественные и зарубежные практики поддержки экономической деятельности коренных малочисленных народов Севера.

Перспективным направлением занятости в арктических регионах может стать *туризм*. Востребованы экологический, круизный, экстремальный и оздоровительный туризм. По данным Минвостокразвития, в 2019 г. в АЗРФ наблюдался приток туристов. Ее посетили 1,17 млн туристов, что на 5% больше показателей 2018 г. Самый популярный регион – Мурманская область, ее посещают около 40% туристов. На втором месте Архангельская область (18%), на третьем – Карелия и Ямало-Ненецкий автономный округ (по 15%) [22]. Для дальнейшего привлечения туристов необходимо развивать туристическую инфраструктуру, дороги, воздушный и водный транспорт, создать комфортные условия для бизнеса, содействовать снижению цен на путевки. Это сделает регион доступнее и популярнее среди туристов.

Большие надежды по ускоренному развитию экономики и социальной сферы арктических территорий возлагались на госпрограмму «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ». Однако прорыва не произошло. Счетная палата РФ в своих заключениях неоднократно отмечала низкий уровень исполнения госпрограммы развития Арктики. По состоянию на 1 сентября 2019 г. он составил 29,9% [23].

В настоящее время Минвостокразвития России осуществляет подготовку новой редакции госпрограммы развития Арктики. Однако в заключении Счетной палаты отмечается, что проект паспорта в но-

вой редакции госпрограммы сформирован без учета комплексного подхода, а планирование конкретных мероприятий по развитию Арктики и их финансового обеспечения представляется непоследовательным при отсутствии сформированной системы документов стратегического планирования [23]. В Госпрограмме следует учесть, что одна из особенностей Арктической зоны в том, что *каждый регион здесь уникален*, и меры социально-экономического развития должны соответствовать условиям региона.

### **Выводы**

До настоящего времени *условия* для комплексного и ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны *не созданы*. Более того, обострились кадровые проблемы, продолжают развиваться негативные демографические и миграционные процессы, что свидетельствует о том, что неблагоприятные стороны работы и жизни в АЗРФ перекрывают преимущества для занятого населения (в основном это высокий уровень заработной платы). Слабо развивается социальная сфера, медленно реализуются государственные программы. Растет *несоответствие* между вкладом АЗРФ в экономику страны и условиями жизни и труда работников.

Необходим реальный поворот к сохранению и развитию человеческого капитала, активизация внешних и внутренних источников *комплексного развития* экономики Арктики как *единой* народнохозяйственной макротерритории. Требуется развивать научные исследования по Арктической зоне, расширить статистику, изучающую происходящие там процессы с тем, чтобы поднять обоснованность и эффективность принимаемых управленческих решений. Задачей является создание системы опережающей подготовки кадров для реализации инвестиционных проектов в АЗРФ, введение госзаказа на требуемые профессии. Рационально усилить меры, мотивирующие молодых специалистов к трудоустройству в арктических регионах, включая обеспечение жильем, возможность профессионального роста, получение выплат стимулирующего характера для работников. Серьезное внимание, судя по опросам, следует уделить улучшению условий труда, охране здоровья работников. В особой поддержке государства нуждается средний и малый бизнес, который бы комплексно дополнил ситуацию в экономике. В числе мер такой поддержки, в частности, сокращение налогов и сборов, отмена страховых взносов на районные коэффициенты к заработной плате и пр. При проведении централизованных мероприятий по повышению зарплат бюджетников должны быть учтены расходы на территориальные надбавки и пр. Если устанавливаются поощрительные доплаты («*арктический доктор*» и т.п.), необходимо учитывать более высокие затраты на жизнь в этих регионах

Если иметь в виду заинтересованность государства и общества в освоении Севера, то любые управленческие программы и планы развития Арктики *должны содержать «человеческую составляющую»*: гендерный аспект, оптимальные социальные стандарты доходов и материальной

обеспеченности, государственную поддержку ориентации населения на постоянную жизнь на этих территориях, на труд, учебу, желание обзаводиться семьями и детьми. Опыт зарубежных стран, имеющих в своем составе арктические территории, показывает, что качество жизни в них может быть обеспечено на достойном уровне. Полагаем, что расчеты покажут экономическую эффективность его использования. Неплохо изучить и *положительный отечественный опыт*. В частности, распространить практику Сахалинской области по предоставлению и списанию льготной ипотеки семьям в зависимости от числа детей, что позволило реально закрепить кадры. 8 июля 2020 г. Совет Федерации на заседании рассмотрел принятый Государственной Думой пакет федеральных законов о государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации. Их реализация позволит поддержать предпринимательскую деятельность и рынок труда в Арктике.

### Список литературы

1. Официальный сайт Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. URL: <https://minvrg.ru/#gallery6>
2. Оценка численности постоянного населения сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации на 1 января 2019 г. // Федеральная служба государственной статистики. URL: [https://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/region\\_stat/arc\\_zona/2019\\_1/pok\\_83.xls](https://www.gks.ru/free_doc/new_site/region_stat/arc_zona/2019_1/pok_83.xls)
3. Среднесписочная численность работников в организациях, осуществляющих деятельность в Арктической зоне Российской Федерации (без субъектов малого предпринимательства) // ЕМИСС. Государственная статистика URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/57455>
4. Труд и занятость в России. 2019: статистический сборник / Росстат. М., 2019. 135 с.
5. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации: статистический сборник / Росстат. М., 2019. 766 с.
6. Чукотский автономный округ в цифрах. 2019: краткий статистический сборник / Хабаровскстат. Хабаровск, 2019. 92 с.
7. На Камчатке чиновников больше, чем врачей... // ИА REGNUM. URL: [regnum.ru/news/2601182.html](http://regnum.ru/news/2601182.html)
8. Среднесписочная численность работников по полному кругу организаций с 2017 г. // ЕМИСС. Государственная статистика. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/58699>
9. Среднесписочная численность работников в организациях, осуществляющих деятельность в Арктической зоне Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/region\\_stat/arc\\_zona/2020\\_1/pok12.xlsx](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/region_stat/arc_zona/2020_1/pok12.xlsx)
10. Рабочие руки в Арктике: почему регионы поддерживают введение госзаказа на профессии // ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/4317999>
11. Рейтинг регионов по числу созданных рабочих мест – 2020 // РИА Рейтинг. URL: <https://riarating.ru/infografika/20200414/630165163.html>
12. Комплексное наблюдение условий жизни населения // Федеральная служба государственной статистики. URL: [https://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/KOUZ18/index.html](https://www.gks.ru/free_doc/new_site/KOUZ18/index.html)

13. Величина прожиточного минимума // ЕМИСС. Государственная статистика. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/30957>
14. Продолжительность жизни в Арктике на семь лет меньше среднего уровня по России // ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/4138559>
15. Аналитический бюллетень. Социально-экономическое положение регионов РФ. Выпуск № 37. Итоги 2019 г. // РИА Рейтинг. URL: [file:///C:/Users/Diana/Downloads/%D0%91%D1%8E%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C\\_%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D1%8B\\_%D0%A0%D0%A4-2019\\_%D0%B3.pdf](file:///C:/Users/Diana/Downloads/%D0%91%D1%8E%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C_%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D1%8B_%D0%A0%D0%A4-2019_%D0%B3.pdf)
16. Гильтман М.А. Занятость на Севере России: анализ на основе микро-данных // Журнал Новой экономической ассоциации. 2017. № 3 (35). С. 103–124.
17. Рейтинг регионов по приверженности населения ЗОЖ – 2018 // РИА Рейтинг. URL: <https://riarating.ru/regions/20181002/630107054.html>
18. Занятость и безработица в Российской Федерации в декабре 2019 года // Федеральная служба государственной статистики. URL: [https://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d05/12.htm](https://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/12.htm)
19. Трудовые осложнения: четверть компаний планируют снижать зарплаты // ИзвестияIZ. URL: <https://iz.ru/999356/anna-ivushkina/trudovye-oslozheniia-chetvert-kompanii-planiruiut-snizhat-zarplaty>
20. Рейтинг регионов по вовлеченности населения в малый бизнес в регионах РФ – Рейтинг 2019 // РИА Рейтинг. URL: <https://riarating.ru/regions/20190409/630122830.html>
21. Форум «Дни малого бизнеса на Ямале – 2019» // Официальный сайт Департамента экономики ЯНАО. URL: <https://de.yanao.ru/Новости/news/9598>
22. Названы меры для развития туризма в российской Арктике // Рамблер. Путешествия. URL: <https://travel.rambler.ru/news/44013171-nazvany-mergy-dlya-razvitiya-turizma-v-rossiyskoj-arktike/>
23. Счетная палата отметила низкий уровень исполнения госпрограммы развития Арктики // ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/7000557>

## MODERN LABOR MARKET IN THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION

*The article highlights the features of employment in the Arctic zone of Russia. The main one is the disparity between the importance of the AZRF in the country's economy and the constant shortage of workers. This disparity has not arisen now, but is a traditional problem since the Soviet Union, which created a certain management mechanism that promotes the development of this potential. This mechanism was based on state ownership of the property of enterprises and organizations, a centralized system of recruitment of personnel attracted to work from other regions, as well as wages and social packages in order to ensure their material interest in work. All this is against the background of unfavorable climatic conditions for health, lagging service infrastructure (housing, education, medicine), difficulties in providing food and personal consumption goods - primarily due to agricultural production and hence dependence on the center for all these items.*

**Keywords:** arctic zone, employment, region, labor and employment, labor resource, unemployment

JEL: L10, L40

*Дата поступления – 08.06.2020 г.*

***РЖАНИЦЫНА Людмила Сергеевна***

доктор экономических наук, профессор;  
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт  
экономики РАН / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.  
e-mail: 938@mail.ru

***КРАВЧЕНКО Елена Васильевна***

кандидат экономических наук, научный сотрудник;  
автономная некоммерческая организация оценки регулирующего воз-  
действия управленческих решений Институт научно-общественной  
экспертизы (АНО ИНОЭ) / ул. Покровка, д. 27, стр. 6, Москва, 105062.  
e-mail: krawchenko.lenalex@yandex.ru

***RZHANITSYNA Lyudmila S.***

Dr. Sc. (Econ.), Professor;  
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the  
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.  
e-mail: 938@mail.ru

***KRAVCHENKO Elena V.***

Cand. Sc. (Econ.), Research Officer;  
Autonomous Non-Profit Organization for Assessing the Regulatory Impact of  
Management Decisions Institute of Scientific and Public Expertise (ANO INOE) /  
building 6, 27, Pokrovka Str., Moscow, 105062.

***Для цитирования:***

Ржаницына Л., Кравченко Е. Современный рынок труда в Арктической  
зоне Российской Федерации // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 39–51.

**Никита СТЕПАНОВ**

## **МОДЕРНИЗАЦИЯ ПОРТОВОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ СЕВЕРНОГО МОРСКОГО ПУТИ\***

*Переход Российской Федерации к новой модели экономического развития, основанной на инновациях и технической модернизации, актуализирует проблемы модернизации портовой инфраструктуры Северного морского пути. Использование его потенциала является, по мнению автора, одним из наиболее перспективных и приоритетных направлений формирования резервов роста отечественного хозяйства. Для того чтобы эта магистраль стала коммерчески жизнеспособной, экологически устойчивой и безопасной, ей понадобятся порты и современная инфраструктура для обеспечения перевалки, дозаправки, проведения поисково-спасательных операций и восстановления окружающей среды. В статье анализируется нынешнее состояние морских портов Арктики, выделяются проблемы и намечаются перспективы дальнейшего развития с учетом международной обстановки и возможностей укрепления экономической безопасности государства. Рост транзитных перевозок был самым медленным по сравнению с другими параметрами в рамках операций Северного морского пути. Основными причинами стало состояние портовой инфраструктуры, устаревание основных фондов, недостаточная пропускная способность портов, низкая эффективность использования потенциала перегрузочных мощностей, ограниченность инструментов привлечения частных инвестиций, несоответствие технического уровня имеющегося специализированного оборудования современным требованиям и т.д. В статье сформулированы ключевые направления модернизации портовой инфраструктуры Северного морского пути: выработка действенных механизмов инвестирования, совершенствование законодательства по развитию механизмов государственно-частного партнерства, внедрение совместных с соседними странами процедур обеспечения безопасности судоходства, обновление отечественного ледокольного и обычного флотов, а также создание глубоководных морских терминалов. Предложенные автором механизмы позволят обеспечить интенсивное функционирование портовой инфраструктуры Северного морского пути и будут способствовать решению социально-экономических проблем и успешной реализации новой инновационной модели развития России.*

**Ключевые слова:** Северный морской путь, акватории морских портов, Арктика, государственное регулирование, инновационное развитие, резервы экономического роста, транзитные маршруты, транспортная инфраструктура

JEL: H54, R13, R10, O13, L92

---

\* Статья разработана в рамках темы государственного задания: «Структурная модернизация российской экономики в контексте формирования новой модели развития».

Северный морской путь (далее – СМП), несомненно, имеет большое стратегическое значение для нашей страны. Он будет играть важную роль в будущем развитии и всего Евразийского Арктического региона и послужит катализатором создания стоимости и регионального социально-экономического развития [1].

Основным преимуществом использования СМП в качестве транзитного маршрута является сокращение расстояния пути и времени плавания между портами в Северной Скандинавии / Европы и Северо-Восточной Азии по сравнению с традиционным южным маршрутом следования через Суэцкий канал. Значение СМП обусловлено и его ролью в качестве транспортного коридора вдоль евразийского арктического побережья и между евразийской Арктикой и портами назначения и рынками в Атлантике и Тихом океане. Здесь СМП может повлиять на решение проблем евразийской Арктики, связанных с недостатком инфраструктуры, а также сформировать транспортные преимущества как для Европы, так и для быстрорастущих рынков в Северо-Восточной Азии [2].

Модернизация портовой инфраструктуры Северного морского пути, несомненно, *окажет положительное влияние* на общее состояние российской экономики.

### ***Теоретическое обоснование повышения эффективности транспортной системы***

Эффективное использование возможностей морехозяйственного комплекса – одна из важнейших составляющих развития экономики любого государства. Жесткая конкуренция на международных рынках, современные реалии в сфере интеграционных процессов определяют необходимость конкретизации задач по развитию, реформированию и повышению эффективности работы морского транспорта [3].

Транспорт всегда входил в число приоритетных отраслей, от развития которых зависит эффективное функционирование всего хозяйственного комплекса. Основной объем внешнеторговых перевозок в настоящее время приходится на морской транспорт, однако грузооборот на нем за последние годы уменьшился из-за несовершенной организации структуры морских портов Российской Федерации [4].

На сегодняшний день морская транспортная система в определенной степени готова к увеличению объема перевозок. Однако с каждым годом увеличивается износ технических средств, ухудшается их структура и, как следствие, происходит вытеснение портов некоторых стран, например Украины, с международных рынков транспортных услуг. В этом отношении удачное географическое расположение Российской Федерации является конкурентным преимуществом и имеет стратегическое значение для страны. Вместе с тем значительное отставание России от других стран мира по показателям развития транспортной инфраструктуры в целом особенно остро проявляется в отношении морских портов. Это, безусловно, негативно сказывается на уровне конкурентоспособности, а в условиях обострения конкурентной борьбы приводит

к стремительному свертыванию объемов транзитных грузопотоков, что грозит в конечном итоге вытеснением страны с международного рынка транспортных услуг [5; 6]. Все это требует *поиска путей оптимизации портовой деятельности*.

Новые механизмы портовой деятельности должны, с одной стороны, задействовать все положительные моменты, имеющиеся у Российской Федерации в этой сфере:

- выгодное географическое расположение для обеспечения транзитных грузопотоков в направлении Европы, Азии;
- близость морских портов и центров сырьевой базы;
- наличие глубоководных подходов и достаточных мощностей по обработке и хранению грузов в режимах экспорта, импорта, транзита и каботаж;
- наличие транспортных узлов, обеспечивающих техническую возможность перегрузки с/на все виды транспорта;
- прямое транспортное сообщение с соседними странами;
- наличие нормативно-правовой базы по привлечению частных инвестиций и осуществлению государственного инвестирования;
- наличие квалифицированных специалистов.

С другой стороны, разработка новых механизмов должна быть направлена на решение следующих ключевых проблем:

- недостаток средств для финансирования всех видов работ;
- несовершенство законодательства;
- коррупция в ведении хозяйственной деятельности;
- несбалансированность развития перегрузочных мощностей и наземной инфраструктуры общего пользования;
- низкий уровень координации между видами транспорта и местными властями по обеспечению развития припортовой инфраструктуры;
- низкая эффективность использования потенциала существующих перегрузочных мощностей;
- ограниченность инструментов привлечения частных инвестиций;
- низкий уровень развития транспортной инфраструктуры в морских портах и на акваториях;
- недостаточный уровень и несоответствие глубин в отдельных морских портах;
- медленное обновление основных фондов и несоответствие технического уровня имеющегося инфраструктурного оборудования современным требованиям;
- потеря отечественными портами транзитных грузопотоков, их переориентация на порты стран Балтии, Польши, Румынии, Германии;
- несовершенство процедур таможенного оформления и наличие высоких коррупционных рисков;
- слабый уровень внедрения электронных систем оформления грузов и несовершенная тарифная политика в сфере оказания услуг;
- недостаточный уровень качества услуг;

- отсутствие полноценно функционирующих свободных экономических зон и промышленных парков в морских портах;
- низкий уровень кибербезопасности в морских портах;
- невозможность полномасштабной оптимизации деятельности государственных предприятий морской отрасли в связи с высоким уровнем расходов на содержание объектов социальной инфраструктуры;
- низкий уровень участия органов местных властей в процессе развития морских портов регионов.

В марте 2000 г. было принято Постановление Правительства РФ № 198, в котором Северный морской путь провозглашался приоритетным объектом государственной поддержки. Акцент на характере СМП как национальной морской магистрали не отменяет его открытости для иностранных судов при условии соблюдения законов Российской Федерации.

Поскольку у России уже есть почти дюжина морских портов в Арктике, а именно Анадырь, Архангельск, Варандей, Диксон, Дудинка, Мурманск, Певек, Провидение, Тикси, Эгвекинот, именно наша страна сможет *контролировать прохождение судов под зарубежными флагами по СМП*.

Объем грузовых перевозок по СМП постепенно растет. Эта тенденция обусловлена несколькими факторами.

Во-первых, в результате отчетливой тенденции, связанной с некоторым потеплением в Арктике (особенно в последние 10–15 лет), возникают более благоприятные условия для таянья морского льда, что безусловно облегчает навигацию.

Во-вторых, прогресс в области корабельных, гребных и ледокольных технологий, а также внедрение ледокольных грузовых судов (например, *Arc7*), способных круглогодично работать в арктических водах. Это сделало возможным проводить арктическую навигацию даже без помощи мощных ледоколов.

В-третьих, эксплуатация богатых арктических природных ресурсов, где морские перевозки являются единственным средством их доставки на рынок из отдаленных труднодоступных районов [7].

Однако доминирование Российской Федерации на Северном морском пути *требует модернизации устаревшей инфраструктуры*. Основываясь на обширных общих научных исследованиях, проводимых морскими судами вдоль Северного морского пути, Советский Союз в свое время получил уникальное преимущество в отношении знаний, технических ноу-хау в строительстве портов и создании ледокольных услуг и лоцманской проводки.

Однако в последующем Россия не выделяла достаточных капиталовложений для поддержания и развития этих преимуществ. В результате на сегодняшний день только 4 из 20 арктических портов вдоль Северного морского пути подключены к национальной транспортно-портной системе Российской Федерации, а 40% портов не хватает функциональности и/или способности принимать суда [8].

Аналитики выделяют три основных типа перевозок, встречающихся на Северном морском пути: внутренние перевозки, экспортные перевозки ресурсов и транзитные перевозки [9]. Для развития СМП в качестве международной магистрали наибольшее значение имеют *транзитные перевозки*. Что касается первых двух типов, то они в основном обусловлены внутренним и внешним спросом. Чтобы превратить СМП в международный морской маршрут, России необходимо значительно расширить и увеличить как число, так и объем транзитных перевозок для подтверждения их полезности и ценности.

В настоящее время поток транзитных перевозок можно оценить как *весьма ограниченный и не оказывающий должного влияния* на международное судоходство даже в лучшие для этой отрасли годы.

Автор согласен с исследователями, считающими, что существуют *внешние факторы*, с 2014 г. способствовавшие сокращению транзитных перевозок по СМП, среди которых падение цен на бункеры, снижение стоимости топлива, уменьшение цен на сырьевые товары и проявления кризиса [10].

### ***Данные и методы исследования эффективности функционирования портовой инфраструктуры и морского транспорта***

Методологической базой исследования послужили систематизация и обобщение данных, взятых из научной литературы и нормативно-правовых актов, касающихся функционирования портовой инфраструктуры и морского транспорта. Применялся также графический способ.

В качестве сведений для проведения исследования использовались макроэкономические и социальные показатели развития Российской Федерации, представленные на официальных сайтах Службы статистики и Центрального банка России, данные о функционировании Северных морских портов, полученные с сайтов администрации СМП и Росатомфлота.

### ***Результаты исследований***

Социально-экономическая ситуация в России остается сложной.

В *таблице 1* представлена динамика основных макроэкономических показателей. Анализ представленных данных позволяет говорить о *серьезном снижении темпов роста практически во всех отраслях экономики*. Так, темпы прироста промышленного производства снизились до 2,9% (снижение на 3,9% по сравнению с 2008 г.), темпы прироста розничной торговли сократились на 12,1%. Сельское хозяйство в 2018 г. продемонстрировало общее снижение по сравнению с 2017 г., что произошло на фоне хороших результатов в растениеводстве. Уменьшилось также и конечное потребление среди населения.

Еще менее утешительными оказались показатели в сфере инвестиционной активности, которая, как известно, является одним из ключевых показателей хозяйственного развития страны (*см. табл. 2*).

Т а б л и ц а 1

**Макроэкономические показатели  
(темпы прироста физического объема, в %)**

Показатель	2007	2008	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ВВП	8,5	5,2	1,8	0,7	-2,5	0,3	1,6	2,3
Промышленность	6,8	0,6	0,4	1,7	-0,8	2,2	2,1	2,9
Сельское хозяйство	3,3	10,8	5,8	3,5	2,6	4,8	3,1	-0,6
Строительство	18,2	12,8	0,1	-2,3	-3,9	-2,1	-1,2	5,3
Оптовая торговля	9,5	5,4	0,7	3,9	-5,5	3,1	5,7	2,4
Розничная торговля	16,1	13,7	3,9	2,7	-10,0	-4,6	1,3	2,6
Конечное потребление домашних хозяйств	14,3	10,6	5,2	2	-9,4	-1,9	3,2	2,2

Источник: [11].

Т а б л и ц а 2

**Показатели инвестиционной активности в России**

Показатель	2007	2008	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Инвестиции в основной капитал, в %	23,8	9,5	0,8	-1,5	-10,1	-0,2	4,8	4,1
Прямые иностранные инвестиции в Россию, в млрд долл.	55,9	74,8	69,2	22	6,9	32,5	28,6	4,8
Прямые иностранные инвестиции в Россию, без учета банков, в млрд долл.	49,4	64,9	60,1	17,6	6,3	30,9	27,1	1,9

Источник: [11].

Данные, представленные в *таблице 2*, показывают ежегодное сокращение темпов роста инвестиций в основной капитал, при этом в 2014–2015 гг. объем инвестиций уменьшался по сравнению с предыдущим годом. Прямые иностранные инвестиции также демонстрируют значительное уменьшение абсолютных значений. Таким образом, инвестиционная активность остается слабой, а доходы населения находятся в состоянии стагнации. Основные показатели развития социальной сферы также демонстрируют негативные тенденции (*см. табл. 3*).

О необходимости новой модели экономического роста сегодня говорят многие. Например, академик РАН С. Глазьев считает, что Россия упустила шанс стать ядром глобального экономического развития, поэтому важно менять курс развития государства, совершив переход к новой модели управления [11]. Те резервы, за счет которых страна функционировала в первые десятилетия XXI в., уже исчерпаны. Необходимы серьезные изменения стратегии, целей и средств экономической полити-

ки, которые позволили бы решить внутренние и внешние проблемы. Ядром новой модели должно стать внедрение высоких технологий, использование инфраструктурного потенциала в тех сферах, где это только возможно, что обеспечит создание новых технологических баз материального производства [12]. В этом отношении СМП является *источником значительных резервов для экономического роста* – при модернизации портовой инфраструктуры и создании условий для увеличения грузовых перевозок.

Т а б л и ц а 3

**Основные показатели развития социальной сферы  
(темпы прироста физического объема, в %)**

Показатель	2007	2008	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Общий уровень безработицы, в %	6	6,2	5,5	5,2	5,6	5,5	5,2	4,8
Средняя заработная плата (тыс. руб./мес)	13,6	17,3	29,8	32,5	34	36,7	39,2	43,4
Зарботная плата в натуральном выражении, в %	17,2	11,5	4,8	1,2	-9,0	0,8	2,9	6,8
Реальный располагаемый доход домашних хозяйств, в %	12,1	2,4	4	-0,7	-3,2	-5,8	-1,2	-0,2
Население с денежными доходами ниже прожиточного минимума, млн чел.	18,8	19	15,5	16,1	19,5	19,5	19,3	19,6
Задолженность физических лиц – резидентов по банковским кредитам, % за год	58,3	31,2	27,7	11,6	-7,3	0,7	12,3	21,7
Доля просроченных кредитов физическим лицам – резидентам, в %	3,1	3,6	4,5	6	8,4	8,3	7,3	5,3

Источник: [11].

Развитие Северного морского пути, превращение арктического региона в новый фактор экономического роста является для России важнейшим приоритетом. С точки зрения того, что технически извлекаемо, Арктика может содержать до 90 млрд баррелей нефти и 47 трлн м<sup>3</sup> природного газа, из которых потенциальные запасы Российской Федерации в настоящее время составляют примерно 48 млрд баррелей нефти и 43 трлн м<sup>3</sup> природного газа. Российская Арктика обеспечивает 11% доходов государства и приблизительно 20% ее ВВП [13].

Арктическая территория играет как тактическую, так и стратегическую роль в развитии страны, особенно в области энергоресурсов и морских путей. Активизация Северного морского пути занимает центральное место в преобразовании и освоении российской Арктики. Протянувшись от Баренцева моря до Тихого океана, СМП в сезоны навигации позволяет судам сократить транзитное время между Европой и Азией на 30–40% [13]. Поскольку усиливающееся воздействие гло-

бального потепления и таяния арктических льдов продлевает период, в течение которого воды являются судоходными, Северный морской путь может значительно ускорить экономическое развитие Российской Федерации через стимулирование инвестиций, которые приведут к развитию инфраструктуры, транзиту и навигации, расширению зарубежных рынков и улучшению внутренних перевозок.

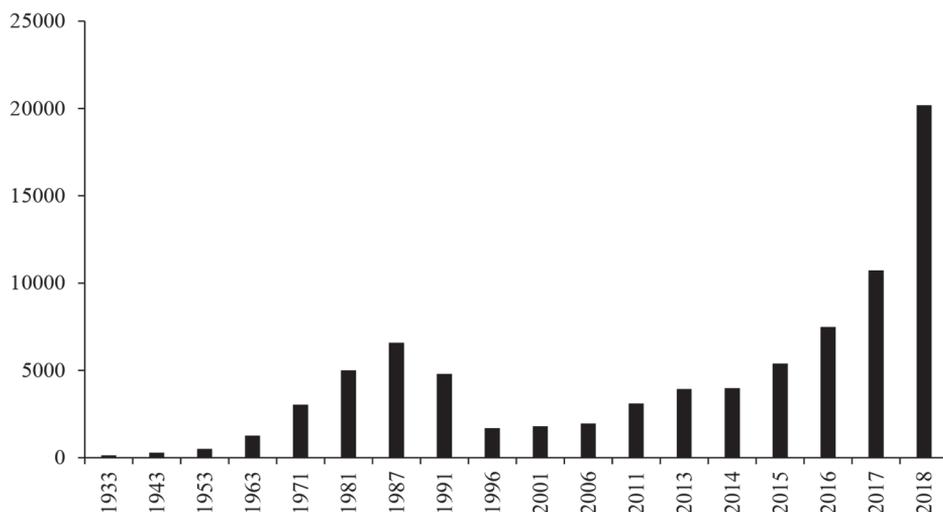
Развитие Арктического региона, в частности, энергетического сектора, является одним из направлений национальной стратегии России, согласно которой доля страны на мировом рынке СПГ должна увеличиться с 8% в 2018 г. до 20% к 2035 г. Большая часть добычи будет приходиться на арктические газовые месторождения [11]. Для дальнейшего содействия развитию энергетики Арктики Российская Федерация планирует инвестировать и модернизировать ряд инфраструктурных проектов. Так, российский газовый конгломерат «Новатэк» собирается перевести свою перевалку СПГ из Норвегии в собственные воды к концу 2019 г., а в 2022 г. он осуществит свой план по созданию постоянного перевалочного терминала СПГ в Мурманске.

В декабре 2018 г. РФ объявила о своем намерении инвестировать 5,5 трлн руб. (85,5 млрд долл.) к 2024 г. и 13,5 трлн руб. к 2050 г. для поддержки строительства региональной инфраструктуры и освоения природных ресурсов в Арктике. Федеральное правительство согласно инвестировать только 0,9 трлн руб., что составляет около 6,67% от запланированных инвестиций. Оставшиеся 12,6 трлн руб. должны будут поступить от частного сектора или иностранных инвесторов [14]. Кроме того, по мнению автора, навигация по Северному морскому пути под контролем Российской Федерации должна осуществляться при использовании российских ледоколов, т.к. она обладает передовыми мировыми знаниями в области арктической навигации и технологий строительства ледоколов. У нашей страны самые мощные в мире суда этого типа, при этом самое большое количество ледоколов по сравнению с другими странами. В настоящее время Россия – это единственное государство с активным атомным ледокольным флотом.

Основной составляющей увеличения грузоперевозок по СМП традиционно является эксплуатация и транспортировка природных ресурсов из Арктики на рынки Европы и Северной Азии. С начала 1930-х гг. развитие СМП как транспортного маршрута было связано с индустриализацией Сибири. СМП был важной частью транспортной системы вдоль Северного побережья Советского Союза. Она включала внутренние водные пути и Транссибирскую магистраль. Объемы поставок по СМП постоянно увеличивались и достигли своего пика в 1987 г., но резко сократились с распадом СССР (см. рис. 1).

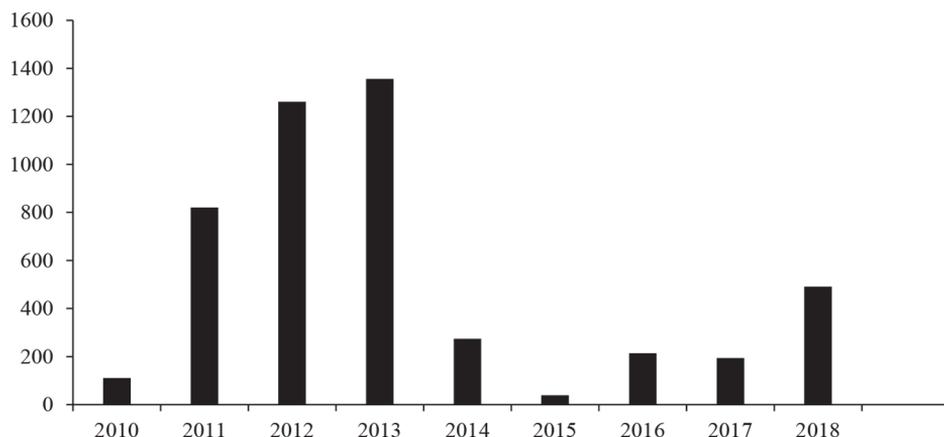
Маршрут был открыт для судов под нероссийскими флагами в 1991 г. Объемы перевозок по СМП в 2010 г. снова начали расти из-за все более благоприятных условий в результате глобального потепления.

Российские правительственные чиновники прогнозируют увеличить объемы грузов по СМП до 80 млн т/год к 2024 г. Несмотря на увеличение общего грузопотока по Северному морскому пути, транзитные перевозки в последнее время сокращаются (см. рис. 2).



**Рис. 1. Объемы грузов, отправленных по СМП в 1933–2018 гг. (в тыс. т)**

Источник: [15].



**Рис. 2. Транзитные грузы через СМП в 2010–2018 гг. (в тыс. т)**

Источник: [15].

Число транзитных перевозок, увеличившись в период 2010–2013 гг., резко упало в 2014 г. Это сокращение транзитов совпало с действием целого ряда факторов: резким падением цен на бункерное топливо на мировом рынке в 2014 г.; общим экономическим спадом и неблагоприятными фрахтовыми ставками; геополитической напряженностью и санкциями ЕС/США против России; ограниченной помощью ледоколов для сопровождения транзитных судов.

Короткий сезон судоходства, дополнительные расходы на обслуживание или оказание помощи увеличивают затраты и снижают выгоды СМП. Отсутствие объектов инфраструктуры для обеспечения перечисленных действий – еще одна проблема, которую в ближайшее время необходимо решить. Перемещение грузов по Северному морскому

пути требует логистических и сервисных услуг, особенно по заправке в глубоководных портах, которых в России мало. Альтернативой заправочным станциям на Крайнем Севере могут стать нефтеналивные танкеры ледового класса, строительство и обслуживание которых связаны с дорогостоящими инвестициями. Большинство российских портов на СМП не подключены к национальной транспортной системе России, что указывает на то, что сами они не предлагают много грузов для отправки.

Потребности в инвестициях в инфраструктуру обусловлены также и необходимостью улучшения спасательных и медицинских услуг. До сих пор нет достаточного финансирования для поддержания соответствующего уровня обслуживания, не говоря о желании финансировать будущее расширение для удовлетворения растущего спроса со стороны транзитных перевозок по Северному морскому пути. Нынешняя российская база спасательных операций для восточной части СМП расположена во Владивостоке. Это слишком большое расстояние, чтобы своевременно и быстро реагировать на чрезвычайные ситуации, которые могут возникнуть на маршруте следования. Отсутствие спасательных и медицинских служб, в свою очередь, увеличивает стоимость страхования.

В Китае признают определенные «выборочные компромиссы», которые Российская Федерация сделала в последние годы, чтобы привлечь больше иностранных инвестиций для развития своего Арктического региона. Одним из примеров является ослабление определенных строгих навигационных требований, унаследованных от Советского Союза, особенно для обязательного использования российских ледоколов и лоцманских проводок, а также снижение платы за обслуживание [16]. Для Китайской Народной Республики это смягчение мер свидетельствует о желании Российской Федерации генерировать больше экономической привлекательности и рентабельности Северного морского пути. Другим ключевым примером является уступка российского правительства в отношении ограничений на проекты СПГ на Ямале. «Новатек» получил лицензию на экспорт и разрешение приобрести 29,9% акций китайской стороне. Однако противоречивые интересы, особенно в отношении взаимовыгодных компромиссов, будут самым большим препятствием для будущего прогресса [17].

### ***Выводы и предложения***

На основе проведенного исследования автором были сформулированы ключевые пути решения проблем по модернизации портовой инфраструктуры Северного морского пути:

- разработка генеральных планов развития морских портов с учетом стратегий развития их акваторий;
- гармонизация планов увеличения пропускной способности портов и совершенствования обустройства припортовой инфраструктуры с программами развития транспортной системы общегосударственного уровня;

- выработка действенных механизмов инвестирования в развитие припортовых железнодорожных станций, подъездных путей и электрификации магистралей в направлении портов;
- перепрофилирование существующих портовых мощностей по перевалке грузов на специализированные перегрузочные комплексы с привлечением частных инвестиций в рамках механизмов государственно-частного партнерства;
- строительство современных терминалов в морских портах Северного морского пути;
- принятие системообразующих законов о компенсации инвестиций в стратегические объекты портовой инфраструктуры и обеспечении государственных гарантий по защите прав инвесторов;
- совершенствование законодательства по развитию механизмов государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства с целью привлечения инвестиций в объекты портовой инфраструктуры;
- формирование условий на законодательном уровне для развития морских портов с применением модели управления портлендлорд<sup>1</sup>;
- повышение эффективности государственного регулирования в сфере предоставления в морских портах специализированных услуг;
- внедрение совместных с соседними странами процедур обеспечения безопасности судоходства, мониторинга движения морских судов, оказания помощи на море, морской связи, реагирования в случаях загрязнения с судов и создание национального сегмента системы обмена информацией, аналогичной европейской системе *SafeSeaNet*, по движению судов и аварийных событий;
- модернизация и строительство портовых мощностей, обновление отечественного специализированного флота и создание глубоководных морских терминалов;
- обновление основных фондов за счет инвестиционных средств, привлеченных от концессии с применением инновационных подходов и решений;
- внедрение смарт-инфраструктуры и технологий, введение института уполномоченного экономического оператора и автоматизации.

Из вышеизложенного можно сделать выводы о задачах и проблемах развития морской портовой отрасли. Для преодоления существующих глубинных проблем необходимо введение в эксплуатацию новых и усовершенствованных комплексов, улучшение инвестиционного климата, обеспечение бесперебойного транспортного процесса в портах, эффективное функционирование инфраструктуры портов, строительство и обновление дополнительных глубоководных причалов, расширение и увеличение пропускной способности судоходных каналов, образова-

---

<sup>1</sup> Порт-лендлорд или лендлорд-порт (в переводе с английского — «обладатель недвижимости, землевладелец») — это одна из форм портового владения, при которой государство является собственником земли и вод, прилегающих к порту, и сдает терминалы в аренду частным компаниям.

ние новых якорных стоянок и площадок, функционирование портов на инновационной основе. Все это будет способствовать повышению позиции Российской Федерации в рейтинге индекса эффективности логистики, вхождению морских портов России в топ-100 крупнейших контейнерных портов мира. В целом интенсивное функционирование портовой инфраструктуры Северного морского пути приведет к ответственному решению социально-экономических проблем и успешной реализации *новой инновационной модели развития* России.

### Список литературы

1. *Забелла А.А.* Цели и интересы Китая в Арктике // Вестник МГОУ. Серия: История и политические науки. 2019. № 4. С. 166–175.
2. *Журавель В.П.* Место России и Западной Европы в «Белой книге» Китая по Арктике // Научно-аналитический Вестник Института Европы РАН. 2018. № 1. С. 212–217.
3. *Журавлева С. Н., Садовникова Н. А., Перчук М. Ю.* Перспективы развития инновационной деятельности // Статистика и экономика. 2017. № 1. С. 30–42.
4. Развитие инфраструктуры Северного морского пути как элемента единой Арктической транспортной системы России // Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/media/files/OSyfvhj7jATLDcjHeXRgdwxDMD1617jT.pdf>
5. *Перская В.В., Ремыга В.Н., Ревенко Н.С.* Институциональные аспекты сотрудничества в рамках Арктического пояса Шелкового пути // JER. 2018. № 4. С. 6–21.
6. *Степанов Н.* Арктика и развитие северного морского пути в институциональной модернизации экономики России // Федерализм. 2019. № 1. С. 5–23
7. *Зайков К.С., Калинина М.Р., Кондратов Н.А., Тамицкий А.М.* Инновационный вектор экономического развития северных и арктических территорий России и стран Северной Европы // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. № 3 (51). С. 59–77.
8. Администрация Северного морского пути. URL: <http://www.nsra.ru/> (дата обращения: 11.11.2019).
9. *Гао Тяньмин* Российско-китайское сотрудничество по созданию Арктического синего экономического коридора: проблемы и перспективы // Общество: политика, экономика, право. 2018. № 3. С. 51–55.
10. *Миркин Я.М., Добашина И.В.* Российская экономика: вызовы и сценарии волатильного будущего // ЭНСР. 2017. № 3 (78). С. 22–38.
11. Официальный сайт Центробанка России. URL: <https://www.cbr.ru/analytics/> (дата обращения: 10.11.2019); Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: [www.gks.ru](http://www.gks.ru) (дата обращения: 10.11.2019).
12. *Глазьев С.Ю.* Сергей Глазьев об экономическом кризисе и отношениях с ЕС. URL: <https://glazev.ru/articles/1-mirovoy-krizis/54359-serge-glaz-ev-ob-jeconomicheskom-krizise-i-otnoshenijakh-s-es>
13. *Слипенчук М. В.* «Дорожная карта» арктического хаб-кластера // ЭТАП. 2019. № 2. С. 7–27.
14. Северный морской путь. Росатомфлот. URL: <http://www.rosatomflot.ru/o-predpriyatii/deyatelnost/> (дата обращения: 10.11.2019).
15. Администрация Северного морского пути. URL: <http://www.nsra.ru/> (дата обращения: 11.11.2019); Северный морской путь. Росатомфлот. URL: <http://www.rosatomflot.ru/o-predpriyatii/deyatelnost/> (дата обращения: 10.11.2019).

16. *Laursen W.* Crystal Serenity's New Ice Navigation Capabilities. The Maritime Executive. 2016. URL: <http://www.maritime-executive.com/features/crystal-serenitys-new-ice-navigationcapabilities>

17. *Rosen M.* Will China Freeze America Out of the Arctic? 2019. URL: <https://nationalinterest.org/feature/will-china-freeze-america-out-arctic-73511>

## MODERNIZATION OF THE PORT INFRASTRUCTURE OF THE NORTHERN SEA ROUTE

*The urgency of the problems under consideration is related to the transition of Russia to a new model of economic development based on innovation and technical modernization. The author makes an attempt to prove that one of the most promising and priority directions for the formation of reserves for the growth of the domestic economy is the use of the potential of the Northern sea route. For this highway to become commercially viable, environmentally sustainable and safe, it will need ports and modern infrastructure for transshipment, refueling, search and rescue operations and environmental restoration. The purpose of the article is to study the current state of development of Arctic seaports, identify problems and prospects for further development, taking into account the international situation and opportunities to strengthen the economic security of the state. The following research methods are used: systematization, generalization, and graphical representation of statistical information. The scientific approach to quantitative research showed that the growth of transit traffic was the slowest compared to other parameters in the Northern sea route operations. Identified problems of port infrastructure, associated with obsolescence of fixed assets, lack of bandwidth ports, low efficiency of reloading capacities, the limited tools for attracting private investment, lack of technical level of existing specialized equipment to modern requirements, etc. The key directions of modernization of the port infrastructure of the Northern sea route are formulated: they include the development of effective investment mechanisms, improvement of legislation on the development of public-private partnership mechanisms, the introduction of joint procedures with neighboring countries to ensure the safety of navigation, the renewal of the domestic icebreaking and conventional fleets, as well as the creation of deep-sea terminals, and this list can be continued. The proposed measures will ensure the intensive functioning of the port infrastructure of the Northern sea route and will contribute to the solution of socio-economic problems and the successful implementation of a new innovative model of Russia's development.*

**Keywords:** Northern sea route, seaports, Arctic, state regulation, innovative development, reserves of economic growth, transit routes, transport infrastructure

JEL: H54, R13, R10, O13, L92

*Дата поступления* – 25.02.2020 г.

### **СТЕПАНОВ Никита Сергеевич**

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра институтов социально-экономического развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский пр-т, 32, г. Москва, 117218.

e-mail: stepanov720@inecon.ru

***STEPANOV Nikita S.***

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher, Center of Institutions of Social and Economic Development;  
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.  
e-mail: stepanov720@inecon.ru

***Для цитировани:***

Степанов Н. Модернизация портовой инфраструктуры Северного морского пути // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 52–65.

*Анастасия ГАСНИКОВА*

## ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭНЕРГООБЕСПЕЧЕНИЯ В АРКТИЧЕСКИХ РЕГИОНАХ\*

*Энергообеспечение – необходимое условие нормальной жизнедеятельности человека. В холодном суровом климате Арктики проблема надежного и доступного энергообеспечения становится особенно актуальной. Организация энергообеспечения определяется различными факторами, в числе которых можно выделить природно-ресурсные, экономические, социальные, технологические, экологические, правовые. Правовые факторы задают правовое поле, в котором действуют предприятия энергетики и потребители энергии. Нормативно-правовому регулированию подлежат экономические отношения, социальные гарантии потребителям энергии, технологические и экологические требования к предприятиям энергетики. Таким образом, правовые факторы в значительной мере определяют другие факторы энергообеспечения. В этой связи актуален анализ полномочий и функций органов власти федерального и регионального уровней в сфере регулирования энергообеспечения. Большая часть полномочий в сфере регулирования энергообеспечения сосредоточена на федеральном уровне. На уровне субъектов Федерации вопросы энергообеспечения регулируются региональными органами власти в рамках своих полномочий. Для обеспечения надежного энергообеспечения потребителей необходимы согласованные действия органов власти и предприятий в сфере энергетики с учетом всего разнообразия рассматриваемых факторов.*

**Ключевые слова:** Арктика, арктические регионы, государственное регулирование, Мурманская область, органы государственной власти, регион, факторы, энергообеспечение

JEL: O13, R59

Арктика занимает территорию, важную с точки зрения геополитики, экономики, обеспечения энергетической безопасности и в то же время сложную для освоения. Интерес к ней объясняется значительным потенциалом углеводородных ресурсов ее территории и акваторий, и транспортными возможностями, которые предоставляет Северный морской путь, и биоресурсами северных морей. Но не только этим интересна и важна Арктика. Здесь проживают коренные малочисленные народы,

---

\* Статья подготовлена в рамках исследования по теме «Взаимодействие глобальных, национальных и региональных факторов в экономическом развитии Севера и Арктической зоны Российской Федерации» по государственному заданию ФИЦ КНЦ РАН.

имеющие уникальную культуру. За годы изучения и освоения здесь построены города и поселки, созданы предприятия, на которых трудятся тысячи человек. Освоение высокоширотных регионов, направленное в т.ч. на укрепление позиций страны в ее арктических владениях, требует создания и поддержания условий для проживания населения и ведения хозяйственной деятельности. При этом роль энергообеспечения населения и экономики невозможно переоценить.

Сложности освоения Арктики обусловлены ее климатом, удаленностью населенных пунктов и очагов промышленного освоения от основных экономически развитых районов страны. Здесь *объективно выше издержки производства*, также здесь выше потребности в электрической и тепловой энергии как для населения, так и для предприятий и организаций. Кроме того, для Арктики характерно наличие множества рассредоточенных потребителей со своеобразными требованиями к энергоснабжению. В числе потребителей не только населенные пункты, но и горнодобывающие, обогатительные, лесозаготовительные, рыбообрабатывающие предприятия, сельскохозяйственные поселения и промысловые сосредоточения [1, с. 53]. В этих условиях государственное регулирование энергообеспечения потребителей становится особенно важным.

Попытка выявить и описать факторы, определяющие организацию энергообеспечения потребителей в арктических регионах России (далее слова «регионы» и «субъекты РФ» употребляются как синонимы), была предпринята в работе [2]. За основу мы берем предложенную в указанной работе классификацию факторов.

Во-первых, на организацию энергообеспечения влияют *природно-ресурсные факторы*. Природно-ресурсные факторы появляются в наличии значительных запасов углеводородных ресурсов (которые, однако, неравномерно распределены по регионам), а также нетрадиционных возобновляемых источников энергии, в первую очередь энергии ветра. Другим проявлением факторов данной группы является суровый арктический климат (низкие температуры, большая амплитуда температур в течение года, сильные ветры, повышенная влажность), осложняющий монтаж и эксплуатацию энергетического оборудования [3, с. 48].

Во-вторых, оказывают влияние *экономические факторы*. Экономические факторы проявляются в высоких тарифах на электрическую и тепловую энергию вследствие повышенной потребности в энергии, географической удаленности и рассредоточенности потребителей, а также необходимости северного завоза топлива. При этом более четверти завоза направляется в регионы, являющиеся поставщиками на внутреннем и мировом рынках энергоносителей. Такие ситуации возникают, когда энергоносители отправляются на экспорт или на переработку, минуя местных потребителей [4, с. 97].

В-третьих, действуют *социальные факторы энергообеспечения*. Снабжение тепловой и электрической энергией населения и некоторых категорий потребителей является жизненно необходимым. Еще одно проявление специфики арктических регионов – необходимость

защиты прав коренных малочисленных народов при реализации промышленных проектов на территориях их проживания. Определенные шаги<sup>1</sup> в этом направлении предприняты [5, с. 43]. Российское законодательство предусматривает возможность ограничения хозяйственной деятельности в местах традиционного проживания малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни и промыслов.

В-четвертых, на организацию энергообеспечения влияют *технологические факторы энергообеспечения*, которые объединяют требования к технологиям выработки и передачи энергии, которые используются в условиях Арктики. Климатические особенности арктических регионов повышают требования к надежности энергетического оборудования.

В-пятых, оказывают влияние *экологические факторы*. Это требования к процессам выработки и передачи энергии, которые не должны наносить непоправимый ущерб экологическим системам (экосистемам) Арктики, отличающимся повышенной чувствительностью к антропогенному воздействию.

В-шестых, на организацию энергообеспечения влияют *правовые факторы*. Факторы данной группы определяют правовое поле, в рамках которого ведется деятельность, связанная с энергообеспечением.

Далее мы попытаемся проанализировать полномочия федеральных и региональных органов государственной власти *в сфере регулирования энергообеспечения* и соотнести их с обозначенными факторами. С этой целью рассмотрим основные федеральные законы, касающиеся разных аспектов энергообеспечения; проведем анализ распределения основных полномочий в сфере регулирования энергообеспечения между федеральным и региональным уровнями власти; на примере Мурманской области покажем распределение основных функций в сфере регулирования энергоснабжения между региональными органами власти.

### ***Основные полномочия органов власти в сфере энергообеспечения на федеральном и региональном уровнях***

Правовое поле задает условия, в которых действуют производители и потребители электрической и тепловой энергии. Нормативно-правовыми актами разного уровня регулируются экономические отношения, определяются социальные гарантии потребителей энергии, регламентируются технологические и экологические требования к энергетическому оборудованию и технологическим процессам в сфере энергоснабжения (т.е. правовое поле оказывает влияние на факторы энергообеспечения, но в то же время оно само выступает как фактор).

Согласно Федеральному закону от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» основные полномочия в сфере государствен-

---

<sup>1</sup> Приняты федеральные законы от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

ного регулирования электроэнергетики сосредоточены на федеральном уровне. Некоторые полномочия федерального центра и субъектов Федерации представлены в *таблице 1*.

*Т а б л и ц а 1*

**Распределение некоторых полномочий согласно Федеральному закону от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»**

<b>Полномочия федерального центра</b>	<b>Полномочия субъектов Федерации</b>
Утверждение правил оптового рынка электрической энергии (мощности), основных положений функционирования розничных рынков, правил оказания услуг по передаче электрической энергии, правил и порядка деятельности гарантирующих поставщиков. Определение границ ценовых и неценовых зон оптового рынка электрической энергии (мощности), перечня технологически изолированных территориальных электроэнергетических систем	Участие в назначении гарантирующих поставщиков и определении границ зон их деятельности
Регулирование цен (тарифов) в электроэнергетике, в т.ч. установление: <ul style="list-style-type: none"><li>• величины или предельных уровней цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность) в неценовых зонах оптового рынка;</li><li>• предельных уровней цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность) на розничных рынках на территориях, которые не входят в ценовые зоны оптового рынка;</li><li>• величины или предельных уровней цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность), поставляемую населению и приравненным к нему категориям потребителей</li></ul>	Установление цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность), которая поставляется покупателям на розничных рынках, в пределах, определенных на федеральном уровне
Утверждение правил технологического функционирования электроэнергетических систем. Разработка программ развития электроэнергетики; утверждение инвестиционных программ субъектов электроэнергетики в определенных законом случаях	Утверждение инвестиционных программ субъектов электроэнергетики в определенных законом случаях; согласование инвестиционных программ территориальных сетевых организаций; согласование размещения объектов электроэнергетики
Государственный экологический надзор в электроэнергетике. Определение основных направлений государственной политики в области энергосбережения и повышения энергоэффективности. Антимонопольное регулирование. Утверждение порядка создания и функционирования штабов по обеспечению безопасности электроснабжения	Создание штабов по обеспечению безопасности электроснабжения и обеспечение их функционирования

*Источник:* составлено на основании Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

На федеральном уровне определяются правила функционирования рынков электрической энергии (мощности), особенности взаимодействия субъектов электроэнергетики друг с другом и с потребителями электрической энергии (мощности) в неценовых зонах оптового рынка и зонах децентрализованного энергоснабжения, устанавливаются предельные (минимальные и максимальные) уровни различных цен (тари-

фов) в электроэнергетике. Органы исполнительной власти субъектов РФ устанавливают некоторые цены (тарифы) на электрическую энергию (мощность), в т.ч. тарифы для населения в рамках предельных минимального и максимального уровней, определенных на федеральном уровне. В остальных случаях полномочия региональных органов исполнительной власти, как правило, включают в себя вопросы согласования некоторых решений в сфере электроэнергетики, региональный государственный контроль (надзор) в сфере электроэнергетики.

Полномочия в сфере снабжения потребителей электрической энергией, определенные Федеральным законом «Об электроэнергетике» от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ, относятся преимущественно к экономическим, социальным (регулирование тарифов на энергию, поставляемую населению), технологическим (утверждение правил технологического функционирования оборудования), экологическим (экологический надзор в электроэнергетике) факторам энергообеспечения.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» также закрепляет большую часть полномочий за федеральным центром. На федеральном уровне осуществляется разработка государственной политики в сфере теплоснабжения, антимонопольное регулирование, утверждаются правила организации теплоснабжения, технологического присоединения к системам теплоснабжения, оценки готовности к отопительному периоду, утверждение требований к схемам теплоснабжения, установление порядка определения различных нормативов в сфере теплоснабжения. К полномочиям федерального центра относится также утверждение основ ценообразования в сфере теплоснабжения, установление предельных уровней тарифов на поставляемую потребителям тепловую энергию (мощность), установление предельных индексов роста цен (тарифов) в сфере теплоснабжения. На уровне субъекта Федерации тарифы в сфере теплоснабжения устанавливаются в рамках, определенных на федеральном уровне.

Некоторые полномочия в сфере регулирования теплоснабжения закреплены за органами власти федерального или регионального уровня исходя из величины населенных пунктов или мощности источников тепловой энергии.

Так, утверждение нормативов технологических потерь при передаче тепловой энергии по тепловым сетям, расположенным в поселениях, городских округах с численностью населения 500 тыс. чел. и более, а также в городах федерального значения осуществляется на федеральном уровне, а в прочих тепловых сетях – на уровне субъекта Федерации. Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти утверждает схемы теплоснабжения городов федерального значения, а также поселений, городских округов, если численность их населения составляет не менее 500 тыс. человек. Схемы теплоснабжения поселений, городских округов с меньшей численностью населения утверждаются органами местного самоуправления. Установление нормативов удельного расхода топлива и запасов топлива на источниках тепловой энергии при производстве в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии с установленной мощностью 25 мегаватт и более

относится к полномочиям федерального уровня, нормативы для прочих источников тепловой энергии устанавливаются на уровне субъекта Федерации.

Полномочия в сфере теплоснабжения, определенные Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», относятся преимущественно к экономическим, технологическим, социальным факторам энергообеспечения.

Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определяет основы стимулирования в соответствующих сферах деятельности. Согласно этому документу к полномочиям федерального уровня относятся формирование государственной политики, разработка и осуществление мер господдержки в области энергосбережения и повышения энергоэффективности, установление требований к программам в области энергосбережения и повышения энергоэффективности, разрабатываемым на региональном и местном уровнях. На федеральном уровне устанавливается, какие товары должны содержать информацию об энергоэффективности, устанавливаются правила определения классов энергетической эффективности различных объектов. Такие полномочия, как разработка и реализация программ в области развития энергосбережения и повышения энергоэффективности, информационное обеспечение обязательных мероприятий в указанных сферах, государственный контроль соблюдения требований законодательства в данной области, относятся к разным уровням управления – федеральному, региональному, муниципальному.

Полномочия в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности относятся преимущественно к экономическим, технологическим (например, определение товаров, которые должны обязательно содержать информацию об энергоэффективности, установление требований энергетической эффективности), а также социальным факторам (установление обязательных мероприятий, информационное обеспечение) энергообеспечения.

### ***Регулирование энергообеспечения в Мурманской области***

На уровне субъектов Российской Федерации функции и полномочия в сфере энергообеспечения могут быть распределены *между несколькими органами исполнительной власти*.

Так, в структуре органов исполнительной власти Мурманской области присутствует несколько министерств, функции которых в большей или меньшей степени связаны с регулированием энергообеспечения.

Министерство экономического развития Мурманской области<sup>2</sup> осуществляет разнообразные функции в сфере социально-эконо-

---

<sup>2</sup> Задачи, функции, права, принципы организации деятельности министерства изложены в «Положении о Министерстве экономического развития Мурманской области», утвержденном Постановлением Правительства Мурманской области от 28 ноября 2019 г. № 534-ПП.

мического развития региона, в т.ч. в сфере развития регионального энергетического сектора. Деятельность министерства относится преимущественно к экономическим факторам энергообеспечения. Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Мурманской области<sup>3</sup> осуществляет функции, напрямую относящиеся к энергообеспечению. Деятельность министерства в той или иной степени касается большинства факторов энергообеспечения, но в первую очередь экономических. Многие функции министерства, в числе которых разработка предложений о целесообразности размещения новых объектов энергетики или расширения существующих объектов, разработка балансов топливно-энергетических ресурсов, мониторинг в сфере энергетики и жилищно-коммунального хозяйства, соотносятся с экономическими факторами энергообеспечения. Разработка предложений по рациональному использованию потенциала, если речь идет о потенциале местных энергетических ресурсов, имеет отношение к экономическим и природно-ресурсным факторам. Социальные факторы энергообеспечения находят отражение в таких функциях регионального Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства, как обеспечение функционирования штаба по обеспечению безопасности электроснабжения, разработка и реализация мер, направленных на предупреждение ситуаций, способных привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения. Деятельность министерства, направленная на координацию действий организаций различных отраслей, направленных на обеспечение энергетической безопасности региона, затрагивает социальные, а также экономические факторы.

Ряд функций Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства региона соотносится с технологическими факторами. В числе таких функций мониторинг технико-экономического состояния теплоснабжающего оборудования, разработка рекомендаций по учету показателей энергоэффективности в региональных государственных программах, разработка рекомендаций по повышению энергетической эффективности многоквартирных домов и объектов бюджетной сферы, создание условий для привлечения средств внебюджетных источников для реализации мероприятий по энергосбережению, разработка схемы и программы развития электроэнергетики региона. Важной задачей министерства, связанной с технологическими факторами, является деятельность, направленная на содействие внедрению инноваций, новых технологий, прогрессивных методов управления в сфере энергетики и жилищно-коммунального хозяйства. Экологические факторы отчасти находят отражение в том, что Министерство осуществляет согласование размещения объектов электроэнергетики на территории области с учетом особенностей окружающей природной среды территории.

---

<sup>3</sup> Задачи, функции, права, принципы организации деятельности министерства изложены в «Положении о Министерстве энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Мурманской области», утвержденном Постановлением Правительства Мурманской области от 23 апреля 2014 г. № 210-ПП.

В сферу ответственности Министерства природных ресурсов и экологии Мурманской области<sup>4</sup> входят использование природных ресурсов, охрана окружающей среды, экологическая безопасность, радиационная безопасность населения, недропользование. Деятельность министерства главным образом соотносится с экологическими, а также отчасти с природно-ресурсными, правовыми, экономическими, технологическими, социальными факторами энергообеспечения. Правовые факторы энергообеспечения отражаются в таких функциях министерства, как анализ и экспертиза проектов региональных нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к его сферам деятельности. Участие министерства в разработке и реализации документов стратегического планирования, реализуемых на территории области, относится к экономическим факторам. Деятельность министерства по разработке и реализации мер, направленных на стимулирование охраны окружающей среды посредством экономических механизмов, напрямую соотносится с экономическими и экологическими факторами. Министерство выполняет оценку допустимости воздействия хозяйственной деятельности на природную среду, что косвенно относится к технологическим факторам, поскольку подразумевает, что используемое при ведении хозяйственной деятельности оборудование должно соответствовать определенным экологическим требованиям. Функции министерства в сфере недропользования (государственная экспертиза информации о разведанных запасах полезных ископаемых, участие в определении условий пользования месторождениями полезных ископаемых и др.) отчасти относятся к природно-ресурсным факторам, поскольку касаются вопросов использования природно-ресурсного потенциала. Наконец, социальные факторы находят отражение в том, что Министерство осуществляет защиту интересов различных субъектов, в т.ч. представителей малочисленных народов Севера, в рамках своих компетенций.

К региональным министерствам, чья деятельность отчасти связана с некоторыми аспектами энергообеспечения, можно отнести Министерство социального развития Мурманской области<sup>5</sup>. В число его функций входит организация предоставления мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг в случаях, когда такая поддержка установлена федеральным или региональным законодательством. Таким образом, деятельность министерства соотносится с социальными факторами энергообеспечения.

Помимо министерств Мурманской области, в регионе создан ряд коллегиальных органов, задачи которых связаны с организацией и развитием энергообеспечения потребителей региона. В их число входят Координационный совет по энергосбережению и повышению энергети-

---

<sup>4</sup> Задачи, функции, права, принципы организации деятельности министерства изложены в «Положении о Министерстве природных ресурсов и экологии Мурманской области», утвержденном Постановлением Правительства Мурманской области от 18 апреля 2013 г. № 196-ПП.

<sup>5</sup> Задачи, функции, права, принципы организации деятельности министерства изложены в «Положении о Министерстве социального развития Мурманской области», утвержденном Постановлением Правительства Мурманской области от 19 июня 2015 г. № 256-ПП.

ческой эффективности<sup>6</sup>, Комиссия по развитию топливно-энергетического комплекса при губернаторе Мурманской области<sup>7</sup>, Штаб по обеспечению безопасности электроснабжения на территории Мурманской области<sup>8</sup>. Еще одним исполнительным органом государственной власти, чьи функции играют важную роль в организации энергообеспечения потребителей, является Комитет по тарифному регулированию Мурманской области<sup>9</sup>. Каждый из указанных органов осуществляет функции в сфере организации энергообеспечения, соответствующие целям их создания.

### **Выводы**

На организацию энергообеспечения потребителей арктических регионов влияют различные факторы – природно-ресурсные, экономические, социальные, технологические, экологические, правовые. Правовые факторы имеют отличительную особенность. С одной стороны, они представляют собой одну из групп факторов, с другой – посредством регулирования экономических отношений, определения социальных гарантий, установления технологических и экологических требований к предприятиям они влияют на факторы других групп.

Полномочия в сфере регулирования энергообеспечения неравномерно распределены между федеральным и региональным уровнями власти. Большая часть полномочий сосредоточена на федеральном уровне. Такая ситуация представляется оправданной. Установление правил взаимодействия участников рынка электрической и тепловой энергии, основ ценообразования в электро- и теплоэнергетике, требований к обеспечению надежности и безопасности энергетического оборудования, порядка предоставления гражданам обеспечения обязательств по оплате электрической энергии и другие вопросы, решение которых должно быть единообразно по всей стране, относятся к полномочиям органов государственной власти федерального уровня. Также на федеральном уровне определяются основные направления государственной политики в сфере развития топливно-энергетического комплекса страны, которые служат ориентиром для разработки энергетической политики субъектов Федерации.

В свою очередь субъекты Федерации действуют в рамках своих полномочий, в частности, устанавливают некоторые цены (тарифы) в электроэнергетике и теплоэнергетике, согласовывают документы, определяющие развитие энергетической инфраструктуры на своей тер-

---

<sup>6</sup> Создан Постановлением Правительства Мурманской области «О Координационном совете по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в Мурманской области» от 26 ноября 2010 г. № 537-ПП.

<sup>7</sup> «Положение о Комиссии по развитию топливно-энергетического комплекса при Губернаторе Мурманской области» утверждено Постановлением губернатора Мурманской области от 24 февраля 2014 г. № 19-ПГ.

<sup>8</sup> «Положение о штабе по обеспечению безопасности электроснабжения на территории Мурманской области» утверждено Постановлением Правительства Мурманской области от 3 ноября 2009 г. № 514-ПП.

<sup>9</sup> «Положение о Комитете по тарифному регулированию Мурманской области» утверждено Постановлением Правительства Мурманской области от 24 июня 2015 г. № 265-ПП.

ритории. Субъекты Федерации разрабатывают и реализуют собственную энергетическую политику с учетом федеральной энергетической политики, а также экономических, социальных, экологических особенностей региона.

Пример Мурманской области показывает, что на уровне субъекта Федерации существует распределение функций, связанных с регулированием энергообеспечения, между несколькими органами исполнительной власти.

Так, Министерство экономического развития Мурманской области решает задачи социально-экономического развития региона в целом, в т.ч. отвечает за разработку социально-экономической политики региона, частью которой является энергетическая политика. В отличие от него Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства сосредоточено на решении более узкого круга задач, и задачи эти непосредственно касаются развития энергообеспечения. Другие органы исполнительной власти региона сосредоточены на решении входящих в сферу их ответственности задач, не всегда имеющих непосредственное отношение к энергообеспечению, но затрагивающих экономические, природно-ресурсные, социальные, технологические, экологические проблемы.

Таким образом, на уровне субъекта Федерации присутствуют: орган власти, отвечающий за социально-экономическую политику в целом; орган власти, отвечающий за развитие энергетики; органы власти, отвечающие за решение задач, косвенно связанных с энергообеспечением. Подобное распределение функций и полномочий представляется логичным. В существующей структуре государственного управления энергетическая политика разрабатывается не сама по себе, а как часть социально-экономической политики региона, при этом задачи, имеющие не прямое отношение к организации энергообеспечения, решаются с привлечением профильных региональных министерств.

### Список литературы

1. *Киушкина В.Р.* Специфика анализа энергетической безопасности автономных систем электроснабжения Севера России // *Энергетическая политика.* 2016. Вып. 5. С. 52–62.

2. *Гасникова А.А.* Анализ факторов, определяющих организацию энергообеспечения потребителей в северных и арктических регионах России // *Север и рынок: формирование экономического порядка.* 2018. № 5 (61). С. 105–113. DOI: 10.25702/KSC.2220-802X.5.2018.61.101-110

3. *Попель О.С.* Перспективные технологии малой и возобновляемой энергетики для освоения и развития Арктической зоны Российской Федерации // *Государственный аудит. Право. Экономика.* 2017. № 1. С. 44–52.

4. *Северные территории в общероссийском, региональном, муниципальном пространстве / под науч. ред. Т.П. Скуфьиной : монография.* Апатиты : Изд-во Кольского научного центра РАН, 2012.

5. *Семенов И.В., Чистяков А.Ю.* Возможности устойчивого развития традиционного природопользования коренного населения Ямала в условиях реализации промышленных проектов // *Научный вестник Ямало-Ненецкого автономного округа.* 2019. № 1 (102). С. 42–46. DOI: 10.26110/ARCTIC.2019.102.1.006

## BASICS OF ENERGY SUPPLY REGULATION IN THE ARCTIC REGIONS

*Energy supply is a necessary condition for supporting normal life and activities of humans. Problem of providing reliable and accessible energy supply becomes extremely important under the Arctic severe climate. Organization of energy supply is affected by many factors. It is suggested to consider natural-resource, economical, social, technological, ecological, and legal factors. Legal factors set legal framework for energy enterprises and energy consumers to act. Economic relations, social guarantees for energy consumers, technological and environmental requirements for energy industry are legally regulated. Thus, legal factors determine other factors of energy supply to significant extent. In this regard, an analysis of the powers and functions of federal and regional authorities in the field of energy supply regulation is relevant. Most of the powers of energy supply regulation are concentrated at the federal level. At the level of the subjects of the Russian Federation energy supply issues are regulated by regional authorities within the framework of their powers. Ensuring reliable energy supply to consumers requires coordinated actions of authorities and energy sector enterprises, taking into account the whole variety of considered factors.*

**Keywords:** Arctic, arctic regions, energy supply, region, factors, government regulation, Murmansk Oblast, public authorities

JEL: O13, R59

*Дата поступления* – 15.06.2020 г.

### **ГАСНИКОВА Анастасия Александровна**

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник;  
Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина – обособленное подразделение Федерального государственного бюджетного учреждения науки Федерального исследовательского центра «Кольский научный центр Российской академии наук» / ул. Ферсмана, д. 24а, г. Апатиты, 184209.  
e-mail: agasnikova@iep.kolasc.net.ru

### **GASNIKOVA Anastasia A.**

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher;  
Luzin Institute for Economic Studies – Subdivision of the Federal Research Centre «Kola Science Centre of the Russian Academy of Sciences» / 24a, Fersman str., Apatity, 184209.  
e-mail: agasnikova@iep.kolasc.net.ru

### **Для цитирования:**

Гасникова А. Основы регулирования энергообеспечения в Арктических регионах // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 66–76.

*Ирина КАРАБАЕВА*

## РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ ПОДУШКИ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ДЛЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИИ

*Осуществленный в рамках данного исследования анализ эволюционного развития доходной и расходной структур местных бюджетов на рубеже XIX и XX вв. позволяет отказаться от ставшей привычной для отечественной экономической литературы точки зрения о традиционном и безоговорочном приоритете экономических интересов государства перед экономическими и социальными интересами местных территориальных сообществ в России. Исследование процессов формирования и развития земских и городских финансов приводит нас к выводу о существовавшей в ретроспективе значительной независимости территориальных органов управления от общей системы государственного управления. В статье представлены факты наличия в России системы местных налогов и имущественных источников доходов, обеспечивающих финансовую самостоятельность территориальных образований. Наглядно показано, что на рубеже XIX и XX вв. в России структуры территориального управления опирались на традиции, сходные с широко применяемыми в современной практике демократических стран принципами самостоятельности и самодостаточности систем местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** бюджет, доходы, регион, самоуправление, социальная безопасность, управление, финансы, экономическая безопасность

JEL: H56, H77, R58

### ***Подушка финансовой безопасности для территорий: истоки и традиции***

В последнее время мы все чаще сталкиваемся с проявлениями недовольства населения конкретных территориальных образований экономической, социальной, экологической, административной и иными ситуациями, складывающимися в их городе, области, районе, муниципалитете. Это наглядно показывают недавние протесты населения в Калининграде, Хабаровске, Башкирии, Дагестане, других городах и регионах. Эти протесты, как правило, обращены к федеральному центру и привычно связаны с ожиданием финансовых вливаний как в рамках актуализированной ситуации, так и в долгосрочном финансовом аспекте,

а приоритетным направлением решения проблемы традиционно становятся единовременные целевые и долгосрочные трансферы.

Именно поэтому изучение возможностей создания и применения различных механизмов, способных обеспечить формирование бюджетно-финансовой основы для снятия спорадически возникающих рисков в рамках конкретного территориального образования, сегодня становится не просто актуальным, а жизненно важным направлением современных научных разработок.

В абсолютном большинстве случаев современные исследователи стремятся предложить очередные методики формирования, распределения и перераспределения финансовых перечислений из федерального центра. В отечественной экономической литературе привычно поддерживается точка зрения о традиционном и безоговорочном приоритете экономических возможностей государства перед экономическими возможностями и способностями изменения ситуации местными территориальными сообществами и их управленческими структурами. Более того, и для российской общественности, и в научной среде приоритетным остается сложившееся еще в советский период представление о характерном для нашей страны принципе подчиненности финансовых интересов местных структур управления финансовым интересам государства.

Однако детальное исследование истоков формирования финансовой и бюджетной основы органов местного самоуправления в период их зарождения и первоначального развития, напротив, приводит нас к выводу о существовавшей в исторической ретроспективе практики значительной независимости местных (городских, земских) учреждений от общей системы государственного управления.

Сегодня нелишним будет вспомнить о развитии в начале XX в. в России автономной системы местных налогов и сборов, в значительной мере обеспечивающих экономическую самостоятельность и возможность финансирования процессов нивелирования значительного числа присущих конкретным территориальным образованиям социальных и экономических рисков. Значительный интерес вызывает также и тот факт, что на рубеже XIX и XX вв., а также в первой четверти XX в. в России система местного самоуправления опиралась на традиции, сходные с так широко применяемыми в современной бюджетной практике современных демократических государств *принципами разграничения налоговых доходов центрального и местных бюджетов*, и стремления к финансовой самодостаточности систем местного самоуправления.

Именно поэтому серьезного исследования заслуживает опыт формирования бюджетной политики на местах в момент зарождения и развития российского земства, методов формирования и направлений расходования собственной финансовой базы его территориальных органов управления.

### *Этапы формирования подушки финансовой безопасности местного самоуправления в исторической ретроспективе*

Чтобы по достоинству оценить чрезвычайно прогрессивную для своего времени систему формирования местных бюджетов и их роль в развитии российского местного самоуправления в начале XX в., совершим небольшой экскурс в историю возникновения самого земства и источников формирования земских финансов.

В трудах Высочайше учрежденной Комиссии по земскому обустройству отмечалось: «Понятие о земских повинностях принадлежит позднему времени. До XIX в. термин этот не встречался в нашем законодательстве. Это не значит, конечно, что в более ранний период нашей истории не существовало повинностей, соответствующих нынешним земским. Некоторые из этих повинностей возникли весьма давно, почти одновременно с началом государства, а в XVII и XVIII вв. были весьма обременительны для населения. Но в законодательстве не проводилось различия между повинностями, отбываемыми в пользу государства или в пользу известной местности» [1, с. 1].

В начале XIX в. земские повинности – натуральные и денежные – оказались одной из самых запущенных сторон финансового хозяйства страны. На практике центральная власть не имела представления о полной величине этих сборов, устанавливаемых местными властями: «Сборы не столь бывают тягостны сами по себе, констатировало правительство, сколько по разнообразию их сроков, по неуравнительной раскладке, и часто по произвольному их взысканию»<sup>1</sup>. Появившееся в 1805 г. «Предварительное положение о земских повинностях» устанавливало, что денежные сборы взимаются не иначе как на основании Высочайших указов, сметы повинностей составляются специальным губернским присутствием в составе губернатора, вице-губернатора, губернского предводителя дворянства и депутата от городского общества и утверждаются дворянским собранием совместно с депутатами от купечества. Сборы вносятся в казначейства, но не смешиваются с другими государственными доходами. Натуральных повинностей (дорожной, подводной, этапной, квартирной и прочих воинских и гражданских) Положение не касалось. Не существовало даже официально утвержденного перечня этих повинностей, хотя они были не менее обременительны для обывателей, чем повинности денежные.

В 1825 г. Александром I было утверждено предложение Департамента экономии Государственного совета об устройстве Комитета для управления земских повинностей. В состав Комитета входили высшие чиновники Российской империи, включая министра финансов. В дальнейшем Комитет неоднократно преобразовывался. Для подготовки реформы земских повинностей требовалось собрать сведения о существующих повинностях, оценить их тяжесть и найти способы обложения, соответствующие средствам плательщиков и условиям мест. В начале 1840-х гг. общая сумма сборов на земские повинности, в расчете на год,

<sup>1</sup> Архив МФ РФ – ПСЗ. Собрание первое. Т. XXVII. № 20344.

составляла 8,2 млн руб., из них на государственные земские повинности — 6,1 млн руб., на губернские — 1,7 млн руб.<sup>2</sup>

В 1851 г. в сфере местного налогообложения была проведена крупная реформа и обнародованы «Правила нового устройства земских повинностей». Правила содержали перечень земских общегосударственных, земских губернских обязательств и соответствующих сборов, необходимых для их финансового обеспечения на выполнение государственных земских обязательств (повинностей) — квартирное довольствие войск, содержание зданий и дорог и другие надобности.

Основу земских налоговых доходов составлял подушный сбор, ограниченный определенной нормой, добавочный казенному сбор с торговых документов, свидетельств и патентов (в специальной литературе данный сбор мог носить названия: сбор с торговых документов, сбор с торговых и промышленных свидетельств, сбор с торгующих сословий, и два сбора, взимавшиеся раскладочным способом, — поземельный сбор (сбор с земель) и сбор со строений. Впоследствии был введен сбор с трактирных заведений вне городских поселений. Около 80% по земским сборам давали налоги с земель, остальные сборы взимались в основном в виде обложения недвижимого имущества и промысловых (патентных) документов. Земские сборы должны были вноситься в уездные и губернские казначейства на отдельные счета [1]. «Только в немногих губерниях сбор с земли не играл преобладающей роли. В 80-х гг. XIX в. в Московской губернии он составлял четверть земского сбора, в Санкт-Петербургской губернии — не более одной трети. Между тем как в местностях земледельческих и лесных этот сбор составлял наибольшую часть доходов земств. В те же 80-е гг. он равнялся в Саратовской губернии — 81%, в Олонецкой губернии — 87% и даже 97% — в Яренском уезде Новгородской губернии. В 1900 г. из общей суммы земских окладных сборов в 54,5 млн руб. получено от земли 42,75 млн руб. и этой суммой покрыто 43% всех земских расходов этого года» [2, с. 56].

Земства и города участвовали также в получении доходов от промыслового налога. Причем история взимания этого налогового сбора достаточно противоречива, главным образом по причине предоставления местным органам власти совершенной свободы в изыскании способов определения нормальной доходности имуществ и промыслов. Естественно, что при этом земства избирали самые разнообразные способы, что приводило к значительной разнице уровней налогообложения не только между губерниями, но и между уездами в пределах одной губернии, поэтому 21 ноября 1866 г. права земств были ограничены. Разъясняя решение по ограничению прав, Министерство внутренних дел в своем циркулярном предложении № 1586 от 16.11.1867 г. отмечает: «В одном уезде одной из замосковских губерний купцы первой гильдии обложены сбором, соразмеренным с предположенными у них капиталами. В одной приволжской губернии было предложено обратиться на торговлю и промыслы около 3/4 всех денежных потребностей одного

<sup>2</sup> Архив МФ РФ — ПСЗ. Податная инспекция в России. СПб., 1910. С. 128.

уезда». Мотивируя необходимость ограничения налоговых прав земств, министерство также обращает внимание на случаи возложения налога на промыслы, законодательно освобожденные от казенного сбора (яр-марки, хлебную торговлю, рыболовство и т.д.).

В итоге согласно ограничениям по закону 1866 г. губернские и уездные земские сборы не должны были в совокупности превышать 25% с цены купеческих свидетельств, считая в их числе и 2/5 суммы государственного земского сбора (т.е. части государственного земского сбора, передаваемой из центральной казны в местную), а с прочих свидетельств и билетов — 10% их цены. Кроме того, земства наделялись правом облагать промыслы особыми сборами с некоторых родов занятий (трактиры, постоянные дворы и т.п.), промысловым сбором с крестьян (существовал в 19 губерниях как налог на отхожие промыслы) и сбором с занимаемых помещений (на практике часто с учетом в цене помещения стоимости установленных в нем производственных аппаратов и машин). Следует отметить, что порядок отчислений от промыслового налога, введенный в 1866 г., не менялся до 1917 г.

Параллельно с системой налогов, пошлин и сборов в земствах действовала также *система повинностей*. Законодательно система земских и мирских повинностей была оформлена в 1851–1864 гг. По уровню местного самоуправления повинности подразделялись на земские и мирские.

*Земские повинности* представляли собой вид местного обложения в дореволюционной России; они имели как денежную, так и натуральную форму. Земские повинности взимались по раскладке вне зависимости от зажиточности хозяйства и поступали в распоряжение земств — органов так называемого местного (губернского и уездного) самоуправления России. В отличие от земских сборов земские повинности носили целевой характер: каждая из них служила источником покрытия определенного расхода. Натуральные земские повинности применялись при ремонте дорог, мостов и т.д. Устанавливались земские повинности либо государством (ремонтные дорожные работы, почтовая служба и пр.), либо самими земствами (на содержание школ, больниц и т.п.). Кроме земских повинностей, распределявшихся на все податное население, существовали и такие, которые падали только на крестьян (например, несение расходов по содержанию воинского и крестьянского управлений).

*Мирские повинности* в Российской империи представляли собой специальные повинности в денежной или натуральной форме (помимо государственных и земских сборов), которые несли сельские и волостные крестьянские общества. Натуральные повинности отбывались путем выполнения определенных работ, денежные — носили название *мирских сборов*. Ряд натуральных и денежных мирских повинностей имел обязательный характер: содержание органов волостного и сельского управления, покрытие расходов по прививке оспы, поддержание в исправности дорог. Кроме обязательных повинностей, регламентированных законом, также взимались и необязательные волостные сборы (устанавливаемые решениями сельских и волостных сходов), поступления от которых предназначались на постройку и со-

держание церквей, училищ, учителей и т.д. К концу XIX в. мирские повинности составляли более 20% всех платежей крестьян.

*Дорожные повинности* представляли собой возложенную властями на население обязанность участвовать личным трудом, транспортными и денежными средствами в строительстве, ремонте и содержании шоссейных и грунтовых дорог и мостов. Дорожные повинности, широко применявшиеся большинством государств Западной Европы, имели как натуральную, так и денежную форму. В дореволюционной России до начала XIX в. дорожные повинности не получили общегосударственной законодательной регламентации. На устройство и содержание шоссейных дорог общегубернского значения дорожные повинности взимались в денежной форме. Участие населения в содержании грунтовых дорог осуществлялось в виде натуральных дорожных повинностей.

В 1870 г. законодательно было утверждено «Городовое положение о налогах и сборах»: «По городовому положению городам предоставляется взимать следующие сборы: 1) оценочный с недвижимых имуществ; 2) с документов на право торговли и промыслов; 3) с заведений трактирного промысла. В случае надобности городские думы могут вводить в пользу города сборы с извозного промысла, с лошадей, экипажей, собак и пр.» [3, с. 78].

Наиболее крупным из прямых налогов, утвержденных «Городовым положением», стал оценочный сбор – *налог с недвижимых имуществ*. Ставка его определялась городской думой в процентах с чистого дохода, получаемого от данных имуществ. При невозможности оценки чистого дохода за основу обложения бралась стоимость имущества. Ставка налога по Городовому положению не могла превышать 10% от чистого дохода или 1% от стоимости имущества. В описываемый период налог взимался по ставке 9%. В 1890 г. он обеспечил поступления 2,3 млн руб. из 4,14 млн руб. прямых налогов, в следующем году – 2,8 млн руб. [4, с. 64]. Это не говорит о повышении налоговой ставки или о резком росте недвижимости. Просто на рубеже этих лет большинством городских управ была произведена переоценка недвижимых имуществ.

Значительную сумму среди прямых налогов давал *налог на право торговли и промыслов*. Сюда входили: стоимость патентов, купеческих свидетельств, свидетельств на право мелкой торговли, сборы с торговых и промышленных заведений, с трактиров, огородов, постоянных дворов, с владельцев (частных лиц) лошадей. Многие сборы имели ограничивающие предельные ставки, как и налог с недвижимых имуществ. Например, сбор с извозного промысла не мог превышать 10 руб. в год на каждую лошадь.

*Косвенные сборы и пошлины* взимались за клеймение мер, гирь и весов, за утверждение планов и чертежей на постройки в частных владениях, за прописку, за выдачу справок из адресного стола. К этой же статье относились сборы с аукционной продажи, с векселей, заемных писем и договоров, судебных пошлин.

***Источники формирования городских бюджетов  
на рубеже XIX–XX вв.***

Рубеж XIX–XX в. в полной мере можно назвать активным периодом урбанизации и развития капитализма в России. Оба эти процесса набирали силу.

Так, в Москве в начале XX в. существенно ускорился по сравнению с 1890-ми гг. рост доходов городского бюджета. В 1891 г. они составили 8,1 млн руб., в 1899 г. – 11,9 млн руб., со среднегодовым приростом в 475 тыс. руб. Для сравнения скажем, что за девять лет XX в. – 1901–1910 гг. – среднегодовой рост доходов города составил 2 255 тыс. руб., а за последующие три года – 4 100 тыс. руб. [5, с. 66]. Происходили не только количественные, но и *качественные изменения*. К 1913 г. Москва стала по количеству жителей девятым городом мира и вторым – России. Она уступала лишь Лондону, Нью-Йорку, Парижу, Берлину, Чикаго, Вене, Филадельфии и Петербургу. Являясь вторым промышленным центром страны, Москва имела гораздо большее значение, чем Санкт-Петербург, с точки зрения оптовой торговли, транспортного сообщения внутри страны. В московскую экономику был привлечен и громадный иностранный капитал, чему способствовали налоговые и пошленные льготы.

Важно отметить, что местные налоги служили главным источником доходов территориальных бюджетов именно в крупных городах (см. табл. 1). В Москве, в частности, в этот период налоговые доходы составляли 43,5% от общей суммы поступлений, в Тифлисе – 42%, в Петербурге – 38,1% [3, с. 79].

*Т а б л и ц а 1*

***Распределение статей дохода в городских бюджетах  
Российской империи в 1901 г.***

Город с населением, количество чел.	Налоги, %	Имущественные и оброчные статьи, %	Доходы городских предприятий, %	Прочие доходы, %
Свыше 1 млн	40,9	6,7	25,5	26,9
От 100 тыс. до 1 млн	28,8	23,1	18,3	29,8
От 50 до 100 тыс.	26,5	28,1	11,9	33,5
От 20 до 50 тыс.	25,4	33,4	9,1	32,1
Менее 20 тыс.	23,5	42,1	5,5	28,9

*Источник:* [3, с. 79].

Подобная ситуация объясняется тем, что важнейшим из городских налогов являлся оценочный сбор с недвижимых имуществ; он давал городам более половины всей суммы, собираемой путем налогов. В среднем за трехлетие 1899–1901 гг. города с городским Положением 1892 г. получали от этого сбора 15 252 тыс. руб. в год, что составляло

16% от доходного бюджета (без займов). С каждым годом эти доходы возрастали; в 1901 г. они были уже равны 17%. Закономерно, что в больших городах оценочный сбор приносил несравненно больший доход, чем в городах мелких [3, с. 79].

В крупных городах довольно значительный доход давал трактирный сбор, а с 1911 г. — предоставленный законом 1910 г. городам попутный сбор с железнодорожных грузов со специальным назначением на устройство подъездных путей. Прочие сборы, разрешенные городам, — с развозного и развозного торга, со скота, пригоняемого на рынок, с перевозочных предприятий и некоторые пошлины — также приносили в бюджет значительный доход.

При этом и города, и земства настаивали на расширении их финансовых, и в частности податных, прав. Города требовали отмены ограничений городского оценочного сбора, отмены 128-й статьи, освобождавшей от обложения казенные и железнодорожные имущества и от распространения попутного сбора на водные перевозки.

В течение всех предвоенных лет реформа расширения полномочий местных и городских бюджетов оставалась предметом обсуждения и политических баталий прогрессивной общественности. Проект конституционно-демократической партии предлагал передачу местным органам поземельного, подомового и основного промыслового налогов. Правительственный проект предполагал расширение надбавок к промысловому налогу. Интересно, что только Временное правительство законом от 29 сентября 1917 г. расширило круг предоставленных местным органам налогов, удвоив предельные ставки оценочного сбора и введя надбавки к подоходному, специальные сборы, налоги с реклам и объявлений, с публичных зрелищ и увеселений и ряд других сборов [5, с. 59].

### ***Структура земских бюджетов в дореволюционной России***

Крестьянское сословное «самоуправление» состояло из двух ступеней — *сельского и волостного*. Центральным органом управления являлся сельский сход, в котором принимали участие все домохозяева сельского общества. Компетенция сельского схода складывалась, с одной стороны, из поземельных дел, связанных с общинным землевладением, а с другой — из дел общественного хозяйства и благоустройства. К последней категории относились вопросы: назначения и раскладки мирских сборов, заведывания опекой над малолетними и несовершеннолетними сиротами, презрения престарелых и увечных членов общества, устройства и содержания церквей, принятия мер против заразных болезней и падежей скота, заведывания сельскими училищами, содержания караулов в деревне, принятия мер в случае пожаров и наводнений и пр. Основным органом волостного управления по закону был волостной сход, состоящий из всех волостных и сельских должностных лиц и из выборных от каждого десяти крестьянских дворов. К компетенции волостного схода относились как организационные (выборы должностных лиц волости), так и общественно-хозяйственные дела волости: меры общественного призрения, учреждение волостных училищ, назначение и раскладки волостных мир-

ских сборов, распоряжение волостными запасными магазинами постных лиц и из выборных от каждых десяти крестьянских дворов.

Дореволюционные сельские и волостные органы имели своеобразный местный бюджет, так называемые мирские доходы и расходы. По материалам Министерства финансов мирские доходы по 50 губерниям Европейской России в 1905 г. слагались из следующих источников (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Мирские доходы волостей и сельских обществ по 50 губерниям Европейской России в 1905 г.**

Источники доходов	Волостные, тыс. руб.	В %	Сельские общества, тыс. руб.	В %	Всего, тыс. руб.	В %
Волостные и сельские сборы по раскладкам	24 587,9	82,0	31 547,4	65,0	56 135,4	71,6
Доходы от принадлежащих волостям и сельским обществам имуществ, предприятий и капиталов	1 562,9	5,2	11 582,9	23,9	13 145,9	16,7
Недоимки волостных и сельских сборов по раскладкам и остатки свободной наличности	2 328,4	7,8	2 462,4	5,1	4 789,8	6,1
Остальные доходы	1 504,0	5,0	2 910,1	6,0	4 414,2	5,5
Всего	29 983,2	100	48 501,9	100	78 485,1	100

Источник: [3].

При крайне незначительном ежегодном росте (около 2%) мирские доходы к 1917 г. составляли около 87–90 млн руб. или около 15% в общей системе дореволюционных местных финансов. Из общей суммы мирских финансов 61,8% средств было сосредоточено в сельских обществах и 38,2% – в волостях. Основным источником доходов волостей и сельских обществ был раскладочный мирской сбор, общая сумма которого устанавливалась волостными сходами и сельскими обществами; раскладывалась между отдельными хозяйствами по самым разнообразным основаниям (по количеству земли, числу наличных душ и пр.). Кроме общих раскладок, падающих на всех членов волости или сельского общества, существовали еще специальные раскладки на удовлетворение потребностей общины (сборы на пастьбу скота с лиц, имеющих скот, пропорционально числу голов в хозяйстве; на училище с обучающихся в нем детей и пр.).

Большинство исследователей отмечают, что значительная часть мирских сборов шла на содержание волостного и сельского управления, полицейского и фискального аппарата. Подтверждением этих данных могут служить показатели расходных статей волостей и сельских общин (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Мирские расходы волостей и сельских обществ по 50 губерниям  
Европейской России в 1905 г.**

Расходные статьи	Волости, тыс. руб.	В %	Сельские общества, тыс. руб.	В %	Всего, тыс. руб.	В %
Содержание сельского и волостного управлений	18 509,1	65,6	10 411,3	23,3	25 920,4	39,6
Религиозные потребности	442,4	1,6	6 313,6	14,1	6 755,0	9,3
Подводная повинность	2.533,6	9,0	1 060,8	2,4	3 594,4	4,9
Квартирная повинность	68,9	0,2	178,6	0,4	247,5	0,3
Этапная и арестная повинность	222,1	0,8	40,0	0,1	262,1	0,4
Сельское хозяйство	156,4	0,6	11 264,4	25,1	11 420,5	15,6
Ветеринария	9,2	0,03	15,3	0,03	24,5	0,03
Народное образование	2 517,6	9,8	4 154,4	9,3	6 702,0	9,2
Здравоохранение	552,3	2,0	128,6	0,3	680,9	0,9
Общественное призрение	901,3	3,2	490,3	1,1	1 391,6	1,9
Дорожная повинность	158,6	0,6	840,3	1,9	998,9	1,4
Пожарная охрана	140,4	0,5	2 202,6	4,9	2 343,0	3,2
Продовольственная часть	79,4	0,3	669,7	1,5	749,1	1,0
Образование специальных капиталов	321,0	1,1	575,1	1,3	896,1	1,2
Уплата долгов	691,6	2,5	1 703,1	3,8	2 394,8	3,3
Разные расходы	881,2	3,1	4 793,1	10,6	5 124,3	7,7
Всего	28 185,2	100	44 819,6	100	73 004,8	100
	38,6%	—	61,4%	—	100%	

Источник: [6].

Как видим, значительная часть всех мирских средств (54,5%), а в волостях даже больше, расходовалось на содержание управленческого и полицейского аппарата, на религиозные потребности (постройка, ремонт и содержание церквей, содержание духовенства, церковных сторожей и пр.) и на обязательные повинности (подводную — по предоставлению подвод для проезжающих чиновников и полиции, квартирную — по найму квартир для полиции и жандармерии, этапную и арестную — по постройке, ремонту и содержанию этапных и арестных помещений и по содержанию и перевооружению арестантов) [7, с. 51–52].

При этом нельзя забывать, что определенные средства направлялись на народное образование, здравоохранение, общественное призрение (включая содержание больниц и воскресных школ при церквях), ветеринарию и пр. Также составление полных статистических данных по мирскому хозяйству было затруднено и потому, что помимо денеж-

ных повинностей значительную долю повинности в мирском хозяйстве крестьянин выплачивал в натуральной форме.

Таким образом, в конце XIX – начале XX в. система низового уровня местных финансов в России *получила существенное развитие*. Была сформирована трехзвенная структура территориальных бюджетов, формирующая реальную финансовую основу функционирования земского, волостного и провинциального городского самоуправления. В целом же к началу XX в. в рамках бюджетной системы Российской империи *сложилась многозвенная система местных бюджетов, формирующая основу финансовых ресурсов земства* (на нужды уездных и губернских земств); крупных городов, включая столицы; волостные и сельские территориальные бюджеты.

### ***Основа финансовой самостоятельности местных сообществ в России***

Период, охватывающий конец XIX – начало XX в., с полной уверенностью можно характеризовать как время активного развития финансовой базы местного самоуправления, роста ее роли в удовлетворении социальных потребностей населения и более того – в активизации влияния местного самоуправления на увеличение объемов и качественного изменения самих этих потребностей.

Интересно проследить динамику расходов земских учреждений на рубеже XIX и XX вв. При этом следует учитывать, что все расходы земств и городских управлений подразделялись на обязательные для органов самоуправления и необязательные.

К числу обязательных расходов были отнесены ассигнования на участие в правительственных расходах на содержание мест заключений, на расквартирование войск. Необязательные расходы земских учреждений по 50 основным губерниям Российской империи делились следующим образом: на народное здравие и общественное призрение – 27,1%, народное образование – 13,4% (участие земских учреждений выражалось в 42% общей суммы всех расходов на образование); на местное гражданское управление расходовалось 4%, на учреждение по крестьянским делам – 4,1%, на мировых судей – 1,6%, на земское управление – 7,5%, на дорожную повинность – 6,7%, на повинности подводную, постоянную и этапную – 9,5%; на непредвиденные надобности выделялось 2,6%; прочие расходы составляли 13,5%. К числу прочих расходов в 9 западных губерниях относились: расходы на содержание духовенства (православного исповедания и других крестьянских исповеданий), на наем помещений для православных церквей и церковных причтов. К данному разделу относились также расходы на содержание урядников по губерниям Северо-Западного края [8, с. 524].

За более чем 20-летний период (см. табл. 4) существенно возросла доля расходов на народное образование (с 13,4% до 30,7%).

Общая доля расходов на народное образование, медицину и общее призрение изменилась с 40,5% до 56,8%, долевые пропорции остальных расходных статей изменились несущественно. По абсолютным же

показателям земские сметы возрастали по всем статьям расходов. За период «с 1871 по 1900 годы земские сметы в среднем возрастали ежегодно на 7%. Правительству показался такой рост слишком высоким, поэтому законом 12 июня 1890 г. (был) установлен предел роста земского обложения в размере 3% в год» [3, с. 77].

Т а б л и ц а 4

**Расходы по отдельным отраслям земского хозяйства  
по 40 губерниям Российской империи в 1913 г.**

Земские расходы	В тыс. руб.	В % к итогу
Народное образование	87 723,5	30,7
Медицина	70 218,1	24,6
Общественное призрение	4 410,5	1,5
Содействие экономическому благосостоянию	21 259,4	7,4
Ветеринария	7 577,8	2,6
Дорожное хозяйство	20 299,8	7,1
Отчисления на образование капиталов	8 059,8	2,8
Содержание земского управления	22 178,8	4,2
Участие в расходах правительственных учреждений	11 941,2	0,6
Содержание мест заключений	1 685,4	0,5
Содержание местного духовенства	199,7	0,1
Отчисления на образование запасных сумм	3 948,4	1,4
Разные расходы	5 737,4	2,0
Уплата долгов	20 735,0	7,2
Всего	285 984,7	100

Источник: [9, с. 83].

Земские ресурсы складывались из основных источников, представленных в *таблице 5*.

Таким образом, почти 2/3 всех доходов земств поступало от налогов и сборов с недвижимых имуществ, которыми облагались земли и леса (131 672,6 тыс. руб. или 71,4% всего сбора), заводские, фабричные и торгово-промышленные помещения (33 678 тыс. руб. или 18,3%), городские недвижимые имущества (16 078,8 тыс. руб. или 8,7%) и жилые дома в уездах (2 910,1 тыс. руб. или 1,6%). Общим основанием размера обложения по закону служили ценность и доходность облагаемых имуществ, подробные же правила раскладки устанавливались самими земствами. Крупное место в бюджетах земств занимали пособия и возврат расходов (24,3%). Однако из общей суммы доходов по этому источнику на государственные пособия приходится только 45 959,3 тыс. руб., остальные же поступления падают на пособия из земских специальных средств и капиталов (12 329,3 тыс. руб.), от городов и разных учреждений 4 714,8 тыс. руб. и на оплату за лечение и медикаменты (3 409,4 тыс. руб.).

Т а б л и ц а 5

*Доходы земств 40 губерний Российской империи по сметам 1913 г.*

Земские доходы	В тыс. руб.	В % к итогу
Сборы с недвижимых имуществ	184 239,4	64,4
Пособия земству и возврат расходов	69 412,8	24,3
Остатки наличности и недоимки	13 200,2	4,6
Займы и ссуды	8 758,5	3,1
Сборы с документов на право торговли и промыслов	5 748,0	2,0
Разные поступления	1 962,8	0,7
Разные сборы	1 716,7	0,6
Доходы от принадлежащих земству имуществ и оброчных статей	865,5	0,3
Всего	286 003,9	100

Источник: [10; 11, с. 183, 142].

Царское правительство не было щедро на субсидии земствам, которые занимали в земских бюджетах всего 18%, причем распределялись они в значительной мере в зависимости от «послушания» земств и их благонадежности.

Так, проф. В. Твердохлебов, говоря о пособиях на улучшение сельского хозяйства, отмечал что «выдача их зависела от энергии и инициативы отдельных земств и от хлопот их представителей в центре и размер их совершенно не соответствовал платежеспособности различных местностей» [5, с. 252]. Из общей суммы государственных пособий 34 974,7 тыс. руб. отпущено на народное образование, 7 345,7 тыс. руб. – на поднятие экономического благосостояния, 1 637,4 тыс. руб. – на оценку недвижимых имуществ и 2 101,5 тыс. руб. – на все остальные нужды (медицина, дорожное, ветеринарное дело, общественное призрение) [7, с. 37]. В целом же на все расходы земств в 1913 г. приходилось менее 9% государственного бюджета [7, с. 38].

### **Заключение**

Обобщая итоги развития финансовой базы территориального управления в последнее десятилетие XIX в. и начале XX в. в Российской империи, следует отметить, что доходы земских учреждений к концу XIX в. формировались за счет местных налогов и сборов на 60–70%, в крупных городах местные налоговые поступления обеспечивали также до 70% доходов городских бюджетов.

В начале XX в. в связи с увеличением объемов городской (земской) собственности – промышленных предприятий, недвижимого имущества, денежных капиталов – произошло и увеличение земских и городских неналоговых доходов. При этом значительное повышение доли неокладных поступлений обуславливало снижение относительной величины местных налогов в структуре доходов бюджетов, в то время

как абсолютные объемы поступлений от местных налогов и сборов продолжали возрастать.

Городским и земским властям предоставлялось право в распоряжении полученных таким образом налоговых и неналоговых доходов на бесплатное медицинское обследование населения, народное образование, общественное призрение, ремонт и строительство дорог, благоустройство, содержание мировых судей и земского управления, расходы по городскому хозяйству и другие общественные траты. При этом следует отметить, что не только абсолютные расходы на народное образование, здравоохранение, санитарное состояние городов и содержание муниципальной собственности, но и относительные пропорции этих статей расходов выросли в муниципальных бюджетах в течение последней четверти XIX – начале XX в.

Совершенно очевидно, что местное самоуправление в России на рубеже XIX–XX вв. *обладало собственной финансовой базой*, необходимой для реализации интересов и удовлетворения социальных потребностей населения вне зависимости от наличия субсидий или других видов финансовой помощи из казны.

Подтверждение этой оценки мы находим в трудах современника тех лет, консервативно настроенного государственного деятеля В.П. Безобразова. В своей работе он писал: «Земские учреждения не введены в общую систему нашего государственного управления, а поставлены подле них как отдельные государственно-общественные тела, не имеющие никаких органических связей с этой системой» [12, с. 16], а в сборнике статей «Государство и общество» отметил, что в России существует «...расщепление земства и казны на два независимых друг от друга организма» [13, с. 8].

### Список литературы

1. Краткий исторический очерк и обзор современного состояния законодательства о земских повинностях. Труды Комиссии, Высочайше учрежденной для пересмотра системы показателей и сборов. СПб., 1912. Т. IV. С. 1. (Архив МФ РФ № 69770).
2. *Плотников К.Н.* Очерки истории бюджета советского государства. М. : Госфиниздат, 1954.
3. *Вебер А.* Налоги. О государственном и местном обложении в России. Москва, 1906.
4. *Плотников К.Н.* Очерки истории бюджета советского государства. М. : Госфиниздат, 1954.
5. *Твердохлебов В.Н.* Местные финансы. М., 1928.
6. Мирские расходы волостей и сельских обществ по 50 губерниям Европейской России в 1905 г. СПб. : Изд. Департамента окладных сборов Мин. финансов, 1909.
7. Местные финансы СССР / под ред. В.В. Ровинского. М. : Госфиниздат, 1933.
8. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб., 1890–1907. Полutom 24.
9. Доходы и расходы земств 40 губерний по сметам на 1913 г. СПб. : Изд. Департамента окладных сборов Министерства финансов, 1915.

10. Доходы и расходы всех органов местного самоуправления дореволюционной России в современных границах СССР. М. : Вестник финансов. 1924. № 12. С. 183.

11. Доходы и расходы всех органов местного самоуправления дореволюционной России в современных границах СССР. М. : Вестник финансов. 1925. № 5. С. 142.

12. *Безобразов В.П.* Земские учреждения и самоуправление. СПб., 1884.

13. *Безобразов В.П.* Государство и общество. СПб., 1882.

## RETROSPECTIVE EXPERIENCE OF CREATING A FINANCIAL SECURITY CUSHION FOR TERRITORIAL ENTITIES IN RUSSIA

*The analysis of the evolutionary development of local budgets revenue and spending at the turn of XIX and XX centuries allows us to abandon the point of view that has become familiar to Russian economic literature about the traditional and unconditional priority of the state's economic interests over the economic and social interests of local territorial communities in Russia. The study of the process of formation of Zemstvo and city finances leads us to the conclusion that in retrospect there was a significant independence of territorial government bodies from the General system of state administration. The article presents the facts of the existence in Russia of a system of local taxes and property sources of income that ensure the financial independence of territorial entities. The article clearly shows that at the turn of XIX and XX centuries in Russia local administration structures were based on traditions similar to the principles of independence and self-sufficiency of local self-government systems widely used in modern practice in democratic countries.*

**Keywords:** budget, economic security, Finance, management, region, revenue, self-government, social security

JEL: H56, H77, R58

*Дата поступления* – 14.09.2020 г.

### **КАРАВАЕВА 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](mailto: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 / 32, Nakhimvsky prospect, Moscow, 117218.

e-mail: [ikaravaeva@inecon.ru](mailto:ikaravaeva@inecon.ru)

### **Для цитирования:**

Караваяева И. Ретроспективный опыт формирования подушки финансовой безопасности для территориальных образований в России // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 77–91.

Вениамин СИМОНОВ

## ПАНДЕМИЯ И КРИЗИС ЦЕРКОВНО-ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

*Основная задача статьи – расширение проблемного поля церковно-исторического исследования за счет включения анализа влияния внешних условий, сгенерированных секулярным окружением (глобальный системный кризис) на динамику и качество системных процессов внутри институциональных церквей в новейшее время. Системный кризис, в который мировая экономика вступила в 2000-е гг. XXI в. (кризис модели роста, основанной на перекредитовании экономики), в сочетании со стандартными циклическими кризисами продуцирует серьезные социальные процессы, в частности, и в религиозной сфере. Экономическая нестабильность в обществе влияет на хозяйственную деятельность религиозных институтов, стимулирует возрастные сдвиги (старение) и гендерные процессы, оказывает определенное воздействие на такие собственно религиозные установления, как литургическая деятельность и каноническая система. В этом контексте любые меры государственного воздействия на религиозные институты (в конкретном случае – ограничения в связи с пандемией) воспринимаются как попытки если не гонений, то неоправданного давления. Внутреннее сопротивление традиционалистски ориентированных акторов стимулирует развитие внутреннего структурного кризиса религиозных институтов.*

**Ключевые слова:** глобальный системный кризис, институциональные церкви, история Церкви, пандемия коронавируса, церковь и государство

JEL: F01, F02, Z12, Z18

The Church belongs to Jesus Christ  
and is not a laboratory for theologians to experiment.  
Benedict XVI

*Церковь принадлежит Иисусу Христу  
и не является лабораторией  
для экспериментов теологов.*

Бенедикт XVI

Коронавирусная пандемия по исторической случайности практически совпала по времени с резким ускорением поступательного движения мировой экономики к очередному циклическому кризису, развивающемуся в рамках системного кризиса глобальной экономики<sup>1</sup>

<sup>1</sup> На понимание этой принципиальной особенности есть определенные намеки в текущей западной литературе.

[1, с. 194–204; 2, с. 144–147; 3, с. 8–15; 4], в котором она находится, по меньшей мере, с 2008–2009 гг. (см. рис. 1). Это сочетание стало настолько неожиданным (по крайней мере внешне), а реакция на него в первые недели пандемии – настолько нестройной, что возникли размышления о формировании предпосылок деглобализации<sup>2</sup>.

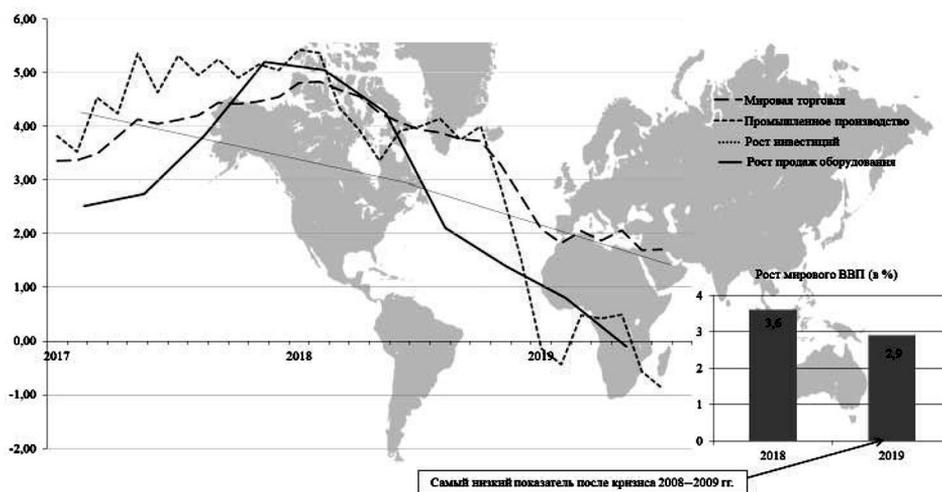


Рис. 1. Замедление мировой экономики в 2017–2019 гг.

Источник: Счетная палата РФ.

### ***Пандемия на фоне структурного кризиса мировой экономики – стимул развития кризисных явлений в институциональных церквях***

Пандемия фактически «предложила» экстраординарный вариант паллиативного решения циклической проблемы, наглядно проиллюстрировав одновременно системные провалы самой глобальной моноцентричной экономической модели. Модель оказалась в высокой степени управляемой хотя бы временно, поскольку удалось в мировом масштабе остановить процесс производства<sup>3</sup> без социальных всплесков, которые реально угрожали бы устойчивости системы, но неспособной оказать эффективное управляющее воздействие на экономическую ситуацию путем применения наработанных антикризисных заготовок<sup>4</sup>.

Как отмечают аналитики *Bloomberg*, пандемия коронавируса может быть временной, однако изменения, которые она жестко внедряет

<sup>2</sup> См., напр., интервью с «восставшим из небытия» бывшим «экспертом по России» Джеффри Саксом [5].

<sup>3</sup> По принципу, что сейчас (в отличие от времен Великой депрессии, когда восстановление экономики обеспечивалось системой общественных работ) экономически эффективно платить работникам за то, чтобы они не работали.

<sup>4</sup> Имеются в виду «обкатанные» в ходе двух предшествовавших циклических кризисов активные действия правительств и центральных банков по монетизации экономики (в т.ч. и через скупку «токсичных» активов), которые, хотя и носят проинфляционный характер, оказались, несмотря на возлагавшиеся надежды, неспособными в сложившейся ситуации стимулировать инфляцию, чтобы активизировать воспроизводственный процесс.

(*changes it is forcing*) в производственную сферу (в воспроизводственный процесс в целом, включая и его социальные составляющие, общественную жизнь во всех ее аспектах), могут стать постоянными. Конференция итальянских епископов даже пришла к выводу, что после коронавируса наступит время нового мирового порядка [6].

В то же время коронавирусный эксцесс глобального системного кризиса выявил ряд разнонаправленных тенденций в весьма специфических областях социальной жизни, каковой является и религиозная сфера.

В институциональных Церквах проявления внутреннего кризиса, о которых мы уже писали [7, с. 456–487] и которые в некоторых из них обострились как раз накануне пандемии, были контаминированы явлениями, сгенерированными секулярным окружением. Так, в Римско-католической церкви событиям пандемии предшествовали:

1) настоятельные намеки на масонское влияние в высшем церковном клире, которое сказалось также на деяниях II Ватиканского собора (как на грех, «не ко времени» официально вскрылись масонские связи архиепископа А. Буньини – творца литургической реформы собора и *Novus Ordo*) – вплоть до рассуждений о том, что-де «либеральная Церковь помогает разрушению западной цивилизации, поскольку многие из ее лидеров и последователей придерживаются марксистско-социалистического и даже коммунистического образа мыслей и получили масонскую индокринацию»;

2) обвинения Ватикана в пантеизме и неоязычестве (на основе анализа *Querida Amazonia*, где кардинал Бёрк, например, увидел «противоречие богословской правде»: речь-де там идет о том, что «Христос – и в реке, и в деревьях, и т.п. Это – классический анимизм, язычество, и просто неправда»), в т.ч. и в связи с потрясшей многих христиан (не только католиков) историей идола *пачамамы*, внесенного сперва в сады Ватикана, а затем и в литургическое пространство (кто-то потом сказал, что закрытие собора св. Петра в Риме и прекращение публичных богослужений на Страстной неделе – прямой результат октябрьских идольских поклонений);

3) сомнения в ортодоксальности учения самого папы Франциска (вплоть до обвинений в ереси; внимание обращалось прежде всего на апостольское обращение *Amoris Laetitia* о проблемах семьи, в коем, несмотря на общий традиционный дух, были сделаны «революционные» послабления относительно разведенных второбрачных (на этом основании кардинал Лейрии-Фатимы Антониу Душ Сантуш Марту допустил к причастию на общих основаниях разведенных второбрачных, создав канонический прецедент), содержатся дискуссионные для многих посылы относительно небрачных и однополых союзов и пр.; посвященную экологическим вопросам энциклику *Laudato si'*, произведшую на многих впечатление слишком «левого», чтоб не сказать больше, текста [8]; екуменическую «декларацию Абу-Даби» («Документ о человеческом братстве для мира во всем мире и для совместного жительства») с признанием трансцендентности источника множественности религий («Плюрализм и разнообразие религий... – воля Божья и его мудрость, посредством которой он сотворил людей. Эта Божественная мудрость

является источником, из которого вытекает право на свободу убеждений и свободу быть разными. Поэтому тот факт, что люди вынуждены придерживаться определенной религии или культуры, должен быть отвергнут, как и навязывание образа жизни, связанного с определенной культурой, который другие не принимают», а тут еще в свежем выпуске *Annuario Pontificio* из титулатуры папы исчезли слова *Vicarius Christi* (как «исторический титул»), и бывший префект Конгрегации вероучения Герхард кардинал Мюллер назвал это «богословским варварством» [9];

4) критика учения II Ватиканского собора (как «масонского» и «анти-церковного» по смыслу, учившего «другой», «ложной религии» и ставшего «отправной точкой создания ложной, параллельной Церкви»; вспоминались даже слова престарелого кардинала Оттавиани: «Я молю Бога, чтобы [Он дал мне] умереть до окончания собора – тогда я смогу умереть католиком», и жесткое определение архиеп. Марселя Лефевра: «Французская революция, в сравнении с деяниями II Ватиканского собора, не сделала ничего!»), деяния и последствия которого (включая проект «нового богословия», который «имел целью взорвать границы католической теологии в том ее виде, как она развивалась в последние 500 лет, хотя это угрожало увлечь за собой и всю церковную дисциплину») наиболее крайние радикалы предлагают дезавуировать как еретические и несущие даже в своих объединительных призывах (например, в призыве к «литургическому единству», означающему отказ от Тридентской мессы) принцип разложения, дезинтеграции, разрыва взаимосвязей, разъединения;

5) периодические возникающие (не без оснований) всплески дискуссий касательно рукоположения женщин и отказа от celibата, Евхаристического богослужения *ad Orientem* и в целом отношения к *Novus Ordo* («Собору *должна была* последовать новая месса – новая теология нуждается в новой мессе») и Тридентской латинской мессе;

6) истолкованные в либерально-радикальном смысле (от мнения о том, что нынешняя немецкая богословская история представляет собой «отчаянную попытку поколения стареющих либералов <...> сохранить жизнь своим идеям» – и вплоть до обвинений в ереси) решения Конференции немецких епископов (в развитие *Querida Amazonia* и вполне в духе папского учения о том, что «христианская доктрина – не неподвижная система, закрытая в самой себе», и не «идеология, которая меняется с временами года», но «динамичная реальность», которая «обновляется (*renewed*) от поколения к поколению» [10] по ряду актуальных проблем, в т.ч. по поводу «синодального (соборного) пути» (*Synodalen Weg* – англ. *Synodal Path*), возможности преподания католического причастия протестантам (о чем в положительном смысле говорил епископ Бетцинг), отказа от celibата и совершенно «ядерной» для институционального христианства проблеме женского посвящения (после чего зашел богословский разговор о «женском кардиналате») [11].

Кстати, и сам немецкий *Synodal Path* оценивается совсем неоднозначно и в самой Германии (ряд немецких иерархов – например, кардинал Брандмюллер, оценивающий новые инициативы как *протестан-*

тизацию католицизма в духе учения Лютера, и архиепископ Кёльнский кардинал Вёлки устойчиво придерживаются традиционных позиций), и за ее пределами – были разговоры и о схизме («пока папа Франциск с курией был уверен в том, что только Ватикан может решать проблемы универсального церковного учения и дисциплины, для немцев было не менее ясно, что они видят для Церкви совсем другое будущее»), но пандемия положила им предел.

В полемике активно используются апокалиптические пророчества А.К. Эммерих, причисленной Иоанном Павлом II к лику блаженных. Все это в самых радикальных случаях дошло до обвинений в стремлении создать «параллельную» («антихристову») церковь и серьезно обострило проблему взаимоотношений многих представителей клира, включая высший (в пример можно привести позицию кардинала Бёрка, ряда американских епископов, серия посланий архиепископа К.-М. Вигано и др.), и мирян с Римским престолом.

В настоящей статье мы постараемся воздержаться от обобщений и представим лишь некоторые констатации, в некотором смысле самую первую систематизацию фактов церковной действительности времени начала пандемии, которая позволяет поставить ряд проблем, исследование которых может стать перспективным для формирования адекватной оценки как положения религиозных институций в глобальной социально-экономической системе, так и развития глобализационных процессов в целом.

Основная проблема, взволновавшая церковные круги (и клирическую, и лаическую их часть) с началом распространения по миру *COVID-19*, – внезапно реализовавшийся (на католическом Западе – практически впервые с времен борьбы за инвестиру) факт прямого вмешательства государства нормативными мерами в вопросы, традиционно подлежащие исключительно церковному ведению. Причем государства как института не просто светского, но и явно секулярного, к религиям отношения не имеющего, каким позиционирует себя современное государство.

Если попытаться обобщить мнение части церковного общества как на Западе, так и на Востоке, складывается впечатление, что сами церковные структуры (в лице иерархии) в условиях пандемии позволили властям вмешаться в весьма тонкие материи церковной жизни (литургическая жизнь, а с ней и канонические основания построения системы управления церковной структурой), ранее светским властям недоступные. А уж если государство сумело раз проникнуть в какие-то отношения, оно уже не сдает позиции.

Реальность, в контексте сложившейся практики церковно-государственного взаимодействия, формирует ряд новых аспектов аналитической повестки для историков Церкви в новейшее время. Причем все они оказались общими практически для всех христианских конфессий, а, чем, в существенной степени, может быть задан вектор дальнейшего развития церковной институции как социальной общности (системы).

### *Угроза для управляемости системы (кризис системы управления)*

И у католиков, и у православных, и у части протестантов (например, Церковь Англии) средние и низовые управленческие уровни (от некоторых епископских конференций до отдельных епископов и приходов) крайне скептически восприняли официально доведенные до них позиции центральных церковных институтов касательно особенностей организации общественного богослужения в период карантина или самоизоляции и не спешили их выполнять<sup>5</sup>.

Если на уровне светского общества (и выражающего его интересы — или интересы отдельных его слоев — государства) доминантой оказалась дилемма «экономика vs здоровье» [13], то в Церкви проблема трансформировалась в необходимость принятия решения: что важнее в условиях пандемии — акривическое соблюдение обрядовой стороны<sup>6</sup> церковной жизни или угроза здоровью и жизни прихожан и клира. Решения, трансформировавшегося для многих во внутренний конфликт («*A conflict between obedience to an order of the Hierarchy and fidelity to the Church herself*»<sup>7</sup>), — выразился в одном из посланий архиеп. Вигано [14]), а кому-то стоившего жизни.

---

<sup>5</sup> Ряд иерархов на начальной стадии пандемии (пока не начали умирать священники) принял непростое решение не ограничивать посещение богослужений верующими. Эта позиция весьма серьезно обоснована, например, в интервью архиепископа Алькала Хуана Антонио Рейж Пла (*Juan Antonio Reig Pla*) «*The virus has exposed the individualist lie; we cannot deprive ourselves of the Mass*», опубликованном в *The Daily Compass*. Даже в Риме папский декрет нарушался: так, уже на другой день после его оглашения Конрад кардинал Краевски открыл свою церковь С. Мариа Иммаколата близ Эсквилина для богослужений и частных молитв: «Такого не было ни при фашизме, ни при советском режиме в Польше — церкви не закрывались... Дом должен быть открыт для детей. Я не знаю, придут ли люди или нет, и сколько их будет, но их дом для них открыт» [12]. А в Русской Церкви многие иерархи, ничтоже вопреки глаголя, просто были очень рады тому, что в календарные праздничные дни Великого поста ничто (включая документы Патриархии) «вас не удержало дома, и вы пришли в храм Божий».

<sup>6</sup> В эту категорию мы, в силу ряда причин, относим в современных обстоятельствах и Евхаристическое богослужение. В качестве производной некоторое время в Церквях, содержащих веру в субстанциальное присутствие Христово в освященных Святых Дарах, подвергалась обсуждению проблема возможности/невозможности трансмиссии вируса от человека к человеку через причастие и сосуды, к нему относящиеся (убеждение в невозможности такой трансмиссии, явно возникшее из некоей катехезы, но не подтверждаемое практикой, многие относили к категории «магического мышления», возражая тем, что «таинства — не магия» и «Бог не гарантирует магически, что кто-либо не подхватит вирус на мессе»). При этом различного рода слухи и публикации (в т.ч. в интернет-пространстве) подогревали среди одних — тему «отступничества священников», среди других — «отступничества архиереев», согласившихся «под давлением властей» пойти на закрытие церквей для посещения (при сохранении, подчеркнем, возможности совершения богослужений клириками).

<sup>7</sup> Как сообщалось *CNN*, «американский епископ, сказавший своей конгрегации: «Я твердо верю, что Бог больше, чем этот ужасный вирус», — и объявивший, что не боится умереть, скончался с позитивным тестом на коронавирус». От коронавируса умер и сербский епископ Милутин (Кнежевич), не принявший мер предосторожности, погибли многие епископы и священники разных христианских конфессий. *Написано также: не искушай Господа Бога твоего* (Мф. 4, 7; Втор. 6, 16).

**Проблема оценки противоэпидемических мер, предпринятых священноначалием в литургической и дисциплинарной сфере**

Речь идет об их необходимости, своевременности, достаточности и богословском содержании, или, скорее, того, что можно описать английским аудиторским термином *compliance* («соответствие, согласованность») с установленными нормами и правилами).

Спектр общественного восприятия был очень широким. Основным фоном стало осознание необходимости реализации этих мер с великим сокрушением душевным и поиск любых возможностей не оставить церковный народ без святыни<sup>8</sup> (вплоть до совершения некоторыми священниками одиночных крестных ходов со Св. Дарами по населенным пунктам; даже светские институты совершали дела, для их статуса неожиданные: так, власти Венеции и Милана посвятили свои области Богоматери).

Помимо трансляций богослужений с помощью современных технических средств<sup>9</sup>, приводился на память опыт св. Терезы из Лизьё: «Ах! Я не могу принимать Святое Причастие так часто, как хочу. Но, Господи, разве Ты не всемогущ? Останься во мне, как в некоем сосуде<sup>10</sup>, и никогда не отделяй Себя от Твоей малой послушницы»<sup>11</sup>. Нечто подобное (под именем *Act of Spiritual Communion* с особой молитвой<sup>12</sup>) предложило своим последователям Общество латинской Мессы.

---

<sup>8</sup> Никто, надо полагать, не возьмет на себя ответственность посчитать «недействительной» Евхаристию, совершенную только священником, без мирян, раз она совершена с твердым намерением и по установленному чину. Тем не менее в порыве благочестия (особенно в предпасхальные дни и в самый день Пасхи как на Востоке, так и на Западе) одни настоятельно удовлетворяли свои личные потребности («вот назло пойду – все иконы перецелую»), другие продолжали служить соборно, и все дружно осуждали – кто папу Римского, кто патриархов, митрополитов, архиепископов и епископов, «придумавших» какие-то «санитарные правила» и требовавших их неукоснительного соблюдения. Надо думать тем не менее, что своеобразная «келейная» (не соборная) литургия – все же лучше состояния, когда, например, в некоторых лаврах в течение нескольких дней Светлой седмицы Евхаристия не совершалась вовсе: «ревность не по разуму» и мирян, чуть не выламывавших закрытые было ворота, да и самого духовенства привела к тому, что заболели все, служить было некому.

<sup>9</sup> Хотя по данному вопросу необходимо принимать во внимание наличие разных позиций: от вполне благочестивых, вплоть до попыток некоторых англикан представить как реально совершившееся евхаристическое таинство результат неких домашних действий, совершенных дома без священника перед экраном компьютера или телевизора с трансляцией богослужения, или католиков – рассуждать о совершении таинства покаяния по телефону, без внимания к важности физического присутствия для sacramентальной диспенсации (см., в частности, [15]). По этому вопросу много ранее, еще в феврале 2002 г., состоялось разъяснение Папского совета по социальным коммуникациям: «Виртуальная реальность не является субститутом реального присутствия Христа в Евхаристии, таинственной реальности других таинств и общего служения общины людей, объединенной Плотью и Кровью (Христовыми). В Интернете нет таинств – *there are no sacraments on the Internet*» [16].

<sup>10</sup> В тексте – *tabernacle*, что может быть и «дарохранительницей», и «скинией», и даже «храмом» (ср. у Апостола: *Вы храм Бога живаго* (2 Кор. 6, 16)).

<sup>11</sup> См.: [17]. С 1898 г. (1-е изд.) книга выдержала множество изданий и переведена на все европейские языки (в рус. пер.: *Paris: Éd. du Cerf et Desclée De Brouwer*, 1994).

<sup>12</sup> *Jesus, I believe that You are in the Blessed Sacrament... Since I cannot now receive You sacramentally, come at least spiritually into my heart... I ... unite myself entirely to You; never permit me to be separated from You. Amen.*

Однако факт выступлений, предлагавших вполне здравые для эпидемических условий соображения (вроде того, что сложившиеся обстоятельства требуют определенного трезвения и смирения, в т.ч. и воздержания от «частого причащения» и причащения вообще до лучших времен [18], что «Бог любит нас вне зависимости от того, ходим мы в храм или не ходим», что для верующих вполне возможны такие явления, как *pellegrinaggio in situ* или *spiritual pilgrimage*, даже публикация чинов домашнего совершения церковных служб и освящения верб, куличей и пасох<sup>13</sup> и т.п.) «зилотствующими» кругами во внимание не брался. Часть из них вообще отрицала наличие какой бы то ни было специфической опасности для здоровья населения (т.н. в нашей действительности ковид-диссиденты) и уверенно пренебрегала даже самыми элементарными правилами противоэпидемическими санитарии и гигиены (вроде ношения масок, отказа от выхода в людные места при признаках недомогания и проч.), требуя от окружающих того же<sup>14</sup>.

Были и выводы о самодеструкции Церкви, закрывшей храмы и «отменившей» Евхаристическое богослужение<sup>15</sup>, и даже намеки на то, что ближайшей аналогией таким мерам нужно считать папские интердикты и экскоммуникации, в Средние века закрывавшие церковные двери и прекращавшие всякие богослужения: мессы, венчания, отпевания и вообще все контакты с экскоммуницированными.

Чего было больше в этом протестном движении — реализации исключительно личностного порыва или некоего «богословского бунта»,

---

<sup>13</sup> После появления этих и подобных им публикаций, а также официальных канонических разъяснений допустимости, в исключительных форс-мажорных обстоятельствах (т.е. временно, на период действия этих обстоятельств), непосещения церкви, неприсутствия за богослужением, воздержания от участия в таинствах Церкви, в разных конфессиональных кругах явились мнения, что иерархия начала учить протестантизму, а именно — говорит фактически о том, что мистическая Церковь с ее храмами и богослужениями не является необходимым условием спасения, сама опровергает свой же многовековой тезис: «Без Церкви нет спасения».

<sup>14</sup> Очень востребованной на Западе оказалась не только средневековая практика борьбы с эпидемиями (довод о том, что способ распространения инфекции в те времена был неизвестен, был, в конце концов, услышан), но и деятельность кардинала-племянника Карло Борромео во время миланской чумы 1575–1578 гг.: одни ставили в пример самоотверженное поведение этого миланского архиепископа, который и сам на улицах города раздавал причастие и напутствовал умирающих, и своих клириков к этому побуждал, другие робко напоминали, что сама эта самоотверженность стала необходимой потому, что в карантинных целях Борромео распорядился закрыть все миланские церкви для прихожан. Слава Богу, никто не вспомнил отечественный опыт — чумной бунт 1771 г., когда московский архиепископ Амвросий (Зертис-Каменский) был растерзан толпой у Донского монастыря за то, что убрал с поклонения Боголюбскую икону в Китай-городе из опасения распространения эпидемии ввиду скопления народа.

<sup>15</sup> *No public Mass ≠ No Mass*. Важно отметить: совершение Евхаристии не прекращалось (и прекращать его нигде не предписывалось — исключением является позиция Церкви Англии, в разгар эпидемии закрывший храмы даже для духовенства), хотя осуществлялось при закрытых дверях, без прихожан. В Италии с первых дней после прекращения общественного служения мессы были организованы телевизионные и интернет-трансляции, в т.ч. с папских частных месс; эта практика развивалась и в других странах и Церквах. Тем не менее, многие, в т.ч. иерархи, полагали, что «прекращение служения мессы помогает разжигать страхи и панику», тогда как задача Церкви в сложные времена — заботиться не только об общественном здоровье, но о спасении душ: пастыри не могут прекратить воспламенять в сердцах верующих жажду вечного спасения.

исследователям предстоит выяснить. Как бы то ни было, «литургическая проблема» выявила, помимо прочего, и существенные пасторологические лакуны.

### ***Изучение религиозного статуса различных обществ и их словес на основе восприятия пандемии***

Даже в церковной среде спектр оценочных мнений отказался совсем не однородным. Некоторые представители клира вопрошали: «Много ли католиков смотрят на пандемию как на должное наказание за грехи, предупреждающее от чего-то худшего? Многие являются практическими атеистами и не в состоянии видеть руку Божью, хотя мы знаем о таких вещах гораздо больше, чем наши предки. А есть ли те, кто использует пандемию, чтобы вернуть себе страх Божий?»

Некоторые испытывали смущение не от принятых мер предосторожности, а от отсутствия какого бы то ни было выражения эсхатологической перспективы: «Если епископы считают эту чуму столь смертельной, почему они не вопиют к людям с крыш домов о покаянии, исповеди, примирении с Богом на случай смерти?»

Тем временем Анджело кардинал Скола, бывший архиепископ Миланский, об идее коронавируса как Божьего наказания заявил: «Божьего наказания не существует. Это некорректный взгляд на христианство. Конечно, Бог знает и предвидит события, но не предопределяет их. Бог хочет нам добра, Бог любит нас, Бог близ нас. Отношения с Ним — личностные, это отношения свободы. Поиск врага, чтобы обвинить, чтобы отравить социальные отношения — это обычная реакция тех, кто живет в страхе» [19].

### ***Проблема оценки коллаборации Церкви и государства***

Такая коллаборация имела место в ряде случаев — как ответ на прямые действия государства, например, предписания санитарных врачей, но в большинстве случаев на Западе — реактивно, в ответ на установление карантинных мер и прямой запрет покидать жилище. Она была оттрактована некоторыми исследователями как потеря субъектности носителями канонической власти, которая оказалась имитацией власти. Реверс этой проблемы — вопрос о месте мирян в рамках этой коллаборации, об их возможности влиять на ситуацию и правомерность такого влияния<sup>16</sup>.

Секулярная глобализация требует превращения Церкви в социальную институцию<sup>17</sup>. Насколько Церкви удалось преодолеть влияние этой тенденции в конкретном процессе реализации противоэпидемических мер?

<sup>16</sup> Католические наблюдатели, например, ссылаются на *Codex Iuris Canonici* (канон 212 § 3), с тем чтобы обратить внимание на то, что подчас епископы должны напоминать пастве об обязанности поддерживать и защищать веру в светских вопросах, а подчас и мирянам надлежит напоминать епископату о том, что у него тоже есть такая обязанность.

<sup>17</sup> Мы уже обращали внимание на эту проблему [20, с. 667–675; 21, с. 765–814; 22, с. 551–562].

Честно говоря, глядя строго «со своей колокольни», мне так и не удалось зафиксировать (ни документально, ни на уровне досужих разговоров) какой-либо специфической заинтересованности государства (властных институтов) в каком-либо специфическом притеснении церковной структуры.

На Западе церковные и государственные корабли явно шли параллельным курсом, причем государство, явно обескураженное поначалу масштабностью и нерешаемостью проблемы, соединившей в себе массовое инфიცирование, экономический спад и потенциал социального взрыва на этой основе, предоставило церковным «кораблям» полную возможность выживать по принципу «спасайся, кто как может»: властями была представлена обществу, в т.ч. церковному, ситуативная модель поведения, а уж следовать ей или нет (звать ли людей на верную смерть не ради Христа, честно говоря, а ради обычая, установленного церковной историей, и взять ли на себя ответственность за определенное количество смертей) – решать должно было священноначалие.

Православные Церкви оказались в фарватере государственной политики, но и здесь мы не стали бы говорить о некоем давлении государства. Скорее, имело место давление со стороны ригористической части церковного общества, для преодоления которого церковные структуры воспользовались предоставленными властями нормативными актами.

Тем не менее во всех конфессиональных субстратах ригористы подняли голоса в защиту – правда, определить точно, в защиту чего, науке еще только предстоит.

Западным исповеданиям напомнили грозные пророчества и апокалиптические видения: «Я вижу – везде католиков угнетают, им досаждают, их притесняют, лишают свободы, церкви закрыты, повсюду царит великая нужда с войной и кровопролитием» (пророчество блаженной Эммерих от 22 апреля 1823 г.; это лишь один из примеров).

До войны и кровопролития дело не дошло, зато в центр острой полемики попал епископат: «Вера для епископов не есть нечто основополагающее... Наши епископы поведали миру, что Католическая церковь – всего лишь человеческая институция», за что им придется держать ответ по окончании пандемии [23].

Как представляется, гневные филиппики в адрес всего епископского корпуса вряд ли основательны. Так, кардинал Бёрк в стране, которая стала центром пандемии по числу пострадавших, занял весьма жесткую позицию: «Мы не можем просто принять определения светских властей, которые рассматривают богослужение наряду с ресторанами и фитнес-клубами» [24]. И это всего один из примеров, которых много и среди католиков, и среди православных, и в иных конфессиях: ряд русских архиереев, например, пошел по линии несоблюдения ограничительных и запретительных предписаний санитарных врачей и Патриархии явочным порядком и никак не ограничивал аналогичное поведение своих клириков (причем многим даже удалось при этом не заразиться).

### Проблема содержания личной веры

Речь идет не о собственно *Credo*, провозглашаемом ежедневно за литургией и дома, а о личностном понимании смысла каждого из его символов<sup>18</sup>. Данная проблема обостренно вошла в повестку дня практически во всех крупных христианских конфессиях в связи сначала с ограничением, а затем и полным запретом посещения богослужений мирянами в контексте противоэпидемических мероприятий, предпринятых властями большинства стран мира.

Слабым звеном «богословия мирян» оказались в контексте противоэпидемических мер литургические представления<sup>19</sup>, формированию которых была посвящена обширнейшая литература с глубоким педагогическим подтекстом. На Западе, прежде всего, нужно говорить о деятельности «литургического движения» и богословских последствиях II Ватиканского собора, в православии первыми приходят на ум многократно переиздаваемые сочинения (не без западного влияния) протопресвитера А. Шмемана и преосвященного Иоанна (Зизиуласа).

Никто в период пандемии не подверг сомнению таинственный (не образный) смысл Евхаристии (там, где он является конфессиональным догматом). Основной вопрос со стороны как мирян, так и части клира, сконцентрировался на порядке совершения таинств, прежде всего исповеди (на сей счет даже был издан отдельный документ Апостольского пенитенциария) и Евхаристии.

Для мирян остро встали проблемы воскресной литургии как канонической обязанности, «участия в литургии» и «частого причащения» (и, соответственно, обязательного личного присутствия за богослу-

---

<sup>18</sup> К сожалению, в эпоху глобальных мировых изменений эта проблема стоит давно и как-то фатально – когда уже не один десяток лет за спиной в поемом всенародно «Символе веры» раздается вполне членораздельное и уверенное (отчетливо слышу за каждой литургией): «Иже со Отцем и Сыном *споклоняемо* и *славимо глаголавшего* пророки». Возникают только два вопроса: как они себе это представляют и почему нельзя озаботиться тем, чтобы, наконец, прочесть и выучить по-церковнославянски именно то, во что верует Церковь (соответственно, и мы в ней). Как говорила лет тридцать назад одна моя студентка: «По-другому нельзя: надо прочесть, понять, а потом выучить наизусть». Сей факт (а с ним – множество других по разным поводам) говорит, к сожалению, о том, что от времен, когда содержание веры интересовало людей настолько, что ради единой иоты они были готовы идти на гонения, нас (здесь имеются в виду все современные институциональные церкви) отделяет полторы тысячи лет, с течением которых этот интерес явно не подогревался.

<sup>19</sup> Видимо, здесь необходимо говорить о пасторологических и катехизических проблемах – т.е. о незнании церковного учения. Свежий пример из католической жизни: по результатам опроса, проведенного Pew center среди взрослых католиков США 4–19 февраля 2020 г., верят в учение Церкви о трансубстанции – 31% респондентов, в их числе знают его содержание – 28%, а 2% полагают хлеб и вино символами Тела и Крови; верят, что хлеб и вино символы – 69%, в их числе знают церковное учение о трансубстанции – 22%, полагают, что Церковь учит, что хлеб и вино являются символами – 43%. В православной среде по этому поводу опросов не было, но, исходя из косвенных социологических данных, вполне можно думать, что результаты вряд ли были бы более воодушевляющими. Это – результат современного состояния богословия, которое берет на себя обязанность *de propaganda fide*. Разноконфессиональный церковный народ (по разным причинам) не понимает, чему именно учит Церковь, или не верит в то, чему она учит. После этого можно сколь угодно долго «богословствовать» о том, кому «принадлежит Церковь», о том, что «молитва есть образ жизни» и проч.

жением в его полном виде), трактуемые чаще всего не с позиции «на волю Божию» (или, как это делалось в Римско-католической церкви, с канонических позиций<sup>20</sup>), а в контексте «мне надо»<sup>21</sup>.

Для клира – проблема совершения Евхаристии (в богословии новейшего времени трактуемого, по большей части, как «сослужение» клира и мирян) без паствы, в ряде случаев смешанная и с экономическими соображениями<sup>22</sup>.

Некоторые напоминали истины Тридентского собора о том, что (хотя, «по причине повреждения», внесенного *Novus Ordo*, «люди думают, что они должны быть частью [процесса совершения] мессы») «единственно священник произносит мессу. Он совершает молитву мессы (*prays mass*). Он совершает эту молитву (*prays it*) на священном языке – латыни. Миряне слушают мессу. Они получают благодать, поскольку слышат мессу»; что, как говорит кардинал Сара, «священник за Мессой предстоит лицом к лицу Иисусу Христу и в этот момент идентифицируется и сам себя идентифицирует с Христом, становясь не только *Alter Christus*, «другим Христом», но истинно *Ipse Christus*, «Самим (*the same* – «тем же самым») Христом», – в рамках этой концепции проблеме «сослужения мирян» места не находится. («*During the daily Mass the priest comes face to face with Jesus Christ and at that precise moment, he is identified, he identified himself with Christ, becoming not only an Alter Christus, another Christ, but he is really Ipse Christus, the same Christ*») [25].

Однако на фоне коронавируса, в координатах некоторых участников процесса оказалось, что «мне прилепятся Богови благо есть» (Пс. 72, 28) – это прилежание не к Богу, «кого никтоже нигдеже виде» (1 Ин. 4, 12) и «каковой не в рукотворенных церквах живет» (Деян. 7, 48; 17, 24), и не к Его Церкви, как мистической вневременной богочеловеческой сущности, а к месту и времени, к стенам, к иконам, к пению и чтению, ко всему, что дает ощущение «коллектива» (ошибочно принимаемого за «соборность»), а не народа Божия (1 Пет. 2, 10), коему не нужно никакого пространства, чтобы единиться в Боге: за каждым где бы то ни было совершаемым Евхаристическим богослужением Церковь едина вся – и те, кто служит, и те, кто стоит за ними, и «плавающие», и «путешествующие», и «во отшествии сущии», и «иже в палате», и «все и вся» со Христом и во Христе.

Это ощущение Церкви как вневременного и внепространственного единения или утратилось, или не возникало.

<sup>20</sup> При наличии диспенсации от местного епископа воскресную мессу можно пропустить, и это не грех; даже если такое разрешение не последует, стремление не допустить распространения смертельно опасной болезни в условиях чрезвычайных обстоятельств является благословной виной – *just reason*.

<sup>21</sup> Как сказал некто: «*Modern man seeks “experience” putting himself at the centre of things... Too often even God becomes the source from which the highest experience flows instead of being Him whom we adore/worship/serve whatever the cost*».

<sup>22</sup> Среди первых эту тему подняли клирики Великобритании и США: «В разговоре с высокопоставленным иерархом Церкви Англии я спросил: как Церковь это переживет? – делится впечатлениями английский приходской викарий. – Реальный вопрос: как долго Церковь продержится без воскресных пожертвований, без которых рухнут и приходская доля, и финансы диоцеза, и т.д.?» Примеров таких размышлений, происходящих из всех конфессий, и аналитических статей СМИ дают немало.

Как отмечает префект Конгрегации богослужения Робер кардинал Сара: «Если Евхаристическое богослужение превращается в наше собственное человеческое служение и место, где мы реализуем наши пастырские идеологемы и политически дружественные предпочтения, что не имеет ничего общего с духовным поклонением, которое должно отправляться так, как Бог изволит, — опасность очень велика». Тем не менее вдруг оказалось, что Евхаристия — единственная, единою<sup>23</sup> (1 Пет. 3, 18) совершенная и впредь непрерывно мистически совершаемая Жертва о спасении всех, в одно и то же время совершенная и делящаяся от момента Голгофы и до скончания века, охватывая все времена, всех людей, все обстоятельства, — удивительно конкретна и материальна, она существует в умах только тогда, когда материально совершается на конкретном Престоле конкретной церкви конкретными служащими перед моими собственными глазами.

То, что эта материальная Евхаристия реализуется внутри Жертвы мистической, вневременной и внепространственной, как ее часть неотделимая, дающая возможность видимого явления вещей невидимых (Евр. 11, 1), осознание того, что христиане живут в Евхаристии всегда, вне зависимости от того, присутствуют ли они в церкви за службой или нет, что эта жизнь в Евхаристии не может зависеть от внешних обстоятельств — это понимание почему-то на ум не идет.

Зато приходят туда иные, совсем не мистические соображения: «Вы знали, что коронавирус — фейк, или слепо поверили властным лжецам, позволили водить себя за нос, выгнали людей из храмов, закрыв эти самые храмы на Пасху, издевались и продолжаете кощунствовать над Телом и Кровью? Для нас Пасха — служба всей нашей жизни, апогей года, его кульминация»<sup>24</sup>. Как написал архиепископ К. Вигано, практически всемирное решение отменить публичное празднование Пасхи случилось «впервые с дня Воскресения Господа нашего Иисуса Христа». А раз так — «не вы нас закрыли в угоду вашему св. Карантину, а мы сами более не желаем иметь с вами дела».

Удивительно в этой концепции то, что она исключительно материализует Церковь, лишает ее мистического содержания, которое и составляет ее сущность.

«Церковь не принадлежит нам, она — дар Божий», — говорит куриальный кардинал («*The Church does not belong to us; she is a gift of God*») [26]. Никто не может «закрыть» или «открыть» ее, даже если будут совершены

---

<sup>23</sup> *ἄπαξ*, по Стронгу — *once, one time, used of what is so done as to be of perpetual validity and never need repetition, once for all.*

<sup>24</sup> Особенно удивительно, когда подобного рода тексты исходят от священнослужителей. Почему молитва дома — это «предательство Христа», Который, тем не менее, заповедал о молитве: *вниди в клеть твою, и затворив двери твоя, помолися* (Мф. 6, 6), а коллективная молитва в обстоятельствах пандемии, когда в условиях тесного физического контакта множество людей, включая и клир, как показала практика, может стимулировать всплеск заболеваемости, — это «единственно правильное» христианское поведение? Почему обычай (а церковный устав — это зафиксированный обычай, в Писании на сей счет ничего не сказано!) выше человеческой жизни? Или так велико опасение, что люди, предоставленные сами себе, дома, без надзора священства и, особенно, «благочестивых прихожан», и молиться-то не станут? Или (как сказал кто-то) если мы возгласим «Христос воскрес!» дома — Христос не воскреснет?

соответствующие действия в отношении церковных зданий, и вообще — пытаться обращаться с ней по своему желанию, даже очень горячему. В Церкви, если она не подвержена секулярному духу времени, нет контратрадикции «мы» и «вы», нет Павловых и Аполлосовых (1 Кор. 1, 12–13; 3, 4–7), но всяческая и во всех Христос (Кол. 3, 11)

Дефект ли это проповеди или социальное отсутствие живого интереса к мистической сущности, обрядоверие, суеверие? К чему в результате сводится Церковь, Тело Христово (Кол. 1, 24) — к клерикализму, обрядам, «социальному активизму»?

Указанная личностная проблема наметила и среди мирян, и в клире разделение, которое может получить конфликтный характер: на возревновавших (по разным причинам) о своих «попираемых правах»<sup>25</sup> (зачастую представлявших свою позицию как единственно адекватный ответ на некие антихристовы гонения на Церковь<sup>26</sup> и апостасию высшего духовенства) и дисциплинированный (в разной степени и по разным причинам) церковный народ, которому тут же противная сторона предъявила ряд претензий — от теплохладности до отступничества, но которое и само готово сформулировать собственные претензии<sup>27</sup> [27].

Возможно, такое разделение существует всегда — как, скажем, всегда существовали пустынные монахи и столичный клир, и, в общем, благополучно жили каждый в своей системе координат<sup>28</sup>, пока не наступали

---

<sup>25</sup> На начальном, стихийном этапе протестов среди мирян речь шла в основном именно о своих, личных правах, т.е. о возможности удовлетворить собственные религиозные потребности («я не могу без причастия»; «как же так — без исповеди»; «я должна быть на службе в Пасху» и т.п.). Проблема Церкви как системы, как живого богочеловеческого организма, земная часть которого имеет потенциал подверженности разного рода бедствиям, включая болезни, не поднималась (т.е. о том, что, проследовав в церковь с температурой и кашлем, ни без личных средств защиты, можно заразить всех окружающих, включая служащих, как это зачастую и происходило, не волновала вообще, несмотря ни на какие проповеди и призывы — проповеди сейчас вообще слушать не принято, содержание их, кроме вздохов и эмоций, проходит втуне).

<sup>26</sup> По поводу содержания этих «гонений» мы остаемся в замешательстве: никакого запрета на проведение богослужений нигде не последовало, совершение Евхаристии и иных уставных богослужений клиром в ограниченном составе (везде по-разному: где-то до 5 чел. в храме и алтаре, где-то только священником и чтецом) церковными властями только приветствовалось и специально организовывалось, создавались отдельные богослужебные указания для совершения отдельных служб в домашних условиях (со всеми необходимыми чтениями), в большинстве случаев обеспечивалась телевизионная или интернет-трансляция церковных служб, сохранялась возможность причастия и участия в таинствах (при необходимости и по личному обращению на приход) на дому и т.д. Свобода церковной проповеди (в любых средствах вещания и массовой информации, при условии избежания скопления народа) нигде не была ограничена. Так что кто кого и куда именно «гнал» и как нарушались при этом «конституционные права свободы вероисповедания», остается загадкой. Тем не менее, ряд критически настроенных к церковным властям представителей клира и мирян упорно продолжали считать себя даже не ущемленными в чем-то, но прямо «ревнителями» (в т.ч. церковного устава, который из мирян мало кто читал) и «мучениками» уровня протопопа Аввакума или Афанасия Великого.

<sup>27</sup> Как пример, укажем анонимную, но очень содержательную публикацию «Мы устали от вас», помещенную в независимом аналитическом проекте «Ахилла» 19 мая 2020 г. в ответ на статью А. Теддера «Сколько людей навсегда разочаровались, видя отступничество священников?» Контекст этих прений общий для исторических христианских конфессий в период пандемии.

<sup>28</sup> И настолько неплохо уживались, что только IV Вселенский собор в 451 г. озаболтился интеграцией монашества в клерикальную иерархическую систему (Прав. 4, 7).

некие времена нестроений, и тогда «толпа монахов», обычно организованных и «приведенных» кем-то из своих пустынь, являлась в столицах или иных крупных центрах<sup>29</sup>, они «терроризировали отцов» [28, с. 255], противились властям (как нынче в Среднеуральском монастыре), привлекали на свою сторону немало простецов и даже имели среди них, до времени, авторитет<sup>30</sup>, хотя часто заканчивали порицанием и даже костром, как Савонарола во Флоренции.

В современном нам случае исследовательский интерес вызывает не столько самый факт противостояния, сколько его внутренние основания: насколько оно нормативно – или связано с девиацией типа поиска «новой Церкви, которая соответствует моим внутренним ценностям».

\* \* \*

Развивающийся кризис – фактически первое прямое столкновение оформившейся за последние 20–30 лет глобальной политико-экономической системы с церковной институцией, с одной стороны также претендующей на универсальность, а с другой – реализующей этот универсалистский потенциал в дискретной поликонфессиональной системе, испытывающей в настоящее время собственные системные сложности, независимые от внешнего окружения и обусловленные внутренними причинами.

Особенности сложившейся нестандартной для новейшей истории ситуации придают во многом новый оборот даже событиям, имеющим глубокие исторические корни.

В этом контексте для историко-церковного исследования открывается новая перспектива, общий смысл которой можно попытаться определить следующим образом: могут ли события, имевшие место в т.н. исторических, институциональных Церквях в связи с глобальным кризисом на фоне пандемии претендовать на формирование нового качества (изменение внутреннего состояния объекта исследования, смена исторических периодов, изменение содержания норматива и девиации и т.п.) или они вполне укладываются в рамки исторически сложившейся модели развития институции как общественной системы: «Это было уже в веках, бывших прежде нас... и нет ничего нового под солнцем» (Еккл. 1, 9–10), и в более общем плане – способно ли внешнее воздействие не только катализировать, но и сущностно трансформировать процессы, имеющие основания внутри церковного организма.

---

<sup>29</sup> Как, например, во время оригенистских споров, когда «толпа монахов» из Нитрийской пустыни спустилась в Александрию и чуть ли не силой призывала к ответу местного патриарха Феофила (*Soer.* Н.Е. VI. 7; *Sozom.* Н.Е. VIII. 11).

<sup>30</sup> «Какой-то монах Полихроний приобрел своей демагогией такой вес в глазах черни, что собор [VI Вселенский. – В.С.] смирился, согласившись проделать предложенный монахом опыт – воскресить мертвеца в доказательство истины монофелитства. Монах уверял народ, что эта истина открыта ему в видении. Он начал перед мертвецом восклицать, делать молитвенные жесты, шептать ему что-то в уши. Сумасшедшего терпели целых два часа. Толпа отрезвела и могла бы покончить с ним. Собор справедливо провозгласил перед народом: “Анафема новому Симону Волхву, анафема обманщику народа!”» [29, с. 544].

## Список литературы

1. *Симонов В.В.* Истоки и природа современного кризиса // Работы разных лет. Т. 1. СПб., 2018. С. 194–204.
2. *Симонов В.В.* Проблемы текущего состояния экономики России и перспективы ее развития // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2009. Т. 42. № 2/5. С. 144–147.
3. *Симонов В.В., Комаров Д.В.* Особенности антикризисной политики в России // Экономист. 2009. № 7. С. 8–15.
4. *Mishra P.* The Covid-19 pandemic reflects a systemic crisis akin to the seminal crashes of the 20th century // Bloomberg Opinion. URL: <https://www.bloomberg.com/amp/opinion/articles/2020-03-16/coronavirus-foreshadow-s-bigger-disruptions-in-future>
5. Will covid-19 reverse globalisation? // *The Economist*. 2020. June 11.
6. *Bugnolo A.* Italian Bishop's Conference: After Covid-19 it's time for a New World Order! (fromrome.info); *Giovagnoli A.* Coronavirus: È il momento di gettare le basi per un nuovo ordine mondiale (avvenire.it).
7. *Симонов В.В.* Заключение // Общая история Церкви. В 2 т. Т. II. От Реформации к веку секулярной глобализации: XVI – начало XXI века. Кн. 2. Вызов религиозного синкретизма: проблема экуменизма. XX – начало XXI века. М., 2017. С. 456–487.
8. *Dantona J.* The Tall Tale of the Hippy Pope // wherepeteris.com. 2020. July 18
9. Did Bill Gates ask Bergoglio to shut down the Catholic Church? // fromrome.info. 2020. March 25.
10. Pope Francis' Address to Plenary of Vatican's Congregation for Doctrine of the Faith. 2020. Jan. 30.
11. *Rocca F.X.* German Bishops Rethink Catholic Teachings Amid Talk of 'Schism' // *The Wall Street Journal*. 2020. Jan. 28.
12. *Guzik P.* Papal Almsgiver breaks decree, opens Rome church for prayer and adoration // cruxnow.com. 2020. March 13.
13. *Mitchell J.* Health vs the Economy: A False Choice // *The Tribune*. 2020. June 16.
14. Viganò: Vatican II Marked the Beginning of a False, Parallel Church // onepeterfive.com. 2020. June 10.
15. *Ahmari S.* I know God hasn't abandoned us. But laptop Masses are not substitute // *Catholic Herald*. 2020. June 12.
16. Pontifical Council for Social Communications. The Church and Internet. II. 9. URL: [http://vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/pccs/documents/rc\\_pc\\_pccs\\_doc\\_20020228\\_church-internet\\_en.html](http://vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/pccs/documents/rc_pc_pccs_doc_20020228_church-internet_en.html)
17. Sainte Thérèse de l'Enfant-Jésus et de la Sainte-Face. Histoire d'une âme: Manuscrits autobiographique. Lisieux. 1898.
18. *Roosien M.* Fasting from Communion in a Pandemic. URL: <http://publicorthodoxy.org/2020/03/17/fasting-from-community-in-a-pandemic>
19. *La Repubblica*. 2020. Feb 27.
20. *Симонов В.В.* Отзвуки 1917 года через столетие: современный кризис институционального христианства / отв. ред. И.И. Тучков // Столетие Революции 1917 года в России : научный сб. Ч. 1. М., 2018. С. 667–675.
21. *Симонов В.В.* Церковь в условиях «постхристианской» глобализации // Язык, книга и традиционная культура позднего русского Средневековья в науке, музейной и библиотечной работе : труды III международной научной конференции. М., 2019. С. 765–814.
22. *Симонов В.В.* Экуменизм как религиозное измерение глобализации: место экуменического движения в послевоенном структурировании мира // Вторая Мировая война в истории человечества. 1939–1945 гг. : материалы международной научной конференции. М., 2015. С. 551–562.

23. Lawber Ph. When our churches open again. 2020. April 2. URL: <http://catholicculture.org>

24. Burke R. Cdl. Message on the Combat against the Coronavirus, COVID-19. 2020. March 21. URL: [www.cardinalburke.com/presentations/combat-against-coronavirus](http://www.cardinalburke.com/presentations/combat-against-coronavirus)

25. Mares C. Cardinal Sarah reflects on the meaning of the priesthood. Catholic News Agency. 2019. Sep. 29. URL: [www.catholicnewsagency.com/news/cardinal-sarah-reflects-on-the-meaning-of-the-priesthood-83115](http://www.catholicnewsagency.com/news/cardinal-sarah-reflects-on-the-meaning-of-the-priesthood-83115)

26. Pentin E. Cardinal Sarah: The Priesthood Today 'Is in Mortal Danger'. National Catholic Register. 2020. Feb. 8. URL: <https://ncregister.com/daily-news/cardinal-sarah-the-priesthood-today-is-in-mortal-danger>

27. «Сколько людей навсегда разочаровались, видя отступничество священников?»: обращение прихожанина // Ахилла. URL: <http://ahilla.ru/skolko-lyudej-navsegda-razocharovalis-vidya-otstupnichestvo-svyashhennikov-obrashhenie-prihozhnina/>

28. Болотов В.В. Лекции по истории Древней Церкви / под ред. А. Бриллиантова. Т. 4. 1918.

29. Карташев А.В. Вселенские соборы. М., 2006.

## PANDEMIC AND CRISIS OF CHURCH-STATE RELATIONS

*The main objective of the article is to expand the problematic field of church historical research by including an analysis of the influence of external conditions generated by the secular environment (global systemic crisis) on the dynamics and quality of systemic processes within institutional churches in recent times. The systemic crisis, into which the world economy entered at the very beginning of the 21st century (the crisis of the growth model based on over-lending to the economy), combined with standard cyclical crises, produces serious social processes, in particular in the religious sphere. Economic instability in society affects the economic activities of religious institutions, stimulates age shifts (aging) and gender movements, and has a definite impact on such religious institutions as liturgical activity and the canonical system. In this context, any measures of state influence on religious institutions (in the specific case, pandemic restrictions) are perceived as attempts, if not persecution, then unjustified pressure. The internal resistance of traditionalist-oriented actors stimulates the development of the internal structural crisis of religious institutions.*

**Keywords:** Church and State, Church History, coronavirus pandemic, global systemic crisis, institutional churches

JEL: F01, F02, Z12, Z18

*Дата поступления* – 09.09.2020 г.

### **СИМОНОВ Вениамин Владимирович**

доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, заведующий кафедрой истории Церкви исторического факультета;

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

e-mail: [simonov\\_vv@gov.ru](mailto:simonov_vv@gov.ru)

***SIMONOV Veniamin V.***

Dr. Sc. (Econ.), professor, Honored Economist of the Russian Federation,  
Head of the Department of Church History, Faculty of History;  
Lomonosov Moscow State University/ 1, Leninskie Gory, Moscow, 119991.  
e-mail: simonov\_vv@gov.ru

***Для цитирования:***

Симонов В. Пандемия и кризис церковно-государственных отношений.  
Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 92–109.

Андрей КОЛОМИЕЦ

## ФИНАНСИРОВАНИЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИЧЕСКИХ УГРОЗ

*Используя данные о состоянии систем здравоохранения и распространении пандемии в США, Италии и других странах, автор аргументирует вывод, что эффективное парирование пандемических угроз требует корректировки моделей развития и финансирования системы здравоохранения. В частности, необходимо расширение доступа маргинальных социальных групп к услугам амбулаторно-поликлинических учреждений на постоянной основе, включая бесплатные услуги. Положение, когда привлечение низкооплачиваемых мигрантов, фактически исключенных из региональных систем здравоохранения, позволяет получать конкретным работодателям избыточную прибыль, создает для общества не только дополнительные издержки, но и риски катастрофического развития эпидемиологических ситуаций. Такие работодатели являются разновидностью «безбилетников», которые обходятся обществу слишком дорого.*

**Ключевые слова:** COVID, бесплатные услуги, маргинальные группы, пандемия, равный доступ, регион, региональные различия, финансирование здравоохранения

JEL: H51, K42, P2

Почти год человечество с переменным успехом пытается бороться с новой пандемической угрозой. Часто меры по борьбе с ней предпринимаются в состоянии паники. В результате последствия оказываются *более деструктивными для экономики и общества*, нежели сама пандемия.

Очевидно, что борьба с пандемическими угрозами – задача, которая может быть решена только на общенациональном уровне и предполагает концентрацию значительных финансовых ресурсов. Специалисты, объединенные исследовательской программой Мирового банка, говорят о критической потребности финансовых вложений в эластичные системы здравоохранения (подчиненных приоритетам безопасности общественного здравоохранения), для предотвращения и смягчения подобных кризисов [1].

Закономерен вопрос, каким образом средства должны быть аккумулированы, направлены и израсходованы? В связи с необходимостью на этот вопрос отвечать, проблемы сравнительных возможностей и оптимального сочетания рыночных и нерыночных механизмов в здраво-

охранении, целей и методов государственного регулирования развития системы здравоохранения остаются актуальными. «Здравоохранение — часто используемая иллюстрация неудачи рынка и необходимости правительственного действия преодолеть такую неудачу», — отмечает современный американский исследователь [2].

### ***Платность и бесплатность здравоохранения в условиях пандемии***

В российской публицистике и научной литературе эта проблема в первом приближении интерпретируется как проблема соотношения платности и бесплатности здравоохранения (как и механизмов финансирования развития социальной сферы в целом). В начале 1990-х гг. автор поддерживал концепцию, предполагающую сочетание начал платности и бесплатности в развитии социальной сферы. Согласно этой концепции, объемы оказания платных услуг должны были увеличиваться в масштабах, не наносящих ущерба функциям бюджетных учреждений по обеспечению гарантий равного доступа к важнейшим видам социально-культурного обслуживания, в т.ч. важнейшим услугам учреждений здравоохранения. Автор отмечал возможный негативный эффект принудительной платности этих услуг в условиях, когда рост доходов населения (за исключением высокодоходной его части) с трудом успевае за ростом цен [3].

Необходимо подчеркнуть, что бесплатность сегодня, как и тридцать лет назад, *означает финансирование за счет средств бюджетов* — федерального и региональных (в 1991 г. — за счет бюджетов союзных республик и общесоюзного бюджета) при соблюдении принципов целевого назначения и контроля использования ассигнований. Гарантии равного доступа к важнейшим услугам системы здравоохранения могут обеспечиваться только при надлежащих объемах финансирования и структуре использования ассигнований бюджетов и бесплатном предоставлении соответствующих услуг. Нет необходимости доказывать, что противоэпидемические мероприятия входят в перечень важнейших услуг здравоохранения. Эффективные противоэпидемические мероприятия, охватывающие лиц с разным уровнем доходов и разными стандартами потребления, *невозможно осуществить в виде оказания платных услуг*. Противоэпидемические мероприятия *не могут быть эффективными* там, где минимизирована амбулаторно-поликлиническая помощь на местах.

К сожалению, развитие российской системы здравоохранения в условиях хронического недофинансирования во многом пошло по пути оптимизации с вытекающими отсюда последствиями, в т.ч. в отношении состояния противоэпидемической защиты населения.

Представляется, что мировой опыт подтвердил *ограниченную работоспособность модели финансирования медицинской помощи* населению, ориентированной на получение прибыли при оказании большинства медицинских услуг в условиях серьезных эпидемических угроз. Эпицентрами этих угроз становятся, как правило, маргинальные группы населения, которые услугами платной медицины охватить трудно, если вообще возможно.

О принципиальной неспособности организации системы здравоохранения, в которой превалирует коммерческое начало, быстро

и эффективно противостоять пандемическим угрозам, свидетельствует положение в США, которые оказались в роли мирового лидера по смертности от *COVID*. Этот провал системы здравоохранения случился несмотря на то, что в США текущие расходы на здравоохранения огромны и здесь самое большое в мире отношение соответствующих затрат к ВВП (см. табл. 1). При этом согласно оценкам некоторых американских специалистов «американцы платят больше всех в мире налогов, используемых на цели здравоохранения»; в 2013 г. 64,3% расходов на эти цели финансировались за счет государственных программ; но при этом «система здравоохранения в США финансировалась недостаточно в течение многих десятилетий» [4]. Есть основания полагать, что данная оценка справедлива, т.к. оказалось, что США *не способны* обеспечить финансирование противоэпидемических служб и мероприятий в должных объемах. Выяснилось, что лидерство в высоких технологиях медицины и фармацевтики *не является препятствием против эпидемий*, эпицентром которых, как отмечено выше, часто являются маргинальные группы (доступ которых к медицинским услугам существенно ограничен).

В ФРГ при значительно меньших относительных затратах на здравоохранение (см. табл. 1), смертность от *COVID* значительно ниже, хотя проблема маргинальных групп существует и там.

Т а б л и ц а 1

**Текущие расходы на здравоохранение в Российской Федерации, США, Италии, ФРГ, КНР (в % к ВВП)**

Страна	2010	2017
США	16,4	17,1
ФРГ	11,0	11,2
Италия	9,0	8,8
КНР	5,0	5,3
Российская Федерация	5,0	5,3

Источник: [5].

Региональными центрами распространения *COVID* в различных странах (в т.ч. в США), как правило, являются мегаполисы вследствие высокой скученности населения, плохой экологии, высокой доли маргинальных групп. Невозможно (даже в противоэпидемических целях) блокировать социальные контакты маргинальных и более благополучных групп населения. Наиболее опасные очаги пандемии формируются там, где низкооплачиваемые работники, проживающие в условиях скученности и антисанитарии (часто полулегальные мигранты), сталкиваются с другими группами риска.

Так, среди причин относительно высокой смертности от *COVID* в Швеции исследователи на 3–5 места по значению поставили следующие причины: более высокая доля иммигрантов в населении; иммигранты в Швеции, вероятно, чаще работают в системе ухода за пожилыми

людьми; в Швеции значительная часть населения занята уходом за пожилыми людьми<sup>1</sup> [6].

Именно состояние противоэпидемических служб и амбулаторно-поликлинической помощи в целом и доступность этой помощи для всех слоев населения (в т.ч. для маргинальных групп) в конкретных регионах, является *решающим фактором*, определяющим возможности общества в противостоянии пандемическим угрозам. Аргументом в поддержку этого тезиса, по нашему мнению, может служить статистика распространения *COVID* в регионах Италии, опирающаяся, что следует отметить, *на единый в методическом отношении подход*, отсутствие которого часто затрудняет сопоставления в других случаях.

Показательным является сопоставление данных о распространении заболеваемости и смертности от *COVID* в регионах севера Италии. Прежде всего, в Ломбардии (*Lombardia*), где расположен мегаполис Милан с пригородами, и в области Лацио (*Lazio*), в которой расположен мегаполис Рим с пригородами.

Первые случаи *COVID* были зарегистрированы в обеих областях почти одновременно. Нет оснований говорить о серьезных культурных различиях, влияющих на распространение *COVID* в обеих областях, тем более, о популяционных, генетических различиях, коллективном иммунитете и т.п. Римляне, особенно на окраинах города, так же как миланцы не всегда склонны строго соблюдать ограничения чрезвычайного положения. Рим более, чем Милан, уязвим к угрозе *COVID* — по причине огромного количества нищих, которые в Риме имеют своеобразную экстерриториальность, включающую палатки нищих под мостами Тибра<sup>2</sup>. Впрочем, есть обстоятельство, которое, по нашему мнению, повышает шансы населения Рима противостоять угрозам пандемии — идея повышения коммерческой отдачи каждого квадратного метра территории путем возведения многоэтажных построек не нашла здесь достаточно могущественных лоббистов. Это сказалось на скученности населения и, соответственно, на количестве вынужденных социальных контактов, и на общем качестве среды обитания.

Данные, приведенные в *таблице 2*, свидетельствуют, что в регионе Лацио с марта вплоть до середины июля 2020 г. распространение *COVID* было ограниченным, а смертность — значительно ниже средних показателей по стране. По нашему мнению, этому факту есть лишь одно рациональное объяснение — функционирование системы здравоохранения в регионе Лацио. В определенном смысле Рим — «витрина» итальянского здравоохранения и католической благотворительности<sup>3</sup>.

На 16.07.2020 почти половина смертей с предварительным диагнозом *COVID* случилась в Ломбардии, где отмеченные выше критические факторы распространения пандемии: высокая плотность (скученность) населения и относительно плохая экология в мегаполисе, относительно высокая числен-

<sup>1</sup> Заметим, что абсолютные показатели смертности в Швеции от *COVID*, тем не менее, оказались значительно более низкими, чем ожидали многочисленные комментаторы.

<sup>2</sup> Рим не самое здоровое место, в особенности при весенних ночевках под мостами Тибра.

<sup>3</sup> Кварталы по соседству с Ватиканом и Латеранским собором заняты клиниками, поблизости — благотворительные центры для нищих. Характерно, что по соседству с Миланским собором расположен грандиозный торговый пассаж — образец для многих подобных в других странах.

ность маргинальных групп, в т.ч. большое количество полулегальных мигрантов, состояние системы здравоохранения – «наложились» друг на друга. Свыше трех четвертей смертности (77,3%) пришлось на четыре региона севера Италии, где система здравоохранения, по многочисленным сообщениям итальянской прессы, была не готова к нагрузкам, связанным с пандемией.

Т а б л и ц а 2

**Распространение COVID в северных и центральных регионах Италии, имевших наиболее высокие показатели смертности от COVID в период с марта по июль 2020 г., по состоянию на 16.07.2020 г.**

Регион	Количество диагностированных случаев COVID		Количество смертей, с предварительным диагнозом COVID		
	Всего	В % к общему итогу по Италии	Всего	В % к количеству диагностированных случаев в регионе	В % к количеству диагностированных смертей в Италии
<i>Lombardia</i> (Ломбардия)	95 316	39,1	16 675	17,5	47,6
<i>Piemonte</i> (Пьемонт)	31 552	12,9	4 118	13,1	11,8
<i>Emilia-Romagna</i> (Эмилия-Романья)	29 035	11,9	4 271	14,7	12,1
<i>Veneto</i> (Венето)	19 470	8,0	2 047	10,5	5,8
<i>Toscana</i> (Тоскана)	10 350	4,2	1 127	10,9	3,2
<i>Liguria</i> (Лигурия)	10 050	4,1	1 564	15,6	4,5
<i>Lazio</i> (Лацио)	8 385	3,4	848	10,1	2,4
<i>Marche</i> (Марке)	6 806	2,8	987	14,5	2,8
<i>P.A. Trento</i>	4 881	2,0	405	8,3	1,2
<i>Campania</i>	4 791	2,0	432	9,0	1,2
<i>Italia</i>	243 736	100	35 037	14,3	100

Источник: [7].

Разумеется, приведенные сопоставления имеют определенную степень условности. Однако, по нашему мнению, они позволяют сформулировать некоторые выводы, касающиеся финансирования системы здравоохранения в Российской Федерации в целях парирования эпидемических угроз.

### **Как обеспечить эффективное противодействие пандемическим угрозам**

Начнем с того, что состояние системы здравоохранения в регионах и ее готовность реагировать на актуальные эпидемические угрозы играет решающую роль в парировании этих угроз, и при этом имеют

значение не только объемы финансирования, но и то, каким образом, на какие цели расходуются средства, какие стимулы в организации здравоохранения доминируют.

Также следует отметить, что высокая готовность системы здравоохранения в регионах к парированию эпидемических угроз требует создания *единой системы противоэпидемических мероприятий*, финансирование которой не зависит от произвольных решений местных органов власти.

Далее, основным источником формирования противоэпидемического потенциала региональных систем здравоохранения *должны быть централизованные фонды*, т.к. возможности финансирования региональных систем здравоохранения для осуществления минимально необходимых для решения этих задач на местах мероприятий по амбулаторно-поликлиническому, техническому и лекарственному обеспечению за счет региональных источников ограничены. Ассигнования должны быть использованы только по целевому назначению — для этого существуют такие формы, как субсидии, субвенции, контроль Казначейства и Счетной палаты.

Мировой опыт доказывает, что независимо от сферы занятости низкооплачиваемых полулегальных и нелегальных мигрантов (детские сады, дома-интернаты престарелых, ритейл, строительство) скученность и антисанитария в местах проживания, низкая доступность медицинских и элементарных социальных сервисов *создают условия для уязвимости этих групп* для эпидемических угроз. Положение, когда привлечение низкооплачиваемых полулегальных и нелегальных мигрантов, фактически исключенных из региональных систем здравоохранения, позволяет получать конкретным работодателям избыточную прибыль, создает для общества не только дополнительные издержки, но и риски катастрофического развития эпидемиологических ситуаций. «Безбилетники», которыми являются не столько мигранты, сколько их работодатели, обходятся обществу в данном случае слишком дорого.

И, наконец, условием, *определяющим возможности общества в противостоянии пандемическим угрозам*, является доступность амбулаторно-поликлинической помощи и полнота охвата противоэпидемическими мероприятиями всех слоев населения в конкретных регионах. В частности, наиболее действенным способом противодействия превращению маргинальных групп в источники эпидемических угроз является обеспечение на постоянной основе равного доступа этих групп к получению необходимых медицинских услуг, обеспечение достойных условий проживания. Отчисления от заработной платы, выведенной из «тени», могли бы стать источником дополнительных ресурсов для финансирования системы здравоохранения.

### Список литературы

1. World Bank. Global Economic Prospects, June 2020. Washington, DC: World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33748>
2. Wagner R. Economics, Covid-19, and the Entangled Political Economy of Public Health (August 27, 2020). GMU Working Paper of Economics. № 20–34. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3682169>

3. Коломиец А.Г. Финансовые проблемы социально-культурной сферы // Финансы СССР. 1991. № 7. 20–25.

4. Himmelstein D., Woolhandler S. Appreciation of the magnitude of government funding // American Journal of Public Health. January 2016. URL: <https://www.apha.org/news-and-media/news-releases/ajph-news-releases/2016/ajph-january-2016-highlights>

5. World Development Indicators // The World Bank. URL: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

6. Klein D., Book J., Bjornskov C. 16 Possible factors for Sweden's High COVID Death Rate among the Nordics (August 14, 2020). GMU Working Paper of Economics. № 20–27. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3674138>

7. Ministero della Salute – Istituto Superiore di Sanita // Ilmeteo. URL: <https://www.ilmeteo.it/notizie/coronavirus-italia-ultimo-bollettino-epidemia-in-aumento>

## FINANCING OF HEALTH CARE IN THE CONDITIONS OF PANDEMIC THREATS

*The author, using data of health care systems and COVID in the USA, Italy and other countries makes a conclusion that effective parrying of pandemic threats demands correction of a health care system and its financing. In particular, expansion of access for «marginal» social groups to services of out-patient and polyclinic institutions including non-payable services on a constant basis is necessary. Situation when involvement of the low-paid migrants who are actually excluded from regional health care systems allows to get excess profit for employers, creates for society not only additional expenses, but also risks of catastrophic development of epidemiological situations. Such employers are a kind of «free-riders» too expensive for society.*

**Keywords:** COVID, equal access, financing of health care, marginal groups, non-payable services, pandemic, region, regional distinctions

JEL: H51, K42, P2

*Дата поступления – 08.09.2020 г.*

### **КОЛОМИЕЦ Андрей Григорьевич**

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник;  
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.  
e-mail: [agk1807@mail.ru](mailto:agk1807@mail.ru)

### **KOLOMIETS Andrey G.**

Doctor of Economics, Leading Researcher;  
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimvsky prospect, Moscow, 117218.  
e-mail: [agk1807@mail.ru](mailto:agk1807@mail.ru)

### **Для цитирования:**

Коломиец А. Финансирование здравоохранения в условиях пандемических угроз. Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 110–116.

**Владимир ГЛОТОВ, Николай БУЙМОВ, Мария ВОЛКОВА,  
Александр БЕРЕЗНЯЦКИЙ**

## **COVID-19 – ТРИГГЕР НОВЫХ ВЫЗОВОВ И УГРОЗ В СФЕРЕ ПОД/ФТ**

*Распространение коронавируса нового типа стало не только испытанием систем государственного здравоохранения, но и обнажило проблемные точки, воздействие которых будет ощущаться в течение еще очень длительного времени. Сформировавший их спусковой механизм состоит из множества элементов, среди которых временное замирание мировой экономики (и как первопричина – экономик отдельных государств); фактическая гибель множества предприятий внутри национальных экономик; разрушение системы адекватного противоэпидемического ответа на пандемические вызовы; неготовность медицинских учреждений к колоссальному наплыву инфицированных. Отдельно действовали социально-психологические факторы: потеря многими гражданами работы; кардинальное изменение образа жизни – она никогда не будет прежней; крах надежд и утрата смысла жизни для многих, в особенности малообеспеченных, групп населения, социально-культурные привычки: ограничительные-карантинные меры, соблюдение социальных дистанций, изоляция и др. Следствием этого явилось разрастание географии социальных патологий (наркомания, алкоголизм, преступность, суициды). Проявилось и усугубление панических настроений, вызванных страхом перед неизведанной инфекцией или болезненной реакцией на введение ограничительных мер, призванных сдержать распространение и развитие эпидемии вируса COVID-19. В статье приводится аналитический материал, отражающий степень влияния процессов и механизмов реагирования региональной экономики на последствия масштабной эпидемии нового коронавируса. Основной акцент сделан на определении степени воздействия COVID-19 на сферу ПОД/ФТ, анализ числа зафиксированных предикатных преступлений. В качестве примера рассматривается Сибирский федеральный округ и входящие в него регионы.*

**Ключевые слова:** вирус COVID-19, мошенничество, ПОД/ФТ, предикатные преступления, риски и угрозы, регион, социальная напряженность, уровень социально-экономического развития, экономические преступления

JEL: I15, H84, H51, I38, G21

Помимо очевидных последствий пандемии COVID-19 на особое место выходят вопросы, оказывающие едва ли не первостепенное воздействие на стабильное развитие и безопасность экономик регионов, государств, межгосударственных объединений и всего мира.

Пандемия коронавируса стала своеобразным триггером рисков и угроз, возникших или потенциально возможных в сфере отмывания доходов, полученных преступным путем, финансирования терроризма и распространения оружия массового уничтожения. В соответствии с рекомендациями FATF<sup>1</sup>, ущерб от преступлений в сфере отмывания денег, полученных преступным путем, в той или иной мере *оказывает негативное воздействие на всех экономических агентов*: индивида, домашнее хозяйство, предприятие, город, отрасль, регион, страну и, наконец, мир<sup>2</sup>. Первичный риск-ориентированный подход к оценке ситуации выявляет факторы, определившие рост активности в сфере отмывания преступных доходов, среди них:

- перенаправление потоков государственного финансирования в сторону реализации мер по борьбе с коронавирусом «на местах», что провоцирует в т.ч. рост числа случаев незаконного вывода денежных средств в наиболее коррумпированных отраслях экономики;
- наращивание объемов продаж продукции повседневного спроса, в т.ч. продуктов питания на интернет-площадках, переход многих предприятий на удаленный режим работы, что ухудшает прозрачность финансовых операций, а также снижает уровень безопасности сделок за счет несовершенства ИТ-инфраструктуры многих хозяйствующих субъектов и незащищенности каналов передачи данных;
- нарабатанные транснациональными преступными группировками схемы отмывания и незаконного получения доходов также подвергаются воздействию последствий пандемии *COVID-19*. Регуляторы в сфере противодействия отмыванию доходов / финансированию терроризма (далее – ПОД/ФТ) отмечают значительный рост числа мошеннических схем, основанных на активном использовании преступниками цифрового пространства [1; 2; 3].

### ***Анализ последствий и рисков распространения коронавируса нового типа***

В связи с воздействием перечисленных выше факторов на деятельность отдельных предприятий и экономики в целом *формируется основа новых угроз* финансово-экономической и государственной стабильности и безопасности, а также физической неприкосновенности граждан и их имущества. Происходят значительные изменения в сфере взаимодействия бюджетной, денежно-кредитной и налоговой систем, составляющих основу финансовой безопасности государства [4]. В их основе лежит комплекс причин.

---

<sup>1</sup> FATF (*Financial Action Task Force*) – Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег, межправительственная организация, основная задача которой заключается в определении стандартов в сфере противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

<sup>2</sup> Финансовый мониторинг / под ред. В.И. Глотова, А.У. Альбекова. Ростов н/Д. : Издательско-полиграфический комплекс РГЭУ (РИНХ), 2019.

В международном масштабе первостепенными являются падение цены на нефть, снижение объемов добычи нефти и газа, значительное снижение объема мирового ВВП ввиду действия карантинных мер в большинстве государств, значительное сокращение объемов экспортно-импортных отношений. Кроме того, продолжается санкционное давление на Россию со стороны некоторых зарубежных государств [5]. Экономическая система Российской Федерации и отдельных ее регионов подвергается воздействию внутренних негативных факторов, характерных для фазы финансово-экономического кризиса. Среди них трансформации бюджетной системы, фактическое замирание деятельности ряда отраслей, сокращение объемов налоговых отчислений ввиду недополучения платежей, в первую очередь налога на добавленную стоимость как одного из основных источников ненефтегазовых доходов консолидированного бюджета.

Можно констатировать, что распространение коронавируса и его социально-экономические последствия *нанесли экономике России колоссальный ущерб*. Вынужденные меры по предотвращению коронавирусной инфекции повлияли на положение огромного количества предприятий малого и среднего бизнеса, вызвав лавинообразное снижение объемов производства и, следовательно, реализуемых на рынке товаров и услуг. Пандемия внесла коррективы и в осуществление приоритетных национальных проектов, являющихся не только «локомотивом» развития ключевых отраслей и секторов экономики страны, но и условием повышения качества жизни граждан России. Финансовые потоки с начала экспансии коронавируса в срочном порядке перераспределялись с целью оказания поддержки отраслям и отдельным системообразующим предприятиям. За счет этих и иных факторов социально-экономическое положение многих субъектов Российской Федерации стало более неустойчивым. В связи с возросшим объемом финансовой поддержки населения и экономики регионов отмечается *увеличение числа случаев нарушения антикоррупционного законодательства*, а также нецелевое расходование денежных средств, направленных на выплаты медицинскому персоналу, привлеченному к работе с *COVID-19*, закупку медицинских приборов и средств индивидуальной защиты [6].

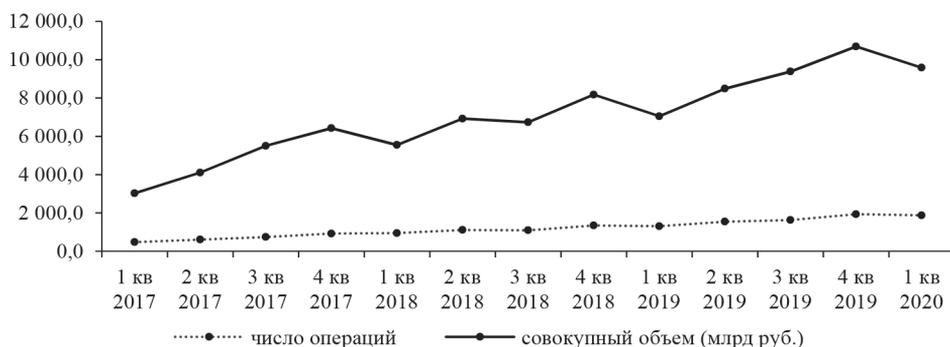
Подобный негативный фон является, помимо прочего, следствием роста количества экономических агентов, чаще всего из числа предприятий-однодневок, с помощью которых практикуется незаконный вывод денежных средств через аффилированные структуры. Их деятельность почти всегда подозрительна с точки зрения соответствия нормам ПОД/ФТ. В нынешних условиях возможно участие подобных хозяйствующих субъектов в тендерах по госзакупкам (особенно в сфере медицинского обеспечения). Кроме того, они могут претендовать на участие в реализации нацпроектов, в т.ч. по ключевым на данный момент направлениям (например, «Здравоохранение»).

Так, в июне 2020 г. специалистами Росфинмониторинга выявлены нарушения в сфере осуществления поддержки экономики России, имеющие признаки фиктивности сделок, осуществленных в т.ч. фирмами-однодневками. Принятые меры позволили добиться сокращения числа

недобросовестных компаний, участвующих в реализации госконтрактов в сфере противодействия эпидемии COVID-19 [7].

COVID-19 спровоцировал рост активности киберпреступников. Масштабный и одномоментный переход множества социальных контактов в цифровое пространство в связи с ограничительными, карантинными мерами, лавинообразный поток противоречивой информации о новом типе вируса и новом образе жизни внесли свои коррективы в поведение, в т.ч. финансовое, во всемирной паутине. На этом фоне значительно участились попытки мошенников нелегально заполучить денежные средства физических лиц под разными предложениями: социальные выплаты, перечисленные гражданам в размере, якобы превышающем установленный законодательно, необходимость подтверждения несуществующих на самом деле денежных переводов и прочее. Мошенники пытаются завладеть данными о платежных инструментах жертв финансовых преступлений. Преступниками используются фишинговые и вирусные атаки, распространение ссылок на зловредные ресурсы, считывающие личные данные при обращении к ним [8].

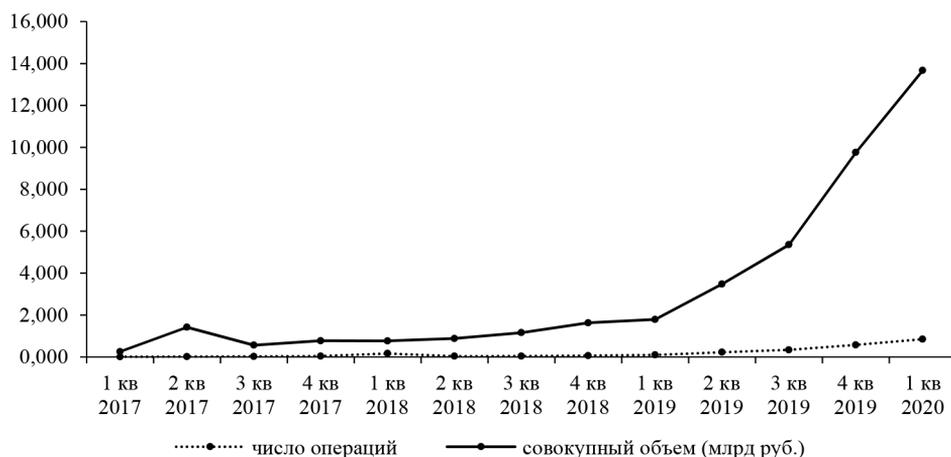
Почти повсеместно принята рекомендация об использовании кредитных и дебетовых карт в качестве основного расчетного инструмента с целью недопущения распространения коронавирусной инфекции через банкноты. Кроме того, вынужденный переход многих предприятий на удаленный режим работы может спровоцировать массу нарушений законодательства в области ПОД/ФТ ввиду сложности отслеживания резко увеличившегося числа финансовых операций и возможных махинаций. Кратно возросло число осуществленных интернет-платежей, в т.ч. в рамках денежных переводов между физическими и юридическими лицами [9]. Отметим, что еще до введения карантинных мер зафиксирован рост числа и объема операций по переводу с карты на карту в первом квартале 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом 2019 г.<sup>3</sup> (см. рис. 1 и 2).



**Рис. 1. Число и объем операций по переводу с карты на карту (для физических лиц)**

Источник: Статистика национальной платежной системы // Центральный банк Российской Федерации. URL: <https://cbr.ru/statistics/nps/psrf/>

<sup>3</sup> Статистика национальной платежной системы // Центральный банк Российской Федерации / URL: <https://cbr.ru/statistics/nps/psrf/>



**Рис. 2. Число и объем операций по переводу с карты на карту (для юридических лиц)**

Источник: Статистика национальной платежной системы // Центральный банк Российской Федерации. URL: <https://cbr.ru/statistics/nps/psrf/>

За период действия ограничительных мер *значительно возросло количество эпизодов краж денежных средств* (перевод с карты на карту) со средней суммой чека около 7 тыс. руб.

В основном получателями являются несуществующие контрагенты, например, фиктивные интернет-магазины [10].

Постоянное совершенствование системы защиты денег на счетах клиентов финансовых организаций вынуждает мошенников находить новые варианты доступа к личным счетам. Помимо взлома виртуальных личных кабинетов участились эпизоды неправомерного доступа к бонусным счетам, созданным в рамках программ лояльности для постоянных клиентов. В частности, подобные инциденты кражи бонусов и кешбэка зафиксированы службой безопасности банка ВТБ [11].

Отмечается рост числа случаев нарушения налогового законодательства в условиях *COVID-19*.

Так, преследуя цель снизить совокупный объем налоговых отчислений, руководители ряда организаций стремятся осуществлять выплаты «серой» заработной платы или переводить своих сотрудников в режим самозанятости. Высказываются предложения о снижении порога суммы «серого» заработка. Сейчас наказание предусмотрено для работодателей, выплачивающих зарплату «в конверте» в размере, превышающем 100 тыс. руб. на одного сотрудника [12].

Катастрофическое ухудшение финансового положения некоторых, в особенности несистемообразующих, предприятий, обеднение населения и потеря жизненных ориентиров в связи со значительным или угрожающим снижением уровнем дохода из-за приостановки деятельности или ликвидации предприятий *вынуждает граждан* осуществлять поиск альтернативных, не всегда легальных источников дохода. Это в свою очередь провоцирует увеличение числа краж, грабежей, раз-

боев или, в крайнем случае, вступление в ряды преступных группировок и террористических организаций.

С целью выявления мошеннических действий в сфере ПОД/ФТ, а также потенциальных исходов воздействия эпидемии *COVID-19* на мировую экономическую систему могут применяться современные вычислительные инструменты анализа больших данных и моделирования реальных процессов, в т.ч. с применением искусственного интеллекта.

Например, распространение получили инструменты моделирования в сфере отслеживания отмывания доходов, полученных преступным путем; финансирования терроризма и распространения оружия массового уничтожения. Примерами подобных моделей могут служить работы Стива Кайзера [13], Чарльза Коха [14], И. Добаева [15], С. Сушего и др. [16]. Среди практических инструментов отслеживания нелегальных финансовых потоков стоит выделить инструмент, предложенный специалистами сингапурской финансовой группы *UOB (United Overseas Bank limited)* [17], и аналитическую платформу *AML – Anti-Money Laundering*, разработанную и поддерживаемую *SAS, Statistical Analysis System* [18].

Проводятся методологические и аналитические работы по формированию методик симметричных ответов регулирующих органов на возникшие угрозы [19]. Оценка рисков и угроз в сфере ПОД/ФТ в условиях новой коронавирусной инфекции проведена специалистами *FATF* – организации по противодействию отмыванию денег, полученных преступным путем, – *The Financial Action Task Force on Money Laundering* [20].

Колоссальный объем работы по обнаружению и предотвращению махинаций, подозрительных сделок, отмывочных операций и финансирования терроризма в сложных и нетривиальных условиях пандемии *COVID-19* проводят финансовые разведки стран мира, в т.ч. Федеральная служба по финансовому мониторингу и ее межрегиональные управления.

Основная опасность пандемии коронавируса нового типа состоит не только в больших человеческих потерях за счет роста уровня смертности, но и в полном реформировании мироустройства и экономической конъюнктуры в глобальном и региональных масштабах. Последствия этого могут стать катастрофическими. Перечислим лишь некоторые исходы, имеющие значение для политических элит и обширных групп населения государств. Рост социальной напряженности, падение уровня доверия властям и, как следствие, обострение скрытого и явного протестного потенциала. Ввиду перенаправления финансовых потоков в сторону реализации мер поддержки граждан вполне возможны «провалы» в сферах, являющихся определяющими в контексте формирования социального напряжения. По данным, полученным в ходе телефонного опроса 1,5 тыс. граждан в 82 субъектах Российской Федерации, проведенного в июле 2020 г. ООО «ИнФОМ» по заказу Центрального банка РФ [21]:

- отмечен рост инфляционных ожиданий граждан на фоне повышения цен, тарифов на жилищно-коммунальные услуги и стоимости топлива;

- зафиксирован рост обращений за кредитами в финансовые учреждения, микрофинансовые организации;
- определено, что более половины от общего числа заемщиков испытывают значительное снижение объемов совокупного дохода семьи (7% опрошенных остались без каких-либо средств к существованию, а 20% заемщиков испытывают сложности с выплатой долга);
- почти трети опрошенных пришлось тратить сбережения за неимением иных источников денежных средств.

Стоит также отметить задержки сроков строительства и ввода в эксплуатацию нового и ремонта построенного жилья, особенно находящегося в аварийном состоянии; снижение финансирования благоустройства жилого фонда [22]. На фоне нарастания внутри- и межгосударственных конфликтов возможно форсирование международного противостояния в борьбе за ресурсы. С учетом комплекса неблагоприятных факторов, среди которых: карантинные меры, вновь вводимые в некоторых странах в связи с разрастанием второй волны коронавируса *COVID-19*; приостановка деятельности многих социально значимых предприятий; падение цены на нефть и заключение сделки ОПЕК+, в этих условиях *стоит ожидать межстрановую конфронтацию* на рынках не только энергоносителей, но и продуктов питания, и в первую очередь зерна. Это может вылиться в новый виток санкционного давления на отдельные страны.

В числе основных «болевых точек» выделим: рост числа предикатных к ПОД/ФТ преступлений; ухудшение социально-экономического положения регионов; банкротство и ликвидацию предприятий малого и среднего бизнеса; нарастание процессов социальной напряженности, вызванной ростом объема задолженности по заработной плате и сложностями с выплатой кредитов населением.

### ***Результаты статистического анализа данных об инфицировании COVID-19 в регионах Сибирского федерального округа***

Для анализа динамики эпидемии *COVID-19* в субъектах Российской Федерации использовался набор статистических инструментов, включающий в себя семейство нормальных распределений, методы оценки неизвестных параметров функциональных зависимостей, авторегрессионные процессы. Использовались данные о количестве инфицированных, *данные по смертности в расчет не принимались*.

На начальном этапе анализа тестировалась гипотеза о наличии экспоненциального роста количества инфицированных по региону, в случае отклонения этой гипотезы оценивались неизвестные параметры логнормального распределения для тестирования гипотезы о прохождении максимума эпидемического процесса. Оцененные плотности позволяют с некоторыми ограничениями (проблема тяжелых хвостов) получить даты выхода на плато по течению эпидемии в регионе. Помимо этого сравнивались темпы прохождения эпидемии в выбранном для ана-

лиза регионе и общероссийской динамики. Этот показатель представляет собой интерес для выявления регионов, значительно отличающихся по течению эпидемии *COVID-19*.

Проведение исследований на региональном уровне важно с точки зрения поиска и выявления факторов распространения эпидемии коронавируса: плотность населения в регионах и отдельных населенных пунктах, интенсивность грузоперевозок и пассажирского сообщения с сопредельными государствами, отсутствие доступа к медицинским учреждениям в сложных природно-климатических условиях и др.

На основании данных порталов [23] и [24] за период с 6 мая по 12 июня 2020 г. проанализирована динамика заболеваемости в регионах Сибирского федерального округа (далее – СФО): Республика Алтай, Алтайский край, Иркутская и Кемеровская области, Красноярский край, Новосибирская, Омская и Томская области, Республики Тыва и Хакасия. По результатам анализа числа инфицированных коронавирусной инфекцией в регионах Сибирского федерального округа в рамках моделирования плотности распределения получена информация о типе развития эпидемии в каждом рассматриваемом субъекте Российской Федерации. Оценка проведена на основе сопоставления темпов прироста числа инфицированных в регионах СФО и Российской Федерации без учета данных по Москве.

Пик эпидемии *пройден в начале июня* в Красноярском и Алтайском краях, Омской и Новосибирской областях и Республике Хакасия. Выход из эпидемии в указанных регионах наиболее вероятен уже в августе-сентябре 2020 г.

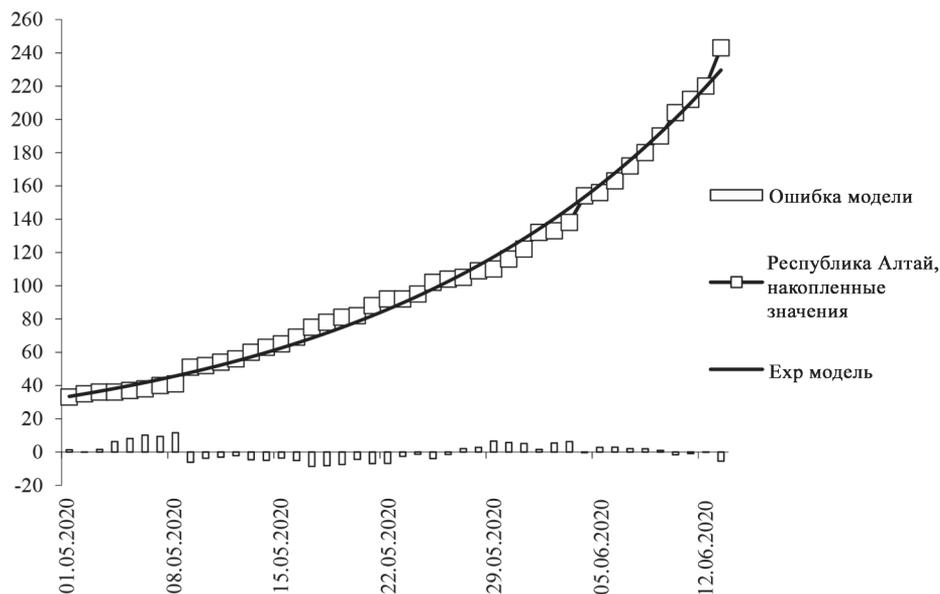
В середине июня верхняя точка кривой заболеваемости достигнута в Республике Тыва, где с начала мая темпы прироста заболеваемости *COVID-19* были выше среднероссийских (без учета данных по Москве).

В Республике Алтай, Кемеровской и Томской областях отмечен экспоненциальный рост накопленного числа инфицированных. Приблизительная оценка даты окончания эпидемии в указанных регионах – ноябрь 2020 г. (при условии отсутствия второй волны *COVID-19*). Это *требует сохранения ограничительных мер* в целях недопущения дальнейшего распространения коронавируса (см. таблицу).

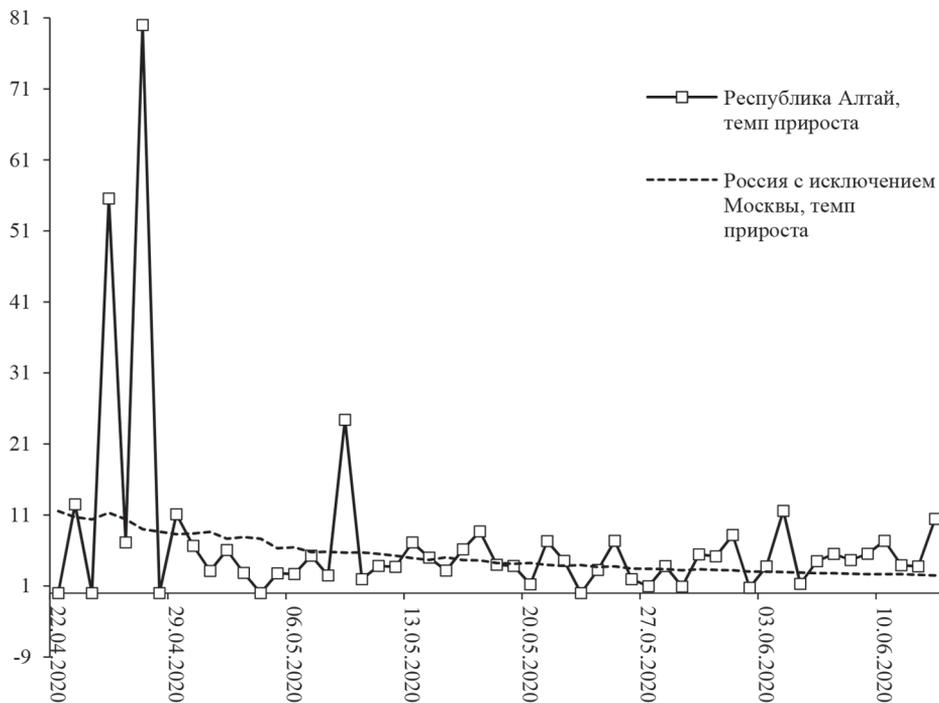
Полученные графики плотностей распределения (количества инфицированных) представлены на рис. 3–22). Результаты моделирования на основе числа инфицированных *COVID-19* показаны для регионов СФО. Согласно актуальным данным об уровне инфицирования *COVID-19* в регионах СФО, прогноз заболеваемости в большинстве случаев показал адекватные результаты, соответствующие действительности.

**Результаты статистического анализа данных о численности  
инфицированных коронавирусом нового типа в регионах СФО**

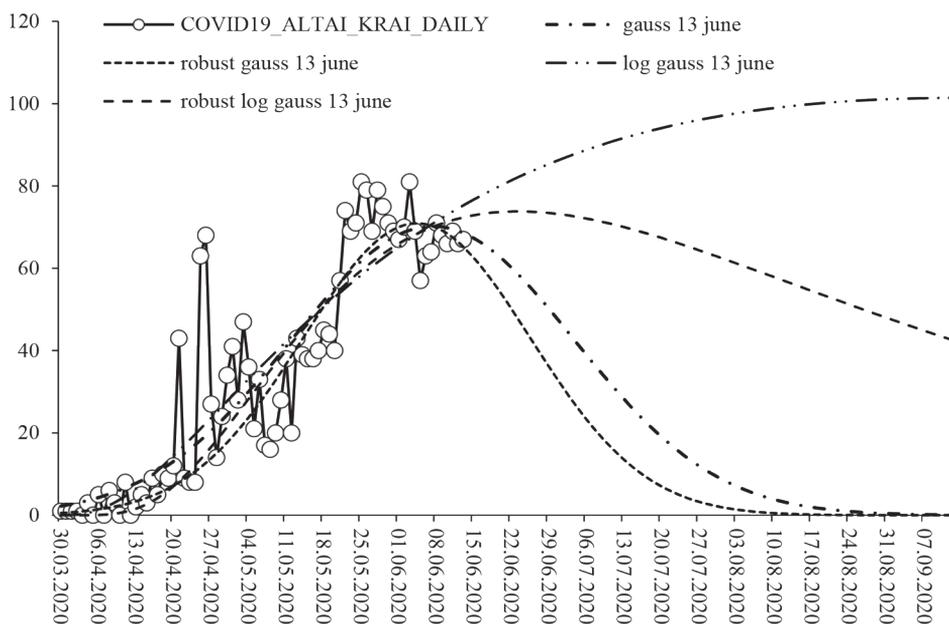
Субъект РФ	Сравнение темпов прироста по субъекту РФ с темпами прироста по РФ в целом (без данных по Москве)	Сумма квадратов отклонений темпов прироста по субъекту от Российской Федерации (без данных по Москве)	Наличие пика заболеваемости в темпах суточного прироста	Оценка даты окончания эпидемии (без учета возможности второй волны)
Республика Алтай	С 06.06.2020 превышение	8 176,945	Нет	Ноябрь 2020 (исходя из экспоненциального роста и достижения 70% инфицирования от общей численности населения)
Алтайский край	С 06.06.2020 соответствует	19 752,26	05.06–21.06.2020	Сентябрь 2020 (оценка на основе плотностей)
Иркутская область	С 08.05.2020 превышение	25 451,76	13.06–03.07.2020	Сентябрь 2020 (высокая неопределенность)
Кемеровская область	С 30.05.2020 превышение	21 667,75	Нет	Ноябрь 2020 (исходя из экспоненциального роста и достижения 70% инфицирования от общей численности населения)
Красноярский край	С 20.05.2020 превышение	66 013,57	02.06–18.06.2020	Октябрь 2020 (оценка на основе плотностей)
Новосибирская область	С 06.06.2020 соответствует	14 817,19	07.06–23.06.2020	Ноябрь 2020 (оценка на основе плотностей)
Омская область	С 07.05.2020 превышение	16 795,93	29.05–07.06.2020	Август 2020 (оценка на основе плотностей)
Томская область	С 17.05.2020 превышение	34 213,98	Нет	Ноябрь 2020 (исходя из экспоненциального роста и достижения 70% инфицирования от общей численности населения)
Республика Тыва	С 09.05.2020 превышение	11 043,53	17.06–12.07.2020	Август 2020 (исходя из экспоненциального роста и достижения 70% инфицирования от общей численности населения)
Республика Хакасия	Соответствует	27 093,82	27.05–11.06.2020	Октябрь 2020 (оценка на основе плотностей)



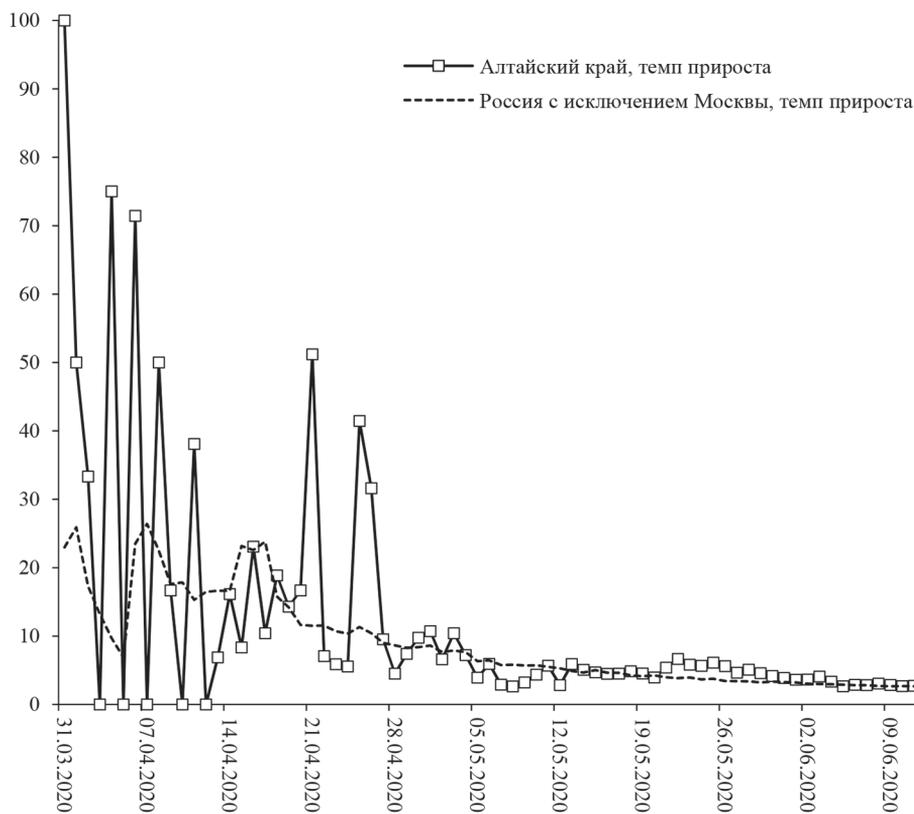
**Рис. 3. Результаты моделирования суточных приростов численности инфицированных COVID-19 (Республика Алтай)**



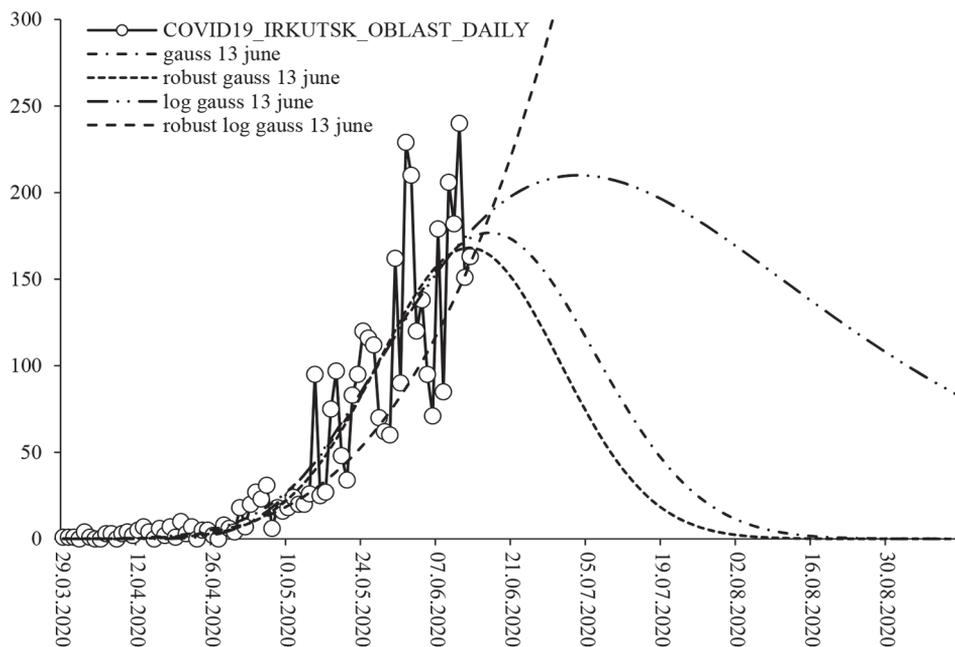
**Рис. 4. Темп прироста числа инфицированных (Республика Алтай)**



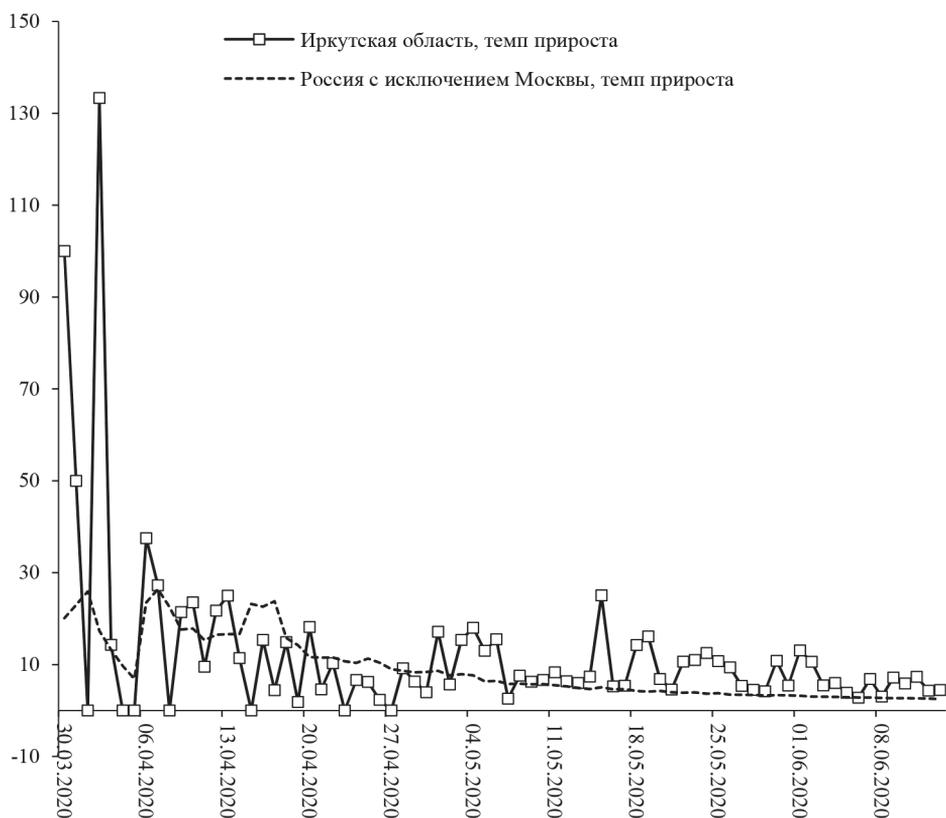
**Рис. 5. Результаты моделирования суточных приростов численности инфицированных COVID-19 (Алтайский край)**



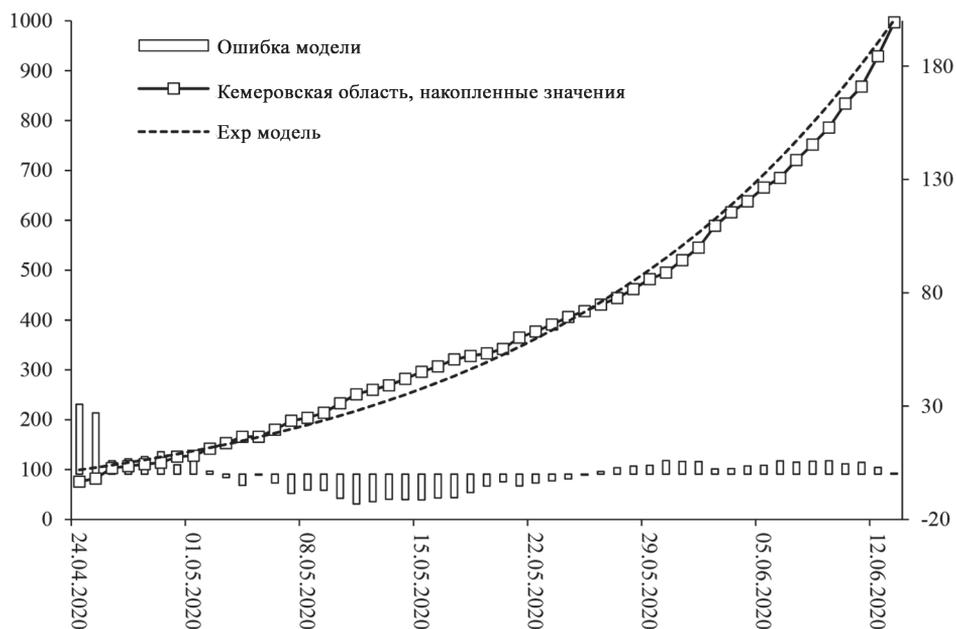
**Рис. 6. Темп прироста числа инфицированных (Алтайский край)**



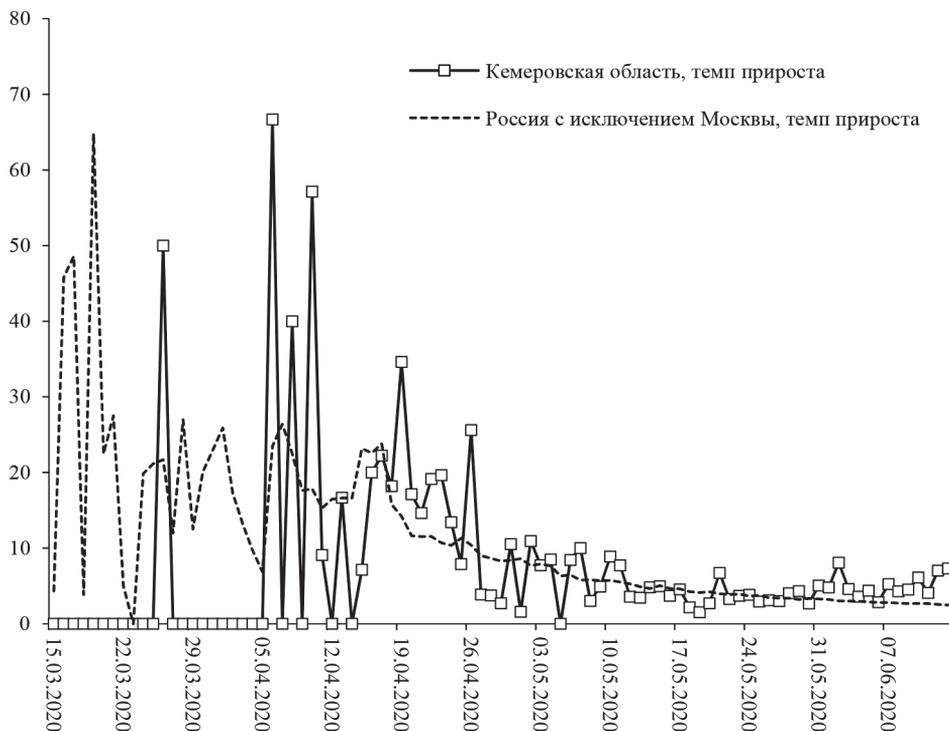
**Рис. 7. Результаты моделирования суточных приростов численности инфицированных COVID-19 (Иркутская область)**



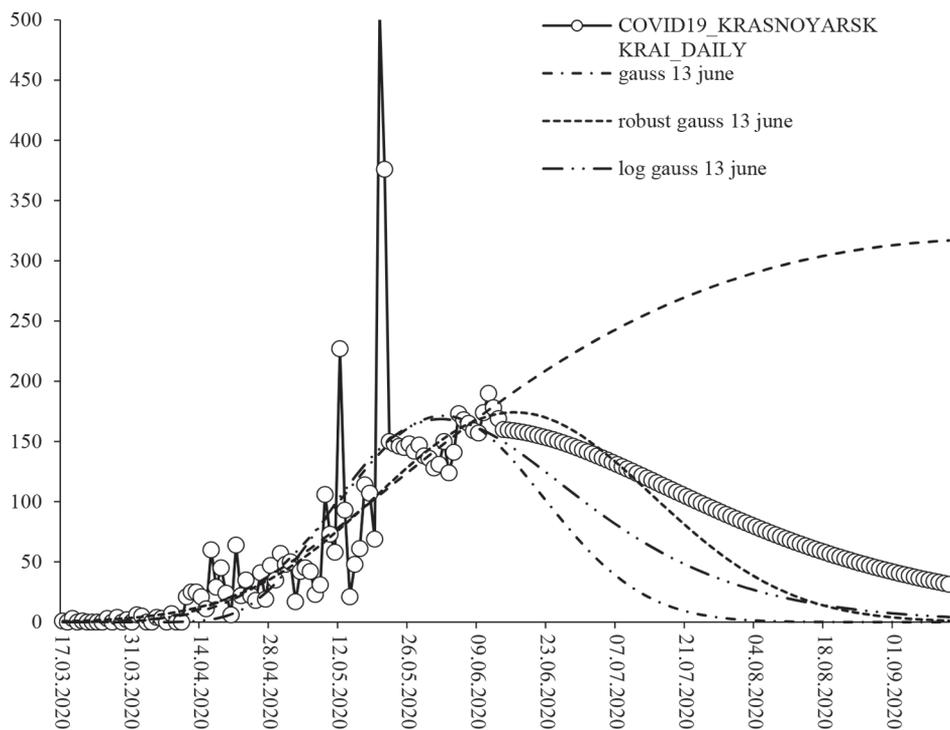
**Рис. 8. Темп прироста числа инфицированных (Иркутская область)**



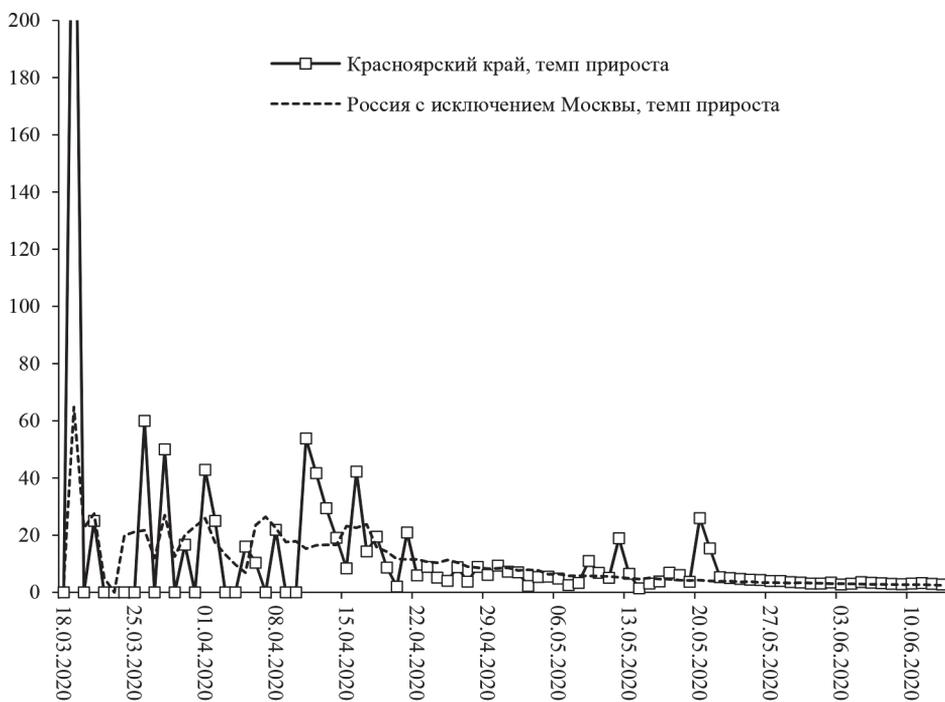
**Рис. 9. Результаты моделирования суточных приростов численности инфицированных COVID-19 (Кемеровская область)**



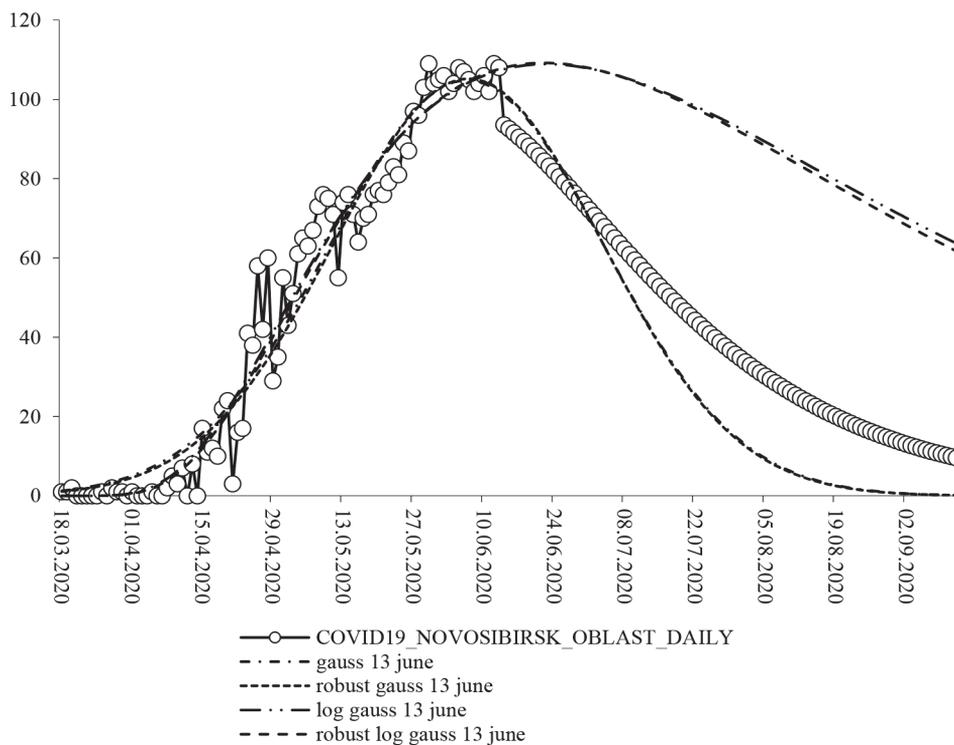
**Рис. 10. Темп прироста числа инфицированных (Кемеровская область)**



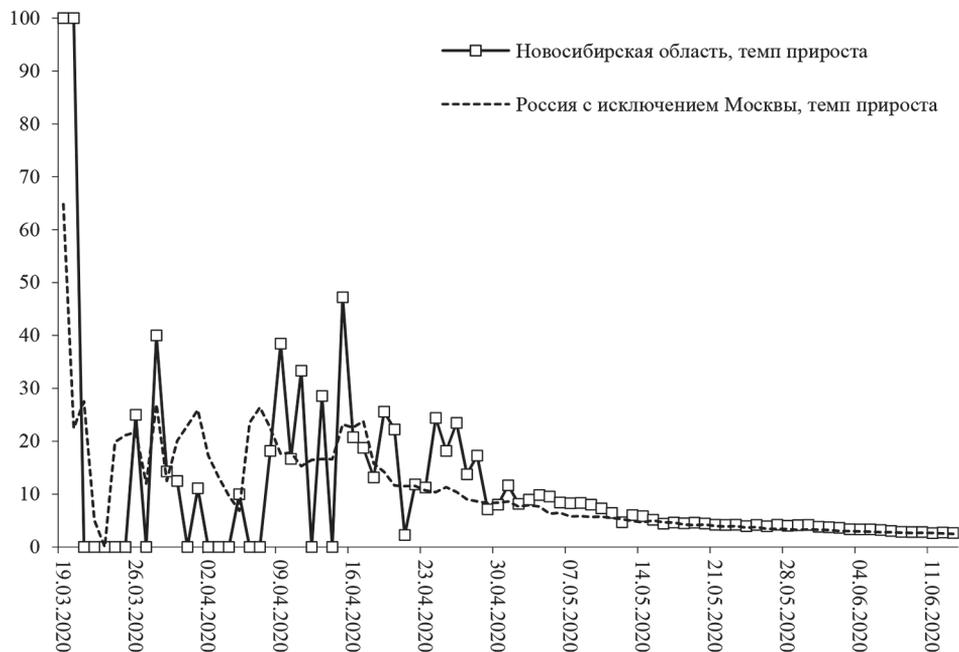
**Рис. 11. Результаты моделирования суточных приростов численности инфицированных COVID-19 (Красноярский край)**



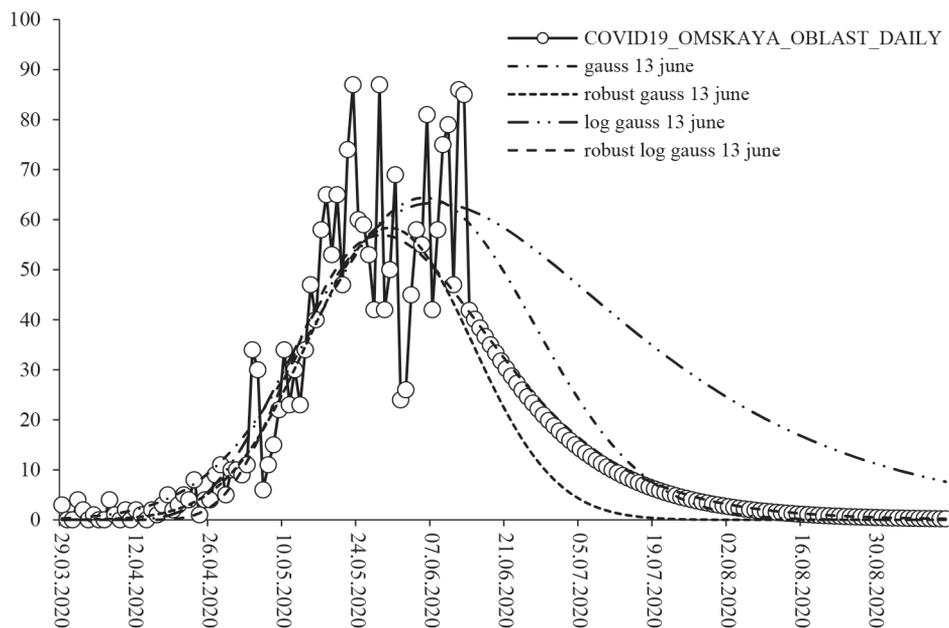
**Рис. 12. Темп прироста числа инфицированных (Красноярский край)**



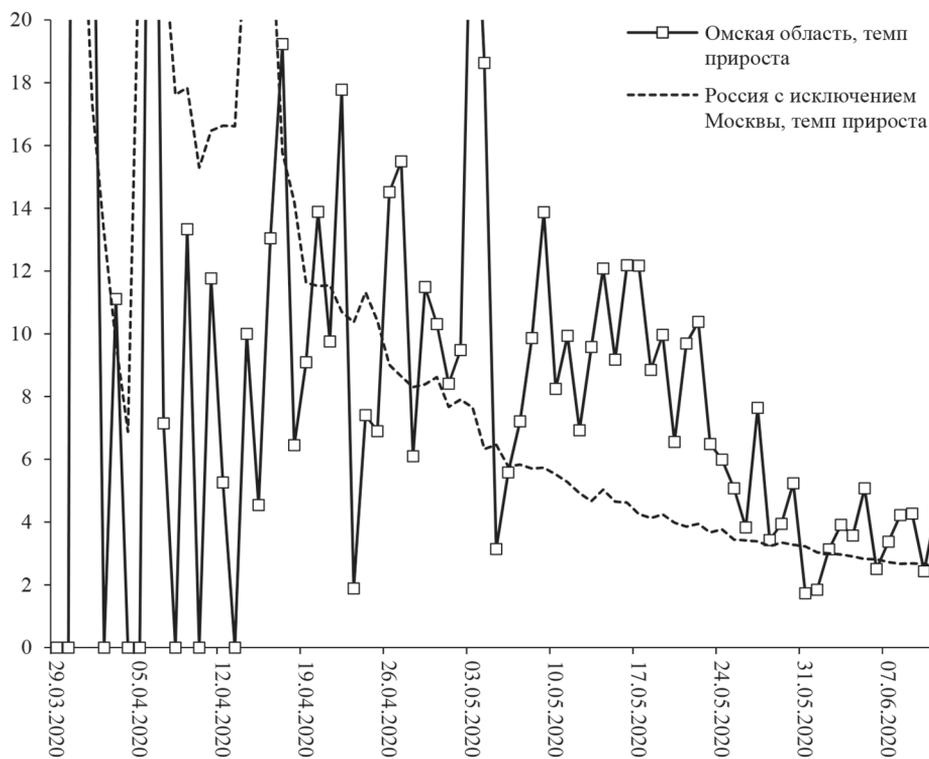
**Рис. 13. Результаты моделирования суточных приростов численности инфицированных COVID-19 (Новосибирская область)**



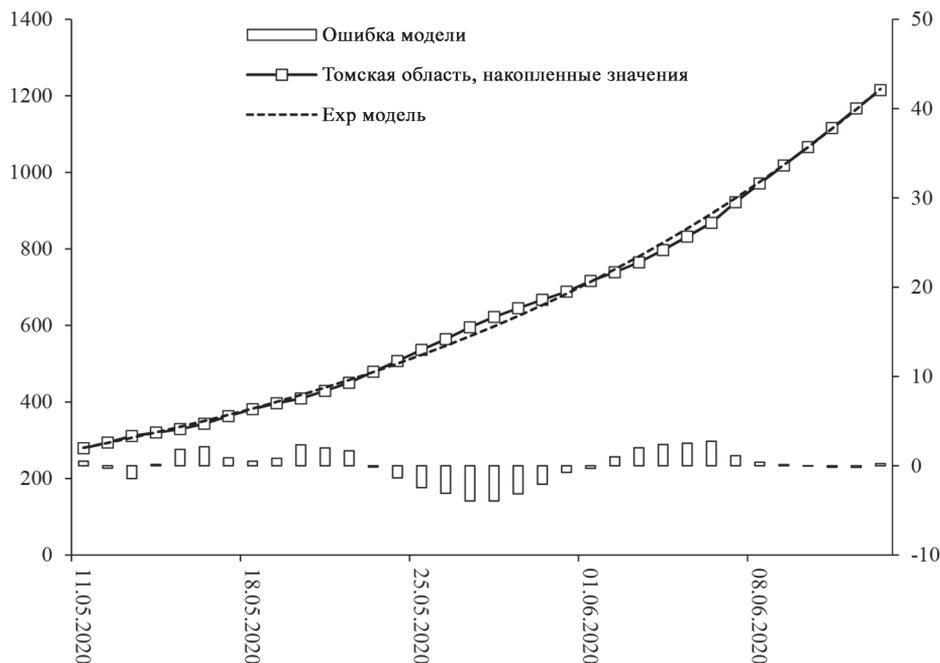
**Рис. 14. Темп прироста числа инфицированных (Новосибирская область)**



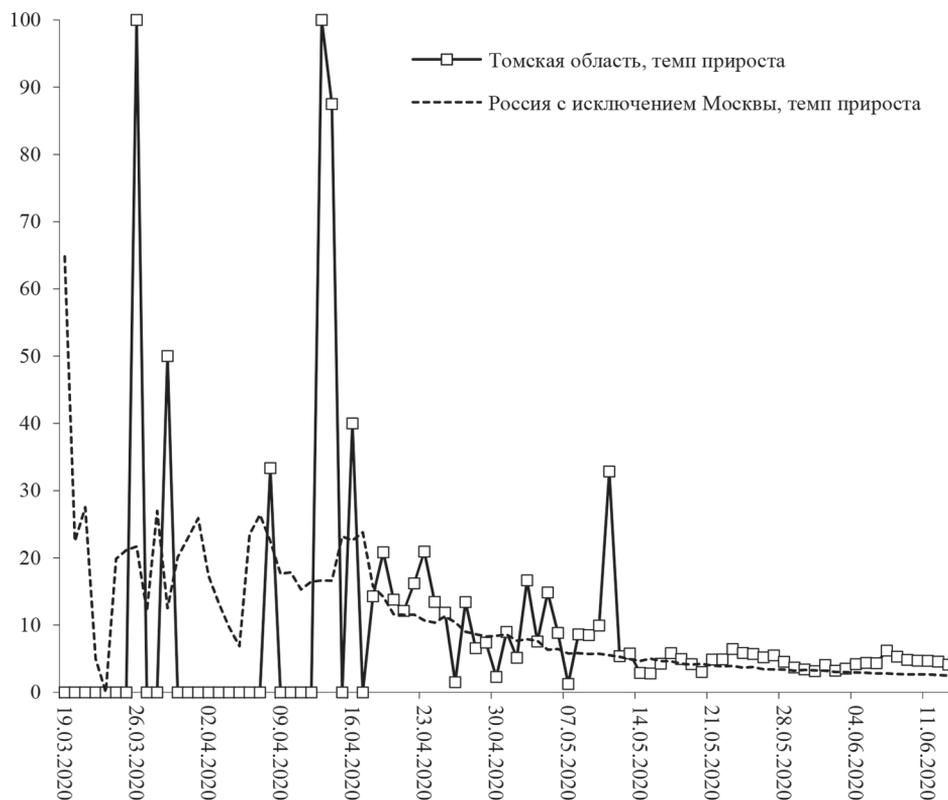
**Рис. 15. Результаты моделирования суточных приростов численности инфицированных COVID-19 (Омская область)**



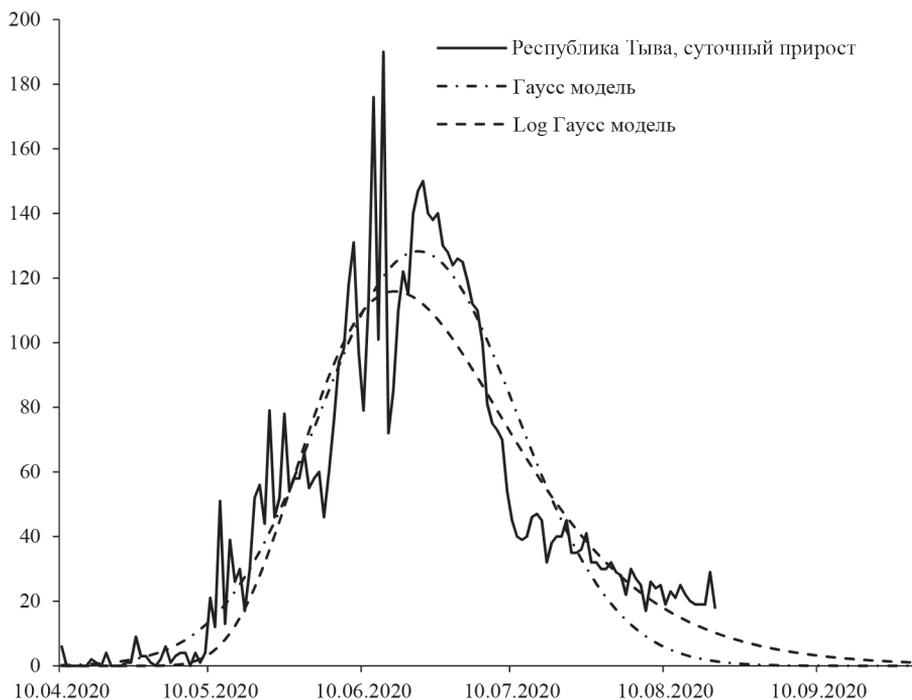
**Рис. 16. Темп прироста числа инфицированных (Омская область)**



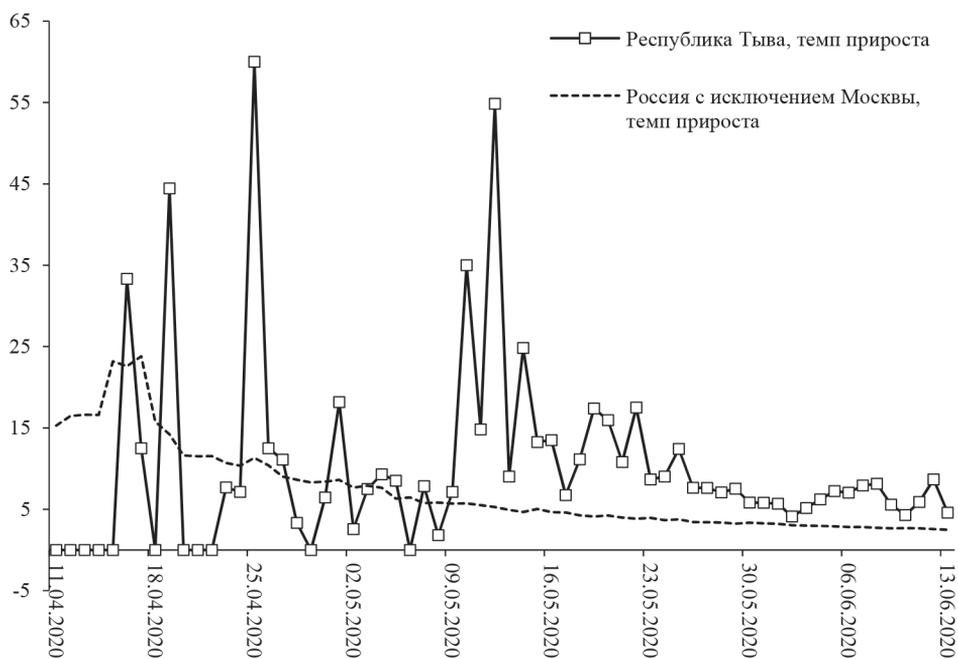
**Рис. 17. Результаты моделирования суточных приростов численности инфицированных COVID-19 (Томская область)**



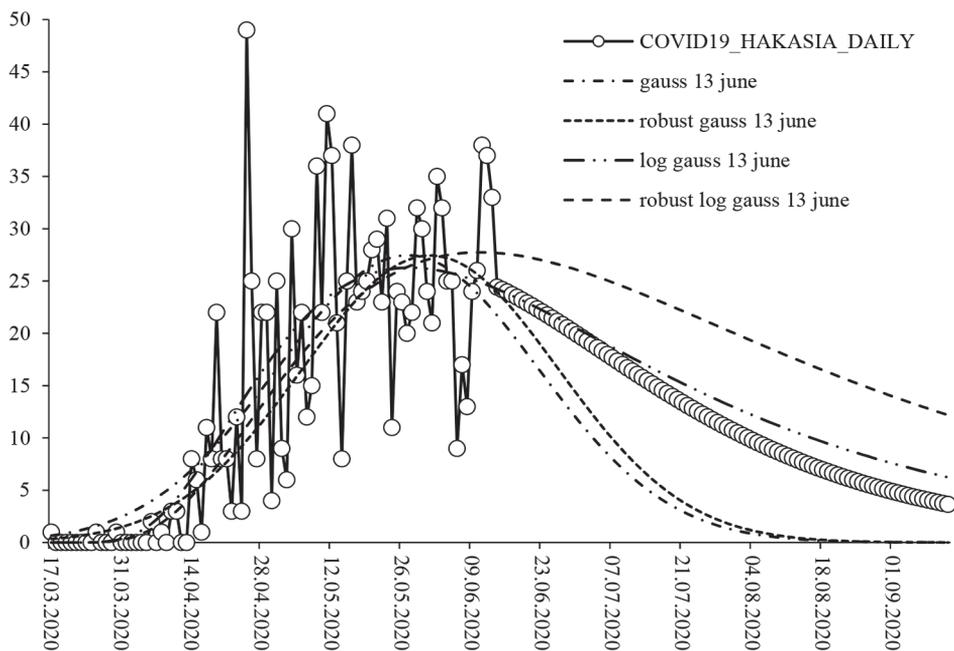
**Рис. 18. Темп прироста числа инфицированных (Томская область)**



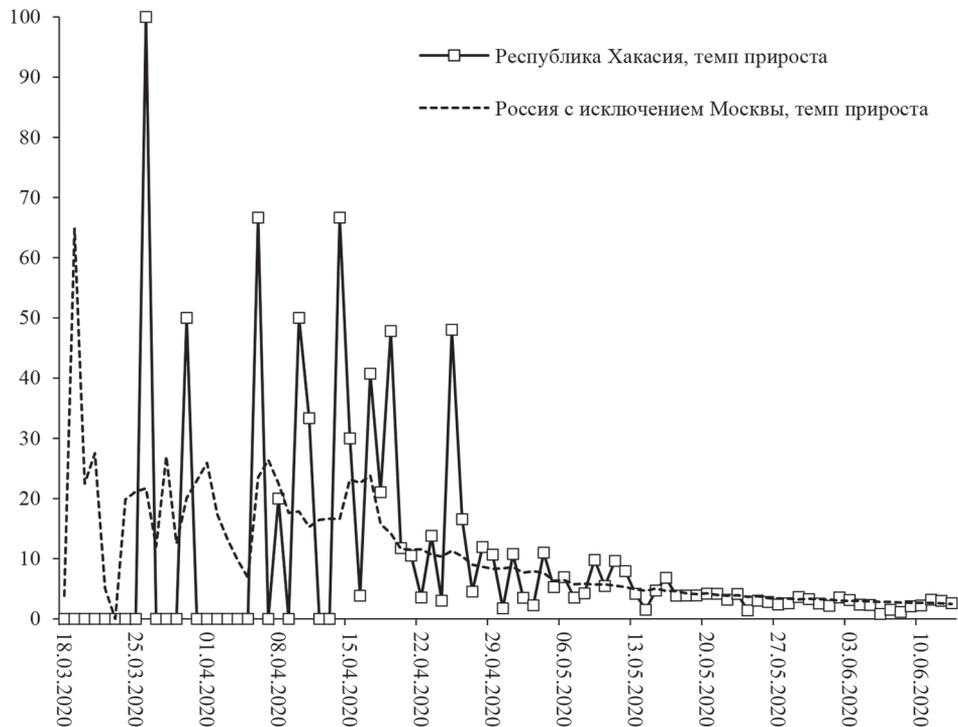
**Рис. 19. Результаты моделирования суточных приростов численности инфицированных COVID-19 (Республика Тыва)**



**Рис. 20. Темп прироста числа инфицированных (Республика Тыва)**



**Рис. 21. Результаты моделирования суточных приростов численности инфицированных COVID-19 (Республика Хакасия)**



**Рис. 22. Темп прироста числа инфицированных (Республика Хакасия)**

В Новосибирской области на 20 августа 2020 г. отмечается суточный прирост *COVID-19* – 44 инфицированных. При этом максимум прироста совпал с расчетным периодом (см. рис. 23). Характерной особенностью суточной динамики числа инфицированных по Новосибирской области является выход на второй максимум 17 июля 2020 г. Таким образом, модель на основе смеси нормальных плотностей в итоге дает более точные результаты.

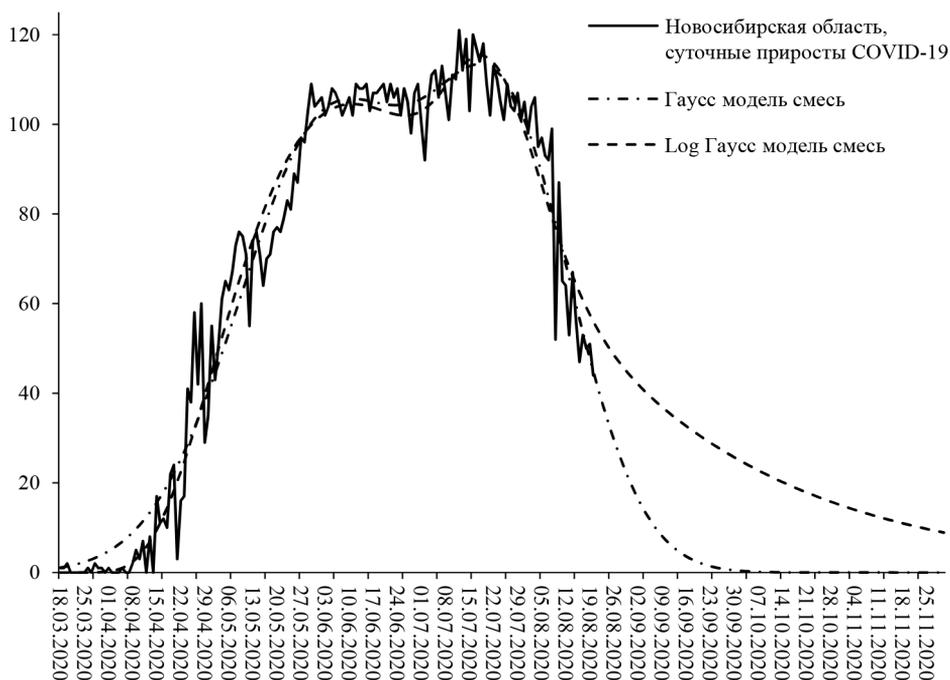
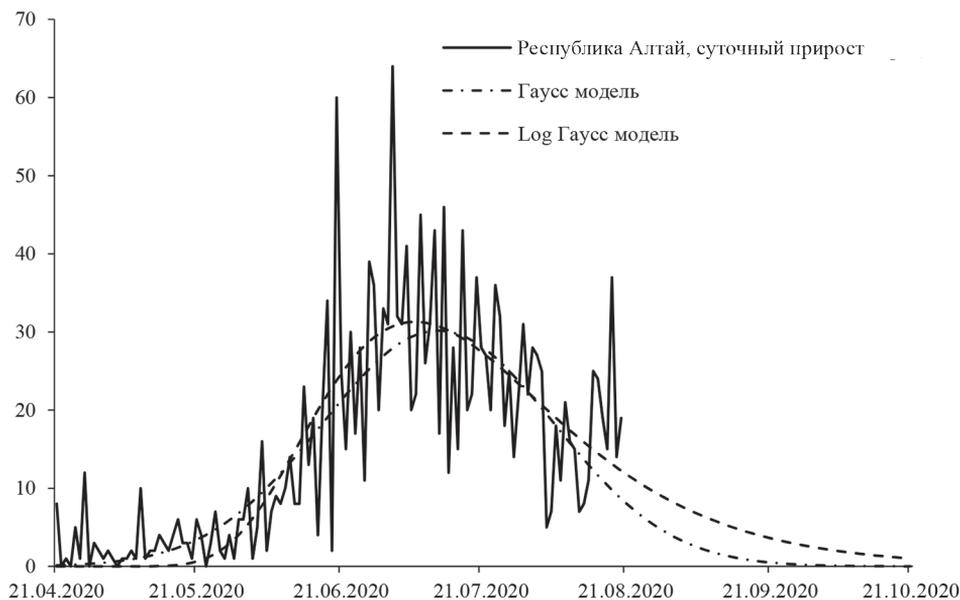


Рис. 23. Результаты моделирования числа инфицированных *COVID-19* (Новосибирская область)

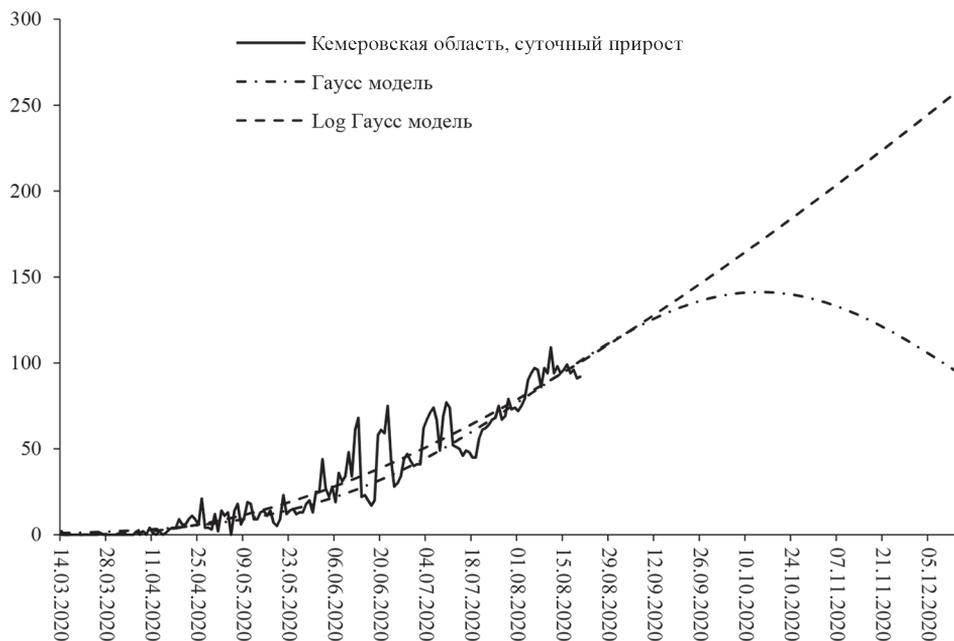
Особый интерес представляют регионы, находившиеся в фазе экспоненциального роста числа инфицированных *COVID-19* на момент проведения первоначального статистического исследования (от 15.06.2020 г.): республика Алтай, Кемеровская область, Томская область, республика Тыва.

По Республике Алтай на 20 августа 2020 г. наблюдался суточный прирост инфицированных – 19 чел. Максимум прироста наблюдался 11 июля 2020 г. Второй максимум наблюдался 18 августа 2020 г., в связи с чем более точной может оказаться модель смеси семейства нормальных распределений (см. рис. 24).

Суточный прирост инфицированных *COVID-19* в Кемеровской области на 20 августа 2020 г. составил 92 чел. Попытки построения моделей плотностей на данный момент не позволяют делать выводы о наличии максимума в суточном приросте, что требует сохранения ограничительных мер и готовности к развитию эпидемии коронавируса (см. рис. 25).

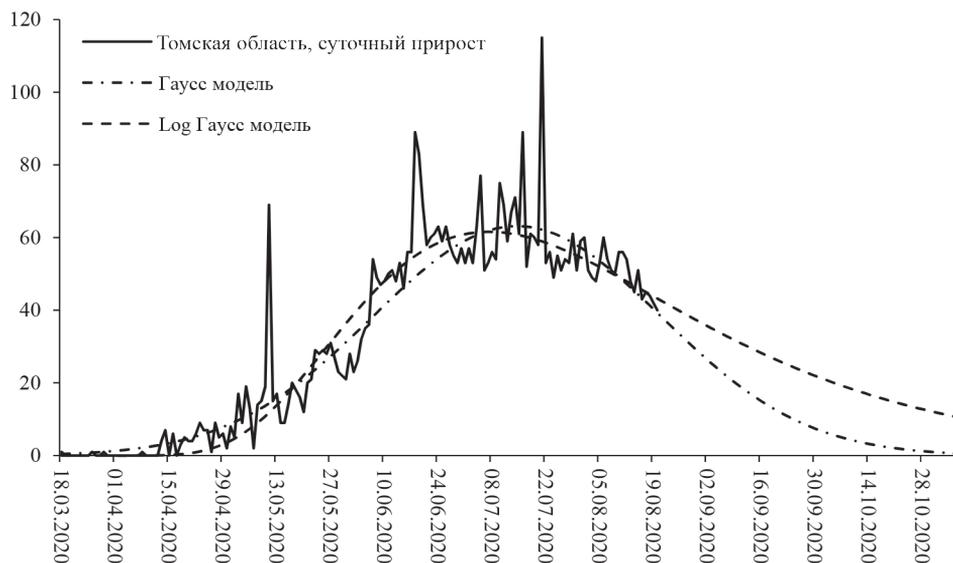


**Рис. 24. Результаты моделирования числа инфицированных COVID-19 (Республика Алтай)**



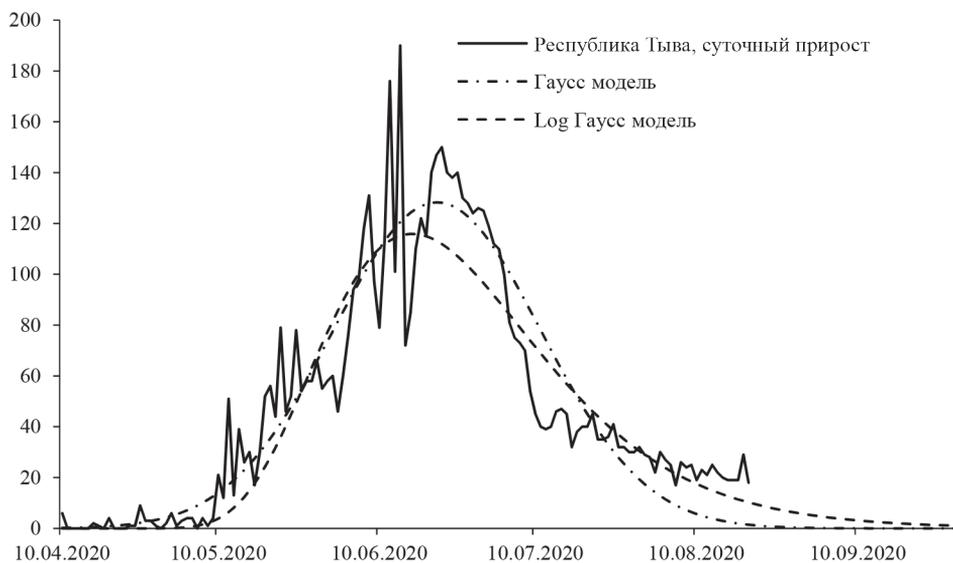
**Рис. 25. Результаты моделирования числа инфицированных COVID-19 (Кемеровская область)**

В Томской области по состоянию на 20 августа 2020 г. суточный прирост инфицированных COVID-19 составил 40 чел. Максимум суточного прироста по оценкам на основе плотностей был достигнут 17 июля 2020 г. (см. рис. 26).



**Рис. 26. Результаты моделирования числа инфицированных COVID-19 (Томская область)**

В Республике Тыва суточный прирост COVID-19 инфицированных на 20 августа 2020 г. составил 18 чел. Оценка пика суточного прироста по моделям плотностей приходится на 22 июня 2020 г. (см. рис. 27).



**Рис. 27. Результаты моделирования числа инфицированных COVID-19 (Республика Тыва)**

Теперь проанализируем количество преступлений в регионах Российской Федерации на фоне распространения коронавирусной инфекции, введения ограничительных мер и снижения объема совокупных доходов населения.

### ***Оценка некоторых последствий распространения COVID-19 на территории СФО***

По данным Министерства внутренних дел, численность зарегистрированных преступлений различной степени тяжести сократилась по сравнению с прошлогодними показателями, что, несомненно, объясняется введением карантинных мероприятий в регионах России.

Так, число разбойных нападений и грабежей за первое полугодие 2020 г. *сократилось* соответственно на 20,2% и 11,4% по сравнению с прошлогодними показателями за аналогичный период. Число краж *снизилось не столь значительно* – на 2,9% [25]. На этом фоне отмечается сохранение численности зарегистрированных преступлений экономической направленности и фактов мошенничества в России и, в частности, во всех регионах СФО.

В Новосибирской области и Красноярском крае за пять месяцев 2020 г. выявлено *наибольшее по сравнению с прочими территориями округа* количество преступлений экономического характера (1022 и 707 случаев, в то время как по данным за 2019 г. зарегистрировано 1922 и 1473 аналогичных правонарушения)<sup>4</sup>. При этом почти 10% всех незаконных экономических деяний совершены в крупном и особо крупном размере. Раскрыта масштабная схема включения большого количества фиктивных контрагентов из числа фирм-однодневок для получения налогового вычета по несуществующим сделкам на сумму 60 млн руб. [26].

Благодаря мерам, принятым еще до пандемии *COVID-19* (в феврале 2020 г.), удалось сдержать поток нелегальной миграции в Сибирь. Это, безусловно, *уменьшило рост числа преступлений*, совершенных мигрантами [27].

Одним из болезненных вопросов, связанных с мошенническими действиями, остается проблема *обманутых дольщиков*.

В условиях пандемии коронавируса она стала предельно актуальной для большого числа граждан, участвующих в долевом строительстве жилья. Из всех регионов Сибирского федерального округа только в Красноярском крае им удается получить компенсации за жилье [28]. При этом, согласно данным Центрального банка Российской Федерации о численности действующих на территории РФ жилищно-накопительных кооперативов, в Сибирском федеральном округе по состоянию на конец июля 2020 г. зарегистрировано четыре кооператива. Два – в Красноярском крае, по одному – в Алтайском крае в Республике Хакасия [29].

На фоне снижения совокупных доходов населения Российской Федерации и, соответственно, сокращения объема финансирования повседневных расходов возможен значительный рост заявок на получение микрокредитов [30] при недостатке свободных денежных средств. СФО – один из лидеров по числу зарегистрированных МФО в России.

Так, по состоянию на 21 июля 2020 г. на территории СФО – 295 микрофинансовых организаций (18% от их общего числа на терри-

---

<sup>4</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации // Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ. URL: [http://crimestat.ru/regions\\_chart\\_total](http://crimestat.ru/regions_chart_total)

тории страны). Наибольшее количество – в Новосибирской, Омской и Томской областях, а также Алтайском и Красноярском краях [29]. Учитывая тенденцию к росту объемов микрокредитования, зафиксированную в августе 2019 г., когда заемщики в СФО получили на более чем 50% больше микрокредитов по сравнению с августом 2018 г. [31], в регионах Сибири можно ожидать *масштабного ухудшения кредитных историй*.

Помимо этого, возможен рост объемов средств, кредитованных малым и средним субъектам предпринимательства.

Так, на докапитализацию 84 региональных микрофинансовых организаций по поручению Президента РФ направлено более 12 млрд руб. [32]. По данным Федеральной налоговой службы по состоянию на апрель 2020 г. на территории СФО зарегистрировано более 630 тыс. субъектов предпринимательства (693 129 организаций)<sup>5</sup> – *это пятое место среди всех федеральных округов*. В работе субъектов МСП в Сибири задействовано более полутора миллиона человек (1 634 693 чел.) при общей численности занятых в экономике – 8,4 млн чел. по данным за I квартал 2020 г.<sup>6</sup>

Полагаем, что все указанные проблемные области требуют тщательного анализа, рассмотрения и принятия мер по сглаживанию негативных явлений, потенциально возможных на исследованных территориях.

### **Заключение**

Эпидемический процесс распространения коронавирусной инфекции, характер, масштабность экономические и социальные ее последствия указывают на необходимость выработки адекватных прогностических и предупредительно-ограничительных мер; определения механизмов «кризисной» защиты отдельных групп населения, сфер экономики, в т.ч. с целью обеспечения возможности оперативного развертывания востребованных производств и регулирования ценообразования соответствующих товаров и услуг.

Анализ численности инфицированных коронавирусной инфекцией, проведенный для субъектов Сибирского федерального округа, подчеркнул различия между регионами, и обозначил возможные перспективы выхода из эпидемического кризиса. Риск-ориентированная оценка последствий социально-экономического кризиса, вызванного распространением *COVID-19* выявляет те сферы, в которых возможно не только ухудшение общей конъюнктуры, но и нарастания угроз отмывания денег и финансирования терроризма.

<sup>5</sup> Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства // Федеральная налоговая служба. URL: <https://ofd.nalog.ru/statistics.html>

<sup>6</sup> Социально-экономическое положение федеральных округов – 2020 г. // Федеральная служба государственной статистики. URL: [https://gks.ru/bgd/regl/b20\\_20/Main.htm](https://gks.ru/bgd/regl/b20_20/Main.htm)

### Список литературы

1. Crime areas // Europol. URL: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/cybercrime-cybercrime>
2. Main reports // Europol / URL: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment> internet organised crime threat assessment (ИОСТА).
3. Заявление Президента ФАТФ: COVID-19 и меры по борьбе с незаконными финансовыми операциями // Росфинмониторинг. URL: <http://www.fedsfm.ru/covid19/4489>
4. Криминальные и финансовые угрозы реализации социально-экономических реформ и проектов в России (экономико-правовой анализ) : монография / д-р техн. наук, проф. В.Н. Анищенко, д-р юрид. наук А.Г. Хабибулин. М. : Издательство Московского университета, 2014.
5. Глотов В.И., Волкова М.И. Моделирование профиля объекта экономических санкций. Москва : ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2020.
6. FATF (2020), COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing – Risks and Policy Responses, FATF, Paris, France. URL: <http://www.fatf-gafi.org/publications/methodandtrends/documents/covid-19-ML-TF.html>
7. Путину доложили о нарушениях работ по госконтрактам для борьбы с COVID-19 // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/finances/18/06/2020/5eeb53fd9a7947347366131d>
8. Глотов В.И., Михайлов Д.М. Криптобезопасность криптовалют. М. : ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2019.
9. Безналичное богатство: путешествия денег онлайн // Газета.ру. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2020/05/18/13087525.shtml>
10. В 6 раз выросло число краж с помощью фейковых интернет-магазинов за период пандемии в РФ // РИАМО. URL: <https://riamo.ru/article/440609/v-6-raz-vyroslo-chislo-krazh-s-pomoschyu-fejkovyh-internet-magazinov-za-period-pandemii-v-rf.xl>
11. ВТБ предупреждает о мошенничестве с бонусными счетами // ВТБ. URL: <https://www.vtb.ru/o-banke/press-centr/novosti-i-press-relizy/2020/07/2020-07-10-vtb-preduprezhdaet-o-moshennichestve-s-bonusnymi-schetami/>
12. В Совфеде предложили уголовное наказание за выплаты серых зарплат // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/society/21/05/2020/5ec651309a7947a7a14bd511>
13. Steve Kiser. Financing Terror. An Analysis and Simulation for Affecting Al Qaeda's Financial Infrastructure, 2004.
14. Charles Koech. A multi-agent based counter terrorism system through anti-money laundering. University of Nairobi, 2016.
15. Добаев И.П., Добаев А.И. Особенности финансирования террористических структур на Северном Кавказе // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 3 (8). С. 175–188.
16. Суций С.Я., Угольницкий Г.А., Дьяченко В.К. Имитационное моделирование борьбы с экстремизмом на Северном Кавказе // Социология: 4М. 2013. № 37. С. 126–150.
17. The case for artificial intelligence in combating money laundering and terrorist financing. A deep dive into the application of machine learning technology // Deloitte. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/sg/Documents/finance/sea-fas-deloitte-uob-whitepaper-digital.pdf>
18. Fight money laundering and terrorist financing with AI, machine learning, intelligent automation and advanced network visualization // SAS. URL: [https://www.sas.com/en\\_us/software/anti-money-laundering.html](https://www.sas.com/en_us/software/anti-money-laundering.html)

19. Crisanto J.C., Prenio J. Financial crime in times of Covid-19 – AML and cyber resilience measures. Bank for International Settlements 2020. ISBN 978-92-9259-384-1). URL: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/covid-19-insights-emerging-risks.html>

20. COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing Risks and Policy Responses // FAFT. URL: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/COVID-19-AML-CFT.pdf>

21. Краткий аналитический отчет по седьмому телефонному опросу 2020 года // ООО «ИнФОМ». URL: [https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/29034/inFOM\\_20-07\\_7.pdf](https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/29034/inFOM_20-07_7.pdf)

22. Глотов В.И., Бахтизин А.Р., Волкова М.И. Социальная напряженность в субъектах Российской Федерации. Анализ причин и последствий. Федерализм. 2019. № 4. С. 142–160.

23. Коронавирус. Онлайн карта распространения коронавируса. Коронавирус в России и мире // Coronavirus (Covid – 19). URL: <https://coronavirus-monitor.ru/>

24. Оперативные данные // Стопкоронавирус.рф. URL: <https://стопкоронавирус.рф/>

25. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь – июнь 2020 года // МВД РФ. URL: [мвд.рф/reports/item/20597695/](http://мвд.рф/reports/item/20597695/)

26. В ГУ МВД России по Красноярскому краю подвели итоги работы по пресечению преступлений экономической направленности // Главное управление МВД России по Красноярскому краю. URL: [24.мвд.рф/news/item/20640469/](http://24.мвд.рф/news/item/20640469/)

27. Сотрудники ФСБ пресекли незаконную миграцию в Сибири // VSE42.RU. URL: <https://vse42.ru/news/31105044>

28. Не в доле. Почему обманутых дольщиков не признают таковыми // Аргументы и факты. URL: [https://krsk.aif.ru/society/ne\\_v\\_dole\\_pochemu\\_obmanutyh\\_dolshchikov\\_ne\\_priznayut\\_takovymi](https://krsk.aif.ru/society/ne_v_dole_pochemu_obmanutyh_dolshchikov_ne_priznayut_takovymi)

29. Реестры субъектов рынка микрофинансирования // Банк России. URL: <https://cbr.ru/microfinance/register/>

30. Микрофинансы вырастут по максимуму // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4323799>

31. Число выданных микрозаймов в Сибири выросло в полтора раза // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4061886>

32. Общая сумма выданных МФО и РГО микрозаймов и поручительств составила 12,3 млрд руб. // СФО МФО Единство. URL: <https://sro-mfo.ru/obshhaya-summa-vyidannyih-mfo-i-rgo-mikrozaymov-i-poruchitelstv-sostavila-12-3-mlrd-rublej/>

## COVID-19-TRIGGER OF NEW AML/CFT CHALLENGES AND THREATS

*The spread of a new type of coronavirus on the territory of most countries has tested public health systems, but also exposed the problem points, the impact of which will be felt for an exceptionally long time. The trigger mechanism that formed them consists of many elements. Among them: the temporary stagnation of world economy; the actual death of many enterprises within national economies; the unpreparedness of medical institutions for a huge influx of infected people. Separately, socio-psychological factors worked: the loss of many citizens' jobs; a radical change in lifestyle – life will never be the same; the collapse of hopes and the loss of meaning of life for many, especially low-income groups. The consequence of this is the growing geography of social pathologies (drug addiction, alcoholism, crime, suicide).*

*There was also an increase in panic among the population caused by fear of an unknown infection or a painful reaction to the introduction of restrictive measures designed to contain the spread and development of the COVID-19 virus epidemic. The article provides analytical material that reflects the degree of influence of processes and mechanisms of regional economy response to the consequences of a large-scale epidemic of new coronavirus. The focus is on determining the degree of impact of COVID-19 on the AML/CFT sphere, analyzing the number of recorded predicate crimes. The Siberian Federal district of the Russian Federation and its constituent regions are considered as an example.*

**Keywords:** AML/CFT, COVID-19, economic crimes, fraud, level of socio-economic development, predicate crimes, region, risks and threats, social tension

JEL: I15, H84, H51, I38, G21

*Дата поступления* – 13.08.2020 г.

**ГЛОТОВ Владимир Иванович**

кандидат экономических наук, профессор, заведующий базовой кафедрой финансовой и экономической безопасности;  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.  
e-mail: glotov@fedsfm.ru

**БУЙМОВ Николай Анатольевич**

руководитель межрегионального управления;  
Федеральная служба по финансовому мониторингу по Сибирскому федеральному округу / Красный проспект, д. 67, г. Новосибирск, 630091.  
e-mail: n\_buymov@mail.ru

**ВОЛКОВА Мария Игоревна**

кандидат экономических наук, заведующая научной лабораторией моделирования социально-экономических систем;  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.  
e-mail: frauwulf27@yandex.ru

**БЕРЕЗНЯЦКИЙ Александр Николаевич**

старший научный сотрудник научной лаборатории моделирования социально-экономических систем;  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.  
e-mail: artandtech@yandex.ru

**GLOTOV Vladimir I.**

PhD in Economics, professor, Head of basic Department of financial and economic security;  
Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.  
e-mail: glotov@fedsfm.ru

**BUIMOV Nikolai A.**

Head of interregional Department;  
Federal Financial Monitoring Survey / 67, Krasny av., Novosibirsk, 630091.  
e-mail: n\_buymov@mail.ru

***VOLKOVA Maria I.***

PhD in Economics, Head of Laboratory «Modelling of social and economic systems»;

Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.

e-mail: frauwulf27@yandex.ru

***BEREZNYATSKIY Aleksandr N.***

Senior Researcher of Laboratory «Modelling of social and economic systems»;

Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.

e-mail: artandtech@yandex.ru

***Для цитирования:***

Глотов В., Буймов Н., Волкова М., Березняцкий А. *COVID-19* – триггер новых вызовов и угроз в сфере ПОД/ФТ // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 117–144.

*Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА, Наталья ЛУКЬЯНОВА*

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА

*В 2020 г. мир столкнулся пандемией коронавируса COVID-19. С вызванными пандемией проблемами столкнулись и федеративные государства. Итоги их функционирования в новых условиях оказались противоречивыми: одни страны продемонстрировали невысокий уровень летальности от коронавируса и в целом контролируют ситуацию, другие, напротив, — высочайший уровень заболеваемости и на его фоне — дестабилизацию социально-экономической и даже политической ситуации. В статье анализируются основные тенденции глобального развития в условиях пандемии, зарубежный и отечественный опыт функционирования системы публичной власти на федеральном, региональном и местном уровнях, меры по обеспечению бесперебойной работы органов государственной власти всех уровней в условиях пандемии, а также проблемы в функционировании системы публичной власти в новых условиях. Это позволяет сделать вывод о том, что федеративная государственность, с одной стороны, имеет свои преимущества в противодействии указанным угрозам, среди которых возможность дифференцированного подхода к разным территориям, отлаженные механизмы взаимодействия между уровнями публичной власти, а с другой стороны — характеризуется целым рядом рисков, таких как разбалансированность власти, полномочий и ресурсов в федеративной системе и отставание с принятием необходимых решений, что чревато резким снижением темпов социально-экономического развития и выходом в регионах ситуации из под контроля федеральных властей. В условиях пандемии неизбежно наличие определенных проблем, связанных с недостаточной координацией между уровнями власти, но они могут быть преодолены посредством использования различных управленческих механизмов.*

**Ключевые слова:** COVID-19, межбюджетные отношения, Российская Федерация, муниципалитеты, публичная власть, Правительство Российской Федерации, Президент Российской Федерации, регион, субъекты Российской Федерации, федерация, штаты

JEL: H70, F29, I18, K10, R58

### **Основные тенденции глобального развития в условиях пандемии коронавируса**

Федеративные государства наряду с другими странами столкнулись в 2020 г. с трудностями, вызванными пандемией коронавируса *COVID-19* и ее негативными последствиями для экономики и социальной сферы. Однако итоги функционирования федеративных государств в новых условиях оказались противоречивыми: с одной стороны, именно федерациям принадлежит первенство по разработке вакцины от коронавируса (в Российской Федерации вакцина появилась 11 августа 2020 г.) [1] и низкий уровень летальности (составила 1,69% по Российской Федерации) [2]. С другой стороны, именно для федеративных государств характерен высочайший уровень заболеваемости (заболели в США — 5 141 208 чел., в Бразилии — 3 057 470 чел.) [2].

Уже сегодня экспертами в России и за рубежом отмечены тенденции, которые в обозримом будущем будут определять стратегию развития национальных государств в новых условиях. Все они в полной мере действуют и для государств федеративных.

Одна из основных отмечаемых тенденций — это усиление национальной государственности на фоне ослабления тенденции глобализации. Однако в связи с изменением глобальных императивов неизбежна и хаотизация международной политики.

Авторитетный журнал *Foreign Policy* опубликовал прогнозы известных мыслителей о том, каким будет мир после пандемии коронавируса. Джон Айкенберри, профессор политики и международных отношений в Принстонском университете, отмечает, что в ближайшей перспективе кризис, вызванный пандемией, усилит движение в сторону национализма, соперничества великих держав и стратегической разобщенности. Шившанкар Менон, заслуженный научный сотрудник Института Брукинга, бывший советник по национальной безопасности индийского премьер-министра Манмохана Сингха, заявил, что пандемия коронавируса изменит политику как внутреннюю, так и внешнюю. Общества, даже либертарианские, обращаются к власти государства. Успехи государств в преодолении пандемии и ее экономических последствий (или их провалы) будут влиять на вопросы безопасности и на поляризацию внутри обществ. Во всех государствах уже начался процесс обращения вовнутрь, поиск автономии и самостоятельности, попытки самостоятельно определять свою судьбу.

Стивен Уолт, профессор международных отношений Гарвардского университета, считает, что пандемия усилит государственную власть и укрепит национализм. Государства всех типов будут принимать чрезвычайные меры по преодолению кризиса, и многие не захотят отказываться от своих новых полномочий после его окончания. Робин Ниблетт, директор Чатэм-Хауса, высказал мнение, что пандемия коронавируса может стать той соломинкой, которая сломает хребет «верблюду экономической глобализации». *COVID-19* вынуждает государства, компании и общества усиливать свой потенциал выживания в условиях продолжительной самоизоляции. В такой ситуации мир едва ли вернет-

ся к идее взаимовыгодной глобализации. Не имея стимулов защищать общие достижения глобальной экономической интеграции, сформированная в XX в. архитектура глобального экономического управления очень быстро атрофируется. В результате, резюмирует *Foreign Policy*, будет продолжаться медленный, но неуклонный дрейф в сторону международной анархии во всем: от международной безопасности до торговли и мер по борьбе с пандемией. Нет глобального регулировщика, а различные формы национализма заменяют порядок и сотрудничество [3].

По мнению ряда экспертов, будет происходить *дальнейшее усугубление проблем на внешнеполитическом треке и деградация международно-правовых институтов*.

Так, профессор международных отношений Гарвардского университета Стивен Уолт считает, что конфликтный в своей основе характер мировой политики не претерпит изменений и мы станем свидетелями дальнейшего отступления от гиперглобализации, поскольку граждане надеются на то, что их защитят национальные правительства. *COVID-19* создаст такой мир, который будет менее открытым, процветающим и свободным. По мнению авторов статьи для французского издания *Le Monde*, пандемия коронавируса положила конец миропорядку, установленному после Второй мировой войны, и лидерству США на международной арене.

Тенденция усиления роли государств в посткоронавирусную эпоху свидетельствует о необходимости поиска скрытых ресурсов развития прежде всего внутри самих государств. Суверенное государство более не сможет эффективно функционировать в рамках либеральной концепции государства как «ночного сторожа», и в новых условиях оно вынуждено будет брать на себя дополнительные полномочия и ответственность. Об этом свидетельствует и то, что страны с сильным влиянием государства на экономику и социальную сферу наиболее успешно миновали пик пандемии коронавируса (Китай, Южная Корея, Тайвань).

Еще одной тенденцией развития государства в эпоху коронавируса стало усиление роли регионов и муниципалитетов — для федеративного государства данный тренд особенно важен. Он наблюдается в разных странах, в т.ч. и в России. Известный специалист по России Стивен Коэн в интервью изданию *The Nation* (США) отметил, что новые обязанности, новая власть, а также новая публичность (постоянное пребывание в центре внимания СМИ) переходят к региональным губернаторам и мэрам больших городов. Особенно это справедливо в отношении фигуры Сергея Собянина — мэра Москвы, уже много достигшего, вызывающего у многих восхищение. Но в данный момент российской истории испытывается не столько медицинская подготовка сама по себе, сколько система управления. Тестируются не только личные лидерские качества В. В. Путина, но и эффективность политико-административной системы, которую он создавал начиная с 2000 г. К этому мнению присоединяется и *Le Figaro*, по мнению которой все более значимой политической фигурой в России становится мэр Москвы Сергей Собянин. По убеждению авторов данного СМИ, «стремительные и эффективные меры, принятые руководителем российской столицы в борьбе с эпидемией

коронавируса, по факту сделали его «вторым человеком в стране после президента» [4].

Эти и другие тенденции посткоронавирусного развития будут вынуждать государства оперативно и эффективно реагировать на быстро меняющуюся обстановку.

### ***Зарубежный опыт функционирования системы публичной власти на федеральном, региональном и местном уровнях в условиях пандемии***

Пандемия коронавируса внесла свои коррективы в работу органов публичной власти разных стран, которым приходится внедрять новые правила работы и механизмы принятия решений, чтобы эффективно и своевременно реагировать на ситуацию.

Так, многие парламенты зарубежных стран продолжают свою деятельность *в дистанционном формате* [5], а правительства переходят на *чрезвычайный режим работы*. В Грузии министерства и ведомства перешли на 24-часовой чрезвычайный режим работы. Особенно это коснулось работы МВД, МИД, министерств здравоохранения, образования, юстиции и финансов. Правительство Кыргызстана и местные органы власти в 7 областях страны перешли на круглосуточный режим работы.

Распространение *COVID-19* способствует *ускоренному внедрению современных цифровых и телекоммуникационных технологий в работу органов публичной власти всех уровней*, расширению формата удаленной работы<sup>1</sup>. Большинство руководителей стран пользуется видеосвязью. Заседания правительства и рабочие встречи проводятся онлайн. Члены правительства Таиланда, проводя еженедельные заседания кабинета министров, используют видеосвязь. Аналогичный опыт наблюдается в Испании, Италии, Китае.

В странах, которым удается эффективно сдерживать натиск пандемии, своевременно была налажена скоординированная работа центральных, региональных и местных органов власти. Показательным в этом плане является пример Тайваня<sup>2</sup>, который показывает достойные результаты в борьбе с коронавирусом [6]. 20 января 2020 г. здесь была активирована работа единого Центра по борьбе с эпидемиями во главе с министром здравоохранения, который был наделен полномочиями по координации работы по борьбе с коронавирусом в регионах и муниципалитетах, а также других министерств – образования, торговли, экономики, труда, транспорта. Все организации получали четкие инструкции по действиям в случае выявления подозрительных или под-

<sup>1</sup> В связи с эпидемией власти ряда зарубежных стран переводят государственных служащих на удаленную работу. В ОАЭ было принято решение об установлении такой формы работы для 25% служащих отдельных федеральных департаментов в Дубае. В целях нераспространения новой коронавирусной инфекции Правительство Японии также решило переводить госслужащих на удаленную схему работы.

<sup>2</sup> Правильная политика руководства Тайваня по борьбе с коронавирусом позволила поднять рейтинг одобрения главы администрации и председателя правительства до 70%, а министра здравоохранения – до 80%.

твержденных случаев коронавируса. Кроме того, органы власти Тайваня стали больше работать над улучшением доверия граждан. Уже с 20 января Правительство Тайваня организовало ежедневные брифинги, где выступали заместитель главы администрации, министр здравоохранения с разъяснением ситуации и рекомендациями. С первых же дней работала горячая линия для жителей страны.

Успехи КНР в борьбе с эпидемией объясняются целенаправленными действиями китайского руководства, которое возглавило комплекс мероприятий по профилактике разрастания болезни и преодолению ее последствий. ЦК компартии КНР управлял работой более десяти правительственных ведомств, представители которых были объединены в рабочую группу по борьбе с вирусом. В феврале 2020 г. при МИД Китая был создан чрезвычайный центр по предотвращению угрозы ввоза случаев заражения коронавирусом из-за рубежа. Он ведет круглосуточную работу, собирает и анализирует информацию о вспышках коронавируса, координирует местные органы власти, связывается с консульствами иностранных государств.

В то же время США [7] и страны Западной Европы оказались менее эффективными в борьбе с эпидемией. В отличие от азиатских стран, где центральные правительства решительно вводили меры в общенациональном масштабе, в США действия ключевых органов власти, призванных бороться с эпидемией, *были рассинхронизированы* [8]. Это отчасти объясняется особенностями федеративного устройства страны и действующим в ней двухпартийным политическим режимом. Ситуацию усложнило и то, что руководство страны с самого начала эпидемии пыталось уменьшить масштабы проблемы [9]. Общенациональный режим чрезвычайной ситуации в стране из-за распространения коронавируса был введен только в середине марта. До этого момента решения по введению ограничительных мер принимались на региональном (в штатах) и местном (в округах и городах) уровнях. Причем, как показало исследование Университета Вашингтона, *решения губернаторов находились в прямой зависимости от политических предпочтений избирателей*, а не от эпидемиологической обстановки [10].

Несогласованность между центральными, региональными и местными органами власти Италии (формально – унитарное, фактически – региональное государство, разграничения компетенции в котором действуют по типу федеративных государств) также стала одной из причин неудач в борьбе с пандемией [11]. Еще одна проблема заключалась в точности статистических данных. В частности, даже внутри страны официальные источники давали разные цифры по регионам и в целом по стране, что значительно усложнило управление пандемией.

В ФРГ для борьбы с коронавирусной инфекцией Правительством страны был создан кризисный штаб, который, в т.ч. был призван обеспечить взаимодействие отдельных министерств и стратегически важных предприятий. Однако выработка мер, непосредственно касающихся защиты от угроз здоровья населения в чрезвычайных ситуациях, находится в компетенции федеральных земель, которые на ситуацию с коронавирусом реагировали по-разному [12]. В связи с этим планируется внесение

поправок в Закон о защите населения от инфекций, согласно которым федеральному правительству будет предоставлено больше полномочий для быстрого реагирования и введения единых решений для всех федеральных земель. Кроме того, федеральное правительство будет уполномочено устанавливать эпидемическую ситуацию национального масштаба [13].

Экспертами в России и за рубежом отмечается не только положительный опыт разных стран в противодействии коронавирусу и его негативным последствиям, но и проблемы в функционировании системы публичной власти на разных уровнях, вызванные пандемией коронавируса. В целом ряде стран эти проблемы ведут к подрыву не только экономики, но и территориальной и даже политической целостности государства и общества. Это особенно опасно для федеративных и т.н. региональных государств, в которых субъекты федерации (регионы) обладают определенной автономией от центра.

Такая ситуация наблюдается, в частности, в США, где конфликт штатов с федеральным центром в Вашингтоне привел к тому, что некоторые губернаторы-демократы объединились для борьбы с президентом. По мнению экспертов, это напоминает «парад суверенитетов» в России в 1990-е гг.

Так, например, губернатор штата Калифорния Гэвин Ньусом заявил, что «Калифорния – это национальное государство (англ. *nation-state*)». Происходящее можно считать прологом к расцвету политического сепаратизма. Губернатор Калифорнии обвинил президента Дональда Трампа лично и Вашингтон в целом в стратегических ошибках, которые повлекли за собой тяжелые последствия для калифорнийцев. Эти последствия, по словам губернатора, являются достаточным обоснованием для того, чтобы власть штата «отодвинула» федеральную власть, и сама занялась как решением медицинских проблем, так и вопросами экономического характера, включая определение сроков и способов вывода штата из карантина и восстановления экономической активности. Он предложил использовать покупательную способность штата Калифорния как качество национального государства. Г. Ньусом также приступил к созданию коалиции штатов, не желающих подчиняться решениям президента, что представляет собой серьезный политический риск для страны.

О перспективах подрыва национального единства США, слома федеральной системы и «административного бунта» штатов против федерального центра пишут ведущие американские СМИ.

Так, *The New York Times* отмечает: «Штаты и губернаторы объявили об альянсах вне федеральной власти, и они жестко не согласны с позицией президента Трампа, который настаивает на том, что у него есть «полная» власть в плане решений об отмене запретов на передвижение. Таким образом, неоднократные намеки на то, что Калифорния в некотором роде является «сама себе государством», нервнируют и вызывают обеспокоенность по поводу будущего американского федерализма» [14]. С одной стороны, идет борьба за то, чтобы управлять процессом противостояния эпидемии и распределением соответствующих медицинских и финансовых ресурсов. С другой – противостояние за контроль

над «экономическим рубильником»: Трамп утверждает, что он, как президент, имеет полное право решать, когда и как «включать и выключать» экономику конкретных штатов, а губернаторы настаивают на том, что это их прерогатива. В дополнение к этому губернаторы-бунтовщики по партийным и идеологическим причинам противостоят действующему американскому президенту. По сообщениям американских СМИ, в США сформировано два альянса штатов, которые координируют между собой действия по борьбе с коронавирусом, решение экономических вопросов и противодействие Дональду Трампу. Это так называемый Западный альянс, состоящий из штатов Калифорния, Орегон и Вашингтон, и региональный альянс штатов Нью-Йорк, Нью-Джерси, Коннектикут, Пенсильвания, Род-Айленд и Делавэр, которым руководит губернатор Нью-Йорка Эндрю Куомо. Таким образом, экономический кризис и эпидемия вызывают трещины в фундаменте американской государственной системы [14].

Со своей стороны, Президент США назвал не заслуживающими финансовой помощи из-за бесхозяйственности губернаторов-демократов обратившихся за помощью штатов. Трамп отметил, что сильно пострадавшие штаты, такие как Нью-Йорк, должны объявить о банкротстве, а не получить федеральную помощь. «Почему народ Америки и ее налогоплательщики должны спасать от банкротства дурно управляемые штаты (например, Иллинойс) и города, которыми руководят демократы, когда большинство других штатов не ищут помощи в спасении от банкротства?» — написал Трамп. Ранее главы ряда штатов во главе с губернатором Нью-Йорка Эндрю Куомо предупредили, что их регионы могут оказаться на грани экономического краха, вызванного дорогостоящими мерами борьбы с пандемией COVID-19 и полуторамесячным карантинном [15]. Противостояние в американском обществе привело к вооруженному захвату Капитолия (здание, где заседает законодательный орган) штата Мичиган [16].

Как показали последующие события в США, все это были не пустые угрозы. Начавшиеся в мае 2020 г. в связи с гибелью Джорджа Флойда крупномасштабные расовые беспорядки продемонстрировали недостатки американской федеративной системы: слишком большой объем полномочий на местах, невозможность быстрой перенастройки системы в чрезвычайных условиях и сильная политизация всей системы власти. В ряде городов и штатов полиция перестала выполнять функцию охраны порядка, что спровоцировало массовые погромы и даже захват и удержание протестующими городских кварталов — в частности, в Сиэтле протестующие провозгласили автономную народную республику [17]. Во многом это было вызвано либо бездействием власти на уровне штатов и муниципалитетов, либо деятельным участием мэров городов в организации протестов (в частности, в Сиэтле, Нью-Йорке и других городах). При этом возможности федеральной власти навести порядок всячески блокировались. Например, мэр Сиэтла Дженни Деркан заявила о выводе из города сотрудников федеральных силовых ведомств, направленных туда ранее для разгона протестующих; она подчеркнула, что решения, касающиеся обеспечения безопасности в Сиэтле, должны

приниматься на уровне начальника полицейского управления города, а не президента США [18].

В Бельгии пандемия коронавируса усугубила и без того противоречивые отношения между нидерландскоговорящими северянами (Фландрия) и франкоязычными южанами (Валлония). Поводом для споров стали методы выхода из карантина и восстановления экономики. Традиционно более богатый фламандский север обеспокоен, что платить за снятие ограничительных мер придется именно ему. По мнению экспертов, противоречия зашли уже достаточно далеко, чтобы говорить о кризисных явлениях в федеративной государственности Бельгии [19].

От проблем с единством не застрахованы и межгосударственные объединения, имеющие в своей основе определенные федеративные принципы, в частности, Европейский союз. По мнению ряда экспертов, например, французского издания *Le Monde*, коронавирус нанес серьезный удар по единству Европы. Оказавшись безоружным перед пандемией, предугадать которую он оказался неспособен, Евросоюз не смог оказать поддержку наиболее пострадавшим от эпидемии странам [20].

К аналогичному выводу пришел немецкий политолог Александр Рар: «Конституционный суд Германии... впервые за всю послевоенную историю... решает поставить под сомнение действия одного из европейских институтов – Европейского центрального банка... Происходящее иначе как эпохальным не назовешь», – заявил Александр Рар. Сейчас трудно себе представить последствия такого шага, но уже ясно, что немецкие судьи нанесли сокрушительный удар по единству ЕС. «Страны Южной Европы, такие как Испания и Италия, наиболее пострадавшие от коронавируса, рассчитывают, что богатые немцы, шведы и норвежцы откроют им кредитную линию либо создадут некий общий финансовый орган, фонд, который поможет им бороться с последствиями кризиса. Проще говоря, что более устойчивые экономики ЕС обеспечат их нужды», – поделился политолог. Однако страны Северной Европы уже заявили о неготовности к такому сценарию, признав, что интересы собственных граждан для них выше интересов Евросоюза в целом. В свою очередь, среди итальянцев и греков уже звучат угрозы выйти из ЕС, если им не помогут. «Ситуация очень сложная, никто не знает, как повлияет решение немецкого Конституционного суда на обстановку в ЕС. Но важен сам факт того, что высший национальный судебный орган Германии осудил и назвал неконституционной политику Европейского центрального банка», – подчеркнул Рар [21]. Председатель Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен не исключает запуска против Германии санкционной процедуры за нарушение законодательства ЕС в связи с решением Федерального конституционного суда по Европейскому центробанку [22].

Таким образом, страны, где сохраняется разумный государственный контроль и используются эффективные механизмы для координации органов власти в чрезвычайных условиях, оказываются более эффективными перед лицом пандемии.

***Меры по обеспечению бесперебойной работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях пандемии***

С первых дней пандемии коронавируса руководством страны приняты меры, направленные на предотвращение его распространения и минимизацию негативных последствий для экономики и социальной сферы в части обеспечения бесперебойной работы органов публичной власти всех уровней.

Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ<sup>3</sup> уточнены полномочия Правительства Российской Федерации по введению режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации. Правительству предоставлено право: осуществлять полномочия координационного органа единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, дополнив перечень причин возникновения чрезвычайной ситуации распространением заболевания, представляющего опасность для окружающих; вводить режимы повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части; устанавливать обязательные для исполнения правила поведения при введении режимов повышенной готовности или чрезвычайной ситуации и др.

Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 103-ФЗ<sup>4</sup> предусмотрена возможность оперативного увеличения бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации в ходе исполнения федерального бюджета в 2020 г. с их последующим использованием на реализацию мероприятий, связанных с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции, а также на иные цели, определенные Правительством Российской Федерации.

Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 102-ФЗ<sup>5</sup> Правительству Российской Федерации и высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право в 2020 г. издавать нормативные правовые акты, предусматривающие в период с 1 января до 31 декабря 2020 г. приостановление, отмену или перенос на более поздний срок мероприятий налогового контроля, продление сроков уплаты налогов, продление сроков представления в налоговые органы налоговой отчетности и пр., в соответствии с их полномочиями.

---

<sup>3</sup> Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (в части урегулирования отношений, возникающих в связи с необходимостью экстренного реагирования на вызовы, связанные с распространением новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году».

<sup>5</sup> Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральным законом от 22 апреля 2020 г. № 120-ФЗ<sup>6</sup> предусмотрено расширение бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации.

Указанные законодательные акты направлены на создание организационных и финансовых условий для функционирования системы публичной власти в новых условиях. Данный пакет антикризисных законов был дополнен соответствующими подзаконными актами. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г.<sup>7</sup> в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением коронавирусной инфекции высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения коронавирусной инфекции в субъекте Российской Федерации, предписано обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий, в первую очередь:

а) определить в границах соответствующего субъекта Российской Федерации территории, на которых предусматривается реализация комплекса ограничительных и иных мероприятий, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в т.ч. в условиях введения режима повышенной готовности, чрезвычайной ситуации;

б) приостановить (ограничить) деятельность находящихся на соответствующей территории отдельных организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также индивидуальных предпринимателей;

в) установить особый порядок передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств, за исключением транспортных средств, осуществляющих межрегиональные перевозки.

В обращении к гражданам России 2 апреля 2020 г. Президент Российской Федерации отметил, что «ситуация меняется, и в разных регионах, даже в их отдельных муниципалитетах, она также складывается по-разному... В этой связи субъектам, главам субъектов Федерации по моему Указу будут предоставлены дополнительные полномочия. До конца текущей недели они должны будут определить конкретный набор профилактических мер, оптимальных именно для их территорий как с точки зрения обеспечения здоровья, безопасности людей, так и устойчивости экономики и ключевой инфраструктуры. То есть, повторю, регионы сами, в значительной степени исходя из объективной ситуации будут принимать решения о том, какой режим в субъекте Федерации или в его отдельных муниципалитетах вводится в соответствии с Указом Президента России, какие учреждения и организации должны при-

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 22 апреля 2020 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году».

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

остановить свою деятельность, а какие могут ее продолжить при строгом обеспечении безопасности граждан. В том случае, если возникнет необходимость дополнительных ограничений для системообразующих предприятий, а также для образовательных, научных организаций, регионы будут обязаны согласовывать такое решение с федеральным Правительством». Кроме того, по словам главы государства, «сегодня крайне важно обеспечить взаимодействие между разными уровнями власти: федеральным, региональным, муниципальным. Поэтому поручил своим полномочным представителям в федеральных округах плотно координировать работу регионов. Вся информация должна поступать в координационный совет при Правительстве Российской Федерации по борьбе с коронавирусом, обрабатываться там, анализироваться и учитываться при принятии решений. И конечно, действия региональных властей в обязательном порядке должны быть согласованы с санитарно-эпидемиологическими службами»<sup>8</sup>.

Таким образом, региональные власти получили от федерального центра значительный объем полномочий, которыми они вправе пользоваться в очерченных федеральным центром рамках. Эта тенденция проявилась и в дальнейшем, при планировании мер, направленных на поэтапную отмену ограничений, принятых в связи с коронавирусом.

Так, Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил Правительству Российской Федерации совместно с Роспотребнадзором к 5 мая подготовить критерии последовательных шагов выхода из ограничений по коронавирусу. При этом дополнительные полномочия за главами регионов сохранились. Глава государства подчеркнул, что регионы должны иметь пространство для маневра и гибких решений, ограничительные меры нельзя принимать «под копирку» для всех [23].

Кроме того, федеральный центр уделяет внимание финансовому состоянию регионов. Правительство Российской Федерации в рамках антикризисных мер по поддержке регионов скорректировало график их выплат по бюджетным кредитам. До конца текущего года все субъекты Российской Федерации будут полностью освобождены от погашения долга. Соответствующее постановление подписал Председатель Правительства Российской Федерации М. Мишустин. В Постановлении Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 619<sup>9</sup> предусмотрено, что в 2021–2024 гг. регионы будут выплачивать по 5% задолженности ежегодно, в 2025–2029 гг. – остаток равными долями с возможностью досрочного погашения. Освободившиеся в 2020 г. средства регионы смогут направить на ликвидацию последствий распространения коронавируса. Кроме того, их можно будет направить на компенсацию снижения налоговых и неналоговых доходов, что позволит обеспечить устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях кризисной ситуации [24].

В условиях пандемии, когда органы публичной власти перешли на особый режим работы, на первом план выходит выработка стратегии

<sup>8</sup> Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/>

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 619 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

принятия гибких, оперативных решений, адекватных сложившейся ситуации. Существенно возрастает роль четкого взаимодействия как между федеральными органами, так и между регионами и муниципалитетами. Для координации действий органов публичной власти разных уровней по борьбе с коронавирусом создана система оперативных штабов. На региональном уровне их возглавляют главы регионов, в состав входят представители соответствующих ведомств. В некоторых субъектах Российской Федерации предусмотрено участие представителей законодательной власти<sup>10</sup> в работе региональных штабов. Такая схема управления может стать эффективной формой парламентского контроля за исполнением принимаемых решений на местах.

Одним из последствий пандемии стало ускоренное внедрение цифровых и телекоммуникационных технологий в деятельность региональных и муниципальных органов власти. Используются новые формы работы, такие как дистанционное голосование в законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в местных представительных органах власти; перевод на дистанционный режим работы государственных и муниципальных служащих. Это позволяет оперативно и эффективно принимать управленческие решения на местах, поддерживать постоянную связь с жителями и своевременно реагировать на их проблемы.

Для планирования действий по борьбе с коронавирусом на федеральном уровне большое значение имеет создание региональных информационных (ситуационных) центров<sup>11</sup> для непрерывного анализа текущей ситуации по коронавирусу, посредством которых субъекты Российской Федерации передают данные в Информационный мониторинговый центр по мониторингу ситуации с коронавирусом<sup>12</sup> (далее – ИЦК). Единый информационный ресурс ИЦК используется для осуществления межведомственного взаимодействия и обмена информацией в целях подготовки решений, направленных на борьбу с коронавирусной инфекцией, и контроля за их реализацией<sup>13</sup>.

В рамках своих полномочий регионы самостоятельно реализуют комплекс мер правовой, организационной и финансовой поддержки му-

<sup>10</sup> Так, согласно Распоряжению Правительства Республики Коми от 4 февраля 2020 г. № 91-р, которым утвержден состав регионального штаба по поддержанию экономической стабильности Республики Коми в связи распространением новой коронавирусной инфекции, в состав штаба входят: председатель Комитета Государственного совета Республики Коми по бюджету, налогам и экономической политике, а также член Комитета Государственного совета Республики Коми по бюджету, налогам и экономической политике.

<sup>11</sup> В Мурманской области 18 марта 2020 г. создан информационный Центр мониторинга ситуации с коронавирусом; 19 марта 2020 г. создан региональный центр оперативного мониторинга ситуации по новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) в Ростовской области; 21 марта 2020 г. состоялось открытие Информационного центра по мониторингу ситуации с коронавирусом в Санкт-Петербурге.

<sup>12</sup> Центр открылся 17 марта 2020 г.

<sup>13</sup> Также Президентом РФ поручено обеспечить интеграцию информационных систем и баз данных федеральных и региональных органов государственной власти с единым информационным ресурсом ИЦК для передачи данных (сведений) в целях формирования отчетности, необходимой для мониторинга ситуации (подпункт «д» пункта 4 Перечня поручений Президента РФ № Пр-639 по итогам совещания с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах 30 марта 2020 г.

ниципалитетов<sup>14</sup>. С этой целью в Тульской области создан модельный нормативный правовой акт, который позволяет представительному органу муниципального образования проводить заседания в онлайн-формате [25]. Опыт Законодательного Собрания Пермского края был использован при подготовке поправок в регламент Пермской городской Думы, позволяющих работать дистанционно в режиме видеоконференц-связи [26]. Дистанционный режим работы в своих регламентах предусмотрели представительные органы целого ряда муниципалитетов Пермского края. Для обеспечения бесперебойной работы муниципальных органов власти в Московской области было организовано еженедельное тестирование на наличие *COVID-19* глав муниципалитетов региона. Таким образом, к настоящему времени выработан целый комплекс мер для обеспечения эффективной работы региональных и муниципальных органов власти. Внедряются координационные механизмы взаимодействия органов власти, широко используются современные информационные и коммуникационные технологии, ведется работа по информированию населения о ситуации и принимаемых в стране мерах.

### ***Проблемы в функционировании системы публичной власти в период пандемии коронавируса***

Обострившиеся в связи с эпидемией коронавируса *COVID-19* факторы социальной, экономической и политической нестабильности свидетельствуют о необходимости перенастройки работы государственного аппарата в целях его большей адаптации к новым условиям.

Во-первых, пандемия коронавируса требует от государства принятия целого ряда мер, направленных на укрепление самого государства, повышение его эффективности и сопротивляемости угрозам извне.

Среди таких мер, в частности, следующие:

- мобилизация государственного аппарата, создание чрезвычайных органов (различных советов, комиссий, рабочих групп, оперативных штабов, ситуационных центров и т.п.), работа которых направлена как на противодействие распространению коронавируса, так и на преодоление его негативных последствий в различных сферах;
- усиление роли государства в экономике и социальной сфере;
- расширение сферы государственного планирования, отражение вопросов противодействия пандемии и ее негативным последствиям в действующих документах стратегического планирования и т.д.

Эта работа фактически уже начата. Образован и действует целый ряд специальных органов: оперативный штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, Координационный Совет

---

<sup>14</sup> 20 апреля 2020 г. на внеочередном заседании Кабинета Министров Чувашии одобрен проект постановления о межбюджетных трансфертах из республиканского бюджета бюджетам муниципальных районов и городов Чувашии на финансирование противоэпидемических мероприятий по недопущению завоза и распространения коронавирусной инфекции. Источник финансового обеспечения – бюджетные ассигнования Резервного фонда Чувашской Республики. По состоянию на 20 апреля 2020 г. из республиканского бюджета Чувашской Республики оказана финансовая помощь в сумме 146,6 тыс. руб.

при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекцией на территории Российской Федерации, рабочая группа Государственного совета Российской Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции (руководитель – мэр Москвы С.С. Собянин), сеть оперативных штабов на региональном и муниципальном уровнях. Федеральным центром, субъектами Российской Федерации принимаются меры по поддержке экономики и социальной сферы.

Вместе с тем пока не представлен четкий и конкретный план действий по преодолению кризисных явлений, вызванных пандемией коронавируса, хотя необходимость подготовки такого плана была предусмотрена главой государства.

На совещании с руководителями субъектов Российской Федерации по вопросам противодействия распространению коронавирусной инфекции 28 апреля 2020 г. Президент Российской Федерации дал поручение Правительству Российской Федерации «совместно с регионами и бизнесом начать подготовку на перспективу масштабного общенационального плана действий по нормализации деловой жизни, по восстановлению занятости, доходов граждан и роста экономики. Надо приступить к такой работе не откладывая. Уже сейчас готовить необходимые решения и консолидировать под них нужные ресурсы, чтобы мы могли развернуть такую программу на полную мощность, согласованно, синхронно с поэтапным выходом из эпидемиологической обстановки и связанных с нею ограничений. Обращаю внимание, стратегическая задача такого общенационального плана действий – не только стабилизировать ситуацию, но и обеспечить долгосрочные, структурные изменения в российской экономике с учетом той новой реальности, которая сейчас складывается в мире».

В настоящее время на сайте Министерства экономического развития Российской Федерации размещен подготовленный Правительством Российской Федерации *План*<sup>15</sup>. Однако его пока нельзя назвать документом стратегического планирования. Обусловленные пандемией аспекты будущего развития страны не отражены в настоящее время ни в одном из документов стратегического планирования, а также в национальных проектах и указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204<sup>16</sup> и от 21 июля 2020 г. № 474<sup>17</sup>.

Сегодня становится очевидно, что их целевые показатели и сроки выполнения необходимо корректировать в связи с последствиями пандемии. Без отражения в едином плане и документах стратегического планирования указанных вопросов их реализация не будет системной, а значит – эффективной.

---

<sup>15</sup> План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/plan\\_preodoleniya\\_ekonomicheskikh\\_posledstviy\\_novoy\\_koronavirusnoy\\_infekcii.html](https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/plan_preodoleniya_ekonomicheskikh_posledstviy_novoy_koronavirusnoy_infekcii.html)

<sup>16</sup> Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

<sup>17</sup> Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Во-вторых, другая разновидность угроз в период пандемии неизбежно возникает в государственно-территориальном устройстве федеративного государства. Среди них, с одной стороны, проблемы в сфере межбюджетных отношений центра, регионов и муниципалитетов, с другой – присвоение регионами (муниципалитетами) полномочий, нарушающее единство государства и другие основы конституционного строя, а также права его граждан. Для России такие сценарии развития ситуации в сфере федеративного устройства были реализованы в 1990-е гг. (т.н. «парад суверенитетов»), опасность их повторения на фоне негативного развития пандемии сохраняется. Так, аналитики международного рейтингового агентства *Standard & Poor's* (далее – *S&P*) в своем прогнозе предсказали российским регионам тяжелейшие бюджетные проблемы с начала XXI в. По подсчетам авторов, экономический спад из-за коронавируса и падение цен на энергоресурсы приведет к резкому снижению доходов региональных бюджетов от налоговых поступлений в 2020–2021 гг. Поддержку регионам окажут меры федеральных властей, однако даже они не смогут полностью решить проблему, т.к. покроют лишь 20% потребностей в дополнительном финансировании. В результате большинство субъектов Российской Федерации перейдут от многолетнего снижения долговой нагрузки к ее наращиванию, как того будет требовать необходимость исполнения социальных обязательств. Аналитики *S&P* прогнозируют, что к концу 2022 г. совокупная задолженность российских регионов может вырасти до 30% от текущих доходов их бюджетов [27].

Несмотря на принимаемые федеральным центром меры, финансовое положение ряда российских регионов с приходом коронавируса можно охарактеризовать как непростое. В конце апреля губернатор Мурманской области А. Чибис обратился к Президенту Российской Федерации с просьбой о введении послаблений при предоставлении регионам страны казначейских кредитов. По мнению главы региона, это позволило бы ликвидировать кассовые разрывы, которые образуются в регионах из-за дополнительных расходов в период пандемии коронавируса. «Мы видим риски кассовых разрывов в бюджете и риски выпадающих доходов с учетом дополнительных расходов, которые мы сейчас несем. Уже принято решение по казначейским кредитам. Они даются от 90 до 180 дней. Но пока есть ограничения – 1/12 от доходов бюджета. Я бы очень просил планку хотя бы в 2 раза повысить, вот этот возможный лимит, и дать возможность до конца года их не возвращать. И это бы закрыло те кассовые разрывы, которые у нас у всех образуются», – заявил А. Чибис в рамках совещания по борьбе с коронавирусом в регионах [28].

На фоне пандемии в некоторых российских регионах принимаются решения за рамками полномочий региональных властей, что создает риски для обеспечения целостности страны, свободы передвижения граждан и единства экономического пространства [29]. Отмечены также действия региональных властей в интересах бизнес-структур [30].

В-третьих, еще одной проблемой посткоронавирусного времени становится эффективность тех или иных государств, отраслей, институтов и должностных лиц в новых условиях. Так, экономист М. Хазин полагает, что после карантина, связанного с распространением коронавируса,

в эшелонах российской власти можно ожидать серьезных кадровых изменений. По мнению экономиста, «вся выстраиваемая на протяжении десятилетий либеральная модель оптимизации и, соответственно, экономии ведет к тотальной катастрофе». «Дело не в том, что не хватает коек, а в том, что нет людей, — подчеркивает Хазин. — В рамках оптимизации на ключевые посты назначаются люди, которые органически не способны добиться никаких результатов. Нас ждут радикальные кадровые изменения по итогам. Уже видно, что некоторые губернаторы явно не то чтобы попали в опалу, но их перестали рассматривать всерьез».

Ему вторит известный российский политтехнолог Е. Минченко. По его мнению, по итогам борьбы с эпидемией и на протяжении всего следующего года своих постов могут лишиться шесть губернаторов. «Сейчас могут показательно одного-двух уволить по итогам эпидемии. В этом году непонятно, когда будет электоральный цикл, в сентябре если проведем, то там хватает губернаторских кампаний. В следующем году Госдума и новый электоральный цикл. Можно за все это время в целом человек 5–6 снести — последних в следующем июне (2021 г.) могут отправить (в отставку)», — поделился прогнозом эксперт [31].

Определенные кадровые перестановки в руководстве российских регионов и муниципалитетов уже начались. Глава Архангельской области И. Орлов и глава Республики Коми С. Гапликов 2 апреля 2020 г. подали в отставку. 20 апреля на сайте Госсовета Коми появился проект постановления о снятии с должности председателя парламента Н. Дорофеевой, его подписали 7 парламентариев. В пояснительной записке говорится, что «безнравственные действия и лицемерие Дорофеевой подрывают авторитет Госсовета», она не уважает коллег и искусственно тормозит законопроекты депутатов [32]. Вице-мэру Новороссийска Е. Демченко пришлось покинуть пост из-за нарушения режима самоизоляции, которое выразилось в жарке шашлыков на базе отдыха [33].

В связи с этим встает вопрос о выработке эффективного инструментария оценки деятельности органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию коронавирусу и нормализации социально-экономической ситуации в регионах и муниципалитетах. В настоящее время эти вопросы в отношении регионов урегулированы Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193<sup>18</sup>. Им установлены 15 показателей, используемых для оценки эффективности указанных органов и лиц, причем среди данных показателей нет таких, которые были бы напрямую связаны с противодействием пандемии коронавируса и ее негативным последствиям для экономики и социальной сферы.

Проблему в данном случае представляет выработка конкретных критериев оценки, поскольку ситуация с коронавирусом и его последствиями в регионах очень разная.

---

<sup>18</sup> Указ Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

На совещании с руководителями субъектов Российской Федерации по вопросам противодействия распространению коронавирусной инфекции 28 апреля 2020 г. Президент Российской Федерации отметил: «Наличие специализированных коек — важнейшая задача. Но для успешной борьбы с эпидемией должна эффективно работать именно вся система здравоохранения».

Таким образом, глава государства указал на то, что оценка эффективности работы органов власти в части противодействия пандемии коронавируса не может измеряться исключительно численными, административными критериями (например, количество коек, число выздоровевших и т.д.).

Аналогично глава государства отозвался и об оценке эффективности работы региональных властей в части восстановительных мероприятий: «Для того чтобы поддержать экономику, российские семьи, сохранить занятость и доходы граждан, мы последовательно приняли несколько пакетов мер, выделили на них во многом беспрецедентные ресурсы... Обращаю внимание: решения будут считаться выполненными только когда люди, многодетные семьи, медицинские работники получают на руки положенные им выплаты, а предприятия на деле воспользуются мерами поддержки. А до тех пор, пока здесь остаются даже единичные, на первый взгляд, частные, казалось бы, проблемы, но люди о них говорят, — вопрос с контроля, конечно, сниматься не будет». Таким образом, в данной сфере также не следует ориентироваться исключительно на численные критерии (например, количество выделенных средств и т.д.).

При этом Президент особо отметил, что «руководители федеральных ведомств, главы регионов несут за это персональную ответственность». Это означает, что соответствующие критерии оценки эффективности их работы должны быть выработаны в самые кратчайшие сроки.

В-четвертых, реализация мер по противодействию коронавирусной инфекции потребовала скоординированных действий всех органов публичной власти.

Помимо оперативно выработанных решений нормативно-правового регулирования ситуации<sup>19</sup> была сформирована система координирующих органов на всех уровнях публичной власти и организована система мониторинга<sup>20</sup>. Во всех регионах с середины марта введен режим повышенной готовности в связи с пандемией коронавируса. После

---

<sup>19</sup> Указы Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней»; от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19); Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 2 марта 2020 г. № 5 «О дополнительных мерах по снижению рисков завоза и распространения COVID-2019»; постановления и распоряжения Правительства РФ, направленные на борьбу с коронавирусом (например, Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации»).

<sup>20</sup> Информационный центр по мониторингу ситуации с коронавирусом РФ. Идет создание аналогичных структур в регионах.

издания 2 апреля Указа Президента Российской Федерации<sup>21</sup>, в соответствии с которым высшие должностные лица субъектов Российской Федерации были наделены дополнительными полномочиями в принятии ограничительных мер по недопущению распространения коронавируса, режим повышенной готовности в большинстве регионов был расширен<sup>22</sup>.

Несмотря на проделанную масштабную работу, реализация региональных нормативно-правовых актов о введении режимов повышенной готовности, а также участвовавшие судебные иски о незаконности установления ограничительных мер<sup>23</sup> показали, что *на сегодняшний день не удалось выйти на оптимальную систему взаимоотношений центра и регионов*. Реализация положений базовых федеральных законов зачастую идет без учета особенностей субъектов Российской Федерации и эпидемиологической ситуации, и меры, вводимые в регионах требованиями по сдерживанию коронавируса, нередко приводят к негативным социально-политическим и экономическим результатам.

Наиболее резонансным стало обсуждение вопроса о правомочности ограничения прав граждан на свободу передвижения в условиях объявления режима повышенной готовности. Следует обратить внимание на то, что право граждан на свободу передвижения в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации может быть ограничено федеральным законом в той мере, в какой это необходимо, в т.ч. в целях защиты здоровья, прав и законных интересов других лиц. При этом именно в статье 8 закона о свободе передвижения<sup>24</sup> предусмотрена возможность ограничения указанных прав на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения, в т.ч. инфекционных заболеваний, могут быть введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности. А режим повышенной готовности, предусматривающий особые условия проведения массовых мероприятий, передвижения граждан, деятельности организаций, как раз и устанавливается региональными нормативно-правовыми актами в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции.

Кроме того, указанные акты, устанавливая режим повышенной готовности, опираются на часть 6 статьи 4 Закона РФ о защите населения от чрезвычайных ситуаций<sup>25</sup>, а также на подпункт «у» пункта 1 статьи 11 данного закона, согласно которой регионы не только вправе вводить указанные режимы, но и устанавливать обязательные для исполнения

---

<sup>21</sup> Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

<sup>22</sup> Указ Президента РФ от 28 апреля 2020 г. № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

<sup>23</sup> Введение режима самоизоляции пытались обжаловать в Москве, Вологодской, Оренбургской и Тюменской областях, в Республике Коми и некоторых других регионах.

<sup>24</sup> Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства».

<sup>25</sup> Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

правила поведения. Таким образом, региональные нормативные акты имеют под собой юридическую основу<sup>26</sup>, и поэтому суды признают их законными<sup>27</sup>. В связи с этим вопрос нужно ставить не столько о правовой обоснованности введения указанных режимов, сколько о соразмерности вводимых ограничений складывающейся эпидемиологической ситуации.

Однако не все руководители регионов оказались готовы соблюсти такое рациональное соотношение. Так, например, если в Москве и Московской области продолжал работать общественный транспорт, то в Республике Татарстан<sup>28</sup> межмуниципальные перевозки были остановлены, а 30 марта были перекрыты границы в Астраханской области и в других регионах [34]. Жесткие ограничения были введены в Республике Башкортостан<sup>29</sup>. То есть, с одной стороны, предоставление прав главам регионов на введение дополнительных ограничений позволило достаточно быстро реагировать на сложную эпидемиологическую обстановку, например, как в Краснодарском и Приморском краях<sup>30</sup>. С другой стороны, приостановление работы общественного транспорта в ряде регионов [35] вызвало недовольство граждан и в целом несет в себе риски нарушения прав граждан на свободу передвижения, единства экономического пространства.

---

<sup>26</sup> Московским городским судом вынесено решение об отказе в удовлетворении административных исковых заявлений по 6 административным делам, объединенным в одно производство. В частности, по коллективному административному иску Д.И. Шендеровича и 30 соистцов о признании недействующим полностью Указа Мэра Москвы от 11 апреля 2020 г. № 43-УМ «Об утверждении Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве»; по административному иску Ю.В. Стадничук о признании недействующим полностью Указа Мэра Москвы от 11 апреля 2020 г. № 43-УМ «Об утверждении Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве».

<sup>27</sup> Так, например, в Брянский областной суд признал законным Постановление Правительства Брянской области от 17 марта 2020 г. № 106-п «О введении режима повышенной готовности на территории Брянской области».

<sup>28</sup> В Татарстане с 1 апреля 2020 г. до улучшения санитарно-эпидемиологической обстановки межмуниципальные перевозки пассажиров и багажа не осуществлялись; перевозки, связанные с отправлением грузов из Республики Татарстан, а также перевозки грузов в пределах Республики Татарстан осуществлялись при наличии справки, выдаваемой по форме, установленной Кабинетом Министров Республики Татарстан.

<sup>29</sup> Указ главы Республики Башкортостан от 9 апреля 2020 г. № УГ-136 «О внесении изменений в Указ Главы Республики Башкортостан от 18 марта 2020 года № УГ-111 «О введении режима «Повышенная готовность» на территории Республики Башкортостан в связи с угрозой распространения в Республике Башкортостан новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)».

<sup>30</sup> Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 31 марта 2020 г. № 185 «О введении ограничительных мероприятий (карантина) на территории Краснодарского края» был введен запрет транзитного проезда транспорта по территориям населенных пунктов края, за исключением проезда по автомобильным дорогам, проходящим через населенные пункты, в случае отсутствия иных автомобильных дорог в объезд населенных пунктов; запрет лицам, проживающим на территории края, перемещаться на автомобильном транспорте по территориям муниципалитетов. Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 30 мая 2020 г. № 255 меры были продлены до 12 мая 2020 г. Из-за высокого темпа прироста заболеваемости COVID-19 власти Приморского края приняли решение с 8 мая ограничить въезд и выезд из Находкинского городского округа.

По мнению ряда экспертов, не всегда обоснованные решения региональных властей объясняются отсутствием четко сформулированной федеральной политики по реализации задач, связанных с распространением *COVID-19* [36]. Созданная система координирующих органов на разных уровнях публичной власти не в полной мере отвечает задачам, которые ставит Президент страны<sup>31</sup>. Отсутствие представителей органов законодательной власти в составе координирующих органов снижает эффективность контроля за принятием решений на федеральном и региональном уровнях.

В пятых, пандемия актуализировала также вопросы взаимоотношений региональных и муниципальных органов власти.

Прежде всего, это касается сокращения доходов муниципалитетов [37], которое наблюдается в ряде регионов. В условиях появления новых зон ответственности органов местного самоуправления<sup>32</sup> это может негативно сказаться на эффективности их работы. Уже неоднократно говорилось, что вопросы местного значения, в частности, в сфере ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, по сути, имеют государственный характер, и их финансирование целесообразно осуществлять именно как переданных государственных полномочий с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

На местах не всегда эффективно реализуются решения, принимаемые региональными органами власти [38]. Кроме того, имеются случаи превышения полномочий должностными лицами органов местного самоуправления в установлении дополнительных ограничений для граждан<sup>33</sup>.

Выборочный анализ составов региональных штабов показывает, что, как правило, их членами являются должностные лица исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации<sup>34</sup>; представители местного самоуправления, в т.ч. руководители советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, не включаются в их состав. Это может негативно отразиться на эффективности координирующей деятельности региональных органов власти на местах.

<sup>31</sup> Президент РФ В.В. Путин неоднократно подчеркивал, что при введении ограничительных необходимо «в тесной координации с центром».

<sup>32</sup> В условиях пандемии на органы местного самоуправления возлагаются новые задачи, например, разъяснительная работа с населением, субъектами предпринимательства; фиксация нарушений в части соблюдения режима самоизоляции граждан, соблюдения режима ограничения передвижения граждан в период режима повышенной готовности, соблюдения социального дистанцирования в организациях, деятельность которых не приостановлена.

<sup>33</sup> Так, например, запрет, установленный главой города Междуреченска В. Черновым на пользование общественным транспортом без масок, не может являться законной мерой по ограничению доступа граждан на территорию, где есть угроза чрезвычайной ситуации, а как обязательное правило поведения при режиме повышенной готовности или чрезвычайной ситуации может быть установлено в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ. Однако это полномочие органа государственной власти субъекта РФ, но не органа местного самоуправления.

<sup>34</sup> Постановление губернатора г. Санкт-Петербурга от 3 февраля 2020 г. № 6-п «О создании Оперативного штаба по реализации мер профилактики и контроля за распространением коронавирусной инфекции в Санкт-Петербурге»; Распоряжение Правительства Республики Коми от 4 февраля 2020 г. № 91-р, которым утвержден состав регионального штаба по поддержанию экономической стабильности Республики Коми в связи распространением новой коронавирусной инфекции.

Таким образом, федеративная государственность, с одной стороны, имеет ряд преимуществ в противодействии угрозам типа пандемии коронавируса, среди которых возможность дифференцированного подхода к территориям, наличие налаженных механизмов взаимодействия между уровнями публичной власти и т.д. С другой – характеризуется целым рядом рисков, таких как разбалансированность власти, полномочий и ресурсов в федеративной системе, отставание с принятием необходимых решений, что чревато резким снижением темпов социально-экономического развития и выходом ситуации в регионах из-под контроля федеральных властей. В условиях пандемии неизбежно наличие определенных проблем, связанных с недостаточной координацией между уровнями власти. В России это федеральный и региональный, а также местный уровни, которые вполне могут быть преодолены посредством использования различных управленческих механизмов, инициированных федеральным центром. Необходимо также сконцентрировать усилия на решении таких проблем, как финансовое обеспечение регионов и муниципалитетов, четкое разграничение полномочий и ответственности между уровнями публичной власти.

### **Список литературы**

1. Президент РФ В.В. Путин объявил о регистрации в России первой вакцины от коронавируса // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2020/08/11/putin-rossiia-pervoj-v-mire-zaregistrirovala-vakcinu-ot-koronavirusa.html>
2. COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU) // Johns Hopkins University. URL: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>, 12.08.2020
3. The Coming Post-COVID Anarchy // Foreign Affairs. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-05-06/coming-post-covid-anarchy>
4. Le Figaro: борьба с коронавирусом в России сделала ранее незаметного Собянина вторым человеком в государстве // ИНОtv. URL: <https://russian.rt.com/inotv/2020-04-03/Le-Figaro-borba-s-koronavirusom>
5. Коронавирус сочли угрозой демократии // Lenta.ru. URL: <https://lenta.ru/news/2020/03/24/threat/>
6. По состоянию на 12.08.2020 в Тайване коронавирус обнаружили у 481 человек // Johns Hopkins University. URL: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
7. В США по состоянию на 12.08.2020 5141208 человек заражено коронавирусом, 164537 умерли // Johns Hopkins University. URL: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
8. Аудит, проведенный Главным счетно-контрольным управлением США в феврале 2020 г., показал, что Минздрав не способен эффективно координировать работу разных федеральных министерств и ведомств из-за отсутствия реальных полномочий // UK. Vesti.news.
9. Трамп признал сокрытие правды о коронавирусе. Об этом сообщает «Рамблер» // Рамблер. Новости. URL: [https://news.rambler.ru/world/43943132/?utm\\_content=news\\_media&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copylink](https://news.rambler.ru/world/43943132/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink)
10. Исследование Университета Вашингтона показало, что губернаторы республиканцы в среднем на 2,7 дня позже вводили в своих штатах ограничительные меры. URL: <https://aleatorius.livejournal.com/3275229.html>

11. В Италии по состоянию на 12.08.2020 251237 человек заражено коронавирусом, 35215 умерло. Летальность – 14,02 // Johns Hopkins University. URL: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
12. В Баварии объявили чрезвычайное положение из-за коронавируса // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20200316/1568663157.html>
13. Новости Германии // ИА «Nasha-germania». URL: <https://nasha-germania.com/>
14. Вызов Трампу: из-за коронавируса в США начался «парад суверенитетов» // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20200415/1570042472.html>
15. Власти штата Висконсин отложили смягчение карантина // Красная Весна. URL: [https://rossaprimavera-ru.turbopages.org/s/rossaprimavera.ru/news/afc76a46?promo=navbar&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com](https://rossaprimavera-ru.turbopages.org/s/rossaprimavera.ru/news/afc76a46?promo=navbar&utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com)
16. Вооруженные протестующие в Мичигане пошли на штурм Капитолия штата // Деловая газета Взгляд. URL: <https://vz.ru/news/2020/5/1/1037383.html>
17. В Сиэтле протестующие провозгласили автономную народную республику // Первый канал. URL: [https://www.ltv.ru/news/2020-06-13/387618-v\\_sietle\\_protestuyuschie\\_provozglasili\\_avtonomnuyu\\_narodnuyu\\_respubliku](https://www.ltv.ru/news/2020-06-13/387618-v_sietle_protestuyuschie_provozglasili_avtonomnuyu_narodnuyu_respubliku)
18. Мэр Сиэтла сообщила, что сотрудники федеральных силовых ведомств США покинули город // ТАСС. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9072793>
19. «Пока, Бельгия»: фламандские националисты раскалывают страну // Газета.ru. URL: [https://www.gazeta.ru/politics/2020/05/11\\_a\\_13079329.shtml?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com%2F%3Ffrom%3Dspecial&utm\\_source=YandexZenSpecial](https://www.gazeta.ru/politics/2020/05/11_a_13079329.shtml?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com%2F%3Ffrom%3Dspecial&utm_source=YandexZenSpecial)
20. Французские СМИ заявили о конце мирового лидерства США // Деловая газета «Взгляд». URL: <https://vz.ru/news/2020/5/3/1037596.html>
21. Эксперт: Немецкий суд нанес сокрушительный удар по единству Евросоюза // Деловая газета «Взгляд». URL: <https://vz.ru/news/2020/5/6/1037947.html>
22. Глава ЕК пригрозила начать против Германии санкционную процедуру из-за решения суда по ЕЦБ // ТАСС. URL: [https://tass.ru/ekonomika/8440003?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com%2F%3Ffrom%3Dspecial&utm\\_source=YandexZenSpecial](https://tass.ru/ekonomika/8440003?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com%2F%3Ffrom%3Dspecial&utm_source=YandexZenSpecial)
23. Кремль прокомментировал полномочия регионов в борьбе с коронавирусом // Федеральное агентство новостей. URL: [https://riafan.ru/1272348-kreml-prokommentiroval-polnomochiya-regionov-v-borbe-s-koronavirusom?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com](https://riafan.ru/1272348-kreml-prokommentiroval-polnomochiya-regionov-v-borbe-s-koronavirusom?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com)
24. Кабмин освободил регионы от платежей по бюджетным кредитам до конца года // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/05/05/2020/5eb103379a7947603030a91c>
25. Общероссийский Конгресс муниципальных образований (ОКМО). URL: <http://okmo.news/index.php>
26. Издательский дом Коммерсантъ. URL: [https://www.kommersant.ru/?from=mobile\\_logo](https://www.kommersant.ru/?from=mobile_logo)
27. Российским регионам предсказали тяжелейшие проблемы в XXI веке // Lenta.ru. URL: <https://lenta.ru/news/2020/05/08/worst/>
28. Кабмин освободил регионы от платежей по бюджетным кредитам до конца года // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/05/05/2020/5eb103379a7947603030a91c>
29. Чечня полностью закрывает границы республики // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20200401/1569451192.html>
30. Стало известно о требовании российского миллиардера закрыть города // Lenta.ru. URL: [https://lenta.ru/news/2020/05/08/mordashov/?utm\\_](https://lenta.ru/news/2020/05/08/mordashov/?utm_)

source=yxnews&utm\_medium=desktop&utm\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews

31. Шесть губернаторов могут отправить в отставку после эпидемии // Информационное агентство URA.ru. URL: [https://ura.news/news/1052429857?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com](https://ura.news/news/1052429857?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com)

32. Единороссы предложили снять с должности спикера Госсовета Коми. В ответ она попыталась отменить заседание из-за коронавируса // 7x7 Горизонтальная Россия. URL: <https://7x7-journal.ru/articles/2020/04/24/speaker-komi-coronavirus-edinaya-rossiya>

33. Заммэра российского города уволили за видео с шашлыками в режим самоизоляции // Lenta.ru. URL: [https://lenta.ru/news/2020/05/11/zammar/?keepThis=true&TB\\_iframe=true&height=500&width=1100&caption=Lenta.ru+%3A+Новости](https://lenta.ru/news/2020/05/11/zammar/?keepThis=true&TB_iframe=true&height=500&width=1100&caption=Lenta.ru+%3A+Новости)

34. Въезд был разрешен только жителям области и грузовому транспорту. Со 2 апреля на въездах в Орловскую и Белгородскую области были оборудованы посты, где проводилось измерение температуры и анкетирование всех пассажиров // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/daily/2020-04-09>

35. Председатель Правительства РФ М. Мишустин раскритиковал решения некоторых губернаторов закрыть административные границы регионов из-за пандемии коронавируса COVID-19 // ИНТЕРФАКС-ЮГ. 15.04.2020.

36. Политолог-регионалист Ростислав Туровский // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/daily/2020-04-09>

37. Без доходов: Смольный и вирус сократили бюджеты муниципалов // ИА dp.ru. URL: [https://www.dp.ru/a/2020/04/06/Bez\\_dohodov\\_Smolnij\\_i\\_v](https://www.dp.ru/a/2020/04/06/Bez_dohodov_Smolnij_i_v)

38. Губернатор счел неудовлетворительной систему контроля за прибывающими из-за рубежа // ИА Самара. URL: <https://samara.bezformata.com/listnews/kontrolya-za-pribivayushimi-iz-za-rubezha/82636542/>

## EFFECTIVENESS OF THE FEDERAL STATE IN THE CONTEXT OF A CORONAVIRUS PANDEMIC

*Coronavirus pandemic in 2020 shock the entire world. Some countries with federal system have troubles, because the results of their functioning in the new conditions was inconsistent: some countries showed a low level of fatality from the coronavirus in general controlled the situation, but others had the highest incidence and in the background – the destabilization of the socio-economic and even political situation. The article analyzes the main trends of global development in the context of a pandemic, foreign and domestic experience of functioning of system of public authorities on federal, regional and local levels, measures to ensure the smooth operation of public authorities at all levels in a pandemic, as well as problems in the functioning of public authorities in the new conditions. This allows us to conclude that federal state system, on the one hand, has its advantages in countering these threats, including the possibility of a differentiated approach to different territories, well-established mechanisms of interaction between the levels of public power, and, on the other hand, it is characterized by a some types of risks, such as an imbalance of power, authority and resources in the federal system and a lag in making the necessary decision. It may be the reason of sharp decline in the pace of socio-economic development and the situation in the regions out of the control of the federal authorities. In the context of a pandemic, there are certain problems associated with insufficient coordination between levels of government, but they can be overcome through the use of various management mechanisms.*

**Keywords:** COVID-19, Federation, inter-budgetary, Government of the Russian Federation relations municipalities, President of the Russian Federation, public authority, region, Russian Federation, States, subjects of the Russian Federation

JEL: H70, F29, I18, K10, R58

*Дата поступления* – 16.08.2020 г.

**ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА Милена Валериевна**

кандидат юридических наук, сотрудник Аналитического управления  
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской  
Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.  
e-mail: milena-gligic@yandex.ru

**ЛУКЪЯНОВА Наталья Ильинична**

сотрудник;  
Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации Федерального  
Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26,  
г. Москва, 103426.  
e-mail: natal1807nata@yandex.ru

**GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena V.**

Cand. Sc. (Law), Staff member of the Analytical Department of the Council  
Of the Federation / 26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.  
e-mail: milena-gligic@yandex.ru

**LYKJANOVA Natalja I.**

Staff member;  
Analytical Department of the Council of the Federation / 26, Bolshaya  
Dmitrovka Str., Moscow, 103426.  
e-mail: natal1807nata@yandex.ru

**Для цитирования:**

Глигич-Золотарева М., Лукьянова Н. Эффективность федеративно-  
го государства в условиях пандемии коронавируса // Федерализм. 2020.  
Т. 25. № 3 (99). С. 145–168.

*Ирина БУКИНА*

## **БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА И РЫНОК ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА В I ПОЛУГОДИИ 2020 г.**

*Пандемия новой коронавирусной инфекции для экономики России стала двойным шоком: на фоне распространения COVID-19 резко упали цены на нефть. Это стало серьезным потрясением для экономики и доходов бюджетной системы. Кроме того, происходило смягчение денежно-кредитной политики. Таким образом, в I полугодии 2020 г. наблюдалось сочетание стимулирующей бюджетно-налоговой и мягкой денежно-кредитной политики. Эта комбинация повышала спрос на государственные облигации. В периоды очередного снижения ключевой ставки Центрального банка наблюдался рост доходности ОФЗ. Несмотря на то, что уровень долговой нагрузки России невелик, существуют специфические риски, которые ограничивают возможности по наращиванию долга. К ним относятся возможные санкции, ослабление рубля, падение доходов населения и высокая вероятность роста банкротств тех организаций, которые не смогут пережить последствия от введения ограничительных мер. С учетом данных рисков следует рассмотреть механизмы поддержки экономики с задействованием долговых инструментов и политики количественного смягчения.*

**Ключевые слова:** бюджетно-налоговая политика, деловой цикл, денежно-кредитная политика, долговой рынок, ключевая ставка, коронавирусная инфекция, облигации федерального займа, COVID-19, регион, цены на нефть

JEL: E32, H21, H61

В 2019 г. на фоне все еще относительно благоприятных показателей мировой экономики и экономики России экономисты начали высказывать опасения по поводу надвигающегося кризиса. Проблемы, высвеченные глобальным кризисом 2008 г., так и не были решены. Считается, что структурная перестройка экономики необходима и давно назрела [1]. Однако реального варианта развития событий в конце 2019 – начала 2020 г. никто не ожидал.

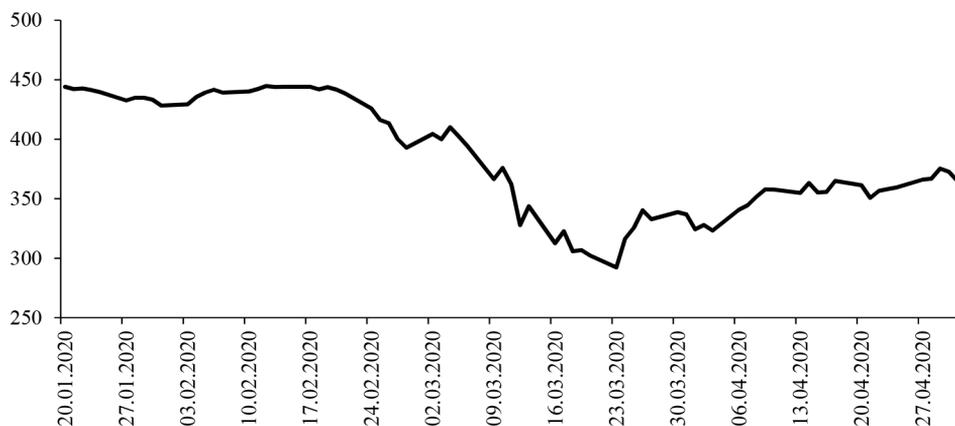
Длительный рост развитых экономик после рецессии 2009 г., оживление на финансовом рынке в сочетании с развязыванием торговых войн и ростом напряжения международной политической обстановки,

увеличением числа локальных политических конфликтов должны были завершиться экономическим кризисом. Еще в начале 2019 г. отчетливо звучали опасения о начале рецессии в США в 2020–2021 гг.

### *Начало кризиса и состояние экономики в I полугодии 2020 г.*

В декабре 2019 г. в китайском городе Ухане была зафиксирована первая вспышка новой коронавирусной инфекции SARS-CoV-2. Уже 30 января 2020 г. Всемирная организация здравоохранения (далее – ВОЗ) приняла решение объявить факт распространения инфекции в Китае и вывоз ее в другие страны чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющих международное значение (далее – ЧСЗМЗ) [2]. Китайские власти приняли экстренные меры по закрытию Уханя и ряда других городов, затронутых вспышкой заболевания. С января 2020 г. события в районах, с которых началось распространение новой коронавирусной инфекции, вызвали негативную реакцию на фондовых рынках Китая, а затем сказались на биржевых индексах других стран [3]. Карантин и закрытие границ с другими странами стали сигналом о потенциальном снижении спроса на ресурсы со стороны Китая и ожидаемого спада промышленного производства.

В марте 2020 г. обвал на финансовых рынках усугубился (см. рис. 1). К негативным новостям о распространении новой коронавирусной инфекции добавилась новость о провале сделки ОПЕК+ и развязывании ценовой войны между Россией и Саудовской Аравией. За четыре торговых дня (9, 12, 16 и 23 марта) среднее значение промышленного индекса Доу-Джонса снизилось на 6 400 пунктов (около 26%) [4]. На рисунке 1 показано, что глобальный индекс Доу-Джонса с конца января по 23 марта 2020 г. рухнул более, чем на 150 пунктов (около 34%).



*Рис. 1. Глобальный индекс Доу-Джонса (DJGI) в январе – апреле 2020 г.*

Источник: [5].

Аналогичная динамика наблюдалась на Московской бирже (см. рис. 2). Минимальный уровень индекса ММВБ был достигнут несколько раньше, чем у *DJGI*, – 18 марта 2020 г. В этот день индекс упал более, чем на 100 пунктов (5%). С 20 января по 18 марта 2020 г. индекс ММВБ потерял более 1 000 пунктов (около 34%).

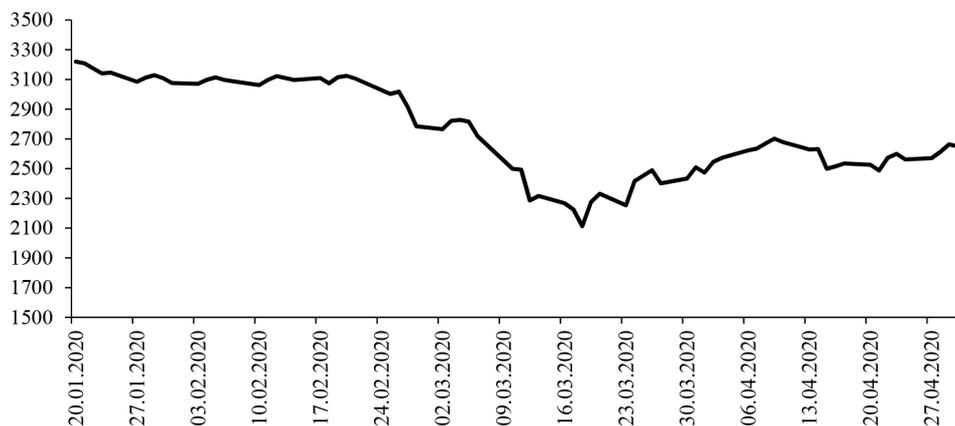


Рис 2. Индекс Мосбиржи (ИМОЕХ) в январе – апреле 2020 г.

Источник: [6].

В условиях падения спроса на нефть со стороны одного из крупнейших потребителей – Китая, растущих рисков распространения новой коронавирусной инфекции и, как следствие, дальнейшего снижения спроса на топливо страны ОПЕК предприняли попытки договориться о снижении объемов добычи. 5 марта 2020 г. состоялось заседание ОПЕК, на котором было вынесено решение о сокращении объемов добычи на 1,5 млн баррелей в сутки. Страны ОПЕК призвали Россию и другие нефтедобывающие страны присоединиться к данному соглашению. Однако Россия отклонила данное соглашение и 7 марта 2020 г. объявила об увеличении добычи. В ответ Саудовская Аравия также объявила об увеличении добычи и скидках в размере 6–8 долл. США за баррель для потребителей нефти в Европе, США и Азии. Это вызвало обвальное падение цен нефти «Брент» с 50 до 33 долл. за баррель (см. рис. 3).

С марта 2020 г. так же усилилось распространение новой коронавирусной инфекции, страны закрыли границы и объявили режимы самоизоляции. 11 марта 2020 г. ВОЗ объявила пандемию *COVID-19*.

В России с марта 2020 г. принимаются меры по ограничению транспортного сообщения с зарубежными странами, осуществляется переход на дистанционную форму обучения в образовательных учреждениях, рекомендуется перевод сотрудников на удаленную работу. С 30 марта 2020 г. объявляется режим нерабочих дней с сохранением заработной платы, который продлевался до 30 апреля 2020 г., а затем нерабочими днями были объявлены 6–8 мая 2020 г. Власти субъектов Федерации получили право самостоятельно вводить режим самоизоляции и меры, препятствующие распространению новой коронавирусной инфекции.

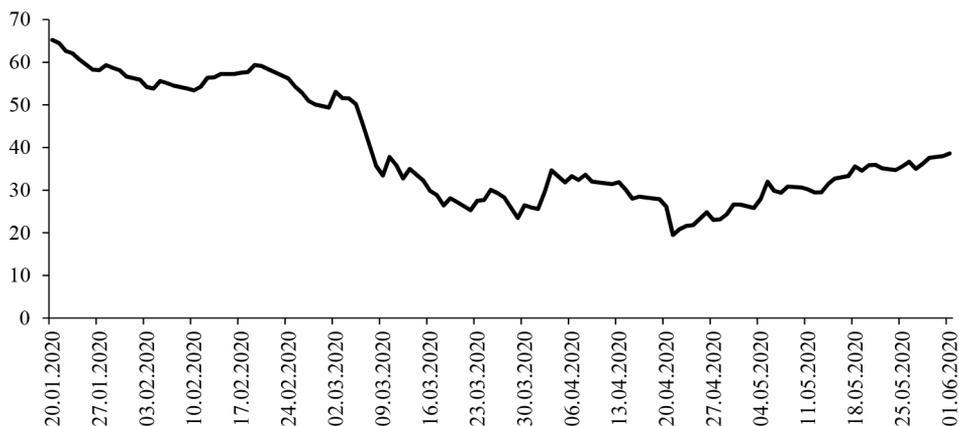


Рис. 3. Цена нефти марки «Брент» в январе – апреле 2020 г.  
(в долл. США за баррель)

Источник: [7].

В итоге в I полугодии 2020 г. ожидаемо наблюдается спад российской экономики. Снижение цен на нефть и введение мер по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции сказались на динамике почти всех макроэкономических показателей. ВВП России по итогам I полугодия 2020 г. сократился на 3,6%, согласно оценкам Росстата [8]. Сократилось промышленное производство, снизился грузооборот, объем розничной торговли и объем платных услуг населению. Реальные располагаемые доходы населения упали на 3,7%. Ограничительные меры, введенные в марте – апреле 2020 г., сказались на резком падении совокупного спроса. В сравнении с I полугодием 2019 г. объем розничной торговли пищевыми продуктами снизился на 1,9%, а торговля непродовольственными товарами сократилась на 10,7%. Фактор негативного шока спроса положительно сказался на потребительской инфляции: за первое полугодие 2020 г. цены выросли лишь на 2,8%. В отношении промышленных товаров наблюдается дефляция – цены снизились на 6,4%. Это свидетельствует о *серьезном падении инвестиционного спроса* [8].

Статистика произведенного ВВП по итогам I полугодия 2020 г. представлена на *рисунке 4*. Относительно аналогичного периода предыдущего года валовая добавленная стоимость в целом по экономике сократилась на 3,4%. *Наибольшее падение* выпуска наблюдалось в деятельности гостиниц и общественного питания – почти 30%. Эта сфера сильнее всех пострадала из-за ограничений, введенных для предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции. Почти все сферы услуг в той или иной степени потеряли доходы в первой половине 2020 г. Даже выпуск услуг здравоохранения сократился на 3,8%, несмотря на высокую нагрузку вследствие роста заболеваемости новой коронавирусной инфекцией. Видимо, снижение доходов сферы здравоохранения связано, прежде всего, с ограничением деятельности частных медицинских учреждений и сокращением объема оказания платных услуг бюджетными учреждениями здравоохранения, не связанных с лечением *COVID-19*.



**Рис. 4. Динамика валовой добавленной стоимости по видам экономической деятельности в первом полугодии 2020 г.**

Источник: [9].

Валовая добавленная стоимость добычи полезных ископаемых в первом полугодии 2020 г. сократилась на 6,7% по сравнению с I полугодием 2019 г. Выпуск обрабатывающих производств *пострадал в меньшей степени*, хотя также снизился, потеряв 2,6%. В лидерах I полугодия 2020 г., как ни странно, оказалась финансовая и страховая деятельность. Доходы в этой сфере выросли на 8,0% по сравнению с I полугодием 2020 г., чему способствовала мягкая денежно-кредитная политика Центрального банка. Еще один сектор, продемонстрировавший рост в I полугодии 2020 г. – государственное управление. В данной сфере переход на удаленные и дистанционные формы работы произошел более слаженно, были выполнены требования о сохранении рабочих мест и заработных плат в период действия ограничительных мер. Кроме того, незначительный рост продемонстрировали сферы сельского хозяйства и операций с недвижимостью.

Пандемия новой коронавирусной инфекции стала «черным лебедем» для мировой экономики. Российская экономика более чувствительна к внешним шокам, если повышается волатильность на рынке нефти. Тем не менее первые итоги 2020 г. позволили скорректировать пессимистичные прогнозы спада в российской экономике в сторону боль-

шей устойчивости. Заметную поддержку совокупному выпуску оказал финансовый сектор и сектор государственного управления. Очевидно, что важную роль в период кризиса сыграло проведение более мягкой денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики.

### **Бюджетная сфера в первом полугодии 2020 г.**

В I полугодии 2020 г. доходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов ожидаемо снизились. Если в I полугодии 2019 г. доходы составили 18 583,5 млрд руб., то за аналогичный период 2020 г. поступило лишь 17 876,1 млрд руб. (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

#### **Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов**

Показатели	I полугодие 2019, в млрд руб.	I полугодие 2020, в млрд руб.	I полугодие 2020 к I полугодию 2019 (в сопоставимых ценах), %
Доходы бюджета – всего	18 583,5	17 876,1	93,6
Налоговые доходы	12 319,0	11 094,2	87,6
Страховые взносы на обязательное социальное страхование	3 724,4	3 842,4	100,4
Прочие доходы	2 540,1	2 939,5	112,6

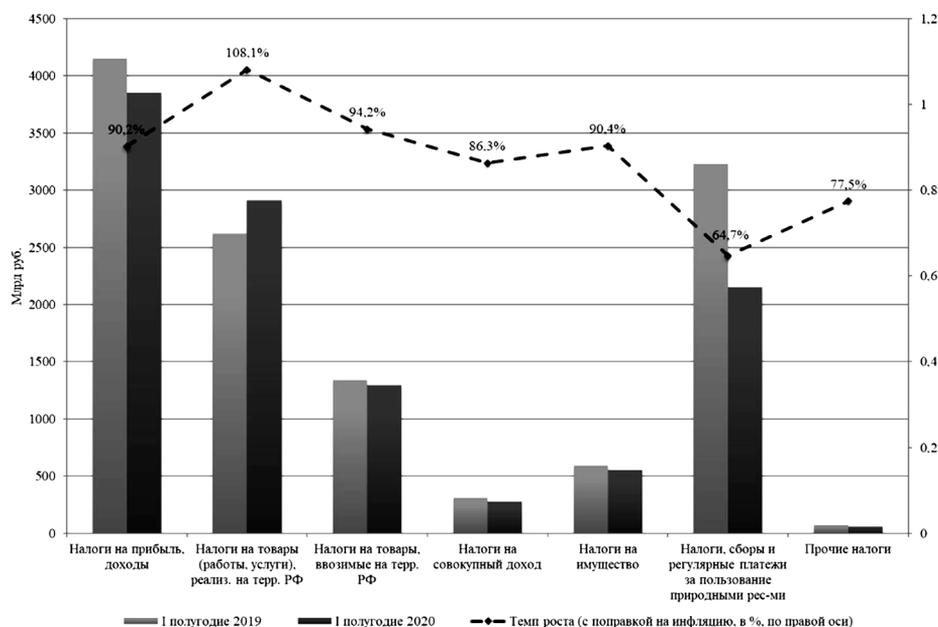
Источник: [10].

Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в I полугодии 2020 г. снизились из-за падения налоговых доходов на 12,4% (с поправкой на потребительскую инфляцию по ИПЦ). Следует отметить, что поступления страховых взносов на обязательное социальное страхование практически не изменились по сравнению с аналогичным периодом 2019 г., а поступления прочих видов доходов выросли на 12,6%.

Структура налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов и их динамика отражены на *рисунке 5*. Из налоговых доходов *наибольшее падение* пришлось на поступления по налогам, сборам и обязательным платежам за пользование природными ресурсами (см. *рис. 5*). Их объем снизился на 35,3% (с поправкой на потребительскую инфляцию) в сравнении с аналогичным периодом предыдущего года.

Из *рисунка 5* следует, что положительную динамику показали только доходы от налогов на товары (работы, услуги), реализованные на территории Российской Федерации, которые выросли на 8,1% в сравнении с I полугодием 2019 г. Это можно объяснить *временными лагами в посту-*

плении НДС: налог, начисленный во II квартале 2020 г., будет поступать в бюджет в течение III квартала. Таким образом, сокращение торгового оборота, произошедшее в апреле – мае 2020 г., скажется на поступлениях НДС только во втором полугодии 2020 г.



**Рис. 5. Структура и динамика налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов**

Источник: [8; 10].

В отношении поступлений по налогам на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, ситуация иная. Эти виды платежей регулируются как законодательством о налогах и сборах, так и таможенным законодательством. В этой связи динамика их поступлений не сильно отстает от изменений налогооблагаемой базы. В I полугодии 2020 г. объем импорта сократился на 6,6% в сравнении с аналогичным периодом 2019 г., а объем поступлений по налогам на товары, ввозимые на территорию России, снизился на 7,8%.

Несмотря на падение доходов, в I полугодии 2020 г. расходная часть консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов выросла на 14,2% (с поправкой на потребительскую инфляцию) и составили 18 725,9 млрд руб. (см. табл. 2). Драйверами роста бюджетных расходов стали социальная политика и здравоохранение. Эти статьи расходов обеспечили наибольший вклад в итоговый прирост. Отчасти увеличение расходов по данным направлениям связано с реализацией национальных проектов и было запланировано. Однако наблюдаемый рост оказался выше, чем планируемый рост из-за финансирования реализации мер, связанных с поддержкой населения в условиях распространения новой коронавирусной инфекции.

Так, в I полугодии 2020 г. на 30,9% (с поправкой на потребительскую инфляцию) выросли расходы на здравоохранение. С началом распространения *COVID-19* Правительство РФ начало принимать меры по мобилизации учреждений здравоохранения, были выделены отдельные средства на подготовку стационаров, закупку техники, оплату труда медицинских работников, нагрузка на которых чрезвычайно возросла.

Вместе с тем расходы выросли по всему направлению за исключением обслуживания государственного и муниципального долга. Таким образом, *бюджетные средства сыграли существенную роль в поддержании совокупного спроса и выпуска* в период кризиса 2020 г.

Т а б л и ц а 2

**Расходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в I полугодии 2020 г.**

Показатели	Млрд руб.	Удельный вес, %	I полугодие 2020 к I полугодю 2019 (в сопоставимых ценах), %
Расходы, всего	18 725,9	100,0	114,2
Общегосударственные вопросы	1 104,4	5,9	115,8
Национальная оборона	1 515,5	8,1	108,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 015,1	5,4	107,1
Национальная экономика	1 953,0	10,4	122,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	658,8	3,5	113,0
Охрана окружающей среды	138,4	0,7	111,3
Образование	2 130,9	11,4	104,1
Культура, кинематография	274,9	1,5	107,6
Здравоохранение	2 198,3	11,7	130,9
Социальная политика	7 115,5	38,0	115,0
Физическая культура и спорт	154,6	0,8	107,6
Средства массовой информации	66,7	0,4	112,0
Обслуживание государственного и муниципального долга	399,7	2,1	94,6
Справочно: дефицит	-849,8	—	—

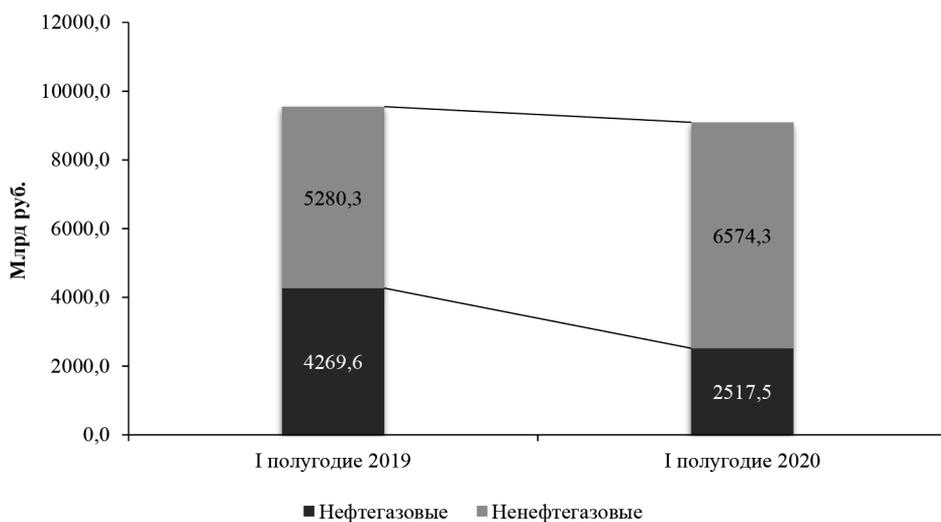
Источник: [8; 10].

В I полугодии 2020 г., в отличие от последних двух лет, консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов был исполнен с дефицитом в размере 849,8 млрд руб. (около 1,7% ВВП). Почти весь объем полученного дефи-

цита приходится на федеральный бюджет, который потерял значительную часть нефтегазовых доходов. Как и в прежние периоды снижения цен на нефть, основной урон терпит именно федеральный бюджет.

В I полугодии 2020 г. средняя цена нефти сорта «Юралс», используемая для расчета НДС, составила лишь 39 долл. США за баррель. В I полугодии 2019 г. она находилась на уровне 65,8 долл. США за баррель. Таким образом, цена упала более, чем на 40%. Минимальный уровень цены пришелся на апрель 2020 г. (16,3 долл. США за баррель). Это чуть выше нижней границы цены, используемой для расчета коэффициента Кц, характеризующего динамику мировых цен на нефть. Коэффициент Кц в апреле 2020 г. составил около 0,4. В свою очередь, налоговая ставка НДС на добычу нефти снизилась до 333,8 руб. за тонну. Среднее за полугодие 2020 г. значение налоговой ставки НДС на добычу нефти с учетом коэффициента Кц составило 5 599,1 руб. за тонну, что в два раза меньше, чем в первом полугодии 2019 г.

Поступления от НДС в виде углеводородного сырья снизились с 3 116,9 млрд руб. в I полугодии 2019 г. до 1 983,0 млрд руб. в I полугодии 2020 г. В целом нефтегазовые доходы федерального бюджета сократились на 42,6% (с поправкой на потребительскую инфляцию) в сравнении с I полугодием 2019 г.



**Рис. 6. Структура доходов федерального бюджета в I полугодии 2019 и 2020 гг. (в млрд руб.)**

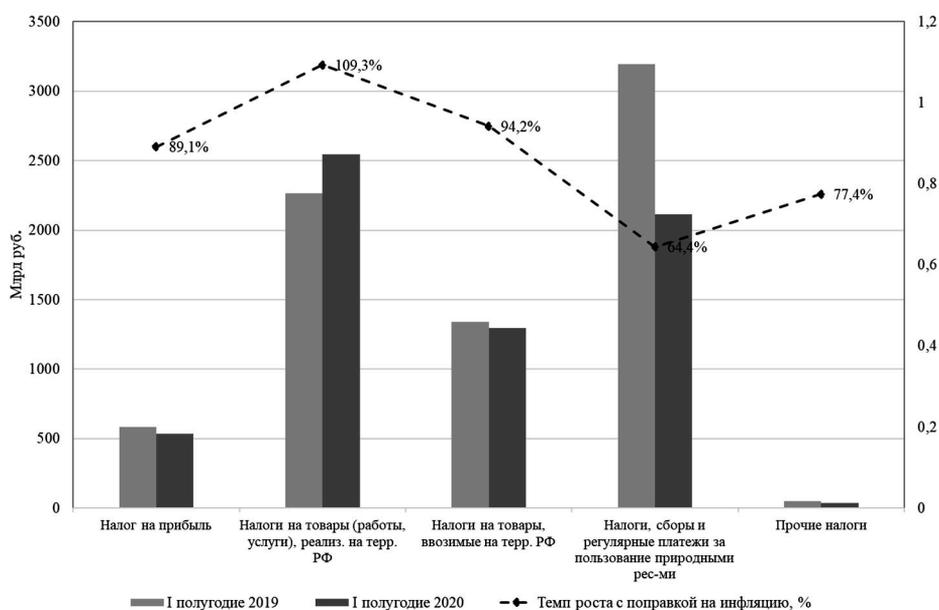
Источник: [10].

В 2019 г. соотношение между нефтегазовыми и ненефтегазовыми доходами было почти равным (45% приходилось на нефтегазовые доходы, 55% – на ненефтегазовые). А по итогам первого полугодия 2020 г. доля нефтегазовых доходов сократилась до 28%.

Общая сумма доходов федерального бюджета по итогам I полугодия 2020 г. составила 9 091,9 млрд руб. Это примерно на 458,0 млрд руб. меньше, чем за аналогичный период предыдущего года. В реальном

выражении доходы федерального бюджета в I полугодии 2020 г. сократились на 7,4%.

Налоговые доходы федерального бюджета составили 6 533,1 млрд руб., снизившись на 14,5% (с поправкой на потребительскую инфляцию) по сравнению с I полугодием 2019 г. Наибольшее снижение, как следовало ожидать, пришлось на поступления от налогов, сборов и платежей за пользование природными ресурсами. Их объем сократился на 35,6% (см. рис. 7). Существенно снизились поступления от налога на прибыль – на 10,9%. Сокращение поступлений от налогов на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, было компенсировано увеличением на 9,3% доходов в виде налогов на товары (работы, услуги), реализуемые на территории России. Однако рост поступлений от данных налогов не смог перекрыть значительного падения поступлений по остальным платежам.



**Рис. 7. Структура и динамика налоговых доходов федерального бюджета в первом полугодии 2019 и 2020 гг.**

Источник: [8; 10].

Федеральный бюджет в российской бюджетной системе принимает на себя основные риски неблагоприятного воздействия внешних шоков. В I полугодии 2020 г. этот факт в очередной раз подтверждается. Потеряв значительную часть доходов, федеральный бюджет тем не менее обеспечил большую часть расходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов – 53%.

Расходы федерального бюджета в I полугодии 2020 г. достигли почти 10 трлн руб. (около 20% ВВП). Прирост расходов с поправкой на потребительскую инфляцию составил 22,8%. Наибольший вклад в этот прирост обеспечили такие разделы, как социальная политика и здравоохране-

ние. Причем последние выросли более, чем в 2 раза. Существенный вклад также внесло увеличение расходов на национальную экономику и межбюджетных трансфертов общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

Т а б л и ц а 3

*Расходы федерального бюджета в первом полугодии 2020 г.*

Показатели	Млрд руб.	Удельный вес, %	I полугодие 2020 к I полугодью 2019 (в сопоставимых ценах), %
Расходы	9 915,0	100,0	122,8
Общегосударственные вопросы	647,9	6,5	118,5
Национальная оборона	1 514,8	15,3	108,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	948,8	9,6	106,4
Национальная экономика	1 045,5	10,5	122,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	155,6	1,6	128,0
Охрана окружающей среды	124,0	1,3	112,6
Образование	448,1	4,5	108,8
Культура, кинематография	55,8	0,6	130,5
Здравоохранение	654,8	6,6	203,8
Социальная политика	3 194,8	32,2	127,0
Физическая культура и спорт	23,1	0,2	115,4
Средства массовой информации	41,6	0,4	118,3
Обслуживание государственного и муниципального долга	349,7	3,5	95,4
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	710,5	7,2	159,3
Справочно: дефицит	–823,1	96,9	

Источник: [8; 10].

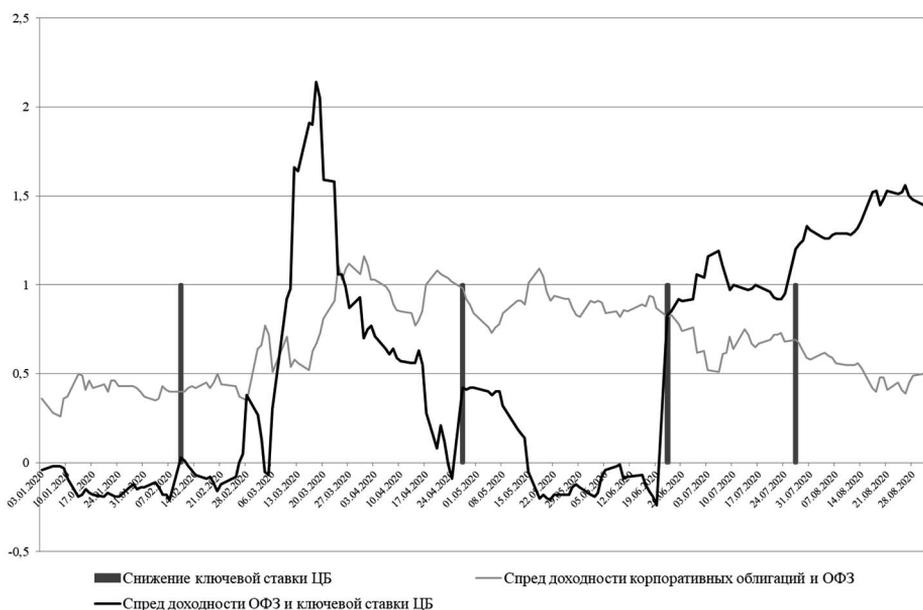
***Бюджетное правило и рынок государственного долга***

В I полугодии 2020 г. федеральный бюджет был исполнен с дефицитом в размере 823,1 млрд руб. (1,6% ВВП). Согласно бюджетному правилу, в I квартале 2020 г. дополнительные нефтегазовые доходы поступали на формирование Фонда национального благосостояния. Однако уже во II квартале 2020 г. расчетная цена нефти сорта «Юралс» упала ниже цены

отсечения, и Фонд национального благосостояния перестал пополняться. Тем не менее на 1 июля 2020 г. объем Фонда составлял 12 139,6 млрд руб. (11,4% к ВВП) или 176,6 млрд долл. США. В целях компенсации недополученных нефтегазовых доходов федерального бюджета на внутреннем валютном рынке в первом полугодии 2020 г. Центральным банком со счетов Минфина России было продано валюты на сумму 925,9 млрд руб. За счет размещения внутреннего долга в федеральный бюджет в первом полугодии 2020 г. поступило около 828,2 млрд руб.

Ожидаемое участниками рынка снижение ключевой ставки Центральным банком в условиях кризиса сказалось на росте доходности государственных долговых бумаг.

На *рисунке 8* отражены спреды доходности ОФЗ и ключевой ставки Центрального банка по дням с января по конец августа 2020 г. Отдельно отмечены дни заседаний, на которых Центральный банк объявлял об очередном снижении ключевой ставки. Первое снижение ключевой ставки ЦБ объявил 10 февраля 2020 г. Как показано на *рисунке 8*, доходность ОФЗ первое время отставала даже от сниженной до 6,0% ключевой ставки. Однако с конца февраля доходность ОФЗ резко выросла. Ключевым фактором стало обрушение цен на нефть параллельно с разворачиванием пандемии. На этом фоне участники рынка получали от ЦБ явные сигналы о дальнейшем смягчении денежно-кредитной политики.



**Рис. 8. Спреды доходности ОФЗ, ключевой ставки ЦБ и доходности корпоративных облигаций в январе – августе 2020 г.**

Источник: [6].

27 апреля 2020 г. ключевая ставка была снижена еще на 50 базисных пунктов. К этому моменту, как следует из *рисунка 8*, доходность ОФЗ вновь приблизилась к ключевой ставке. Однако после снижения

последней вновь наблюдался рост доходности государственных бумаг. Аналогичная картина наблюдалась и в последующие периоды снижения ключевой ставки: 22 июня и 27 июля 2020 г.

В условиях низких процентных ставок долговое финансирование дефицита бюджета служит хорошей альтернативой использованию накопленных резервов.

На начало 2020 г. объем государственного внутреннего долга составлял около 10,2 трлн руб. К 1 июля 2020 г. долг вырос до 11,2 трлн руб. Это около 10,2% относительно ВВП (по данным за 2019 г.). Государственный внешний долг, выраженный в долл. США, за I полугодие 2020 г. снизился с 54,8 млрд до 51,0 млрд долл. США. По состоянию на 1 июля 2020 г. государственный внешний долг, таким образом, составил около 3,6 трлн руб. Так, общая величина государственного долга РФ не превышает 13,5% относительно ВВП. По мировым меркам – это *незначительная долговая нагрузка*. В этих условиях, учитывая низкий уровень инфляции и снижение процентных ставок, долговое финансирование дефицита федерального бюджета представляется *оптимальным*.

Однако есть ряд замечаний, которые требуют проводить весьма осторожную политику заимствований.

Перовое замечание касается *спроса на облигации*. Для привлечения участников рынка к покупкам государственного долга Минфину России необходимо предложить некоторую премию. Судя по динамике доходности ОФЗ в последние годы, она должна составлять не менее 150 базисных пунктов. С учетом действующей ключевой ставки доходность ОФЗ на срок от года должна составлять не менее 5,75–6,0%. Собственно, такая картина и наблюдается в последнее время. С точки зрения расходов на обслуживание долга это не самые комфортные условия. Если инфляция не превысит 4,0%, то реальный процент по государственному долгу составит порядка 2,0% годовых. В то время как развитые страны имеют возможность занимать средства практически бесплатно, а иногда даже под отрицательную реальную ставку. Если дефицит сохранится или начнет расти, потребуются дальнейшее увеличение премии, вырастут расходы на обслуживание государственного долга, что приведет к стремительной динамике наращивания долговой нагрузки.

Политическая напряженность и вероятность объявления нового пакета санкций в отношении России, возможность второй волны распространения новой коронавирусной инфекции, массовые банкротства бизнеса, который не смог оправиться после введенных ограничений, риски ослабления рубля и роста инфляции создают неблагоприятные ожидания инвесторов. В этой связи необходимо сделать второе замечание. Если в краткосрочной перспективе существующий спред доходности ОФЗ и ключевой ставки привлекает инвесторов, то *в длительной перспективе такая «щедрость» сопряжена с рисками*. На фоне ухудшения экономической ситуации и давления на рубль ЦБ будет вынужден повышать ключевую ставку, следовательно, цена облигаций, выпущенных в период низких ставок, начнет снижаться. Долгосрочные облигации и облигации с постоянным купоном выглядят непривлекательно с уче-

том перечисленного. Это ограничивает возможности правительства по размещению долга.

Еще одно замечание (см. рис. 8) касается *краткосрочного всплеска доходности ОФЗ*. Ясный сигнал на смягчение денежно-кредитной политики, подавал ЦБ в I полугодии 2020 г., сделал покупки ОФЗ привлекательными для инвесторов и в т.ч. для банков. Одновременно с этим снижались процентные ставки по кредитам. Таким образом, выбирая между покупкой ОФЗ и расширением кредитного портфеля, банки предпочитали вложения в государственный долг. Данная ситуация фактически привела к эффекту вытеснения кредитов, которые могли бы стать источниками инвестиций и потребления. Спрос нефинансовых организаций на кредиты снижался в первом полугодии 2020 г. на фоне неопределенности и падения продаж.

Снижение ставок сделало кредитование привлекательным, однако одновременно отмечается ужесточение неценовых параметров кредитования. Динамика долгосрочного кредитования остается весьма скромной. При этом во II квартале 2020 г. наблюдался всплеск выдачи краткосрочных кредитов, что было связано с принятием мер по борьбе с последствиями по распространению новой коронавирусной инфекции [11]. Такой дисбаланс означает, что бизнес пока не планирует увеличивать инвестиционную активность, воспользовавшись периодом низких ставок. Также существуют риски, что полученные в рамках системы поддержки краткосрочные кредиты могут стать невозвратными. Частный сектор, как было сказано выше, сильнее всего пострадал в результате кризиса 2020 г.

В отношении *долга субъектов Федерации* наблюдается неоднозначная картина. Часть их нарастили объем долга в первом полугодии 2020 г. В ряде регионов долг рос незначительно либо снижался.

В *таблице 4* представлены расчеты уровня долговой нагрузки, показывающие отношение долга субъекта Федерации к собственным доходам консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов территориальных внебюджетных фондов. По итогам I полугодия 2020 г. в Мордовии, Смоленской области и Хакасии долговая нагрузка превысила 200%. В Мордовии долговая нагрузка приблизилась к 400%. При этом темпы прироста долга в I полугодии 2020 г. в этих регионах оказались либо незначительными (+2,0% в Хакасии), либо отрицательными (–8,8% в Смоленской области и –11,7% в Мордовии). Напротив, некоторые субъекты Федерации, долг которых резко вырос за I полугодие 2020 г. (более, чем на 50,0%) по показателю долговой нагрузки находятся на уровне менее 100%.

Так, максимальный рост долга наблюдался в Санкт-Петербурге и составил 77,0%. Однако уровень долговой нагрузки Санкт-Петербурга составил менее 20,0%.

В целом по России уровень долговой нагрузки субъектов РФ в I полугодии 2020 г. составил 43,4% (см. табл. 4), а суммарный долг вырос лишь на 2,2% (с поправкой на потребительскую инфляцию). Субъектам Российской Федерации с высоким уровнем долговой нагрузки удалось сдержать динамику наращивания долга в условиях кризиса. В то же самое время ряд регионов с относительно низким уровнем

долговой нагрузки заимствовал активнее. Последствия кризиса 2020 г. скажутся на состоянии бюджетов субъектов Федерации позже. Риск каскада банкротств, особенно в сфере малого и среднего предпринимательства, снижение доходов населения, рост задолженности по кредитам, стагнация инвестиционной активности негативно скажутся на региональном выпуске и доходах субфедеральных бюджетов. В этих условиях регионам с высоким уровнем долговой нагрузки *будет очень сложно привлекать средства* для финансирования растущих дефицитов.

Т а б л и ц а 4

*Долговая нагрузка в первом полугодии 2020 г. по субъектам Российской Федерации (в %)*

Субъект РФ	Долговая нагрузка	Субъект РФ	Долговая нагрузка	Субъект РФ	Долговая нагрузка
1	2	3	4	5	6
Республика Мордовия	373,5	Волгоградская область	104,5	Тульская область	51,8
Смоленская область	216,4	Тамбовская область	99,8	Кемеровская область – Кузбасс	49,9
Республика Хакасия	214,8	Калужская область	97,3	Республика Дагестан	49,4
Республика Ингушетия	183,6	Магаданская область	95,2	Мурманская область	47,6
Удмуртская Республика	180,1	Омская область	92,0	Вологодская область	46,0
Московская область	170,0	Республика Татарстан (Татарстан)	90,3	Тверская область	44,4
Орловская область	147,5	Ивановская область	86,5	Брянская область	42,0
Псковская область	146,6	Липецкая область	86,0	Чувашская Республика – Чувашия	40,6
Костромская область	145,6	Нижегородская область	82,7	Ростовская область	35,6
Еврейская автономная область	145,5	Свердловская область	78,4	Воронежская область	34,3
Карачаево-Черкесская Республика	143,8	Белгородская область	76,9	Республика Алтай	33,2
Курганская область	137,4	Республика Тыва	76,1	Камчатский край	28,6
Республика Марий Эл	136,9	Амурская область	75,8	Иркутская область	26,5
Ярославская область	132,1	Республика Бурятия	74,6	Республика Башкортостан	21,4

## О к о н ч а н и е т а б л . 4

1	2	3	4	5	6
Томская область	130,9	Астраханская область	73,6	г.Санкт-Петербург	19,6
Республика Калмыкия	130,5	Чукотский автономный округ	71,8	Челябинская область	18,7
Хабаровский край	129,4	Краснодарский край	70,9	Ненецкий автономный округ	16,1
Рязанская область	127,1	Новосибирская область	68,7	Ямало-Ненецкий автономный округ	14,8
Кировская область	126,4	Красноярский край	68,2	Владимирская область	14,1
Саратовская область	124,4	Калининградская область	67,9	Пермский край	13,1
Забайкальский край	122,9	Ставропольский край	67,7	Республика Крым	12,8
Республика Северная Осетия – Алания	121,9	Республика Коми	66,0	Приморский край	9,2
Ульяновская область	121,8	Республика Саха (Якутия)	65,7	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	7,9
Республика Карелия	117,4	Республика Адыгея (Адыгея)	58,7	Алтайский край	5,4
Новгородская область	115,5	Самарская область	57,1	Ленинградская область	3,3
Пензенская область	110,5	Курская область	55,7	Тюменская область	3,0
Кабардино-Балкарская Республика	110,3	Чеченская Республика	54,8	г. Москва	2,6
Архангельская область	106,7	Оренбургская область	54,6	В целом по РФ	43,4

Источник: [12].

### З а к л ю ч е н и е

Распространение новой коронавирусной инфекции стало очередным внешним шоком для экономики России. Ожидавшийся в последние годы спад мировой экономики начался уже в первом полугодии 2020 г. Кризис затронул все страны и рынки. Для российской экономики дополнительным ударом стало обрушение цен на нефть в марте 2020 г. Однако по итогам I полугодия 2020 г. результаты оказались менее драматичными, чем ожидалось. Поддержку экономике оказали бюджетные расходы и рост выпуска в финансовой деятельности и сельском хозяйстве.

Налоговые доходы бюджета очень чувствительны к падениям ВВП [13]. Так произошло и в I полугодии 2020 г. Упали цен на нефть,

что вызвало снижение и нефтегазовых доходов бюджета, и спад выпуска. Меры, введенные в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции, *негативно повлияли как на спрос, так и на предложение*. В результате сократилась налоговая база основных налогов. При этом основные потери пришлось на федеральный бюджет. Доходная часть бюджетов субъектов Федерации в I полугодии 2020 г. не успела сократиться столь катастрофически. Однако *следует ожидать значительного снижения доходов* по итогам 2020 г.

Рост расходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных фондов обусловлен двумя основными факторами:

- реализацией национальных проектов;
- финансированием срочных мер, принятых в целях борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции.

Соответственно, результатом исполнения консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов по итогам первого полугодия 2020 г. стал дефицит.

Осмотрительное планирование федерального бюджета позволило накопить достаточный объем дополнительных нефтегазовых доходов, которые в соответствии с бюджетным правилом поступали на пополнение Фонда национального благосостояния. В марте – апреле 2020 г. продажа валюты со счетов по учету дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета позволяла финансировать растущий дефицит.

Отличием текущего кризиса от 2008 г. является то, что рынок государственного долга более развит, а низкая инфляция позволила смягчить проводимую денежно-кредитную политику. Таким образом, еще одним источником финансирования дефицита федерального бюджета выступают заимствования на финансовом рынке.

Несмотря на низкий уровень государственного долга как внутреннего, так и внешнего, проведение бюджетно-налоговой политики посредством федерального бюджета связано *с рядом рисков*. Вместе с тем чрезмерно умеренная политика или преждевременный переход к финансовой консолидации *замедлят выход российской экономики из рецессии*. Могут быть предложены следующие направления в области бюджетно-налоговой политики.

Первое. Многие принятые меры имеют краткосрочный характер. Поэтому необходима дополнительная поддержка организациям малого и среднего бизнеса. Это может быть предоставление субсидированных кредитов на более длительный срок или возврат налоговых платежей за предыдущие периоды.

Второе. Более привлекательными для инвесторов сейчас служат государственные облигации с плавающим купоном (так называемые флоутеры). Такие бумаги позволяют инвесторам снизить риски, связанные с колебанием курса рубля, ускорением инфляции и т.п. Поскольку в настоящий момент вероятность дальнейшего снижения ключевой ставки крайне низка, следует увеличить долю флоутеров в общем объеме выпусков ОФЗ.

Третье. Риски увеличения заимствований на финансовом рынке, в т.ч. с использованием ОФЗ с переменным купоном, могут отчасти

нивелироваться согласованным проведением денежно-кредитной политики. Центральный банк может расширять кредитование под залог ОФЗ или операции по обратному выкупу. Кроме того, ЦБ может расширять ломбардный список ценных бумаг за счет облигаций субъектов РФ, позволяя субнациональным властям разнообразить набор финансовых инструментов финансирования долга.

Реализация указанных механизмов не требует длительной подготовки и может быть проведена в короткие сроки. Весьма вероятно дальнейшее ослабление рубля, положительный эффект от которого будет очень коротким. Падение стоимости национальной валюты даст некоторую поддержку нефтегазовым доходам, а также положительно скажется на экспорте и производительности [14]. Однако эти эффекты, как правило, не длятся более года.

### Список литературы

1. *Becker B., Ivashina V.* Disruption and Credit Markets // CEPR Discussion Papers 13508, C.E.P.R. Discussion Papers. 2019. URL: [cepr.org/active/publications/discussion\\_papers/dp.php?dpno=13508](https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13508) (дата обращения: 06.09.2020).

2. Заявление по итогам второго совещания Комитета по чрезвычайной ситуации в соответствии с Международными медико-санитарными правилами, в связи со вспышкой заболевания, вызванного новым коронавирусом 2019 г. (nCoV). 30 января 2020 г. URL: [https://www.who.int/ru/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/ru/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (дата обращения 05.09.2020).

3. Coronavirus: China bars 11m residents from leaving city at centre of outbreak. // The Guardian. 22 January 2020. URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/22/coronavirus-china-measures-rein-spread-mutate-disease-death-toll> (дата обращения 05.09.2020); World financial markets rocked by China coronavirus // The Guardian. 23 January 2020. URL: <https://www.theguardian.com/business/2020/jan/23/financial-markets-china-coronavirus-outbreak-economy> (дата обращения 05.09.2020).

4. *Mazur M., Dang M., Vega M.* COVID-19 and the march 2020 stock market crash. Evidence from S&P1500 // Finance Research Letters. 9 July 2020.

5. The Wall Street Journal. URL: <https://www.wsj.com/market-data/quotes/index/XX/WIDOW/historical-prices> (дата обращения: 10.09.2020).

6. Московская биржа. URL: <http://www.moex.com/ru> (дата обращения 10.09.2020).

7. Финам. URL: <https://www.finam.ru/profile/tovary/brent/export/> (дата обращения 10.09.2020).

8. Социально-экономическое положение России. Январь – июль 2020 : доклад / Федеральная служба государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 28.08.2020).

9. Федеральная служба государственной статистики (Росстат) / Национальные счета: Официальный сайт. URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 13.09.2020).

10. Исполнение бюджетов // Федеральное казначейство: Официальный сайт. URL: <https://www.roskazna.ru> (дата обращения: 28.08.2020).

11. Ликвидность банковского сектора и финансовые рынки. Информационно-аналитический комментарий. № 7 (53). Июль 2020 г. 11 августа 2020 г.

URL: [https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/29138/LB\\_2020-53.pdf](https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/29138/LB_2020-53.pdf) (дата обращения 13.09.2020).

12. Министерство финансов РФ. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 13.09.2020).

13. Букина И.С. Бюджетно-налоговая политика России в 2019 г. и в условиях кризиса 2020 г. // *Федерализм*. № 2. 2020. URL: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2020-2-132-145>.

14. Букина И.С., Ореховский П.А. Особенности российской модели экономического роста // *Финансы: теория и практика*. 2018. Т. 22. № 6 (108). С. 6–24.

## BUDGET AND TAX POLICY AND THE PUBLIC DEBT MARKET IN THE FIRST HALF OF 2020

*The pandemic of a new coronavirus infection for the Russian economy was a double shock: against the background of the spread of COVID-19, oil prices fell sharply. This was a serious shock for the economy and budget revenues. However, it was the budget expenditures that played a major role in supporting output. In addition, monetary policy was expansionary. Thus, in the first half of 2020, a combination of stimulating fiscal and expansionary monetary policies was observed. This combination increased the demand for government bonds. During the periods of the next decrease in the key rate of the Central Bank, an increase in the yield of OFZ was observed. Despite the fact that the level of Russia's debt burden is low, there are specific risks that limit the possibilities for increasing debt. These include possible sanctions, a weakening of the ruble, falling incomes of the households and a high probability of an increase in bankruptcies of those organizations that will not be able to survive the consequences of the introduction of restrictive measures. Given these risks, it is necessary to consider mechanisms to support the economy using debt instruments and quantitative easing policies.*

**Keywords:** business cycle, debt market, coronavirus infection, COVID-19 federal loan bonds, fiscal policy, key rate, monetary policy, oil prices, region

JEL: E32, H21, H61

*Дата поступления* – 16.09.2020 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 и рынок государственного долга в I полугодии 2020 г. *Федерализм*. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 169–187.

*Марк АГРАНОВИЧ, Юлия ЕРМАЧКОВА, Марина ЛИВЕНЕЦ*

## ОНЛАЙН-ОБУЧЕНИЕ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19 И НЕРАВЕНСТВО ДОСТУПА К ОБРАЗОВАНИЮ

*Экстренный массовый переход школьного образования на удаленный режим в связи с пандемией COVID-19 породил ряд проблем технического, организационного, методологического, психологического характера. Эти проблемы рассматриваются и международным сообществом, и отечественными исследователями. Не менее важна и оценка последствий продолжительного обучения в удаленном формате для качества образования и равенства доступа к образованию. В статье сделана попытка рассмотреть, как переход на обучение в удаленном режиме отразится на равенстве доступа к качественному образованию, дифференциации образовательных результатов детей и подростков по территориальным и социально-экономическим основаниям. Анализ и оценка проведены на данных, предшествующих массовому переходу на обучение в онлайн-формате: результатах международной программы по оценке образовательных достижений учащихся PISA, обследований Росстата, статистической отчетности. Рассматриваются дифференциация условий обучения, межрегиональные вариации и различия в возможностях семей использовать технические средства для участия в онлайн-обучении. Делаются предварительные оценки влияния перехода на онлайн-обучение в период пандемии COVID-19 на усиление дифференциации доступа к качественному образованию и результатов обучения.*

**Ключевые слова:** COVID-19, дифференциация образовательных результатов, онлайн-обучение, равенство доступа к образованию, регион, региональная дифференциация, социально-экономическое неравенство

JEL: I24

Массовый, почти всеобщий переход школьного образования на удаленное обучение стал для России, как и для всех стран, неожиданным. Многие специалисты (и еще больше те, кто считает себя таковыми) пытаются осмыслить последствия этого уникального «эксперимента». В большинстве случаев это экспертное мнение, в той или иной степени обоснованное. Иногда люди просто пытаются привлечь внимание к себе, делая достаточно экстравагантные заявления, например, что теперь все школы переведут исключительно на дистанционное обучение<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Эти слухи вызвали такую реакцию в обществе, что их пришлось опровергать Президенту Российской Федерации.

Ведущие исследовательские центры пытаются оценить ситуацию с переходом на онлайн-обучение. В серии аналитических материалов на сайте Российской Академии народного хозяйства и государственной службы рассматриваются разные аспекты перехода образования на дистанционный формат – готовность учителей к работе в онлайн-формате [1], прогноз результатов ЕГЭ после дистанционного обучения [2], международный опыт организации школьного образования в условиях пандемии *COVID-19* [3] и другие (здесь перечислены только исследования, относящиеся к школьному образованию).

Высшая школа экономики проводит мониторинг «Школьный Барометр. *COVID-19*: ситуация с учением и обучением в российских школах» [4]. По мнению авторов, результаты этого исследования «убедительно показывают, что российские школьники не только готовы жить в ситуации неопределенности, но и настроены позитивнее всех других групп респондентов» [5, с. 18]. На наш взгляд, приведенные в этом исследовании данные о том, что у 74,5% учеников дома достаточно техники для дистанционных занятий и что каждый второй школьник отметил, что взаимодействие с учителями организовано хорошо и они готовы осваивать новое, не дают основания для столь оптимистичных выводов. Школьное образование в России всеобщее и обязательное, и это означает, что интерпретация приведенных данных должна осуществляться не в разрезе «стакан наполовину полон», а в разрезе «стакан наполовину пуст». Таким образом, четверть школьников не имеет техники для дистанционных занятий, а половина считает, что взаимодействие с учителем организовано плохо. Подобные результаты являются *тревожным сигналом*.

### ***Насколько школы в мире были готовы к экстренному переходу на удаленное обучение?***

Международное сообщество также проводит различные исследования, стремясь оценить готовность школьных систем стран к переходу на удаленное обучение и последствия перехода для образовательных систем.

Проведенное Организацией экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) в 2018 г. обследование образовательных результатов 15-летних учащихся (*PISA*) включало и опрос директоров школ. Ряд вопросов касался готовности школ и учителей к использованию ИКТ в образовании. Представляется важным привести некоторые результаты этого опроса [6], поскольку они дают представление о готовности к переходу на удаленное обучение в разных странах, но и о положении нашей страны относительно мировых трендов.

В контексте настоящей статьи особенно важно, что в анализе условий и возможностей использования ИКТ в образовании, проведенном ОЭСР на материалах последнего обследования *PISA*, акцент сделан на равенстве возможностей учащихся, находящихся в наиболее и наименее благополучном социально-экономическом положении. Для этого при анализе рассчитываются не только средние значения по странам,

но и значения показателей для учащихся школ верхнего и нижнего квартилей по социально-экономическому статусу (далее – СЭС)<sup>2</sup>. Для краткости далее по тексту мы будем называть их «благополучными» и «неблагополучными» школами.

Для обучения дома необходимы определенные условия. Согласно результатам опроса<sup>3</sup>, в среднем по странам ОЭСР 9% учащихся не имеют дома комфортного места для учебы, а в Индонезии, на Филиппинах и в Таиланде таких школьников более 30% и, как правило, это учащиеся из наиболее неблагополучных семей.

При этом даже в Корее, учащиеся которой продемонстрировали один из самых высоких уровней учебных достижений в обследовании *PISA*, каждый пятый ученик из нижнего квартиля школ по социально-экономическому статусу дома не имеет места для учебы.

В России положительно ответили на вопрос о наличии дома комфортного места для учебы около 90% респондентов. Это немного, на несколько процентных пунктов ниже, чем в среднем по странам ОЭСР, при этом разрыв между наименее и наиболее благополучными учащимися в нашей стране незначителен. Однако здесь, как и во многих международных социологических исследованиях, необходимо учитывать возможность того, что то или иное понятие, в данном случае понятие комфортного места для работы, в разных странах может иметь разный смысл.

Очевидным необходимым условием дистанционного обучения является *доступ к компьютеру для обучения дома*. Домашний компьютер для учебы есть более чем у 95% учащихся в Дании, Словении, Норвегии, Польше, Литве, Исландии, Австрии, Швейцарии и Нидерландах, однако доля таких учеников, например, в Индонезии составляет всего 34%. По этому показателю также отмечаются значительная дифференциация, связанная с различиями в социально-экономическом статусе. Например, в США в школах с высоким СЭС практически у каждого 15-летнего ученика дома имеется компьютер для работы, в то время как в менее благополучных школах он есть только у 75% учащихся того же возраста. В Перу этот разрыв выражен еще сильнее: 88% учащихся в привилегированных школах по сравнению с 17% в неблагополучных школах.

Доля российских школьников, указавших, что у них дома есть компьютер для учебы – 94%, что выше среднего значения по странам ОЭСР (91%), но различия по этому показателю между учащимися школ из первого и четвертого квартилей по СЭС значимо и составляет около 10 процентных пунктов. Помимо этого следует помнить, что эти данные получены путем опроса. Наш анализ статистических данных по России, представленный в настоящей статье ниже, говорит о том, что картина, которую дают результаты опроса, несколько приукрашают действительность.

Еще одним необходимым условием дистанционного обучения является *доступ к Интернету*, с которым также наблюдаются сложности

<sup>2</sup> Социально-экономический статус школ – среднее значение СЭС семей, обучающихся в данной школе. СЭС семей рассчитывается на основе опроса учащихся.

<sup>3</sup> Здесь и далее международные данные приведены по базе данных OECD *PISA* 2018 Database. URL: <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/>

в отдельных странах и регионах. Аналогично предыдущим показателям, есть страны, в которых доступ к Интернету из дома есть практически у всех учеников, и есть страны, в которых этот доступ имеют не более половины учащихся. Кроме того, отмечаются и существенные различия внутри стран, связанные с социально-экономическим неравенством, например, в Мексике 94% 15-летних учащихся из более обеспеченных семей имеют доступ к Интернету, по сравнению с 29% детей из неблагополучных семей. По данным обследования ОЭСР В России доступ к Интернету из дома имеют 98% учеников (среднее значение по странам ОЭСР – 97%) при незначительном различии между учениками благополучных и неблагополучных школ. Но и здесь, как и в предыдущем случае, анализ российской статистики позволяет предположить, что данные международного опроса в отношении российских школьников несколько завышены.

Другим вызовом кризисной ситуации является *уровень технологической оснащённости учебных заведений и подготовки учителей* к онлайн-обучению. Даже в тех странах, где онлайн-образование не осуществляется непосредственно из школ, их технологическое состояние дает некоторое представление о готовности системы образования к обеспечению дистанционного обучения. В среднем по странам ОЭСР в школе имеется один компьютер для образовательных целей на каждого 15-летнего ученика (соотношение компьютеров и учеников равно 0,8). В Австрии, Исландии, Люксембурге, Новой Зеландии, Великобритании и Соединенных Штатах Америки соотношение числа учащихся и числа компьютеров составляет 1,25 или более, в то время как в Албании, Бразилии, Греции, Косово, Черногории, Марокко, Турции и Вьетнаме на каждых 4 школьников приходится лишь один компьютер (соотношение составляет 0,25) или даже меньше.

Эта ситуация может быть расценена как предупреждающий сигнал в период, когда онлайн-обучение становится единственно возможным. Однако важно и то, какие компьютеры имеются в распоряжении школ. Стационарные технические системы в школе мало помогут в ситуации, когда ученики должны учиться дома. В этом контексте позитивным является то, что в среднем по странам ОЭСР 40% всех компьютеров являются портативными, а в отдельных странах с высоким уровнем экономического развития таких компьютеров большинство. Например, в Дании, Норвегии, Сингапуре и Швеции 9 из 10 компьютеров – портативные, в Соединенных Штатах – 8 из 10. В то же время в 50 странах максимальный процент портативных компьютеров составляет лишь 30%, а в таких странах, как Грузия, Иордания, Мальта, Марокко, Филиппины и Таиланд, только 1 из 10 компьютеров является портативным.

Еще одним важной предпосылкой успешного обучения в удаленном формате является *наличие эффективных онлайн-платформ для обучения и простой доступ к ним*. В среднем по странам ОЭСР почти половина учащихся в возрасте 15 лет обучаются в школах, директор которых сообщил, что в их школе имеется эффективная онлайн-платформа поддержки обучения. По этому параметру наблюдаются существенные различия даже между высокоразвитыми странами. Например, в Сингапуре

и Дании 90% школьников обучаются в школах, имеющих удобную платформу для поддержки онлайн-обучения, тогда как в Люксембурге и Японии аналогичный показатель составляет менее 30%.

По данному показателю Россия отстает от среднего уровня по странам ОЭСР (43% против 55%), и, что не менее важно, имеет двукратный разрыв между благополучными и неблагополучными школами (60% и 30% соответственно). В среднем по странам ОЭСР этот разрыв существенно меньше: 70% и 50%.

Анализ, проведенный специалистами ОЭСР, выявил чрезвычайно важный, на наш взгляд, факт. Само по себе технологическое обеспечение школ *не связано с более высокой академической успеваемостью школьников*: в среднем по странам ОЭСР один дополнительный компьютер на каждого учащегося в школе был связан с 12-балльным снижением показателей чтения до учета других факторов и с 6-балльным снижением после учета социально-экономического статуса учащихся и школ. Эта отрицательная связь может иметь множество причин, но она указывает и на то, что для *достижения образовательных результатов требуется больше, чем просто наличие оборудования и технологий*. Иными словами, для обеспечения качества образования в онлайн-формате важна не только технологическая оснащенность, но также и навыки учителей по преподаванию в новых условиях. В рамках исследования *PISA 2018* был проведен опрос директоров школ о способности их школ улучшить преподавание и обучение с использованием цифровых устройств. В среднем по странам ОЭСР только 65% директоров считает, что учителя их школ обладают необходимыми техническими и педагогическими навыками для интеграции ИКТ-устройств в процесс обучения. Это подчеркивает выраженную потребность систем образования в подготовке и поддержке учителей в условиях онлайн-обучения.

Согласно ответам директоров российских школ, в нашей стране доля учителей, обладающих необходимым уровнем педагогической и технологической готовности к преподаванию в онлайн режиме одна из самых высоких в мире — 90%. Однако практика функционирования российского школьного образования *заставляет усомниться в адекватности оценки ситуации директорами*.

Аналогичная дифференциация была зафиксирована и при ответе на вопрос о наличии эффективных профессиональных ресурсов для учителей, позволяющих узнать, как использовать доступные цифровые устройства.

Помимо анализа данных *PISA*, ОЭСР сразу после начала распространения эпидемии коронавируса начал собирать информацию по странам о проблемах перехода на онлайн-обучение при закрытии школ [8].

Первоочередной проблемой для всех стран стало то, что педагоги вынуждены преподавать в системе, которая к этому не подготовлена. На данный момент меньшинство преподавателей понимает, какие из множества решений являются наиболее эффективными и как можно их наилучшим образом реализовать. В результате используются не самые удачные практики онлайн-обучения и дистанционное обучение имеет

скорее экстренный характер. В данном случае дополнительным барьером выступает тот факт, что на сегодня не вполне ясно, какие технологии и форматы наилучшим образом подойдут конкретной возрастной группе учащихся. Отдельным трудностью является ограниченность совместных форм обучения, что особенно актуально для проектной деятельности, занятий искусством.

Трудности, связанные с дистанционным обучением, возникают и у самих обучающихся, в особенности у тех, кто не обладает достаточным уровнем внутренней мотивации, и нуждаются в постоянном внешнем контроле, который *в настоящее время ослаблен*. Впоследствии это может привести к существенному отставанию от учебной программы уязвимых групп учащихся. В связи с кризисной ситуацией многие школьники и студенты испытывают также эмоциональные трудности, на работу с которыми также необходимо выделять ресурсы.

Важной проблемой, отмечаемой ОЭСР [9], является последствия интенсивного онлайн-обучения для здоровья учащихся, которые теперь больше времени проводят перед экранами мониторов, в связи с чем рекомендуется совмещать цифровую деятельность с деятельностью без гаджетов. Онлайн-лекции могут быть сокращены и объединены с нецифровой образовательной деятельностью.

### ***Риски усиления дифференциации образовательных результатов российских школьников в условиях перехода на удаленное обучение***

Представляется, что *время серьезных исследований еще не наступило* — слишком мало достоверной информации, нет данных о результатах обучения, проведенные и проводимые обследования делаются на малых и/или смещенных выборках. Опрос людей в стрессовой ситуации, в которой оказались и учителя, и ученики, и их родители отражает не столько состояние дел, сколько настроение респондентов.

Тем не менее можно попробовать высказать некоторые предположения, опираясь на «докоронавирусные» данные, с тем чтобы потом проверить их по мере получения достоверной информации из надежных в смысле качества результатов обследований.

Здесь мы попытались рассмотреть только один, но на наш взгляд важный, вопрос: как переход на обучение в удаленном режиме отразится на равенстве доступа к качественному образованию, дифференциации образовательных результатов детей и подростков по различным основаниям.

Мы предполагаем, что результативность онлайн обучения зависит от нескольких факторов:

- наличие у детей и педагогов гаджетов (компьютеров, ноутбуков, планшетов), которые могут использоваться для обучения<sup>4</sup>;

---

<sup>4</sup> Можно ли использовать для полноценного удаленного обучения смартфон и как малый размер экрана скажется на здоровье детей и подростков при интенсивном использовании — вопросы, требующие специального рассмотрения.

- умение в первую очередь педагогов пользоваться гаджетами для обучения<sup>5</sup>;
- уровень развития инфраструктуры ИКТ (наличие Интернета и скорость передачи данных);
- наличие платформ и программного обеспечения для дистанционного обучения и умения ими пользоваться всеми участниками процесса;
- мотивация к обучению.

Мотивация к обучению представляется *особенно важной*, поскольку без желания учиться или других побудительных мотивов к участию в обучении первые четыре пункта бесполезны. При наличии же достаточной мотивации можно обойтись даже без гаджета или Интернета, используя телевизионное вещание (опыт Армении и некоторых других стран), воспользоваться размещенными в сети курсами в случае недостаточной квалификации педагогов и т.п.

Конечно, многое зависит и от конкретной ситуации в семье, например, если родители работают, то от ученика требуется высокий уровень самодисциплины для полноценного участия в онлайн-образовании, а если родители вынуждены сидеть дома, то на всех может просто не хватить гаджетов или Интернета с необходимой скоростью.

Все эти факторы указывают на риски усиления дифференциации результатов обучения по двум основаниям: территориальному и социально-экономическому. Место проживания (регион, тип населенного пункта) влияет на ИКТ-инфраструктуру и косвенно — на готовность педагогов к преподаванию в онлайн-режиме. Социально-экономический статус семей отражается на наличии гаджетов, мотивации, домашних условиях для полноценного обучения.

Рассмотрим, о чем могут нас проинформировать «докоронавирусные» данные о дифференциации школьного образования в России и возможности использования технических средств для онлайн-обучения по регионам России.

Для оценки дифференциации образовательных результатов мы предлагаем использовать широко распространенный статистический показатель вариации — *стандартное отклонение*<sup>6</sup>. Данные для оценки динамики этого показателя и его связи с частью из перечисленных выше факторов дают результаты обследования *PISA*. Дополнительная информация может быть получена из обследования учителей *TALIS*. К сожалению, данные, полученные в этих обследованиях, репрезентативны только на уровне страны. Для межрегионального анализа важны были бы результаты ЕГЭ и ОГЭ, но они, к сожалению, недоступны для исследователей.

---

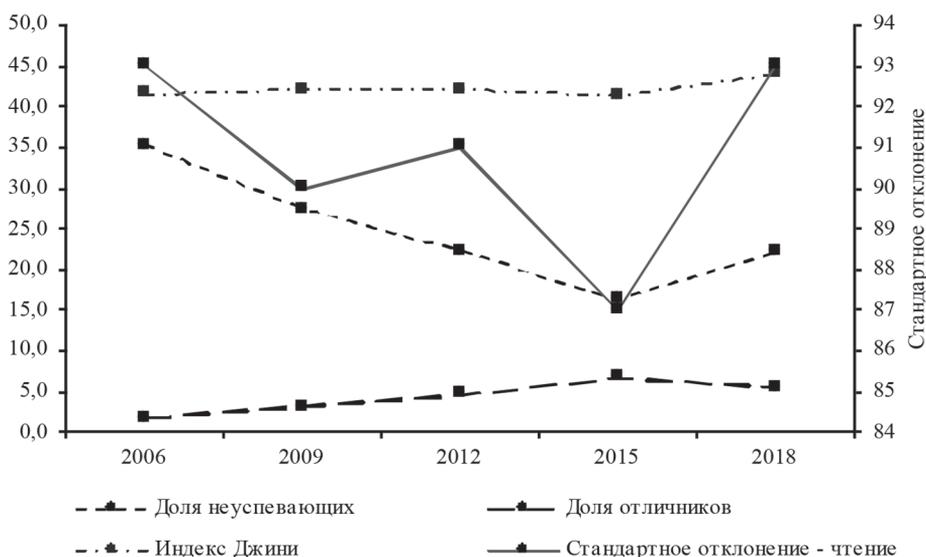
<sup>5</sup> Надежных данных по этому вопросу нет. Проведенные обследования при общей низкой оценке ИКТ-компетентности педагогов дают широкий диапазон оценок. В частности, по словам бывшего министра О. Васильевой, компьютерной грамотностью не обладают 84% работающих учителей [9].

<sup>6</sup> Стандартное отклонение позволяет оценить, насколько значения из множества могут отличаться от среднего значения. Большее значение стандартного отклонения показывает больший разброс значений в представленном множестве относительно среднего значения, меньшее значение, соответственно, показывает, что значения в множестве сгруппированы вокруг среднего значения.

### *Динамика образовательного неравенства в России*

На *рисунке 1* представлена динамика нескольких показателей:

- дифференциация образовательных результатов (стандартное отклонение баллов российских участников *PISA* по чтению);
- доля российских учеников, не справившихся с заданием по чтению (не достигших 2-го уровня)<sup>7</sup>;
- доля отличников (достигших 5-го уровня и выше)<sup>8</sup>;
- социальная дифференциация в России (индекс Джини по доходам).



**Рис. 1. Динамика показателей достижений российских учащихся в *PISA* (чтение) и социально-экономического неравенства в России**

Источники: [7; 10].

Данные, представленные на графике, свидетельствуют о следующем. С 2006 по 2015 г. наблюдалась благоприятная тенденция по всем показателям: постепенное снижение доли неуспешных учащихся<sup>9</sup>, стабильная, с некоторой тенденцией к росту, доля отличников, снижение дифференциации в результатах обучения и социально-экономической дифференциации населения. Однако результаты *PISA* 2018 г. указывают на разворот этих тенденций, когда негативные изменения затронули и успешных, и неуспешных школьников, причем последних в значительно большей степени. Это закономерно привело к повышению диф-

<sup>7</sup> Уровень 2 соответствует способности выполнять задания, считающиеся базовыми, например, найти информацию, заданную в явном виде, сделать простой вывод на основе прочитанного, выявить смысл основных частей текста, продемонстрировать понимание текста, высказать свою точку зрения, обосновав ее фрагментами из текста.

<sup>8</sup> Достижение уровня 5 характеризует высокий уровни понимания сложных текстов, критической оценки представленной информации, формулирования гипотез и выводов и др.

<sup>9</sup> Тех, кто не достиг второго уровня компетентности по шкале *PISA*.

ференциации результатов (стандартное отклонение). Перечисленные изменения происходили на фоне роста социально-экономической дифференциации населения страны, при котором индекс Джини вырос с 41 до 44 пунктов.

Чем же *PISA 2018* отличалась от предыдущих раундов? Основное отличие – *переход на компьютерный формат проведения тестирования* [11]. Можно предположить, что это сыграло решающую роль в изменении динамики результатов российских учащихся в *PISA 2018* в сравнении с *PISA–2015*, при котором:

- дифференциация результатов (стандартное отклонение) увеличилась на 6% (с 87 до 93 баллов);
- доля отличников сократилась с 6,7% до 5,4%;
- доля двоечников увеличилась с 16% до 22%.

Таким образом, есть все основания предположить, что различие в *ИКТ-компетентности учащихся является одним из существенных факторов дифференциации образовательных результатов*. В условиях массового перехода на онлайн-обучение этот фактор приобретает особое значение.

Необходимым условием приобретения ИКТ-компетенций является наличие технических возможностей. Рассмотрим, насколько они различаются по регионам.

### ***Инфраструктура ИКТ в регионах***

Выборочное федеральное статистическое наблюдение по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей за 2019 г., проведенное Росстатом<sup>10</sup>, позволяет получить представление о том, насколько различается инфраструктура ИКТ по регионам (см. табл. 1). Данные по регионам приведены в таблице 2.

Т а б л и ц а 1

***Вариация показателей ИКТ инфраструктуры по регионам  
Российской Федерации***

Значение	Доля домохозяйств, в %		
	Нет ПК	Нет доступа в Интернет	Скорость Интернета свыше 100 Мгбит/с
Максимальное	47	28	94
Минимальное	5	4	1
Среднее	26	16	27
Медиана	26	17	25

Источник: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/>

<sup>10</sup> Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/>

*Т а б л и ц а 2*

**Показатели ИКТ-инфраструктуры по регионам Российской Федерации**

Регион	Доля домохозяйств, в отн. ед.		
	Нет ПК	Нет доступа в Интернет	Скорость Интернета свыше 100 Мгбит/с
1	2	3	4
Алтайский край	0,26	0,16	0,24
Краснодарский край	0,26	0,14	0,26
Красноярский край	0,31	0,21	0,38
Приморский край	0,28	0,18	0,94
Ставропольский край	0,34	0,21	0,32
Хабаровский край	0,30	0,14	0,23
Амурская область	0,33	0,20	0,06
Архангельская область (кроме Ненецкого автономного округа)	0,18	0,15	0,37
Ненецкий автономный округ	0,21	0,23	0,08
Астраханская область	0,17	0,10	0,29
Белгородская область	0,27	0,19	0,36
Брянская область	0,27	0,19	0,02
Владимирская область	0,19	0,13	0,05
Волгоградская область	0,22	0,11	0,25
Вологодская область	0,26	0,19	0,23
Воронежская область	0,17	0,16	0,29
Нижегородская область	0,24	0,18	0,11
Ивановская область	0,26	0,21	0,20
Иркутская область	0,26	0,19	0,11
Республика Ингушетия	0,37	0,18	0,13
Калининградская область	0,24	0,19	0,39
Тверская область	0,29	0,23	0,28
Калужская область	0,24	0,24	0,11
Камчатский край	0,26	0,16	0,04
Кемеровская область	0,27	0,20	0,30
Кировская область	0,30	0,22	0,72
Костромская область	0,27	0,22	0,12
Республика Крым	0,11	0,08	0,34
Самарская область	0,19	0,15	0,13
Курганская область	0,33	0,26	0,23
Курская область	0,29	0,13	0,18
г. Санкт-Петербург	0,08	0,07	0,60
Ленинградская область	0,19	0,16	0,24

## Продолжение табл. 2

1	2	3	4
Липецкая область	0,22	0,19	0,60
Магаданская область	0,34	0,20	0,10
г. Москва	0,08	0,06	0,74
Московская область	0,14	0,10	0,58
Мурманская область	0,12	0,06	0,47
Новгородская область	0,26	0,22	0,07
Новосибирская область	0,26	0,12	0,05
Омская область	0,24	0,14	0,35
Оренбургская область	0,17	0,07	0,23
Орловская область	0,31	0,24	0,19
Пензенская область	0,22	0,14	0,38
Пермский край	0,30	0,22	0,11
Псковская область	0,28	0,20	0,21
Ростовская область	0,17	0,11	0,32
Рязанская область	0,29	0,24	0,15
Саратовская область	0,23	0,09	0,26
Сахалинская область	0,28	0,19	0,37
Свердловская область	0,18	0,12	0,04
Смоленская область	0,22	0,15	0,28
г. Севастополь	0,08	0,09	0,30
Тамбовская область	0,22	0,17	0,06
Томская область	0,25	0,18	0,39
Тульская область	0,10	0,05	0,36
Тюменская область (без автономных округов)	0,20	0,18	0,15
Ханты-Мансийский автономный округ	0,16	0,06	0,25
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,06	0,05	0,33
Ульяновская область	0,30	0,25	0,01
Челябинская область	0,22	0,18	0,39
Забайкальский край	0,40	0,28	0,26
Чукотский автономный округ	0,05	0,04	0,03
Ярославская область	0,28	0,19	0,30
Республика Адыгея	0,42	0,12	0,08
Республика Башкортостан	0,28	0,14	0,26
Республика Бурятия	0,37	0,09	0,15
Республика Дагестан	0,41	0,18	0,26

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3	4
Кабардино-Балкарская Республика	0,29	0,06	0,53
Республика Алтай	0,32	0,19	0,02
Республика Калмыкия	0,40	0,23	0,47
Республика Карелия	0,20	0,16	0,27
Республика Коми	0,16	0,13	0,27
Республика Марий Эл	0,42	0,25	0,53
Республика Мордовия	0,26	0,23	0,27
Республика Северная Осетия – Алания	0,42	0,17	0,06
Карачаево-Черкесская Республика	0,29	0,10	0,19
Республика Татарстан	0,24	0,13	0,47
Республика Тыва	0,47	0,09	0,25
Удмуртская Республика	0,27	0,21	0,64
Республика Хакасия	0,31	0,22	0,18
Чеченская Республика	0,33	0,13	0,25
Чувашская Республика – Чувашия	0,24	0,19	0,16
Республика Саха (Якутия)	0,40	0,13	0,34
Еврейская автономная область	0,38	0,18	0,07

В 64 регионах (75% от общего количества субъектов Федерации) более четверти домохозяйств указали, что у них нет компьютера

В 43 регионах (51%) более четверти семей указали, что у них дома нет Интернета.

Только в 25 регионах (29%) свыше одной трети семей указали, что скорость Интернета у них дома не ниже 100 Мгбит/с.

Грубая оценка показывает, что 23% учащихся ограничены в доступе к онлайн-образованию из-за отсутствия дома компьютера, а 15% – из-за отсутствия доступа в Интернет.

**Технические возможности школ для использования ИКТ  
в образовании**

Данные федерального статистического наблюдения [12] (форма ОО-2) позволяют дать сравнительную оценку техническим возможностям школ для использования ИКТ в образовании по регионам России:

Доля школ, имеющих Интернет со скоростью доступа не ниже 30 Мгбит/с, варьируется от 0% (Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ) до 67% (Московская область). Среднее значение по регионам составляет 15%, а медиана – 10%. Последнее означает, что в половине регионов доля школ со скоростью доступа в Интернет не ниже 30 Мбит/с составляет не более 10%.

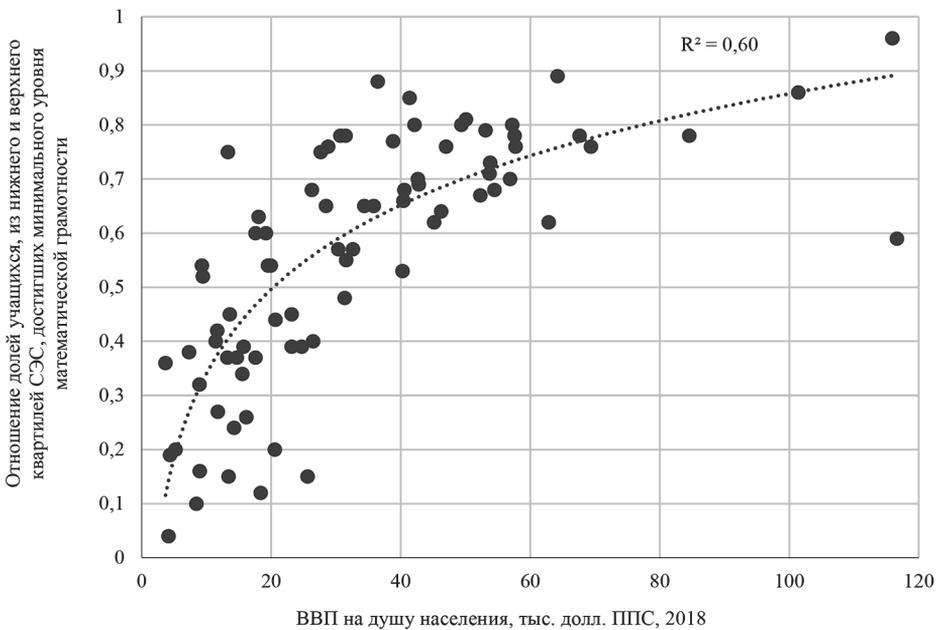
Не так широко, но достаточно значимо варьируется по субъектам Федерации и численность учеников на 1 компьютер – от 21 в Ингушетии

до 1 в Ямало-Ненецком автономном округе при среднем по регионам значении 7.

Приведенные цифры показывают, насколько дифференцированы возможности региональных образовательных систем по использованию ИКТ в обучении.

*PISA* наглядно демонстрирует, что вариация образовательных результатов учеников в наибольшей степени зависит от социально-экономического статуса семей (СЭС), причем эта зависимость в большей степени затрагивает неуспешных учеников, т.е. низкий социально-экономический статус семей оказывает более сильное влияние на то, попадет ли ученик в группу неуспешных, чем высокий СЭС – на попадание в группу успешных [13].

Здесь важно отметить, что социально-экономический статус семей оказывает значительное влияние на образовательные результаты учеников и в бедных, и в богатых странах, но экономически более развитые страны находят способы компенсации влияния СЭС на результаты учеников из низкодоходных групп. На графике (см. рис. 2.) представлено соотношение учащихся из нижнего и верхнего квартилей СЭС, достигших минимального уровня математической грамотности, в сопоставлении с подушевым ВВП по странам мира. Коэффициент корреляции уровня экономического развития стран по ВВП на душу населения и неравенства результатов учащихся из семей с низким и с высоким СЭС составляет 0,69. Данные о подушевом ВВП по странам приведены к сопоставимому виду по паритету покупательной способности (ППС).



**Рис. 2. Неравенство результатов учащихся в зависимости от социально-экономического статуса в сопоставлении с уровнем экономического развития по странам**

Источники: [7; 10].

График показывает, что чем выше уровень экономического развития страны, тем меньше различия между результатами учащихся из семей с низким и с высоким СЭС. Т.е. наиболее развитые страны нашли *способы снизить негативное влияние низкого социально-экономического статуса* на образовательные результаты учеников.

В контексте нашего анализа влияния онлайн-обучения на равенство доступа к образованию СЭС оказывает воздействие, по крайней мере, на два фактора – наличие дома необходимых технических условий (компьютера или планшета и Интернета с необходимой скоростью передачи данных)<sup>11</sup> и мотивацию учащихся к обучению.

К сожалению, в России нет достоверных и представительных данных о социально-экономическом статусе семей не только на уровне отдельных учеников и школ, но и на региональном уровне. Поэтому используем паллиативный показатель – среднедушевой доход семей. Для устранения межрегиональных различий в покупательной способности рубля данные по регионам приведены к сопоставимому виду по стоимости фиксированного набора товаров и услуг. Региональная вариация этого показателя достаточно значима (см. табл. 3).

*Т а б л и ц а 3*

***Вариация среднедушевого дохода по субъектам Российской Федерации***

<b>Значение</b>	<b>Руб. в месяц</b>
Максимальное	65 080
Минимальное	17 337
Среднее	29 526
Медиана	28 030

*Источник:* Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/>

*Рисунок 3* демонстрирует связь между среднедушевым доходом и наличием компьютера в семье, коэффициент корреляции 0,5.

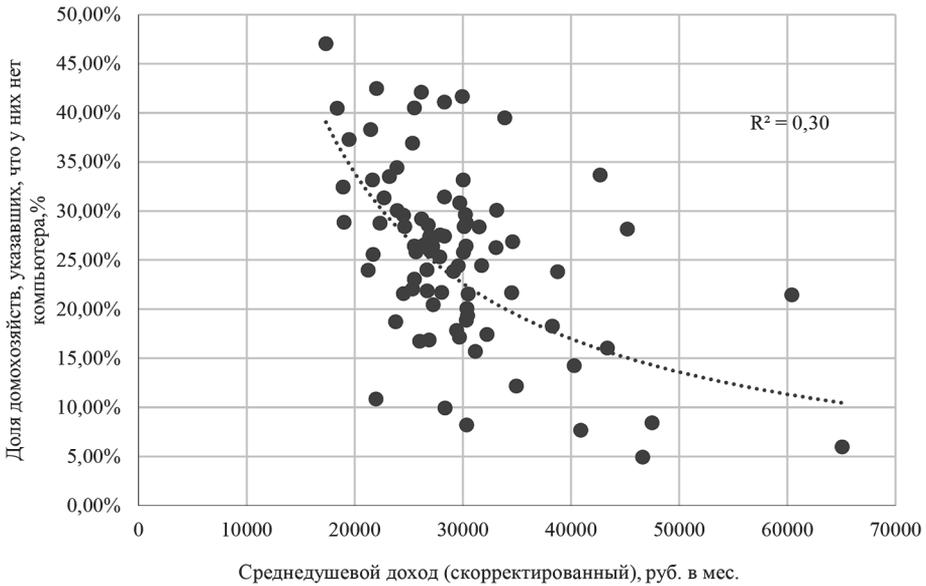
В меньшей степени, хотя и статистически значимо, среднедушевой доход связан с наличием Интернета.

Уровень благосостояния семей закономерно сказывается на использовании населением Интернета (см. рис. 4) и интенсивности этого использования (см. табл. 4).

Коэффициент корреляции между доходами семей и использованием ими Интернета составляет 0,46.

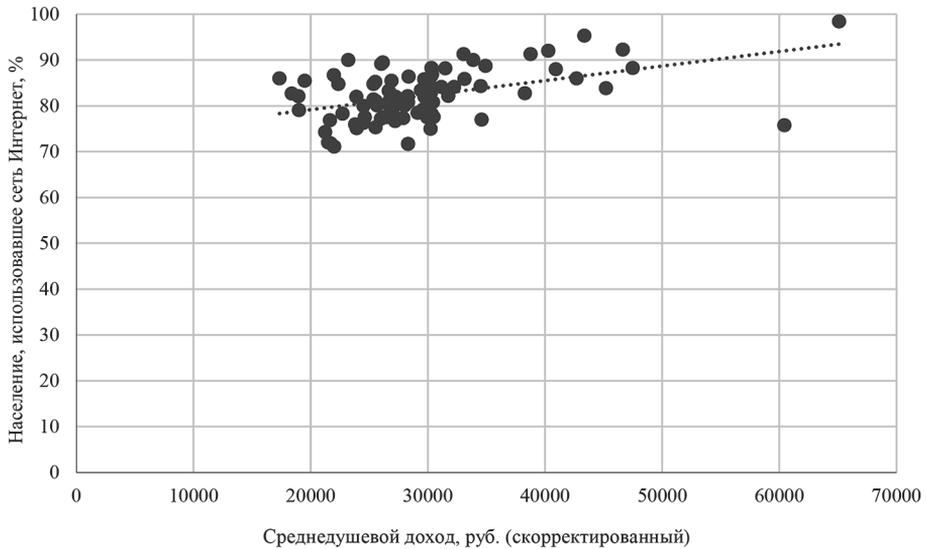
Межрегиональная вариация показателя использования Интернета в домохозяйствах менее значительна, чем по другим показателям технической оснащенности, но тем не менее существенна, особенно по показателю интенсивности использования (см. табл. 4).

<sup>11</sup> В 2019 г. по данным Росстата доля домохозяйств, указавших в качестве причины отсутствия у них подключения к Интернету слишком высокие затраты, составила 5%, причем в отдельных регионах доля таких домохозяйств превысила 10%.



**Рис. 3. Среднедушевой доход и доля домохозяйств, в которых нет компьютера по субъектам Российской Федерации**

Источник: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/>



**Рис. 4. Доля населения, использующего сеть Интернет по регионам, 2018 г.**

Источник: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/>

*Т а б л и ц а 4*

***Использование сети Интернет населением  
(в % от общей численности населения соответствующего  
субъекта Российской Федерации), 2018 г.***

	<b>Население, использовавшее сеть Интернет</b>	<b>В т.ч. каждый день или почти каждый день</b>
Максимум	98,4	90,1
Минимум	71,1	50,8
Среднее	82,2	67,5
Медиана	82	67,3

*Источник:* Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/>

Приведенные данные указывают на то, что социальное неравенство в значительной степени определяет возможность детей и подростков участвовать в онлайн-обучении.

Помимо различий в доступности технических средств, социальное неравенство влияет и на различия в мотивации к обучению, при том что мотивация приобретает критическое значение для результативности и качества образования в условиях перехода на онлайн-формат. Связь мотивации с получением образования подробно рассмотрена в работах Д. Константиновского [14] и других исследователей [15], показавших сильное влияние социального статуса семей учеников на их желание учиться. Тенденция к увеличению разрыва в образовательных результатах учащихся по социальным основаниям, связанная с переходом на онлайн-образование (неравенство в обеспеченности техническими средствами и неравенство мотивации), будет дополнительно усиливаться ростом социального неравенства в обществе в целом.

### ***Заключение***

Анализ результатов анкетирования учеников и директоров школ в рамках *PISA*, проведенный специалистами ОЭСР, при всех ограничениях, свойственных международным социологическим исследованиям, показал, что мир был не в полной мере готов к массовому переходу на обучение в удаленном формате. Он также указал на риски снижения качества образования, в первую очередь для детей с низким социально-экономическим статусом.

Анализ международных данных и российской статистики позволяет сделать вывод, что экстренный переход российских школ на онлайн-обучение привел к усилению влияния ряда факторов, повышающих дифференциацию образовательных результатов по территориальным и социальным основаниям.

В связи с этим можно предположить, что:

- возрастет дифференциация образовательных результатов по территориальному признаку как межрегиональная, так и внутрирегиональная;
- понизятся результаты всех учеников, но в наибольшей степени это затронет школьников из малообеспеченных семей, что приведет к усилению разрыва в учебных достижениях школьников в зависимости от социально-экономического статуса их семей.

Преодоление этих негативных тенденций потребует масштабных мер по компенсации образовательных потерь от вынужденного перехода на онлайн-обучение при недостаточной готовности системы к этому формату.

К таким мерам относятся:

1. Дополнительные занятия с детьми и подростками, проживающими на территориях с низким уровнем развития ИКТ-инфраструктуры как по основным предметам, так и по развитию ИКТ-компетентности.
2. Помощь малоимущим семьям в техническом оснащении для дистанционного обучения.
3. Развитие региональных ИКТ-инфраструктур и др.

Если эти и иные меры не будут приняты, можно ожидать по результатам *PISA 2021* дальнейшее снижение доли отличников на 1–2 процентных пункта, повышение доли неуспешных учащихся на 4–5 процентных пункта и рост дифференциации образовательных результатов 5–6 баллов.

### Список литературы

1. Аналитические материалы Российской Академии народного хозяйства и государственной службы // Официальный сайт РАНХиГС. URL: <https://www.ranepa.ru/search/index.php?q=>
2. Как пандемия скажется на качестве образования, если продлится больше 3–6 месяцев? // Официальный сайт РАНХиГС. URL: <https://firo.ranepa.ru/novosti/105-monitoring-obrazovaniya-na-karantine/785-ilyukhin-ekspertiza>
3. Международный опыт организации школьного образования в условиях пандемии COVID-19 // Официальный сайт РАНХиГС. URL: [https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/upravlencheskie-resheniya-dlya-obshchego-i-vysshego-obrazovaniya-v-usloviyakh-pandemii/?sphrase\\_id=176569](https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/upravlencheskie-resheniya-dlya-obshchego-i-vysshego-obrazovaniya-v-usloviyakh-pandemii/?sphrase_id=176569)
4. Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и в мире // Высшая школа экономики. URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/373732979.pdf>
5. Школьный барометр. COVID-19: Ситуация с обучением и обучением в российских школах // НИУ «Высшая школа экономики». URL: [https://www.hse.ru/data/2020/06/19/1607522628/HSE\\_Covid\\_06\\_2020\\_4\\_3.pdf](https://www.hse.ru/data/2020/06/19/1607522628/HSE_Covid_06_2020_4_3.pdf)
6. Learning remotely when schools close: How well are students and schools prepared? Insights from PISA // OECD. URL: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127\\_127063-iiwm328658&title=Learning-remotely-when-schools-close](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127_127063-iiwm328658&title=Learning-remotely-when-schools-close)
7. Education responses to COVID-19: embracing digital learning and online collaboration // OECD. URL: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=120\\_120544-8ksud7oaj2&title=Education\\_responses\\_to\\_COVID-19\\_Embracing\\_digital\\_learning\\_and\\_online\\_collaboration](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=120_120544-8ksud7oaj2&title=Education_responses_to_COVID-19_Embracing_digital_learning_and_online_collaboration)

8. Resnick L.B. Toward a cognitive theory of instruction // Learning and motivation in the classroom. Routledge, 2017. P. 5–38.

9. Васильева рассказала о компьютерной безграмотности учителей // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a3ce8f39a794707696072ff> <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a3ce8f39a794707696072ff>

10. GINI Index (World Bank estimate) // The World Bank. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>

11. Ковалева Г.С. Особенности организации и проведения международного исследования оценки качества образования PISA 2018 в России. Основные подходы к оценке функциональной грамотности // URL: [https://iro86.ru/images/Documents/docs2018/PISA-2018\\_%D0%B2%D0%B5%D0%B1%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%80\\_1.pdf](https://iro86.ru/images/Documents/docs2018/PISA-2018_%D0%B2%D0%B5%D0%B1%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%80_1.pdf)

12. Статистика // Официальный сайт Минпросвещения России. URL: <https://edu.gov.ru/activity/statistics>

13. PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do // OECD iLibrary. URL: <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>

14. Новые смыслы в образовательных стратегиях молодежи: 50 лет исследования [монография] / Д.Л. Константиновский, М.А. Абрамова, Е.Д. Вознесенская, Г.С. Гончарова, В.Г. Костюк, Е.С. Попова, Г.А. Чередниченко. – М.: ЦСП и М, 2015.

15. Carnoy, M., Khavenson, T., & Ivanova, A. (2015). Using TIMSS and PISA results to inform educational policy: A study of Russia and its neighbors. Compare: A Journal of Comparative and International Education, 45 (2). P. 248–271.

## ONLINE LEARNING DURING THE COVID-19 PANDEMIC AND INEQUALITY OF ACCESS TO EDUCATION

*The urgent worldwide shift of school education to online format resulted from the COVID-19 pandemic raised a number of problems of a technical, organizational, methodological, and psychological nature. These problems are surveyed by both the international community and national researchers. Equally important is the assessment of the consequences of education in a remote format for the quality of education and equal access to education. The article considers how the transition to remote education will affect the equity of access to quality education, differentiation of students' educational results on a territorial and socio-economic basis. Analysis and evaluation were carried out using data collected before the mass transition to online learning: the results of the international survey of the quality of education PISA, surveys of the Federal State Statistics Service, and regular educational statistics. Differentiation of learning conditions, interregional variation, and differences in the ability of households to use ICT to participate in online learning are examined. Preliminary assessments of the impact of the transition to online learning during the COVID-19 pandemic on strengthening differentiation of access to quality education and learning outcomes are made.*

**Keywords:** COVID-19, differentiation of educational results, equity of access to education, on-line learning, region, regional differentiation, socio-economic disparities

JEL: I24

*Дата поступления – 17.07.2020 г.*

**АГРАНОВИЧ Марк Львович**

кандидат экономических наук, директор Центра мониторинга и статистики образования;  
Федеральный институт развития образования Российской академии народного хозяйства и госслужбы при Президенте Российской Федерации / ул. Черняховского, д. 9, г. Москва, 125319.  
e-mail: agranovich-ml@ranepa.ru

**ЕРМАЧКОВА Юлия Валерьевна**

старший научный сотрудник Центра мониторинга и статистики образования;  
Федеральный институт развития образования Российской академии народного хозяйства и госслужбы при Президенте Российской Федерации / ул. Черняховского, д. 9, г. Москва, 125319.  
e-mail: ermachkova-yv@ranepa.ru

**ЛИВЕНЕЦ Марина Александровна**

старший научный сотрудник Центра мониторинга и статистики образования;  
Федеральный институт развития образования Российской академии народного хозяйства и госслужбы при Президенте Российской Федерации / ул. Черняховского, д. 9, г. Москва, 125319.  
e-mail: livenets-ma@ranepa.ru

**AGRANOVICH Mark L.**

Cand. Sc. (Econ.), Director of the Center for Monitoring & Statistics of Education;  
Federal Institute for Education Development of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration / 9, Cherniakhovskogo str., Moscow, 125319.  
e-mail: agranovich-ml@ranepa.ru

**ERMACHKOVA Julia V.**

Senior researcher, Center for Monitoring & Statistics of Education;  
Federal Institute for Education Development of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration / 9, Cherniakhovskogo str., Moscow, 125319.  
e-mail: ermachkova-yv@ranepa.ru

**LIVENETS Marina A.**

Senior researcher, Center for Monitoring & Statistics of Education;  
Federal Institute for Education Development of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration / 9, Cherniakhovskogo str., Moscow, 125319.  
e-mail: livenets-ma@ranepa.ru

**Для цитирования:**

Агранович М., Ермачкова Ю., Ливенец М. Онлайн-обучение в период пандемии COVID-19 и неравенство доступа к образованию // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 188–206.

Андрей БАКШЕЕВ

## ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ И УТРАТА НЕЗАВИСИМОСТИ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОЙ РЕСПУБЛИКИ

*В этом году исполнилось ровно 100 лет с момента создания своеобразного государственного образования на части территории нашей страны — ДВР. В статье отражено исследование одной из малоизученных страниц истории российского Дальнего Востока — предпосылки создания, борьба за независимость и утрата самостоятельности Дальневосточной республики, существовавшей в период 1920–1922 гг. Цель исследования — анализ предпосылок создания, борьбы за независимость и утраты самостоятельности Дальневосточной республики. Проанализированы особенности Гражданской войны на Дальнем Востоке, внешнеполитические основания создания ДВР, причины создания ДВР, борьба вооруженных сил ДВР с белогвардейцами и интервентами, взаимоотношения Советской России и ДВР, причины утраты самостоятельности ДВР. Автор приходит к выводу, что Дальневосточная республика была обречена на исчезновение с политической карты мира.*

**Ключевые слова:** буферное государство, Гражданская война, Дальний Восток, Дальневосточная республика, иностранная интервенция, КВЖД, Народно-революционная армия

JEL: J51, J52, L32, P23, R58

Гражданская война на Дальнем Востоке — один из наименее изученных периодов истории России XX в. [1; 2]. Это объясняется тем, что авторы воспоминаний очень скупо описывают события, а документальная база довольно бедна, поскольку власть на Дальнем Востоке неоднократно переходила из рук в руки и большинство документов было уничтожено. Кроме того, много документов погибло в пожарах, уничтоживших большинство дальневосточных городов в годы Гражданской войны. Все это породило домыслы, предположения и гипотезы, не подкрепленные документальными материалами. К сожалению, среди историков продолжает сохраняться конъюнктурный подход к событиям Гражданской войны на Дальнем Востоке.

Прежде чем обратиться к нему, выделим наиболее объективную, на наш взгляд, монографию А.Д. Самойлова «На страже завоеваний Октября (крах контрреволюции на Дальнем Востоке)» [3]. Основываясь на многих источниках, А.Д. Самойлов довольно полно раскрывает события Гражданской войны, подчеркивая активное участие в ней мест-

ного населения как со стороны большевиков, так и со стороны белогвардейцев.

Гражданская война на Дальнем Востоке – одна из самых раскрытых тем в мемуарной литературе. Представляется, что существующие воспоминания можно поделить на работы, авторы которых описывают события как всей гражданской войны, так и ее отдельных эпизодов.

К первой группе можно отнести работу М.И. Губельмана – одного из организаторов и руководителей партизанского движения на Дальнем Востоке<sup>1</sup> – «Борьба за советский Дальний Восток 1918–1922» [4]. Он подробно рассказывает о революционных событиях и их участниках, начиная с Владивостокского восстания 1906 г. и заканчивая прекращением японской интервенции на о. Сахалин в 1925 г.

Воспоминания участников гражданской войны в регионе – Б.Л. Беляева «Люди и события Приморья (из истории борьбы за власть Советов в Приморье в 1917–1922 гг.)» [5], П.М. Никифорова «Записки премьера ДВР» [6] – не просто содержат информацию о событиях того времени, но и знакомят читателей с биографическими очерками участников вышеупомянутых событий. Воспоминания М.И. Казанина «Записки секретаря миссии» [7] позволяют увидеть, каким образом правительству ДВР удалось преодолеть дипломатическую изоляцию и установить связи с китайским правительством и иностранными дипломатическими миссиями, расположенными в Пекине.

### ***Особенности Гражданской войны на Дальнем Востоке***

Гражданская война на Дальнем Востоке отличалась не только своей продолжительностью (до 25 октября 1922 г.), но и рядом *специфических особенностей* как внутреннего, так и внешнего характера, которых не было в других регионах бывшей Российской Империи, что объясняется слабой заселенностью края, сельскохозяйственным характером региона, наличием оружия у населения, значительным количеством регулярных войск в регионе, большим количеством военнопленных, стремлением Японии включить дальневосточные области России в состав своей империи, активным участием интервенционных войск стран Антанты в боевых действиях на Дальнем Востоке, партизанской войной, невероятной жестокостью с обеих сторон и др.

Главная особенность – малая заселенность края: на площади более 3 млн км<sup>2</sup> проживали всего около 1,7 млн чел. Сложные климатические условия заставляли переселенцев селиться в южных регионах края, наиболее пригодных для земледелия. Поэтому большинство населенных пунктов были расположены вдоль железных дорог и русел рек [8].

В регионе преобладало сельское население. Удельный вес промышленности на 1908 г. (КВЖД, Амурская и Уссурийская железные дороги, морские и речные флотилии, золотые рудники, Сучанские каменноугольные рудники и обслуживающие их предприятия) состав-

---

<sup>1</sup> Все основные события Гражданской войны происходили при его непосредственном участии.

лял 0,35% от всей промышленности страны. Существующие города (за исключением Владивостока и Хабаровска) почти ничем не отличались от сел. Крестьянство было более однородным по социальному составу, удельный вес его зажиточной прослойки был больше, чем в европейской части страны. Беднота была представлена выходцами из малоземельных губерний Европейской России, прибывших на Дальний Восток в основном во время аграрной реформы П.А. Столыпина [9].

Вследствие того, что одной из основных статей доходов дальневосточных крестьян были промыслы, они не только имели оружие (большинство имело на вооружении ружья системы Бердана), но и хорошо умели им пользоваться<sup>2</sup>. Все это способствовало массовому партизанскому движению в годы Гражданской войны.

В связи с тем, что это был пограничный регион, здесь находилось значительное количество регулярных войск. В лагерях Сибири и Дальнего Востока в 1917 г. находились также около 100 тыс. военнопленных из австро-венгерской и немецкой армий. Кроме того, в конце марта 1918 г. началась передислокация на Дальний Восток Отдельного чехословацкого корпуса (50 тыс. штыков), и уже в июне во Владивостоке находились 15 000 легионеров под командой начальника штаба корпуса генерал-майора М.К. Дитерихса. Бывшие военнослужащие государств Четвертного Союза принимали активное участие в Гражданской войне на Дальнем Востоке, причем с обеих сторон [10].

Решение о необходимости военной интервенции было принято в декабре 1917 г. на Парижской конференции представителей стран Антанты. Официально правительствами этих стран было выдвинуто 6 причин высадки войск на Дальнем Востоке:

1. Защита иностранных граждан – жителей региона.
2. Стремление сохранить Восточный фронт против Германии.
3. Спасение Сибири от большевиков.
4. Оказание помощи русскому народу в сохранении демократических свобод.
5. Защита бывших военнопленных чехословацких солдат от австро-венгерских военнопленных.
6. Ограничение захватнических действий Японии на Дальнем Востоке [11].

Подытоживая четырехлетнюю интервенцию на Дальнем Востоке, следует отметить, что ни одна из 6 задач, которые были поставлены правительствами стран Антанты, не была решена.

### ***Внешнеполитические основания создания ДВР***

*Одной из причин основания ДНР стало стремление Японии ввести дальневосточные области России в состав своей империи. Опоздав к колониальному разделу мира, правительство Японии стремилось наверстать это упущение. Для этого был разработан стратегический*

---

<sup>2</sup> По этой причине выходцы с Дальнего Востока, как и все сибиряки, высоко ценились в русской и советской армиях.

план, согласно которому Япония должна была принять участие в нескольких войнах, благодаря которым ее территория значительно увеличилась бы. Поэтому, приняв участие в интервенции в Россию, Япония рассчитывала или присоединить области, расположенные к востоку от Байкала, и установить контроль над Сибирской железной дорогой и КВЖД, или добиться превращения Владивостока в свободный порт с уничтожением крепости и укреплений по всему морскому побережью в районе Владивостока и на границе с Кореей, установления свободной торговли и свободного плавания по Сунгари, Амуру, а также передачи Японии КВЖД и Северного Сахалина, права на рыбную ловлю по всему Дальнему Востоку, уничтожения российского военного флота на Тихом океане, уравнивания в правах японских подданных с русским населением и т.д. (всего 17 требований) [12].

Выполнение этих требований способствовало бы превращению российского Дальнего Востока в японскую колонию или полуколонию, практически в сырьевой придаток Японской империи. Несмотря на неопределенность ситуации со статусом Дальнего Востока, в течение всего рассматриваемого времени японцы активно вывозили в метрополию золото, сырье и оборудование с малочисленных предприятий края, используя для этого 120-тысячную армию.

*Борьба Японии и Североамериканских Соединенных Штатов (САСШ) за влияние в регионе.* Главным организатором интервенции на Дальнем Востоке было правительство САСШ. Американцы, как и японцы, пытались включить регион в сферу своего экономического влияния. Но государственный секретарь САСШ допустил стратегическую ошибку, подписав 2 ноября 1917 г. соглашение с Японией (Лансинга – Исии), которое признавало «особые интересы Японии в Китае». Согласно этому соглашению американцы рассчитывали использовать Японию в качестве ударной силы на Дальнем Востоке, считая, что после выполнения поставленной задачи японцы выведут свои войска. В этом и заключалась ошибка администрации Белого дома, поскольку Япония не собиралась добровольно покидать российский Дальний Восток.

Эти противоречия удачно использовались МИД ДВР на Вашингтонской конференции (1921–1922 гг.). Делегация ДВР опубликовала в прессе САСШ следующее: сведения о тайном франко-японском соглашении по созданию на Дальнем Востоке государственного образования, всецело подчиненного Японии; французскую ноту Японии от 2 сентября 1921 г., подтверждавшую наличие тайного франко-японского соглашения, касающегося Вашингтонской конференции и создания антиамериканского блока; соглашение от 12 марта 1921 г., подписанное представителями Японии, Франции и белогвардейцев, согласно которому Франция и Япония обязались передислоцировать на Дальний Восток армию генерала П.П. Врангеля, вооружив ее и оказав помощь в свержении правительства ДВР. Взамен Япония получала полный контроль на Дальнем Востоке и могла разместить в необходимых ей городах собственные гарнизоны. Благодаря публикации этих документов было сорвано обсуждение «сибирского вопроса», что способствовало обострению противоречий между Японией и САСШ [13].

### *Причины создания ДВР и ее провозглашение*

Огромное влияние на развитие событий в регионе имело отношение центральных органов Советской власти к дальневосточному вопросу. Надо отдать должное внешнеполитическому таланту В.И. Ленина, удачно использовавшего исторический опыт России. Напомним, что во время каждого вражеского нашествия российское правительство, несмотря на неблагоприятные условия начала войны, всегда одерживало победу благодаря в т.ч. территориальному фактору. Используя большие размеры страны, россияне всегда отходили на восток, собирая войска для решающего удара, в то время как интервенты должны были разделять свои войска, чтобы держать под контролем завоеванные земли и свои коммуникации. Так было и в начале XVII в., и в 1812 г., и много позже.

Отличительной чертой внешней политики Советской России в годы Гражданской войны 1918–1922 гг. была рассудительность, позволявшая временно поступаться окраинами страны, чтобы выиграть время и сохранить не только большевистскую власть, но и большую часть страны. Вот почему был подписан Брестский мир. В.И. Ленин отмечал по этому поводу: «Говорят, что заключая мир, мы развязываем руки японцам и американцам, которые сразу захватят Владивосток. Но пока они дойдут только до Иркутска, мы сможем укрепить нашу социалистическую Республику» [14, с. 29].

Исходя из этого Совет Народных Комиссаров РСФСР 14 марта 1918 г. поставил перед председателем Центросибири М.М. Яковлевым задачу проводить на местах политику, цель которой «лавировать, отступать, выжидать», в связи с неизбежным временным отступлением Советской власти. По мнению Москвы, в основе всех действий Центросибири должна была лежать идея продержаться *как можно дольше* при самых сложных обстоятельствах. Руководство страны считало, что главная опасность для Советской России на востоке грозит со стороны Японии, о чем свидетельствует телеграмма В.И. Ленина от 7 апреля 1918 г. [15, с. 428].

Дальневосточники выполнили указание центра, продержавшись в боях против легионеров, интервенционных войск стран Антанты и сил внутренней контрреволюции до 18 сентября 1918 г., после чего начали партизанскую войну. Несмотря на то что Сибирская Красная армия была разбита, дальневосточники и сибиряки обескровили главную ударную силу контрреволюции на тот момент – Отдельный Чехословацкий корпус.

Борьба красноармейцев на Даурском, Гродековском, Усурийском, Верхнеудинском и Байкальском фронтах в 1918 г. задержала к востоку от Байкала значительные силы объединенной контрреволюции, которые планировалось перебросить за Волгу для наступления на Москву. Дальневосточники оттянули на себя значительные силы врага. Но, несмотря на признание заслуг дальневосточников, оказать им реальную помощь центр не мог, предпочитая не участвовать в прямом противостоянии с интервентами на Востоке. Поэтому, чтобы избежать войны с Японией после разгрома армий А.В. Колчака и накануне над-

вигающейся войны с Польшей на Западе, войска пятой Красной армии остановились на западной границе Забайкальской области [16].

Дальневосточникам было приказано на территории Забайкальской, Амурской, Приморской, Камчатской областей, полосы отчуждения КВЖД и на северном Сахалине создать буферное государство – Дальневосточную республику (далее – ДВР). Следуя этому плану, Сиббюро ЦК РКП(б) 3 марта 1920 г. создало Дальбюро ЦК РКП(б) из двух групп. Первая из них находилась в Верхнеудинске, вторая – во Владивостоке. Перед Дальбюро была поставлена задача создания буферного государства и осуществления партийной работы на Дальнем Востоке в условиях буржуазной демократии.

В Верхнеудинске 5 марта было создано Временное земское правительство (далее – ВЗП) (председатель – меньшевик И.А. Пятидесятников, члены – эсер В.К. Миханошин и большевик Н.К. Гончаров). Созванный ВЗП 28 марта 1920 г. в Верхнеудинске съезд трудящихся Западного Забайкалья 6 апреля провозгласил образование Дальневосточной республики. По мнению В.И. Ленина, главной целью этого шага была необходимость попытаться не только отдалить войну с Японией, но, если представится возможность, обойтись без нее [17, с. 54].

Учредительный съезд ДВР, объявив себя Народным собранием, 27 апреля принял Конституцию. Власти ДВР предложили всем странам признать ее как независимое государство и установить с ней дипломатические отношения. 14 мая 1920 г. нарком иностранных дел РСФСР Г.В. Чичерин направил в ДВР уведомление о ее признании Российской Федерацией.

### ***Борьба вооруженных сил ДВР с белогвардейцами и интервентами***

На территории ДВР функционировали три правительства, в которые в том или ином виде входили большевики – в Верхнеудинске, Благовещенске и Владивостоке. Западную и восточную части ДВР разделяла так называемая «Читинская пробка», территория, контролируемая войсками атамана Г.М. Семенова, а также прибывшими туда каппелевцами (всего до 20 000 бойцов) и японцами.

После провозглашения ДВР началось формирование войск буферного государства. Личный состав армии новой Республики включал в себя бывших колчаковцев, перешедших на сторону красных в Иркутске и Иркутской губернии, а также восточносибирских и забайкальских партизан (до половины общей численности). 11 марта 1920 г. вооруженные силы ДВР были переименованы в Народно-революционную армию (далее – НРА), командующим которой 18 марта был назначен большевик Г.Х. Эйхе. Все мужчины – граждане ДВР, достигшие 20 лет, обязаны были отслужить два года в армии.

Правительство ДВР стремилось силой ликвидировать режим Г.М. Семенова. Однако, учитывая требования центра избежать конфликта с Японией, оно, наряду с наращиванием мощи НРА, развернуло широкую агитацию за «мирное освобождение» Забайкалья и Дальнего Востока.

Два апрельских наступления НРА с запада на Читу продемонстрировали, что части ДВР *не смогут быстро ликвидировать* «Читинскую пробку», пока белых поддерживают войска Японии. После этого НРА была вынуждена прекратить активные боевые действия и отказаться от всех попыток овладеть Восточным Забайкальем, чтобы не провоцировать японских интервентов на ответные действия. Те же отряды, которые остались на территории, которую контролировали японцы, не были ограничены никакими соглашениями, поэтому спокойно громили японские, семеновские и каппелевские гарнизоны [17, с. 55].

В мае – июле 1920 г. на ст. Гонгота представители ДВР и Японской армии провели переговоры (с перерывами). В результате 17 июля японцы согласились к 15 октября вывести свои войска из Забайкалья и района Хабаровска. В начале октября 1920 г. под видом партизанских отрядов части НРА стали занимать ближайшие подступы к Чите, а 19 октября с востока атаковали станцию Урульга. Наступая с севера и востока, части НРА и партизаны 22 октября 1920 г. заняли Читу, провозгласив ее новой столицей ДВР. Все основные части белой Дальневосточной армии к 21 ноября отошли из Забайкалья в северный Китай [17, с. 56].

В Чите на конференции 28 октября – 11 ноября 1920 г. представители трех областных правительств оформили объединение подконтрольных им территорий в ДВР. Было избрано правительство, состоявшее из большевиков А.М. Краснощекова (председатель), Г.К. Румянцева, Н.М. Матвеева, П.М. Никифорова, а также беспартийных – О. Кузнецова и Ф.А. Иванова. Конференция также утвердила создание министерств и областных управлений. С 12 февраля по 27 апреля 1921 г. в Чите проходило Учредительное собрание ДВР, состоявшее из представителей всех партий и беспартийных, принявшее новую конституцию [18].

Вместе с тем Гражданская война на Дальнем Востоке продолжалась с переменным успехом. Только в начале 1922 г. НРА под началом В.К. Блюхера перешла в решительное контрнаступление, разбив белых 12 февраля 1922 г. под Волочаевкой и освободив 14 февраля г. Хабаровск.

25 октября 1922 г. части НРА вошли во Владивосток. Гражданская война и военная интервенция закончились. Комбинированные действия НРА и партизанских отрядов привели к полной эвакуации японской императорской армии и остатков белогвардейских войск из Приморья. Таким образом, официально прекратилась военная интервенция и Гражданская война на всей территории России.

### ***Взаимоотношения Советской России и ДВР***

Советская Россия (РСФСР) всегда оказывала посильную помощь ДВР. В ноябре 1921 г. В.И. Ленин подписал постановление Совнаркома об отправке в распоряжение командарма В.К. Блюхера 1,5 млн руб. золотом. Укреплялась также и материальная база НРА. Сохранились запросы В.К. Блюхера на получение из Советской России эскадрильи самолетов с техническим инвентарем и материалами (15 – для разведки, и 10 истребителей). В.К. Блюхер просил также предоставить 3 мощные и 7 выючных радиостанций с техническим персоналом, 8 телеграфных

аппаратов «Юза» на каждую отдельную стрелковую бригаду и высшие штабы, 15 000 верст кабеля и 3 000 экземпляров телефонов. Вся эта запрашиваемая техника была своевременно предоставлена [19].

Но главное внимание Москва уделяла руководящим кадрам в ДВР. Наиболее ярко это прослеживается в руководстве Республикой, где смена главы правительства происходила почти ежегодно. Кроме того, за 30 месяцев существования Республики сменилось 6 главкомов НРА, большинство которых было прислано из Советской России. Командиры Красной армии составляли значительную группу командиров НРА. Это, прежде всего, главкомы НРА В.К. Блюхер, И.П. Уборевич, К.О. Авксентьевский. Не меньшее внимание Москва уделяла и младшим командирам НРА. Только в 1920 г. в ДВР прибыло 1 200 представителей среднего и младшего командного состава, что серьезно укрепило армию ДВР [19].

Аналогично советское правительство относилось и к другим министерствам ДВР, считая их филиалами своих наркоматов. Хотя, надо отметить, многие проблемы дальневосточники решали более удачно и менее затратно, чем их российские товарищи. Но последние так и не использовали их опыт в решении хозяйственных вопросов (сокращение безработицы и обеспечение армии продуктами питания без продовольственной разверстки с крестьянских хозяйств, установку фиксируемых налогов и фиксированной тарифной ставки, соответствующих прожиточному минимуму населения республики и др.), предпочитая подвести ДВР к общероссийскому знаменателю [20].

### ***Причины утраты самостоятельности ДВР***

14 ноября 1922 г. Народное собрание ДВР провозгласило на подконтрольной ей территории Советскую власть, а 15 ноября правительство большевиков в Москве приняло декрет об упразднении ДВР и включении ее территории в состав Советской России.

Осуществляя анализ причин, по которым Дальневосточная республика не могла существовать в качестве самостоятельного государства, остановимся на следующих.

1. *Оккупация части территории ДВР иностранными интервентами.* После исчезновения ДВР с политической карты мира к РСФСР официально была присоединена территория площадью 2 647 523 км<sup>2</sup> с населением около 2 млн чел. Однако в реальности значительная часть этой территории еще в течение нескольких лет не контролировалась советской властью. Так, полоса отчуждения КВЖД до 31 мая 1924 г. контролировалась Китаем, и Северный Сахалин японцы покинули только 15 мая 1925 г. Таким образом, иностранная интервенция могла повториться с указанных плацдармов.

2. *Значительная часть территории ДВР контролировалась вооруженными отрядами, которые не признавали ни ДВР, ни Советскую власть.* Камчатский полуостров и многие уезды других областей контролировались различными отрядами белогвардейцев, которые на момент ликвидации ДВР насчитывали более 4 тыс. штыков [19, с. 136]. Необходимо

сказать, что вслед за официальным завершением гражданской войны их число возросло за счет части демобилизованных красноармейцев и народоармейцев, столкнувшихся с реалиями послевоенной жизни.

3. *Часть территории ДВР продолжала находиться в зоне геополитических интересов других стран.* Не только Япония и САСШ, но и полуколонизальный Китай выступил пользуясь моментом с территориальными претензиями к России. При этом китайские власти не ограничивались лишь территориальными притязаниями. Фактически многие районы Дальнего Востока продолжительное время были в зоне активных действий хунхузов – китайских разбойничьих банд, постоянно терроризировавших местное русское население. Противостоять этому могло только экономически и военно-политически сильное государство, которым ДВР на тот момент не была, поскольку пятилетие гражданской войны и интервенции не прошло для региона бесследно.

При этом трудно было ожидать от РСФСР согласия на фактическую потерю освоенного и заселенного русскими людьми Дальнего Востока. Ярким примером этого стала политика возвращения потерянных в ходе гражданской войны европейских территорий бывшей Российской империи, осуществленная И.В. Сталиным в 1939–1940 гг.

4. *При разрыве отношений с РСФСР армия ДВР утратила бы большинство своего командного состава – граждан РСФСР:* главкома НРА и военного министра ДВР И.П. Уборевича, значительную часть состава, большую часть команд бронепоездов, являвшихся на Дальнем Востоке основным компонентом тяжелого ударного вооружения. Все это сказалось бы на состоянии вооруженных сил Республики, значительно снижая ее шансы на существование.

5. *Разрушение дальневосточной экономики.* Было уничтожено большое количество населенных пунктов: только в Николаевске-на-Амуре из 2 107 домов сохранилось 40, полностью были разрушены: порт со всеми сооружениями, промышленные предприятия, электростанция и телефонная станция. Были уничтожены Амурская и Сибирская военная флотилия, частные и казенные пароходства (Амурское, Байкальское, Ленское и Дальневосточное морское) [21], не говоря уже об убытках от вывоза ценностей за границу, хотя и он был колоссальным. Железнодорожный транспорт также был разрушен. Более половины вагонов стояли без движения, а 213 паровозов нуждались в капитальном ремонте и не могли выйти из депо. В 1923 г. стоимость всей продукции, учитывая и труд кустарей, составляла 43,5% дореволюционной. Товарная масса снизилась до 36,1% против 1913 г. По подсчетам Дальревкома, убытки от Гражданской войны составляли 603 407 009 руб. 83 коп. золотом. Посевные площади сократились на 42,3% [22].

6. *Рост безработицы.* В связи с упадком промышленности увеличилась и безработица, которая к марту 1922 г. составила 20%, а к началу 1924 г. – уже 28% от общего числа работающих. С учетом состояния экономики Дальревком не мог искоренить это явление, однако был заинтересован в сохранении на Дальнем Востоке квалифицированных работников. В связи с чем в летний период была продолжена существовавшая в ДВР практика общественных работ. В 1923 г. планировалось привле-

чение к общественным работам до 6 000 безработных, что должно было стоить государству порядка 100 000 руб. золотом [21, с. 202].

7. *Потери человеческих ресурсов.* Была не только разрушена экономика, но и утеряны человеческие ресурсы (только население Хабаровска сократилось с 52 000 до 30 000 чел.). В целом потери населения Дальнего Востока в этот период составляли около 80 тыс. чел. [21, с. 203].

Таким образом, к моменту присоединения к Советской России регион пребывал в тяжелом экономическом положении, и, по мнению современников, в ближайшие годы не смог бы самостоятельно выйти из кризиса. Поэтому вопрос о присоединении (добровольном либо принудительном) ДВР к любому более сильному соседнему государству являлся только вопросом времени. При этом статус молодого государства при данных условиях мог изменяться от банановой республики до автономной области в составе другого государства, или, как это случилось с ДВР, рядовой административной единицы в составе Советской России.

### Список литературы

1. Political work in the southern front military forces throughout the russian civil war (1918–1920) // Humanities & Social Sciences Reviews. URL: <https://giapjournals.com/index.php/hssr/article/view/hssr.2019.76171>
2. Revista Inclusiones. 2020. Vol. 7. URL: <http://www.archivosrevistainclusiones.com/gallery/27%20vol%207%20num%20vallesespecialleabriljunio2020revinclusi.pdf>
3. *Самойлов А.Д.* На страже завоеваний Октября: (крах контрреволюции на Дальнем Востоке). М. : Мысль, 1986.
4. *Губельман М.И.* Борьба за советский Дальний Восток. 1918–1922. М. : Воениздат, 1958.
5. *Беляев Б.Л.* Люди и события Приморья: из истории борьбы за власть Советов в Приморье в 1917–1922. М. : Воениздат, 1959.
6. *Никифоров П.М.* Записки премьера ДВР. Победа ленинской политики в борьбе с интервенцией на Дальнем Востоке (1917–1922 гг.). М. : Госполитиздат, 1963.
7. *Казанин М.И.* Избранное / под общ. ред. акад. В.С. Мясникова. М. : Памятники исторической мысли, 2009.
8. *Бакшеев А.И.* К вопросу о характере «колониальной зависимости» Сибири в XIX – первой четверти XX вв. // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Гуманитарные науки. 2016. № 1. С. 9–13.
9. *Долгов Л.Н.* Дальний Восток России в период революций 1917 года и Гражданской войны. Владивосток : Дальнаука, 2004. Т. 3. Кн. 1.
10. *Бондаренко Е.Ю.* Иностранцы военнопленные на Дальнем Востоке России: 1914–1956 гг. : дис. ... д-ра ист. наук. Владивосток, 2004.
11. *Светачев М.И.* Империалистическая интервенция в Сибири и на Дальнем Востоке (1918–1922 гг.). Новосибирск, 1983.
12. *Азаренков А.А.* Интервенты и вопрос о власти в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке России к началу 1920 г. // История «белой» Сибири : тезисы науч. конф. Кемерово, 1995. С. 41–45.
13. *Ципкин Ю.Н., Орнацкая Т.А.* Внешняя политика Дальневосточной Республики (1920–1922 гг.). Хабаровск, 2008.
14. *Шагин Э.М.* В.И. Ленин и создание Дальневосточной республики // В.И. Ленин и Дальневосточная республика: сборник научных статей. Владивосток, 1985. С. 28–30.

15. *Шерешевский Б.М.* Ленин и Дальний Восток // Амур – река подвигов. Хабаровск : Хабаровское книжное изд-во, 1970. С. 424–441.
16. *Новиков П.А.* Борьба за Забайкалье (март – ноябрь 1920 г.) // Белая армия. Белое дело : исторический научно-популярный альманах. 2004. № 14. С. 69–81.
17. *Бакшеев А.И.* НЭП в Сибири. Атмосфера и логика войны: монография. Красноярск, 2020.
18. *Азаренков А.А.* «Демократический компромисс». Идея «буфера» на Дальнем Востоке в планах и тактике политических сил – участников Гражданской войны в России (январь 1920 – январь 1921 г.). Комсомольск-на-Амуре, 2001.
19. *Ваганова-Вилкинс Л.И.* Некоторые особенности военного строительства ДВР (1920–1922) // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, 2008. С. 90–93.
20. *Сонин В.В.* Становление Дальневосточной республики (1920–1922) – Владивосток : Изд-во Дальневосточного университета, 1990.
21. *Галицин С. В.* Экономическое положение на Дальнем Востоке России по окончании Гражданской войны и интервенции // Власть и управление на Востоке России. 2014. № 3. С. 200–206.
22. *Ципкин Ю.Н.* Дальневосточная республика: была ли альтернатива? Некоторые вопросы историографии // Отечественная история. 1993. № 3. С. 162–176.

## BACKGROUND OF THE ESTABLISHMENT AND LOSS OF INDEPENDENCE OF THE FAR EASTERN REPUBLIC

*This year marks exactly 100 years since the creation of a kind of state formation on part of the territory of our country – the FER. The article analyzes one of the little-studied pages of the history of the Russian Far East – the prerequisites for the creation, the struggle for independence and the loss of independence of the Far Eastern republic that existed in the period 1920–1922. The article uses the methods of the principle of objective historicism; synchronous method, the method of historical modeling, the features of the Civil War in the Far East, the foreign policy grounds for the creation of the FER, the reasons for the creation of the FER, the struggle of the armed forces of the FER with the White Guards and interventionists, the relationship between Soviet Russia and the FER, the reasons for the loss of independence of the FER are analyzed. In conclusion, the author comes to the conclusion that the Far Eastern republic was a buffer, which, having protected Soviet Russia from Japanese aggression, was doomed to disappear from the political map of the world.*

**Keywords:** a buffer state, civil war, foreign intervention, the CER, the Far East, the Far Eastern republic, the People's Revolutionary Army

JEL: J51, J52, L32, P23, R58

*Дата поступления – 07.09.2020 г.*

### **БАКШЕЕВ Андрей Иванович**

кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой философии и социально-гуманитарных наук;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Красноярский государственный медицинский университет имени профессора В.Ф. Войно-Ясенецкого» Министерства здравоохранения Российской Федерации / ул. Партизана Железняка, д. 1, г. Красноярск, Красноярский край, 660022.

e-mail: baksh-ai@yandex.ru

***BAKSHEEV Andrey I.***

candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Philosophy and Social Sciences and Humanities;

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Prof. V.F. Voino-Yasenetsky Krasnoyarsk State Medical University» of the Ministry of Healthcare of the Russian Federation / 1, Partizan Zheleznyak Str., Krasnoyarsk, Krasnoyarsk region, 660022.

e-mail: baksh-ai@yandex.ru

***Для цитирования:***

Бакшеев А. Предпосылки создания и утрата независимости Дальневосточной республики // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 207–218.

Светлана ШАБЕЛЬНИКОВА

## РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИКРИЗИСНОЙ ПРОГРАММЫ СОХРАНЕНИЯ СТАБИЛЬНОСТИ ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ COVID-19

*Сложившаяся в начале текущего года санитарно-эпидемиологическая обстановка в связи с распространением новой коронавирусной инфекции и последовавшие карантинные меры негативным образом отразились на российской экономике. Правительство Российской Федерации, Центральный банк, Федеральное Собрание, руководители органов государственной власти в кратчайшие сроки отреагировали на вызов пандемии и приняли меры поддержки населения, отраслей экономики, оказавшихся в зоне риска, малого и среднего предпринимательства, системообразующих предприятий. Дополнительная финансовая помощь оказана семьям с детьми, гражданам, потерявшим работу, предприятиям малого и среднего бизнеса, бюджетам регионов. Кроме того, заработали кредитные программы на льготных условиях. В статье рассмотрены основные государственные меры, которые позволили в сложный кризисный период сохранить устойчивость финансовой системы страны и поддержать платежеспособный спрос населения, представлены показатели динамики деловой активности. Однако современная экономика нуждается в более широком комплексе мер, которые позволят бизнесу не только преодолеть трудности, но и развиваться более быстрыми темпами, поскольку негативный эффект в российской экономике от снижения внешнего спроса и ограничительных мер для борьбы с распространением коронавируса, возможно, придется на конец текущего 2020 года.*

**Ключевые слова:** банковская система, кредит, заемщик, бюджет, финансовая помощь, отрасль экономики, регион, Центральный банк, Правительство Российской Федерации

JEL: E59, E66, H20, H50, E61

Санитарно-эпидемиологическая ситуация, сложившаяся в начале текущего года и последовавшие карантинные меры (под различными ограничениями оказалось 15 млн рабочих мест), стали определенным тест-драйвом для российской экономики и банковской системы и потребовали от Правительства Российской Федерации, Центрального банка, руководителей регионов решительных, неординарных действий, принятия мер, которые в последствии позволили пройти острую фазу пандемии *сохраняя*

*финансовую устойчивость страны.* В отличие от предыдущих финансово-экономических кризисов, в частности 2014–2015 гг., когда кризис ликвидности коснулся банковской системы и под вопросом была ее собственная устойчивость, текущий кризис в первую очередь отразился на таких отраслях экономики, как пассажирские перевозки, услуги салонов косметологии, туризм и т.д. В настоящее время определены 12 отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции<sup>1</sup>.

Как правило, применяются различные антикризисные планы правительства, в которых предусматриваются меры, направленные на преодоление влияния кризиса на рынок банковских услуг. При этом такие меры не всегда напрямую связаны с инструментами банковского регулирования и надзора. Они могут иметь очень индивидуальный характер, решающий вопросы, характерные именно для данного кризиса, а не для кризисных ситуаций вообще. И это с точки зрения создания системы антикризисного регулирования, наверное, представляет самую большую сложность, ведь каждый кризис уникален, обусловлен своими индивидуальными причинами и имеет свои последствия [1, с. 6]. Если образно охарактеризовать действия властей в первые месяцы борьбы с коронавирусной инфекцией, то можно сказать, что опыт приобретался в бою, чем можно объяснить некоторую спонтанность принятия решений на первых этапах. Например, факт отнесения конкретного предприятия устанавливался согласно основного ОКВЭДа<sup>2</sup>, а на практике оказалось, что это не всегда соответствует действительности.

В дальнейшем проявилась *последовательность и системность в оказании государственной поддержки* гражданам, системообразующим предприятиям [2], субъектам малого и среднего предпринимательства из наиболее пострадавших отраслей экономики. Согласно разработанному Плану первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, утвержденному Правительством РФ 17 марта 2020 г., основными направлениями работы стали: обеспечение товарами первой необходимости и поддержка населения, отраслей экономики, оказавшихся в зоне риска, малого и среднего предпринимательства, а также реализация общесистемных мер к которым в том числе относилось расширение форм поддержки бюджетов субъектов Российской Федерации, столкнувшихся с падением налоговых доходов.

### ***Поддержка граждан и экономики на первом этапе введения ограничительных мер в связи с распространением COVID-19***

После выступления Президента России 25 марта 2020 г. Правительством Российской Федерации и Банком России были приняты первые серьезные шаги по поддержке граждан и экономики:

---

<sup>1</sup> Постановление 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».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 428.

- автоматически продлены выплаты льгот и пособий<sup>3</sup>;
- к 75-летию Великой Победы ветеранам и труженикам тыла досрочно произведены выплаты в размере 75 000 руб. и 50 000 руб.;
- установлены ежемесячные дополнительные выплаты семьям, имеющим право на материнский (семейный) капитал, в размере 5 тыс. руб. на каждого ребенка в возрасте до 3 лет<sup>4</sup>;
- норма выплаты по больничному листу стала определяться исходя из суммы не менее 1 МРОТ в месяц<sup>5</sup>;
- пособия безработным гражданам увеличены до уровня минимального размера оплаты труда, т.е. до 12 130 руб.<sup>6</sup>;
- гражданам, оказавшимся в тяжелой жизненной ситуации, предоставлены кредитные каникулы по потребительским и ипотечным кредитам. Заемщики получили право обращаться в банк за предоставлением кредитных каникул сроком на 6 месяцев<sup>7</sup>;
- смягчены процедуры банкротства физических лиц и введен ряд мораториев на банкротство организаций и индивидуальных предпринимателей, включенных в перечень наиболее пострадавших отраслей экономики, что позволило не начислять неустойки и применять санкции за просрочку платежей, приостановлено исполнительное производство по имущественным взысканиям и на подачу заявлений кредиторов о банкротстве компаний и взыскании долгов и штрафов<sup>8</sup>;
- предоставлена отсрочка по налоговым платежам, за исключением НДС для субъектов малого и среднего предпринимательства и страховым взносам для микропредприятий<sup>9</sup>;
- снижен размер страховых взносов с 30 до 15%<sup>10</sup>.

---

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 году».

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 31 марта 2020 г. № 382 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Социальная поддержка граждан».

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 1 апреля 2020 г. № 402 «Об утверждении Временных правил оформления листов нетрудоспособности, назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности в случае карантина застрахованным лицам в возрасте 65 лет и старше».

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 27 марта 2020 г. № 346 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2020 год».

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 436 «Об утверждении методики расчета среднемесячного дохода заемщика (совокупного среднемесячного дохода заемщиков) в целях установления льготного периода, предусматривающего приостановление исполнения заемщиком своих обязательств по кредитному договору (договору займа)», Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 435 Об установлении максимального размера кредита (займа) для кредитов (займов), по которому заемщик вправе обратиться к кредитору с требованием об изменении условий кредитного договора (договора займа), предусматривающим приостановление исполнения заемщиком своих обязательств.

<sup>8</sup> Постановление от 3 апреля 2020 г. № 428 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников», Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 846-р.

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики».

<sup>10</sup> Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

По экспертным оценкам 285 млрд руб. составила экономия за счет снижения размера страховых взносов; 410 млрд руб. — общая сумма отсрочек по банковским кредитам; 18 млрд руб. направлено на программу льготного кредитования. Территориальные органы Росимущества предоставили льготы арендаторам в наиболее пострадавших отраслях хозяйственной деятельности на сумму 144 млн руб., получить отсрочку по арендным платежам смогли 22,5 тыс. объекта. В результате снижения административной нагрузки на бизнес отменено почти 20 тыс. плановых проверок.

Ряд регуляторных послаблений на данном этапе введен Банком России, и кредитным организациям предоставлены следующие возможности:

- не ухудшать оценку качества обслуживания долга вне зависимости от оценки финансового положения заемщика из отраслей туризма и транспорта, по ссудам, реструктурированным в связи с сокращением доходов заемщика, на фоне распространения коронавирусной инфекции;
- не ухудшать оценки финансового положения заемщика из отраслей туризма и транспорта для целей формирования резервов под потери, если изменения финансового положения заемщика вызваны распространением коронавирусной инфекции;
- применять пониженный коэффициент риска в размере 70% для номинированных в рублях кредитных требований к организациям, производящим лекарственные средства и изделия медицинской техники на период до 30 сентября 2020 г.;
- снизить до нуля надбавки к коэффициентам риска по предоставляемым валютным кредитам организациям, производящим лекарственные средства и изделия медицинской техники, на период до 30 сентября 2020 г.<sup>11</sup>.

По опросу Банка России, с 27 марта по 2 апреля, т.е. на первом этапе введения ограничительных мер, продолжала расти доля предприятий, на деятельность которых оказала влияние ситуация с коронавирусом: 84% по сравнению с 73% неделей ранее. Увеличилось число предприятий, сталкивающихся с отменой заказов и перебоями в поставках. Среди мер поддержки, оказывающих положительный эффект, наибольшей популярностью в ответах предприятий в тот период стало снижение страховых взносов работников и отсрочка уплаты налогов [3, с. 1]. Отметим, что антикризисная налоговая отсрочка помогла и автономным учреждениям [4].

### ***Расширение антикризисной программы***

По итогам совещания с главами регионов 8 апреля 2020 г. принятые ранее меры были расширены.

Например, на субъекты малого и среднего предпринимательства распространилось право получения отсрочки по уплате страховых взно-

---

<sup>11</sup> Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации. URL: <https://cbr.ru/covid/>

сов<sup>12</sup>, приняты меры по реструктуризации задолженности по налоговым платежам, расширен круг получателей выплат на детей 3 до 7 лет за счет скорректированного порядка начислений, при котором не учитывается ранее полученный доход, также принято решение несовершеннолетнему ребенку, чей родитель поставлен на учет в качестве безработного, дополнительно выплачивать 3 000 тыс. руб. в месяц на каждого.

Важно отметить, что благодаря совместным усилиям Правительства России и Центрального банка заработали выгодные для бизнеса кредитные программы. Малому и среднему бизнесу начали предоставляться краткосрочные целевые кредиты и займы на льготных условиях для выплаты заработной платы работникам и другие неотложные нужды. С 13 апреля, практически сразу после совещания Президента с главами регионов, Правительством РФ совместно с Банком России была запущена программа субсидирования кредитных организаций при условии обеспечения ими отсрочки по кредитам, выданным субъектам малого и среднего бизнеса, «программа три по трети», когда предпринимателям списывались две три процентных расходов.

В дальнейшем, после совещания с членами Правительства 15 апреля и совещания о санитарно-эпидемиологической обстановке 11 мая были запущены еще более масштабные программы льготного кредитования, 30 апреля были выданы четыре первых кредита общим объемом 12 млрд руб., а в дальнейшем из Резервного фонда Правительства Российской Федерации были выделены бюджетные ассигнования в размере 5,7 млрд руб. на предоставление субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям предприятий<sup>13</sup>. Общая сумма льготных кредитов составила 436 млрд руб. (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Кредитные программы Банка России при поддержке Правительства РФ**

Наименование программы	Процентная ставка
На неотложные нужды для поддержки и сохранения занятости	0
На пополнение оборотных средств	не превышающей 5
На возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2020 г. юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на возобновление деятельности	2

Источник: Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации. URL: <https://cbr.ru/covid/>

Важно отметить, что по поручению президента страны была принята важная *беспрецедентная мера* для обеспечения устойчивости экономики — прямая финансовая государственная поддержка предприятий

<sup>12</sup> Постановление Правительства РФ от 24 апреля 2020 г. № 570 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409».

<sup>13</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 мая 2020 г. № 1286-р.

при условии сохранения занятости, на уровне не менее 90%, на эти цели выделено 80 млрд руб.<sup>14</sup>. В это же время бизнес получил возможность не уплачивать налоговые платежи, за исключением НДС. В частности, это коснулось индивидуальных предпринимателей, субъектов малого и среднего бизнеса в пострадавших отраслях, а также социально ориентированных НКО (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Сроки перенесения уплаты налогов по видам**

Вид налога	На сколько продлен срок уплаты
Налог на прибыль, УСН, ЕСХН за 2019 г.	на 6 месяцев
Налоги (авансовые платежи по налогам) за март и I квартал 2020 г. Исключения: НДС, НПД, НДФЛ, уплачиваемые через налогового агента, для них срок не переносится	на 6 месяцев
Налог по патентной системе налогообложения, срок уплаты которого приходится на II квартал 2020 г.	на 4 месяца
Налог (авансовый платеж по налогу) за апрель – июнь, полугодие (II квартал) 2020 г. Исключения: НДС и НДФЛ, уплачиваемые через налогового агента, для них срок не переносится	на 4 месяца
НДФЛ для ИП за 2019 г. со сроком уплаты до 15 июля 2020 г.	на 3 месяца
Авансовый платеж по транспортному налогу, налогу на имущество организаций и земельному налогу за I квартал 2020 г.	до 30 октября 2020 г.
Авансовый платеж по транспортному налогу, налогу на имущество организаций и земельному налогу за II квартал 2020 г.	до 30 октября 2020 г.

Источник: Официальный сайт ФНС России. URL: <https://www.nalog.ru/gn77/business-support-2020/>

Не остались без помощи и самозанятые граждане, которые в полном объеме получили возврат, уплаченный ими в 2019 г. налог на доход, а позже им был предоставлен налоговый капитал в размере одного МРОТ<sup>15</sup>.

Учитывая складывающиеся финансово-экономические условия, размер пособия по уходу за ребенком увеличился с 3 375 руб. до 6 751 руб. и 5 000 руб. на ребенка в месяц получили все российские семьи, имеющие детей в возрасте до трех лет, а разовая выплата на каждого ребенка с трех лет до наступления 16-летнего возраста составила 10 000 руб.

Таким образом, принятые в конце апреля – начале мая меры позволили стабилизировать экономическую активность, хотя и на пониженных уровнях. ВВП в I квартале, по оценке Росстата, вырос на 1,6% после роста на 2,1% в IV квартале 2019 г. Согласно оценкам Банка России,

<sup>14</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 мая 2020 г. № 1229-р.

<sup>15</sup> Постановление Правительства РФ от 29 мая 2020 г. № 783 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий физическим лицам, в т.ч. индивидуальным предпринимателям, применявшим в 2019 году специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход», в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции».

сезонно сглаженный квартальный рост с поправкой на эффект високосного года составил 0,4%. Согласно результатам опроса Банка России, в период с 15 по 21 мая доля предприятий, столкнувшихся с отменой или сокращением заказов, сократилась незначительно и остается несколько меньше 45%. При этом повысилась доля компаний, сообщающих о недостатке оборотных средств (с 31% до 36% в конце апреля) и сокращении спроса на свою продукцию (47% против 45% в конце апреля), а оперативные опросные данные указали на признаки проявления отложенных негативных эффектов от ограничительных мер, что, возможно, замедлит темпы восстановления экономики после прохождения наиболее острой фазы пандемии коронавируса [5].

### *Поддержка регионов*

О том, как отразились карантинные меры на состоянии бюджетов субъектов Российской Федерации видно из оценки Аналитического кредитного рейтингового агентства (далее – АКРА). По итогам исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за четыре месяца 2020 г. АКРА сделало выборку данных за апрель и подсчитало, как изменились доходы их консолидированных бюджетов за этот нерабочий месяц по сравнению с апрелем предыдущего (2019) года. Согласно их расчетам, совокупные собственные (налоговые и неналоговые) доходы всех регионов и муниципалитетов упали на 29% относительно апреля прошлого года (–422 млрд руб.). Рост доходов наблюдался только в четырех регионах – Ленинградской области (+7%), ХМАО-Югре (+29%), Республике Саха-Якутия (+14%) и на Чукотке (+86%). В остальных снижение составило от 6 до 62%. В связи с необходимостью обеспечения сбалансированности региональных бюджетов и для своевременного финансового обеспечения мероприятий, связанных с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции, потребовалось смягчение бюджетной политики и внесение ряда изменений в бюджетное законодательство.

В ходе совещания с членами Правительства 15 апреля Президент России подчеркнул: «На регионы, на региональный уровень, где разворачивается большая работа по поддержке экономики и граждан, приходится большая нагрузка, и у субъектов Федерации должны быть для этого необходимые ресурсы» [6].

Важной законодательной новацией периода борьбы с коронавирусной инфекцией стала норма о погашении задолженности субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, когда Правительству Российской Федерации было предоставлено право установить порядок и сроки погашения задолженности по бюджетным кредитам при продлении периода погашения соответствующих реструктурированных обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации и установлено, что задолженность будет погашаться в период с 2025 до 2029 г. включительно. Условие – высвобождаемые в результате этих мер средства субъекта Российской Федерации подлежат направлению на предотвращение влияния

ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики субъекта Российской Федерации, на профилактику и устранение последствий распространения коронавирусной инфекции, а также на компенсацию снижения в 2020 г. налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации по сравнению с 2019 г. По оценке Минфина России, *это позволило регионам сэкономить порядка 78 млрд руб.*

Отметим, что одновременно от досрочного погашения соответствующей задолженности были освобождены и субъекты Российской Федерации, которые не выполнили по итогам 2019 г. обязательства, принятые первоначально в рамках реструктуризации обязательств (задолженности) по бюджетным кредитам.

Более широкие возможности и законодательные условия для профилактики и борьбы с инфекцией были предоставлены субъектам Федерации в виде права на предоставление из регионального (местного) бюджета субсидии юридическому лицу на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции, в т.ч. бюджетному или автономному учреждению, учредителем которого не является соответствующий субъект Российской Федерации (муниципальное образование).

Кроме того, Правительству *предоставлено право* принимать решения по перераспределению (распределению) между субъектами Российской Федерации бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете для предоставления субвенций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации с внесением соответствующих изменений в соглашение о предоставлении субсидии (иного межбюджетного трансферта, если соглашение заключено). Аналогичная норма предусмотрена в части принятия решения высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации по перераспределению (распределению) между муниципальными образованиями бюджетных ассигнований, предусмотренных (увеличенных) в бюджете субъекта Российской Федерации для предоставления субвенций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов<sup>16</sup>.

В условиях сложной экономической и эпидемиологической ситуации, на законодательном уровне было установлено право для субъектов Российской Федерации, на территории которых взимается курортный сбор, приостанавливать его взимание<sup>17</sup>. Важное изменение норм Бюджетного кодекса коснулось местных бюджетов. Предельный срок предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам из бюд-

<sup>16</sup> Федеральный закон № 103-ФЗ от 1 апреля 2020 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году».

<sup>17</sup> Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае».

жета субъекта Российской Федерации, а также бюджетам городских и сельских поселений (внутригородских районов) из бюджетов муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) увеличен с 3 до 5 лет<sup>18</sup>. Многие важные для регионов вопросы были урегулированы нормативными актами Правительства Российской Федерации.

Так, например, региональные власти получили возможность выплачивать субсидии организациям из пострадавших отраслей, реализующим подакцизную продукцию, в частности, гостиницам, кафе и ресторанам, потерпевшим значительные убытки из-за *COVID-19*.

Безусловно, основная составляющая государственной поддержки регионов – это финансовая помощь из Резервного фонда Правительства Российской Федерации. Специальные средства были выделены на дополнительное оснащение медицинских учреждений оборудованием для лучевой диагностики новой коронавирусной инфекции. В общей сложности было выделено свыше 65,8 млрд руб. Первый транш – 33,4 млрд руб. поступил в марте<sup>19</sup>, второй – 32,4 млрд руб. – в апреле<sup>20</sup>, а на частичное возмещение расходов по оплате труда сотрудников при создании временных рабочих мест в регионах направлено более 4 млрд руб.

*Особо важно*, что 100 млрд руб. направлено в регионы в виде доплат на поддержку мер по обеспечению сбалансированности в рамках подпрограммы «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» для компенсации снижения поступления налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов<sup>21</sup> и 200 млрд руб. по поручению Президента России в целях финансирования мероприятий по поддержке граждан и хозяйствующих субъектов, в т.ч. мероприятий, самостоятельно реализуемых субъектами Российской Федерации в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции.

Эксперты АКРА указывают на то, что несмотря на сложный для бизнеса месяц, у 17 регионов *наблюдался рост поступлений по налогу на прибыль*. При этом совокупные сборы по этому налогу упали на 28% (–151 млрд руб.). Малый и средний бизнес, очевидно, почувствовал себя хуже, чем крупный, – поступления по налогам на совокупный доход снизились во всех 85 регионах (от 19% на Сахалине до 71% в Ингушетии). Совокупные сборы по этим видам налога упали на 41% (–60 млрд руб.). Ожидаемо сократились и поступления по одному из самых стабильных доходов бюджетов – НДФЛ. *Снижение произошло в 80 субъектах РФ* – от 1% в Тыве до 37% в Удмуртии. Совокупные сборы НДФЛ снизились

<sup>18</sup> Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 173-ФЗ «О внесении изменения в статью 93<sup>3</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации».

<sup>19</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 г. № 748-р.

<sup>20</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 976-р.

<sup>21</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 1378-р.

на 19% (–66 млрд руб.). Поступления по-другому некогда стабильному налогу – на имущество в целом уменьшились на 44% (–114 млрд руб.) Снижение произошло в 81 регионе.

*Трансферты в апреле 2020 г. выросли* у 80 регионов, в т.ч. у 70 – более чем на 20% относительно апреля прошлого года, а снизились только у 5, в Калужской, Курской и Калининградской областях, а также в Забайкалье и незначительно – в Крыму. Безвозмездные поступления от бюджетов других уровней выросли на 36% (+77 млрд руб.), в результате чего совокупные доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации снизились только на 21% относительно апреля 2019 г. (–348 млрд руб.). Эксперты экстраполировали данный тренд до конца года с некоторыми предпосылками (например, что малый бизнес не сможет восстановиться и поступления от него будут снижаться еще больше) и предположили, что совокупные доходы консолидированных бюджетов субъектов снизятся в текущем году не менее чем на 12% (при условии получения субъектами дополнительной помощи от федерального центра).

### **Заключение**

В результате принятые по инициативе Президента России меры поддержки граждан и экономики, *беспрецедентны и по объему выделенных средств, и по охвату отраслей экономики*. Объем расходов федерального бюджета в апреле – мае 2020 г. вырос на 38% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, а бюджетов регионов – на четверть больше. Всего в экономику с начала года дополнительно поступило 3 трлн руб. Анализируя комплексный антикризисный пакет государственных мер поддержки граждан и экономики, можно выделить несколько основных направлений.

Первое. Поддержка населения через выплаты семьям с детьми и безработным гражданам. В частности, различные формы поддержки на сумму около 600 млрд руб. получили семьи, в которых воспитываются более 26,5 млн детей.

Второе. Расширение программ кредитования и реструктуризация задолженности по кредитам, что позволило сохранить уровень корпоративных заимствований и увеличить объем корпоративного кредитования экономики на 1,4 процентных пункта.

Минэкономразвития России на своем официальном сайте разместил информацию о том, что кредитные организации заключили соглашения на сумму около 935 млрд руб. в рамках трех льготных программ. Из них около 95 млрд – кредитные соглашения по ФОРТ под 0% (37,3 тыс. кредитных соглашений), и 304,6 млрд – по ФОРТ под 2% (125,6 тыс. кредитных соглашений). По кредитам под 8,5% заключено около 9 тыс. договоров на сумму около 535 млрд руб., выдано уже около 456 млрд руб. Среди заключивших соглашения – малые, средние и микропредприятия, крупный бизнес, социально-ориентированные некоммерческие организации. Общая сумма заключенных кредитных договоров на обеспечение отсрочек (так называемая программа «3 по 1/3»)

составляет около 16,9 млрд руб. по 700 договорам. Общая сумма выданных льготных кредитов системообразующим предприятиям составила 132,9 млрд руб. Об этом свидетельствуют данные банков – участников программы. Это ВТБ, Ак Барс, Совкомбанк, Новикомбанк, Сбербанк, Газпромбанк, Промсвязьбанк, Открытие, РНКБ, Россельхозбанк, АО «АБ «Россия». Заключено 143 договора. Всего к программе на данный момент присоединились 17 банков, а средний размер кредита составляет свыше 900 млн руб., средняя ставка по кредитам для заемщика составляет 2,9% (все, что выше, – субсидируется государством). Показатели свидетельствуют о том, что предложенные Правительством России и Банком России востребованы бизнесом.

Третье. Сокращение налоговой нагрузки, что позволило высвободить бизнесу 650 млрд руб.

Четвертое. Регуляторные послабления. В частности, реализован принцип лицензии автоматом, когда общий объем документов, срок действия которых продлен (лицензии, аккредитации, сертификации), – составил более 1 млн документов.

Пятое. Предоставление прямой финансовой помощи предприятиям пострадавших отраслей экономики.

Таким образом, мы видим, что основной акцент сделан на сохранении занятости населения и поддержании его платежеспособного спроса. В частности, программа льготного кредитования на возобновление деятельности под 2% позволила поддержать более 3 млн рабочих мест.

В настоящее время экономическая активность демонстрирует некоторый рост: данные оборота контрольно-кассовой техники на 15%, автоперевозки на 30%. Вместе с тем современная экономика нуждается в более широком комплексе мер, которые позволят бизнесу и не только преодолеть трудности, но и развиваться более быстрыми темпами. Важно понимать, что негативный эффект на российскую экономику от снижения внешнего спроса и ограничительных мер для борьбы с распространением коронавируса придется на конец текущего года, поэтому в настоящее время требуются не только восстановление экономики, но и ее структурная перестройка, преодоление технологической отсталости в промышленности, зависимости от импорта. Принимаемые меры поддержки должны быть направлены на формирование качественных предпосылок для дальнейшего развития отраслей промышленности Российской Федерации в изменившихся экономических условиях.

### Список литературы

1. Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития : монография / отв. ред. Е.П. Губин. Юстицинформ, 2019.
2. Актуальный перечень системообразующих организаций. URL: <https://data.economy.gov.ru>
3. Финансовый пульс. Еженедельный аналитический обзор от 3 апреля 2020 г. URL: <https://cbr.ru>

4. Орлова О.Е. Экономическая эффективность «антикризисной» отсрочки по налогам // Руководитель автономного учреждения. 2020. № 7.
5. Финансовый пульс. Еженедельный аналитический обзор от 29 мая 2020 г. URL: <https://cbr.ru>.
6. Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63204>

## IMPLEMENTATION OF THE STATE ANTI-CRISIS PROGRAM TO PRESERVE THE STABILITY OF THE ECONOMY IN THE CONTEXT OF THE SPREAD OF COVID-19

*The sanitary and epidemiological situation that developed at the beginning of this year due to the spread of a new coronavirus infection and the subsequent quarantine measures had a negative impact on the Russian economy. The government of the Russian Federation, the Central Bank, the Federal Assembly, and heads of state authorities responded to the pandemic as soon as possible and took measures to support the population, the sectors of the economy at risk, small and medium-sized businesses, and system-forming enterprises. Additional financial assistance was provided to families with children, citizens who lost their jobs, small and medium-sized businesses, and regional budgets. In addition, earned credit programs on concessionary terms. In the article the basic state measures, which helped in difficult times of crisis to preserve the stability of the financial system and support demand of the population is presented indicators of the dynamics of business. However, the modern economy needs a broader set of measures that will allow businesses not only to overcome difficulties, but also to develop at a faster pace, since the negative effect on the Russian economy from a decrease in external demand and restrictive measures to combat the spread of coronavirus may have at the end of this 2020 year.*

**Keywords:** Banking system, credit, borrower, financial assistance, economic sector, region, Central Bank, government of the Russian Federation

JEL: E59, E66, H20, H50, E61

*Дата поступления* – 14.09.2020 г.

### **ШАБЕЛЬНИКОВА Светлана Ивановна**

Советник заместителя Председателя;  
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации /  
ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.  
e-mail: SISHabelnikova@senat.gov.ru

### **SHABEL'NIKOVA Svetlana I.**

Adviser to the Deputy Chairman;  
Council of Federation of the Federal assembly of the Russian Federation / 26,  
Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.  
e-mail: SISHabelnikova@senat.gov.ru

### **Для цитирования:**

Шабельникова С. Реализация государственной антикризисной программы сохранения стабильности экономики в условиях распространения COVID-19 // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 219–230.

## **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 Редакционной коллегии и при необходимости внешнего рецензирования решение о публикации сообщается автору. Принятые к публикации рукописи проходят научное и литературное редактирование. Рецензирование статей осуществляется членами Редакционной коллегии. При отрицательной рецензии статья может быть возвращена на доработку или отклонена. В случае отказа в публикации статьи автору направляется мотивированное письмо по электронной почте.

5. Требования к оформлению статей:

- формат А4; шрифт «Times New Roman»; кегль 14; межстрочный интервал 1,5; поля: верхнее — 2,0, нижнее — 2,5, левое — 2,0, правое — 1,5; абзац. отступ — 1,25;
- статья должна иметь подзаголовки;
- каждая таблица имеет свой номер (сплошная нумерация) и название;
- рисунки нумеруются (сплошная нумерация) и имеют название;
- сноски и подстрочные примечания постраничные, со сквозной нумерацией ко всему документу, кегль 10, межстрочный интервал одинарный.

6. В сопровождении к статье должны быть обязательно предоставлены (отдельным файлом):

- сведения об авторе (авторах) на русском и английском языках с указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, звания, должности и места работы;
- аннотация 6—8 строк (100—250 слов) на русском языке, перевод заглавия статьи на английский язык;
- ключевые слова к статье;
- контактная информация (телефон, e-mail, почтовый адрес с указанием индекса).

7. Статьи, оформленные без соблюдения данных требований, редакцией не принимаются.

8. Рукописи, публикуемые в журнале, — безгонорарные. Для авторов, чьи материалы были заказаны редакцией, предоставляется 1 авторский экземпляр бесплатно. Прочим авторам авторские экземпляры не предоставляются.

Журнал «Федерализм» выходит с марта 1996 г.  
11 февраля 2019 г. прошла его перерегистрация в связи  
с изменением состава учредителей.

Ежеквартальный журнал

Журнал «Федерализм» в новом качестве зарегистрирован  
Министерством связи и массовых коммуникаций  
Российской Федерации.  
Свидетельство ПИ ФС 77-74878 от 11 февраля 2019 г.

Журнал «Федерализм» включен  
в Перечень рецензируемых научных изданий,  
в которых должны быть опубликованы основные научные результаты  
диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук,  
на соискание ученой степени доктора наук  
08.00.00 – экономические науки.

Страницы журнала открыты для дискуссионных материалов,  
поэтому его содержание не обязательно отражает точку зрения  
учредителей и редакции.

Перепечатка публикаций из журнала «Федерализм»  
в зарубежные издания допускается по согласованию с редакцией.  
Ссылка на журнал «Федерализм» обязательна.

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

Адрес редакции: 117977, Москва, Стремянный переулок, д. 36  
E-mail: federalizm@rea.ru

Верстка Елены Анискиной

Подписано в печать 21.09.2020.  
Формат 70×108 1/16.  
Печ. л. 14,5. Усл. печ. л. 20,3. Уч.-изд. л. 18,1.

Отпечатано в типографии  
ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова».  
117977, Москва, Стремянный пер., дом 36  
Тираж 510 экз. Заказ

© «Федерализм» 3 (99), 2020, Т. 25