ФЕДЕРАЛИЗМ

Теория. Практика. История

4 (100), 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, руководитель Научно-исследовательского объединения 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 Рашад Афатович
д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, директор Института правовых исследований и региональной интеграции, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

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

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

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

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

МИРОНОВ Сергей Михайлович
депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ

ПОЛТЕРОВИЧ Виктор Меерович
академик РАН, д.э.н., профессор, руководитель 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

ШАКИРОВА 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

4 (100), 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,
Head of the Research Association; Plekhanov
Russian University of Economics

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, 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.
Academian 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

SHAKIROVA 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

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Олег СУХАРЕВ
Структура технологической динамики и экономический рост России 5

Александра ОДИНЦОВА
От стратегического планирования к территориальной резилиентности 26

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Людмила ОВЕШНИКОВА, Елена СИБИРСКАЯ, Галина СЛЕПНЁВА
Изменения региональных рынков товаров повседневного спроса в условиях пандемии COVID-19 42

Елена НИКИТСКАЯ
Пространственная неравномерность инновационного развития макрорегиогов и регионов России..... 68

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Валентина МУЗЫЧУК
Культурный мандат местного самоуправления: бег на месте... 90

Евгений КИСКИН
Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к конституции Российской Федерации 107

ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ

Александр ЛИННИКОВ, Олег МАСЛЕННИКОВ
Геополитические факторы обеспечения экономической безопасности современной России в условиях технологического отставания 127

Андрей СТЕЦЕНКО, Валентин УВАРОВ
Использование механизмов Парижского климатического соглашения в интересах сохранения и восстановления лесов в Российской Федерации 141

Никита СТЕПАНОВ, Елена СОКОЛОВСКАЯ
Экономическое взаимодействие России и Китая в условиях модернизации их национальных экономик 157

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Валерий МИНАТ
Государственная региональная политика и развитие региональных инновационных систем в США..... 173

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

Ирина ВОЛОШИНА, Наталья САВИНА, Лидия КОЗЛОВА
ТОП-50 востребованных на рынке труда профессий, требующих среднего профессионального образования: опыт применения и подходы к актуализации 189

Людмила ЛЫКОВА
Региональные бюджеты в 2020 г.: устойчивость доходов в условиях кризиса 200

CONTENTS

QUESTIONS OF THEORY

Oleg SUKHAREV
Structure of Technological Dynamics and Economic Growth of Russia 5

Aleksandra ODINTSOVA
From Strategic Planning to Territorial Resilience 26

SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS

Lyudmila OVESHNIKOVA, Elena SIBIRSKAYA, Galina SLEPNEVA
Changes in the Regional Markets of Daily Demand Goods in the COVID-19 Pandemic 42

Elena NIKITSKAYA
Spatial Irregularity in Innovative Development of Macro-Regions and Regions of Russia 68

LOCAL AUTONOMY

Valentina MUZYCHUK
Cultural Mandate of Local Governance: Running in Place... 90

Eugeny KISKIN
Some Areas of Development of Legislation on Local Self-Government in the Light of Amendments to the Constitution of the Russian Federation..... 107

RANGES OF SECURITY

Alexander LINNIKOV, Oleg MASLENNIKOV
Geopolitical Factors of Economic Security of Modern Russia in the Context of Technological Fallback..... 127

Andrey STETSENKO, Valentin UVAROV
Using the Mechanisms of the Paris Climate Agreement for Conservation and Reforestation in the Russian Federation 141

Nikita STEPANOV, Elena SOKOLOVSKAYA
Economic Cooperation Between Russia and China in the Context of Modernization of their National Economies 157

FOREIGN EXPERIENCE

Valery MINAT
Public Regional Policy and the Development of Regional Innovation Systems in the USA..... 173

ANALITICAL NOTES

Irina VOLOSHINA, Natalia SAVINA, Lidia KOZLOVA
TOP-50 Professions in Demand Requiring a Secondary Vocational Education: Experience of Application and Approaches to Update 189

Lyudmila LYKOVA
Regional Budgets in 2020: Income Sustainability in the Crisis 200

DOI: http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-5-25

Вопросы теории

Олег СУХАРЕВ

СТРУКТУРА ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ ДИНАМИКИ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ РОССИИ*

Замедление темпов экономического роста России до «ковидного кризиса», а также возможности восстановления роста и формирования его новой модели связывают с необходимостью преодоления структурных ограничений. Причем в планах восстановления российской экономики отмечается необходимость не только стимулирующей макроэкономической политики, но и осуществление структурных изменений посредством технологического обновления. Однако технологическая модернизация сильно зависит от сложившегося режима технологического развития – текущей и перспективной потребности в новых технологиях. Реализация стратегии технологического развития страны нуждается в оценке сложившейся технологической структуры с измерением ее реакции на осуществляемые инвестиции в поддержку устаревающих и появление новых технологий. Различные секторы экономики и ее регионы, располагая различным набором технологий и их структурой, показывают отличающийся уровень технологичности, под которой понимается соотношение объема инновационной к неинновационной продукции. Чувствительность данного параметра к инвестициям в новые и устаревающие технологии также отличается, что не может не учитываться при формировании инвестиционной и технологической политики развития как отдельных регионов, так и России в целом. В настоящем исследовании получена картина структуры технологической динамики российской экономики с применением структурного и регрессионного анализа. Показано, что технологическая модернизация предполагает и перемещение ресурсов в секторальном и региональном разрезе с целью элиминирования структурных и технологических диспропорций развития. Инвестиционная политика должна сводиться не только к увеличению инвестиций, но и к управлению их структурой в привязке к замещению старых технологий, с тем чтобы выравнивать и повышать общую технологичность. Это потребует решения перспективной задачи повышения чувствительности технологичности к инвестициям в новые технологии. Данный подход в перспективе позволит выделять режимы регионального технологического развития, не только ранжируя регионы по уровню чувствительности к новым и старым технологиям, но и вырабатывая избирательный набор мер региональной политики.

---

*Статья подготовлена на основе доклада на ученом совете ИЭ РАН 22 октября 2020 г. в рамках темы государственного задания Центру институтов социально-экономического развития ИЭ РАН «Структурная динамика российской экономики: возможен ли технологический прорыв».

Ключевые слова: индустриализация, инвестиции, «ковидный кризис», структурная динамика, структурные изменения, технологии, технологичность региональной экономики, экономический рост.

JEL: E22, E61, O21, O33

Вопросы организации экономического роста были актуальными задолго до кризиса 2020 г., вызванного форс-мажорными обстоятельствами распространения коронавирусной инфекции. Как известно, российская экономика испытала рецессию 2015–2016 гг. К ней она подошла, планомерно ухудшая показатели своей динамики, и до событий 2020 г. не осуществила формирование новой модели роста.

Различные стратегии создавались за последние 20 лет, начиная с инновационного рывка, отхода от сырьевой зависимости и завершая такими документами развития как «Доктрина 2020», планы до 2024 или 2030 года, национальные проекты. Учитывая большую протяженность страны, уникальные территориальные особенности построения ее экономики и жизни, была создана также стратегия пространственного развития России. Разрабатывались стратегии и по другим направлениям развития, например, стратегия технологического развития.

Наиболее важным моментом стало то, что новый рост российской экономики связывают исключительно с возможностью структурной трансформации за счет новых технологий. Вместе с тем недооценивается обычно текущее состояние технологической базы экономики, особенно отличающиеся возможности у различных регионов. Например, даже в рамках проектировочных показателей национальных проектов не дается подробного регионального охвата, т.е. региональный срез реализации и эффекта от нее не обозначается. По этой и другим причинам исследование сложившейся структуры технологической динамики представляется полезной задачей, т.к. не только позволяет получить текущую картину технологического развития, перенести ее на региональную карту экономики, но и определить возможности и степень влияния и реагирования на предполагаемые изменения с общим вектором на обеспечение экономического роста. Под новыми технологиями, согласно Росстату, понимаются вновь созданные передовые, а под устаревающими – уже используемые технологии.

Технологичность – это довольно широкое понятие. Поэтому экономическое применение понятия «технологичность» *имеет двоякий смысл*: либо получение того же результата с меньшими затратами, либо большего результата с примерно теми же (невозрастающими) затратами. Таким образом, данное понятие отражает цели экономии, обеспечиваемые лучшими комплексными характеристиками, а применительно к системе – параметрами этой системы (экономики). Технологичность в данном исследовании определяется по соотношению объема отгруженной инновационной к объему неинновационной продукции, а также работ, услуг[1]. Этот способ наиболее приемлем с позиции имеющейся

[1] Расчет осуществляется по данным Росстата [1; 2; 3].

статистики. Применяемый Росстатом подход выделения высоко, средне и низко технологичных видов деятельности по отношению объема затрат на НИОКР к объему валовой добавленной стоимости не менее уязвим относительно нашего способа определения технологичности. Причина в том, что *не затраты на НИОКР определяют уровень технологичности*, а превращение НИОКР во внедряемые технологии. Затраты могут быть небольшие, а внедряемость НИОКР высокая, что и даст увеличение технологичности[2], которое не будет отражено указанным показателем. Инновационная продукция уже создана с применением новых технологий, значит фактически отражает степень применимости новых технологий. Инвестиции в новые технологии рассматриваются как затраты на технологические инновации, в старые технологии как разница между валовым накоплением основного капитала и затратами на технологические инновации[3]. Исходим из того, что новые технологии обеспечивают создание инновационных благ.

От оценки сложившейся текущей ситуации в российской экономике перейдем к методу структурного анализа, применяя его далее к оценке структуры технологической динамики в российской экономике.

«Ковидный кризис» и структурно-технологические проблемы. Текущая ситуация

Перед кризисом 2020 г., вызванным в основном коронавирусной атакой и методами противодействия ей, российская экономика имела существенные проблемы с формированием новой модели экономического роста. До рецессии 2015–2016 гг. темп роста неуклонно понижался два с лишним года подряд. В 2017–2019 гг., несмотря на положительный темп роста, экономическую динамику вряд ли можно было считать стабильной. Тем самым, можно вполне обосновано говорить *о стагнации развития*. Экономический кризис 2020 г. не только повлияет на параметры динамики экономики, разумеется, в негативную сторону, но и еще более актуализирует задачу формирования новой модели экономического роста.

Принимаемые правительством Российской Федерации текущие меры, имеющие явную антикризисную направленность, нацелены на восстановление экономики. Они в существенной степени исходят из необходимости доведения экономики до показателей, характерных до кризиса 2020 г. В частности, предпринятое денежными властями понижение ключевой процентной ставки действует не только в стимулирующем направлении по инвестициям, но и позитивно влияет на совокупный спрос, потребительские расходы. Развернутые меры бюджетной поддержки, а также использование резервов для обеспечения функционирования различных

---

[2] Обратная ситуация также возможна, когда затраты большие, степень внедряемости технологий низкая, либо наоборот высокая, а показатель даст низку оценку технологичности. Можно, конечно, использовать затраты на технологические инновации, но опять же технологичность – это показатель, характеризующий создание продуктов на новых технологиях. Затраты могут быть разными, а вот уровень использования технологий обеспечивается только созданием конкретных благ.

[3] Для расчетов использовались данные Росстата [1; 2; 3].

секторов экономики, наиболее пострадавших от ограничительных мер, также играют антикризисную роль. Однако *главная проблема* – к какому варианту развития вернется российская экономика – *сохраняется* (какую модель экономического роста необходимо формировать в стратегическом измерении, планируя меры по выходу из кризиса 2020 г.).

Вернется ли экономика к прежней динамике или это будет принципиально иная модель экономического роста как по темпу, так и по качественным изменениям?

Накануне кризисного 2020 г. велась довольно длительная и широкая дискуссия по поводу интенсификации экономического роста, формировались различные программы (в т.ч. стратегические для российской экономики[4]), были разработаны так называемые национальные проекты. Однако существенным образом, на мой взгляд, это не привело к изменению модели экономического роста. Причина в том, что программирование развития *не было привязано к цели системно-качественных изменений*, включая учет причин динамики, не затрагивало структуру экономики, которая собственно и обеспечивает своими элементами не только темп, но и содержание экономической динамики. Политика консервации развития не могла не отразиться и на процедурах планирования и программирования, а также в итоге на сложившейся, в т.ч. в силу указанных обстоятельств, модели экономического роста. Если ресурсная основа роста ограничивается на уровне принятия государственных решений, а само обоснование таких решений не имеет строгих подтверждений, то реализуемые программы, какими бы полноценными и значимыми они ни были, становятся зависимыми в реализации от этого выделяемого общего ресурса, который еще и некоторым образом распределяется по направлениям использования (приоритетам).

Схема распределения наверняка будет иметь свое влияние на итоговую результативность, что не может не сказаться на экономическом росте. Чем ниже строгость и обоснованность применяемых критериев распределения ресурсов и чем сильнее отличается их величина от необходимой потребности[5], тем скорее всего ниже будет эффект влияния на параметры функционирования экономики. Поэтому координация программ развития и национальных проектов, подчиненная цели формирования новой модели роста, представляется центральной задачей в области стратегического планирования, особенно в региональном измерении. Но эта координация, обеспечиваемая решениями по распределению ресурсов, влияющих на экономическую структуру, создает «каркас» будущего экономического роста, который обеспечивается успехами региональной динамики.

---

[4] Имеется в виду программа до 2020 г., потом до 2024 г. (национальные проекты), а также разрабатываемые стратегии развития до 2030 г. и т.д. Нужно отметить, что итоги «Доктрины-2020», которая подвергалась по ходу выполнения коррекциям, не подводились и, видимо, с учетом событий 2020 г. не будут подведены. Однако то, что ее проектировки вряд ли выполнены по значительному набору параметров, скорее всего, является очевидным фактом.

[5] Соразмерно потенциалу развития и стоящим задачам в рамках данного вида деятельности, на некоем интервале времени.

Однако имеющиеся экономические программы, отдельные доклады трактуют необходимость структурных изменений российской экономики, сводя их к некоторому набору действий: приватизации, повышению эффективности институтов, в т.ч. государственного управления, созданию необходимой бизнес-среды, улучшению инвестиционного климата, в т.ч. в регионах (что вполне обоснованно), снятию административных барьеров в отношении бизнеса, упрощению работы судебной системы и повышению ее эффективности, налоговым стимулам и т.д. В частности, в докладе Высшей школы экономики в 2018 г. были определены указанные позиции, формирующие облик структурных изменений и, собственно, структурной политики [4]. Некоторые из названных позиций, на мой взгляд, в принципе не имеют прямого отношения к изменению экономической структуры, если понимать под ней секторальные и отраслевые пропорции, а также структуру распределения ресурсов между видами деятельности. Влияние отдельных из них на экономику в целом связано с нестрогими или трудоемкими критериями оценки, что элиминирует как саму оценку, так и применение этих мер. При этом фактору, связанному с перемещением ресурсов между различными секторами экономики (труда и капитала), практически не уделяется внимания (в указанном докладе).

Тем самым, важнейшее, на мой взгляд, обстоятельство, связанное с формированием экономической структуры и оценкой взноса ее элементов в темп роста, по существу не рассматривается. Наоборот, нормативно утверждается, что подобное перемещение ресурсов не может составлять существенного содержания структурной политики и происходящих хозяйственных изменений. Следовательно, с точки зрения ресурсно-факторной основы структурной динамики авторы данного подхода, по сути, *делают ее стабильно-неизменной.* Здесь нужно отметить, что именно базовые ресурсы, перемещающиеся между видами деятельности, во многом влияют не только на формирование секторальных пропорций в экономике, но и определяют темп динамики отдельных секторов и видов деятельности, следовательно, и их вклад в общий темп экономического роста.

Технологическая индустриализация (повышение уровня технологичности за счет ввода новых технологий) в отличие от индустриализации общего типа (повышение доли индустрии в ВВП) также имела существенные проблемы, т.к. сложившаяся экономическая структура была низко чувствительной к инвестициям в новые технологии, причем даже в тех секторах, куда перемещались указанные ресурсы. В итоге использование старых технологий либо в лучшем случае их усовершенствование стало основной моделью технологического выбора и поведения экономических агентов[6]. В этих условиях возникает основной вопрос о возможности изменения технологической структуры и придания большей скорости в технологическом обновлении российской экономике. Именно этот вопрос уместно, на взгляд автора, рассмотреть

[6] Конечно, это не отменяло и некоторый ввод новых технологий, но системного качества они изменить не могли по причине недостаточного масштаба этого ввода и присутствовавших технологических разрывов в структуре производства.

в контексте анализа структурной динамики, раскрытия структуры экономического роста. Технологическое обновление, с одной стороны, должно обеспечивать рост, но, с другой – *являться следствием роста*. Можно предположить, что при низких показателях общей динамики спрос на новые технологии также не будет высокий, хотя, по всей видимости, масштабное технологическое обновление должно, по идее, чуть замедлить экономический рост в силу возникающих эффектов адаптации и отсрочки в окупаемости применяемых новых технологий. Этот эффект будет тем рельефнее, чем хуже состояние исходной технологической базы в начальной точке рассмотрения. В связи с этим необходим анализ технологической структуры в период до принятия стратегических и иных решений экономической политики.

Структурная динамика: некоторые обобщения

Исследования структурных изменений составили давнюю традицию российской экономической школы: начиная с метода «затраты-выпуск» В. Леонтьева [5], развития межотраслевого баланса в органах планирования СССР, реализации структурного подхода к выделению видов труда – простого и сложного, осуществленного С. Струмилиным [6], факторов экономического роста А.И. Анчишкина [7], теории многоуровневой экономики Ю.В. Яременко [8; 9] и заканчивая современными исследованиями в области структурной политики и стратегии развития. По проблемам структуры регионального развития имеются работы С.Д. Валентея [10; 11] и Е.М. Бухвальда [12; 13], измерения экономической структуры – работы Л. Казинеца [14] и многих авторов, развивающих индексный и другие методы измерения структурных сдвигов.

Структурные изменения, несмотря на значительное число современных зарубежных научных работ по этой проблеме [15–20], весьма ограничено были инкорпорированы в ткань теорий экономического роста. Более того, как отмечается в отдельных работах, им отводилась второстепенная роль. Причина не только в том, что большинство создаваемых моделей являлись агрегатного типа, а структурные модели были и остаются более сложными, но и в том, что структурные изменения не рассматривались в качестве самостоятельного фактора роста, в отличие от научно-технического прогресса, которому отводилась роль формирования экономической структуры [21].

Нужно отметить, что исследование влияния текущей структуры или ее изменения либо диверсификации экономики на ее рост сводились в основном к моделям агрегатного типа, а эмпирическое исследование структурной динамики в основном сводилось к расчету многочисленных индексов структурных изменений. Однако собственно раскрытие складывающейся структурной динамики, связи элементов и оценки их вклада в рост, что дает основания для изменений в макроэкономической политике и конкретизирует стратегические задачи, связанные с трансформацией экономики и ее структуры, обычно уходят из области рассмотрения в подобных исследованиях.

Современная структурная динамика в отличие даже от прошлого века и еще от более давних времен стала более скоростной. Коренная структурная перестройка Китая за прошедшие тридцать лет подтверждает это положение [22]. Следовательно, изменяясь, структурные пропорции могут выступать своеобразными правилами-детерминантами развития, ускорять его или тормозить. В связи с этим идентификация структурной динамики, а также оценка ее влияния на рост выступает не только весьма полезной аналитической задачей, но и требует затем уточнения стандартных воздействий на экономику. Современные изменения настолько обширны, что заставляют изменить экономические представления, скажем, о депрессии как ситуации, когда экономика функционирует продолжительное время на уровне ниже ее возможностей [23].

В рамках неоклассической традиции, на мой взгляд, сложилось представление, что рынок регулирует взаимоотношения субъектов спроса и предложения и формирует ту структуру, которая в идеале должна отвечать равновесной точке, как наиболее приемлемой. Однако складывающиеся пропорции, влияющие на распределение ресурса, могут задать соотношение спроса и предложения. При этом они теряют свою регулирующую функцию, если не воздействовать и целенаправленно не изменять экономическую структуру, включая спрос и предложение. Отдельные исследования подтверждают эту позицию, показывая, что правительства предпринимают меры для перемещения ресурсов в обрабатывающие секторы с целью модификации их структуры и роста производительности труда за счет технологического обновления [16].

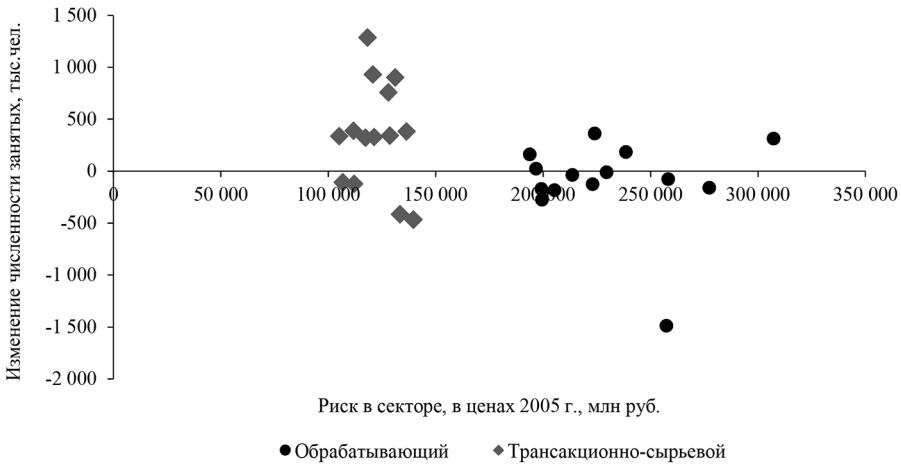
Представляется, что задача распределения ресурсов сохраняет свое довлеющее влияние на экономический рост, и она является своеобразным выражением проблемы управления структурными изменениями.

Однако принимаемые решения также влияют на перемещение ресурсов. В ряде работ автора было показано перемещение труда и капитала в секторах российской экономики [24; 25]. Труд покидал обработку, перемещаясь в сырьевой и трансакционный сектор. Это отчетливо видно по *рисунку 1.* Причем это перемещение замедлялось при изменении риска[7] функционирования в обрабатывающем секторе[8].

---

[7] Риск оценивался по величине среднеквадратического отклонения сальдо финансового результата (прибыль минус убыток).

[8] Обрабатывающий сектор включает обрабатывающие производства и строительство. Трансакционно-сырьевой сектор включает: сельское, лесное хозяйство, охоту, рыболовство и рыбоводство; добычу полезных ископаемых; обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха; водоснабжение; водоотведение, организацию сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений; торговлю оптовую и розничную; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов; транспортировку и хранение; деятельность гостиниц и предприятий общественного питания; деятельность в области информации и связи; деятельность финансовую и страховую; деятельность по операциям с недвижимым имуществом; деятельность профессиональную, научную и техническую; деятельность административную и сопутствующие дополнительные услуги; государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение; образование; деятельность в области здравоохранения и социальных услуг; деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений; предоставление прочих видов услуг. Тем самым особо подчеркнем, что социальные услуги, а также имеющие инфраструктурное назначение производственные услуги нормативно относим к данному агрегированному сектору.



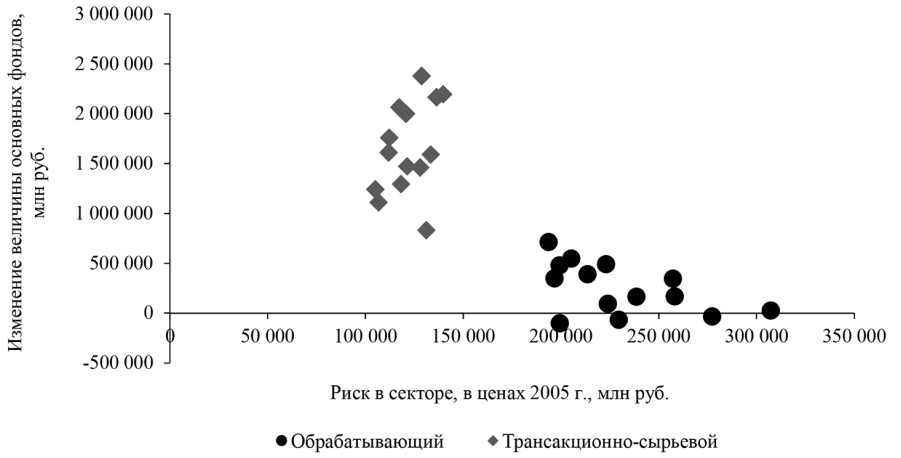


Рис. 1. Изменение труда (вверху) и основных фондов (внизу) в секторах российской экономики при изменении риска (в ценах 2005 г.) за период 2006–2019 гг.

Источник: составлено автором по [26; 27].

Более высокий риск ведения деятельности в обрабатывающих секторах, нежели в трансакционных и сырьевых, сопровождался отвлечением трудового ресурса и низким уровнем обновления основных фондов (*см. рис. 1*, внизу). Расчет за период 2006–2019 гг. показывает, что изменение фондов в трансакционно-сырьевом секторе (за счет сырьевого сектора) *более чем в 6 раз опережало изменение фондов в обработке.* Численность занятых в обработке снизилась на 1,4 млн чел., трансакционно-сырьевых секторах – возросла на 4,8 млн чел. за указанный период (в обработке – сократилась на 2%, в трансакционно-сырьевых секторах – увеличилась на 6,9%). При этом рентабельность в обработке была в 2,5 раза ниже рентабельности в трансакционно-сырьевых секторах.

Следовательно, институционально влияя на соотношение рисков в секторах, в т.ч. ориентируя на это, например, денежно-кредитную политику, можно влиять на перемещение ресурсов и формирование экономической структуры. Важным аспектом выступает оценка вклада

секторов, а также, например, инвестиций в новые и старые технологии, в темп экономического роста при изменении структуры, чтобы само изменение сильно не снизило темп роста. Определение этого вклада осуществим согласно следующему структурному подходу.

Представим экономику, задаваемую агрегированным параметром Z[9], который в свою очередь состоит из некоторых элементов $z1$, $z2...zn$ (n – это число элементов), при этом $Z = z1 + z2 + ... + zn$. Доля каждого элемента будет $d_i = z_i/Z$. В таком случае $dZ/dt = dz1/dt + ... + dzn/dt$. Далее, учтя, что $g = 1/Z(dZ/dt)$ – темп роста системы, $(1/z_i)dxi/dt = g_i$ – темп роста i-го элемента экономики (по главному параметру), можно записать, проделав несложные преобразования следующую структурную формулу:

$$g = \sum_{i=1}^{n} g_i d_i, \tag{1}$$

где $g_i d_i$ – вклад i-го элемента в темп роста экономики (v_i).

Из формулы (1) видно, что вклад элемента в темп роста экономики может не измениться, если увеличится темп элемента, но снизится его доля, либо наоборот, увеличится доля, но снизится темп элемента. Возможна связь между долей элемента и его темпом $d_i = f(g_i)$, откуда вклад можно записать так: $v_i = g_i f_i(g_i) = u_i(g_i)$. Это позволяет обновить и записать формулу (1) в виде формулы (2):

$$g = \sum_{i=1}^{n} u_i(g_i). \tag{2}$$

В формуле (2) функцию $u_i(g_i)$ можно считать как функцию динамики i-го элемента, а динамика экономики определится суммой таких функций по всему набору элементов.

Скорее всего, структура распределения инвестиций, влияющая на общую технологичность, *будет влиять на процесс технологического обновления и рост экономики*. Но решение подобной задачи нуждается в выведении экономической политики за рамки сохраняющихся на сегодня стереотипов. В частности, требуется влиять на перемещение ресурсов между секторами с ориентацией на проведение технологического обновления страны. Подобные рекомендации на сегодня в значительном числе документов и аналитических записок по существу отсутствуют либо не считаются необходимыми без точной аргументации причин. Без инвестиций с их обоснованным распределением в экономике создание опережающего спроса на ввод новых технологий и даже развертывание текущего производства новой продукции в значительном объеме будет проблематичным. Решение указанной задачи следует начинать с анализа сложившейся технологической динамики, к рассмотрению которой перейдем в следующем параграфе. Новый экономический рост на новой структуре должен сопровождаться и вызываться повышением уровня технологичности за счет обновления технологий. В связи с этим оценим режим технологической динамики, который сложился в российской экономике, а также выясним какова чувствительность технологичности к инвестициям в новые и старые технологии.

---

[9] В качестве этого параметра может рассматриваться, например, валовой внутренний продукт или величина инвестиций, складывающаяся из инвестиций в новые и старые технологии, либо сумма секторов по валовой добавленной стоимости.

Технологическая структура и рост

Технологическая структура (старые и новые технологии) влияет на рост, поскольку технологии определяют возможности наращения добавленной стоимости, эффективного использования ресурсов, а значит и факторную производительность. Имеются подтверждения, что технологическое обновление может как тормозить экономический рост, так и способствовать ему. В частности, при переходе от ручного к механическому труду (в рамках еще первой индустриальной революции) сама индустриализация происходила довольно быстро, но вот темп роста был невысокий [28]. Это явление вошло в науку как «парадокс быстрой индустриализации». Обоснование таких событий можно свести к тому, что технологическое обновление своей скоростью провоцирует издержки адаптации, которые замедляют темп экономического роста, измеряемый по продукту. Темп технологических изменений повышается, но приспособительные реакции, занимающие время на освоение и обучение, замедляют экономический рост или, по крайне мере, не увеличивают его.

В рамках доктрины третьей индустриальной революции Джереми Рифкиным [29] было показано, что происходит именно изменение структуры – от иерархической организации деятельности к горизонтальным взаимодействиям, которые становятся атрибутом перехода к новым технологиям. Тем самым, технологическое обновление изменяет и инфраструктуру, и управление, базовые институты и систему организации взаимодействий в рамках индустрии[10]. Технологическое обновление, разумеется, не является самоцелью, т.е. обновлением ради обновления. Оно подчинено задаче повышения общей технологичности и эффективности. Следовательно, масштаб этого обновления диктуется текущими условиями и технологической структурой, которую требуется изменить. С подачи Клауса Шваба, в 2016 г. был введен термин «четвертая индустриальная революция» [30], охватывающий влияние новых технологий на все аспекты человеческой жизни. По этой доктрине особая роль отводится не постепенному повышению эффективности в силу появления новых технологий, а многократному увеличению эффективности. Причем движущей силой в этом процессе выступает комбинаторный эффект, когда технологии, объединяясь, взаимно усиливают действие друг друга. Вместе с тем указанные подходы и представления не дают четкого понимания, что будет с экономической динамикой и не возникнет ли на каком-то этапе «парадокс технологической динамики» аналогичный «парадоксу индустриализации».

Идеи «Индустрии 4.0», возникшей в Германии с 2011 по 2015 г., как справедливо, на мой взгляд, отмечают, Т. Филбек и Т. Девис [30], не идентичны четвертой индустриальной революции. Последняя включает не только цифровые технологии и их влияние на общество (как предполагается в доктрине «Индустрия 4.0.»), а широкое развитие средств производства на новых технологиях, по существу охватывающих и провоцирующих изменения всех социально-экономических структур.

---

[10] Именно такое представление о влиянии третьей промышленной революции принято в ООН, ЕС и разделяется в Китае.

Структурная динамика в силу изменения связей между элементами структуры также может ускориться и при этом замедлить темп экономического роста по причине трудностей адаптации, что *характерно и для технологического обновления* [31]. Следовательно, планируя экономическую политику на стратегическом для страны интервале, рассматривая программы технологического обновления, *необходимо учитывать данный «парадокс»*[11]. Его предотвращение может состоять в осуществлении технологического обновления так, чтобы оно было вписано в характеристики спроса на замену технологий. Надо учесть и период адаптации, чтобы именно такое обновление стало своеобразным фактором роста. Иными словами, изменение структуры необходимо попытаться сделать движущим фактором в текущей динамике, для чего потребуется выяснить влияние сложившейся структуры технологий на наиболее общие параметры функционирования экономики, в частности ее общую технологичность (а также компоненты агрегированных показателей динамики).

Далее исследуем, как на рассмотренном интервале времени *изменялась технологичность при изменении инвестиций в новые и старые технологии*. Это позволит получить суждение о влиянии тех или иных инвестиций на динамику релевантного параметра – технологичности, а в последующем оценить воздействие структуры инвестиций и на рост экономики. Полученная указанным способом информация позволит идентифицировать режим технологической динамики [32, с. 254–260], что полезно с точки зрения оценки возможностей технологического обновления России, под которым понимаем опережающее внедрение новых технологий в различных видах экономической деятельности (разумеется, не только и не столько цифровых технологий).

Технологичность *может возрастать при росте инвестиций в старые и новые технологии, но может понизиться при росте двух указанных видов инвестиций*. Кроме того, с ростом инвестиций отдельно в новые технологии технологичность может возрасти или понизиться, та же самая реакция возникает при росте инвестиций в старые технологии. В зависимости от характера динамики технологичности можно выделить режимы по ее чувствительности, реакции на увеличение и снижение каждого из видов инвестиций. Тем самым, данная реакция покажет, как влияют инвестиции на изменение технологического уровня развития экономики (*см. табл. 1*). Были проведены многочисленные исследования по странам и по регионам России, выявляющие сложившиеся режимы технологической динамики согласно указанному критерию. По отдельным регионам России результат представлен в *таблице 2*.

---

[11] На самом деле это явление не является парадоксом. Так, знаменитая кривая В.А. Базарова затухающих темпов также отражала то, что было известно еще по итогам первой индустриальной революции, а именно: по мере исчерпания факторов индустриализации, темп роста должен был понизиться, хотя охват самой индустриализации стать наибольшим. Это связано со снижением предельной производительности факторов по мере их вовлечения в ростовую динамику.

Таблица 1

Базовые режимы технологического развития (по реакции технологичности на структуру инвестиций в новые и старые технологии)

Технологичность	Растет (при росте инвестиций)	Снижается (при росте инвестиций)
Разнонаправленное изменение	«Лидерство» – рост инвестиций в новые технологии увеличивает технологичность, в старые – снижает	«Сдача позиций» – рост инвестиций в новые технологии снижает технологичность, в старые – технологичность растет
Однонаправленное изменение	«Технологический рывок» – рост инвестиций в новые и старые технологии увеличивает технологичность	«Технологическая деградация» – рост инвестиций в новые и старые технологии связан с отсутствием роста технологичности

Источник: составлено автором по [32, с. 254, 284–285].

Таблица 2

Режимы технологического развития отдельных регионов России (до 2018 г.)

«Лидерство»: Томская область	**«Сдача позиций»:** Калужская область, Чукотский автономный округ
«Технологический рывок»: Тульская область, Новосибирская область, Пермский край, Республика Татарстан, Нижегородская область, Московская область	**«Технологическая деградация»:** Республика Дагестан, Республика Тыва, Ненецкий автономный округ

Источник: [33, с.183].

Экономика региона представляет собой динамическую систему, в развитии которой может происходить перманентная смена режима технологической динамики. В таком случае полезным является определение портрета перемещения экономики по квадратам матрицы в *таблице 2*, если чувствительность определять на коротком интервале времени (года-два) и динамически отражать изменение реакции региона в области технологичности на структуру инвестиций в новые и старые технологии. Конечно, увеличит правдоподобие анализа применение факторных моделей, которые бы отражали влияние указанной структуры инвестиций на технологичность.

Проведенный анализ показал, что технологичность экономики России возрастает только с 2010 по 2013 г. (весьма существенно в два раза, но в области низких значений до 0,1), затем в 2016 г. [31–32]. Технологический уровень машиностроения[12] возрастал в 2011–2013 гг., затем в 2017 г. он был выше в среднем в два раза общероссийского уровня технологичности. Однако технологичность сырьевого сектора весьма

[12] Машиностроение включает следующие виды деятельности: С28 – Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки, С29 – Производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов, С30 – Производство прочих транспортных средств и оборудования. Сырьевой сектор: раздел В – Добыча полезных ископаемых, С19 – Производство кокса и нефтепродуктов (по ОКВЭД) [35; 36; 37].

низкая – как возросла с 2010 по 2013 г., так и резко понизилась к 2016 г., вернувшись на уровень 2009 г. Обнаруживаемая динамика технологичности, как она здесь определяется, показывает крайне неустойчивый характер инновационно-технологического развития российской экономики, когда в течение нескольких лет происходит существенное увеличение, но в последующие год-два снижение этого показателя. Нужно также отметить, что в течение 2005–2010 гг. этот показатель вообще не возрастал, для машиностроения понижался. Причем была и существенная разница по этому показателю между машиностроением и сырьевым сектором. Поэтому, когда говорится о сырьевой ориентации российской экономики (что, верно), не следует упускать из виду то обстоятельство, что *сырьевой сектор не отличается высокой технологичностью, следовательно, и конкурентоспособностью.* По этой причине требуется решение задачи технологического обновления масштабно, включая и сырьевой сектор.

Для российской экономики в целом увеличение доли инвестиций в старые и новые технологии показывало рост технологичности, однако рост инвестиций в новые технологии не приводил к существенному росту технологичности. Следовательно, имеется основа для того, чтобы, наращивая инвестиции, увеличивать технологичность как в секторальном разрезе, так и экономики в целом. Для регионов России ситуация сложнее – нужно учитывать общую технологичность региональной экономики и ее секторальную структуру.

Из анализа динамики инвестиций видно, что с 2011 г. имеется нисходящий темп роста инвестиций в российскую экономику, который с 2013 по 2016 г. становится отрицательным. По существу, в этот период обнаруживается инвестиционный кризис (который сопровождается и кризисом потребления), причем возникший ранее экономической рецессии 2015–2016 гг. Следовательно, возможно это стало весьма серьезной предпосылкой для рецессии указанных лет из-за исчерпания силы прежних факторов роста. Накопленные за годы проблемы развития при такой динамике двух важнейших компонент ВВП – потребления и инвестиций не представляется возможным разрешить за короткий промежуток времени. Тем самым проблемы с экономической динамикой возникли много ранее и не были еще распознаны до девальвации 2014–2015 гг. При выходе из рецессии только 2017 и 2019 гг. можно считать относительно удачными с точки зрения темпа инвестиций (*рис. 2*, вверху).

Инвестиции в основной капитал промышленности после 2008 г. как будто застыли – колеблются в диапазоне от 800 млрд руб. до 1 трлн руб. (*рис. 2*, в центре). Это своеобразная ловушка «обновления капитала» промышленности. Если до 2008 г. динамика инвестиций влияла на рост добавленной стоимости в промышленности, то после 2008 г. это влияние практически отсутствовало.

Вклад инвестиций в новые технологии в экономический рост был более или менее значим в 2011–2012 гг. и 2016 г. Оставшиеся годы этот вклад был близок к нулю и несущественным в отличие от инвестиций в старые технологии. Однако именно инвестиции в старые технологии имели большой провал в кризисные годы, тем самым, продолжали работать на старых технологиях, не вкладывая в них (*рис. 2*, внизу).

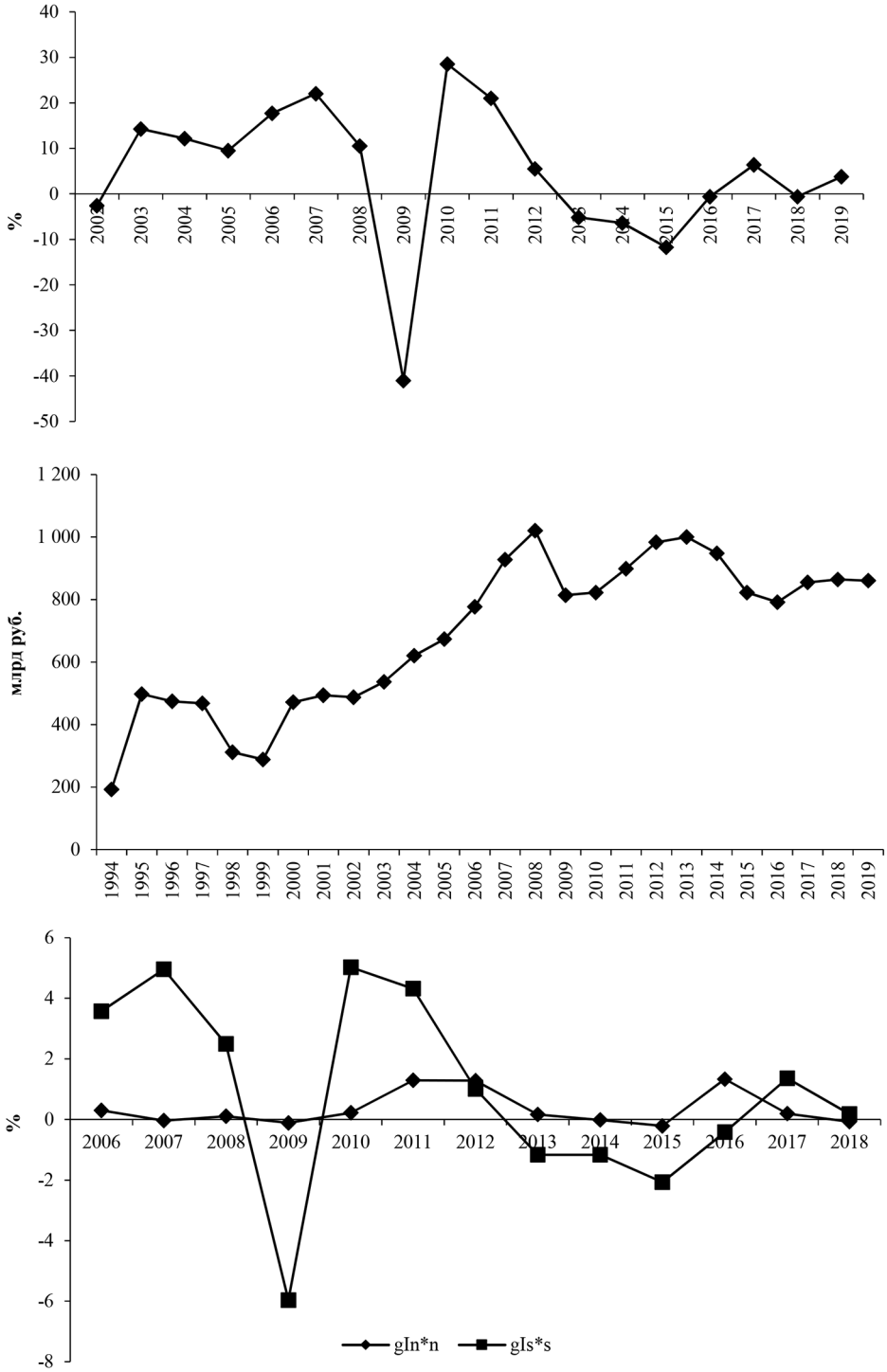


Рис. 2. Темп роста инвестиций (вверху), инвестиции в основной капитал промышленности (в центре) в ценах 2000 г., вклад инвестиций в старые (gIs*s) и новые (gIn*n) технологии в темп экономического роста (внизу)

Источник: составлено автором по [1; 2; 3; 37; 38].

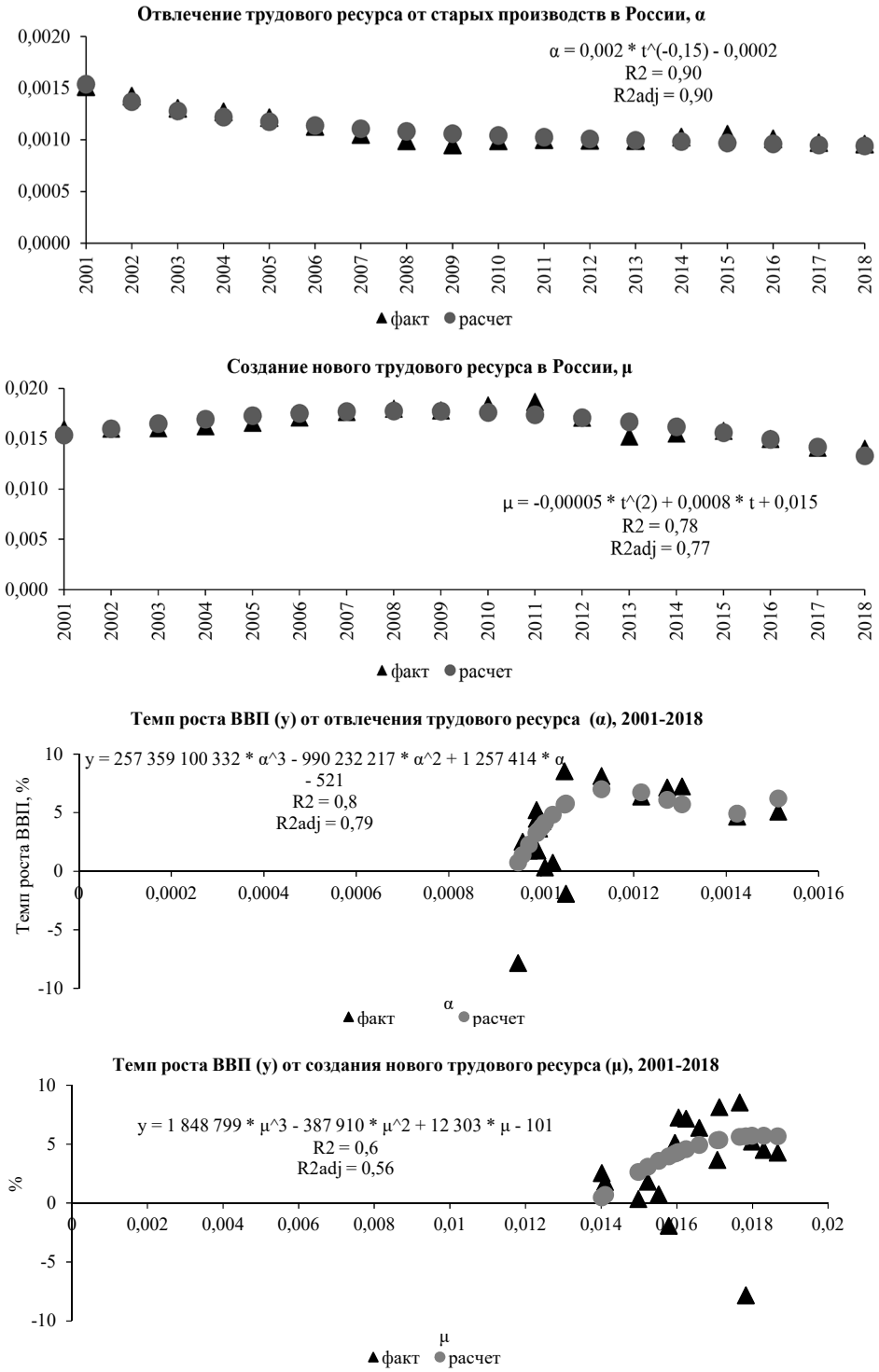


Рис. 3. Отвлечение и создание трудового ресурса под новые производства (два верхних графика), темп роста ВВП от параметров отвлечения и создания трудового ресурса (два нижних графика)

Источник: составлено автором по [1; 39].

Завершая анализ влияния инвестиций в старые и новые технологии на рост экономики и уровень технологичности (по секторам), оценим перемещение трудового ресурса между старыми и новыми видами труда[13], что также выступает показательной характеристикой структурной динамики. Расчеты выполнены и представлены на *рисунке 3*. При их проведении использовалась логика двух процессов – отвлечения труда от старых в пользу новых производств и создание новых кадров под новые производства. Получено, что отвлечение труда от старых производств в пользу новых понижается, и создание кадров под новые производства также имеет тенденцию снижения, начиная с 2009 г. Снижение параметра отвлечения кадров (символизирующих работу старых производств) сопровождается понижением темпа роста ВВП РФ, такой же эффект показывает и создание нового ресурса (нижний график *рисунка 3*)[14].

Поводя итог проведенному анализу, отметим, что задача технологического обновления сводится:

- во-первых, к эффективному распределению инвестиций по направлениям использования (в таком представлении на уровне мер макроэкономической и региональной политики в России она сегодня не решается);
- во-вторых, к изменению чувствительности технологичности и роста к видам инвестиций так, чтобы рост экономики и ее технологичности обеспечивался ростом инвестиций в новые технологии.

Тем самым, основное приложение усилий следует направить на смену режима технологического развития, используя для этого различные институциональные коррекции (ввод специальных налогов, поощряющих ввод новых технологий, способствующих реинвестированию прибыли на эти цели и др.) Это возможно как при увеличении величины таких инвестиций, так и их темпа, с распределением по направлениям, обеспечивающим повышение рентабельности обновляемым в технологическом отношении видам деятельности, с подготовкой объектов, принимающих инвестиции. Анализируя ресурсы и источники роста, часто не берут во внимание состояние объектов, которые должны принимать инвестиции и решения по инвестированию – кто должен распорядиться ресурсами и по каким мотивам.

Потребуются меры экономической политики, влияющие на переподготовку и создание новых кадров под новые технологии с планированием их перемещения[15]. Причем по регионам страны будет проявляться своя

---

[13] Новые производства создают объем инновационных товаров. Старые производства создают объем, равный разнице между общим объемом производства и объемом инновационных товаров, работ, услуг.

[14] Для приводимых на графиках моделей были рассчитаны критерии Фишера, Дарбина-Уотсона и тест Уайта, показавшие приемлемые результаты адекватности подбора.

[15] Под занятыми в новых производствах в расчетах понималась численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками – совокупность лиц, чья творческая деятельность, осуществляемая на систематической основе, направлена на увеличение суммы научных знаний и поиск новых областей применения этих знаний, а также занятых оказанием прямых услуг, связанных с выполнением исследований и разработок. Включались четыре категории – исследователи, техники, вспомогательный и прочий персонал. Занятые в старых производствах – разница между общей численностью занятых и занятыми в новых производствах. Созданные новые кадры – это принятые в новые производства кадры после вуза. Отвлеченные из старых производств – это пришедшие в новые производства из устаревающих видов производства (не после вуза) за вычетом принятого персонала из прочих производств, пришедших в новые производства.

специфика решения указанной задачи. Увеличение нормы накопления, финансовых схем, общих параметров различных видов экономической политики без учета рассмотренных здесь структурных особенностей технологической динамики *вряд ли даст существенный результат, выражаемый ростом и технологическим обновлением*. В этом смысле и реализация доктрины «Индустрии 4.0.» в виде масштабного внедрения цифровых технологий в промышленности потребует изменения в средствах производства по многим видам технологической деятельности. Именно это приведет к расширению плацдарма для внедрения цифровых технологий и технологий иного содержания и назначения, причем последняя задача является более важной, т.к. детерминирует первую.

Заключение

Подводя итог сказанному, отметим следующее. При разработке стратегии развития российской экономики, ориентирующейся на новую модель роста, изменение технологической структуры имеет первостепенное значение, но оно не может происходить без учета инерции и реакции уже сложившейся структуры технологий. Регионы весьма неоднородны по уровню технологического развития, имеют сложившуюся хозяйственную специализацию, которая определяет спектр задач технологической модернизации – повышения уровня технологичности в рамках развиваемых видов деятельности с учетом открывающихся новых возможностей.

«Ковидный кризис», тормозящий инвестиции и потребление, выступает весомым ограничением для технологического обновления, локализуя технологические изменения в рамках вынужденного режима его (кризиса) элиминирования.

В связи с этим преодоление потребительского и инвестиционного кризисов за счет смягчения монетарной и бюджетной политики будет работать на проведение технологического обновления. Как было показано выше, *структура инвестиций по-разному влияет на формирование режима технологического обновления* (повышение технологичности) *в секторах и регионах российской экономики*, что дает и отличающийся вклад в темп роста инвестиций в разные технологии. Модель малых по величине (точечных) инвестиций в новые технологии, реализуемая в докризисный период в России, *не позволяет существенно увеличить технологичность и замедляет их вклад в темп роста, в сравнении с инвестициями в старые технологии.*

Представленный в статье метод структурного анализа и определения реакции технологичности на структуру инвестиций позволяет изменить содержание подхода в области структурно-инвестиционной политики – от ориентирующегося только на «агрегированные цели» к подходу, учитывающему структуру распределения релевантного параметра (инвестиций) по объектам с оценкой их реакции на его изменение, индивидуальной для каждого из регионов. Важность для регионов предлагаемого подхода первостепенная, поскольку, отличаясь по многим характеристикам, *они обладают существенно различающи-*

мися технологическими возможностями, формирующими потенциал роста региональных экономик. Чувствительность к проводимой политике сложившейся структуры экономики и технологий определят возможность расти. Повышение чувствительности технологичности к инвестициям в новые технологии выступает главным условием успешного технологического обновления, но создается такая чувствительность исключительно за счет соответствующих институциональных и организационных изменений, создающих режим наибольших стимулов, для того чтобы заменить технологии. Безусловно, чтоб осуществить замену нужно располагать технологией.

Дифференцированный подход в области региональной политики *усилит эффект проводимой инвестиционной политики роста*. Кроме того, реализация программ отвлечения трудового ресурса от старых производств в *пользу новых производств в регионах* с расширением подготовки кадров под открывающиеся новые производства составит «ресурсное» содержание процесса технологического обновления на региональном уровне.

Список литературы

1. Наука и инновации // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/folder/14477

2. Промышленное производство // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/enterprise_industrial

3. Национальные счета // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/accounts

4. Структурная политика в России: новые условия и возможная повестка. Доклад НИУ ВШЭ // Вопросы экономики. 2018. № 6. С. 5–28.

5. *Леонтьев В.В.* Межотраслевая экономика. М.: Экономика, 1997. 479 с.

6. *Струмилин С.Г.* Проблемы экономики труда. М.: Наука, 1982. 472 с.

7. *Анчишкин А.И.* Прогнозирование темпов и факторов экономического роста. М.: Макс-Пресс, 2003. 300 с.

8. *Яременко Ю.В.* Приоритеты структурной политики и опыт реформ. М.: Наука, 1999. 414 с.

9. *Яременко Ю.* Приоритет структурно-технологическому обновлению народного хозяйства // Российский экономический журнал. 1994. № 1. С. 3.

10. *Валентей С.Д.* Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы. М.: Алетейя, 2008. 320 с.

11. *Валентей С.Д.* Направления развития региональных экономик в Российской Федерации // Федерализм. 2019. № 3. С. 132–148.

12. *Бухвальд Е.М.* Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в России до 2030 года: амбиции и реалии // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 1 (43). С. 66–80.

13. *Бухвальд Е.М.* Формирование «точек роста» как инструмент политики пространственного развития экономики России // Вестник ВолГУ. Серия 3: Экономика. Экология. 2017. Т. 19. № 2. С. 8–18.

14. *Казинец Л. С.* Темпы роста и структурные сдвиги в экономике. М.: Экономика, 1981. 184 с.

15. *Alonso-Carrera J., Raurich X.* Labor Mobility, Structural Change and Economic Growth // Journal of Macroeconomics. 2018. Vol. 56. P. 292–310.

16. *Samaniego R.M., Sun J. Y.* Productivity Growth and Structural Transformation // Review of Economic Dynamics. 2016. Vol. 21. P. 266–285.

17. *Brancaccio E., Garbellini N., Giammetti R.* Structural Labour Market Reforms, GDP Growth and the Functional Distribution of Income // Structural Change and Economic Dynamics. 2018. Vol. 44. P. 34–45.

18. *Vu K.M.* Structural Change and Economic Growth: Empirical Evidence and Policy Insights from Asian Economies // Structural Change and Economic Dynamics. 2017. Vol. 41. P. 64–77.

19. *Freire C.* Economic Diversification: A Model of Structural Economic Dynamics and Endogenous Technological Change // Structural Change and Economic Dynamics. 2019. Vol. 49. P. 13–28.

20. *Romano L., Traù F.* The Nature of Industrial Development and the Speed of Structural Change // Structural Change and Economic Dynamics. 2017. Vol. 42. P. 26–37.

21. *Gabardo F.A., Pereima J.B., Einloft P.* The Incorporation of Structural Change into Growth Theory: A Historical Appraisal // EconomiA. 2017. Vol. 18. Issue 3. P. 392–410.

22. *Brondino G.* Productivity Growth and Structural Change in China (1995–2009): A Subsystems Analysis // Structural Change and Economic Dynamics. 2019. Vol. 49. P. 183–191.

23. *Кругман П.* Депрессии – это нечто иное // Экономика для любознательных: о чем размышляют нобелевские лауреаты. М.: Издательство Института Гайдара, 2017. С. 26–27.

24. *Сухарев О.С.* Структурная динамика экономики России: к новой модели роста // Вопросы территориального развития. 2016. № 4 (34). URL: http://vtr.vscc.ac.ru/article/1975/full

25. *Сухарев О.С.* Изменение доктрины денежно-кредитной и бюджетной политики в условиях рецессии // Федерализм. 2015. № 1 (77). С. 93–110.

26. Наличие основных фондов по полной учетной стоимости на конец отчетного года // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/business/osnfond/nal_ved2.htm

27. Прибыль (убыток) до налогообложения с 2017 г. // ЕМИСС. URL: https://www.fedstat.ru/indicator/57732

28. *Crafts N.* The First Industrial Revolution: Resolving the Slow Growth. Rapid Industrialization Paradox // Papers and Proceedings of the Nineteenth Annual Congress of the European Economic Association, Journal of the European Economic Association. 2005. Vol. 3. No 2/3. P. 525–534.

29. *Rifkin J.* The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World. New York: St. Martin's Griffin Pbl, 2011. 304 p.

30. *Philbeck T., Davis T.* The Fourth Industrial Revolution // Journal of International Affairs. 2019. Vol. 72. No 1. P. 17–22.

31. *Сухарев О.С.* Теория реструктуризации экономики. М.: Ленанд, 2016. 256 с.

32. *Сухарев О.С.* Экономическая теория эволюции институтов и технологий. М.: Ленанд, 2019. 312 с.

33. *Сухарев О.С., Ворончихина Е.Н.* Стратегия индустриализации экономики. М.: Ленанд, 2019. 320 с.

34. Структура валовой добавленной стоимости по отраслям экономики в соответствии с методологией СНС 2008 (ОКВЭД 2) // ЕМИСС. URL: https://www.fedstat.ru/indicator/59210

35. Инвестиции в основной капитал по видам экономической деятельности по полному кругу хозяйствующих субъектов // ЕМИСС. URL: https://www.fedstat.ru/indicator/59048

36. Объем инновационных товаров, работ, услуг по 2016 г. // ЕМИСС. URL: https://www.fedstat.ru/indicator/31278

37. Инвестиции в нефинансовые активы // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/investment_nonfinancial

38. Использованный валовой внутренний продукт, годовые данные // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/vvp/vvp-god/tab27.htm

39. Трудовые ресурсы // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/labour_force

STRUCTURE OF TECHNOLOGICAL DYNAMICS AND ECONOMIC GROWTH OF RUSSIA

The slowdown in Russia's economic growth to the "covid crisis", as well as the possibility of restoring growth and forming a new model of it, are associated with the need to overcome structural constraints. Moreover, the plans for the recovery of the Russian economy note the need not only for a stimulating macroeconomic policy, but also for the implementation of structural changes through technological renewal. However, technological modernization is highly dependent on the existing mode of technological development – the current and future demand for new technologies. The implementation of the country's technological development strategy requires an assessment of the existing technological structure with a measurement of its reaction to ongoing investments in support of obsolete and emergence of new technologies. Different sectors of the economy and its regions, having a different set of technologies and their structure, show a different level of manufacturability, which is understood as the ratio of the volume of innovative to non-innovative products. The sensitivity of this parameter to investments in new and outdated technologies is also different, which cannot be taken into account in the formation of investment and technological development policies for both individual regions and Russia as a whole. Using structural and regression analysis, this study provides a picture of the structure of the technological Russian economy. It is shown that technological modernization also involves the movement of resources in the sectoral and regional context in order to eliminate structural and technological imbalances in development. Investment policy should be reduced not only to increasing investments, but also to managing their structure in conjunction with replacing old technologies in order to level and improve the overall manufacturability. This will require solving the promising problem of increasing the sensitivity of manufacturability to investments in new technologies. In the long term, this approach will make it possible to single out the modes of regional technological development, not only ranking regions in terms of sensitivity to new and old technologies, but also developing a selective set of regional policy measures.

Keywords: "covid crisis", economic growth, industrialization, investments, structural changes, structural dynamics, technologies, technological effectiveness of the regional economy.

JEL: E22, E61, O21, O33

Дата поступления – 28.10.2020 г.

СУХАРЕВ Олег Сергеевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра институтов социально-экономического развития;

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

e-mail: o_sukharev@list.ru

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

Для цитирования
Сухарев О.С. Структура технологической динамики и экономический рост России // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 5–25.

DOI: http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-26-41

Александра ОДИНЦОВА

ОТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ К ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕЗИЛИЕНТНОСТИ

Принятие Стратегии пространственного развития Российской Федерации стало новым этапом в развитии практики территориального стратегирования. Вместе с тем отсутствие терминологической четкости является одним из факторов, ограничивающих потенциальные возможности этого института. Так, устойчивость социально-экономического развития, так или иначе присутствующая в качестве основной цели в большинстве территориальных стратегий, ставит ряд вопросов. С учетом накопленного отечественного и мирового опыта выделяется несколько трактовок данного понятия: устойчивость как стабильные темпы экономического роста; устойчивость как концепция, разработанная в ООН, требующая равновесного учета экологической, социальной и экономической составляющих общественного развития; устойчивость к противостоянию различным вызовам и шокам. В представленной статье сделана попытка очертить основные проблемы, встающие в связи с отсутствием четкости в «разведении» этих понятий. В мировой научной литературе и практике территориальный потенциал противодействия бедствиям уже давно описывается понятием «резилиентность», содержание которого рассмотрено в работе.

Ключевые слова*:* регион, региональное развитие, резилиентность, стратегическое планирование, устойчивость социально-экономического развития.

JEL: A10, R10, Q01

Распространение практики стратегического планирования с самого начала сталкивалось с множеством трудностей. Часть из них была связана с объективными факторами, в т.ч. с отсутствием необходимой институциональной инфраструктуры. Существуют и трудности, обусловленные отсутствием четкости в понимании сущностных характеристик института стратегического планирования, его отличий от ранее сложившихся форм и механизмов планирования. Однако анализ существующих стратегий (как региональных, так и муниципальных) говорит о том, что имеются и трудности терминологического порядка, связанные с отсутствием четкости в понимании ряда основополагающих для стратегического планирования категорий. Прежде всего речь идет о *ключевом для практики стратегирования понятии «устойчивость»*.

В одних случаях под устойчивостью, в соответствии с традиционной трактовкой, понимается устойчивость темпов экономического развития (роста ВВП, наращивания производственных показателей и т.п.). В других, – в соответствии с концепцией, разработанной в рамках ООН – социально-экономическое развитие, направленное на обеспечение единства экологических, социальных и экономических интересов. Наконец, существует и понимание устойчивости как потенциала противодействия бедствиям, или, в соответствии с уже сложившейся в мире терминологией, – территориальной резилиентности.

В условиях нестабильного глобального развития перед любыми, в т.ч. территориальными, экономическими системами встают вызовы и угрозы, связанные с воздействием внешних факторов: климатических, демографических, политических, вооруженных конфликтов, макроэкономических и валютных кризисов, внедрения технологических инноваций, изменения экологической ситуации и пр. Необходимость формирования территориальных систем, способных противостоять этим вызовам и угрозам, привело к появлению новой терминологии как в научных исследованиях, так и в практике территориального управления.

Таким образом, представляется необходимым как в плане теоретических исследований, так и для совершенствования практики стратегирования терминологически разобраться в содержании понятий, связанных с институтом территориального стратегического планирования.

Принцип устойчивости в практике стратегирования

На сегодняшний день стратегическое планирование во многих случаях сводится, по сути, к формированию некоего стратегического видения будущего на основе более или менее глубокого изучения и оценки социально-экономической ситуации. В системе целеполагания, как правило, на первое место выдвигается необходимость обеспечения устойчивого социально-экономического развития. В результате *принимаемые стратегии социально-экономического развития во многом схожи*, цели, в них заявленные, также никак территориально не привязаны. Данный факт наблюдается как на уровне регионов, так и на уровне муниципальных образований.

Однако что имеется в виду под устойчивым развитием?

Дело в том, что сам этот термин в российской практике *имеет двойственное толкование*. С одной стороны, в соответствии с традиционным подходом к пониманию системы планирования территориального развития, устойчивость сводится к обеспечению устойчивых и стабильных темпов роста (прежде всего экономического). Но, с другой стороны, этот термин утвердился в нашей литературе как, возможно, не совсем удачный перевод термина "*sustainable development*" (англ.) или "*developpement durable*" (франц.), отражающего разработанную в рамках Организации Объединенных Наций (далее – ООН) концепцию о необходимости обеспечения равновесия между экономической, экологической и социальной составляющей. Названная концепция была принята в 1992 г. на Конференции ООН по окружающей среде и раз-

витию, проведенной в Рио-де-Жанейро. Охрана окружающей среды и социально-экономическое развитие, в соответствии с принятой концепцией, имеют огромное значение для устойчивого развития. В целях его обеспечения была принята глобальная программа, озаглавленная «Повестка дня на XXI век», которая, по сути, и стала отправной точкой для широкого распространения стратегий устойчивого развития населенных пунктов [1]. Специальная глава была посвящена вопросам устойчивого развития населенных пунктов. Отмечалось, что *общая цель развития состоит в улучшении социально-экономических и экологических условий в населенных пунктах и условий жизни и работы всех людей*, в частности городской и сельской бедноты.

Именно такое понимание принцип устойчивости получил в практике стратегического планирования в большинстве зарубежных стран. Косвенным свидетельством этого является то, что во многих государствах в названиях самих стратегий муниципальных образований, как правило, присутствует ссылка на устойчивость (речь идет не просто о стратегии какого-то конкретного муниципального образования, а о стратегии его устойчивого развития). Данная нацеленность просматривается и в других формах в большинстве муниципальных образований: в оформлении сайтов муниципальных органов, в разработке и реализации как муниципальных программ (по вопросам энергопотребления, уничтожения отходов, миграционной политики, инвалидов, женщин), так и совместных программ в рамках межмуниципального сотрудничества (например, разработки дорожных карт по вопросам энергопотребления и климата в рамках федерации средних городов Франции) [2].

Признание необходимости равновесного учета экологической, социальной и экономической составляющих в социально-экономическом развитии привело и *к смещению акцентов* с безусловного наращивания экономических показателей на обеспечение сбалансированного развития экономики, экологии и социальной сферы. Иначе говоря, речь идет *об изменении подходов к категории «развитие»*. На смену ориентации на экономический рост, выражающийся в таком показателе, как валовой внутренний продукт (далее – ВВП), приходят показатели, отражающие качество социально-экономического развития [3].

Анализ же как принятых, так и разрабатываемых стратегий социально-экономического развития в Российской Федерации показывает, что в большинстве случаев, несмотря на то, что заявленные в них цели, как правило, ориентированы на достижение устойчивого развития территорий (городов, населенных пунктов, регионов), *понимание этого принципа основано на старой его трактовке* и сводится к обеспечению стабильного, прежде всего экономического, роста. Подобная трактовка обусловливает и соответствующие приоритеты в экономической политике: вначале экономический рост, а затем уже решение экологических и социальных проблем. Поэтому в большинстве стратегий на первом месте стоят такие цели, как увеличение темпов роста объемов промышленного и сельскохозяйственного производства; увеличение среднегодового прироста инвестиций; повышение среднегодового прироста реальных доходов населения. Иначе говоря, нынешняя практика стратегирования

в России характеризуется *во многом некорректной трактовкой принципа устойчивости*, его сведением к традиционному пониманию в качестве стабильности экономического роста.

Вместе с тем, несмотря на всю противоречивость включения принципа устойчивости в стратегии развития муниципальных образований, наблюдается тенденция смещения приоритетов в системе целеполагания в сторону обеспечения рациональных моделей потребления и производства, инноваций, ресурсосбережения и вопросов экологии. Несомненно, лучшими предпосылками для такой переориентации обладают крупные города, в стратегиях которых наблюдается все большая переориентация с таких вопросов, как экономический рост и привлечение инвестиций, создание новых рабочих мест и увеличение доходов, на вопросы улучшения качества городской среды и экологии.

В качестве позитивного примера можно привести Стратегию развития социально-экономического развития муниципального образования «Город Саратов» до 2030 г. Цель стратегического развития муниципального образования «Город Саратов» – войти к 2030 г. в 10 лучших городов России по индексу устойчивого развития, учитывающего состояние социальной и городской инфраструктуры, экономические, демографические и экологические показатели. Характерно и то, что принципы устойчивого развития Саратова, выделенные в Стратегии, полностью соответствуют пониманию этого принципа, сформированного в рамках концепции ООН[1].

Отметим, что и на национальном уровне у нас за последние 20 лет был принят ряд программных документов, касающихся реализации принципов устойчивого развития[2]. С учетом этого, полагаем внесение терминологической ясности весьма актуально. Оно важно также еще и потому, что в мировой научной литературе и практике территориального развития появился новый термин, связанный со спецификой современного этапа развития. Речь идет о «территориальной резилиентности». Рассмотрим это понятие и его применение в научно-практической сфере более подробно.

---

[1] Стратегия развития социально-экономического развития муниципального образования «Город Саратов» до 2030 г. URL: http://www.saratovmer.ru/strategy

[2] Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3079/; Указ Президента от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=233558#0012617549327435862; Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»; Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ; Национальный план действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999–2001 гг. Одобрен Правительством РФ 12 ноября 1998 г. URL: https://rulaws.ru/acts/Natsionalnyy-plan-deystviy-po-ohrane-okruzhayuschey-sredy-Rossiyskoy-Federatsii-na-1999---2001-gody-(odob/; Экологическая Доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р). URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/ekologicheskaya_doktrina/ekologicheskaya_doktrina_rossiyskoy_federatsii/; Энергетическая стратегия России на период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р). URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/96681/ и др.

Территориальная резилиентность

Одно из существенных отличий практики стратегирования от традиционного планирования социально-экономического развития, обусловленных спецификой нынешнего этапа общественного развития – учет и оценка рисков, предвидение возможности изменения траектории территориального развития и заблаговременный поиск новых, учитывающих изменяющиеся реалии, траекторий, и, быть может, механизмов развития. В глобальном аналитическом докладе, подготовленном по итогам шестой сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий 2019 г., прошедшего в Швейцарии в 2019 г., было отмечено, что «все решения по планированию развития и инвестированию должны приниматься с учетом факторов риска» [4]. В соответствии с этим, правительствам и негосударственным институтам всех государств необходимо усилить меры, направленные на обеспечение понимания социальных, экологических, политических и экономических аспектов подверженности и уязвимости, а также на разработку междисциплинарных системных подходов к управлению рисками. В центре внимания оценки рисков, соответствующих планов и стратегий должно быть обеспечение открытости и равенства, что позволит эффективно содействовать повышению устойчивости общества в целом [4]. Особо было указано на необходимость максимально возможного использования систем и механизмов управления, которые позволяют привлекать и вовлекать большее число людей [4].

Для оценки возможностей противостоять этим рискам в западной литературе используется термин «резилиентность». Возникнув в сфере механики, это понятие сегодня получило более широкое распространение, затрагивая поведение людей, организаций, городов и т.п., а также их реакцию на разнообразные шоки и угрозы (физические, биологические, экономические, психологические и т.п.).

Применительно к территориальной (региональной и муниципальной) экономике проблематика резилиентности стала активно развиваться в 2010-е гг. и во многом была связана с мировым финансовым кризисом. Ссылки на нее в качестве одного из принципов территориального управления, хотя часто и в чисто риторическом плане, *стали необходимым условием для получения финансирования* со стороны многочисленных национальных и международных институтов.

С научной точки зрения, первоначально это понятие сопровождалось критикой, причем с разных сторон. С одной стороны, утверждалось, что данный термин (и принцип) порождены неолиберальной идеологией, согласно которой индивид всегда способен противостоять и реализовать себя, несмотря на встречающиеся трудности. С другой стороны, ему приписывали неоконсервативную природу в той мере, в какой резилиентность, в определенном смысле, предполагает возвращение к предшествующему статус-кво и равновесию, а значит оно противоречит собственной нацеленности на расширение возможностей и трансформации условий существования и образа жизни. Как уже отмечалось, ссылки на резилиентность рассматривались и как своеобразное

оправдание для отказа от помощи развивающимся странам со стороны международных организаций: если население способно мобилизовать свои собственные ресурсы для противостояния рискам и шокам, то это становится оправданием для сокращения и свертывания финансовой помощи (населению, территориям и пр.) [5].

Обобщая в определенной степени взгляды исследователей на понятие и принцип резилиентности, следует отметить, что *ключевым словом здесь является «способность»:* способность противостоять внешним воздействиям, которые могут проявляться в различных сферах. Это могут быть воздействия экологического характера, климатические изменения, террористические акты, эпидемии, проблема бедности и пр.

Вместе с тем существует еще один важный аспект: резилиентность должна рассматриваться не как возвращение к предшествующему, а как *процесс трансформации и адаптации.* По мнению индийского экономиста, лауреата Нобелевской премии по экономике А. Сена, резилиентность включает в себя одновременно как осознание рисков, с которыми столкнулась система, так и способность действовать, для того чтобы им противостоять [6].

Так, с одной стороны, резилиентность относится больше к адаптивности (приспособляемости), нежели к адаптации (приспособлению). Некоторые институты (организации), весьма хорошо приспособленные к данному конкретному социально-экономическому пространству (или контексту), могут оказаться весьма хрупкими в случае изменения указанного пространства (контекста). Иначе говоря, резилиентность по своей сути *динамична.*

Резилиентность имеет также системный характер и основана больше на кооперации, нежели на соревновании и конкуренции. Применительно к территориальным социально-экономическим системам это означает, что она предполагает участие и сотрудничество различных субъектов и акторов в процессе разработки и реализации различных стратегий и программ.

Наконец, резилиентность ориентируется на долгосрочные процессы, а не на сиюминутные или непосредственные результаты. Иначе говоря, требует разработки территориально привязанных долгосрочных стратегий социально-экономического развития.

Несмотря на то, что основное внимание в рамках резилиентности отводится природно-климатическим рискам, существует целый ряд работ, где в качестве рисков рассматривается целый комплекс чисто экономических феноменов. Например, речь может идти о резких колебаниях цен на экспортную продукцию, которые приводят к целой серии требующих внимания вопросов.

В Белой книге по безопасности, изданной в 2008 г. во Франции, резилиентность определяется как «готовность и способность страны, общества или публичных властей противостоять последствиям агрессии или крупных катастроф и быстро восстановить свою способность нормального или в крайнем случае социально приемлемого функционирования» [7]. Отмечается, что различные возможные посягательства на безопасность, являются ли они следствием вражеского нападения

либо природных катастроф, требуют адекватного уровня предвосхищения, подготовки и скорости реакции для наших сограждан. При этом выделяется несколько уровней (или аспектов) резилиентности: от отдельного индивида до государства в целом, включая домашние хозяйства, сообщества, локалитеты и регионы.

Таким образом, на сегодняшний день получила распространение точка зрения, согласно которой в условиях, когда территории все больше подвержены рискам природного, технологического или санитарного характера, а общество находится в состоянии социально-экономических мутаций, резилиентность становится средством, позволяющим *преодолеть кризисные ситуации и переориентировать территории* на более долгосрочное видение, включающее в себя риски и опирающееся на локальный потенциал и местные силы.

Активизируя территориальные факторы социально-экономического развития, вовлекая в этот процесс все заинтересованные стороны (выборных лиц, экономических субъектов, граждан) и учитывая необходимость предвидения, стратегии резилиентности могут дать территории новые направления и перспективы социально-экономического развития. И здесь особое значение приобретает переход от планирования, основанного на преимущественно секторном подходе, к планированию комплексному, *рассматривающему территорию во всех ее интегральных измерениях* – экономическом, социальном и экологическом [8].

Какие же факторы влияют на повышение резилиентности территориального развития? В роли важнейших можно выделить:

- диверсификацию экономики;
- благоприятную для развития предпринимательства институциональную среду;
- безопасность;
- стабильность инфраструктуры;
- внимание к проблемам окружающей среды;
- наконец, социальный капитал, способный понять, оценить и минимизировать последствия от внешних шоков.

При этом стабильная инфраструктура является одной из важнейших предпосылок территориальной резилиентности. С инфраструктурными сетями во многом связана жизнь территорий, многие виды деятельности. Любые нарушения в их функционировании непосредственно отражаются на жизни территории, что требует в т.ч. наличия альтернативных возможностей в случае непредвиденных ситуаций.

Характерно, что многие города в мире уже приняли специальные программы, открыто ставящие целью повышение резилиентности. Так, в 2017 г. была принята Стратегия Парижа по резилиентности. По этому поводу мэр города А. Идальго отмечала, что сам принцип резилиентности не является какой-либо новой модой, он является важнейшей составляющей процесса урбанизации. Обращаясь к истории, она напомнила, что на гербе Парижа в качестве символа города запечатлен корабль как напоминание о том, что через Париж проходили два древних торговых пути. Еще в 1853 г. на гербе города увековечены слова “*Fluctuat nec mergitur*”, что в переводе с латинского означает «*Его качает,*

но он не тонет». Однако в XX в. под влиянием научно-технического прогресса этот принцип был задвинут: настолько современное общество уверовало в то, что любому риску, с которым может столкнуться современный город, всегда найдутся технологические решения [9].

Однако период конца XX – начала XXI в. *поставил человечество перед новыми вызовами*, связанными уже не только с будущими поколениями, но и с поколениями нынешними. Климатические изменения, загрязнение воздуха, растущее неравенство, террористические риски, ограниченность водных ресурсов, миграционные кризисы – все эти вызовы погружают города в *новые проблемы*.

Определяя основополагающие предпосылки резилиентности, документ отмечает, что ее фундаментом должен стать новый уровень местного управления, основанного на эффективном взаимодействии интересов, наша способность к коллективной самоорганизации со всеми заинтересованными акторами, налаживание новых форм и направлений сотрудничества, в частности за пределами административных муниципальных границ в форме межмуниципального сотрудничества. Речь идет и о новом подходе к местному управлению, включающем в себя следующие элементы: гибкость; способность делать выводы из прошлых кризисов для предвидения их возможности в будущем; умение системно подходить к принимаемым проектам для того, чтобы увеличивать их результаты; возможность привлечения и включения граждан, бизнеса, научного сообщества в процесс разработки и реализацию проектов.

В 2013 г. Фондом Рокфеллера была запущена инициатива «100 резилиентных городов». Актуальная идея, ставшая ядром Фонда, заключалась в том, что усиление территориальной резилиентности не только возможно для всех типов городов, но и является важнейшим императивом. Повышение резилиентности приводит не только к лучшей подготовке к сложным и тяжелым временам, но и улучшает жизнь в хорошие времена, в частности для бедных и уязвимых слоев населения [10]. Через год к этой программе присоединилось 32 города, которые и стали основой сети резилиентных городов.

Противодействие бедствиям и резилиентность в России

Таким образом, понятие и сам принцип резилиентности достаточно прочно утвердились в научно-практической сфере многих стран. Однако в России он с трудом пробивает себе дорогу. Так, о резилиентности в качестве важнейшей составляющей на всех уровнях социально-экономической системы говорилось уже в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг., к которой присоединилась и Россия. Но в русскоязычном варианте названного документа, *термин «резилиентность» заменен на понятие «потенциал противодействия бедствиям»*.

Казалось бы, разница небольшая, однако, на наш взгляд, в существующем переводе упущен или завуалирован очень важный аспект в понимании принципа резилиентности. А именно то, что резилиентность – это принцип, предполагающий (в рассматриваемом контексте),

помимо прочего, привлечение к формированию стратегий территориального развития, к местному самоуправлению и т.п. институтам *всех заинтересованных сторон (стейкхолдеров) – населения, бизнеса, общественных организаций* и т.п.

Аналогичный вывод напрашивается и при анализе других частей данного документа. Так, в тексте документа выделяются четыре приоритетных направления действия. Перечислим их в русскоязычном варианте:

- понимание риска бедствий;
- совершенствование организационно-правовых рамок управления риском бедствий;
- инвестиции в меры по снижению риска бедствий в целях укрепления потенциала противодействия;
- повышение готовности к бедствиям для обеспечения эффективного реагирования и внедрение принципа «сделать лучше, чем было» в деятельность по восстановлению, реабилитации и реконструкции.

Не будем останавливаться на том, что резилиентность (в исходном варианте этого документа) *заменена на противодействие бедствиям*. Нас интересует другой вопрос, а именно – упоминание необходимости совершенствования организационно-правовых рамок управления риском бедствий. Иначе говоря, речь идет (исключительно) о деятельности органов государственной власти. Обратимся к исходному варианту документа. Здесь используется термин "*governance*", а значит речь идет немного о другом, а именно – о необходимости усиления управляемости рисками, в т.ч. на основе привлечения всех заинтересованных сторон.

Governance – это не государственное управление, а более гибкое понятие, основанное на большей открытости процесса принятия решений, децентрализации государственной власти, *на участии в принятии решений разностатусных акторов*. Его можно определить как управление, основанное на эффективном взаимодействии интересов. Применительно к настоящей теме, это не только деятельность традиционных публичных органов власти, но и участие в управлении (в т.ч. рисками) всех заинтересованных сторон. Использование таких институтов как партисипаторное бюджетирование, различные формы контроля населения за деятельностью органов управления (прежде всего местных), а главное – его участие в разработке и реализации различного рода программ и стратегий [11]. Названный институт предполагает активное участие локального, *территориально привязанного человеческого капитала*, использование знаний последнего в определении территориальных (региональных и муниципальных) стратегий социально-экономического развития.

Что касается отечественной литературы, то проработка термина «резилиентность», анализ его взаимосвязанности с принципами устойчивого развития здесь практически не встречается[3]. Исключением явля-

[3] Можно было бы сослаться на нежелание использовать иностранную терминологию. Однако этот термин сегодня активно используется в образовании и психологии, отражая способность достигать успеха в трудных условиях, вопреки обстоятельствам (сегодня активно пропагандируются резилиентные школы), не говоря уже о механике, откуда, собственно, этот термин и пришел в общественные науки.

ется работа В. Климанова, С. Казаковой и А. Михайловой [12], основные положения которой были обсуждены 19 мая 2020 г. на семинаре из серии «Стратегирование до и после 2020»[4].

Результатом прошедшего онлайн-обсуждения стало признание резилиентности в качестве существенной характеристики территориальной системы (региона, города), отражающей ее «способность противостоять шокам и адаптироваться к внешним изменениям». Обсуждение вопроса о разграничении устойчивости и резилиентности привело участников дискуссии к утверждению, что резилиентность представляет собой способность системы с наименьшими потерями возвращаться на траекторию устойчивого развития после кратковременных шоков (экономических, природных, техногенных, социальных и др.).

В условиях, когда адекватного русскоязычного термина для резилиентности подобрать не удалось, консультант в области стратегического управления, регионального развития и развития инновационной деятельности В. Марача привел перевод более пространного определения «резилиентности» (предложен Аргоннской национальной лабораторией) – «способность системы предвидеть, сопротивляться, нивелировать, реагировать, приспосабливаться и восстанавливаться после возмущающего воздействия» и предложил использовать понятие «долгосрочная жизнеспособность» как рамочное, охватывающее и устойчивость, и резилиентность [13].

В целом, согласно исследованию панельных данных по 75 субъектам Российской Федерации с 2007 г. по 2016 г., указанными авторами сделан вывод о наличии существенных различий в динамике макроэкономических показателей в разные периоды. В частности, в неустойчивых регионах подверженность негативным воздействиям кризисов 2008–2009 гг. и 2014–2015 гг. выше, чем в устойчивых [14].

Стратегическое планирование – фактор повышения территориальной резилиентности

Несомненно, одним из механизмов повышающим резилиентность территории является институт стратегического планирования. Именно стратегии социально-экономического развития территорий (регионов и муниципальных образований) должны включать в себя *оценки рисков и шоков*, очерчивать возможные варианты их преодоления. При этом особое внимание должно уделяться диверсификации экономики, экосистеме предпринимательства, безопасности, надежности инфраструктуры, охране среды, социальному капиталу.

Если посмотреть с этих позиций на российскую практику регионального и муниципального стратегирования, то в целом в большинстве стратегий отмечается наличие внешних вызовов, связанных с современными тен-

---

[4] Семинар был организован Ресурсным центром по стратегическому планированию при Леонтьевском центре в рамках подготовки к Форуму стратегов-2020. С докладом «Региональная резилиентность в рамках стратегического планирования» выступил В. Климанов, представив авторские расчеты по степени резилиентности российских регионов.

денциями социально-экономического развития. Так, наличие рисков отмечается в одном недавно разработанном проекте Стратегии развития Курской области. В качестве отрицательной внешней угрозы выделяется усиление экологических рисков в Центрально-Черноземном регионе, в т.ч. в результате деградации сельскохозяйственных земель[5].

Так, как правило, отмечаются вызовы долгосрочного развития региона: демографический (снижение численности жителей, отток молодежи), пространственный (высокая пространственная неравномерность экономического развития, необходимость диверсификации) и экологический (сохранение экологических рисков). Выделяются и риски цифровой экономики, требующие разработки программы адаптации к рискам цифровой экономики, направленной на опережающее обучение работников, имеющих риск попасть под сокращение, на ускоренную профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации работающих и ищущих работу.

Несмотря на то, что в большинстве стратегий упоминания о возможных рисках в достижении поставленных целей присутствует, как правило, они представлены в разделе о сильных и слабых сторонах. Иначе говоря, рассматриваются как возможные последствия слабых сторон той или иной территории в качестве ресурсных ограничений «долгосрочных» факторов, представляющих собой специфику развития той или иной территории. Чаще всего речь идет о рискованном земледелии[6], о рисках, вызванных увеличением частоты возникновения лесных пожаров[7], деградацией существующего научно-технологического комплекса[8]. Соответственно, и при выборе возможных сценариев развития, как правило, имеет место ориентация именно на эти риски.

Нельзя сказать, что проблема рисков, обусловленных современным этапом общественного развития, полностью игнорируется. Например, в Проекте Стратегии социально-экономического развития Курской области до 2030 года предусмотрена разработка программы адаптации к рискам цифровой экономики. Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области (одна из последних принятых стратегий) в качестве важнейшего риска реализации стратегии называет замедление темпов роста мировой и российской экономики, в т.ч. за счет негативного влияния распространения коронавирусой инфекции (*COVID-19*). Однако подобных примеров крайне мало.

---

[5] Стратегия социально-экономического развития Курской области до 2030 года. Проект // Министерство экономического развития РФ. URL: https://economy.gov.ru/material/file/802a01a7961c91eef3e7a4c0ee12b4a9/kurskaya_obl.pdf

[6] Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области до 2030 года // Министерство экономического развития РФ. URL: https://economy.gov.ru/material/file/2753c0c8f95af35f9357eb724b635e2c/proekt_strategii.pdf

[7] Стратегия социально-экономического развития Алтайского края до 2035 // Министерство экономического развития РФ. URL: https://economy.gov.ru/material/file/16f112c3871007808342c6ee17c96ed6/alt.k.2020.pdf

[8] Стратегия социально-экономического развития Псковской области до 2035 года // Министерство экономического развития РФ. URL: https://economy.gov.ru/material/file/681b182ab04fe0e8acb48b2225f0e13f/pskov_obl.pdf

Вызывает вопросы и второе условие повышения территориальной резилиентности – обеспечение участия в разработке и реализации стратегий всех заинтересованных субъектов (населения, представителей бизнеса, общественных организаций и пр.).

Этот вопрос вообще является *«узким местом» практики стратегирования в России.* Это в значительной степени связно с тем, что на сегодняшний день рынок разработки стратегий территориального развития во многом поделен между крупными институтами[9]. Конечно, формально предполагается обсуждение проектов стратегий. Однако в своей значительной части они, как отмечалось, разрабатываются по неким общим шаблонам, должным образом не отражающим специфику конкретной территории. Об этом, в частности, свидетельствуют и одинаковые формулировки многих положений стратегий.

В качестве примера можно привести Стратегию социально-экономического развития Ханты-Мансийского района Ханты-Мансийского АО. В ней среди рисков ее реализации – изменения федерального и регионального законодательства; недостаточность статистической информации для оценки результатов программных мероприятий; недофинансирование мероприятий, предусмотренных Планом ее реализации; снижение актуальности мероприятий Стратегии; недоверие населения к полезности и доступности мероприятий Стратегии.

Последние два пункта вызывают вопросы. О каком недоверии может идти речь в случае, если Стратегия разрабатывалась с привлечением к этому процессу всех заинтересованных субъектов, что, подчеркнем, отражено в Стратегии. При характеристике методологии работы по разработке Стратегии подчеркивается необходимость широкого привлечения населения, представителей бизнеса и общественных организаций к партнерству с органами местного самоуправления в процессе определения целей и задач стратегического развития[10]. Подобная ситуация – не исключение.

Например, в Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2030 года среди организационно-управленческих рисков отмечается отсутствие слаженности действий широкого круга участников реализации Стратегии.

---

[9] Так, Центр прикладных исследований и разработок НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург освоил использование «Больших данных» – сотовых операторов, социальных сетей и владеет инструментами патисипаторного планирования. «Урбэкс-развитие» имеет широкий опыт в организации коммуникации стейкхолдеров и социальном проектировании. ИТП «Град» интегрирует в единое целое стратегическое и пространственное планирование. Центр стратегий регионального развития РАНХиГС большое внимание уделяет соблюдению принципов эколого-ориентированности, человекоориентированности и демократического соавторства. Четкостью методологии, технологичностью процесса разработки, наличием собственной модели прогнозирования и баз данных отличается Консорциум Леонтьевский центр – *AV Group.* ООО «Научные разработки» специализируется на адаптации стандартной схемы разработки стратегии к потребностям клиента. Институт регионального консалтинга отличается глубоким знанием арктической специфики. Компания ФОК считает своим конкурентным преимуществом умение привлекать федеральные ресурсы (по материалам Ресурсного центра стратегического планирования – URL: https://stratplan.ru/).

[10] Стратегия социально-экономического развития Ханты-Мансийского района до 2030 года // Официальный сайт Ханты-Мансийского района. URL: http://hmrn.ru/raion/ekonomika/ser/strategy/strategy.php

Несмотря на отмеченные нами выше терминологические расхождения, принижение важности обеспечения «значительного многообразия типов акторов» [15] в разработке и реализации стратегий, следует отметить определенные подвижки в плане реализации принципа резилиентности в России. У нас развернута национальная кампания повышения устойчивости городов и муниципальных образований к бедствиям, реализуемая в рамках Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов «Мой город готовится!». К участию в кампании с 2016 г. по настоящее время присоединились 8 городов (Казань, Набережные Челны, Альметьевск, Буйнакск, Дербент, Горно-Алтайск, Каспийск и Астрахань). Разработана методика получения интегральной оценки устойчивости городов к бедствиям для ее использования в Российской Федерации на местном уровне (в муниципальных образованиях). Кроме того, проведены семинары по вопросам реализации Сендайской рамочной программы в Российской Федерации – по развитию потенциала повышения устойчивости городов к бедствиям для представителей российских городов и муниципальных образований, участвующих в Глобальной кампании ООН повышения устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится!» (в 2016, 2018 и 2019 гг.) [16].

В соответствии с принятыми документами, резилиентными считаются города, где риск возникновения бедствий сведен к минимуму. Их население живет в домах и районах, имеющих необходимые инженерные коммуникации и инфраструктуру и построенных в соответствии с разумными строительными нормами; нет участков незаконной застройки в поймах рек или на крутых склонах из-за отсутствия подходящих для строительства земель. Эти города должны иметь компетентные и ответственные, представляющие широкие слои населения муниципальные органы. Местные органы власти и жители должны понимать существующие риски и создавать местную информационную базу об ущербе в результате стихийных бедствий, угрозах и рисках, включая подверженные угрозам и уязвимые категории населения. Населению гарантировано участие совместно с местными органами власти в принятии решений и разработке планов развития своего города, где дорожат традиционными знаниями, а также имеющимся местным потенциалом и местными ресурсами.

Вместе с тем, нам не удалось найти какой-либо информации, показывающей, как эти программы реализуются, насколько они способствуют реальному решению проблемы противостояния вызовам и угрозам, наконец, повышению устойчивости социально-экономического развития соответствующих территорий.

* * *

Важнейшей составляющей реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации, несомненно, является совершенствование практики стратегического планирования. Несмотря на то, что в количественном плане этот институт на сегодняшний

день охватывает практически всю территории Российской Федерации, в плане качественном существует еще множество требующих решения проблем. Одной из таких проблем является отсутствие терминологической четкости, что, несомненно, не позволяет сформировать единую и непротиворечивую систему.

Необходима разработка единого подхода и общей терминологической базы для определения ключевых элементов в системе целеполагания – устойчивости социально-экономического развития и территориальной резилиентности.

Определяя связь между устойчивостью и резилиентностью, хотелось бы сослаться на слова руководителя национального центра научных исследований Франции[11] О. Годара, еще в 1996 г. отмечавшего, что именно способность систем к резилиентности *станет критическим условием,* реализация которого позволит обеспечить принципы устойчивого развития. Для того чтобы развитие стало устойчивым, организация экосоциотехнических систем должна быть способной противостоять разнообразным пертурбациям или непредвиденным флуктуациям, даже ценой самопреобразования: таким образом, критическим условием устойчивости будет способность к резилиентности [17]. Эта позиция, высказанная 24 года назад, сегодня получила отражение и на уровне государственного управления.

Так, по словам Генерального комиссара по устойчивому развитию Л. Монуайе, местное управление сегодня рассматривается в новом аспекте, включающем в себя локальное знание (интеллектуальный капитал) при определении стратегии действия. В рамках национальной стратегии экологического перехода к устойчивому развитию (*SNTEDD*) развитие устойчивых и резилиентных территорий выделяется в качестве самостоятельного направления государственного регулирования [18].

Нынешний год стал в этом отношении весьма показательным. Игнорирование в большинстве стратегий проблемы необходимости оценки глобальных вызовов, рисков, особенно остро проявилось в этом году. Пандемия стала тем внешним вызовом, который, по сути, сделался проверкой стратегий на их адекватность и резилиентность.

Ведь лишь около половины региональных стратегий социально-экономического развития (а среди муниципальных таких вообще единицы) основаны на использовании многосценарного подхода. При этом основное внимание уделяется наиболее позитивному сценарию (инновационному, модернизационному и пр.).

Несомненно, помимо определения содержания нового понятия встают и другие, возможно, более важные, вопросы: как оценить резилиентность, какие показатели следует использовать для определения уровня (или степени) резилиентности? И какие изменения она требует внести в существующие и разрабатываемые программы и стратегии? Полагаем, что эти вопросы требуют дальнейших теоретических исследований и практических обобщений.

---

[11] Ведущее государственное научное учреждение Франции, в какой-то степени аналог Российской Академии наук.

Список литературы

1. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. (издание ООН, в продаже под № R.93.I.8 и исправления). Т. I-III.

2. Les villes moyennes, le climat et l'énergie pour une stratégie d'avenir // Villes de France. URL: https://www.villesdefrance.fr/upload/document/doc_201312121124130.pdf

3. *Одинцова А.В.* Как оценить устойчивость развития муниципалитетов? // Федерализм. 2017. № 1. С. 39–52.

4. Глобальная платформа по снижению риска бедствий 2019 года. Преимущества жизнестойкости: к устойчивым обществам, открытым для всех // Бюро по сокращению риска бедствий ООН Женева, Швейцария, 13–17 мая 2019 г. URL: https://www.unisdr.org/files/66637_gp2019proceedingsru.pdf

5. *Archambaud L., Delcroix Cl.-G.* Organisations locales et résiliences collectives. Trois terrains africains en situation de crise prolongée // Revue internationale des études du développement. 2018. № 3. P. 61–90.

6. *Lallau B., Laissus-Benoist P., Mbetid-Bessane E.* La résilience peut-elle passer de la théorie aux pratiques? Éditions de la Sorbonne | «Revue internationale des études du développement» 2018/3 № 235 | pages 9 à 25 // CAIRN.INFO. URL: https://www.cairn.info/revue-internationale-des-etudes-du-developpement-2018-3-page-9.htm#

7. Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale/ P/ 2013. URL: http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf

8. *Tanguy J.-M., Charreyron-Perchet A.* La résilience territoriale : un premier diagnostic // Annales des Mines - Responsabilité et environnement. 2013. № 4. P. 32–36. URL: https://www.cairn.info/revue-responsabilite-et-environnement1-2013-4.htm#

9. La stratégie de résilience de Paris. URL: https://cdn.paris.fr/paris/2019/07/24/ebc807dec56112639d506469b3b67421.pdf

10. Paris rejoint le réseau «100 villes résilientes» // Construction 21. France. URL: https://www.construction21.org/france/articles/fr/paris-rejoint-le-reseau--100-villes-resilientes.html (дата обращения: 16.10.2020).

11. *Pitseys J.* Le concept de gouvernance // Revue interdisciplinaire d'études juridiques. 2010/2. Vol. 65. P. 207–228. URL: https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2010-2-page-207.htm

12. *Климанов В., Казакова С., Михайлова А.* Региональная резилиентность: теоретические основы постановки вопроса // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 6. С. 164–187. DOI: 10.18288/1994-5124-2018-6-164-187

13. Новости: форум стратегов // Семинар «Региональная резилиентность в рамках стратегического планирования. URL: https://stratplan.ru/news/news.php?id=2671&catid=9

14. *Климанов В., Казакова С., Михайлова А.* Ретроспективный анализ устойчивости регионов России как социально-экономических систем // Вопросы экономики. 2019. № 5. С. 46–64. DOI: 10.32609/0042-8736-2019-5-46-64

15. *Dron D.* Pour une régulation écosystémique de la finance Institut Veblen pour les reformes economiques. Octobre 2015. URL: https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/pour_une_regulation_ecosystemique.pdf

16. Реализация Сендайской рамочной программы действий по снижению риска 2016–2030 гг. // ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ). URL: https://www.vniigochs.ru/activity/international/sendai

17. *Godard O.* Le developpement durable et le devenir des villes. Bonnes intentions et fausses idees // Futuribles. 1996. № 209. P. 33. URL: https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00624329/document

18. La résilience des territoires aux catastrophes // Commissariat général au développement durable Direction de la recherche et de l'innovation. P., 2017. P. 4. URL: https://ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Théma%20-%20La%20résilience%20des%20territoires%20aux%20catastrophes.pdf

FROM STRATEGIC PLANNING TO TERRITORIAL RESILIENCE

The adoption of the Strategy for the Spatial Development of the Russian Federation marked a new stage in the development of the practice of territorial strategizing. However, the lack of terminological clarity is one of the factors limiting the potential of this institution. Thus, the sustainability of socio-economic development, which is somehow present as the main goal in most territorial strategies, raises a number of questions. Taking into account the accumulated domestic and world experience, there are several interpretations of this concept: sustainability as stable rates of economic growth; sustainability as a concept developed at the UNO, requiring a balanced account of the environmental, social and economic components of social development; resistance to counteraction to various challenges and shocks. This article attempts to outline the main problems that arise due to the lack of clarity in the "dilution" of these concepts. In the world scientific literature and practice, the territorial potential for resilience to disasters has long been described by the concept of "resilience", the content of which is considered in the paper.
Keywords: region, regional development, resilience, strategic planning, sustainability of socio-economic development.

JEL: A10, R10, Q01

Дата поступления – 01.10.2020 г.

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

ODINTSOVA Aleksandra Vl.
Dr. Sc. (Econ.), leading Researcher at the Center for Federal Relations and Regional Development;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: Aleksod@yandex.ru

Для цитирования
Одинцова А.В. От стратегического планирования к территориальной резилиентности // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 26–41.

DOI: http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-42-67

Экономико-географические проблемы

Людмила ОВЕШНИКОВА, Елена СИБИРСКАЯ, Галина СЛЕПНЁВА

ИЗМЕНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ РЫНКОВ ТОВАРОВ ПОВСЕДНЕВНОГО СПРОСА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ *COVID-19*

Негативные изменения социально-экономической ситуации, обусловленные пандемией COVID-19, невозможно быстро преодолеть. Шоки будут проявляться на продолжительном временном отрезке, а проверке подвернутся все участники рынка. В этой ситуации особенно важны не только решения, направленные на обеспечение текущей социально-экономической стабильности, но и выход за рамки удовлетворения неотложных потребностей, настраивание в субъектах Российской Федерации реализации долгосрочной политики энергичного и устойчивого восстановления экономики с учетом новых вызовов. Текущая пандемия уже серьезно сказалась на изменении покупательского поведения в регионах России, поэтому оперативность анализа в современных условиях особенно важна. Данная статья представляет собой первый срез оценки спроса на региональном рынке товаров повседневного спроса на фоне пандемии COVID-19. В исследовании оцениваются факторные связи между объемами потребления товаров первой необходимости и количеством больных COVID-19 в Российской Федерации по нескольким товарным категориям.

Ключевые слова: динамика спроса, пандемия COVID-19, потребление, региональная экономика, рынок товаров повседневного спроса.

JEL: R11, R22, R23, O25

COVID-19 – исключительная по масштабам катастрофа, значительно повлиявшая на образ жизни людей большей части мира. Приостановление международного сообщения, кризис авиаперевозок, карантины с параллельным закрытием всех общественных торгово-развлекательных, культурных мест и точек питания – это всего лишь некоторые отрицательные проявления пандемии в экономике. Рынок потребительских товаров и услуг также претерпевает большие изменения, *значительная часть которых сохранится и после окончания пандемии.* В данной статье мы обобщаем происходящие события начала 2020 г., изменившие потребительское поведение и структуру спроса не только в сторону повышенной активности заказа товаров через интернет, но и в направлении изменений в предпочтениях покупателей.

Основные акценты изменений рынка потребительских товаров и услуг в условиях пандемии COVID-19

Основные акценты изменений рынка потребительских товаров и услуг в условиях пандемии *COVID-19* следующие:

1. С первых дней распространения *COVID-19* в России умеренный рост потребительского рынка сменился сначала всплеском продаж, обусловленным покупательским ажиотажем перед введением режима самоизоляции, а затем таким же стремительным снижением спроса.

2. За несколько месяцев пандемия изменила не только формат ритейла, но и критерии выбора магазина. Ранее наиболее частая миссия покупки звучала как «небольшая покупка товаров на каждый день», а в данный момент наиболее популярными вариантами являются «закупка на неделю или месяц», а также «закупка для приготовления еды дома». Увеличение спроса на продукты для приготовления дома в сравнении с доковидной ситуацией составило 10% (с 11% до 21%).

3. Модификация покупательских миссий отражает изменение привычек и возникновение новых ситуаций потребления, а также трансформацию прежних.

4. Наблюдается отрицательная динамика продаж в непродовольственном сегменте, которая связана с необходимостью самоизоляции: потребность в некоторых продуктах снизилась, другие потребители закупили впрок в период ажиотажа в марте.

5. Для продовольственного рынка стимулом к росту могут стать сезонные категории.

6. Интернет-торговля продемонстрировала рекордные темпы роста и зафиксировалась на новом уровне, удвоив долю продаж в структуре всего рынка товаров повседневного спроса.

7. Покупатели в период карантина не показали склонность к сбережению в отношении выбора более дешевых товаров.

8. По ряду категорий (фруктовые соки, растворимый кофе, вода, упакованное сладкое печенье, чипсы, охлажденные мясные полуфабрикаты, шоколадные конфеты в коробках и пр.) жители России предпочитали приобретать более крупный размер упаковки [1].

9. «Промо» стимулируют спрос, особенно в ситуации, когда покупатели сталкиваются со снижением располагаемых доходов. Однако в целом отмечено меньше продаж по всем категориям товаров за счет промо-акций, что свидетельствует о выборе потребителя товара не по цене.

10. Покупатель продуктов в России во время критической ситуации предпочитает запасаться продовольственными товарами в больших количествах по неопределенной цене.

Ниже мы представим анализ изменений региональных рынков на примере отдельных категорий товаров повседневного спроса в условиях пандемии *COVID-19* по субъектам Российской Федерации.

Динамика потребления вследствие пандемии COVID-19

Пандемия *COVID-19* не вызвала массовой паники среди покупателей: только треть россиян сделали запасы, и большинство продолжает покупать те же товары, что и раньше. Потребительский спрос может меняться в зависимости от принадлежности потребителей к разным возрастным группам (для которых в приоритете определенные виды товаров), от территориальной принадлежности потребителей и от влияния негативных факторов (например, пандемия *COVID-19*). В данном исследовании проанализировано, как изменяется спрос на некоторые товары. Для этого мы выбрали:

- молоко – товар повседневного спроса первой необходимости (является приоритетным для всех возрастных групп населения);
- детское питание (является необходимым для детей младшего возраста);
- продовольственные товары, не входящие в состав продуктов первой необходимости – шоколадные батончики и шоколадная плитка (потребителями в основном являются дети и молодежь, а также лица среднего возраста, покупающие данные товары в основном при путешествиях, развлечениях, перекусах); тем более, что доля шоколадной плитки и батончиков в структуре производства занимает больше половины от объема всей шоколадной продукции – 53% в 2020 г. Почти четверть (24%) приходится на шоколад в упакованном виде и 11% на прочие сахаристые изделия, содержащие какао.

Официальная дата начала пандемии *COVID-19* в Российской Федерации 31 января 2020 г. с появлением первых подтвержденных случаев заражения короновирусной инфекцией [2]. С 31 января до 1 марта было приостановлено пассажирское железнодорожное сообщение с Китаем (за исключением поезда Москва-Пекин) [3]. В связи с этим начальной «точкой» исследования потребительского рынка в России был выбран март, а период исследования – II и III кварталы года (март – август).

Товарооборот розничной торговли в России за период с января по июль 2020 г. сократился на 2,91% по сравнению с аналогичным периодом 2019 г., составив 18 020,2 млрд руб. Результат оказался лучше консенсус-прогноза, предполагавшего падение оборота торговли на 4,5% в годовом выражении. В июне 2020 г. оборот розничной торговли в России упал на 7,7% по сравнению с июнем 2019 г. (*см. рис. 1*).

За исследуемый период (январь-июль 2020 г.) темп прироста товарооборота розничной торговли в целом по Российской Федерации по отношению к аналогичному периоду в 2019 г. имеет отрицательное значение (–20,58%), начиная с апреля (*см. рис. 2*). Максимальное снижение продаж можно вполне объяснить влиянием пандемии и режимом самоизоляции, который был введен 30 марта 2020 г. Далее в мае (–16,5%), и в июне (–4,29%) также наблюдались отрицательные значения прироста объемов розничной торговли по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.

И только в июле мы видим небольшие положительные значения темпов прироста товарооборота розничной торговли по отношению к аналогичному периоду 2019 г. В июле 2020 г. оборот розничной торговли на 95,6% формировался торгующими организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность вне рынка. Доля розничных рынков и ярмарок составила 4,4% (в июле 2019 г. – 94,7% и 5,3% соответственно).

Обратимся к анализу доли продаж каждой категории товаров в общем объеме товарооборота в России в январе-июле 2019 г. и январе-июле 2020 г. (*см. рис. 3*).

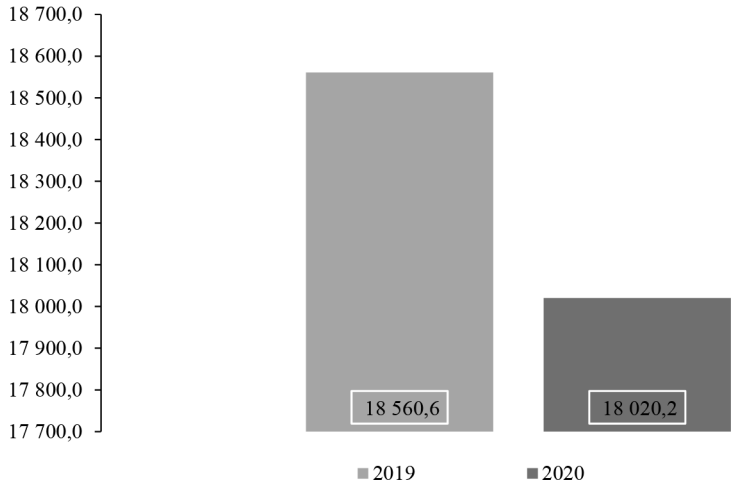


Рис. 1. Товарооборот розничной торговли в целом по Российской Федерации в январе-июле 2019 и 2020 гг., млрд руб.

Источник: составлено авторами по [4].

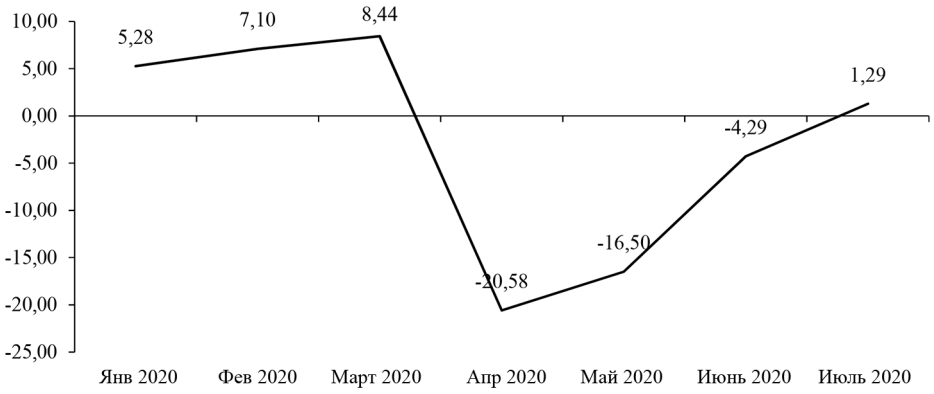


Рис. 2. Темп прироста товарооборота розничной торговли в целом по Российской Федерации за период январь-июль 2020 г. по отношению к аналогичному периоду в 2019 г., %

Источник: составлено авторами по [4].

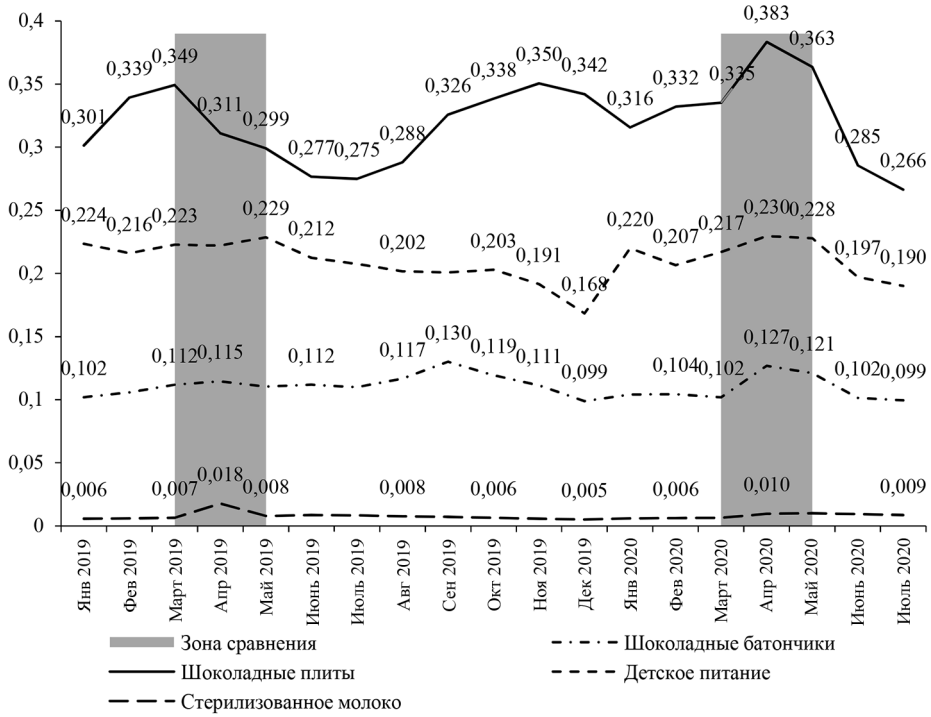


Рис. 3. Динамика доли продаж каждой категории товара в общем объеме товарооборота Российской Федерации за период с января 2019 по июль 2020 г., %

Источник: составлено авторами по [1].

Динамика доли каждой категории товара в общем объеме товарооборота Российской Федерации за период с января 2019 г. по июль 2020 г. *не демонстрирует резких изменений*, однако небольшие структурные сдвиги произошли.

Так, по стерилизованному молоку доля в общем объеме розничного товарооборота в марте 2019 г. – 0,349, в марте 2020 г. – 0,335; в апреле 2019 г. – 0,311, в апреле 2020 г. – 0,383; в мае 2019 г. – 0,299, в мае 2020 г. – 0,363, т.е. демонстрируется небольшой прирост по доле продаж. Такая ситуация может объясняться тем, что молоком как продуктом первой необходимости жители многих регионов предпочитали запасаться впрок. По детскому питанию в апреле 2019 г. доля продаж составила 0,223, в апреле 2020 г. – 0,217; в мае 2019 г. – 0,229, в мае 2020 г. 0,230; в июне 2019 г. – 0,229, в июне 2020 г. – 0,228. Можно сказать, что доля продаж детского питания в общем объеме товарооборота Российской Федерации практически не изменилась (изменения составляют сотые доли). По шоколадным батончикам доля в общем объеме розничного товарооборота в марте 2019 г. – 0,112, в марте 2020 г. – 0,102; в апреле 2019 г. – 0,115, в апреле 2020 г. – 0,127; в мае 2019 г. – 0,115, в мае 2020 г. – 0,121, структурные сдвиги очень незначительные. Аналогично по шоколадной плитке – доля в общем объеме розничного товарооборота в марте 2019 г. – 0,007, в марте

2020 г. – 0,01; в апреле 2019 г. – 0,018, в апреле 2020 г. – 0,01; в мае 2019 г. – 0,008, в мае 2020 г. – 0,01.

Следовательно, пандемия и режим самоизоляции по исследованным видам шоколадной продукции также *не привели к значительным изменениям* по доле продаж в розничном товарообороте.

Подробнее по апрелю 2019 и 2020 гг. (нижняя диаграмма – апрель 2019 г., верхняя – апрель 2020 г.) мы наблюдаем сокращение объемов продаж по шоколадным батончикам (на –0,012%), по детскому питанию (на –0,008). Небольшой рост объемов продаж наблюдается по шоколадной плитке (на +0,072), по стерилизованному молоку (на +0,008 %) (*см. рис. 4*).

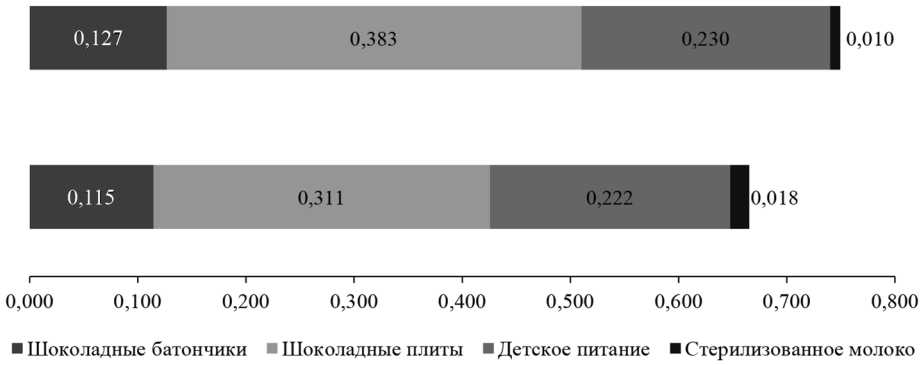


Рис. 4. Изменение совокупной доли продаж всех изучаемых категорий товаров (шоколадные батончики и плиты, детское питание и молоко) во всем товарообороте Российской Федерации в апреле 2019 и 2020 гг., %

Источник: составлено авторами по [1].

Основные тренды потребительского рынка

Обратимся к отдельным категориям продуктов, не входящим в состав продуктов первой необходимости, – шоколадным батончикам и шоколадной плитке – и представим изменения потребительского спроса по ним в целом по России и в региональном разрезе. Следует отметить, что данные по Северо-Кавказскому федеральному округу не выделены отдельно в информационной базе *Nielsen* (материалы из открытого доступа, которые использованы авторами). Информация о потребностях покупателей по Северо-Кавказскому федеральному округу представлена единым информационным массивом с Южным федеральным округом.

Скорость продаж шоколадных батончиков в России демонстрирует снижение спроса на данный продовольственный товар [1]. Сокращение объемов продаж приходится как раз на период официально объявленной самоизоляции населения (*см. рис. 5*).

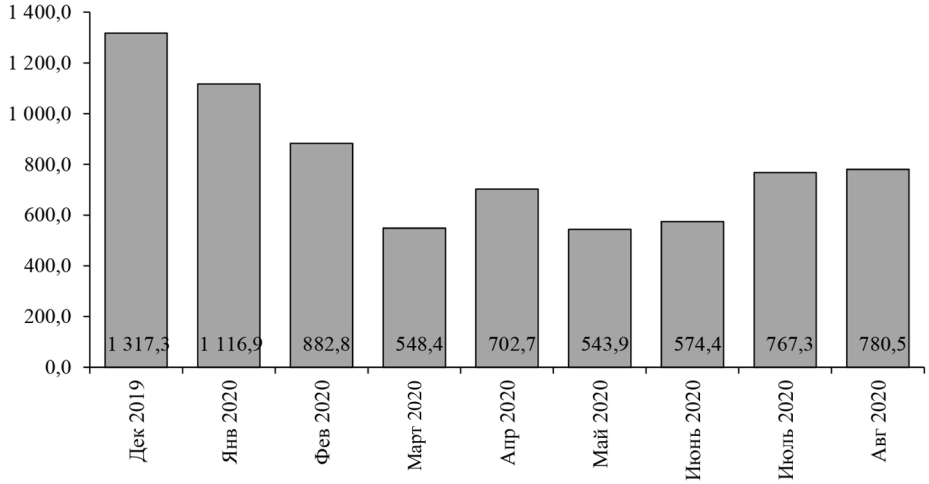


Рис. 5. Скорость продаж шоколадных батончиков в России

Источник: составлено авторами по [1].

Динамика продаж шоколадных батончиков в целом по Российской Федерации в январе-августе 2020 г. по сравнению с аналогичными периодами 2019 и 2018 гг. также прослеживает тенденцию влияния пандемии, самоизоляции и закрытия крупных торговых центров. Наибольший спад производства на рынке шоколадных батончиков наблюдался в апреле-июне 2020 г. (*см. рис. 6*).

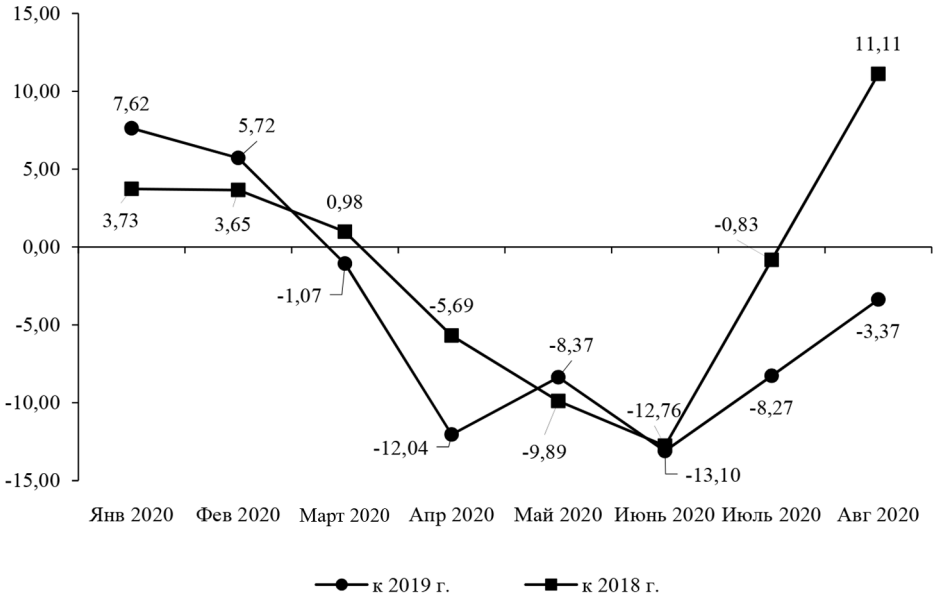


Рис. 6. Темпы прироста продаж шоколадных батончиков в целом по Российской Федерации в 2020 г., %

Источник: составлено авторами по [1].

По федеральным округам *также наблюдается преимущественно отрицательная динамика спроса* на шоколадные батончики. В январе-феврале 2020 г., т.е. до начала пандемии в России, по всем федеральным округам (кроме Дальневосточного) наблюдаются положительные темпы прироста продажи шоколадных батончиков по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. Однако, начиная с марта по август 2020 г., отмечается резкая отрицательная динамика снижения спроса на данный товар. Причем пик отрицательной динамики приходится на период самоизоляции.

В отдельных округах наибольшее снижение спроса наблюдается в апреле. В июле-августе 2020 г. также наблюдается менее значительное снижение спроса на шоколадные батончики во всех округах, кроме Приволжского федерального округа, где мы видим положительную динамику продаж на данный товар в июле 2,64%, в августе 4,5% (*см. рис. 7*).

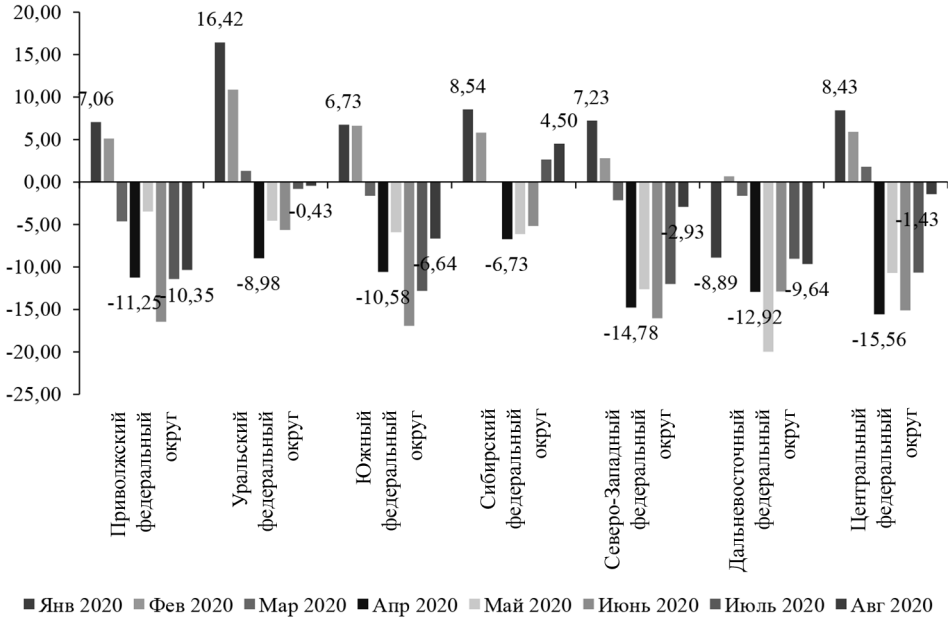


Рис. 7. Темп прироста продаж шоколадных батончиков в Российской Федерации по федеральным округам в 2020 г. по сравнению с 2019 г., %

Источник: составлено авторами по [1].

Распределение долей продаж шоколадных батончиков по популяционным стратам в городах России в апреле 2020 г. по сравнению с тем же периодом 2019 г. не имеет существенных изменений. Например, страты более 1 млн чел. имеют долю спроса 33,4% в апреле 2020 г. и 35,3% – в апреле 2019 г. Изменение составляет 1,9%. Аналогичны незначительные (в пределах 1,5%) изменения долей продаж шоколадной плитки в Российской Федерации и по другим популяционным стратам (*см. рис. 8*).

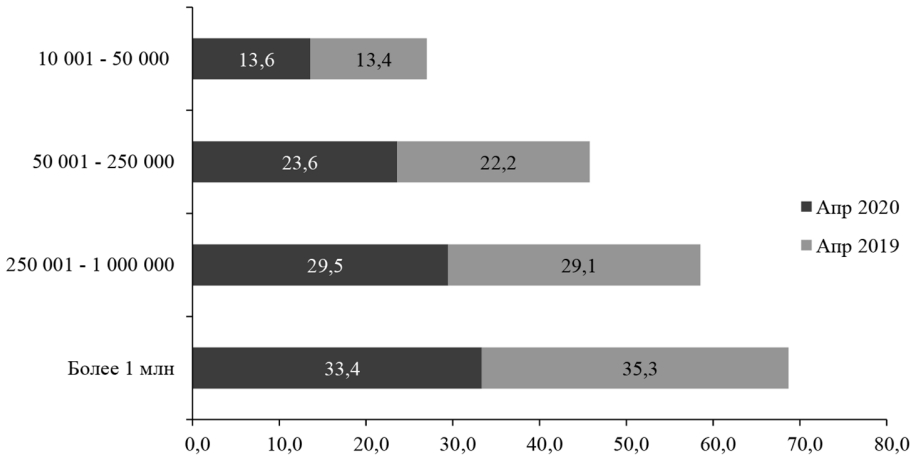


Рис. 8. Распределение долей продаж шоколадных батончиков в Российской Федерации по популяционным стратам в городах, %

Источник: составлено авторами по [1].

Структурный анализ объемов реализации шоколадных батончиков в апреле 2020 г. и в аналогичный период 2019 г. показал, что наибольшую долю их потребления имеет Центральный федеральный округ: в апреле 2020 г. – 30,9% и апреле 2019 г. – 30,1%. Далее следуют Приволжский федеральный округ: в апреле 2020 г. – 15,8% и апреле 2019 г. – 16,4% и Сибирский федеральный округ: в апреле 2020 г. – 15,3% и апреле 2019 г. – 15,5% (*см. рис. 9*).

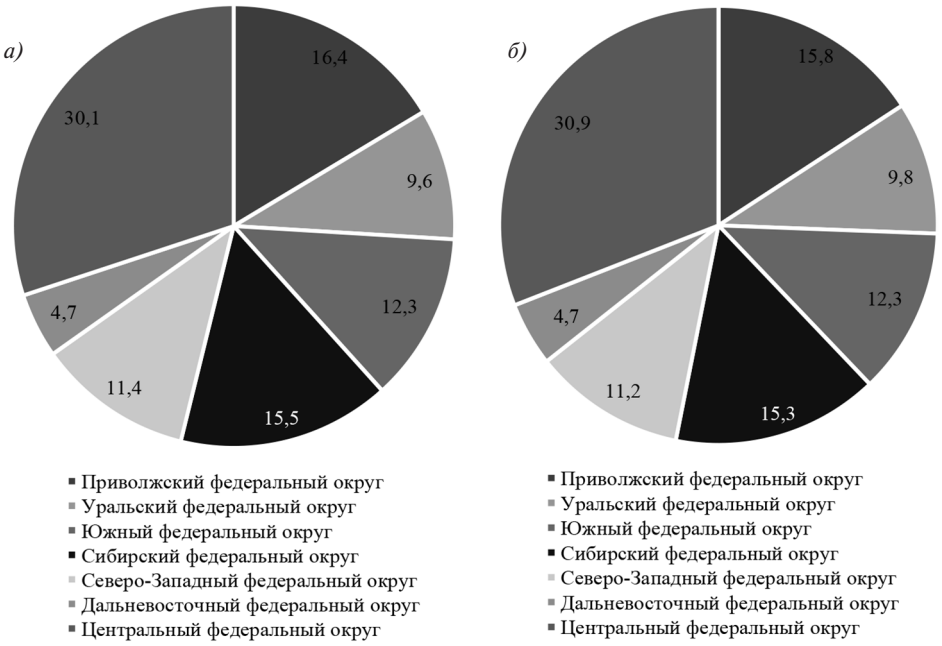


Рис. 9. Региональная структура объемов продаж шоколадных батончиков в апреле 2019 г. (а) и в апреле 2020 г. (б), %

Источник: составлено авторами по [1].

Представленные данные позволяют сделать вывод, что пандемия не является решающим фактором снижения или повышения потребительского спроса по данному сегменту товаров.

Анализ ситуации в России и визуализация региональных диспропорций

Исследование по картограммам с сегментацией по федеральным округам позволяет более детально рассмотреть ситуацию с потреблением продукции. Картографические изображения построены с использованием метода группировки данных и позволяют охарактеризовать региональные диспропорции и проанализировать ситуацию в динамике. Отметим, что цветовыми решениями от самого светлого оттенка к наиболее темному показаны группы федеральных округов по динамике объемов продаж исследуемых видов продукции.

Кластеризация и визуальный анализ карт по динамике товарооборота шоколадных батончиков по регионам России со значительной долей вероятности позволяет утверждать, что пандемия *COVID-19* не повлияла на изменение потребительского спроса (*см. рис. 10*).

Для Дальневосточного федерального округа, несмотря на общее снижение товарооборота рассматриваемого продукта в тысячах рублей в апреле 2020 г. по сравнению с апрелем 2019 г., можно отметить, что жители Дальнего Востока потребляли меньше шоколадных батончиков, чем все россияне, соответственно на картографических иллюстрациях это самый светлый оттенок. Ко второй группе регионов в апреле 2019 и 2020 гг. относятся Уральский федеральный округ, Южный федеральный округ и Северо-Западный федеральный округ, в которых покупатели продемонстрировали более высокий спрос на шоколадные батончики. В третий кластер в апреле 2019 и 2020 г. вошли Сибирский федеральный округ и Приволжский федеральный округ, для которых характерен значительный рост объемов потребления шоколадных батончиков, количество продаж по ним является существенным. И наконец, четвертый кластер, в который попал Центральный федеральный округ, жители которого в апреле 2019 и 2020 гг. показывают самый высокий уровень спроса на шоколадные батончики.

Скорость продаж шоколадной плитки в России также показывает *сокращение спроса*. Снижение объемов продаж приходится на период карантина, вызванного пандемией *COVID-19*. По динамике продаж шоколадной плитки в январе-августе 2020 г. по сравнению с аналогичными периодами 2019 г. и 2018 г. прослеживается тенденция влияния самоизоляции и закрытия крупных торговых центров.

Наибольший спад производства на рынке шоколадной плитки наблюдался в апреле и июне 2020 г. По сравнению с 2019 г. объемы продаж шоколадной плитки сократились в апреле на 2,09%, в июне – на 1,2%. По сравнению этими же периодами 2018 г. снижение спроса составило соответственно – 1,2% и 0,67% (*см. рис. 11*).

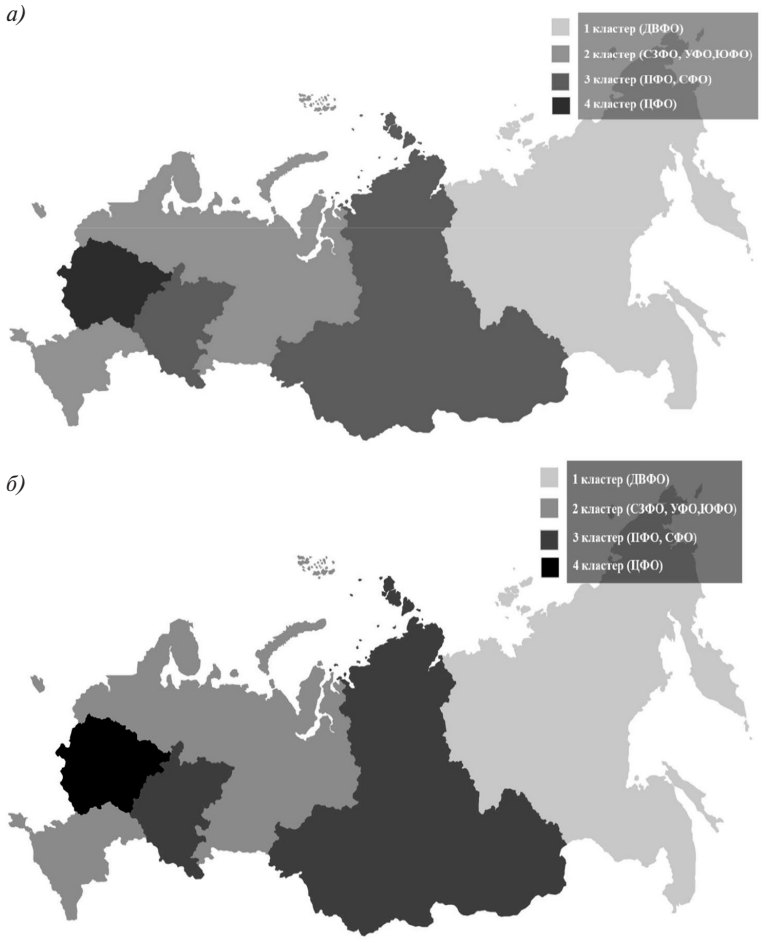


Рис. 10. Картограмма по федеральным округам по изучению потребительского спроса на шоколадные батончики в апреле 2019 г. (а) и в апреле 2020 г. (б)

Источник: составлено авторами по [1].

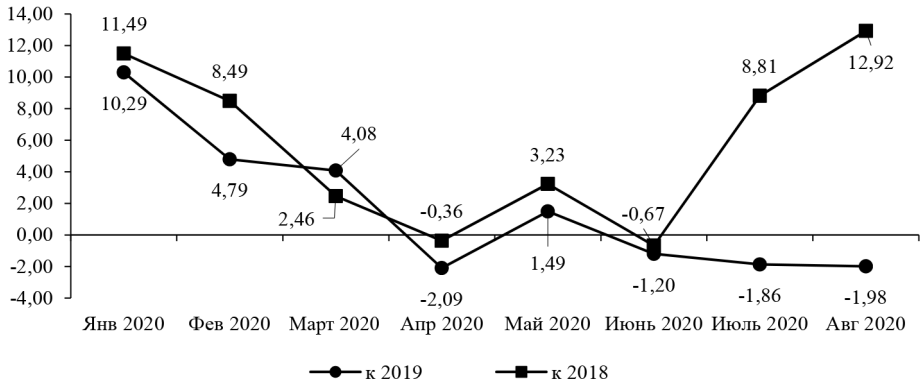


Рис. 11. Темп прироста продаж шоколадной плитки в целом по Российской Федерации в 2020 г.

Источник: составлено авторами по [1].

Однако если более детально посмотреть в разрезе федеральных округов с января по август 2020 г. в сравнении с тем же периодом 2019 г., то можно отметить преимущественно положительную динамику спроса на шоколадную плитку (*см. рис. 12*).

Отрицательная динамика на весь период пандемии (начиная с марта) наблюдается только в двух регионах – Северо-Западном и Дальневосточном федеральных округах. В Приволжском, Южном и Центральном федеральных округах в 2020 г. наблюдается нестабильная динамика по сравнению с 2019 г. А в Сибирском и Уральском федеральных округах пандемия *COVID-19*, самоизоляция и ограничение перемещения населения по улицам, торговым центрам и другим точкам продаж не повлияла на динамику спроса на шоколадную плитку, она остается положительной в течение всего исследуемого периода.

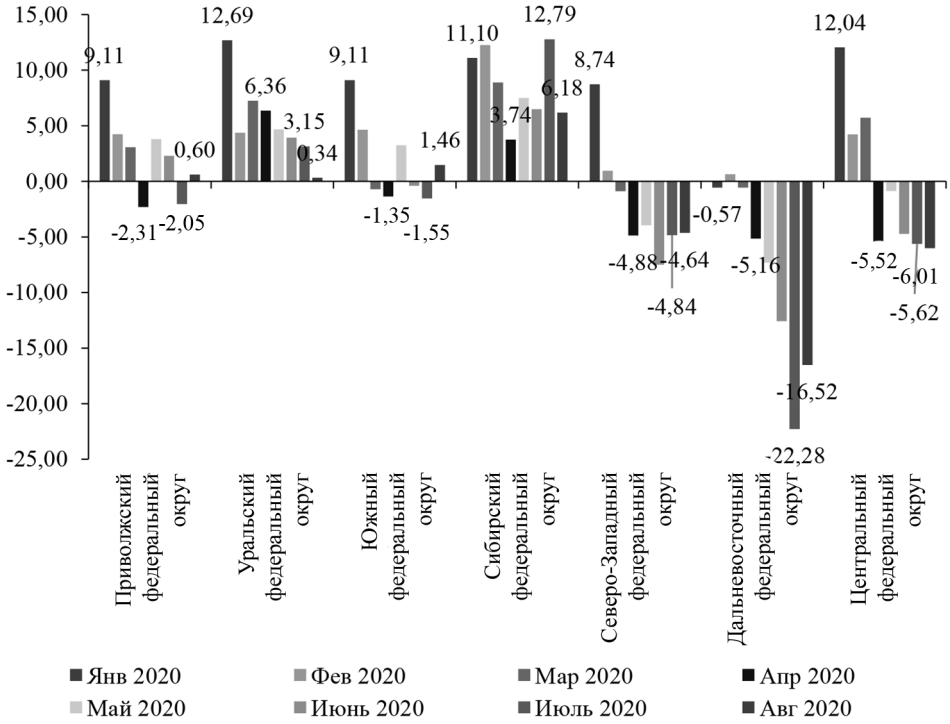


Рис. 12. Темп прироста продаж шоколадной плитки в России по федеральным округам в 2020 г. по сравнению с 2019 г.

Источник: составлено авторами по [1].

Распределение долей продаж шоколадной плитки по популяционным стратам в городах России в апреле 2020 г. по сравнению с тем же периодом 2019 г. не имеет существенных изменений. Так, страты более 1 млн чел. имеют долю спроса 15,3% в апреле 2020 г. и 16,2% в апреле 2019 г. Изменение составляет 0,9%. Аналогичны незначительные (в пределах 2%) изменения долей продаж шоколадной плитки в Российской Федерации и по другим популяционным стратам (*см. рис. 13*).

Проведем структурный анализ регионов по объемам продаж шоколадной плитки в апреле 2020 г. и за аналогичный период 2019 г. (*см. рис. 14*).

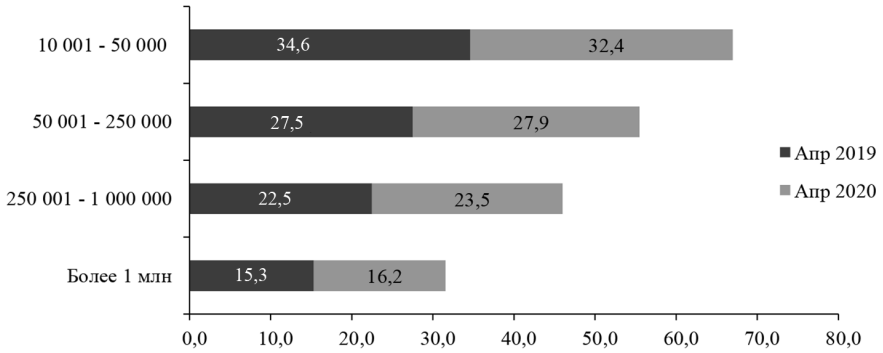


Рис. 13. Распределение долей продаж шоколадной плитки в Российской Федерации по популяционным стратам в городах, %

Источник: составлено авторами по [1].

По доле потребления в продажах шоколадной плитки первое место занимает Центральный федеральный округ: в апреле 2020 г. – 33,8% и апреле 2019 г. – 33,3%, далее следуют Приволжский федеральный округ: в апреле 2020 г. – 17,5% и апреле 2019 г. – 17,7% и Сибирский федеральный округ: в апреле 2020 г. – 13,7% и апреле 2019 г. – 13,1%. Можно сделать вывод, что для данного товарного сегмента пандемия также не является решающим фактором снижения или повышения потребительского спроса.

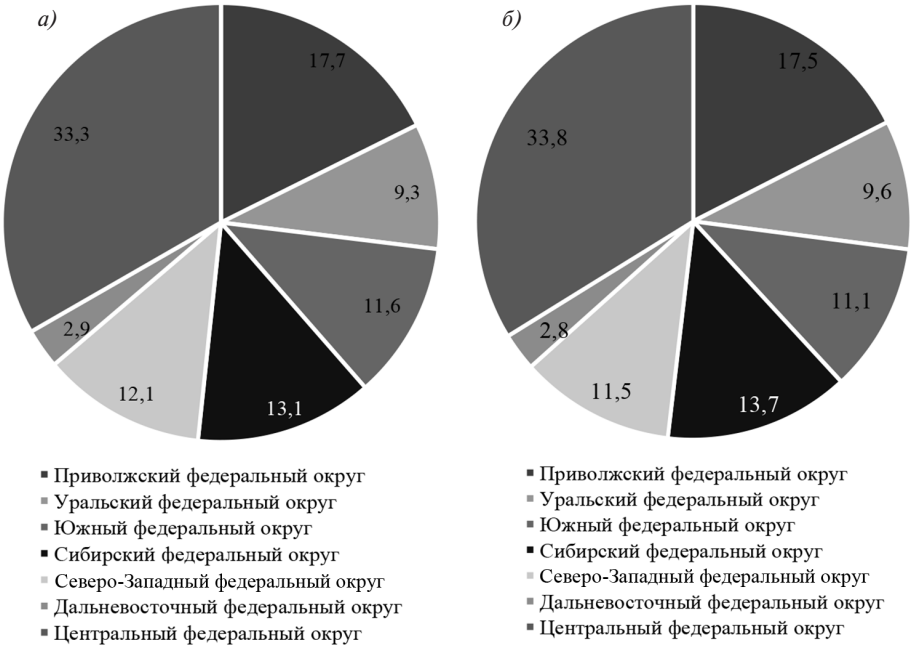


Рис. 14. Региональная структура объемов продаж шоколадной плитки в апреле 2019 г. (а) и в апреле 2020 г. (б)

Источник: составлено авторами по [1].

Данный вывод подтверждает кластеризация и визуализация динамики товарооборота шоколадной плитки по федеральным округам (*см. рис. 15*).

Рис. 15. Картограмма по федеральным округам по изучению потребительского спроса на шоколадную плитку в апреле 2019 г. (а) и в апреле 2020 г. (б)

Источник: составлено авторами по [1].

Следовательно, построение картографических изображений также демонстрирует, что потребительский спрос на шоколадную плитку *не значительно зависел от влияния пандемии*, и ее воздействие не привело к существенным изменениям предпочтений потребителей по федеральным округам Российской Федерации. В апреле 2019 г. и 2020 г. Центральный федеральный округ имел наибольшие объемы продаж (четвертый кластер), далее по спросу на шоколадную плитку идет Приволжский федеральный округ – в апреле 2019 и 2020 гг. он попал в третий кластер. Затем следуют регионы Южного, Уральского, Северо-Западного и Сибирского федеральных округов (второй кластер), которые

имеют объемы продаж, значительно отстающие от регионов, попавших в предыдущие группы, и данная ситуация не меняется вследствие таких значимых факторов как влияние пандемии и изменение режима работы общественных торгово-развлекательных, культурных мест и точек питания. Наименьшие объемы потребления данного вида продукции как в апреле 2019 г., так и в апреле 2020 г. демонстрирует Дальневосточный федеральный округ, он вошел в первый кластер.

Далее обратимся к исследованию спроса на детское питание и проанализируем, поменялся ли спрос на него в период пандемии. Динамика продажи детского питания в целом по Российской Федерации в январе-августе 2020 г. по сравнению с аналогичными периодами 2019 и 2018 гг. демонстрирует резкое снижение спроса на данный товар в период апрель-май 2020 г. (основной период самоизоляции). По сравнению с 2019 г. объемы продаж детского питания сократились в апреле на 17,88%, в мае – на 16,75%, в июне – на 11,17%. По сравнению этими же периодами 2018 г. снижение спроса составило соответственно – 15,53%, 13,23% и 5,94% (*см. рис. 16*). Отметим, что рост спроса на детское питание в марте 2020 г. по сравнению с 2019 г. на 5,59% и по сравнению с 2018 г. на 7,98% может быть вызван для большей части населения заблаговременным увеличением товарных запасов детского питания в значительном объеме.

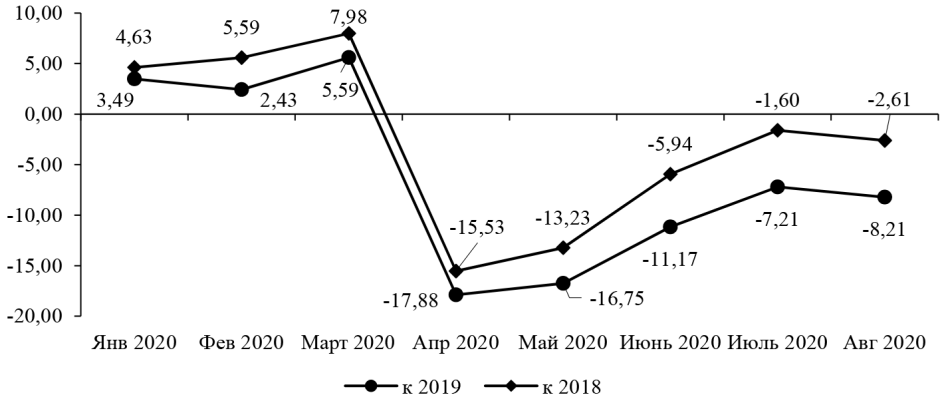


Рис. 16. Темп прироста продаж детского питания в целом по Российской Федерации в 2020 г.

Источник: составлено авторами по [1].

Темпы прироста продаж детского питания в России по федеральным округам в 2020 г. по сравнению с 2019 г. представлены на *рисунке 17.*

По федеральным округам наблюдается *преимущественно отрицательная динамика спроса на детское питание.*

В январе-феврале 2020 г., т.е. до начала пандемии в России, по всем федеральным округам (кроме Южного) наблюдаются положительные темпы прироста продаж детского питания по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. С начала пандемии в марте также по всем федеральным округам наблюдается прирост продаж детско-

го питания, в некоторых случаях весьма значительный. Это говорит о возросшем интересе потребителей к данному товару длительного хранения и формированию его дополнительных запасов у населения. В апреле, мае, июне 2020 г. по всем федеральным округам наблюдается резкая отрицательная динамика снижения спроса на данный товар. Наибольшее (практически по всем федеральным округам) снижение спроса наблюдается в апреле – Центральный (27,68%), Южный (16,47%), Приволжский (13,13%), Уральский (9,82%), Сибирский (10,6%) федеральные округа, мае – Северо-Западный федеральный округ (18,16%), августе – Дальневосточный федеральный округ (13,06%).

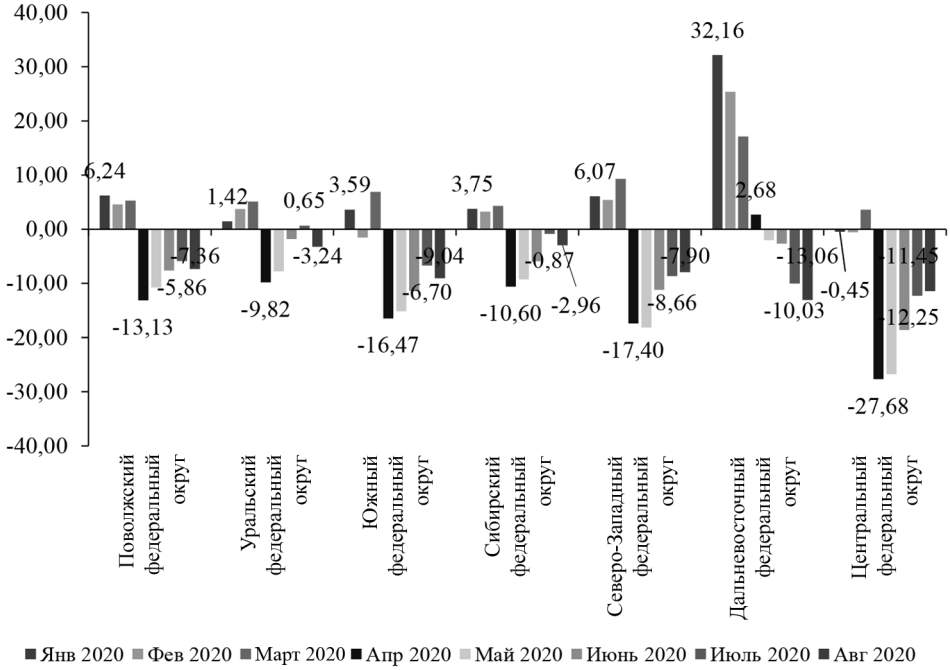


Рис. 17. Темп прироста продаж детского питания по федеральным округам в 2020 г. по сравнению с 2019 г.

Источник: составлено авторами по [1].

Распределение долей продаж детского питания по популяционным стратам в городах России в апреле 2020 г. по сравнению с тем же периодом 2019 г. имеет существенные изменения.

Так, страты более 1 млн чел. имеют долю спроса 16,5% в апреле 2020 г. и 12,2% в апреле 2019 г. Изменение составляет 4,3%. В городах с населением 250 001–1 000 000 чел. доля спроса – 24,4% в апреле 2020 г. и 23,0% в апреле 2019 г. Изменение составляет 1,4%. В городах с населением 50 001–250 000 чел. доля спроса – 30,2% в апреле 2020 г. и 30,3% в апреле 2019 г. Изменение составляет меньше 1% (0,1%). И только для небольших населенных пунктов с численностью 10 001–50 000 чел. произошли значительные изменения доли спроса на детское питание – 28,9% в апреле 2020 г. и 34,5% в апреле 2019 г. (*см. рис. 18*).

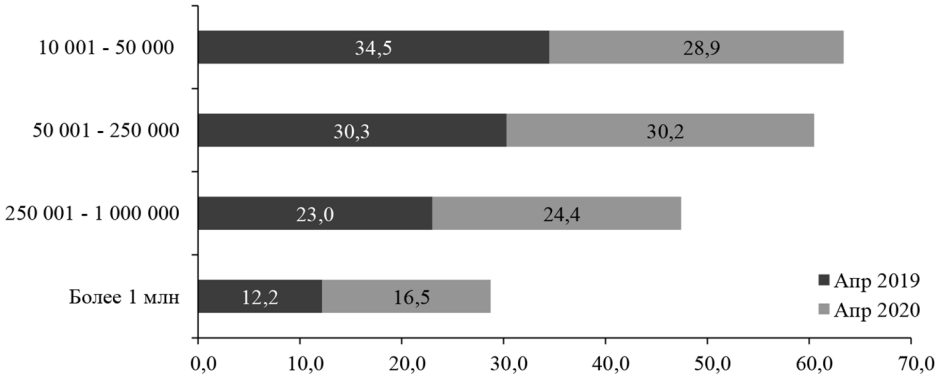


Рис. 18. Распределение долей продаж детского питания в Российской Федерации по популяционным стратам в городах, %

Источник: составлено авторами по [1].

Следует отметить общую тенденцию сокращения долей продаж детского питания в Российской Федерации по популяционным стратам в городах (за исключением городов с небольшой численностью). Это объяснятся общей отрицательной динамикой объемов продаж детского питания в апреле 2020 г. по всем федеральным округам России.

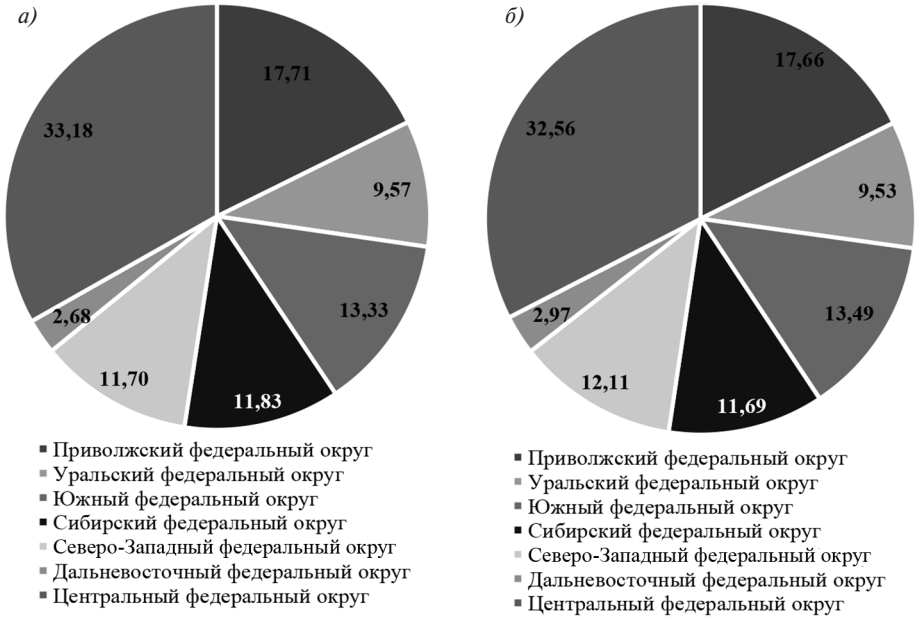


Рис. 19. Региональная структура объемов продаж детского питания в апреле 2019 г. (а) и в апреле 2020 г. (б)

Источник: составлено авторами по [1].

Проведем структурный анализ продаж детского питания по регионам Российской Федерации в апреле 2020 г. и за аналогичный период 2019 г. (*см. рис. 19*). Структура товарооборота по детскому питанию показывает,

что наибольшую долю потребления имеет Центральный федеральный округ: в апреле 2020 г. – 32,56%, и апреле 2019 г. – 33,18%. Далее следуют Приволжский федеральный округ: в апреле 2020 г. – 17,66% и апреле 2019 г. – 17,71% и Дальневосточный федеральный округ: в апреле 2020 г. – 13,49% и апреле 2019 г. – 13,33%. Можно также сделать вывод, что доля объемов продаж детского питания в разрезе федеральных округов не поменялась, следовательно *пандемия не является решающим фактором снижения или повышения потребительского спроса по данному сегменту товаров.*

Приведем кластеризацию и визуализацию изменений объемов товарооборота детского питания с помощью картографических изображений с сегментацией по федеральным округам (*см. рис. 20*).

Рис. 20. Картограмма по федеральным округам по изучению потребительского спроса на детское питание в апреле 2019 г. (а) и в апреле 2020 г. (б)

Источник: составлено авторами по [1].

Картографические изображения демонстрируют, что потребительский спрос на детское питание изменился в разрезе федеральных округов следующим образом. Регионы, такие как Дальневосточный федеральный

округ, имеющие наименьшие объемы потребления детского питания (на картограмме наиболее светлый оттенок), попали в первый кластер. Далее состав кластеров в апреле 2019 и 2020 г. изменился – Южный федеральный округ переместился в 2020 г. в кластер с более высоким спросом, несмотря на снижение товарооборота рассматриваемого продукта (на 1,35%). В остальных округах, попавших во второй кластер, ситуация с потреблением детского питания существенно не изменилась. В третьем кластере в апреле 2020 г. мы наблюдаем помимо Приволжского федерального округа также Южный федеральный округ (третий кластер). В апреле 2019 г. и через год – в 2020 г. Центральный федеральный округ имеет наибольшие объемы продаж детского питания (четвертый кластер) – 2 663 197,95 тыс. руб. в апреле 2020 г. (снижение товарооборота по сравнению с 2019 г. составило 5,5%).

Молоко является товаром первой необходимости и в этом случае представляет особый интерес для исследования. Изменение в поведении потребителей вследствие влияния пандемии объясняет выбор именно данного вида молока. Молоко в данном случае полностью стерильно и имеет продолжительный срок хранения, поскольку стерилизация – это полное освобождение от всех видов микроорганизмов, она осуществляется термическим, химическим, радиационным, фильтрационным методами.

Отметим, что динамика продаж стерилизованного молока в целом по Российской Федерации в январе-августе 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. представляет собой нисходящий тренд [5]. Тем не менее по приростным значениям объемов продаж по сравнению с 2019 г. видно, что снижения спроса не произошло, однако его прирост сокращался в период пандемии. То, что в период распространения пандемии объем продаж молока не имеет отрицательного прироста, связано с доступностью данных категорий товаров для потребителя и осознанием его полезных для иммунитета и здоровья качеств. Наименьший прирост на рынке стерилизованного молока наблюдался в июне, июле, августе 2020 г. Если сравнить начало исследуемого периода и наибольшее приростное значение в феврале (11,38%), то мы видим, что снижение спроса произошло на 8,67 п.п. и составило в августе всего 2,71% (*см. рис. 21*).

Более детально по федеральным округам наблюдается ситуация, свидетельствующая о незначительных изменениях потребительского спроса на молоко как продукт первой необходимости. Сокращение продаж по стерилизованному молоку было отмечено в самом начале введения карантинных мероприятий в апреле этого года, но постепенно спрос выровнялся, и продажи молока вернулись к прежним показателям и даже с небольшим положительным приростом. Так, во всех федеральных округах наибольшее снижение спроса наблюдается в апреле – Центральном (62,95%), Уральском (59,47%), Сибирском (49,7%) Дальневосточном (30,92%), Приволжском (56,81%), Южном (52,32 %), Северо-Западном (64,63%). В августе 2020 г. в некоторых регионах также наблюдается сокращение потребительского спроса: Южный федеральный округ – 12,9%, Сибирский федеральный округ – 10,89%, Дальневосточный федеральный округ (– 47,97% (*см. рис. 22*).

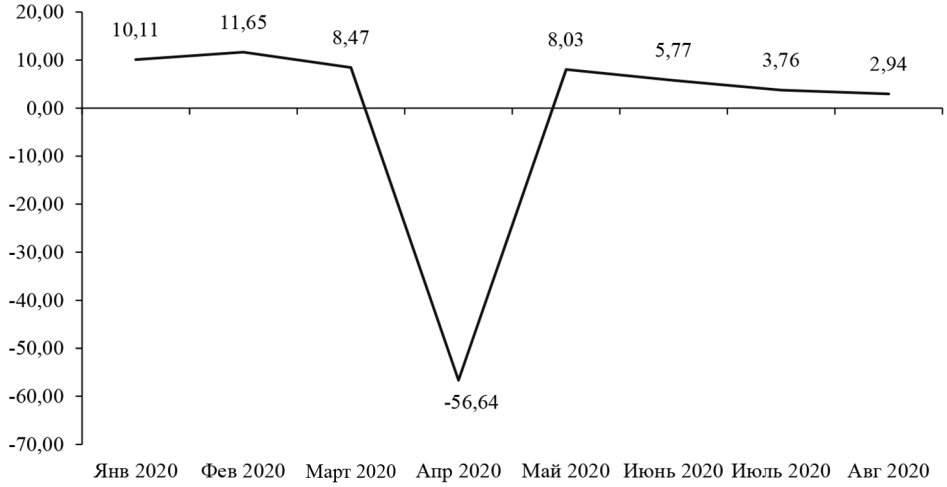


Рис. 21. Темп прироста товарооборота стерилизованного молока в целом по Российской Федерации в 2020 г. к 2019 г.

Источник: составлено авторами по [9].

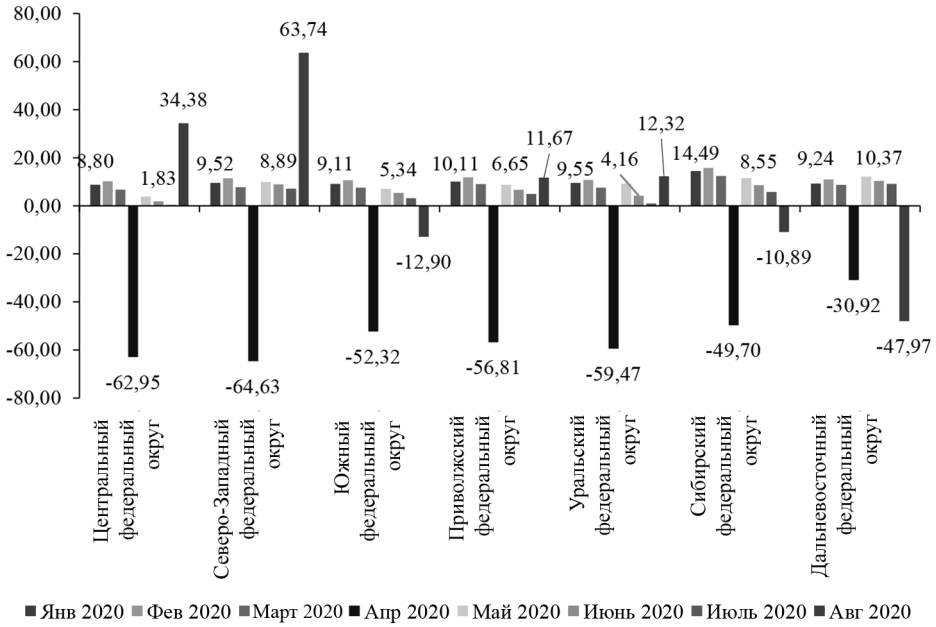


Рис. 22. Темп прироста товарооборота стерилизованного молока по федеральным округам в 2020 г. по сравнению с 2019 г, %

Источник: составлено авторами по [9].

В целом заметим, что уже в мае-июне по снижению прироста спроса на молоко производители почувствовали и сокращение покупательской способности, и последствия закрытия предприятий сферы услуг. В начале лета началось традиционное падение цен на молоко-сырье, и в этом году оно было больше, чем в прошлые. В августе во многих ре-

гионах производители молока столкнулись с существенными финансовыми трудностями, объемы производства в кризисный период снизились за счет волны банкротств в секторе крестьянских фермерских хозяйств и неэффективных сельскохозяйственных организаций. По прогнозам экспертов, рынок молочного сырья [5] будет страдать от негативных последствий пандемии коронавируса вплоть до 2022 г.

Проведем анализ структуры товарооборота стерилизованного молока 2,5–3,2% жирности в Российской Федерации (*см. рис. 23*).

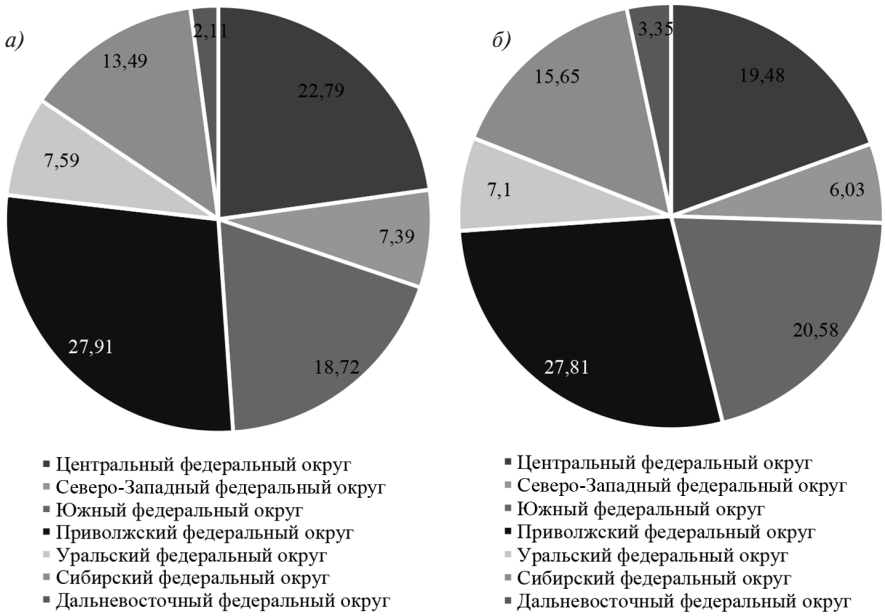


Рис. 23. Региональная структура объемов продаж стерилизованного молока 2,5–3,2% жирности в Российской Федерации в апреле 2019 г. (а) и в апреле 2020 г. (б)

Источник: составлено авторами по [9].

По степени важности региона в продажах стерилизованного молока наибольшую долю потребления имеет Приволжский федеральный округ: в апреле 2020 г. – 27,81% и апреле 2019 г. – 27,91%, далее следуют Южный федеральный округ: в апреле 2020 г. – 20,58%, и в апреле 2019 г. – 18,72%, Центральный федеральный округ: в апреле 2020 г. – 19,48% и апреле 2019 г. – 22,79%.

Исследование по картограммам с сегментацией по федеральным округам позволяет более детально рассмотреть ситуацию с потреблением стерилизованного молока в регионах России. Для Дальневосточного и Приволжского федеральных округов влияние пандемии не сказалось на уровне потребительского спроса стерилизованного молока. Несмотря на общее снижение товарооборота рассматриваемого продукта в тысячах рублей в апреле 2020 г. по сравнению с апрелем 2019 г., жители Дальнего Востока потребляли меньше всего молока, чем все россияне. А жители Приволжского федерального округа, наоборот, продемонстрировали повышенный спрос к стерилизованному молоку. Состав кластеров в апреле 2020 г. изменился по отношению к аналогичному

периоду 2019 г. К первому кластеру в апреле 2020 г. наименьшего потребления молока помимо Дальневосточного округа присоединился Северо-Западный федеральный округ с показателем потребления стерилизованного молока до 13 128,1 тыс. руб. (на 58,92% меньше, чем в апреле 2019 г.). Интересно, что Сибирский федеральный округ переместился в 2020 г. в кластер с более высоким спросом на стерилизованное молоко, так же, как и Южный федеральный округ (третий и четвертый кластеры). Жители южных регионов Российской Федерации в апреле 2020 г. потребляли молоко на уровне жителей Центрального региона России, потребление составило 39 812,89 тыс. руб. и 42 080,23 тыс. руб. соответственно. Наивысший спрос стерилизованного молока в апреле 2020 г. был зафиксирован в Приволжском федеральном округе на уровне 56 841,95 тыс. руб. (на 58,61% меньше, чем в 2019 г.) (*см. рис. 24*).

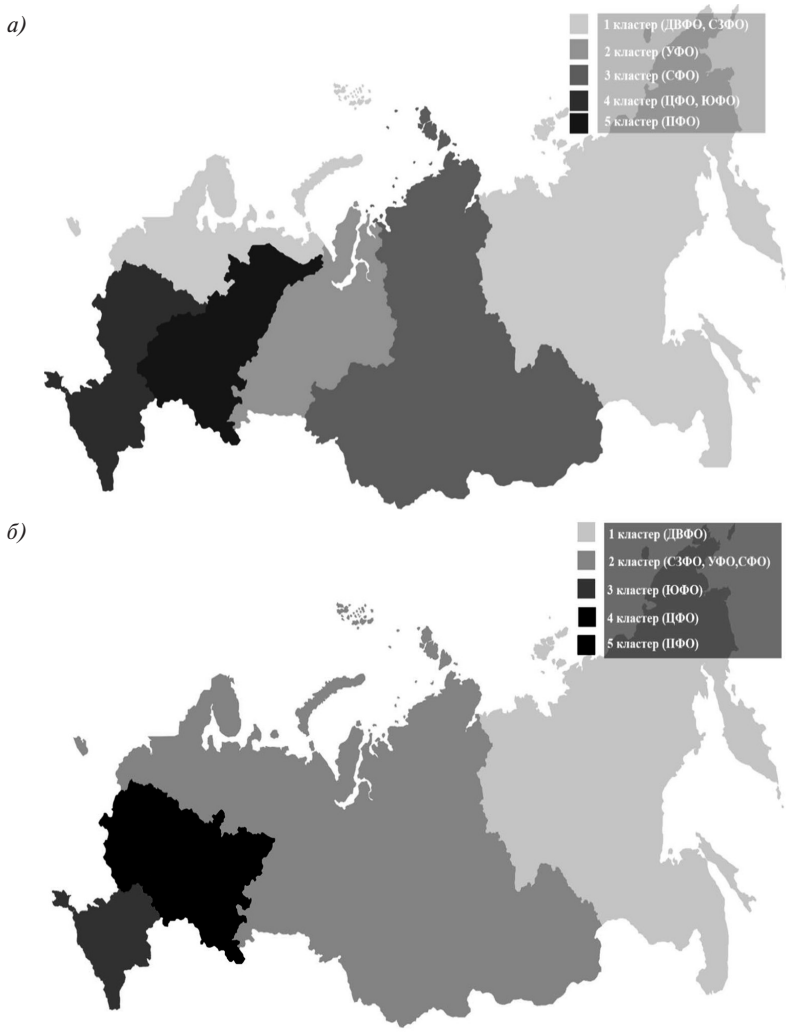


Рис. 24. Картограммы потребительского спроса на стерилизованное молоко с сегментацией по федеральным округам Российской Федерации в апреле 2019 г. (а) и в апреле 2020 г. (б)

Источник: составлено авторами по [9].

Следовательно, картограммы потребительского спроса на стерилизованное молоко свидетельствуют, *что пандемия внесла небольшие коррективы на товарооборот стерилизованного молока в отдельных регионах.* Покупатели Северо-Западного федерального округа приобретали молоко меньше в пик карантинного режима, а жители Сибирского и Южного федеральных округов покупали стерилизованного молока больше, чем обычно, при том, что в указанных регионах режим самоизоляции в самых густонаселенных районах был принят одновременно – с 1 апреля 2020 г. [6; 7].

Анализ причинно-следственных связей между товарооборотом изучаемых категорий продуктов и максимально зафиксированным числом заболевших коронавирусом в среднем по Российской Федерации

В заключение был проведен корреляционный анализ связи между объемами продаж по категориям рассматриваемых товаров и максимальным числом заболевших коронавирусной инфекцией в среднем по Российской Федерации за каждый месяц (*см. рис. 25*).

Примечательно, что наиболее качественная модель получилась по взаимосвязи между продажами стерилизованного молока и числом заболевших *COVID-19.* Коэффициент детерминации составил 0,7539, что значит 75,39% вариации *Y* объясняется изменением вариации признака *x.* Модель имеет вид: $Y = 0{,}0081x + 171{,}72$[1].

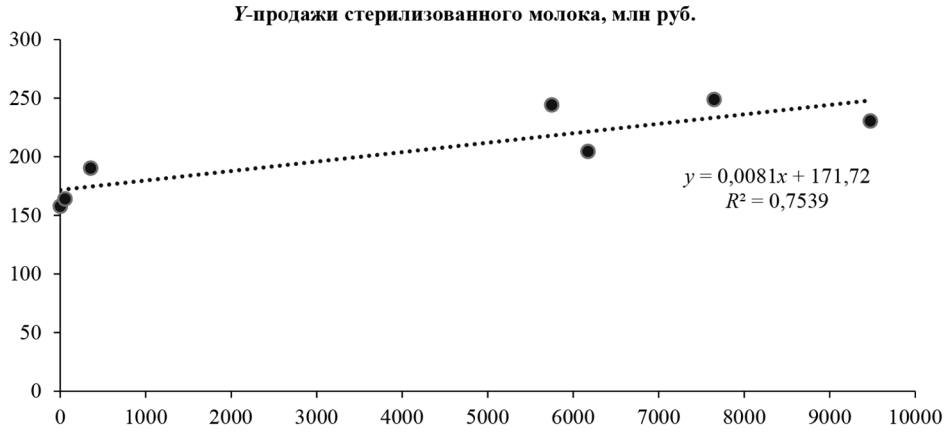


Рис. 25. Линейная связь числа заболевших коронавирусом в среднем по Российской Федерации и продажами стерилизованного молока

Источник: составлено авторами по [1; 4; 8; 9].

Согласно модели, один ковидный больной приносит 8 100 руб. продажам стерилизованного молока ежемесячно. Стерилизованное молоко – товар первой необходимости, именно поэтому спрос на молоко обусловлен положительной тенденцией во время пандемии.

[1] Модель является значимой: средняя ошибка аппроксимации 7,86; по F-критерию Фишера Fрасч. больше Fкритич. (15,32 > 6,61), по t-критерию Стьюдента: 14,89, 3,91 (по модулю больше t-критического 2,57).

Подобную аналогию нельзя привести к остальным категориям продуктов. Влияние изменения числа заболевших коронавирусом на продажи шоколадных батончиков описывается 23,69%-ми, что значительно меньше, чем влияние заболевших на продажи шоколадных плиток и детского питания – 44,82% и 54,05%.

Приведем уравнение линейной связи числа заболевших и продаж детского питания (*см. рис. 26*). В данном случае модель имеет вид: $Y = -0{,}0901x + 5827$[2]. Один заболевший коронавирусной инфекцией отрицательно влияет на продажи детского питания на 90 100 руб., а без учета влияния заболевших ежемесячно продажи детского питания растут на 5 827 млн руб.

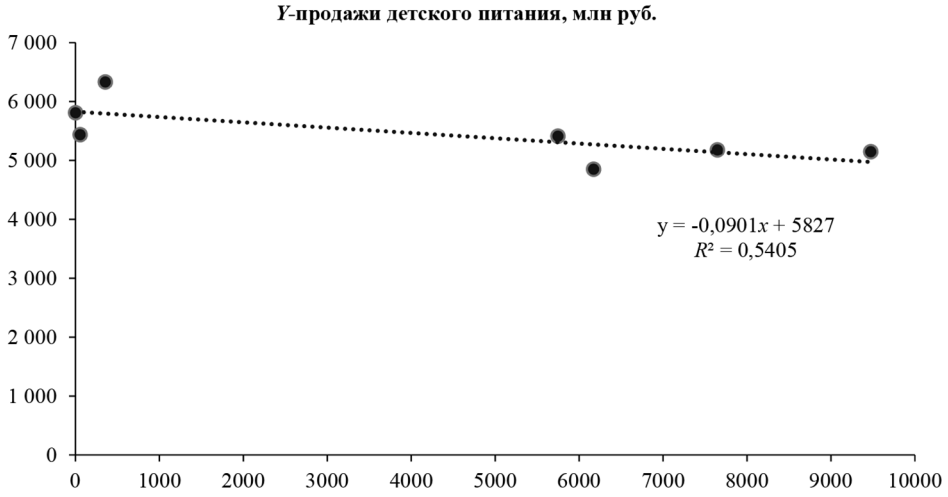


Рис. 26. Линейная связь числа заболевших коронавирусом в среднем по Российской Федерации и продажами детского питания

Источник: составлено авторами по [1; 4; 8].

Таким образом, можно сделать вывод, что *товары первой необходимости подвержены моментальному изменению потребительского спроса во время чрезвычайных ситуаций*, причем связь между факторным и результативным признаком прямая сильная. В то же время *продукты, не входящие в категорию товаров первой необходимости, такой тенденцией охарактеризованы быть не могут.*

В целом можно отметить, что по мере ослабления влияния ограничительных мер и возвращения населения к привычному образу жизни потребление планомерно восстанавливается. Ситуация в региональном разрезе *отличается вследствие вариативности карантинных мер в сроках и видах экономических ограничений в разных регионах.* Наиболее сильное негативное влияние на показатели потребительского спроса выявлено в апреле практически по всем федеральным округам.

Для восстановления потребительского спроса требуется непрерывный анализ рыночной ситуации и оперативная адаптация к изменени-

[2] Модель является значимой: средняя ошибка аппроксимации 4,38; по F-критерию Фишера Fрасч. больше Fкритич. (7,21>6,61), по t-критерию Стьюдента: 28, –2,7 (по модулю больше t-критического 2,57).

ям рынка с учетом того, что на спрос продолжает оказывать влияние фактор обеспеченности финансами. В этой связи темпы восстановления спроса в регионах могут быть ограничены и обусловлены общими тенденциями в экономике и уровнем благосостояния населения.

Список литературы

1. Эффективность маркетинга и продаж вашего бренда. Первоклассная аналитика для роста бизнеса // Nielsen – глобальная компания-измеритель. URL: https://www.nielsen.com/ru/ru/solutions/capabilities/marketing-and-sales/

2. В России выявили первых зараженных коронавирусом из Китая // РБК. URL: https://www.rbc.ru/society/31/01/2020/5e341f929a7947d43c9aa308

3. Россия приостановила пассажирское железнодорожное сообщение с Китаем // РБК. URL: https://www.rbc.ru/society/02/02/2020/5e371af99a79473811a3fdbb

4. Розничная торговля, услуги населению, туризм // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/folder/23457

5. *Петрова М.* Коронакризис в молочной отрасли // Журнал «Агроинвестор». URL: https://www.agroinvestor.ru/column/marina-petrova/33901-koronakrizis-v-molochnoy-otrasli/

6. Регионы ЮФО ввели ограничительные меры из-за коронавируса // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20200401/1569432793.html

7. Все регионы Сибири перешли в режим полной самоизоляции // Сиб. фм. URL: https://sib.fm/news/2020/03/31/vse-regiony-sibiri-pereshli-v-rezhim-polnoj-samoizolyatsii

8. *Френкель Д.* Коронавирус в России. Инфографика // Медиазона. URL: https://zona.media/coronagraph

9. Национальный союз производителей молока: официальный сайт // Союзмолоко. URL: http://souzmoloko.ru/

CHANGES IN THE REGIONAL MARKETS OF DAILY DEMAND GOODS IN THE COVID-19 PANDEMIC

The negative changes in the socio-economic situation caused by the COVID-19 pandemic cannot be overcome quickly. Shocks will manifest themselves over a long period of time, and all market participants will be tested. In this situation, it is especially important not only those decisions that are aimed at ensuring current socio-economic stability, but also going beyond the satisfaction of urgent needs, setting up in the constituent entities of the Russian Federation the implementation of a long-term policy of vigorous and sustainable economic recovery, taking into account new challenges. The current pandemic has already seriously affected the change in purchasing behavior in the regions of the Russian Federation, therefore the value of the promptness of analysis in modern conditions is especially important. This article provides a first snapshot of an assessment of the regional FMCG market amid the COVID-19 pandemic. The study assesses the factor relationships between the consumption of essential goods and the number of patients with COVID-19 in the Russian Federation for several product categories.
Keywords: consumption, COVID-19 pandemic, demand dynamics, FMCG market, regional economy.

JEL: R11, R22, R23, O25

Дата поступления – 06.11.2020 г.

ОВЕШНИКОВА Людмила Владимировна
доктор экономических наук, доцент, главный научный сотрудник научной лаборатории «Региональная политика и региональные инвестиционные процессы»;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: Oveshnikova.LV@rea.ru
СИБИРСКАЯ Елена Викторовна
доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник научной лаборатории «Региональная политика и региональные инвестиционные процессы»;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: Sibirskaya.ev@rea.ru
СЛЕПНЁВА Галина Дмитриевна
Аналитик;
Компания Нестле Россия / Павелецкая пл., д. 2, стр. 1, г. Москва, 115054.
e-mail: g_slepneva@mail.ru

OVESHNIKOVA Lyudmila V.
Dr. Sc. (Econ.), associate professor, Chief Researcher of Research Laboratory «Regional Policy and Regional Investment Processes»;
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Plekhanov Russian University of Economics» / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.
e-mail: Oveshnikova.LV@rea.ru
SIBIRSKAYA Elena V.
Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher of Research Laboratory «Regional Policy and Regional Investment Processes»;
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Plekhanov Russian University of Economics» / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.
e-mail: sibirskaya.ev@rea.ru
SLEPNEVA Galina D.
Analyst;
Nestle Russia LLC / 2, building 1, Paveletskaya sqr., Moscow, 115054.
e-mail: g_slepneva@mail.ru

Для цитирования:
Овешникова Л., Сибирская Е., Слепнёва Г. Изменения региональных рынков товаров повседневного спроса в условиях пандемии *COVID-19* // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 42–67.

DOI: http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-68-89

Елена НИКИТСКАЯ

ПРОСТРАНСТВЕННАЯ НЕРАВНОМЕРНОСТЬ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ МАКРОРЕГИОГОВ И РЕГИОНОВ РОССИИ

Инновационная деятельность воплощает в себе интегративные и ассоциативные черты экономического пространства, поскольку ее реализация предполагает взаимодействие новаторов, инноваторов и государства, встроенное в инновационный цикл. В статье рассматриваются теоретико-методические аспекты пространственного развития инновационной сферы российской экономики в макрорегиональном и региональном разрезе. Акцентировано внимание на отличительных особенностях пространственного подхода к экономическим исследованиям. Для обоснования структурных и динамических тенденций в инновационном пространстве федеральных округов применены традиционные свойства, характерные для экономического пространства: плотность, структура, концентрированность, конвергентность и связанность. Аналитические расчеты подтвердили высокую степень дифференциации развития макрорегионов и регионов по всем ключевым показателям инновационной деятельности. Основной вывод заключается в том, что сложившиеся за последнее десятилетие тенденции пространственной неравномерности инновационного развития территорий имеют устойчивый характер, обусловленный государственной научно-технической политикой и бюджетными возможностями. Учитывая международный опыт, к одному из эффективных способов преодоления разрывов во взаимодействии основных участников инновационного процесса и выравнивания пространственной неоднородности регионов следует отнести развитие национальных инновационных сетей.

***Ключевые слова*:** инновации, инновационное пространство, инновационные сети, макрорегионы, пространственное развитие, пространственная экономика, регион, субъекты Федерации.

JEL: H19, B31, O10, O38, R58

Экономическое пространство на сегодняшний день рассматривается как ведущий фактор развития региональных социально-экономических систем [1, с. 185]. Вследствие пространственного распределения инно-

* Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного при финансовой поддержке РФФИ, проект № 18-010-00986 А «Исследование институциональных условий и организационно-экономических механизмов преодоления инновационного торможения на региональном и муниципальном уровнях» (2018–2020 гг.).

ваций, формируются как новые экономические связи, находящиеся в рамках определенных административно-территориальных границ, так и выходящие за них.

Современный этап экономического развития на территориальном уровне характеризуется расширением областей применения сложных систем с сетевой структурой. Специалисты уже давно предсказывали возникновение тенденций к трансформации свойств экономической системы в целом и ее отдельных элементов посредством сетевых форм организации под воздействием изменений в механизмах координации и рыночных институтах [2]. Инновационные сети обеспечивают реальную возможность запустить наукоемкие проекты, которым свойственно саморазвитие, и генерировать глобальные информационные процессы, нивелирующие действие фактора географической удаленности во взаимодействиях субъектов. Это позволяет выйти на новый уровень развития национальной инновационной системы и преодолеть межрегиональные «разрывы» в инновационной активности. Развивая научно-промышленное сотрудничество, усиливая конвергенцию науки и производства, регионы фактически приводят технологические процессы и социально-экономические отношения в соответствие с меняющимися условиями производительных сил, характерными для постиндустриального общества.

Концептуальные аспекты пространственного развития инновационной экономики

В России первым шагом в изучении концепции «пространственной науки» можно считать утвержденную в 2008 г. постановлением Президиума РАН 24-ю научную программу «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез», координатором которой выступил академик А.Г. Гранберг[1]. Результатом реализации программы стало издание коллективной монографии «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез» [3]. Однако проблему сущностной идентификации категорий, относящихся к пространственной экономике, *это окончательно не решило.* В частности, в названии рецензии В.А. Давыденко, посвященной данному фундаментальному труду, очень точно ставится вопрос: «Проблемы пространственного развития России: поиск пути или путь поиска?» [4].

Возникновение в научном обороте новых экономических категорий является следствием переосмысления в научных и экспертных кругах происходящих трансформаций в системе социально-экономических отношений, что приводит к появлению абстрактных концептов и парадигм,

---

[1] О программах фундаментальных исследований РАН на 2009 год. Утв. распоряжением Президиума РАН от 23 сентября 2008 г. № 10104-653, и постановлением Президиума РАН от 18 ноября 2008 г. № 598 «Об утверждении Перечня программ фундаментальных исследований Президиума РАН» // Российская академия наук. URL: http://www.ras.ru/presidium/documents/directions.aspx?ID=8caa3275-014a-42f8-acee-ffb223ee70ef

идентифицирующих процессы и явления в соответствии с их современным состоянием. К таковым в российской науке и практике можно отнести категории «экономическое пространство», «пространственная экономика», «пространственное развитие», «пространственная неравномерность» и др.

В научных публикациях, освещающих проблематику и категориальный анализ пространственной экономики вплоть до настоящего времени, высказывается мысль об отсутствии единства по определению ключевых понятий [5, с. 11; 6, с. 64; 7, с. 53]. Подобная ситуация вполне закономерна, поскольку, как правило, начальные этапы исследований концептуальных изменений в любых направлениях экономической деятельности или экономических интересов сопряжены с расхождениями во взглядах ученых на смысловую и логическую структуру ключевых и производных дефиниций.

Рассмотрим подходы к сущности категорий «пространственная экономика», «экономическое пространство» и «пространственное развитие» ученых, имеющих сближенные позиции.

Так, академик А.Г. Гранберг полагал, что предметом пространственной экономики «...являются не только регионы и региональные системы, но и все пространственные формы хозяйства и расселения, включая множество пространственных сетей» [8, с. 1]. На междисциплинарный характер данной категории указывает Б.Х. Краснопольский, отмечая, что пространственная экономика «...объединяет предметную область исследований, а также методологию трех базовых пространственных наук, таких как экономическая география, региональная (территориальная) экономика и индивидуальная экономика (экономика домохозяйства)» [9, с. 153–154]. Однако категориальный анализ экономического пространства *осложняется* тем, что понятие «пространство», как исходное для применения в экономической науке, является фундаментальным для многих естественных наук.

Понятие экономического пространства, хотя и находится в одном предметном поле с понятием пространственной экономики, но имеет более узкий содержательный контекст. По Гранбергу, экономическое пространство является пространственным (многорегиональным) организмом, функционирующим на основе вертикальных (центр – регионы) и горизонтальных (межрегиональных) экономических взаимодействий и входящим в систему мирохозяйственных связей [10, с. 8]. В общем смысле совокупность связей, отношений, действий и взаимодействий между субъектами хозяйствования (хозяйственными комплексами) как отличительные черты экономического пространства отмечаются также в следующих работах [11, с. 30; 12, с. 19; 13, с. 275]. Экономическому пространству свойственно развитие, сопряженное с разрастанием связей, расширением масштаба хозяйственной деятельности. Процессы пространственного развития связаны как с естественными условиями, сложившимися исторически при формировании поселений, территориально-хозяйственных комплексов, так и с «искусственно» созданными «экспериментальными зонами» (т.е. точками роста) влияющими на изменения экономического ландшафта, например за счет диффузии инноваций.

Исходя из диалектического синтеза представлений о пространстве, В.К. Потемкин и А.Л. Симанов предложили классификацию, в соответствии с которой выделили следующие его виды: реальное, концептуальное

и перцептуальное [14]. В реальном пространстве существует весь реальный физический (материальный) мир, под концептуальным пространством понимается абстракция, созданная для научного познания материального мира [15]. Перцептуальное пространство ориентировано на индивидуальное восприятие окружающей действительности органами чувств, является предметом исследований в философии, языкознании, психологии и др. Наиболее применимы для экономических исследований понятия реального и концептуального пространства. Следует отметить, что в большинстве трактовок сущности экономического пространства прослеживается отождествление с физическим и концептуальным его видами.

Сущностные характеристики пространственного развития также определяются неоднозначно и рассматриваются авторами следующим образом:

- как изменение конфигурации и пространственной структуры территории, ее систем и комплексов [16, с. 18];
- количественные и качественные приращения в отдельных социальных и экономических компонентах и их сочетаниях [17, с. 6];
- экономические результаты территориального образования и потенциальные возможности от полученных экономических показателей [18, с. 13];
- комплекс организованных действий по управлению элементами и связями территорий [19].

Неоднозначность понятийного аппарата подтверждается формулировкой, данной в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (далее – Стратегия): «Пространственное развитие – совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в т.ч. за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития»[2]. О системе расселения в Стратегии говорится неслучайно. Дело в том, что предыдущий документ, который можно отнести к пространственной стратегии России, назывался «Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации (Основные положения)» (далее – Генеральная схема расселения) и был разработан в 1994 г.[3] Указанный документ отразил основные проблемы, связанные с распадом СССР, решение которых на тот момент рассматривалось через призму системы расселения населения.

Среди нерешенных методологических проблем пространственного подхода выделим следующие:

- во-первых, область исследований пространственной экономики осталась в рамках традиционного территориального подхода [20];
- во-вторых, определение содержательных признаков экономического пространства не завершено; представление термина в научной литературе становится все более многоаспектным [7, с. 53];

---

[2] Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г.» // ГАРАНТ.РУ. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066/

[3] Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации (основные положения) (одобрена Правительством РФ, протокол от 15.12.1994 № 31). URL: https://rulaws.ru/acts/Generalnaya-shema-rasseleniya-na-territorii-Rossiyskoy-Federatsii/

- в-третьих, существует разобщенность нормативных правовых актов, касающихся вопросов пространственного развития региональных и локальных территориальных систем [7, с. 52].

Концепция пространственной экономики как нельзя лучше отражает специфику инновационной деятельности, связанной с трансформацией научно-технических достижений в технологически новые товары, работы, услуги, имеющие рыночную ценность. В определенном смысле пространственная экономика изоморфна инновационной экономике. С одной стороны, как указано в методологических пояснениях Росстата, инновационная деятельность имеет комплексный характер, включает научные, технологические, организационные, финансовые и коммерческие мероприятия, которые в своей совокупности приводят к инновациям [21]. С другой стороны, сложное строение инновационного цикла требует вовлечение в инновационный процесс разного рода институциональных структур, коммерческих и некоммерческих организаций (*см. рис. 1*).

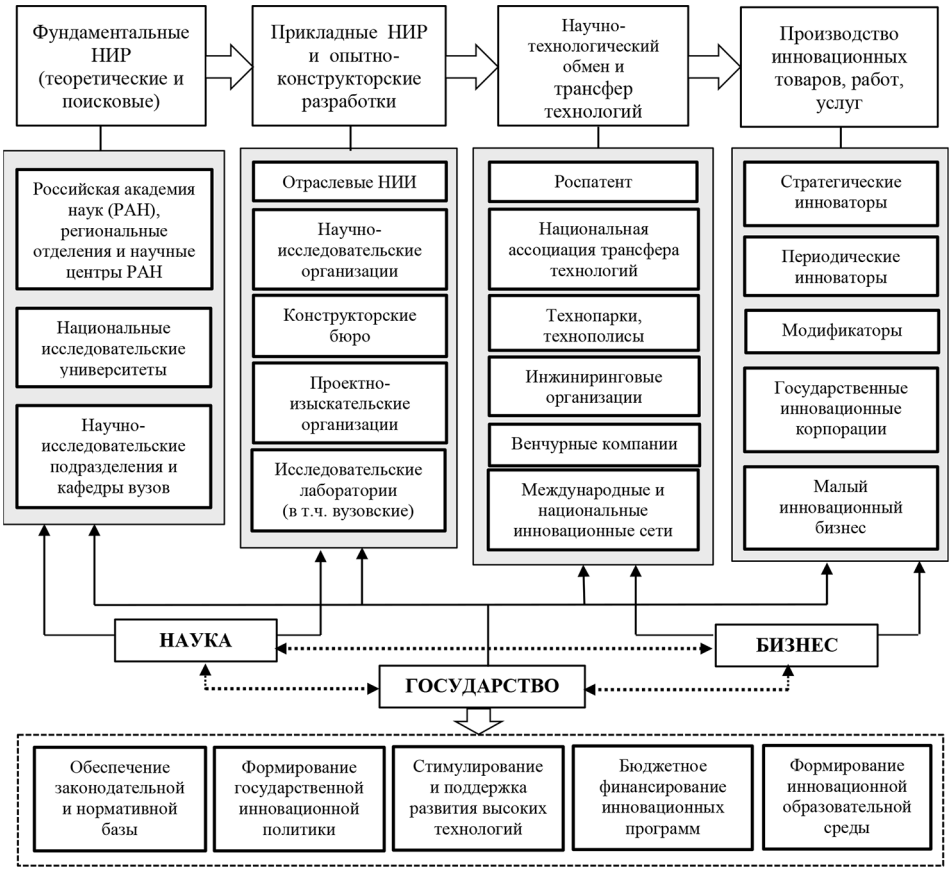


Рис. 1. Взаимодействие государства, науки и бизнеса в инновационном процессе

Источник: составлено автором.

Как следует из *рисунка 1*, связи, отношения, действия и взаимодействия между экономическими субъектами имеют первостепенное значе-

ние в инновационном процессе, поскольку управление инновационной деятельностью является процессом, требующим вовлечения множества участников. Следует учитывать, что в условиях ограниченных ресурсов требуется найти оптимальный путь решения поставленных целей с учетом альтернативных вариантов развития ситуации. Механизм инновационного развития включает использование совокупности взаимосвязанных экономических ресурсов, «настроенных» на выполнение определенных функций инновационного процесса (преобразование «входа» в «выход»), при взаимодействии которых создаются стимулы, обеспечивающие трансфер знаний, их распределение и трансформацию в предконкурентные технологии для предпринимательской среды.

Структурные и динамические тенденции – отражение пространственной неравномерности инновационного развития субъектов РФ

В процессе пространственного инновационного развития России региональные аспекты сохраняют свое приоритетное значение. Основанием для аналитического исследования пространственной неравномерности инновационного развития ее регионов выступают *традиционные свойства*, характерные для экономического пространства: плотность, структура, концентрированность, равномерность (конвергентность) и связанность [22].

В рамках данной работы оценке подвергнуты характеристики, для которых существует возможность количественной оценки посредством статистических данных, публикуемых Федеральной службой государственной статистики (Росстатом).

1. **Плотность инновационного пространства** определяется как мера насыщенности территории инновационными ресурсами и удельной величиной инновационного производства в расчете на единицу площади. Учитывая возможности, предоставляемые Росстатом, в качестве инновационных ресурсов избраны: численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками (далее – НИР) как основная движущая сила инновационного развития, капитальные затраты на НИР, которые можно расценивать как инвестиции в основной капитал в инновационной сфере. В качестве результативного показателя использован объем инновационных товаров, работ, услуг.

Таким образом, для оценки плотности инновационного пространства к расчету приняты следующие удельные показатели, рассчитанные на 1 тыс. км^2, которым присвоены условные названия:

- плотность инновационного производства, млн руб./тыс. км^2;
- плотность численности исследователей, чел./тыс. км^2;
- плотность инвестиций в основной инновационный капитал, млн руб./тыс. км^2.

Результаты расчетов статистических данных за 2018 г., дополненные информацией о площади территории регионов и рейтингом «Индекс научно-технологического развития субъектов РФ» (далее – РИАРЕЙТИНГ) за этот же период, приведены в *таблице 1.*

Таблица 1

Плотность инновационного пространства регионов России за 2018 г.

п/п	Наименование субъекта Федерации	Площадь территории, тыс. км²	Плотность инновационного производства, млн руб./тыс. км²	Плотность численности исследователей, чел./тыс.км²	Плотность инвестиций в основной инновационный капитал, млн руб./тыс. км²	Место в рейтинге в 2018 г.
РЕГИОНЫ-ЛИДЕРЫ						
1	г. Санкт-Петербург	1,4	269 372,0	53 594	4 654,57	2
2	г. Москва	2,6	109 055,6	78 793	8 514,54	1
3	Республика Татарстан	67,8	8 652,9	187	11,05	3
4	Московская область	44,3	8 075,3	1 959	217,18	5
5	Белгородская область	27,1	5 140,3	55	1,00	28
6	Самарская область	53,6	3 834,4	186	5,48	6
7	Тульская область	25,7	3 277,0	162	0,04	14
8	Нижегородская область	76,6	3 212,0	533	143,08	4
9	Липецкая область	24	2 733,6	23	2,00	49
10	Республика Мордовия	26,1	2 017,2	38	1,18	29
11	Пермский край	160,2	1 954,3	61	0,70	7
12	Удмуртская Республика	42,1	1 904,0	44	1,15	27
13	Курская область	30	1 625,4	85	0,18	34
14	Тюменская область	160,1	1 539,0	39	5,70	8
15	Краснодарский край	75,5	1 528,4	92	2,61	36
РЕГИОНЫ-АУТСАЙДЕРЫ						
1	Республика Северная Осетия – Алания	8,0	11,9	72	0,063	74
2	Республика Бурятия	351,3	6,9	3	0,062	54
3	Республика Ингушетия	3,6	4,9	49	0,083	85
4	Амурская область	361,9	4,8	1	0,020	70
5	Республика Хакасия	61,6	3,7	2	0,018	80
6	Республика Калмыкия	74,7	2,5	2	0,000	81
7	Республика Саха (Якутия)	3 083,5	2,5	1	0,011	48
8	Камчатский край	464,3	2,4	2	0,067	61
9	Забайкальский край	431,9	1,9	1	0,0005	72
10	Республика Тыва	168,6	1,4	2	0,008	76
11	Магаданская область	462,5	1,1	1	0,017	67
12	Республика Алтай	92,9	1,0	1	0,003	77
13	Ямало-Ненецкий АО*	769,3	0,3	0	0,014	52
14	Ненецкий автономный округ*	176,8	0,2	0	0,000	83
15	Чеченская Республика	15,6	0,0	26	0,006	84

Источник: составлено автором по данным Росстата [23; 24] и по [25].

* *Примечание.* Значение плотности численности исследователей в Ямало-Ненецком и Ненецком АО, равное нулю – результат округления до целых.

При интерпретации представленных в *таблице 1* данных следует учитывать значительную концентрацию населения России на относительно небольшой части ее территории. Как указано в Генеральной схеме расселения, около 40% территории России имеют среднюю плотность населения менее 1 чел./км^2, лишь 1/3 территории страны, т.е. около 6 млн км^2, относительно благоприятна для проживания, в то же время, 3/4 населения России проживает на 15% ее территории[4]. Априори можно предположить, что у субъектов Федерации, занимающих огромные по площади территории и имеющих низкую плотность населения, значения ресурсных и результативных показателей плотности инновационного пространства будут малозначительными, поскольку деловая и инновационная активность рассредоточена в крайне редко расположенных агломерационных образованиях. Во многих случаях так и происходит, однако есть и исключения, представленные регионами-лидерами – Пермским краем и Тюменской областью, плотность инновационного производства которых в 2018 г. составила соответственно 1 954,3 и 1 954,3 руб./тыс. км^2.

Обращает на себя внимание характер взаимозависимости показателей, характеризующих плотность ресурсной обеспеченности, и результатов инновационной деятельности. Как следует из *таблицы 1*, прямая зависимость, предполагающая изменение в одном и том же направлении, между ними *не наблюдается*. Напротив, имеется ряд противоречивых сочетаний, при которых более высокие позиции в списке регионов-лидеров занимают субъекты с более низкими значениями плотности численности исследователей и инвестиций в основной инновационный капитал (в частности, Белгородская область, Липецкая область, Республика Мордовия по отношению к Тюменской области и Краснодарскому краю).

Для всех регионов-аутсайдеров свойственен резкий негативный отрыв от регионов-лидеров по удельной величине инвестиций в научные исследования и разработки, а в Республике Калмыкия и Ненецком автономном округе в этом направлении отмечается инвестиционная бездеятельность. Низкая плотность численности исследователей и инвестиций в основной капитал регионов-аутсайдеров являются возможной причиной крайне низких вплоть до нулевых значений плотности инновационного производства.

В наиболее выгодном положении, в значительной мере отличающемся от всех остальных регионов, находятся Санкт-Петербург и Москва. Масштабы инновационного производства и ресурсного обеспечения инновационной деятельности в абсолютном и удельном выражении двух столиц многократно усиливают пространственную неравномерность инновационного развития регионов России, обуславливая их бесспорное лидирующее положение в рейтинге научно-технологического развития субъектов Российской Федерации. Отметим, что во многих случаях места в данном рейтинге не вполне согласуются с совокупностью показателей

[4] Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации (основные положения) (одобрена Правительством РФ, протокол от 15.12.1994 № 31). URL: https://rulaws.ru/acts/Generalnaya-shema-rasseleniya-na-territorii-Rossiyskoy-Federatsii/

плотности инновационного пространства в силу расхождений в методических подходах.

2. **Структура инновационного пространства** характеризует степень неоднородности пространства в региональном разрезе и определяется методом расчета доли каждого региона в общероссийских показателях инновационной деятельности. Мерой неоднородности пространства являются макрорегиональные и межрегиональные структурные различия. Со структурными характеристиками каждого региона тесно связано свойство *концентрированности*, которое характеризует насыщенность территорий инновационными параметрами.

В качестве примера рассмотрим структуру численности исследователей макрорегионов как отношение отдельной части совокупности (макрорегиона) к объему совокупности по стране в целом *(см. табл. 2)*.

Таблица 2

Численность персонала, занятого НИР в федеральных округах, за период 2005–2018 г. (в % от общей численности персонала, занятого НИР в России)

Федеральные округа	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ЦФО	50,2	51,8	51,7	51,4	51,6	52,0	51,4	51,5	51,2	50,1
СЗФО	12,9	13,0	13,2	13,5	13,2	13,2	13,3	13,2	13,4	13,4
ЮФО	3,6	3,8	3,8	3,3	3,3	3,8	4,1	3,9	3,8	3,9
СКФО	0,7	0,8	1,2	1,0	0,9	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0
ПФО	17,3	15,8	15,2	15,7	15,7	14,7	14,6	14,4	14,8	15,4
УФО	6,1	5,8	5,9	6,0	6,1	6,2	6,3	6,4	6,4	6,5
СФО	7,5	7,2	7,2	7,3	7,4	7,4	7,5	7,7	7,6	7,7
ДФО	1,8	1,7	1,8	1,8	1,9	1,8	1,9	1,8	1,8	2,1

Источник: рассчитано автором по данным Росстата [26].

Как следует из *таблицы 2*, в федеральных округах за достаточно продолжительный период сформировалась устойчивая тенденция в распределении долей численности исследователей. Причина явной диспропорции – *в уровне развитости инновационной инфраструктуры в макрорегионах*, включающей специализированные организации, действующие и создаваемые в соответствии со стадиями инновационного цикла. В Центральном федеральном округе сосредоточен наиболее мощный научно-исследовательский сектор (вузы, научно-исследовательские и проектно-изыскательские организации, конструкторские бюро и пр.). Необходимо особо подчеркнуть, что деятельность специалистов, занятых фундаментальными и прикладными исследованиями, осуществляется в рамках организационных структур федерального и регионального уровней и финансируется из государственного бюджета. Это позволяет сделать вывод, что количество образовательных, научно-исследовательских

организаций, впрочем, как и количество специалистов, задействованных в НИР, является следствием государственной научно-технической политики, во многом определяемой рамками бюджетных возможностей. В результате федеральные округа и, соответственно, относящиеся к ним субъекты Федерации, *оказались в неравных условиях с точки зрения потенциальных возможностей инновационного развития.* Другой вопрос, повлияло ли это на результативность инновационного производства в масштабах регионов и макрорегионов.

Структурное распределение численности населения федеральных округов также может являться фактором, влияющим на соответствующее структурное распределение численности исследователей. Для проверки данного предположения проведем сравнительную оценку структурных показателей численности населения и численности исследователей с учеными степенями, используя минимальные и максимальные значения за период 2005–2018 гг., дополненные расчетом коэффициента вариации *(см. табл. 3).*

Таблица 3

Сравнительная оценка численности населения и численности исследователей с учеными степенями в федеральных округах за период 2005–2018 г. (в % к соответствующей численности в России)

Федеральные округа	**Минимальное значение, %**		**Максимальное значение, %**		**Тенденция:** ***стабильность (↔), рост (↑), снижение (↓)***		**Коэффициент вариации, %**	
	Население, всего	**Исследователи с учеными степенями**	**Население, всего**	**Исследователи с учеными степенями**	**Население, всего**	**Исследователи с учеными степенями**	**Население, всего**	**Исследователи с учеными степенями**
ЦФО	26,6	52,4	27,0	58,1	↔	↓	0,5	3,7
СЗФО	9,5	11,5	9,6	14,5	↔	↓	0,5	6,9
ЮФО	9,7	2,8	11,2	4,7	↑	↑	7,4	21,7
СКФО	6,3	1,4	6,7	3,6	↑	↑	1,7	25,8
ПФО	20,0	7,5	21,3	9,0	↑	↑	2,0	5,9
УФО	8,4	3,4	8,5	4,7	↔	↑	0,5	10,2
СФО	11,7	9,9	12,2	11,0	↓	↔	1,3	3,3
ДФО	5,6	2,9	6,0	4,3	↓	↑	2,3	11,7

Источник: рассчитано и составлено автором по данным Росстата [27].

Результаты оценки, представленные в *таблице 3*, позволяют сделать ряд выводов. Во-первых, динамика структуры численности населения демонстрирует высокую степень стабильности, что подтверждается

значениями коэффициентов вариации, согласно которым изменчивость структурных показателей не превышает 2% от среднего уровня. Динамика структуры численности исследователей с учеными степенями подвержена более высокому уровню изменчивости. Наибольшие значения коэффициентов вариации отмечены в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах, соответственно 21,7% и 25,8%. Однако в целом в обоих случаях полученные значения указывают на однородность исследуемых совокупностей, т.к. значение коэффициента вариации не превышает 33%.

Во-вторых, статистика не подтверждает наличия взаимообусловленности между рассматриваемыми показателями, очевидно несоответствие их значений. Наиболее близкими по доли численности населения по отношению к общероссийскому уровню оказались Центральный и Приволжский федеральные округа, (диапазон значений 26,6%–27,0% и 20,0%–21,3% соответственно), при этом доля численности исследователей кардинально различается. В Центральном федеральном округе этот показатель составил величину, превышающую 50%, суммарно превысив соответствующие значения всех остальных макрорегионов вместе взятых. Возникает вопрос, является ли это угрозой для развития инновационных процессов в России? Для аргументированного ответа сопоставим структурные показатели, рассчитанные в виде долей от соответствующих общероссийских значений исходя из статистических данных, отображающих инновационную деятельность на всех (фундаментальные и прикладные исследования, мероприятия НИОКР, производство инновационной продукции) ее стадиях *(см. табл. 4)*.

Таблица 4

Структурные показатели инновационной деятельности макрорегионов России в 2018 г.

Федеральные округа	**Доля численности персонала, занятого НИР, %**	**Доля численность исследователей с учеными степенями, %**	**Выдача патентов (патентная активность), %**		**Доля разработанных передовых технологий, %**	**Доля объема инновационных товаров, работ, услуг, %**	**Объем инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженной продукции, %**
			на изобретения	**на полезные модели**			
ЦФО	50,1	52,6	49,1	38,3	33,9	26,2	6,2
СЗФО	13,4	11,5	9,6	15,2	11,8	10,8	5,8
ЮФО	3,9	4,7	6,7	7,0	7,2	4,6	5,6
СКФО	1,0	2,8	2,3	1,2	1,9	0,9	4,4
ПФО	15,4	9,0	16,2	20,7	16,9	39,4	13,3
УФО	6,5	4,6	4,7	7,1	17,3	11,7	4,3
СФО	7,7	10,6	8,9	8,6	8,4	3,9	2,2
ДФО	2,1	4,3	2,5	1,9	2,7	2,6	3,4

Источник: рассчитано и составлено автором по данным Росстата [24].

Из *таблицы 4* видно, что наибольшее соответствие возникло между структурными показателями численности исследователей и выдачи патентов на изобретения, полезные модели и разработанные передовые технологии. Это означает, что патентная активность и результативность НИОКР в федеральных округах распределена соразмерно численности персонала, занятого НИР. С одной стороны, соотношение с показателями, относящимися к производству инновационной продукции, *не имеет практического значения*, поскольку данная стадия инновационного процесса не связана с деятельностью новаторов. С другой стороны, уровень конкурентоспособности современной инновационной экономики в значительной степени определяется качеством профессиональных кадров, следовательно, необходимо создание условий для формирования образованного инновационного предпринимательства.

Группой ученых РАН была выявлена специфика российского инновационного процесса, которая заключается в том, что с 1990-х гг. импорт технологий стал стремительно возобладать над собственными технологическими разработками, что подтверждается статистическими данными *(см. табл. 5)*. Исследования показали, что причина заключается в неизменности структуры затрат на инновации на протяжение более чем 10-летнего периода, при которой закрепилось значительное преобладание инвестиций в машины и оборудование (около 60%) над расходами на НИОКР (около 10%) [3, с. 348].

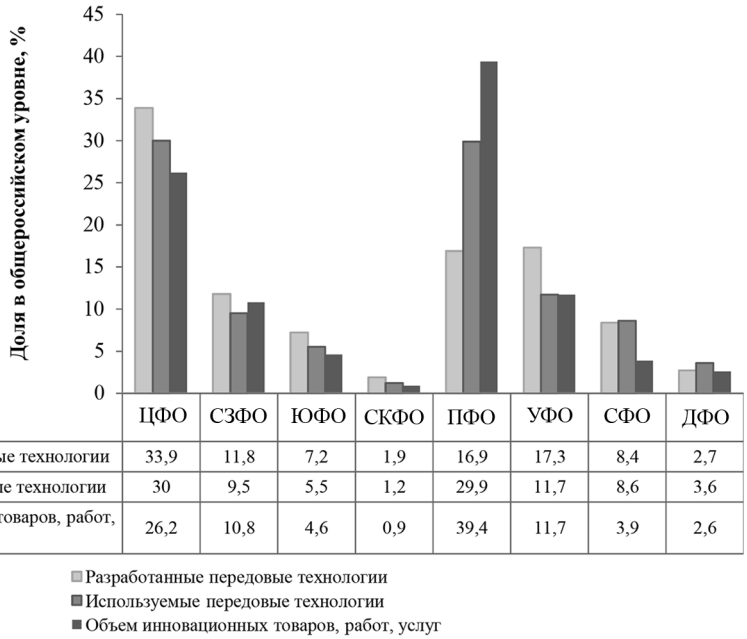
Таблица 5

Динамика количества разработанных и используемых передовых технологий в федеральных округах России за период 2010–2018 гг.

Федеральные округа	2010		2012		2014		2016		2018	
	Разработанные технологии	Используемые технологии	Разработанные технологии	Используемые технологии	Разработанные технологии	Используемые технологии	Разработанные технологии	Используемые технологии	Разработанные технологии	Используемые технологии
РФ	864	203330	1323	191372	1409	204546	1534	232388	1565	254927
ЦФО	361	68945	382	62796	429	65591	538	72648	530	76405
СЗФО	150	16622	320	17473	298	19478	239	21653	184	24093
ЮФО	27	7743	37	7848	38	9749	76	12308	113	14037
СКФО	10	3282	8	1852	27	2234	15	2710	30	3077
ПФО	142	57394	256	54976	284	59643	279	67118	264	76228
УФО	100	27416	144	24720	182	22832	254	26786	270	29813
СФО	59	14950	149	14626	114	16478	103	20097	132	22040
ДФО	15	6978	27	7081	37	8541	30	9068	42	9234

Источник: рассчитано и составлено автором по данным Росстата [28].

Рассмотрение этих же показателей в структуре устанавливает вклад федеральных округов в разработку и использование передовых технологий в России *(см. рис. 2)*. Лидируют Центральный, Приволжский и Уральский федеральные округа, в которых создают и используют порядка 70% новых технологий. По структурному показателю инновационных производств выделяется Приволжский федеральный округ. Его вклад в общероссийских масштабах составляет около 40%, превышая соответствующий показатель Центрального федерального округа на 13,2 п.п.



	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДФО
Разработанные передовые технологии	33,9	11,8	7,2	1,9	16,9	17,3	8,4	2,7
Используемые передовые технологии	30	9,5	5,5	1,2	29,9	11,7	8,6	3,6
Объем инновационных товаров, работ, услуг	26,2	10,8	4,6	0,9	39,4	11,7	3,9	2,6

Рис. 2. Структура разработанных передовых технологий, используемых передовых технологий и объема инновационных товаров, работ, услуг в разрезе федеральных округов за 2018 г., %

Источник: рассчитано автором по данным Росстата [28].

В инновационном пространстве России Приволжский федеральный округ постепенно изменил расстановку сил. В его состав входят регионы с высоким уровнем инновационной активности (Республика Татарстан, Республика Мордовия, Нижегородская область, Самарская область и др.). В Концепции развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года[5] отмечается высокий уровень диверсифицированности инновационных производств в регионах, наличие условий для реализации всех этапов инновационного цикла. Это означает, что потенциально инновационный прорыв возможен для любого региона России.

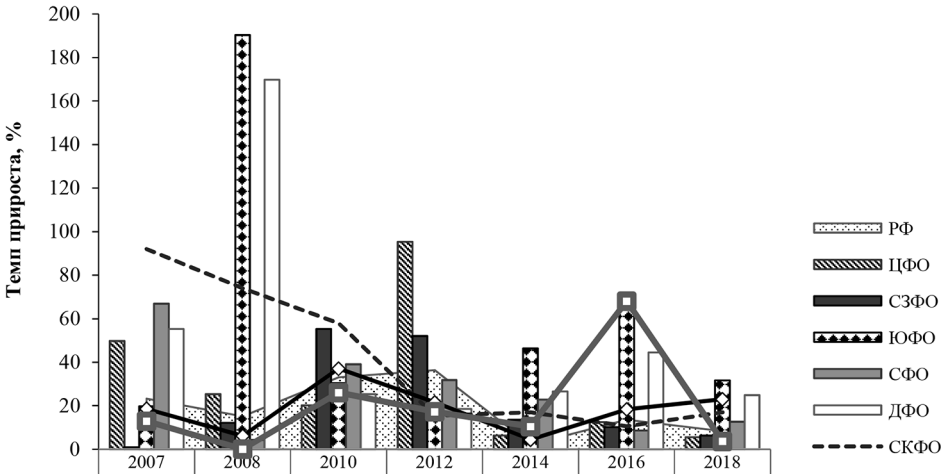
3. **Равномерность (конвергентность) инновационного пространства** характеризует динамическое свойство пространства, способность тер-

[5] Концепция развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года. URL: https://pandia.ru/text/78/164/86401-2.php

риториальных социально-экономических систем (федеральных округов, субъектов Федерации, муниципальных образований) к сближению (выравниванию) между собой по показателям инновационной деятельности во времени. В России пространственная неравномерность возникла в первую очередь в социально-экономической сфере под воздействием объективных и субъективных факторов.

К *объективным факторам* следует отнести уникальную территориальную дифференциацию и специфику расселения населения, на которые определяющим образом повлияли естественные природно-климатические условия проживания. *Субъективные факторы* сопряжены с проводимой государством социально-экономической политикой, задающей приоритетные направления в отраслевом и территориальном развитии, а также с действием региональных властей по реализации федеральных приоритетов.

Проверку динамических свойств инновационного пространства проведем на примере темпов прироста результативного показателя инновационной деятельности – объема инновационных товаров, работ, услуг за период 2010–2018 гг. *(см. рис. 3).*



	2007	2008	2010	2012	2014	2016	2018
РФ	23,3	15,1	33,1	36,4	2,1	13,6	8,4
ЦФО	49,7	25,4	20,3	95,3	6,3	12,5	5,5
СЗФО	0,9	12,2	55,3	52	13,6	10,2	6,3
ЮФО	19,8	190,4	30,4	13,4	46,3	65,4	31,7
СФО	66,9	4,3	39,1	31,8	22,9	8,7	12,7
ДФО	55,3	169,8	25,4	18,5	26,5	44,5	24,8
СКФО	92	74	57,9	15,4	17	10,6	17
ПФО	18,6	6,1	37,1	21,6	4,5	18,3	23
УФО	13	0,1	26,1	17,3	10,5	68,1	3,7

Рис. 3. Динамика темпов прироста объема инновационных товаров, работ, услуг в разрезе федеральных округов за период 2007–2018 г., %

Источник: рассчитано автором по данным Росстата [29].

Как следует из *рисунка 3*, динамика темпов прироста инновационного производства во всех без исключения субъектах Федерации имеет высокую степень вариабельности. Следовательно, *инновационные*

процессы не приобрели устойчивого характера – резкие «всплески» показателей инновационного роста сменялись замедлением, в отдельных случаях близким к инновационной рецессии. Сложившееся асинхронное изменение показателей прироста косвенно свидетельствует об отсутствии действенных механизмов межрегионального взаимодействия в инновационной сфере. Позитивным моментом является абсолютный и относительный рост во всех случаях объема инновационных товаров, работ, услуг. Таким образом, макрорегиональное инновационное пространство России не может быть отнесено к разряду равномерного.

Инновационные сети как механизм усиления связанности инновационного пространства

Связанность инновационного пространства раскрывает степень межрегионального взаимодействия между субъектами инновационного процесса. Интеграционные процессы возникают при социально-экономических взаимодействиях по горизонтали, которые происходят на всех уровнях экономики – от микроуровня до межгосударственных экономических взаимосвязей. Примером межгосударственных интеграционных процессов является реализация принципа «четырех свобод» (свободное перемещение товаров, услуг, капитала и рабочей силы) на территории Таможенного союза и Единого экономического пространства, начало деятельности которого было положено в 2015 г. Дезинтеграция нередко возникает при вертикальных взаимосвязях, наиболее выраженных в системе «федеральный центр – регионы». Экономическая самостоятельность субъектов Федерации в определенном смысле создает межрегиональную разобщенность.

Интеграционные взаимодействия регионов образуют собственные макрорегиональные пространственные структуры, управляемые как вертикально, так и горизонтально. В Общероссийском классификаторе регионов выделяются экономические регионы по 14 классификационным признакам, в их числе на территории страны выделены 10 экономических зон, или макрозон[6]. В то же время в разработанном Минэкономразвития РФ проекте «Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года» выделены основные макрозоны с учетом их конкурентной специализации в развитии высокотехнологичных производств: Центр европейской части России; Северо-Запад России; Юг России; Поволжье и Урал; Сибирь; Западная Сибирь, Дальний Восток[7]. Необходимыми условиями «макрорегионального строительства» выступают межрегиональные связи: трансфера новаций и инноваций, разделения труда, промышленной кооперации, инженерной, инновационной и экономической

---

[6] Общероссийский классификатор экономических регионов. ОК 024-95 (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 27.12.95 № 640) (ред. от 01.02.2002) // Правовая консультационная служба: Закон прост! URL: http://www.zakonprost.ru/content/base/179316/

[7] Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года // Министерство экономического развития Российской Федерации. С. 103–104. URL: http://карьеры-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf

инфраструктуры, технологического развития, инвестиционного сотрудничества, торговли.

В рамках национальной инновационной системы (далее – НИС) возможно создание системы взаимодействия не только между основными группами участников, связывающими этапы инновационного цикла в единую технологическую цепочку, но и межрегиональное взаимодействие с целью объединения ресурсного потенциала. Формирование пространственной НИС осуществляется с учетом имеющихся возможностей региональных экономик (размещения существующей инновационной инфраструктуры, наличия производственных мощностей, интеллектуальных ресурсов и т.п.) и конкурентных преимуществ субъектов Федерации по созданию и выпуску наукоемкой продукции. Интеграционные взаимодействия регионов образуют собственные пространственные структуры, управляемые как вертикально, так и горизонтально. При этом «полюсами» роста выступают города, а максимальная инновационная активность формируется в городских агломерациях [30, с. 53], которые на основе координации и интеграции экономических интересов государства, бизнеса и науки, образуют опорный каркас пространственного развития НИС России. Как показывает международная практика, наиболее эффективно взаимодействие всех субъектов национальной инновационной системы осуществляется по сетевому принципу.

Современный рынок имеет тенденцию к расширению масштабов и диффузии сетевых структур в экономическом пространстве. Инновационная сеть представляет собой такую структуру управления инновационной сферой региона, которая связывает государство и гражданское общество и включает множество разнообразных государственных, частных, общественных организаций, имеющих определенный общий интерес. Экспоненциальный рост мобильной связи и числа пользователей Интернета, вклад информационно-коммуникационных технологий в экономический рост, создание новых инновационных рабочих мест, ускоренное развитие электронной коммерции – все это способствует активному переходу к экономике знаний. Существующие макроэкономические тенденции в сфере тотальной информатизации и цифровизации мировой экономики, изменение отраслевой структуры производства, а также экономические вызовы, выражающиеся в смене технологических укладов, требуют непрерывного пересмотра основных подходов к организации инновационной деятельности.

В сетевой экономике формируется и развивается технологическая среда, усиленная инновационной инфраструктурой, в которой субъекты хозяйствования имеют возможность взаимодействовать между собой по поводу совместной деятельности. Характеризуя этап развития экономики России, Л.А. Воронина и С.В. Ратнер отмечают, что постиндустриальное общество – это «...сетевая экономика, состоящая из сетевых структур, функционирующих на базе сетевой электроники, в которой главный акцент делается на создании и распространении знаний для целей инновационного развития» [31, с. 12].

Сетевая форма взаимодействия субъектов инновационной деятельности (государства, бизнеса и науки) является одной из наиболее распространенных в мировой практике. Появление системы глобальных сетей Интернет является наиболее существенным техногенным изменением в мировой экономике, имеющим далеко идущие последствия и создающим невостребованные резервы для дальнейшего пространственного развития в сфере инноваций.

В России развитие инновационных сетей только набирает обороты, как следствие, их масштабность по сравнению с европейским уровнем значительно ниже, а процесс интеграции в международные сетевые структуры пока недостаточно активный. Есть несколько примеров такой интеграции. В первую очередь выделим г. Новосибирск, который первым из российских городов в 2001 г. стал полноправным членом Всемирной ассоциации технополисов. Еще одним примером является Национальная ассоциация бизнес-ангелов (далее – НАБА), учрежденная в 2009 г. российскими организациями бизнес-ангелов при поддержке Российской ассоциации венчурного инвестирования (далее – РАВИ) и ОАО «РОСНАНО». С 2011 г. НАБА является полным членом Европейской ассоциации бизнес-ангелов (*European Business Angels Network, EBAN*), объединяющей более 150 организации в более 50 странах.

В целом российские инновационные сети, как и многие европейские научно-технологические сетевые структуры, ориентированы на коммерциализацию наукоемких технологий и поддержку инновационного бизнеса, в первую очередь, малого и среднего предпринимательства, а сверх того – на формирование национальной инновационной системы. К таковым относятся:

- Союз инновационно-технологических центров России (далее – Союз ИТЦ России), учрежденный в 2000 г.[8];
- Российская сеть трансфера технологий (*Russian Technology Transfer Network, RTTN*)[9], созданная в 2002 г. и сформированная на базе инновационных центров г. Обнинска (Калужская область), п. Кольцово (Новосибирская обл.), г. Екатеринбурга и г. Томска.

С 2008 г. Союз ИТЦ России является координатором проекта *«Gate2 RUBIN» (Gate to Russian Business Innovation Networks)* по участию российских организаций в Европейской сети поддержки предпринимательства.

В России инновационное сетевое взаимодействие наиболее активно развивается в сфере высшего образования. В соответствии с концепцией «Трех спиралей» Генри Ицковица, оно должно концентрироваться в точке пересечения интересов образовательного учреждения с двумя основными группами влияния: бизнес-средой и государством [32, с. 12]. Инновационная активность распространилась на современные вузы, которые постепенно начали превращаться в предпринимательские университеты. Речь идет о сетевом взаимодействии не только с целью

---

[8] Союз Информационно-технологических центров России: официальный сайт. URL: http://ruitc.ru/

[9] Российская сеть трансфера технологий (Russian Technology Transfer Network, RTTN): официальный сайт. URL: https://rttn.ru/

внедрения в практику инновационных образовательных технологий на основе совместного использования ресурсов, но и о включении высших образовательных организаций в процесс создания новаций.

Технологической платформой ускоренного перехода к инновационной модели развития является цифровая экономика, отражая переход от третьей промышленной революции к четвертой («Индустрии 4.0»). По мнению большинства экспертов, цифровая экономика может быть расценена как промышленная революция, не имеющая аналогов во всем предыдущем опыте, способная фундаментально изменить социально-экономическую среду человечества. Цифровые технологии в большинстве случаев имеют сетевую природу, являясь логическим продолжением развития инновационных сетей. Разнообразие направлений и сфер применения цифровых технологий подтверждает позицию ряда ученых, согласно которой влияние цифровой экономики распространяется далеко за пределы информационных технологий [33], а ее развитие будет происходить не линейными, а экспоненциальными темпами [34, с. 9]. В то же время нельзя не учитывать, что цифровая экономика, хотя и не сводится к информационно-коммуникационным технологиям, но, вне всякого сомнения, основана на их использовании.

В последние годы разворачивается очередная волна трансформации бизнес- и социальных моделей, вызванная появлением цифровых технологий нового поколения, которые в силу масштаба и глубины их влияния получили название «сквозных», – искусственного интеллекта, Интернета вещей, робототехники, технологии беспроводной связи (Wi-Fi) и ряда других. По некоторым оценкам, их внедрение повысит производительность труда в компаниях на 40%. В ближайшем будущем не что иное, как эффективное использование передовых цифровых технологий, будет определять международную конкурентоспособность не только отдельных компаний, но и целых стран, формирующих инфраструктуру и правовую среду для цифровизации. Одну из таких возможностей создает ключевое преимущество системы распределенного реестра, гарантирующее криптографическую систему защиты и необратимость операций, которое, возможно, со временем будет использовано для защиты результатов интеллектуальной деятельности на международном уровне.

* * *

На территориальном уровне происходит масштабирование инновационной деятельности, предполагающее сохранение пропорций потенциала и результатов инновационного производства, что подтверждается расчетными показателями плотности и структуры инновационного пространства макрорегионов и регионов. В то же время возникают новые точки экономического роста, которые в дальнейшем будут сглаживать неравномерность в условиях жизни и хозяйствования, создавая эффект конвергенции в экономике (эффект наверстывания). Главной причиной региональной пространственной неравномерности инновационной деятельности является *резкая дифференциация* социально-эко-

номического положения регионов по показателям совокупного спроса, инвестиционной активности, бюджетной обеспеченности.

Как правило, структурные соотношения макро- и мезоэкономических параметров медленно меняются во времени, поскольку такого рода изменения являются следствием глубоких системных преобразований, затрагивающих реальный и финансовый сектора экономики вплоть до смены экономического курса. Вследствие этого в краткосрочном периоде выравнивание федеральных округов и субъектов Федерации между собой по показателям инновационной деятельности представляется практически невозможным.

Одной из основных нерешенных проблем развития российской инновационной системы является «разрыв» связей между государственными институтами, осуществляющими фундаментальные и прикладные исследования, и частными компаниями, воплощающими новации в производство. Как показывает международная практика, наиболее эффективно взаимодействие всех субъектов национальной инновационной системы осуществляется по сетевому принципу. Применение виртуальных сетей в целях интеграции усилий государства, научного сообщества и предпринимательских структур формирует предпосылки для создания новых прорывных технологий и расширения агентов сети, увеличения продуктивности исследований и разработок, эффективной коммерциализации научных исследований.

Список литературы

1. *Стецко Н.И.* Неравномерность экономического развития регионов в теориях пространственной организации экономических систем // Фундаментальные исследования. 2017. № 6. С. 185–189. URL: http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=41571

2. *Паринов С.И., Яковлева Т.И.* Экономика 21 в. на базе Интернет-технологий. URL: http://rvles.ieie.nsc.ru/parinov/economy21

3. Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез: монография / В.А. Авксентьев и др.; отв. ред. В.М. Котляков. М.: Медиа-Пресс, 2013. 662 с.

4. *Давыденко В.А.* Проблемы пространственного развития России: поиск пути или путь поиска? Рецензия на книгу: Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез: коллективная монография. М.: Медиа-Пресс, 2013 // Вестник Тюменского Государственного университета. 2014. № 8. Социология. С 173–181.

5. *Минакир П.А., Демьяненко А.Н.* Пространственная экономика: эволюция подходов и методология // Пространственная экономика. 2010. № 2. С. 6–32. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/prostranstvennaya-ekonomika-evolyutsiya-podhodov-i-metodologiya-1/viewer.

6. *Каримов А.Г., Чувашаева Э.Р.* К уточнению сущности и содержания категории «экономическое пространство» // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2014. № 10 (2). С. 62–67. URL: https://applied-research.ru/ru/article/view?id=5998

7. *Суворова А.В.* Пространственное развитие: содержание и особенности // Journal of New Economy. 2019. № 3 (Т. 20). С. 51–64.

8. *Гранберг А.Г.* Пространственная экономика в системе наук // Новая экономическая ассоциация. URL: http://www.econorus.org/consp/files/gran.doc

9. *Краснопольский Б. Х.* Пространственные науки и их роль в изучении экономики пространственных образований // Пространственная экономика. 2010. № 1. С. 146–154.

10. Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / под ред. акад. А.Г. Гранберга. М.: Наука, 2004. 720 с.

11. *Чекмарев В.В.* Концептуальное многообразие новой политической экономии // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2018. № 2. С. 28–34.

12. *Иванов С.А., Ложко В.В.* О пространственном подходе в теории региональной экономики // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. 2015. Т. 9. № 1. С. 18–25.

13. *Гагарина Г.Ю.* Развитие методологии управления пространственной интеграцией экономики регионов России: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05. М., 2013. 328 с.

14. *Потемкин В.К., Симанов А.Л.* Пространство в структуре мира. Новосибирск: Наука, 1990. 190 с.

15. *Астапенко М. С.* Теории и концепции пространственной экономики: сущностные аспекты и эволюция подходов // Вестник Евразийской науки. 2018. № 1. URL: https://esj.today/PDF/50ECVN118.pdf

16. *Ткаченко А.А.* Территориальная общность в региональном развитии и управлении. Тверь: Тверской государственный университет, 1995. 155 с.

17. *Бакланов П.Я.* Пространственное развитие региона: основные принципы и подходы к анализу и оценкам // Вестник АРГО. 2017. № 6. С. 4–11.

18. *Галданова Е.В.* Формирование и использование пространственного потенциала развития сельского хозяйства региона: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Улан-Удэ, 2005. 175 с.

19. Пространственное развитие. URL: http://vasilievaa.narod.ru/mu/csipfo/kpr/frames/guide/spatdevelopment.htm

20. *Головков А.Н.* Пространственное развитие как экономическая категория // Управление экономическими системами. Электронный научный журнал. 2011. № 2 (26). URL: http://uecs.ru/marketing/item/325-2011-03-25-11-33-26

21. Региональная статистика. Раздел «Наука и инновации». Методологические пояснения // Федеральная служба государственной статистики: сайт. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b19_14p/Main.htm

22. *Данилова И.В., Килина И.П.* Инновационное пространство: теоретические и методические аспекты // Управление экономическими системами. Электронный научный журнал. 2019. № 7 (125). URL: http://uecs.ru/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=5603э

23. Регионы России. Социально-экономические показатели. Основные социально-экономические показатели в 2018 г. // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b19_14p/Main.htm

24. Регионы России. Социально-экономические показатели. Наука и инновации // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b19_14p/Main.htm

25. Индекс научно-технологического развития субъектов РФ – итоги 2018 года // РИАРЕЙТИНГ. URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/regions_R&D_19.pdf

26. Регионы России. Социально-экономические показатели. Наука и инновации. Численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b19_14p/Main.htm

27. Регионы России. Социально-экономические показатели. Наука и инновации. Численность исследователей с учеными степенями // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b19_14p/Main.htm

28. Регионы России. Социально-экономические показатели. Наука и инновации. Разработанные передовые производственные технологии. Используемые передовые производственные технологии // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b19_14p/Main.htm

29. Регионы России. Социально-экономические показатели. Наука и инновации. Объем инновационных товаров, работ, услуг // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b19_14p/Main.htm

30. *Никитская Е.Ф.* Роль агломераций в развитии регионального сегмента национальной инновационной системы России // Федерализм. 2018. № 2. С. 46–63.

31. *Воронина Л.А., С.В. Ратнер* Научно-инновационные сети в России: опыт, проблемы, перспективы. М.: ИНФРА-М, 2010. 254 с.

32. *Еленева Ю.Я., Еленев К.С.* Сетевое взаимодействие как фактор инновационного развития вузов // Научное обозрение. Экономические науки. 2014. № 1. URL: https://science-economy.ru/ru/article/view?id=124

33. *Кунцман А.А.* Трансформация внутренней и внешней среды бизнеса в условиях цифровой экономики // Управление экономическими системами. Электронный научный журнал. 2016. № 11 (93). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/transformatsiya-vnutrenney-i-vneshney-sredy-biznesa-v-usloviyah-tsifrovoy-ekonomiki

34. *Шваб. К.* Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2016. 138 с.

SPATIAL IRREGULARITY IN INNOVATIVE DEVELOPMENT OF MACRO-REGIONS AND REGIONS OF RUSSIA

Innovation activity embodies the integrative and associative features of the economic space, since its implementation involves the interaction of innovators, innovators and the state, embedded in the innovation cycle. The article examines the theoretical and methodological aspects of the spatial development of the innovation sphere of the Russian economy in the macro-regional and regional context. The attention is focused on the distinctive features of the spatial approach to economic research. To substantiate the structural and dynamic trends in the innovation space of the federal districts, the traditional properties characteristic of the economic space are used: density, structure, concentration, convergence and cohesion. Analytical calculations confirmed a high degree of differentiation in the development of macroregions and regions for all key indicators of innovation. The main conclusion is that the trends of spatial unevenness of the innovative development of territories that have developed over the past decade are stable, due to the state scientific and technical policy and budgetary opportunities. Taking into account international experience, one of the most effective ways to bridge the gaps in the interaction of the main participants in the innovation process and to level the spatial heterogeneity of regions is the development of national innovation networks.

Keywords: innovation networks, innovation space, innovation, macroregions, region, spatial development, spatial economy, subjects of the Federation.

JEL: H19, B31, O10, O38, R58

Дата поступления – 09.11.2020 г.

НИКИТСКАЯ Елена Федоровна

доктор экономических наук, профессор кафедры Национальной и региональной экономики;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: elena-nikitskaya@yandex.ru

NIKITSKAYA Elena F.

Dr. Sc. (Econ.), Professor of Department of National and Regional Economy;
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Plekhanov Russian University of Economics» / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.
e-mail: elena-nikitskaya@yandex.ru

Для цитирования

Никитская Е.Ф. Пространственная неравномерность инновационного развития макрорегиогов и регионов России // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 68–89.

DOI: http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-90-106

Валентина МУЗЫЧУК

КУЛЬТУРНЫЙ МАНДАТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: БЕГ НА МЕСТЕ...

В настоящее время органы местного самоуправления не в состоянии реализовывать свой культурный мандат ни с точки зрения своего функционала, ни в контексте необходимых для этого объемов финансирования, ни с позиций масштаба и важности задач, связанных с развитием культуры. В статье рассматривается проблема дееспособности органов местного самоуправления в решении культурной повестки по содержанию сети муниципальных учреждений культуры и обеспечению доступности культурных благ для широких слоев населения. Действия государства на протяжении последних трех десятилетий свидетельствуют о реализации в России крайне недружественных по отношению к сфере культуры управленческих решений. Во-первых, речь идет о реформе бюджетного сектора, ознаменовавшейся оптимизацией, унификацией и коммерциализацией учреждений культуры и сокращением численности занятых. Во-вторых, в рамках реформы местного самоуправления вся полнота ответственности за функционирование так называемого низового звена культуры – общедоступных библиотек, культурно-досуговых учреждений, местных краеведческих музеев и детских школ искусств – была переложена на муниципальный уровень без доведения необходимого объема бюджетного финансирования. Ситуацию усугубляют накопившиеся социально-экономические проблемы муниципальных образований, которые рикошетом бьют по сфере культуры. Выход из замкнутого круга видится в пересмотре с последующим четким определением зоны ответственности органов местного самоуправления в области культуры и гарантированном финансировании в полном объеме закрепленных полномочий.

Ключевые слова: вопросы местного значения, культурные блага, культурная политика, местное самоуправление, оптимизация учреждений культуры, регион, сфера культуры, финансирование культуры.

JEL: Z1, Z11, R51

Одним из краеугольных и по-прежнему нерешенных вопросов государственной культурной политики современной России является распределение предметов ведения и полномочий в сфере культуры по уровням власти и недостаточность бюджетной обеспеченности переданных на муниципальный уровень полномочий, а также дефицит бюджетных

средств, направленных на решение вопросов местного ведения в области культуры. Ведь *85%* от всех государственных (муниципальных) учреждений культуры *находятся в ведении органов местного самоуправления*. В первую очередь речь идет о так называемом низовом звене культуры: 37 тыс. общедоступных библиотеках, 42 тыс. клубах, 4,8 тыс. детских школ искусств (далее – ДШИ), входящих в систему Министерства культуры Российской Федерации (2019)[1]. В собственности муниципальных образований также находятся краеведческие музеи, памятники, объекты культурно-исторической недвижимости, тесно связанные с развитием краеведческого движения и вносящие свой вклад в сохранение культурных традиций местных сообществ и изучение локального культурного пространства.

В рамках нормативного подхода трудно не согласиться с тем, что «местное самоуправление – самая близкая народу ветвь власти. Участвуя в его функционировании, люди учатся демократии, законопослушанию, гражданственности, умению уважать интересы других, искать адекватные формы решения возникающих проблем» [1, с. 55]. Но реальное состояние дел с местным самоуправлением в России вызывает серьезные опасения. Накопившиеся социально-экономические проблемы рикошетом бьют по сфере культуры и *снижают качество и доступность культурных благ* для широких слоев населения.

История ничему не учит?

Как справедливо отмечают специалисты, «местное самоуправление получило в середине 1990-х гг. декларируемую законом политическую автономию (согласно конституции 1993 г. и первому постсоветскому закону об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г.), но не было наделено ресурсами, чтобы стать общественно значимым институтом» [2, с. 36]. Спустя почти три десятилетия с момента рыночных преобразований в нашей стране можно констатировать, что *до сих пор так и не создана благоприятная институциональная среда для развития местного самоуправления.* Более того, в последнее время усиливаются процессы централизации, что для такой страны как Россия с ее бескрайними просторами, многообразием народов с широкой палитрой культурных особенностей и разной конфессиональной принадлежностью чревато дисфункциями управления и возникновением разного рода управленческих провалов во властной вертикали. Отечественная история знает тому массу примеров.

Не вдаваясь глубоко в историю, следует упомянуть об успешных традициях местного самоуправления в России. Земская реформа 1864 г. стала отправной точкой институциализации местного самоуправления в нашей стране, хотя зачатки самоуправления уходят своими корнями к новгородскому и псковскому вечевому строю. Кроме того, русская де-

---

[1] Очень незначительная часть государственных (муниципальных) музеев, театров, библиотек, детских школ искусств относится к компетенции других министерств и ведомств (Министерства просвещения, Министерства науки и высшего образования, Министерства обороны и др.).

ревня с ее «миром» решавшимися местными вопросами и избиравшимися уполномоченными на волостной сход несла в себе элементы *подлинно народного самоуправления*. Создаваемые земства, наряду с городским самоуправлением (Земское положение /1864 г./, Городовое положение /1870 г./), наделялись широким спектром полномочий от создания земских больниц и общедоступных школ, домов призрения и детских приютов до дорожного строительства, благоустройства, формирования пожарной службы и системы почтового отправления, создания артелей кустарей, организации съездов врачей, привлечения агрономов и ветеринаров, введения системы страхования, а также многих других вопросов местного самоуправления.

Особого внимания заслуживает культурно-просветительская работа земства, которая к началу XX в. приобрела серьезные масштабы. Культурная повестка земства включала в себя «библиотечное дело, кружки самообразования, создание народных театров, хоров, оркестров, музеев, проведение экскурсий, книжную торговлю. Одной из наиболее развитых форм культурно-просветительной работы в дореволюционной России стали земские библиотеки и читальни» [3, с. 208]. Во многом это было обусловлено тем, что в деятельности земства с течением времени заметно активизировалась служащая интеллигенция. К концу царствования Александра II земское самоуправление существовало в 33 губерниях европейской части России.

Однако в 1880–1890 гг. Александром III были проведены контрреформы (введение института земских участковых начальников /1889 г./, Земское положение /1890 г./, Городовое положение /1892 г./), в ходе которых усилился административный контроль над земским и городским самоуправлением с целью ослабить их самостоятельность. Чуть позже Николай II в своем обращении к земству и дворянству 17 января 1895 г. назвал предложения о привлечении представителей земства к управлению страной «бессмысленными мечтаниями»[2]. Через 10 лет, 6 июня 1905 г., в Петергофе он встретился с делегацией земского съезда, чтобы наверстать упущенное. Однако маховик революционных событий уже был запущен[3] [6].

Известные *аналогии можно увидеть и в настоящее время* в части замены выборной системы местного самоуправления моделью назначаемого сити-менеджера, усиления бюрократического произвола и пр. Специалисты обращают внимание на риски, связанные с тем,

---

[2] В ответ в открытом письме земства, «ходившем по рукам», говорилось: «17 января говорила Вашими устами вовсе не та идеальная самодержавная власть, носителем которой Вы себя считаете, а ревниво оберегающая свое могущество бюрократия. Этой бюрократии, начиная с кабинета министров и кончая последним урядником, ненавистно расширение общественной самодеятельности, даже на почве существующего самодержавного порядка. Она держит самодержавного монарха вне свободного общения с представителями народа, и самодержцы оказываются лишенными всякой возможности видеть их иначе, как ряжеными с иконами, поздравлениями и подношениями» [4].

[3] Из письма русских крестьян Николаю II: «Управление государством попало в жадные руки. Твои министры грабят страну... Нигде в твоем царстве нет правосудия... Царь, мы не верим больше твоим чиновникам. Мы хотим отнять из их рук управление государством и отдать в руки наших выборных людей. Мы знаем, кого выбирать, за своими людьми мы будем сами следить и спрашивать у них отчета» [5, с. 4].

что «целью правящих групп могут быть не рост и развитие города, а реализация групповых интересов в сфере бизнеса, эксплуатация городских ресурсов. Причиной этой ситуации является *слабая обратная связь между властью и обществом*, несоответствие между формальной организацией местного самоуправления самими гражданами и реалиями складывания обособленных властных элит, включенных, как правило, в вертикаль» [7, с. 84–85].

В контексте реализации культурной политики особую актуальность приобретает оценка роли и возможностей местного самоуправления ответить на вызовы, связанные с падением культурного уровня населения, депрессивными настроениями в обществе и ухудшением нравственного климата в стране.

Последствия рыночных преобразований в сфере культуры

Бюджетная реформа в проекции на сферу культуры ознаменовалась изменением подходов к финансированию государственных (муниципальных) учреждений: от содержания сети (по факту своего существования) к оказанию услуг (для удовлетворения потребителей). Одновременно с введением новых организационно-правовых форм учреждений (автономных, бюджетных, казенных) и переходом к финансовому обеспечению выполнения государственного (муниципального) задания[4] была проведена оптимизация сети учреждений культуры. В результате *резко сократилось* количество общедоступных библиотек, культурно-досуговых учреждений и детских школ искусств.

В целом же за почти 30 лет рыночных преобразований в России сократилось количество общедоступных библиотек на 13,5 тыс. ед. (при относительно небольшом снижении числа пользователей), клубов и домов культуры – на 30,7 тыс. ед. (более чем в 1,5 раза), детских школ искусств – на 1 768 ед. (на фоне почти полуторакратного роста числа учащихся) при незначительном сокращении численности населения (*см. табл. 1*).

С 2012 г. оптимизация учреждений культуры проходила параллельно с сокращением численности занятых. Финансово-экономические ведомства декларировали, что в культуре – неэффективный госсектор и низкая производительность труда. По методологии Минфина России, производительность труда в культуре рассчитывается как соотношение количества потребителей услуг к численности занятых в этой сфере. Поэтому повышать производительность труда стали за счет сокращения работников культуры.

С 2012 г. численность занятых в сфере культуры сократилась на 17% (с 848,2 тыс. до 703,3 тыс. чел. в 2019 г.). Из 703,3 тыс. чел. только 8,8% занятых работают в федеральных учреждениях культуры (61,9 тыс. чел.).

---

[4] Первоначально государственное (муниципальное) задание предназначалось только для автономных и бюджетных учреждений, а казенные учреждения финансировались по-прежнему по смете. Однако в настоящее время государственное (муниципальное) задание может получать и казенное учреждение по решению главного распорядителя бюджетных средств.

Причем основная волна сокращений пришлась на региональный и муниципальный уровень. Численность работников федеральных учреждений культуры сократилась на 10% за рассматриваемый период, а региональных и муниципальных учреждений – на 18%. Доля работников культуры в общей численности занятых в экономике составила в 2019 г. 0,98% (в 2012 г. – 1,19%).

Таблица 1

Сеть и посещаемость учреждений культуры в системе Министерства культуры Российской Федерации в разрезе отдельных видов культурной деятельности с 1990 по 2019 гг.

	1990*	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Численность населения, млн чел.	148,0	148,4	146,9	143,8	142,8	146,3	146,8
Библиотеки, тыс. ед.	50,2	50,1	48,8	48,1	45,2	38,7	36,7
Число зарегистрированных пользователей библиотек, млн чел.	53,7	54,2	56,5	56,1	54,9	52,0	50,2
Охват населения библиотечным обслуживанием, %	36,3	36,5	38,5	39,0	38,4	35,5	34,2
Учреждения культурно-досугового типа, тыс. ед.	72,6	59,9	54,8	51,4	46,6	39,8	41,9
Количество посещений учреждений культурно-досугового типа, млн	н/д	198,2	127,7	129,5	124,5	111,8	101,4
Число участников клубных формирований, млн чел.	4,7	4,6	5,2	5,5	5,7	6,0	6,3
Детские школы искусств, ед.	6591	5891	5823	5555	5370	5108	4823
Число учащихся детских школ искусств, тыс. чел.	1 121,5	1 236,2	1 284,5	1 280,9	1 432,9	1 533,3	1 671,0
Охват детей ДШИ, %	н/д	н/д	н/д	8,7	12,0	11,8	7,4**

Источник: составлено автором по данным ГИВЦ Министерства культуры России за соответствующие годы.
* *Примечание.* Данные по РСФСР.
** *Примечание.* С 2019 г. учитывается детское население 5–18 лет; до 2019 г. – 7–15 лет.

Судить о производительности труда через соотношение потребителей услуг к работникам культуры глубоко ошибочно. Это связано с тем, что в сфере культуры (как, впрочем, и во всем гуманитарном секторе) особенно остро проявляется «болезнь цен» Баумоля, приводящая к опережению расходов учреждений над собственными заработанными доходами. В основе этого недуга лежит *отставание производительности* (не путать с низкой производительностью) из-за невозможности использования новых технологий, увеличения капиталовложений, по-

вышения квалификации рабочей силы, эффекта экономии на масштабе, которые приводят к росту производительности труда, высвобождению рабочей силы в отраслях экономики, связанных с промышленным производством. В сфере культуры нет альтернативы живому труду, а автоматизация производственного процесса не только нецелесообразна, но и противоестественна. Об этом свидетельствует классический пример У. Баумоля со струнным квартетом, приводимый им в различных вариациях в своих многочисленных публикациях: если в 1780 г. четырем участникам квартета требовалось 40 минут для исполнения произведения Моцарта, то и в настоящее время потребуются те же сорок минут труда [8, с. 22–33].

В связи с *объективной невозможностью использования технологических инноваций в некоммерческом секторе сферы культуры* производительность труда в нем существенно отстает от темпов роста производительности труда в экономике. А оплата труда в сфере культуры вынуждена расти под воздействием роста общего уровня цен в экономике[5]. В результате расходы учреждений культуры растут быстрее, чем собственные заработанные доходы (издержки производства растут быстрее, чем цены на конечный продукт). Поэтому единственная возможность для увеличения производительности труда в сфере культуры заключается в повышении численности занятых. Чем больше работников будет вовлечено в культурную деятельность, *тем выше будет производительность труда* в сфере культуры.

Как уже было сказано выше, в рамках бюджетной реформы состоялся переход от финансирования по смете к финансовому обеспечению государственного задания. Причем последнее декларировалось как «основной инструмент управления результатами деятельности государственных учреждений»[6]. Минфин отчитался, что упорядочены однотипные государственные услуги и работы, на основе которых сформированы общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных (муниципальных) услуг, а также создана система нормативного финансирования, основанная на нормировании в расчете на единицу услуги, работы, а не на одно учреждение[7]. Однако *эта система не работает в сфере культуры...*

В сфере культуры практически нет деятельности, которая бы представляла собой ряд однотипных повторяющихся работ. Практика показывает, что государственное (муниципальное) задание для учреждений культуры является формальным отражением объема и качества оказываемых услуг, т.к. его параметры рассчитываются методом обратного

---

[5] У. Баумоль доходчиво объясняет это на таком примере: «Издержки на удаление мусора растут не потому, что сборщики мусора работают менее эффективно, а потому, что труд в автомобильном производстве становится более эффективным, тем самым повышая потенциальную ценность сборщиков мусора с точки зрения их возможной работы на автомобильном конвейере. Заработная плата сборщиков должна повышаться, чтобы люди по-прежнему соглашались заниматься уборкой мусора» [9, с. 277].

[6] Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р.

[7] Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р.

счета. Сначала рассчитывается по сметному принципу объем субсидии с учетом финансовых возможностей главного распорядителя бюджетных средств, а потом нормативные затраты на оказание услуг подгоняются с помощью разного рода коэффициентов под каждое конкретное учреждение.

В рамках административной реформы и реформы местного самоуправления вся полнота ответственности за развитие культуры в стране была возложена на субъекты Федерации и муниципальные образования. В результате преобразований федеральный орган исполнительной власти в лице *Министерства культуры РФ оказался в стороне от формирования единой государственной культурной политики.* Оно отвечает преимущественно за обеспечение деятельности федеральных учреждений, доля которых в общем количестве государственных (муниципальных) учреждений культуры не превышает 5%. Поэтому культурная жизнь в регионах и на местах оказалась на периферии федеральной повестки. В такой ситуации особенно острой является потребность в государственной культурной политике, направленной на сглаживание региональных диспропорций в доступности и качестве культурных благ для широких слоев населения.

С 2018 г. началась новая волна оптимизации, связанная с реализацией Программы оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации. Минфин подготовил специальные методические рекомендации от 26 февраля 2018 г., в которых регионам России предлагаются возможные пути сокращения бюджетных средств и численности занятых в бюджетном секторе. Напрямую это касается и сети муниципальных учреждений культуры. Несмотря на рекомендательный характер предлагаемых мероприятий, сама Программа оптимизации расходов бюджета субъекта Федерации должна быть разработана в обязательном порядке, т.к. без нее регионы не смогут претендовать на дополнительную финансовую поддержку из средств федерального бюджета. Среди перечня оптимизационных мероприятий следует выделить: укрупнение или присоединение «мелких» учреждений, а также организаций, загруженных менее чем на 50%, к более крупным; размещение разнопрофильных учреждений под «одной крышей»; уменьшение численности обслуживающего персонала и передачу несвойственных функций бюджетных учреждений на аутсорсинг; создание централизованных бухгалтерий и пр. [10, с. 34–49].

Как результат, например, в городе Ковров Владимирской области, весной 2020 г. одномоментно уволили 7 руководителей учреждений культуры, заслуженных людей с многолетним опытом работы (музыкальной школы, школы искусств, детской художественной школы, домов культуры). Увольнение *проводилось в целях создания объединенной структуры управления городскими учреждениями культуры*, подчиненной администрации г. Ковров [11]. Другой пример: в г. Чебоксары Чувашской Республики из-за дефицита бюджетных средств план оптимизации на 2020 г. предполагал сокращение библиотек, клубов, детских школ искусств с последующей продажей высвободившегося имущества [12].

Специалисты обращают внимание на то, что поселенческая модель местного самоуправления с прямыми выборами глав районов постепенно стала замещаться моделью сити-менеджера, выбираемого конкурсной комиссией, подконтрольной региональным властям, и действующего в интересах глав регионов. В результате «эта модель в России снижает и без того слабый уровень общественного контроля над муниципалитетами и, напротив, расширяет возможности для внедрения неформальных и имплицитных контрактов, которые могут предполагать, например, урезание финансирования социально значимых статей» [1, с. 47].

Сфера культуры через призму местного самоуправления

По данным Минфина России, на 1 января 2020 г. в России насчитывалось 20 846 муниципальных образований. Из них: львиная доля – 80,7% – сельских поселений (16 821 ед.); 8,0% – муниципальных районов (1 673 ед.); 6,7% – городских поселений (1 398 ед.); 3,2% – городские округа, включая муниципальные округа (665 ед.); 1,3% – внутригородские муниципальные образования (267 ед.); оставшиеся 0,1% – внутригородские районы и городские округа с внутригородским делением – 19 и 3 ед. соответственно [13, с. 3]

Распределение численности населения России по типам муниципальных образований по состоянию на 1 января 2020 г. выглядит следующим образом: 79,2 млн чел. – в городских округах; 48,6 млн чел. – в муниципальных районах; 17,6 млн чел. – в городских поселениях; 30,9 млн чел. – в сельских поселениях [14, табл. 8, 10, 12, 14][8]. Таким образом, культурная повестка в деятельности органов местного самоуправления затрагивает интересы и конституционные права граждан в области культуры существенной части населения России.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 20 июля 2020 г.), перечень вопросов местного значения в области культуры зависит от типа муниципальных образований (ст. 14-16). Максимальный объем вопросов местного значения и прав органов местного самоуправления в области культуры закреплен за муниципальными районами, муниципальными и городскими округами, а также городскими поселениями (*см. табл. 2*).

Также имеет отношение к сфере культуры право органов местного самоуправления муниципального района и городского округа (муниципального округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района) на создание условий для организации проведения независимой оценки качества условий оказания услуг, применение результатов независимой оценки качества условий оказания услуги при оценке деятельности руководителей подведомственных организаций и осуществление контроля за принятием мер по устранению недостатков, выявленных по результатам оценки (п. 13 ст. 15.1; п. 13 ст. 16.1).

[8] Данные не суммируются, т.к. разные типы муниципальных образований входят в состав друг друга.

Таблица 2

Вопросы местного значения и права органов местного самоуправления в сфере культуры в разрезе типов муниципальных образований

Тип муниципального образования	**Вопросы местного значения в сфере культуры**
1	2
Городское поселение (ст. 14, ч. 1)	• Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения (п. 11); • создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры (п. 12); • сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения (п. 13); • создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении (п. 13.1); • формирование архивных фондов поселения (п. 17)
Сельское поселение (ст. 14, ч. 3)	• Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры; • формирование архивных фондов поселения
Согласно ст. 14.1 органы местного самоуправления городского, сельского поселения имеют право на: • создание музеев поселения (п. 1); • создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения (п. 6); • оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения (п. 7)	
Муниципальный район (ст. 15)	• Формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений (п. 16); • организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов (п. 19); • создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры (п. 19.1); • создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района (п. 19.2); • сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального района, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального района (п. 19.3)
Согласно ст. 15.1 органы местного самоуправления муниципального района имеют право на: • создание музеев муниципального района (п. 1); • создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории муниципального района (п. 4); • оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального района (п. 5)	

Окончание табл. 2

1	2
Муниципальный, городской округ (ст. 16)	• Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального, городского округа (п. 16); • создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры (п. 17); • создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в муниципальном, городском округе (п. 17.1); • сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального, городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального, городского округа (п. 18); • формирование и содержание муниципального архива (п. 22)
Согласно ч. 1 ст. 16.1 органы местного самоуправления муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением имеют право на: • создание музеев муниципального округа, городского округа (п. 1); • создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территориях муниципального округа, городского округа (п. 6); • оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территориях муниципального округа, городского округа (п. 7)	
Внутригородской район (ст. 16.2)	• Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей внутригородского района услугами организаций культуры (п. 6)
Согласно ч. 1.1 ст. 16.1 органы местного самоуправления внутригородского района имеют право на: • создание музеев внутригородского района (п. 1)	

Источник: составлено автором.

Указанные выше вопросы местного значения в области культуры также продублированы в законе Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (ред. от 1 апреля 2020 г.) (ст. 40). Но специалисты справедливо обращают внимание на то, что в отраслевых законах вопросы местного значения и права органов местного самоуправления *автоматически приравниваются к полномочиям органов местного самоуправления* [15, с. 41].

Так, ст. 40 вышеупомянутого закона «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» называется «Полномочия органов местного самоуправления в области культуры». Однако вопросы местного значения, права органов местного самоуправления и собственно полномочия органов местного самоуправления (как переданные, так и не переданные) – *не одно и то же.* Несмотря на отсутствие четких формулировок, позволяющих разобраться в сущности данных категорий, несомненно одно: полномочия гарантированно покрываются целевыми субвенциями, *финансирование вопросов местного значения ничем не га-*

рантируется, в то время как *права органов местного самоуправления носят исключительно факультативный характер.*

В связи с отождествлением вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления надо отметить, что в Основах законодательства о культуре (ст. 40) отсутствуют полномочия по формированию и содержанию муниципальных архивов, хотя архивное дело относится к культурной деятельности (ст. 4), а также полномочия в области музейного дела, хотя создание органами местного самоуправления муниципальных музеев относится к так называемым факультативным полномочиям [15, с. 41–43]. Независимая оценка качества условий оказания услуг муниципальными учреждениями культуры в Основах законодательства о культуре *также выпала из зоны ответственности органов местного самоуправления.*

Как правило, вышеупомянутый Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет минимальный объем обязательств органов местного самоуправления в зависимости от конкретного типа муниципальных образований.

С одной стороны, законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами муниципальных районов и сельских поселений последним могут делегироваться дополнительные полномочия, предусмотренные ч. 1 ст. 14 указанного закона № 131-ФЗ. С другой стороны, низовое звено в структуре муниципальных образований не в состоянии обеспечить решение вопросов местного ведения в полном объеме, в т.ч. в сфере культуры, из-за недостатка финансовых средств. Поэтому широко распространена практика передачи полномочий на уровень муниципальных районов на основе специального соглашения.

Здесь следует напомнить о ситуации с финансированием здравоохранения за счет средств местных бюджетов, когда вследствие нехватки финансовых ресурсов было принято решение передать эти полномочия на региональный уровень [1, с. 43–44]. В итоге крупной статьей расходов местных бюджетов стало образование, а расходы на ЖКХ шаг за шагом перекладываются на плечи населения. По мнению специалистов, «в российской системе государственно-муниципальных отношений с самого начала возник зазор между объемом муниципальных агентских контрактов и передачей местной власти ресурсов для их реализации... В результате в самые последние годы произошел очень важный сдвиг в отношениях между государством и местным самоуправлением. Впервые был *поставлен вопрос не о передаче местному самоуправлению новых источников пополнения бюджета, а о сокращении муниципальных полномочий* из-за невозможности их исполнения» [1, с. 39].

В последнее время панацеей для решения проблем культуры на местах считается *передача сферы культуры на региональный уровень* вследствие отсутствия финансовых возможностей у органов местного самоуправления. Например, в отдельных субъектах Федерации было принято решение передать ДШИ с муниципального на региональный уровень для улучшения ситуации с их финансовым обеспечением. Но,

условно, из Твери не видны проблемы Ржевской музыкальной школы или Торжокской школы искусств. И при необходимости оптимизации, в соответствии с требованиями финансово-экономических ведомств, в первую очередь сокращения сети начнут с самого уязвимого звена. Это, собственно, уже давно происходит в различных регионах России. А когда решение принимается из регионального центра, расположенного зачастую за 200–300 км от местного очага культуры, то оптимизационные мероприятия проводить легче. Для низового звена культуры *очень важно по-прежнему оставаться в ведении местных органов власти*, но при условии гарантированного финансирования вопросов местного значения, связанных с развитием культуры.

Структура расходов местных бюджетов состоит из трех частей:

- расходы на решение вопросов местного значения;
- расходы на осуществление государственных полномочий (переданных или непереданных);
- расходы на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (так называемые права органов местного самоуправления).

По данным Минфина России, расходы на решение вопросов местного значения составили в 2019 г. 66,5% от совокупных расходов муниципальных образований (в расходах городских поселений – 99,3%, сельских поселений – 98,3%); расходы на осуществление государственных полномочий (переданных или непереданных) – 33,3% от всех расходов [13, с. 34–35]. Таким образом, расходы, связанные с правами органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, составили 0,2%.

В результате, инициативы по созданию музеев, а также поддержке прав местных национально-культурных автономий и национально-культурного развития народов Российской Федерации в целом находятся в сфере ответственности органов местного самоуправления, в массе своей не обеспеченной бюджетными средствами.

Из 4 733,6 млрд руб. совокупных расходов муниципальных образований в 2019 г. расходы по статье «Культура, кинематография, СМИ[9]» составили 5,9% расходов местных бюджетов, или 279,6 млрд руб. (*см. табл. 3*). Если учесть, что совокупные расходы на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета Российской Федерации составили в 2019 г. 587,9 млрд руб. (с учетом межбюджетных трансфертов – 602,7 млрд руб.), то существенная часть этих средств расходуется на местах для обеспечения доступности культурных благ.

Как показано в *таблице 3*, доля расходов на культуру, кинематографию и СМИ в бюджетах сельских и городских поселений достаточно высока: 18,2% и 11,6% соответственно. В абсолютном выражении «культурные» статьи бюджетов городских округов и муниципальных районов аккумулируют немалые средства: 113,0 млрд руб. и 106 млрд руб. соответственно.

---

[9] К сожалению, не представляется возможным выделить расходы на культуру и кинематографию в чистом виде, без расходов на СМИ.

Таблица 3

Отдельные статьи расходов в местных бюджетах в 2019 г. (млрд руб.)

Виды расходов	**Городские округа, вкл. городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы и внутригородские муниципальные образования городов фед. значения**		**Муниципальные районы**		**Городские поселения**		**Сельские поселения**		**Всего**
	Сумма	*Удельный вес расходов в общем объеме, %*	*Сумма*	*Удельный вес расходов в общем объеме, %*	*Сумма*	*Удельный вес расходов в общем объеме, %*	*Сумма*	*Удельный вес расходов в общем объеме, %*	
Управление	196,0	7,52%	133,7	7,72%	21,9	13,23%	65,3	28,64%	416,9
Образование	1279,9	49,07%	1004,4	58,0%	1,0	0,60%	1,5	0,66%	2 286,8
Культура, кинематография, СМИ	113,0	4,33%	105,9	6,11%	19,3	11,65%	41,4	18,16%	279,6
Расходы – всего	2 607,7	100%	1 731,9	100%	165,6	100%	228,0	100%	4 733,6

Источник: [13, с. 38].

При анализе структуры расходов местных бюджетов обращает на себя внимание доля расходов на управление, которая в 2019 г. составила 8,8% [13, с. 37]. Другими словами, содержание местной бюрократии обходится почти в 1,5 раза дороже, чем расходы на функционирование сети муниципальных учреждений культуры и работу местных СМИ[10]. Причем в бюджетах сельских поселений эти расходы достигают 30%. Трудно не согласиться с экспертами, что «с экономической точки зрения странной выглядит ситуация, когда органы местного самоуправления собирают налоги для того, чтобы платить самим себе зарплаты, и вряд ли у населения есть смысл содержать такие органы власти» [16, с. 85].

Следует отметить, что в Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (утв. Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607[11]) в 2018 г. был добавлен еще один пункт (перечень дополнен п. 14 с 1 января 2019 г. Указом Президента Российской Федерации от 09 мая 2018 г. № 212[12]), связанный с результатами независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными организациями, в т.ч. в сфере культуры, оказывающими услуги за счет бюджетных ассигнований бюджетов муниципальных образований. Это слабая попытка увязать эффективность органов местного самоуправления с состоянием культуры, в т.ч. ее инфраструктуры. Хотя масштабные сокращения сети учреждений культуры проводились не вопреки, а *с согласия и по прямому указанию органов местного самоуправления.* Во многом это обусловлено тем, что «местное самоуправление не выполняет имманентные ему функции агента локального сообщества и вместо этого стало агентом государственной власти, как федеральной, так и региональной [1, с. 35].

В свете обновленной редакции ст. 132 Конституции Российской Федерации «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят *в единую систему публичной власти* [выделено автором. – *В.М.*] в Российской Федерации» (п. 3). Хотя сами изменения больше свидетельствуют об институциональном встраивании местного самоуправления в вертикаль власти теперь уже не только де-факто, но и де-юре. И если раньше ситуация описывалась в терминах тенденции к огосударствлению местного самоуправления, созданию и укреплению властной вертикали [7, с. 88–89], то обновленный вариант Конституции (2020 г.) расставил все точки над *i*.

* * *

Опыт развитых стран свидетельствует о том, что существенная доля финансирования культурного сектора приходится на средства местных бюджетов. Прежде всего это касается низового звена культуры: общедоступных библиотек, культурно-досуговых учреждений, краеведческих музеев, объектов культурного наследия местного значения, детских школ искусств. Без сильного и независимого местного самоуправления на основе выборной системы финансовые проблемы культуры решить вряд ли удастся.

В России решение проблемы финансирования культуры напрямую связано с перераспределением доходной базы муниципальных образований в направлении укрепления финансовых возможностей местных бюджетов для решения вопросов местного значения и бюджетной обеспеченности полномочий и прав органов местного самоуправления в области культуры. Без реформы местного самоуправления обойтись здесь вряд ли удастся. Процессы централизации, особенно активизировавшиеся в последнее время, напротив, обескровливают местные бюджеты и ставят развитие культуры на местах в уязвимое положение. Специалисты полагают, что «не менее 15% собранных на территориях муниципалитета налогов должно оставаться в его бюджете для финансирования, в первую очередь, социальных статей и пространственного обустройства территории» [17, с. 23].

В рамках реформы местного самоуправления необходимо четко обозначить зону ответственности органов местного самоуправления в области культуры.

Во-первых, навести порядок с терминологическим аппаратом, в соответствии с которым в настоящее время нет четкого понимания, чем полномочия отличаются от вопросов местного значения, а также от прав органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения

Во-вторых, по возможности избегать словосочетаний «имеют право», «могут содействовать», «вправе принимать решение» и т.п., позволяющих по-разному трактовать обязательства и масштаб ответственности местных властей.

В-третьих, конкретизировать обязательства в увязке с их финансовым обеспечением.

Необходимо ввести мораторий на оптимизацию сети и численности занятых в сфере культуры на муниципальном уровне. В свете масштабных сокращений сети учреждений культуры, прошедших за два последних десятилетия, особую актуальность представляет проведение инвентаризации сети в разрезе видов культурной деятельности, а также оценка обеспеченности муниципальных образований объектами инфраструктуры культуры, включая состояние материально-технической базы. Не меньшее значение приобретает оценка потребностей в культурных благах у местного населения, что требует проведения, так называемых, населенческих опросов.

Список литературы

1. *Кружков А.В.* Местное самоуправление в России: несбывающийся проект // Полис. Политические исследования. 2004. № 6. С. 55–61.

2. *Туровский Р.Ф.* Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35–51.

3. *Шульгин П.М., Штеле О.Е.* Земский опыт местного самоуправления: сохранить уникальное российское наследие // Россия и современный мир. 2016. № 2 (91). С. 207–213.

4. *Трубецкая О.Н.* Князь С.Н. Трубецкой. Воспоминания сестры. Нью-Йорк: Издательство имени Чехова, 1953. Текст открытого письма. URL: http://www.famhist.ru/famhist/shnol/0000952f.htm

5. Письмо от русских крестьян Николаю Второму. Нагасаки, 1907. Перепеч. Нагасакской гр. Союза помощи нар. освобождения. 8 с. Текст письма. URL: http://elib.shpl.ru/ru/nodes/54946-pismo-ot-russkih-krestyan-tsaryu-nikolayu-vtoromu-nagasaki-1907

6. *Осипов С.В., Вязьмитинов М., Камалова Р.Ш.* Император Николай II и земская делегация 6 июня 1905 г.: компромиссы и упущенные возможности // Genesis: исторические исследования. 2019. № 6. С. 65–79. URL: https://e-notabene.ru/hr/article_28400.html

7. *Туровский Р.Ф.* Местное самоуправление в России и эволюция политического режима // Pro Nunc. Современные политические процессы. 2015. № 1(14). С. 82–98.

8. *Музычук В.Ю.* Государственная поддержка культуры: ресурсы, механизмы, институты. СПб.: Нестор-история, 2013. 280 с.

9. *Бомол У. Дж., Блайндер А.С.* Экономикс: принципы и политика: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления / пер. с англ. под ред. А.Г. Грязновой. 9-е изд. М.: Юнити, 2004. 893 с.

10. *Музычук В.Ю.* Провалы государства в сфере культуры. Научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2019. 58 с.

11. *Дектярева А.* Директор департамента культуры – об увольнении семи руководителей культурных учреждений в Коврове: «Такие решения принимать просто нельзя» // Комсомольская правда. Владимир. 19 мая 2020 г. URL: https://www.vladimir.kp.ru/daily/27132/4220078/

12. Мэрия затеяла масштабную реорганизацию библиотек, спортивных учреждений, клубов. Причина сокращений – нехватка средств в бюджете // Мой город Чебоксары. 14 ноября 2019 г. URL: https://moygorod-online.ru/city/city_42660.html

13. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год. М.: Минфин России, 2020. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=130321-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_za_2019_god

14. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям. Информационно-аналитические материалы Росстата России. М.: Росстат России, 2020 // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282

15. *Панфилов А.Н.* Вопросы местного значения в сфере культуры и полномочия по их решению: проблемы правового регулирования. // Государство и право. 2015. № 9. С. 35–44.

16. *Туровский Р.Ф.* Поселенческий уровень местного самоуправления в России: общественные функции и финансовые возможности. // Южно-российский журнал социальных наук. 2018. Т. 19. № 4. С. 69–91.

17. *Татаркин А.И.* Региональная направленность экономической политики Российской Федерации как института пространственного обустройства территорий // Экономика региона. 2016. Т. 12. Вып. 1. С. 9–27.

CULTURAL MANDATE OF LOCAL GOVERNANCE: RUNNING IN PLACE...

At present, local governments are unable to fulfil their cultural mandate either in terms of their functionality, or in the context of the required funding, or in terms of the scale and importance of tasks related to the development of culture. The article examines the problem of the ability of local governments to address the cultural agenda: the content of the network of municipal cultural institutions and ensuring the availability of cultural goods for the general population. The actions of the state over the past three decades testify to the implementation in Russia of managerial decisions that are extremely unfriendly to the cultural sphere. Firstly, we are talking about the reform of the budgetary sector, marked by the optimization, unification and commercialization of cultural institutions and a reduction in the number of employees. Secondly, within the framework of the reform of local government, all responsibility for the functioning of the so-called grassroots level of culture: public libraries, cultural and leisure institutions, local museums and art schools was transferred to the municipal level without bringing the required amount of public funding. The situation is aggravated by the accumulated socio-economic problems of municipalities, which reflected in the cultural sphere. A way out of the closed circle is seen in the revision and a clear definition of the area of responsibility of local government bodies in the field of culture and guaranteed public funding.

Keywords: cultural goods, cultural policy, cultural sphere, local government, optimization of cultural institutions, powers and functions of local government, public funding of the arts, region.

JEL: Z1, Z11, R51

Дата поступления – 12.11.2020 г.

МУЗЫЧУК Валентина Юрьевна

доктор экономических наук, заместитель директора по научной работе;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: vm-instecon@yandex.ru

MUZYCHUK Valentina Yu.

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

Для цитирования:

Музычук В. Культурный мандат местного самоуправления: бег на месте... // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 90–106.

DOI: http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-107-126

Евгений КИСКИН

НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В СВЕТЕ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Внесение в конституцию Российской Федерации масштабных изменений актуализирует дискуссию о направлениях развития российского законодательства о местном самоуправлении. В статье рассматривается социально-правовая природа российского местного самоуправления, обосновывается вывод о его дуальности (уровень публичной власти и институт гражданского общества), анализируется место и роль местного самоуправления в единой системе публичной власти. Автор приходит к выводу, что целью дальнейшего совершенствования законодательства о местном самоуправлении следует признать повышение эффективности местного самоуправления в двух направлениях: в решении вопросов местного значения и выполнении других публичных функций (операционная эффективность), а также в удовлетворении запроса граждан на непосредственное участие в управлении общими делами (социальная эффективность). Исходя из указанной цели, анализируются возможные сценарии развития законодательства о местном самоуправлении в двух аспектах: муниципально-территориальное устройство и компетенция местного самоуправления.

Ключевые слова*:* закон о поправке к Конституции Российской Федерации, компетенция местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, местное самоуправление, регион, система публичной власти, территориальное устройство.

JEL: H11, H70, K10

Принятие и вступление в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправке) активизировало дискуссии о социально-юридической природе и дальнейших направлениях развития местного самоуправления. Оценки внесенных изменений полярны: от признания их роли в устранении неопределенности конституционного регу-

лирования местного самоуправления, оказывающей негативное влияние на правотворческую и правоприменительную деятельность в данной области [1], до опасений, что поправки создают возможность полного изъятия у граждан права на осуществление местного самоуправления [2].

По нашему мнению, Закон о поправке является *закономерным итогом* осмысления конституционных положений о местном самоуправлении в доктрине и их реализации в практике законотворчества, конституционного контроля, политического управления. Исходя из представлений о конституции как социально-правовом консенсусе, о диалектике юридической и фактической конституции [3, с 31–32; 4, с. 26–27], можно говорить о гармонизирующем значении поправок. Это *реформа текста, а не «духа»*.

По существу, в конституционном тексте формализованы модели, сложившиеся в результате интерпретации конституционных положений с учетом достигнутого уровня социально-экономического и политического развития российского общества. Доказательства в подтверждение данной позиции будут приведены нами ниже, в разделах настоящей статьи. Сказанное не означает отсутствие правообразующего значения Закона о поправке. Конституируя в акте высшей юридической силы и прямого действия имплицитно существующие модели, он задает тем самым направления дальнейшего развития законодательства о местном самоуправлении.

Наиболее значимыми с точки зрения такого развития положениями Закона о поправке мы считаем:

- во-первых, закрепление единой системы публичной власти и необходимости взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в ее рамках (новая ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция, Основной Закон);
- во-вторых, отход от поселенческой модели муниципально-территориального устройства. Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом (новая редакция ч. 1 ст. 131 Конституции). Кроме того, предусматривается возможность установления федеральными законами особенностей осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях (новая ч. 3 ст. 131 Конституции);
- в-третьих, выделение в структуре компетенции местного самоуправления вопросов местного значения, переданных государственных полномочий и публичных функций, осуществляемых во взаимодействии с органами государственной власти (новые редакции ст. 132 и 133 Конституции).

Соответственно основными направлениями дальнейшего развития законодательства о местном самоуправлении нам видятся совершенствование муниципально-территориального устройства и нормативного

описания компетенции местного самоуправления, а также определение форм взаимодействия с органами государственной власти. В данной статье мы предприняли попытку теоретического моделирования возможных изменений законодательства о местном самоуправлении, исходя из понимания места и роли местного самоуправления в единой системе публичной власти.

Местное самоуправление в единой системе публичной власти

Российская конституционная модель местного самоуправления достаточно неоднозначна.

На первый взгляд, в ст. 12 Конституции, отделяющей органы местного самоуправления от органов государственной власти и устанавливающей их самостоятельность в пределах своих полномочий, находит выражение общественная теория и, соответственно, англосаксонская модель местной власти. В них самоуправление – институт гражданского общества – не входит в государственный аппарат, действует с государством на равных и располагает полным набором управленческих функций, перечисляющихся в законе исчерпывающе, на основе принципа *inter vires*.

Однако данное положение Основного Закона должно соотноситься с нормой его ст. 3, согласно которой единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, реализующий свою власть непосредственно (через выборы и референдум), а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Это соотношение *сообщает российской модели местного самоуправления черты децентрализации континентального типа*, где местные коллективы, обладая значительной автономией, выступают все же как географически обособленные подразделения государства. То есть их органы власти являются органами, обеспечивающими интересы собственно местного коллектива и одновременно представителями государства в округе, а полномочия описываются на основе принципов общей компетенции и субсидиарности.

Поэтому в академической среде весьма распространена позиция, что при конструировании конституционных норм, очерчивающих правовой статус российского местного самоуправления, столкнулись две методологии, основанные на общественной и государственной теории. «В итоге конституционная модель местного самоуправления обрела качества правового дуализма: самостоятельного уровня публичной власти и формы самоорганизации граждан на местном уровне» [5, с. 14].

Понимание муниципальной власти как особой формы публичной власти нашло свое выражение в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, который впервые официально употребив термин «публичная власть», пришел к выводу, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует о государственной природе муниципальных органов, т.к. публичная власть может осуществляться

в форме публичной деятельности органов местного самоуправления[1]. Поэтому закрепление Законом о поправке положений о единой системе публичной власти и о вхождении в эту систему органов местного самоуправления отражает итоги интерпретационной деятельности Конституционного Суда, а также действительную социально-юридическую природу российского местного самоуправления.

Оценивая соответствие указанных положений гл. 1, 2 и 9 Конституции, Конституционный Суд сформулировал два принципиально важных вывода.

1. Категория «единая система публичной власти» производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации (ст. 5, 10, 11 и 12). Следовательно, органы местного самоуправления, которые согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, указанных в ее ст. 10 и 11, во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа.

2. Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти) с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Сказанное означает, что местное самоуправление и муниципальная власть не тождественны, а соотносятся как часть и целое. И соответственно, *природа местного самоуправления дуальна*: публичная власть сочетается с формой самоорганизации территориального коллектива.

Данная позиция может быть расценена как проявление наивного муниципального романтизма. Но по нашему мнению, это, наоборот, наиболее прагматичный подход, позволяющий четко определить место

---

[1] См., напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева».

и роль местного самоуправления в единой системе публичной власти и наметить целевые ориентиры его развития.

Таким образом, в системе публичной власти местное самоуправление призвано не только *обеспечить предоставление населению определенного набора публичных сервисов и реализацию общенациональной политики на местах, но также удовлетворить запрос граждан на непосредственное участие в управлении общими делами*, консолидировать жителей, сформировать своего рода «соседское сообщество».

Исходя из изложенного, целью дальнейшего совершенствования законодательства о местном самоуправлении следует признать повышение эффективности местного самоуправления в двух направлениях:

- в решении вопросов местного значения и выполнении других публичных функций (операционная эффективность);
- в удовлетворении запроса граждан на непосредственное участие управлении общими делами (социальная эффективность).

В свете указанной цели рассмотрим два тесно взаимосвязанных стратегических направления развития законодательства о местном самоуправлении: совершенствование муниципально-территориального устройства и определение компетенции муниципальных образований.

Совершенствование территориальной основы местного самоуправления

Выбор оптимальной модели муниципально-территориального устройства – один из наиболее сложных вопросов организации местного самоуправления. Закон о поправке исключил из ст. 131 Конституции норму об осуществлении местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях, заменив более общей формулировкой: «Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций».

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) ввел обязательное двухуровневое местное самоуправление (в поселениях и районах). Это мотивировалось реализацией указанной выше конституционной нормы и необходимостью реально приблизить местную власть к населению, обеспечить качественно иной уровень оказываемых населению услуг, а также эффективно решать местные хозяйственные и социальные вопросы [6]. Данная новелла, пожалуй, вызывала больше всего споров как при принятии закона, так и в период его действия [7; 8]. Интересно, что буквально накануне принятия Федерального закона № 131-ФЗ Республика Хакасия, где существовали поселенческие муниципалитеты, отказалась от такой схемы муниципально-территориального деления в основном из-за ресурсной несостоятельности поселений [9].

На практике закрепленная Законом № 131-ФЗ модель подверглась существенной деформации. Об этом, в частности, свидетельствует динамика муниципальных образований в Российской Федерации за последние 10 лет *(см. табл. 1)*.

Таблица 1

Динамика количества муниципальных образований в Российской Федерации в 2010–2020 гг.

Отчетная дата	Количество муниципальных образований, единиц									
	Всего	*В т.ч. по видам*								
		Муниципальные районы	*Муниципальные округа*	*Городские округа*		*Внутригородские районы*	*Внутригородская территория города федерального значения*	*Поселения*		
				Всего	*В т.ч. с внутри-городским делением*			*Всего*	*В т.ч.*	
									Городские	*Сельские*
01.01.2010	23 907	1 829		512			236	21 330	1 739	19 591
01.01.2011	23 304	1 824		515			236	20 729	1 733	18 996
01.01.2012	23 118	1 821		517			236	20 544	1 711	18 833
01.01.2013	23 001	1 817		518			257	20 409	1 687	18 722
01.01.2014	22 777	1 815		520			257	20 185	1 660	18 525
01.01.2015	22 923	1 823		535			267	20 298	1 644	18 654
01.01.2016	22 406	1 788		563	3	19	267	19 769	1 592	18 177
01.01.2017	22 327	1 784		567	3	19	267	19 690	1 589	18 101
01.01.2018	21 945	1 758		588	3	19	267	19 310	1 538	17 772
01.01.2019	21 501	1 731		611	3	19	267	18 870	1 490	17 380
01.01.2020	20 846	1 673	33	632	3	19	267	18 219	1 398	16 821

Источник: рассчитано по [10].

Мы понимаем ограниченность данных *таблицы 1* для полного анализа. Но полагаем, что все же некоторые тенденции можно проследить. Следует также учесть, что в сведениях на 1 января 2015 г. отражены муниципальные образования, образованные в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и г. Севастополя. Поэтому, чтобы обеспечивалась сопоставимость данных, раздельно рассмотрим динамику в двух периодах: 2010–2014 гг. и 2015–2020 гг.

В 2010–2014 гг. прослеживается прежде всего тенденция к укрупнению поселений: число муниципальных районов и городских округов изменилось незначительно, в то же время количество поселений уменьшилось на 1 154 единицы (5%) в основном за счет сельских поселений (–1066 ед.). В 2015–2020 гг. картина меняется, становится заметным

уменьшение числа муниципальных районов на 150 единиц (8%) в связи с их укрупнением и образованием городских округов (рост на 97 ед., 18%), а с 2019 г. – также муниципальных округов (создано 33 за 1 год).

О деформации двухуровневой модели свидетельствуют также региональные кейсы. Так, в Магаданской области в одной из первых в 2014–2015 гг. упразднены все муниципальные районы и поселения и созданы 9 городских округов, при этом только в составе двух есть города [11]. В Калининградской области в течение достаточно непродолжительного времени некоторые муниципальные образования были наделены статусом городского округа, затем преобразованы в муниципальные районы с созданием поселений, а позднее последние снова объединены в городской округ[2].

Показательно, что подобная практика постфактум была легализована. В 2017 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ внесены изменения, в соответствии с которыми городские округа не должны были в обязательном порядке включать один город или поселок городского типа, а их границы должны устанавливаться с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в их состав[3]. А в 2019 г. введены муниципальные округа как новый вид муниципальных образований – аналог городских округов для слабоурбанизированных территорий[4].

Постепенный отход от двухуровневой модели не только *de facto*, но и *de jure* свидетельствует о том, что она не оправдала себя в российских условиях. Поэтому *стратегическое направление совершенствования законодательного регулирования муниципально-территориального устройства* видится нам в отказе от существования нескольких муниципальных образований на одной и той же территории. Такой подход отвечает обеим постулируемым нами целям муниципальной реформы:

- концентрация ресурсов и компетенции в одном властном центре повысит операционную эффективность муниципальных властей;
- социальная эффективность будет обеспечена за счет формирования гражданами единого представительства и однозначной идентификации себя только с одним территориальным сообществом.

Возникает проблема выбора пространственного масштаба новых муниципальных образований. Исторически в муниципально-территориальном процессе сложились два полюса – фрагментация и консолидация.

---

[2] См., напр.: Закон Калининградской области от 5 ноября 2004 г. № 441 «О наделении муниципального образования «Черняховский район» статусом городского округа», Закон Калининградской области от 30 июня 2008 г. № 262 «Об организации местного самоуправления на территории муниципального образования «Черняховский городской округ», Закон Калининградской области от 21 октября 2015 г. № 455 «Об объединении поселений, входящих в состав муниципального образования «Черняховский муниципальный район», и организации местного самоуправления на объединенной территории».

[3] Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[4] Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Выше мы показали тенденцию к укрупнению муниципалитетов в России. Следует отметить, что она характерна не только для нашей страны. Во многих государствах Европы за 30 лет (1973–2013 гг.) число муниципалитетов существенно уменьшилось, особенно в Греции (на 94%), Бельгии (на 75%), Дании, Нидерландах, Исландии (более чем на 50%), Швеции и Финляндии (более чем на 30%), Германии (на 25%). Обычно в качестве мотивов такой политики называются аккумуляция ресурсов, минимизация издержек и расширение перечня услуг, гарантируемых жителям. В то же время есть и обратные тенденции, например, в ряде стран Восточной Европы [12, p. 2–3].

По нашему глубокому убеждению, совершенствование муниципально-территориального устройства – неотъемлемая часть пространственного развития страны. Хотя утвержденная в 2019 г. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года[5] об этом умалчивает.

Соответственно при выборе масштаба территории муниципального образования подлежат учету особенности структуры расселения и экономики в России, в т.ч.:

- значительный размер территории и низкая плотность населения на большей части страны, неравномерное размещение населения на ее территории;
- существенные географические, природно-климатические, демографические и социокультурные различия между регионами и муниципалитетами;
- значительные различия в уровне социально-экономического развития муниципалитетов, неравномерное размещение производительных сил;
- недостаточная инфраструктурная обеспеченность ряда регионов и городов, низкий уровень их экономического взаимодействия.

Все это накладывает отпечаток на выбор территориального масштаба муниципального образования, особенно в сельской местности. Исходя из российских реалий, нам видится *два варианта* формирования одноуровневой системы местного самоуправления.

Первый вариант. Формирование муниципальных образований только на уровне городских и сельских поселений, а также городских округов. Однако в таком случае для решения межпоселенческих задач, по всей видимости, потребуется создание на уровне нынешних районов местных органов государственной власти. Для крупных городов может быть рассмотрен вариант создания внутригородских муниципальных образований, при этом в масштабах города в целом также будут действовать местные государственные органы.

Второй вариант. Формирование муниципальных образований на уровне районов и городов (т.е. муниципальных и городских округов). При этом для городов-миллионников возможность осуществления мест-

[5] Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

ного самоуправления только на внутригородских территориях также может быть сохранена.

Исходя из приведенных выше особенностей пространственного развития нашей страны, *второй вариант представляется более эффективным.*

Многочисленные примеры свидетельствуют, что в России поселенческая модель *в ее нынешнем виде не оправдала себя*, особенно на сельских территориях.

По данным Росстата на 1 января 2020 г., сельские поселения составляют 81% всех муниципальных образований России (*см. табл. 1*), в них проживает 21% населения. При этом почти в половине (47%) сельских поселений (38% всех муниципальных образований) численность населения не превышает 1 000 чел. (*см. табл. 2*). А в Республике Коми существует сельское поселение, не имеющее постоянного населения[6].

Таблица 2

Население сельских поселений и группировка числа сельских поселений по численности населения, проживающего в них, на 1 января 2020 г.

Показатель*	**Всего**	**В т.ч. с числом жителей, чел.**								
		до 500	500–999	1 000–1 999	2 000–2 999	3 000–4 999	5 000–6 999	7 000–9 999	10 000–19 999	20 000 и более
Число сельских поселений, ед.	16 836	2 916	4 996	4 816	1 620	1 245	593	349	266	34
		17,3%	*29,7%*	*28,6%*	*9,6%*	*7,4%*	*3,5%*	*2,1%*	*1,6%*	*0,2%*
Население сельских поселений, тыс. чел	30 937,3	1 001,1	3 687,9	6 781,4	3 919,5	4 783,8	3 456,3	2 927,5	3 486,9	893,2
		3,2%	*11,9%*	*21,9%*	*12,7%*	*15,5%*	*11,2%*	*9,5%*	*11,3%*	*2,9%*

Источник: рассчитано по [13].

* Различное число сельских поселений на 1 января 2020 г. в *таблицах 1 и 2* обусловлено различиями в данных Росстата.

Бюджеты сельских поселений сверхдотационны (в 2019 г. трансферты /кроме субсидий/ составили 61% собственных доходов) [14], кадровые ресурсы также недостаточны для осуществления эффективного управления (яркий пример – победа в сентябре 2020 г. на выборах главы сельского поселения в Костромской области уборщицы, которая призналась, что ее попросили быть техническим кандидатом [15]).

Напомним, поселения создавались в целях приближения власти к гражданам. Однако, как показывают результаты зарубежных исследований, при численности населения муниципалитета менее 1 000 чел. главное достоинство небольших муниципальных образований – более тесный контакт власти с населением и ее большая подконтрольность сообществу – нивелируется негативным восприятием деятельности

[6] Закон Республики Коми от 5 марта 2005 г. № 11-РЗ «О территориальной организации местного самоуправления в Республике Коми».

органов местного самоуправления, неспособных решить насущные проблемы жителей [16, p. 117]. Поэтому, на наш взгляд, перспективы повышения эффективности местного самоуправления в малочисленных сельских поселениях сомнительны.

По нашему мнению, Закон о поправке конституирует сложившийся тренд к отходу от поселенческой модели муниципально-территориального устройства, об основных проявлениях которого мы уже говорили: уменьшение числа поселений и введение муниципальных округов. Также следует отметить существенное сокращение перечня вопросов местного значения сельских поселений в 2014 г. Из их ведения изъяли наиболее ресурсоемкие функции, передав на уровень муниципального района и предоставив субъектам Российской Федерации право осуществлять обратное перераспределение[7].

Таким образом, *в качестве магистрального направления дальнейшего развития законодательного регулирования муниципально-территориального устройства* видится формирование муниципальных образований на одном территориальном уровне – в районах и городах (в крупнейших городах и агломерациях, как вариант, на уровне внутригородских районов [17]).

Компетенция местного самоуправления

Методологическая двойственность, о которой мы писали выше, сказалась и на регулировании компетенции местного самоуправления. Конституция в ее прежней редакции предусматривала два компонента компетенции муниципалитетов: вопросы местного значения и переданные государственные полномочия. Исходя из англосаксонского принципа *inter vires* в Федеральном законе № 131-ФЗ была предпринята попытка сформулировать для каждого вида муниципальных образований закрытый перечень вопросов местного значения – предметов исключительной ответственности местных властей. При этом все иные полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, объявлены отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления (ч. 1 ст. 19). Соответственно, исполнение данных полномочий должно обеспечиваться субвенциями из соответствующего бюджета.

Однако указанная норма Федерального закона № 131-ФЗ *осталась мертвой*. Множество федеральных законов предусматривает полномочия органов местного самоуправления, не относящиеся к вопросам местного значения, без передачи каких-либо материальных и финансовых ресурсов.

---

[7] Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В Комитете Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления проведена большая работа по учету полномочий муниципалитетов. Было выявлено, что 173 отраслевых федеральных закона содержат положения, определяющие 1 577 полномочий органов местного самоуправления. Из них 135 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 1 348 полномочий органов местного самоуправления в рамках решения вопросов местного значения. 55 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 229 полномочий органов местного самоуправления за пределами вопросов местного значения, из которых, в свою очередь, 17 содержат как полномочия по вопросам местного значения, так и за их пределами, 38 – только полномочия за пределами вопросов местного значения [18].

Таким образом, сформировать закрытый перечень собственных полномочий органов местного самоуправления, осуществляемых ими самостоятельно и под свою ответственность, не удалось. В дальнейшем субъектам Российской Федерации было предоставлено право разграничивать часть вопросов местного значения между сельскими поселениям и муниципальными районами (ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ); устанавливать дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств (ч. 3 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ); «перераспределять» полномочия по решению вопросов местного значения между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления[8]. Фактически *речь идет о праве изымать отдельные полномочия* у органов местного самоуправления.

Дихотомия «вопросы местного значения – переданные государственные полномочия» окончательно разрушилась, когда в Федеральный закон № 131-ФЗ были внесены изменения, предусматривающие право участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ[9], а также права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения[10].

По сути, англосаксонский принцип *inter vires* в определении компетенции местного самоуправления *оказался замещен континентальным принципом общей компетенции,* трактуемым как управление органами местного самоуправления на своей территории значительной частью публичных дел, не исключенных из сферы их компетенции и не находя-

[8] Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[9] Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

[10] Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

щихся в ведении какого-либо другого органа власти (ст. 2 Европейской хартии местного самоуправления[11]).

Закон о поправке делает еще один шаг в этом направлении – предусматривает выполнение органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций (новая редакция ст. 133 Конституции). И отдельно, наряду с решением вопросов местного значения, местным властям вменяется обеспечение в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи в соответствии с федеральным законом (новая редакция ч. 1 ст. 132 Конституции).

Усложнившаяся структура компетенции муниципалитетов требует упорядочения, и в этом мы видим одно из важнейших направлений дальнейшего развития законодательства о местном самоуправлении.

Методологической основой данной работы должно стать последовательное разграничение в структуре компетенции органов местного самоуправления предметов ведения (сфер общественной жизни, в которых органы осуществляют публичную власть) и полномочий (конкретных мер властного воздействия на указанные сферы) [19, с 55–56]. К предметам ведения органов местного самоуправления исследователи традиционно относят вопросы местного значения и вопросы государственного значения, в рамках которых органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями [20, с 539].

Федеральный закон № 131-ФЗ и отраслевые законы формально различают вопросы местного значения и полномочия по их решению, но в конкретных формулировках это различие зачастую теряется. Приведем лишь два примера.

К вопросам местного значения муниципального района, муниципального и городского округа относится организация мероприятий по охране окружающей среды в границах соответствующих муниципальных образований. В данном случае сформулирована именно сфера деятельности, можно ожидать конкретизации полномочий в отраслевом законе. Однако Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в ст. 7, озаглавленной «Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды», перечисляет все те же вопросы местного значения муниципального района и городского округа. В то же время в тексте иных норм данного Федерального закона именно полномочия органов местного самоуправления как юридически гарантированные меры принятия решений и совершения действий не закреплены.

Другой пример. Формулировка вопроса местного значения городского округа в сфере градостроительства содержит перечисление именно конкретных управленческих действий, начиная с утверждения генеральных планов и заканчивая сносом самовольной постройки. Тот же перечень практически в тех же формулировках приведен в ст. 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря

[11] Европейская хартия местного самоуправления *ETS* № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.).

2004 г. № 190-ФЗ в качестве полномочий органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности.

Полагаем, что в законе о местном самоуправлении *должны быть указаны именно предметы ведения местного самоуправления* (они относительно стабильны), а полномочия (как более динамичные) подлежать конкретизации отраслевым законодательством, в т.ч. в оговоренных случаях – законами субъектов Российской Федерации.

Учитывая изменения, внесенные в Конституцию, полагаем, что *к числу предметов ведения муниципалитетов следует отнести*:

- вопросы местного значения, решаемые органами местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность;
- публичные функции, выполняемые органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти (своего рода предметы совместного ведения государства и местного самоуправления);
- государственные вопросы, в рамках которых органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями;
- вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из компетенции муниципалитетов федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации («остаточная» компетенция, поскольку, как отмечал еще Л.А. Велихов, никакой закон не может учесть конкретного круга местных дел [21, с. 273]).

Соответственно, каждый вид предметов ведения имеет свои источники финансирования. Вопросы местного значения и вопросы «остаточной» компетенции должны обеспечиваться поступлениями от налоговых и неналоговых доходов, а также необусловленных трансфертов (дотаций), а переданные государственные полномочия – целевыми трансфертами (субвенциями). С вопросами совместного ведения все не так однозначно.

Ст. 133 Конституции гарантирует органам местного самоуправления компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций. Ряд авторов, исходя из буквального понимания компенсации дополнительных расходов, видят механизм возмещения уже понесенных расходов [22, с. 90–91], другие допускают предварительное финансирование и предлагают использовать форму иных межбюджетных трансфертов (ст. 139.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ) [23, с. 30]. Полагаем, что расходные обязательства при выполнении совместных публичных функций в любом случае должны быть разграничены, в противном случае возникнет ситуация, существовавшая до принятия Федерального закона № 131-ФЗ, когда муниципалитеты оказались погребены под грузом необеспеченных государственных мандатов. Поэтому вполне приемлема форма целевого субсидирования со стороны государства (например, в пределах государственных социальных стандартов), а также софинансирование из собственных доходов муниципалитетов (сверх стандартов и т.п.).

Ключевой вопрос регулирования компетенции местного самоуправления – перечень вопросов местного значения. Установленный Федеральным законом № 131-ФЗ материальный критерий квалификации вопросов в качестве местных – непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения – часто нарушается при формировании перечней вопросов местного значения конкретных видов муниципальных образований. Например, если говорить об участии в профилактике терроризма и экстремизма или в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, то уже само слово «участие» подразумевает отнюдь не локальный характер соответствующего предмета ведения.

По нашему мнению, формирование перечня вопросов местного значения должно исходить из принципа субсидиарности, а также социальной природы местного самоуправления как власти самоуправляющегося территориального коллектива. Поэтому к вопросам местного значения предлагаем относить такие сферы социальной жизни, которые могут быть эффективно решены населением непосредственно или через органы местного самоуправления самостоятельно, под свою ответственность и в интересах местного сообщества.

Властные полномочия по конкретному предмету ведения в их полноте могут быть сведены к четырем группам: планирование (включая целеполагание и прогнозирование), регулирование (установление общеобязательных правил поведения), администрирование (выполнение индивидуальных управленческих действий, организация, финансирование) и контроль. Соответственно, к вопросам местного значения должны относиться такие сферы жизни, в которых органы местного самоуправления в непосредственном контакте с гражданами и при учете их мнения могут эффективно выполнять указанные полномочия в целом, т.е. обеспечивать максимально полное управленческое воздействие.

Поэтому классическими примерами вопросов местного значения нам видятся градостроительство (землепользование и застройка) и благоустройство. Так, в сфере градостроительной деятельности муниципалитеты обладают полномочиями из всех групп: планирование (генеральные планы), регулирование (документы градостроительного зонирования), администрирование (выдача разрешений на строительство, на ввод объектов эксплуатацию) и контроль (муниципальный земельный контроль, снос незаконных построек). В других сферах жизни, которые могут быть отнесены к вопросам местного значения, указанные группы полномочий могут быть представлены в большей или меньшей степени, но общий подход при этом сохранится: это именно местные дела, решаемые сообществом самостоятельно и под свою ответственность.

Мы осознаем, что при таком подходе *перечень вопросов местного значения может радикально сократиться.* Однако это будут именно местные дела, в которых может быть реализовано самоуправление в исконном смысле этого слова.

Многие из существующих вопросов местного значения по природе своей такими не являются, поскольку связаны с реализацией на местах общенациональной политики или государственных социальных гаран-

тий. Яркий пример – организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования. В этой сфере органы местного самоуправления *выступают по сути лишь операторами* соответствующей *государственной услуги*, в то же время регулирование, финансирование (в большей его части) и контроль осуществляется государством. При этом мы отнюдь не призываем изъять вопросы образования у муниципалитетов. Образование, равно как и ряд иных вопросов (аварийно-спасательные службы, предотвращение чрезвычайных ситуаций и т.п.), следует отнести к публичным функциям, осуществляемым органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти.

Полагаем, что круг вопросов местного значения и перечень публичных функций, на постоянной основе выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, должны быть зафиксированы в законе о местном самоуправлении в виде именно сфер деятельности, тогда как полномочия будут конкретизированы отраслевыми федеральными законами.

На основании изложенного, *основными направлениями развития законодательства в части компетенции местного самоуправления* являются последовательное разграничение предметов ведения и полномочий муниципалитетов, определение перечня предметов их ведения в части вопросов местного значения и вопросов «совместного» ведения, инвентаризация полномочий (соотнесение всех полномочий с предметами ведения).

Особенности институциональной организации местного самоуправления на отдельных территориях

Закон о поправке предусматривает возможность создания на территории страны федеральных территорий. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом. Кроме того, федеральным законом могут быть установлены особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях (новая редакция ч. 1 ст. 67 и новая ч. 3 с. 131 Конституции). Обращаем внимание, что речь идет об особенностях организации публичной власти в целом, а не только местного самоуправления.

Чтобы получить представление о том, какими могут быть указанные особенности, проанализируем проект федерального закона № 1051718-7 «О федеральной территории «Сириус», внесенный в Государственную Думу сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом, депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым [24]. Проект предусматривает создание федеральной территории в границах городского округа Сириус Краснодарского края, который весной 2020 г. выделен из состава г. Сочи (территория олимпийских объектов Имеретинской низменности). Федеральная территория мыслится как *особый вид публично-правового образования со своим уставом*, т.е. новый субъект права,

наряду с Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

Местное самоуправление в границах федеральной территории будут осуществлять население непосредственно, а также органы публичной власти федеральной территории «Сириус», которые планируется одновременно наделить полномочиями органов местного самоуправления городского округа и значительным числом полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (за рядом исключений, в основном в сфере безопасности, предотвращения чрезвычайных ситуаций, правоохранительной деятельности и т.п.). Кроме того, данные органы публичной власти могут быть наделены отдельными полномочиями федеральных органов власти и органов власти Краснодарского края по предметам ведения края.

К числу органов публичной власти федеральной территории проект относит совет федеральной территории «Сириус» (представительный орган), главу федеральной территории «Сириус» (высшее должностное лицо), администрацию федеральной территории «Сириус» (исполнительно-распорядительный орган). Исходя из текста проекта *данные органы не относятся ни к органам государственной власти, ни к органам местного самоуправления*, т.е. представляют собой некие гибридные структуры.

Следует отметить, что в *подобной гибридизации особого российского ноу-хау нет*, она достаточно типична для континентальной традиции децентрализации власти. Например, в Германии районы (более высокий по отношению к общинам уровень территориального деления) функционируют одновременно как местные самоуправляющиеся сообщества, союзы составляющих их общин и представители государства. Похожим образом во Франции коммуны, департаменты и регионы являются одновременно административно-территориальными единицами государства и децентрализованными территориальными коллективами (самоуправлением) [25, с. 167–168; 26, с. 41–42].

Возникает вопрос, насколько такое совмещение статусов соответствует основам конституционного строя России, и прежде всего ст. 3 Конституции, в силу которой народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Ответ на этот вопрос требует отдельного осмысления. Формально-юридические положения гл. 3 и 8 Конституции в новой редакции допускают в качестве исключения из общего правила формирование органов публичной власти с особым статусом, осуществляющих, в частности, местное самоуправление.

Следует отметить, что в законопроекте «О федеральной территории «Сириус» статус органов публичной власти данной территории все же ближе к органам местного самоуправления. Например, в их деятельности не реализуется принцип разделения властей. Совет федеральной территории «Сириус» предлагается формировать сроком на 5 лет в составе 17 членов, из которых 9 избираются населением, по 3 назначаются президентом и правительством России, 1 назначается губернатором Краснодарского края. Кроме того, в состав совета по должности входит глава федеральной территории «Сириус», избираемый советом

по представлению президента Российской Федерации и возглавляющий администрацию территории. При этом члены совета замещают государственные должности Российской Федерации.

Рассмотренная инициатива – не единственный пример совмещения статуса государственного и муниципального должностного лица. Недавно приятый Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» дает заместителям председателя Правительства Российской Федерации, федеральным министрам право замещать муниципальные должности в случае, если это предусмотрено федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации (ч. 2 ст. 4). То есть начало тенденции к гибридизации статуса органов государственной власти и местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти по европейскому образцу все же можно проследить. С существенной долей вероятности можно прогнозировать, что она будет распространена также на административные центры субъектов Российской Федерации и на ряд иных территорий, например закрытые административно-территориальные образования, т.е. на территории, где политические условия диктуют необходимость более тесного взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

Названную тенденцию не следует рассматривать исключительно в контексте умаления права граждан на местное самоуправление, если применение новых норм Конституции приведет не только к встраиванию местной власти в единую вертикаль, но и к распространению элементов гражданского участия на более высокие уровни публичного управления, т.е. к повышению упомянутой социальной эффективности публичной власти на местах.

Необходимость стратегического подхода к развитию законодательства о местном самоуправлении

Мы рассмотрели лишь некоторые направления возможного развития законодательства о местном самоуправлении в свете конституционной реформы. Важно чтобы это развитие было системным, проистекало не исключительно из политического волюнтаризма, а основывалось на учете различных факторов социальной действительности. В этой связи следует упомянуть о поручении президента правительству Российской Федерации подготовить проект основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г. [27].

Если опираться на иные аналогичные документы, например, Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года[12], то в подготавливаемом документе должны содержаться принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере местного

[12] Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

самоуправления, которая в свою очередь может быть определена как система приоритетов, целей, задач, мер и действий органов государственной власти по развитию местного самоуправления.

Говоря о конструировании будущего, Е.С. Шугрина также отмечает необходимость системного подхода к развитию местного самоуправления и формулирует предложения к содержанию основ государственной политики в сфере местного самоуправления [28, с. 10–11].

Соглашаясь со многими высказанными Е.С. Шугриной предложениями, мы все же полагаем, что предпочтительнее говорить о формировании не основ государственной политики, а полноценной стратегии развития местного самоуправления в силу того, что:

- стратегия основывается на анализе состояния объекта, учитывает факторы социальной действительности, влияющие на его развитие;
- стратегия вариативна, она всегда предусматривает разные сценарии достижения цели, задача стратегии – именно в выборе такого сценария и его обосновании, поэтому она содержит критерии такого выбора;
- стратегия предполагает оценку последствий по каждому из вариантов достижения цели, а также индикаторы достижения целей.

Список литературы

1. *Писарев А.Н.* Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете конституционной реформы – 2020 // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 6. С. 35–39.

2. *Пешин Н.Л.* Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24–30.

3. *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. 320 с.

4. *Шахрай С.М.* О Конституции. Основной Закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.: Наука, 2013. 919 с.

5. *Сергеев А.А.* К новому пониманию конституционной модели российского местного самоуправления // Закон и право. 2004. № 5. С. 14–17.

6. Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 280514-3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (внесен Президентом Российской Федерации) // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/280514-3

7. Стенограмма 222 заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 21.02.2003 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/280514-3

8. *Майкова Э.Ю., Симонова Е.В.* Двухуровневая система местного самоуправления в современной России: проблемы и перспективы развития // Социально-экономические науки и гуманитарные исследования. 2016. № 16. С. 209–214.

9. *Иванов А.М.* Реформирование органов местного самоуправления и построение межбюджетных отношений в Республике Хакасия // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 1. С. 3–5.

10. Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263

11. Муниципальные образования // Официальный сайт Правительства Магаданской области. URL: https://www.49gov.ru/our_region/municipalites/

12. *Ebinger F., Kuhlmann S, Bogumil J.* Territorial Reforms in Europe: Effects on Administrative Performance and Democratic Participation // Local Government Studies. 2019. Vol. 45. No 1. P. 1–23.

13. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2020 года // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282

14. Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2020 // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/05/main/Dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_budzhetov_RF_-_01.01.2020.pdf

15. Избранная главой поселения уборщица рассказала, почему пошла на выборы // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20201001/uborschitsa-1578050071.html

16. Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments / U. Sadioglu, K. Dede, ed. PA: IGI Publishing, 2016. 528 pp.

17. Решение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 5 марта 2019 года № 91/7 «Об утверждении рекомендаций Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по итогам «круглого стола» на тему: «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/reshkom_91.7_Rekomendacii.pdf

18. Полномочия местного самоуправления. – Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya.

19. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005. 355 с.

20. Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря. М.: Издательство Юрайт, 2013. 721 с.

21. *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. М.: Госиздат, 1928. 468 с

22. *Гриценко Е.В.* Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97.

23. *Филиппова А.В.* Конституционные поправки о местном самоуправлении: анализ проекта и проблемы правоприменения // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 27–31.

24. Проект федерального закона № 1051718-7 «О федеральной территории «Сириус» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051718-7

25. *Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.* Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001. 251 с.

26. Муниципальное право зарубежных стран / под ред. В.В. Еремяна. М.: Академический Проект, Фонд «Мир», 2006. 752 с.

27. Перечень поручений от 1 марта 2020 года № Пр-354 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года // Официальный сайт Президента России. URL: http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919

28. *Шугрина Е.С.* Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления // Местное право. 2020. № 3. С. 3–16.

SOME AREAS OF DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE LIGHT OF AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

The introduction of large-scale amendments to the Constitution of the Russian Federation actualizes the discussion on the areas of development of Russian legislation on local self-government. The article examines the social and legal nature of Russian local self-government, substantiates the conclusion about its duality (the level of public power and the institution of civil society), analyzes the place and role of local self-government in the unified system of public authority. The author comes to the conclusion that the goal of further improving the legislation on local self-government should be recognized as an increase in the efficiency of local self-government in two directions: in solving issues of local importance and performing other public functions (operational efficiency), as well as in meeting the request of citizens for direct participation in the management of common deeds (social efficiency). Based on this goal, possible scenarios for the development of legislation on local self-government are analyzed in two aspects: the territorial structure of local self-government and the competence of local self-government.

Keywords: competence of local self-government, Constitution of the Russian Federation, constitutional amendment act, local self-government, region, system of public authority, territorial structure.

JEL: H11, H70, K10

Дата поступления – 16.11.2020 г.

КИСКИН Евгений Владимирович

советник аппарата Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера;
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Новый Арбат, д. 19, г. Москва, 127025.
e-mail: evkiskin@gmail.com

KISKIN Eugeny V.

Advisor of the Executive Office of the Federation Council Committee on Federal Structure, Regional Policy, Local Government and Northern Affairs; Federation Council of The Federal Assembly of The Russian Federation / 19, Novy Arbat st., Moscow, 127025.
e-mail: evkiskin@gmail.com

Для цитирования:

Кискин Е. Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 107-126

DOI: http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4127-140

Александр ЛИННИКОВ, Олег МАСЛЕННИКОВ

ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В УСЛОВИЯХ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ОТСТАВАНИЯ

Отечественная экономика, как неоднократно признавалось на самом высшем уровне, являлась и до сих пор является более ориентированной на экспорт сырья, чем на развитие обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных предприятий. В стране имеются значительные нерешенные институциональные проблемы: низкая эффективность бюрократического аппарата, относительно высокий уровень коррупции, сложности с защитой частной собственности и обеспечением исполнения договоров. С точки зрения легкости ведения бизнеса и привлекательности для иностранных инвесторов Россия находится в достаточно невыгодном положении. В подобных условиях критически важно сформировать национальную базу инновационной активности в цифровой экономике, разработать и внедрить достижения новой технологической парадигмы. В статье анализируется комплекс теоретических аспектов обеспечения национальной экономической безопасности в условиях технологического отставания: место и значение России в текущих геоэкономических процессах, каналы влияния антироссийских санкций и оценка их последствий для экономики России, соперничество России и ведущих стран мира в обеспечении эффективного инновационного развития отечественной экономики.

Ключевые слова*:* геополитика, глобализация, государственное регулирование, технологические уклады, технологическое отставание, экономическая безопасность.

JEL: F51, F52, O33

Геополитические, экономические и социальные процессы, происходящие в настоящее время в мире, оказывают существенное влияние на современную российскую национальную хозяйственную систему. Сила и постоянство данного влияния связаны с далеко зашедшими процессами глобализации, нарастающей борьбой между глобалистами и сторонниками многополярного мира, а также невиданной ранее скоростью и масштабами научно-технологического развития и инновационной деятельности.

Российская Федерация в настоящее время оказалась в достаточно сложной внешнеполитической и внешнеэкономической ситуации. В усло-

виях доминирования США в мировой экономике и политике, установившегося после распада Советского Союза и сохранявшегося до недавнего времени (согласно иной точке зрения, сохраняющегося и в настоящее время), Россия последовательно теряла свои позиции как в глобальных условиях, так и на региональном уровне. Агрессивная политика западных государств, активизированная событиями на Украине, в Белоруссии, Нагорном Карабахе, привела к осложнению экономической ситуации в Российской Федерации, а также к новому витку геополитического противостояния. Помимо наличия данного внешнего фактора, следует признать, что российская экономика имеет большое количество давних нерешенных внутренних проблем, усугубившихся в результате международных санкций и развивающегося пандемического кризиса.

Текущие геоэкономические процессы в мире

Как известно, геополитика – это комплекс методов формирования и проведения эффективной международной политики. Хэлфорд Дж. Макиндер утверждал, что мировая история состоит из борьбы так называемых морской и континентальной цивилизаций. Государства относятся к цивилизации моря или к цивилизации суши, что определяет их стратегию и характер их отношений. Государства моря стремятся закрыть выход государств суши к мировому океану, расширить свое влияние в прибрежных государствах Евразии, ослабляя своих противников.

К государствам моря относятся Великобритания, США, Испания, Португалия, Франция и другие. Государства суши – это «центральные», «глубинные» страны, расположенные внутри Евразии, т.е. согласно концепции Макиндера в «середине или в центре мира», что является наиболее выгодным географическим положением. В геополитике преобладает мнение о том, что в центре мира находится именно Евразия, а его срединная часть – это Хартленд. При этом Россия является основной частью Хартленда. Согласно теоретическим положениям российской геополитической мысли, протяженность и недоступность значительной части ее территории для нападения морских держав делает нашу страну главной континентальной силой, контролирующей Хартленд, «сердце земли». Это приводило и приводит к постоянному желанию государств моря нанести России вред и к постоянному сталкиванию России с другими государствами суши, прежде всего с Германией и Китаем, долгосрочный или даже ситуационный альянс с которыми создает огромные угрозы для государств моря, прежде всего для Великобритании и США.

Исходя из этого, задачами государств моря были и остаются: недопущение образования союза ключевых государств суши – Германии, России и Китая; отрыв от Хартленда максимального количества береговых пространств и установление над ними своего влияния, т.е. сокращение возможностей России и Китая (а ранее и Германии) по выходу в мировой океан; постоянное ослабление государств суши за счет сталкивания их друг с другом, способствования возникновению и развитию внутренних конфликтов.

После краха СССР геополитические конфликты не прекратились. Более того, в настоящее время происходит переход от однополярного к многополярному мировому устройству, т.е. идут процессы оспаривания доминирующего положения США в геополитике. При этом *элиты США осознают эти риски* и переходят от глобалистской политики к политике протекционизма, защиты национальных интересов.

Внутриполитические процессы в США по стабилизации ситуации и сохранению глобального лидерства привели к слому глобалистской концепции, в рамках которой США ориентировались на выстраивание системы политических и экономических союзов, прибегая к «мягкой силе» для сдерживания стран, несогласных с таким положением дел. Приход в 2016 г. Дональда Трампа к власти в США привел к эскалации назревавших и медленно протекавших конфликтов: противостояния с Китаем, Россией, Ираном, Северной Кореей и другими странами. В США начались процессы реиндустриализации и осуществляется активная деятельность по развитию и внедрению в экономику достижений нового технологического уклада.

Более того, политика Дональда Трампа во время его пребывания на посту президента США была направлена на разрушение системы глобальной финансовой олигархии с заменой ее на доминирование американского промышленного капитала. Действия Трампа были направлены на разрушение глобалистского проекта, создание региональных валютных и промышленных центров. Приход к власти представителя Демократической партии Джо Байдена может изменить внутреннюю и внешнюю политику США, возвращая ее к реализации проектов Барака Обамы.

Китай резко расширил свое участие в борьбе за геополитическое лидерство в XXI в. Будучи крайне уязвимым из-за высокой концентрации населения и производства в прибрежных провинциях, а также из-за зависимости экономики от морской транспортировки грузов, он наращивает военную мощь, а также реализует геоэкономический проект «Пояс и путь», позволяющий диверсифицировать риски морской блокады в случае военного противостояния. Интересы Китая простираются на Среднюю Азию и Африку, он заинтересован также и в использовании российских природных ресурсов. Китай активно внедряет в экономическую деятельность достижения Четвертой промышленной революции, осуществляет процесс цифровой трансформации.

Антиглобалистские процессы происходят и во внутриполитической жизни Великобритании, подтверждением чему является деятельность по выходу из Евросоюза. Германия и Франция, являющиеся доминирующими странами в Евросоюзе, активно участвуют в мероприятиях по сдерживанию России.

Борьба между экономическими субъектами за отстаивание своих экономических интересов и достижение экономической безопасности может происходить в форме кооперации, т.е. компромиссного взаимодействия субъектов на основе достигнутого консенсуса и обоюдного уважения интересов экономических партнеров. Также борьба может быть бескомпромиссной, когда один из соперников обязательно должен проиграть, понести потери.

Первый вариант может успешно функционировать в рамках политики глобализации и международной интеграции. Второй, в силу своей специфики, предполагает разрушение глобализационного проекта. Так, среди подобных явлений можно назвать выход Великобритании из ЕС, деятельность президента США Дональда Трампа, проводившего строго направленную антиглобалистскую политику, последовательно разрушая или перестраивая глобальные проекты своих предшественников. Уход от однополярного мира также не увеличивает устойчивость мировой экономической системы, базирующейся на доминировании США в финансовой сфере.

Оба варианта предполагают деятельность субъектов международных экономических отношений в рамках определенных правил и ограничений. Любой, даже самый серьезный конфликт, не приводит к разрушению системы, а лишь к ее трансформации. Тем не менее, в мире присутствуют несистемные силы, которые не рассматривают существующую систему международных отношений (в т.ч. экономических) как нечто необходимое для развития. При этом данные несистемные силы часто появляются именно в результате провалов международной экономической безопасности.

Например, международный терроризм является не только фактором риска для экономического развития государств, но *имеет социальные и экономические причины.* Бедность, имущественное неравенство, коррумпированность властей создают благоприятную почву для роста количества маргинализированного населения, которое пополняет социальную базу террористических групп.

Помимо этого, геополитические процессы, приводящие к международной интервенции в суверенные государства, также неблагоприятно воздействуют на международную террористическую обстановку. Урон, нанесенный экономике Ирака, Афганистана, Сирии, разрушение гражданской инфраструктуры этих стран, приведет к ухудшению террористической обстановки в регионе и в мире. Следует отметить, что до «великого похода» США и других стран на международный терроризм, в мире не существовало настолько могущественных и хорошо организованных террористических структур, какой было «Исламское государство» (запрещенная в РФ террористическая организация). Международный терроризм (отметим, что какого-либо устоявшегося определения данного явления не существует; вообще, не всегда понятно, что именно является международным терроризмом) ставит целью создание самостоятельного общества, основывающегося на совершенно других принципах, нежели те, которые являются основой существования большинства стран мира. Существование современной системы международных экономических отношений для международного терроризма *не является* некоей *незыблемой ценностью.* Более того, деятельность террористических организаций направлена на слом этой системы путем использования любых методов, неприемлемых для системных игроков.

При этом современная международная экономическая система базируется на западной капиталистической идеологии. Крах СССР за-

вершил соревнование идей. Большинство участников экономических отношений функционирует в рамках победившей идеологии. Даже нанося вред системе, они сознательно не стремятся к ее тотальному разрушению. Так, для южноамериканских наркокартелей развитые страны являются рынками сбыта и источником самых разнообразных ресурсов. Коррумпированные клептократические правительства уничтожают экономики «своих» стран постепенно, действуя в рамках определенных правил, активно участвуя в международных экономических отношениях.

В целом, несмотря на множество противоречий между странами, претендующими на глобальное лидерство, у России не осталось союзников, обладающих значительным влиянием в мировой политике и экономике. После событий на Украине в 2014–2015 гг. Россия стала для западных стран государством, с которым отношения выстраиваются с позиций конфронтации. Это ослабляет позиции России во взаимоотношениях и с другими странами.

России в современной парадигме геоэкономического развития

Россия, испытывая «фантомные боли» *после распада СССР* и Организации Варшавского договора, пытается хотя бы частично восстановить свое положение в геополитике. Все это приводит к обострению конфликтов в международных отношениях.

Россия потеряла выходы к Балтийскому морю (остались лишь очень уязвимые для агрессии Санкт-Петербург и Калининград). Сократились стратегические возможности на Черном море (что в некоторой степени нивелировалось присоединением Крыма и Севастополя, но эти события привели к резкому обострению геополитического противостояния и появлению на границе с Россией крупного государства с враждебной к нашей стране политической элитой). Исчезли прямые сухопутные выходы к державам Центральной и Западной Европы, а Россия теперь отделена от этих регионов государствами, входящими в НАТО или открыто враждебными. По существу, единственным дружественным государством на этом направлении остается Республика Беларусь, отношения с которой в настоящее время *осложняются попытками Москвы оказывать влияние на внутриполитические процессы в этой стране*, что создает риски для значительной части современной политической и экономической элиты Беларуси. Также существуют внутриполитические проблемы, связанные с выборами президента Беларуси в августе 2020 г. Александр Лукашенко испытывает значительное давление как со стороны правительств большинства государств, не признавших легитимность президентских выборов, так и со стороны неорганизованной, но массовой деятельности оппозиционно настроенных граждан. Приход к власти прозападного правительства в Республике Беларусь будет означать потерю последнего союзника на западных границах России.

События осени 2020 г. в Нагорном Карабахе привели к появлению турецких военных на Кавказе, обеспечили Турции выход

к Каспийскому морю, что создало политические и логистические центры силы для проецирования влияния на государства Средней Азии.

Существенной проблемой является то, что Россия в настоящее время *не может предложить потенциальным союзникам масштабный проект развития в рамках интеграционного объединения*, отсутствует цель, необходимая для формирования нового блока. Весной 2014 г. появилась надежда на формирование проекта «Русского мира», объединяющего население различных регионов Евразии по национальному и языковому признакам, но уже в мае он оказался неосуществимой иллюзией, т.к. не был поддержан отечественной политической элитой. Без какой-либо основополагающей идеи, концепции развития попытки России оказывать влияние на мировые геополитические процессы и региональную политическую ситуацию обречены на провал. Именно по этой причине действия России на мировой арене сегодня носят реактивный характер, характерный для глубокой оборонительной позиции страны. Таким образом, геополитическое положение России остается крайне уязвимым.

Сильными сторонами нашей страны являются, во-первых, огромная территория и владение Хартлендом (что традиционно для России). При этом наиболее экономически развитые регионы уязвимы в связи с приближением границ стран – «вероятных» и действительных противников. Сама территория развита крайне неравномерно, уязвима для межнациональных и религиозных конфликтов. Текущее фактически подчиненное положение большинства регионов центру создает риски сепаратизма при масштабном политическом кризисе.

Во-вторых, наличие огромного ядерного потенциала – это несомненный факт, но следует отметить, что данный потенциал не может быть применен в современных гибридных и информационных войнах. Ядерное оружие – это фактор сдерживания конфликта, а не инструмент для ведения войны. Таким образом, ядерное оружие лишь сдерживает вероятных противников России от масштабной агрессии, на которую они не пойдут в любом случае, т.к. успешно ведут противостояние иными методами, как показала история прошедших 30 лет, за которые стратегическое положение России значительно ухудшилось, но прямых конфликтов с геополитическими противниками не было.

В-третьих, позиция в Совете безопасности ООН позволяет влиять на геополитические процессы дипломатическим путем. Но роль ООН в мировой политике значительно ослабла за последние три десятилетия. США и другие страны неоднократно показывали, что не намерены считаться с ограничениями данной организации при проведении актов агрессии против суверенных государств.

Таким образом, в настоящее время сложилась напряженная геополитическая ситуация. Рискообразующими факторами являются происходящие процессы по изменению однополярной структуры мировой политики и экономики.

Влияние геоэкономических факторов на состояние национальной экономической безопасности

Поражение в холодной войне, последовавшие за этим неудачные и крайне болезненные реформы перехода к рыночной экономике по западным стандартам, продолжительный экономический спад, крайне вредная для экономики монетарная политика, формировавшаяся опять же под влиянием бывших геополитических противников, неэффективное использование окна возможностей высоких цен на энергоносители, крах формальных институтов и очень высокий уровень коррупции – все это привело к неизбежному экономическому отставанию России от развитых стран и даже от стран группы БРИКС.

Ее геополитическое положение во многом определяется *внутренними и внешними экономическими факторами*. Крах социализма и многолетний экономический упадок привел *к утрате Россией статуса сверхдержавы, стоящей во главе блока стран*, поддерживающих ее по доброй воле или под влиянием силы. Сегодня делаются попытки оспаривания даже регионального российского статуса на международной арене. Например, как уже отмечалось, периодические враждебные действия Турции, прощупывающей способность России отстаивать свои интересы, не получили адекватного силового ответа, а экономические санкции не нанесли экономике Турции существенного урона. Результатом стало появление Турции в Нагорном Карабахе. В дальнейшем следует ожидать от Турции попыток интенсифицировать конфликт в ДНР и ЛНР, а также инициировать реваншистские настроения в Украине, связанные с переходом Крыма к России. При этом последняя *вынуждена учитывать существенную роль Турции в процессе реализации* критически важного для России проекта «Турецкий поток». А эта важность обусловлена опять же сырьевым характером российской экономики.

Отсутствие экономической базы приводит и к поражениям на геополитической арене. Болезненность экономических санкций и зависимость многих представителей российской элиты от иностранных активов приводят к принятию решений, ослабляющих позиции России. Проекты ДНР и ЛНР были, по сути, заморожены, а постепенные шаги ключевых участников данных процессов говорят о начинающихся попытках реинтеграции данных территорий. Идея «Русского мира», которая могла бы стать новой российской национальной идеей, оказалась нереализованной, хотя весной 2014 г. *имелись возможности для консолидации российского общества* и формирования новых концепций внутренней и внешней политики.

При этом развивающийся конфликт России с США и иными западными странами приводит к негативным эффектам прежде всего для отечественного народного хозяйства. Национальная экономика любой страны в настоящее время является субъектом международных экономических отношений. Страны вовлечены в процессы межнационального перемещения экономических благ, труда, капитала, информации. Наблюдается значительное участие различных по национальной принадлежности экономических агентов в международном разделе-

нии труда. Более того, часть субъектов мировой экономики утратили исключительно национальный характер принадлежности и функционируют на глобальном уровне. Заметно существенное влияние на экономические процессы транснациональных корпораций, наднациональных объединений государств, различных интеграционных групп стран. Таким образом, изучать различные аспекты национальной экономической и финансовой безопасности, формулировать рекомендации по повышению эффективности этих систем невозможно без учета внешнего влияния на них со стороны участников мировой экономики и международных экономических отношений.

Следует отметить, что многие аспекты геополитической стратегии России за прошедшие пять лет были обусловлены экономическими реалиями, в частности сырьевым характером российской экономики и желанием России оказывать давление на европейские государства, используя положение крупного поставщика газа. Конфликт России и Украины привел к необходимости поиска альтернативных маршрутов поставки газа в Европу. Для реализации данной стратегии было необходимо создание газопровода «Турецкий поток» (вместо приостановленного в 2014 г. «Южного потока») и газопровода «Северный поток-2». В данной ситуации Россия оказалась в достаточно уязвимом положении, т.к. Турция использует эту ситуацию для оказания давления на нее, а среди европейских государств существуют противники строительства газопроводов в обход Украины.

События 2020 г. поставили под вопрос даже не рентабельность, а осуществимость проекта «Северный поток-2». США заинтересованы в европейском газовом рынке не в меньшей степени, чем Россия. Ведется активное строительство регазификационных терминалов сжиженного природного газа в Европе и терминалов на восточном побережье США. По этой причине Вашингтон препятствует осуществлению проекта «Северный поток-2» политическими методами, а также при помощи санкционной политики.

В целом происходит диверсификация рыночной модели в сфере поставок газа из России в Европейский союз. Растет как число поставщиков из разных стран, так и доля сжиженного природного газа, который в ряде случаев оказывается конкурентоспособнее трубопроводного газа [1].

Таким образом, уязвимость российской экономики, зависящей от возможности экспортировать природные ресурсы и импортировать высокотехнологичную продукцию, создает уязвимость страны в геополитическом отношении. Сравним макроэкономические показатели и уровень технологического развития России и ее основных геополитических соперников и партнеров – США, Великобритании, Германии и Китая (*см табл. 1*).

Заметно, что по приведенным показателям Россия *отстает от своих геополитических соперников и партнеров.* Особенно негативным фактом является отставание по уровню научно-технологического развития. Следует констатировать, что втягивание России в геополитическое противостояние с западными странами снижает потенциал развития экономики страны, т.к. приводит к отвлечению значительных ресурсов

на данное противостояние. К сожалению, у соперников Российской Федерации получается успешно создавать неблагоприятные условия для российской экономики, эксплуатируя ее слабые стороны, в частности зависимость от экспорта углеводородов и импорта некоторых высокотехнологичных товаров. Попытки России отстаивать свои интересы в ходе конфликта на Украине привели к масштабным экономическим санкциям со стороны стран-соперников.

Таблица 1

Макроэкономические показатели и уровень технологического развития России и ее основных геополитических соперников и партнеров по состоянию на 2018 г.

Показатели	**Страны**				
	Россия	США	Великобритания	Германия	Китай
Объем ВВП (по ППС), млрд долл. США	4 213	20 494	3 038	4 356	25 270
Индекс конкурентоспособности, баллы	65,6	85,6	82	82,8	72,6
Объем экспорта, млрд долл. США	336,8	1576	436,5	1 401	2 157
Объем импорта, млрд долл. США	212,7	2352	602,5	1 104	1 731
Доля страны в мировом экспорте, %	1,74	8,17	2,26	7,26	11,19
Доля страны в мировом импорте, %	1,13	12,53	3,21	5,88	9,22
Рейтинг стран по структуре экспорта в соответствии с концепцией технологических укладов, баллы	7,32	8,92	9,41	9,14	9,23
Готовность к производству будущего, баллы	5,71	7,78	7,05	8,68	8,25

Источник: составлено авторами по [2–6].

Технологическое отставание как базовый фактор риска в системе обеспечения экономической безопасности страны

Таким образом, требуются решительные и масштабные меры по восстановлению геополитического положения России. Национальная экономика является фундаментом для ведения страной геополитического противостояния. Существенная ресурсная база обеспечивает способность страны вести длительный конфликт и проецировать свое влияние на стратегически важные территории. Вооруженные силы являются одним из основных инструментов для подобных действий. Наличие крупных и эффективных армии и флота требуют постоянного вложения таких же крупных экономических ресурсов. Постоянный рост потребности в этих ресурсах требует интенсификации экономического развития. Сами вооруженные силы также непрерывно требуют модернизации и повышения эффективности. Все это приводит к тому,

что одним из решающих факторов в геополитическом противостоянии является научно-технологическое развитие.

Исторически сложилось, что технологический прогресс был и остается сильной стороной государств моря. Этому способствовали открытость и гибкость их обществ, предприимчивость, пассионарность населения. Государства суши, как правило, оказывались в роли догоняющих по уровню научно-технологического развития, хотя имелись и примеры превосходства государств суши над государствами моря в НТР во время острого противостояния (например, развитие ракетостроения в Германии во время Второй мировой войны, превосходство СССР над США в освоении космоса времен холодной войны). Тем не менее технологическая составляющая геополитики, как правило, была плюсом для государств моря.

Д. Белл, Э. Тоффлер, Д. Гэлбрейт, С. Хантингтон и другие ученые в рамках теории постиндустриализма спрогнозировали появление в конце XX в. новой общественно-экономической формации. Ее основой особенностью является стремление общества к повышению качества жизни, а ключевыми факторами развития являются научно-технологический прогресс и доступ к ресурсам, за которые ведется борьба с другими обществами. В силу ограниченности ресурсов на планете и значительной нагрузки на биосферу, генерируемой обществами потребления, все население Земли не может потреблять одинаковый объем материальных благ. Это привело к разделению стран на технологически развитые, а также на страны, являющиеся донорами природных ресурсов и дешевой рабочей силы. Невероятное различие в уровне потребления населения развитых и многих развивающихся стран приводит к серьезным геополитическим противоречиям и социальным конфликтам. Особенностью сформировавшихся общественно-экономических отношений в развитых странах является то, что их правительства не могут допустить резкого снижения уровня потребления в обществе, т.к. это вызовет серьезные социальные и политические потрясения. Таким образом, для развитых стран существует три пути дальнейшего развития.

1. Ускорение темпов научно-технологического развития, интенсификация производства, масштабное внедрение «зеленых» технологий, формирование институтов, направленных на сохранение окружающей среды (Германия).

2. Экстенсивное развитие экономики, не считающееся с экологическими факторами, агрессивная борьба за ресурсы стран третьего мира (Китай).

3. Смешанная форма, сочетающая различные подходы к обеспечению экономики необходимыми ресурсами (США).

В настоящее время страны – геополитические лидеры осуществляют переход к шестому технологическому укладу. Примеры Японии, Южной Кореи, Сингапура показывают, что даже страны, не имеющие значительных природных ресурсов и территорий, но развитые в научно-техническом плане, способны в той или иной степени влиять на современные мировые процессы и проецировать силу на региональные процессы. Страны же, не имеющие научно-технического потенциала,

рискуют оказаться на позиции аутсайдеров в мировой политике и экономике, стать донорами природных и трудовых ресурсов для более успешных стран, которые и будут определять положение дел в мировой политике и экономике. Уровень научно-технологического развития государства становится наиболее важным фактором геополитики.

Влияние научно-технологических изменений на геополитические процессы связано с большими циклами мировой конъюнктуры, открытыми Н.Д. Кондратьевым. Циклы Кондратьева можно представить в виде четырехфазных эволюционных циклов мирового экономического развития и геополитических процессов. Каждый цикл состоит из двух понижательных и двух повышательных волн [7].

Так, полный четырехфазный цикл развития мировой экономической и политической системы включает в себя два цикла Кондратьева, т.е. две понижательные и две повышательные волны, что составляет пару из взаимосвязанных технологических укладов. В эти же два кондратьевских цикла укладывается и эпоха доминирования глобального лидера, проходящего путь от возвышения до утраты лидерства на мировой экономической и политической арене [8].

Повышательные волны кондратьевских циклов связаны либо с промышленной революцией, либо с революцией мирового рынка, когда происходят масштабные геополитические изменения и изменяется положение стран на мировом рынке. Понижательные волны также бывают двух типов. Первый тип – это структурный кризис, связанный с кризисом экономики, достигшей пределов развития в рамках текущих технологических возможностей, что приводит к зарождению новых технологий и общественных институтов. Второй тип – это фаза глобального кризиса и конфликтов, связанных с переформатированием мировой экономики и геополитики.

Подобная структура циклов эволюции мировой экономической и политической системы (эволюционных циклов) приведена в *таблице 2*, из которой следует, что наиболее масштабные конфликты и потрясения в геополитике происходят на стыке фаз великих потрясений и революции мирового рынка [9].

Таблица 2

Структура и продолжительность циклов Кондратьева и эволюционных циклов мирового развития

Эволюционный цикл	**Волна цикла Кондратьева (фаза эволюционного цикла)**	**Период и продолжительность**
1	2	3
I	1. Понижательная волна (структурный кризис) 2. Повышательная волна (технологический переворот) 3. Понижательная волна (великие потрясения) 4. Повышательная волна (революция мирового рынка)	1753–1789 гг. (около 36 лет) 1789–1813 гг. (около 24 лет) 1813–1849 гг. (около 36 лет) 1849–1873 гг. (около 24 лет)

Окончание табл. 2

1	2	3
II	1. Понижательная волна (структурный кризис) 2. Повышательная волна (технологический переворот) 3. Понижательная волна (великие потрясения) 4. Повышательная волна (революция мирового рынка)	1873–1897 гг. (около 24 лет) 1897–1921 гг. (около 24 лет) 1921–1945 гг. (около 24 лет) 1945–1969 гг. (около 24 лет)
III	1. Понижательная волна (структурный кризис) 2. Повышательная волна (технологический переворот) 3. Понижательная волна (великие потрясения) 4. Повышательная волна (революция мирового рынка)	1969–1981 гг. (около 12 лет) 1981–2005 гг. (около 24 лет) 2005–2017 гг. (около 12 лет) 2017–2041 гг. (около 24 лет)

Источник: [9].

В подобных условиях Россия *вынуждена вновь искать возможности* для ускоренного развития, проходя многолетний путь других государств за короткий период. В настоящее время критически важным является формирование национальной базы для инновационной активности в области цифровой экономики, развитие и внедрение достижений нового технологического уклада. Огромное значение этого подтверждается пристальным вниманием президента России к данным проблемам и решению по интенсификации развития цифровой экономики в стране. На наш взгляд, это правильное решение, т.к. окончательная утрата конкурентоспособности из-за научно-технологического отставания приведет к переходу России в разряд стран третьего мира, не обладающих субъектностью в международной политике и экономике. Это, в свою очередь, приведет к невозможности существования самого большого государства в том виде и тех территориальных границах, в которых оно существует сегодня.

Список литературы

1. Мировая энергетика: конкуренция и сотрудничество / под ред. С.В. Жукова. М.: ИМЭМО РАН, 2019.

2. The Global Competitiveness Report 2018 // The World Economic Forum. URL: http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf (дата обращения: 22.07.2020).

3. The World Factbook, COUNTRY COMPARISON: Export / Central intelligence agency. URL: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2078rank.html (дата обращения: 14.08.2020).

4. The World Factbook COUNTRY COMPARISON: Imports / Central intelligence agency. URL: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2087rank.html (дата обращения: 14.08.2020).

5. *Линников А.С.* Анализ структуры экспорта российской Федерации в соответствии с концепцией технологических укладов // Управленческие науки. 2018. Т. 8. № 4. С. 6–16.

6. Readiness for the Future of Production Report. World Economic Forum. 2018, p. 12. URL: http://www3.weforum.org/docs/FOP_Readiness_Report_2018.pdf (дата обращения: 14.08.2020).

7. *Акаев А.А.* Геополитика и экономические циклы // Политический класс. 2008. № 10 (46). С. 97–110.

8. *Modelski G., Thompson W.R.* Leading Sectors and World Politics: The Coevolution of Global Politics and Economics. Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1996.

9. *Акаев А.А., Пантин В.И.* Прогноз геополитических сдвигов и основных угроз стабильности в мире // Геополитика и безопасность. № 2 (18). С. 29–30.

GEOPOLITICAL FACTORS OF ECONOMIC SECURITY OF MODERN RUSSIA IN THE CONTEXT OF TECHNOLOGICAL FALLBACK

Russian national economy, as it has been repeatedly acknowledged at the highest level, was and, up to this time, remains oriented at the export of raw materials, rather than at the development of processing industries and hi-tech enterprises. Our country is ridden by substantial unresolved institutional problems: low efficiency of the government apparatus, relatively high degree of corruption, difficulties with protection of private property and enforcement of contracts. From the perspective of doing business and attractiveness to foreign investors, Russia stands in a rather unfavorable condition. Under such circumstances, it is critically important to shape the national basis for innovative activity in the sphere of digital economy, develop and implement the achievements of the new digital paradigm. This article is dedicated to the analysis of the complexity of theoretical aspects of assuring national economic security in the context of the current paradigm of technological fallback: place and importance of Russia in the global economic processes, influence channels of anti-Russian sanctions and assessment of their impact on the Russian economy, competition between Russia and other leading states of the world in the field of achieving efficient innovational development of the national economy.

Keywords: economic security, geopolitics, globalization, international economic relations, technological backwardness, technological paradigm.

JEL: F51, F52, O33

Дата поступления – 28.11.2020 г.

ЛИННИКОВ Александр Сергеевич

кандидат юридических наук, доцент Департамента мировой экономики и международного бизнеса Факультета международных экономических отношений, проректор по международному сотрудничеству;
Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» / Ленинградский проспект, д. 49, г. Москва, 125993.
e-mail: aslinnikov@fa.ru

МАСЛЕННИКОВ Олег Владимирович

кандидат экономических наук, доцент кафедры Информационных технологий и цифровой экономики;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Ивановский государственный химико-технологический университет» / пр. Шереметевский, д. 7, г. Иваново, 153000.
e-mail: olegmaslennikov@yandex.ru

LINNIKOV Alexander S.
Ph.D. (Law), Associate Professor, World Economy and International Business Department, Vice-Rector for International Cooperation;
Financial University under the Government of the Russian Federation / 49, Leningradsky Prospekt, Moscow, 125993.
e-mail: aslinnikov@fa.ru
MASLENNIKOV Oleg V.
Ph.D. (Econ.), Associate Professor, Department of Information Technology and Digital Economy;
Ivanovo State University of Chemistry and Technology / 7, Sheremetievskiy Prospekt, Ivanovo, 153000.
e-mail: olegmaslennikov@yandex.ru

Для цитирования
Линников А.С., Масленников О.В. Геополитические факторы обеспечения экономической безопасности современной России в условиях технологического отставания // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 127–140.

DOI: http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-141-156

Андрей СТЕЦЕНКО, Валентин УВАРОВ

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ПАРИЖСКОГО КЛИМАТИЧЕСКОГО СОГЛАШЕНИЯ В ИНТЕРЕСАХ СОХРАНЕНИЯ И ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЛЕСОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проблема изменения климата является глобальным вызовом XXI в. всему человечеству. Однако, несмотря принятие Парижского климатического соглашения, которое призвано синхронизировать действия различных стран, отдельные страны или группы стран встают на путь получения односторонних преференций под предлогом выполнения обязательств, предусмотренных соглашением. В статье рассматриваются возможности использования механизмов Парижского климатического соглашения с наибольшей эффективностью для экономики и экологии России в увязке с задачами по сохранению и восстановлению лесов. Дается анализ вызовов и рисков, с которыми может столкнуться Россия в случае отсутствия собственной системы регулирования парниковых газов на фоне декларируемой и внедряемой в ряде стран политики достижения нулевого выброса парниковых газов. Рассматриваются пути использования в полной мере возможной поглощающей способности лесов и иных экосистем России в увязке с целями Парижского климатического соглашения. Речь идет о потенциальных эффектах для российской экономики в виде внутренних инвестиций в лесные проекты по поглощению CO_2 при одновременном увеличении конкурентоспособности российской экспортной продукции в условиях введения протекционистских мер со стороны отдельных стран под предлогом перехода к «климатической нейтральности».

Ключевые слова: леса, Парижское климатическое соглашение, парниковые газы, поглощающая способность лесов, поглощение парниковых газов, предотвращение глобального изменения климата, регулирование выбросов парниковых газов, сохранение лесов, стратегия снижения выбросов, экономические механизмы.

JEL: A13, D52, F20, K32, R58

Обеспечить создание условий для реализации мер по сокращению и предотвращению выбросов парниковых газов, а также по увеличению поглощения таких газов – такая задача была поставлена в Указе от 4 ноября 2020 г. № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов» (далее – в Указ), подписанном Президентом Российской Федерации

В.В. Путиным. В Указе, принятом в целях реализации Российской Федерацией Парижского соглашения от 12 декабря 2015 г., отмечается, что правительство Российской Федерации в работе по обеспечению целевых показателей по снижению парниковых газов должно действовать с учетом максимально возможной поглощающей способности лесов и иных экосистем и при условии устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации.

Парижское соглашение в России

С подписанием Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым Постановления «О принятии Парижского соглашения» № 1228 от 21 сентября 2019 г. Российская Федерация присоединилась к данному международному соглашению. К настоящему времени его подписали уже 194 страны, а 187 государств его ратифицировали. В сентябре прошлого года председателем правительства было заявлено, что в течение года будет принят закон о регулировании выбросов парниковых газов.

К чему мы пришли спустя год, что дает подписание этого соглашения и какой опыт мы вынесли из участия в Киотском протоколе? И самое главное, какие выгоды может принести экологии и экономике России участие в соглашении?

Парижское соглашение по климату принято 12 декабря 2015 г. по итогам 21-й Рамочной конференции об изменении климата (далее – РКИК), состоявшейся в Париже. Официальное название документа – Парижское соглашение согласно Рамочной конвенции об изменении климата *(Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change)*. Его поддержали все 197 участников РКИК, включая 193 страны-члена ООН, а также ЕС, Палестина, Ниуэ, Острова Кука. Оно приходит на смену Киотскому протоколу, поставившему задачу *сокращения выбросов парниковых газов промышленно развитых стран и стран с переходной экономикой*. За базовый год – точку отсчета был принят 1990 г.

Целью Парижского соглашения является принятие национальных планов по снижению выбросов, технологическому перевооружению и адаптации к климатическим изменениям (в терминологии Парижского соглашения – предварительные национально-определяемые вклады) и пересмотр их в сторону повышения каждые пять лет. Соглашение предусматривает планомерное снижение выбросов CO_2 в атмосферу и для этого к 2020 г. предлагается разработать национальные стратегии перехода на безуглеродную экономику (промышленность не должна сжигать ископаемое топливо и, соответственно, выбрасывать в атмосферу парниковые газы, главным образом диоксид углерода), а также наладить международный обмен «зелеными» технологиями в сфере энергоэффективности, промышленности, строительства, сельского хозяйства и пр.

В течение года с момента ратификации Парижского климатического соглашения на различных площадках идет активное обсуждение

законопроекта, ранее имевшего название «О регулировании выбросов парниковых газов», а в последней редакции звучащего как закон «Об ограничении выбросов парниковых газов в атмосферный воздух». По заявлению пресс-службы Минэкономразвития, предложено рассмотреть его на правительственной комиссии по законопроектной деятельности в приоритетном порядке. *В законопроекте предусмотрена возможность реализации добровольных климатических проектов*. В сообщении агентства «Интерфакс» от 9 ноября 2020 г. приводятся слова заместителя министра экономического развития Ильи Торосова, отметившего, что такие проекты позволят привлечь инвестиции в повышение энергоэффективности, охрану лесов и другие «зеленые» виды деятельности.

Общемировой характер климатической повестки

Различные течения в научной среде и в общественном мнении делают акцент в одном случае на негативных последствиях парникового эффекта, в другом – на загрязнении окружающей среды. Однако все сходятся во мнении, что углеводороды, которые добывает человечество в течение 150 лет из недр Земли, вне зависимости от того сжигались ли они в топках паровозов и двигателях внутреннего сгорания или являются сырьем для товаров и продукции современных высокотехнологичных отраслей промышленности, в конечном итоге попадают в атмосферу. Кроме того, человечество расширяет территории, занятые под сельское хозяйство, уничтожая леса и перепахивая почву, в результате чего из нее окисляется и улетучивается органическое вещество – гумус, так же пополняя атмосферу парниковыми газами, основными из которых является углекислый газ CO_2 и метан CH_4.

Сами по себе эти вещества не представляют вреда – метан относительно быстро разлагается (окисляется) в атмосфере до того же CO_2 и H_2O, а углекислый газ является основным строительным материалом для роста растений, преобразуемых ими в органическое вещество в процессе фотосинтеза. Однако в результате деятельности человека эти вещества стали «производится» в чрезмерном количестве, что привело к нарушению баланса между выбросами промышленности и поглощениями растительностью. Если очень приблизительно и наглядно представить эту картину в цифрах на примере нашей страны, то суммарный выброс в России составляет 2,38 млрд тонн CO_2 в год, а суммарное поглощение всеми лесами России составляет чуть более полутора миллиардов тонн CO_2 в год. И это при том, что Россия – лесная держава!

Таким образом, необходим анализ на государственном уровне того, как можно использовать Парижские соглашение *с наибольшей эффективностью для нашей экономики и экологии*, принимая во внимание, кто может быть нашим союзником в выбранной стратегии.

Разные страны и их группы в своей климатической повестке исходят из своих специфических интересов, но сходятся во мнении, что необходимо принимать меры по поддержке процесса, направленного на адаптацию к глобальному изменению климата.

Позиция Европейского союза

Например, ЕС планомерно заменяет сжигаемое топливо на возобновляемые виды энергии – солнечную и ветровую генерацию. В основе лежит стратегия обеспечения энергетической независимости от стран – поставщиков углеводородов – США, России, арабских стран. Стратегия ЕС по снижению выбросов CO_2 планомерно выполняется: к 2012 г. –10%; к 2020 г. до –20% и ставит целью к 2030 г. добиться 50%, а к 2050 г. и вовсе избавиться от использования углеводородов в энергетике. Из всех стран ЕС эту стратегию не поддержала только Польша, заявив на декабрьской климатической конференции прошлого года, что у них «тяжелое наследие социалистического периода» в виде ТЭС, металлургического комплекса, и они выйти на уровень 100% к 2050 г. не смогут. Остается только отметить, что более «тяжелое наследие» имеет только наша страна, и у нас есть выбор, по какому варианту мы пойдем – польскому или других высокоразвитых стран.

Европейской комиссией 11 декабря 2019 г. был принят «Зеленый пакт для Европы» [1] *(European Green Deal)* – план достижения нулевого суммарного выброса парниковых газов и нулевого суммарного загрязнения окружающей среды путем перехода от использования ископаемых к возобновляемым источникам энергии и сырья в странах – членах Европейского союза к 2050 г. Цель мероприятий плана – борьба с глобальным потеплением и загрязнением окружающей среды. Разработаны экономические меры по переходу промышленности ЕС на новые экологические нормы, в т.ч. ее защита от дешевой импортной продукции дополнительными таможенными сборами, использование квот на выбросы парниковых газов.

В рамках этой политики начиная с 2021 г. *будут вводиться таможенные пошлины на «углеродный след»* импортируемой в Европу продукции и сырья *из стран, не имеющих углеродного регулирования.* Основная цель трансграничного углеродного регулирования – это введение налога с целью уравнения мер климатического законодательства в отношении внутренних и внешних производителей продукции для продажи в Евросоюзе. Поэтому нельзя принять аргументы тех, кто утверждает, что введение трансграничного углеродного регулирования в ЕС можно отнести к протекционистским мерам, противоречащим Генеральному соглашению по торговле и тарифам от 1947 г. (далее – ГАТТ) [2]. ЕС, устанавливая жесткие требования стать экологически нейтральными для своих производителей, естественно стремится не допустить снижения конкурентоспособности своих товаров. При этом очевидно, что такой налог также обеспечит привлечение дополнительных денежных средств в государственные бюджеты стран ЕС. Все эти меры принимаются на фоне заявлений о том, что это является стимулом для декарбонизации промышленности за пределами ЕС и участия других стран в многосторонних переговорах по достижению углеродной нейтральности к 2050 г.

В число товаров, *которые могут попасть под экологическую пошлину*, входят уголь, нефть, газ, продукты нефтехимии, черные металлы, ни-

кель, медь, минеральные удобрения и др. А это значит, что российские экспортеры продукции могут столкнуться с тем, что на границе им придется оплатить таможенный сбор на CO_2, который на сегодня в ЕС колеблется в районе 28 евро в пересчете за 1 тонну CO_2. И *это будет относиться ко всем товарам и сырью, ввозимым в страны ЕС* из стран, где отсутствует собственная система регулирования парниковых газов, к которым относится и наша страна. Ориентировочно введение такой «пошлины» со стороны Европейского союза может означать дополнительные расходы для российских экспортеров в десятки миллиардов долларов в год. Простой расчет показывает, что Россия при экспорте углеводородов с общим объемом выбросов около 2 млрд тонн CO_2-эквивалента в год, даже при весьма усредненной цифре в 20 долл. за тонну *вынуждена будет уплатить в бюджет других стран 40 млрд долл.*

Позиция Китая

В поддержку Парижского климатического соглашения активно выступает Китай, на территории которого уже действует довольно развитый рынок торговли единицами сокращенных выбросов и провозглашен курс на развитие альтернативной энергетики. В своем выступлении в ходе общей дискуссии на 75-й сессии ГА ООН председатель КНР Си Цзиньпин отметил, что Парижское соглашение, определив вектор перехода к зеленой и низкоуглеродной экономике, установило минимальные нормы поведения для защиты Земли – общего очага человечества. Китайский руководитель подчеркнул, что Китай будет на добровольной основе вносить больший вклад в этом направлении и планирует к 2060 г. добиться углеродной нейтральности [3].

Переход к «зеленой экономике», по мнению руководства КНР, должен включать в себя не только развитие возобновляемых источников энергии, но и меры по сохранению природы. Китай *стремится перейти на альтернативные источники* в основном по причине борьбы с загрязнением воздуха, остро стоящей в стране. Согласно данным *RAND Corporation*, стоимость борьбы с загрязнением воздуха в 2012 г. в Китае составляла 535 млрд долл., или 6,5% ВВП [4].

В Китае хорошо осознают опасность для своих экспортеров с точки зрения обеспокоенности мировой общественности экологическими проблемами. Так, еще в 2017 г. четыре из пяти крупнейших в мире сделок по возобновляемым источникам энергии были совершены китайскими компаниями. Китай владеет пятью из шести крупнейших солнечных модулей для производственных компаний и крупнейшим в мире производством ветряных турбин [5, с. 171–175]. Он занимает лидирующие позиции не только в производстве, но и в инновациях и внедрении технологий использования возобновляемых источников энергии: на инвестиции в возобновляемые источники энергии на Китай в 2017 г. приходилось более 45% их мирового объема [6].

Работа на упреждение по развитию «зеленой экономики» диктуется исходя из того, что китайские высокие технологии в прямом смысле оставляют огромный углеродный след. В 2018 г. центры облачного хра-

нения Китая потребили 161 ТВт-ч электроэнергии, что эквивалентно 2,35% общего потребления электроэнергии в стране, а в целом равно объему потребления энергии такого огромного города, как Шанхай. Потребление электроэнергии центрами обработки данных Китая, по прогнозам, увеличится на 66% в период между 2019 и 2023 гг., при этом на январь 2020 г. 73% энергии, используемой в этой отрасли, создается за счет сжигания угля [7].

Работа на опережение со стороны китайского руководства лишний раз подтверждает, что меры по борьбе с углеродным следом *могут коснуться не только компаний сырьевого и топливно-энергетического комплекса*. Опережая события, такие ИТ-гиганты как *Google* и *Microsoft* спешат заявить о повышении энергоэффективности и включаются в зеленые проекты. Компания *Google*, заявив о климатической ответственности и компенсировав все выбросы парниковых газов за счет развития солнечной и ветровой генерации электроэнергии, получила значительный рост акций, а собранные средства направила на научные исследования по созданию нового поколения аккумуляторов электроэнергии.

Глобальные тенденции развития углеродного рынка

Международная организация гражданской авиации [8] (далее – ИКАО) утвердила систему компенсации сокращения выбросов углерода *CORSIA* [9] для международных авиалиний, по которой уже с 2027 г. все авиакомпании, включая российские, должны будут платить за выбросы CO_2. Несмотря на то, что Россия не стала страной-участницей этого соглашения, *российским авиакомпаниям придется платить за выбросы парниковых газов в международных перелетах*. Это будут платежи в валюте или же покупка сокращения промышленных выбросов и поглощения от лесных проектов на формирующемся мировом углеродном рынке. Первые шесть лет уйдут на подготовительный этап. С 2021 г. по 2026 г. включительно ИКАО будет проводить «тренировочные» торги по CO_2, на которых лесные проекты могут занять лидирующие позиции, и это может стать хорошим дополнительным доходом для России в целом и для российских фермеров и лесников в частности, которые могут при наличии «закона о регулировании парниковых газов» начать выращивать углерододепонирующие леса.

Уже сейчас создается «углеродный» протекционизм по отношению к товарам с высоким углеродным следом. 17 международных бирж уже в 2013 г. начали требовать от компаний представлять информацию о собственном углеродном следе и разрабатывать стратегии по его снижению. Следующим шагом будет ограничение торговли товарами с высоким углеродным следом. К странам-производителям таких товаров относится и Россия. Если не предпринимать ответных действий, то очень скоро существенная часть отечественной продукции перестанет удовлетворять высоким требованиям по углеродному следу и перестанет продаваться на международных рынках.

CO_2 как оружие в конкурентной борьбе

В случае, если российские компании будут вынуждены платить дополнительные пошлины на углеродный след, то в итоге это выльется в денежные вливания в экономики других стран, в данном случае в экономику Евросоюза. В условиях дефицита средств найти деньги на техническое перевооружение и повышение энергоэффективности, да еще в сжатые сроки, представляется весьма сложным.

Чтобы этого избежать, а точнее смягчить эти негативные последствия, требуется создать *внутренний рынок торговли выбросами парниковых газов.* В этих условиях нужно думать, как из ситуации с «экспортом» выбросов CO_2 перейти к «высоким технологиям» и поставлять на экспорт эквивалент сокращенных или поглощенных тонн CO_2. Уже сейчас на углеродных рынках мира установились достаточно высокие цены на выбросы CO_2; так, в ЕС цена колеблется от 24 до 28 евро за тонну [10], в США – 17 долл., в Китае – 6–9 долл.

Если мы не создадим внутренних рыночных механизмов, то российским компаниям придется покупать сокращения выбросов парниковых газов на существующих зарубежных рынках по высокой цене, тем самым *поддерживая зарубежные экономики в ущерб собственной.* Если же мы создадим внутренние системы торговли, то сможем компенсировать выбросы экспортно ориентированных предприятий внутри страны, оставив средства от компенсации углеродного следа на развитие и поддержание отечественных сельского и лесного хозяйства. И это при том, что себестоимость углеродных тонн в России значительно ниже международных – 2–5 долл. за тонну CO_2.

В этой связи мы можем услышать аргументы тех, кто говорит, что Россия уже выполнила взятые на себя обязательства по снижению объемов парниковых выбросов в рамках Парижского соглашения. Согласно обязательствам, принятым Россией, мы должны к 2030 г. сократить выбросы до 70% от объемов 1990 г. При этом, по данным Минэнерго, уровень выбросов парниковых газов России в 2017 г. составил 2,35 млрд тонн CO_2, т.е. 69% от уровня 1990 г. С учетом сектора землепользования и изменений в лесном хозяйстве в 2017 г. выбросы составили 1,58 млрд тонн CO_2, или 50,7% от 1990 г. По сути, это означает, что в ближайшие 10 лет мы можем не только не сокращать, но даже увеличить выбросы – примерно на 4%, или на 11% соответственно к уровню 2017 г., оставаясь при этом в рамках провозглашенных обязательств. Однако, если мы отойдем от методики сравнения показателей «до и после революции», то картина получается не столь радужная – общее поглощение лесами составляет немногим более 1 млрд тонн CO_2-эквивалента.

Можно, конечно, пойти по пути госрегулирования и устроить раздачу государственных сокращенных единиц особо нуждающимся и пострадавшим угольщикам или другим секторам промышленности. Но тогда мы *продолжим воспроизводить сырьевую ориентацию экономики.* В случае же с включением рыночных механизмов при стимулировании таких процессов со стороны государства мы сможем «убить двух

зайцев» – *инвестировать средства внутри стране и улучшить экологическую* ситуацию.

Около 20% российских лесов находится в зоне неуправляемых лесов [11] (условно говоря – тех, которые на данный момент экономически не выгодно тушить за счет бюджетных средств в случае пожара). Используя потенциал этих лесов, можно почти на 10–15% *увеличить* принимаемые к зачету поглощенные единицы CO_2, переведя их за счет частных средств в управляемые и наладив на этих лесных территориях охрану лесов и тушение пожаров, т.е. это еще порядка 150 млн тонн поглощенного CO_2 в год. Примерно 40 млн га сельхозугодий являются брошенными и заросшими лесом, их также можно оформить в качестве углерододепонирующих лесов, а это – примерно 8 тонн поглощения CO_2 на один га в год. Таким образом, в «оборот» можно будет дополнительно ввести 0,5 млрд тонн к «имеющемуся в наличии» 1 млрд тонн CO_2. Более чем в 40 регионах России необходимы проекты по сохранению и восстановлению противоэрозионных, полезащитных лесополос, которые по эффективности поглощения парниковых газов стоят на втором месте после сохранения лесов. На эти проекты также можно найти средства, используя экономические механизмы Парижского климатического соглашения. Это будет способствовать устойчивому развитию аграрных территорий, обеспечению продовольственной безопасности, сохранению биологического разнообразия и, конечно, связыванию парниковых газов, адаптации к изменению климата.

Законопроект «О парниковых газах» – ключевое звено в создании добровольного углеродного рынка

Законопроект «О регулировании выбросов парниковых газов» осенью 2019 г. обсуждался в правительстве. В обсуждении приняли участие представители бизнеса в лице Российского союза промышленников и предпринимателей (далее – РСПП). Именно РСПП выступил против рыночных отношений в сфере регулирования выбросов парниковых газов. Однако эта позиция не отражает позицию всех российских промышленников.

В дальнейшем в течение года с момента ратификации вопросы, связанные с реализацией Парижского соглашения и разработкой соответствующего законопроекта, неоднократно обсуждались на совещаниях в правительстве, в Торгово-промышленной палате России и других экспертных площадках.

Так, например, обсуждению приоритетов государственной политики в области климата и регулирования парниковых газов в контексте национальных целей Российской Федерации до 2030 г. и международной климатической повестки был посвящен круглый стол на тему: «Об ограничении выбросов парниковых газов в России», проведенный 13 ноября 2020 г. по инициативе комиссии Общественной палаты Российской Федерации по экологии и охране окружающей среды. В ходе обсуждения прозвучали выступления участников круглого

стола, в частности высказывания в поддержку реализации лесных проектов поглощения парниковых газов с *созданием пилотных площадок* (проектов), которые *за счет частных инвестиций* позволят отработать систему добровольного оборота углеродных единиц.

19 ноября 2020 г. в Совете Федерации состоялся круглый стол «Об основных направлениях политики Российской Федерации в области климата и о стратегии долгосрочного развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года» с участием сенаторов, представителей Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации, Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, представителей генерирующих компаний, научно-исследовательских учреждений и общественных организаций. На круглом столе состоялось обсуждение основных направлений политики в области климата и стратегии долгосрочного развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г. В ходе мероприятия участники обсудили приоритеты государственной политики в области климата и регулирования парниковых газов, а также первоочередные задачи по развитию регулирования в контексте национальных целей Российской Федерации до 2030 г. и международной климатической повестки.

В результате обсуждения были выделены направления, на которых было бы целесообразно сосредоточить государственную политику в области климата для обеспечения реализации сбалансированного подхода к стратегическому планированию развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов, в т.ч. необходимость создания нормативной базы для привлечения инвестиций в реализацию проектов по сокращению выбросов и увеличению поглощений парниковых газов в лесном секторе (в т.ч. проекты по лесоразведению, лесовосстановлению и охране), а также в реализацию проектов по улавливанию, утилизации и хранению CO_2 *(CCUS – Carbon Capture, Utilisation and Storage).*

Дискуссии по различным аспектам климатической повестки показали, что лидерами *противников торговли квотами выбросов парниковых газов выступают угольщики.* Именно по ним в большей степени «ударит» углеродный рынок, и именно они должны пасть первой жертвой в борьбе за климат планеты, они же выступили с предложением убрать из законопроекта «О регулировании парниковых газов» все рыночные механизмы в расчете, что в этом случае им платить не придется. Эта позиция обусловлена прежде всего *нежеланием менять что-либо в существующем положении вещей.*

Для сравнения, австралийские угольщики начали делать на угле водородное топливо, рынком сбыта для которого является Япония. Австралийцы, сжигая уголь подают электричество на катод и анод расщепляя воду на водород и кислород. Водород заливается в корабли-цистерны и везется через океан в Японию. Углекислый газ, который вырабатывается от сжигания угля, закачивается в шельф, в котором

преобразуется в карбонаты, оставаясь в породе и не пополняя атмосферу парниковыми газами.

Среди российских предпринимателей есть те, кто считает, что следует наладить торговлю CO_2 и стремится показать «экологическую нейтральность». В 2017 г. «РУСАЛ» объявил о выходе нового бренда *Allow* [12], алюминия с низким углеродным следом. «РУСАЛ» варит свой алюминий на электроэнергии, полученной от Саяно-Шушенской ГЭС, не имеющей выбросов парниковых газов, а их прямые конкуренты в Китае и США используют уголь в качестве энергоносителя, выбрасывая миллионы тонн CO_2 в атмосферу. Надо отметить, что на январь 2020 г. 73% энергии, вырабатываемой в Китае, создается за счет сжигания угля [7]. Таким образом, «РУСАЛ» обошел мировых конкурентов, поскольку именно русский алюминий стали покупать производители, показывающие свою продукции с точки зрения низкого углеродного следа, к которым можно отнести *Nestle, BMW, Apple* и др. Можно лишь гадать, не этот ли прогрессивный маркетинговый ход «РУСАЛ» вызвал со стороны американских регуляторов ответные нерыночные меры.

Удаление из законопроекта рыночных механизмов торговли, очевидно, приведет к тому, что *никому не будет выгодно заниматься выращиванием и сохранением лесов*. Фермеры или лесники не станут выращивать или сохранять лес, если за это не будут платить. Но если поглощенную тонну CO_2 можно будет продать на рынке, каждый фермер обнесет свои сельхозугодья лесополосой, которая даст ему не только прирост урожайности в 30–40%, но еще при минимальном уходе принесет небольшой доход от продажи на рынке поглощенного углерода.

В мировой игре по переходу на новую энергетическую парадигму, основанную на возобновляемых источниках энергии, *CO_2 становится драйвером* при помощи которого в ближайшие десятилетия будет стимулироваться переход на энергетику нового поколения без потребления углеводородов. У России опять же есть в этой сфере огромный потенциал за счет больших территорий и лесов. Человечество все время конкурирует с природой, и эта конкуренция приводит к различным катаклизмам и деградации окружающей среды. Только тогда, когда мы перестанем конкурировать с природой, а станем ее настоящим союзником, наша жизнь на Земле наладится и приобретет совершенно другой уровень взаимодействия.

Многие думают, что если деревья растут из почвы, то и всю биомассу они вытягивают из земли. На самом деле растения прирастают биомассой из воздуха, забирая CO_2 – основной строительный материал в процессе фотосинтеза, поглощая его из атмосферы и выделяя в нее кислород. В то же время они пополняют почвы органикой, перегной преобразуется в органическое вещество почвы – гумус, который, взаимодействуя с корнями растений через почвенно-поглощающий комплекс, насыщает их минеральной составляющей, такими элементами, как азот, фосфор, калий и др. [13].

Как превратить тушение лесных пожаров в выгодный бизнес?

Приступая к реализации Парижского соглашения, надо учесть опыт работы по Киотскому протоколу. В 2013 г. в ходе обсуждения в правительстве итогов работы Киотского протокола было отмечено, что в России реализовано около 300 проектов по сокращению выбросов парниковых газов и только два лесных. Было продано около 300 млн тонн единицы сокращения выбросов (далее – ЕСВ) CO_2. Получается, если считать по средней цене в 10 долл. за тонну ЕСВ, *Киотский протокол принес в российскую экономику около 3 млрд долл.,* полученных в результате экологических инвестиций, в основном на обновление технологий и установку новых очистных сооружений. Однако, несмотря на столь очевидные факты и цифры, в России была поставлена под вопрос эффективность данных механизмов. Упущенная выгода от выхода России из экономических механизмов Киото-2 (2013–2019 гг.) составила 4,2 млрд долл. из-за отсутствия торговли сокращениями и поглощениями парниковых газов. В итоге мы сами себя вычеркнули из списка основных продавцов на международном рынке парниковых газов. ЕС выиграл от выхода России из климатической игры и смог развить свой рынок парниковых газов, обложив углеродным налогом европейский бизнес и авиацию и продолжив собирать углеродный налог, который ему необходим для развития альтернативной энергетики.

Для того чтобы отстаивать интересы своего государства и граждан, а не поддерживать экономику других стран, в России необходимо создать условия для проектной деятельности по реализации проектов по сокращению и поглощению выбросов парниковых газов (*см. рис. 1*). Для реализации лесных проектов следует внести в законодательство *новый вид аренды лесов – аренда углерододепонирующих лесов* [14]. Важно при этом зафиксировать адекватную ставку арендной платы, т.к. арендаторы будут нести затраты на охрану лесов от пожаров, вредителей, предотвращать незаконные вырубки. Нужно упростить подготовку лесных проектов, поскольку необходимость соблюдения ряда требований значительно отражается на стоимости подготовки проектов, что не по силам оплатить сельским жителям, землевладельцам, землепользователям. Это стало в свое время одним из препятствий для массовой реализации лесных проектов в Киотский период 2008–2012 гг. Сделав реализацию лесных проектов доступной, мы сможем значительно увеличить поглотительную способность России, привлечь средства на восстановление лесов, поднять занятость и доходы населения.

Экспортно-ориентированные предприятия, заинтересованные в снижении своего углеродного следа, взаимодействующие с биржами, уже сегодня должны предоставлять отчетность, свидетельствующую о выбранных стратегиях по снижению углеродного следа. Частично они смогут это сделать за счет внедрения новых технологий, но до значительного снижения можно дойти за счет компенсации выбросов поглощениями в лесах.

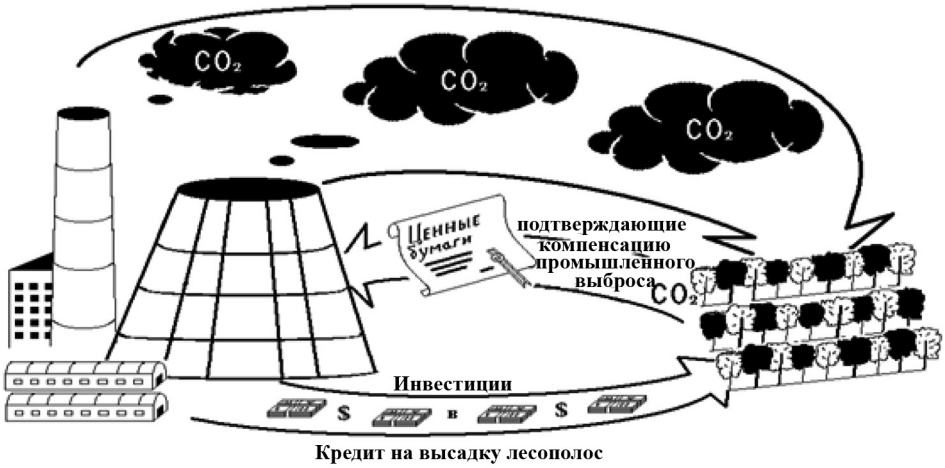


Рис. 1. Экономический механизм компенсации выбросов парниковых газов

Источник: составлено автором.

Так, например, крупные российские компании, акции которых торгуются на Лондонской бирже, согласно английскому законодательству, должны предоставлять отчетность по объемам выбросов парниковых газов на этих предприятиях. Подобные требования об учете выбросов собираются выставлять Нью-Йоркская и Гонконгская биржи. В свою очередь комплексному решению вопросов по внедрению рыночных механизмов для реализации проектов по сокращению и поглощению выбросов парниковых газов могла бы способствовать организация биржевой торговли сокращениями и поглощениями CO_2-эквивалента в России.

На сегодняшний день в России имеется опыт по разработке и продаже углеводородных единиц в рамках Киотского протокола. На Дальнем Востоке Амурским филиалом Всемирного фонда природы для общины коренных малочисленных народов «Тигр» реализуется «Бикинский углеродный проект в ареале обитания тигра: долгосрочное сохранение лесов в долине реки Бикин, подверженных рубке при отсутствии проекта. Приморский край, Российская Федерация», успешно продавший свои углеродные единицы. На территории Алтайского края АНО «Центр экологических инноваций» реализует лесной проект «Поглощение углерода путем лесоразведения в отдаленных районах сибирского региона Российской Федерации» [15; 16], прошедший проверки (на детерминацию и верификацию) поглощений международными независимыми организациями французской компанией Бюро Веритас и немецкой компанией Тюв Норд. И на его примере можно проработать пилотный проект по реализации углеродных сокращений. Для этого необходимо принятие законопроекта «Об ограничении выбросов парниковых газов в атмосферный воздух» и возобновление работы российского реестра углеродных единиц, в котором должна отражаться данная сделка.

* * *

Чтобы получить максимальные выгоды для нашей страны при реализации Парижского соглашения (с учетом опыта Киотского протокола) и занять достойное место на рынке торговли углеродными единицами, одновременно внеся вклад в сохранение наших природных ресурсов, необходимо реализовать ряд законодательных инициатив и организационных мер.

1. Необходимо ускорить принятие закона о регулировании выбросов парниковых газов. В нем следует зафиксировать возможность проектной деятельности и возможность обмена (торговли) квотами внутри страны. Также следует заложить возможность продажи сокращений и поглощений на международном рынке для обеспечения притока иностранных инвестиций в экономику.

2. Возобновить работу российского реестра углеродных единиц, созданного ОАО «Федеральный центр геоэкологических систем» в период 2006–2015 гг. в соответствии с Киотским протоколом к Рамочной конвенции ООН об изменении климата для осуществления операций купли-продажи единиц сокращения/поглощения выбросов между компаниями в Российской Федерации и за рубежом. На сегодня ОАО «Федеральный центр геоэкологических систем» со 100%-ным государственным участием продолжает работу, но база данных российского реестра углеродных единиц находится в Министерстве природных ресурсов и не работает. Следует восстановить работу российского реестра углеродных единиц. Это возможно сделать распоряжением правительства, что позволит осуществлять записи новых проектных сокращений и поглощений парниковых газов и их передачу покупателю, заинтересованному в компенсации своего углеродного следа. Также необходимо провести работу по включению российского реестра углеродных единиц в международную систему обращения углеродных единиц, в т.ч. *ИКАО-CORSIA*. Это позволит обеспечить возможность приобретения отечественным бизнесом сокращений/поглощений на внутреннем рынке, позволит отечественным авиакомпаниям подготовиться к обязательной компенсации CO_2-следа при вылете за границы РФ, привлечет частные инвестиции на природоохранные мероприятия как российского, так и зарубежного бизнеса.

3. На период становления российской нормативно-правовой базы в области регулирования выбросов парниковых газов необходимо уже сейчас проработать возможность реализации пилотных проектов по продаже поглощенных углеродных единиц. Такие пилотные проекты возможно реализовать с использованием зафиксированных в Киотский период углеродных единиц в Рамочной конвенции по изменению климата ООН и в российском реестре углеродных единиц.

4. Необходима интеграция российской системы регулирования в международный углеродный рынок. Это будет способствовать привлечению зарубежных инвестиций, фиксированию возможности российских предприятий, включая авиацию, компенсировать свой углеродный след внутренними сокращениями/поглощениями.

5. Следует разработать механизмы биржевой торговли сокращениями и поглощениями CO_2-эквивалента в России.

6. Важно законодательно закрепить новый вид аренды лесов – аренду углерододепонирующих лесов; предусмотреть сниженную ставку арендной платы, поскольку арендаторы будут нести затраты на охрану лесов от пожаров, вредителей, лесорубов. Это высокозатратные мероприятия, без создания внутреннего углеродного рынка они не окупаемы.

7. Требуется сформулировать новые правила лесных проектов. Сделав реализацию лесных проектов доступной, мы сможем значительно увеличить поглотительную способность России и поднять занятость и доходы населения.

8. Для реализации лесных проектов поглощения парниковых газов необходимо отработать ряд вариантов лесных проектов с возможностью занесения информации о них в российский реестр и кадастр углеродных единиц (определение внутренних правил) с дальнейшей их реализацией как внутри страны, так и на внешнем рынке.

9. Обязательным условием является создание пилотных (проектов) площадок, на которых будет отработана система добровольного оборота углеродных единиц, привлечения зарубежных инвестиций, частного капитала, краудинвестинга, средств крупных компаний, заинтересованных в своем экологическом и социальном позиционировании. Создание таких площадок должно финансироваться государством.

Список литературы

1. A European Green Deal / European commission. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

2. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ, 1947) / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/1901981

3. Выступление Председателя Китайской Народной Республики Си Цзиньпина / Посольство КНР в РФ. URL: http://ru.china-embassy.org/rus/zgxw/t1817107.htm

4. *Keith Crane, Zhimin Mao.* Costs of Selected Policies to Address Air Pollution in China (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2015). URL: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR800/RR861/RAND_ RR861.pdf

5. *Маслов А.А.* Китай 2020: Пандемия, общество и глобальные альтернативы. М.: РИПОЛ-классик, 2020.

6. A New World. The Geopolitics of the Energy Transformation, p. 41. URL: http://geopoliticsofrenewables.org/assets/geopolitics/Reports/wp-content/ uploads/2019/01/Global_commission_renewable_energy_2019.pdf

7. *Xie Echo.* China Tech Giants Wake up to Renewable Energy, but Fossil Fuels Still Dominate as Electricity Source. 11 Jan, 2020. URL: https://www.scmp. com/news/china/politics/article/3045616/china-tech-giants-wake-renewable-energy-fossilfuels-still

8. Technical Advisory Body (TAB) 2020 TAB Assessment [Технический консультативный орган ИКАО CORSIA] / ICAO. URL: https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/TAB.aspx

9. Рекомендации относительно отвечающих критериям CORSIA единиц эмиссии / ICAO. URL: https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/TAB/TAB_JANUARY_2020_REPORT_EXCERPT_SECTION_4.RU.pdf

10. Business Market Insidet. [Цены в Евро на ETS (т CO_2-эквивалента)] / Markets insider. URL: https://markets.businessinsider.com/commodities/co2-european-emission-allowances

11. *Стеценко А.В., Грабовский В.И., Замолодчиков Д.Г., Енгоян О.З.* Парижское климатическое соглашение: возможности повышения конкурентоспособности отечественного бизнеса за счет сохранения лесов // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2019. № 4. С. 140–159.

12. ALLOW – бренд алюминия с низким углеродным следом. URL: https://allow.rusal.ru/

13. *Болотов А.Г., Малиновских А.А., Шаталов А.Н.* Накопление углерода в почвах Залесовского района Алтайского края // Вестник алтайской науки. 2013. № 2. С. 92–96.

14. *Стеценко А.В.* Концептуальные подходы для разработки системы мониторинга и механизма учета поглощения углерода лесными проектами в Российской Федерации // Проблемы экологического мониторинга и моделирования экосистем. 2016. С. 71–86.

15. *Стеценко А.В.* Углеродный рынок для бореальных лесов // На пути к устойчивому развитию России. 2014. № 68. С. 37–48.

16. *Стеценко А.В., Белокопытова Н.А.* Поиск экономических механизмов финансирования полезащитных лесополос // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2017. № 6 (152). С. 176–180.

USING THE MECHANISMS OF THE PARIS CLIMATE AGREEMENT FOR CONSERVATION AND REFORESTATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

The problem of climate change is a global challenge of the XXI century for all mankind. However, despite the adoption of the Paris climate agreement, which is designed to synchronize the actions of various countries, individual countries or groups of countries are taking the path of obtaining unilateral preferences under the pretext of fulfilling the obligations stipulated in the agreement. The article analyzes the challenges and risks that Russia may face in the absence of its own greenhouse gas regulation systems against the background of the declared and implemented in a number of countries policy of achieving zero greenhouse gas emissions. Ways to fully utilize the potential absorption capacity of Russian forests and other ecosystems in relation to the goals of the Paris climate agreement are considered. We are talking about potential effects for the Russian economy in the form of domestic investment in forest projects to absorb CO2, while increasing the competitiveness of Russian export products in the context of the introduction of protectionist measures by individual countries under the pretext of fighting for "climate neutrality".

Keywords: Economic mechanisms, emission reduction strategy, forest absorption capacity, forest conservation, forests, greenhouse gas uptake, greenhouse gases, Paris climate agreement, prevention of global climate change, region, regulation of greenhouse gas emissions.

JEL: A13, D52, F20, K32, R58

Дата поступления – 17.11.2020 г.

СТЕЦЕНКО Андрей Владимирович
кандидат экономических наук, сотрудник экономического факультета, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» / Ленинские горы, д. 1, г. Москва, 119991.
директор;
Научно-исследовательский центр экологических инноваций / ул. Лобачевского д. 46-17, г. Москва, 119415.
e-mail: astetsenko@mail.ru
УВАРОВ Валентин Борисович
Советник президента,
Фонд поддержки и развития природоохранных и других социально-значимых проектов «Наш фонд» / ул. Горбунова, д. 2, стр. 3, г. Москва, 121596.
член Совета по космосу;
Президиум Российской академии наук / Ленинский проспект, д. 14, ГСП-1, г. Москва, 119991.
e-mail: uvarov.valent@yandex.ru

STETSENKO Andrey V.
Dr. Sc. (Econ.), Faculty of Economics;
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education M.V. Lomonosov Moscow State University / 1, Leninskie Gory, Moscow, 119991.
Director;
Research Institute of the Center for Environmental Innovation / 46-17, Lobochevskogo Str., Moscow, 119415.
e-mail: astetsenko@mail.ru
UVAROV Valentin B.
Adviser to the President;
Foundation for Support and Development of Environmental and other Socially Significant Projects «Our Foundation» / Bld. 3 at 2, Gorbunova Str., Moscow, 121596.
Member of Space Council;
Presidium of the Russian Academy of Sciences / 14, Leninskiy Pr., Moscow, 119991.
e-mail: uvarov.valent@yandex.ru

Для цитирования:
Стеценко А., Уваров В. Использование механизмов Парижского климатического соглашения в интересах сохранения и восстановления лесов в Российской Федерации // Федерализм. Т. 25. № 4 (100). С. 141–156.

DOI: http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-157-172

Никита СТЕПАНОВ, Елена СОКОЛОВСКАЯ

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РОССИИ И КИТАЯ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ИХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИК*

Сложившаяся в Китае модель государственного регулирования позволила ей занять особое место в современном процессе переформатирования системы международных экономических отношений. Эта модель, основанная на сочетании стратегического и индикативного планирования, рыночной конкуренции и целевого кредитования значимых государственных проектов, обеспечивает не только рост потребления, но и развитие инвестиционных платформ, направленных на сокращение рисков, создание институтов социального предпринимательства и пр. Укрепление экономического взаимодействия между Китаем и Российской Федерацией является важнейшим фактором как решения внутренних проблем обоих государств, так и укрепления стабильности во всем дальневосточном регионе. В статье анализируются проблемы российско-китайского сотрудничества, связанные с увеличением финансовых потоков между двумя странами, взаимного инвестирования, недостатком существующих двусторонних эффективных и надежных расчетных каналов, платежных систем и др. В целом укрепление взаимодействия России и Китая является важнейшей составляющей структурной модернизации отечественной экономики.

***Ключевые слова*:** государственное управление, инвестиции, институциональные инструменты, инфраструктура, китайская модель развития, особые экономические зоны, регион.

JEL: F33, F55, F63, H54

Переход мировой экономики на новый технологический уклад сопровождается коренными изменениями всего мироустройства. Китайская Народная Республика (далее – КНР) уже *начала осваиваться на позиции первой экономики планеты*. Однако элиты США стремятся не допустить утраты своей страной статуса единственной сверхдержавы, для чего развернули гибридные войны сразу на нескольких «фронтах» (КНР, Россия и др.) [1]. Борьба между этими

*Статья подготовлена в рамках темы государственного задания «Структурная модернизация российской экономики в контексте формирования новой модели развития». Регистрационный номер: АААА - А117021750047-7.

противоположно направленными силами, несомненно, *предопределит новый миропорядок*[1].

В отличие от других стран, экономика КНР продолжала расти и во время мирового финансового кризиса, и после него. Это обусловлено эффективностью принятой в КНР модели государственного управления развитием народного хозяйства, где гармонично сочетаются стратегическое и индикативное планирование, контролируемая (регулируемая) государством рыночная конкуренция, целевое кредитование важных для страны проектов. Все это происходит в условиях открытой экономической среды. Вместе с тем в экономике Китая существуют ограничения, *не позволяющие в полной мере использовать* имеющийся потенциал институтов, что предопределяет актуальность изучения сложившихся методов и инструментов экономического развития.

Госинвестиции как стимул развития экономики КНР

Можно согласиться с исследователями, считающими, что краеугольным камнем механизма госрегулирования экономики КНР служит комплексная система стимулирования инвестирования и инновационной деятельности институтов развития [3; 4; 5; 6]. В основе этой системы, где главная роль отводится государственному сектору, лежат три компонента:

- банковские институты, контролируемые государством, что обеспечивает кредитование производственного сектора и инвестиций в него под соответствующие индикативные программы;
- транспортные институты, которые постоянно совершенствуются и развиваются, пользуются приоритетом в государственном планировании, как краткосрочном, так и перспективном;
- система госкорпораций, где концентрируются ресурсы для обеспечения научно-технического и технологического развития всей экономики.

Движущей силой экономического развития КНР выступают государственные инвестиции, обеспечивающие (помимо прочего) и приток частных инвестиций за счет уменьшения рисков и предоставления бизнесу возможности пользования государственными инфраструктурными объектами. Благодаря антицикличной политике, проводимой государством, когда госинвестиции наращиваются в период снижения активности частных инвесторов, экономика КНР демонстрирует высокий уровень стабильности. В итоге основной причиной непрерывного роста экономики КНР является эффективно действующий механизм инвестирования в наиболее перспективные институты.

Согласно точке зрения Е. Моисеевой, финансирование инвестиционной активности в КНР осуществляется за счет нескольких источников [7]. Важнейшим из них считается целевая эмиссия, полностью

---

[1] Американское издание *Bloomberg* уточняет, если Китай сможет сохранить темпы роста уровня валового внутреннего продукта, то его экономика обгонит США, лидера нынешнего рейтинга, и сможет начать доминировать над Соединенными Штатами в экономическом плане [2].

направленная на обеспечение кредитования. Свою роль играют и прямые инвестиции из-за рубежа, привлекаемые на частном и государственном уровнях в целях технологического развития и упрочения производственных связей в системе международного разделения труда. В последние годы рост производства в КНР вызвал и рост благосостояния китайского населения, что позволило сохранить восходящий тренд кредитования последующих инвестиций. Одновременно с этим Национальный банк (далее – НБ) КНР увеличивает кредитную эмиссию через систему госбанков и других институтов экономического роста. Эти денежные средства направляются на обеспечение инвестиционных потребностей совершенствования производственных мощностей, отраженных в индикативных планах государственных (общенациональных и местных), а также корпоративных органах [8].

Осуществляется процесс создания инвестплатформ, обеспечивающих уменьшение рисков и направление кредитных (эмитированных НБ КНР) средств в самые важные для страны отрасли экономики.

«Пекинский консенсус» и обновление мирохозяйственного уклада

Хотя китайцы позиционируют свою экономическую формацию как социалистическую, в КНР активно развивается частное предпринимательство, в т.ч. и крупное, с формированием конкурентоспособных на мировом рынке частных корпораций. Руководство Коммунистической партии Китая (далее – КПК), твердо удерживающее рычаги управления государством, отходит от идеологических штампов. Оно формулирует текущие задачи по строительству социализма в экономической терминологии, где очередными целями провозглашаются преодоление (с последующей полной ликвидацией) бедности и формирование общества массового благосостояния среднего уровня, а в перспективе – выход страны на лидирующие в мире позиции по уровню жизни населения [9]. Руководство КНР стремится не допустить чрезмерного социально-экономического расслоения общества и сохранить труд как основу для распределения общенационального блага. Именно поэтому оно ориентирует регулирующие органы на поощрение развития производства, в т.ч. и через долговременные инвестиции в совершенствование инфраструктуры, расширение производственных мощностей, обучение кадров и т.д. Похожий подход характерен почти для всех стран, которые формируют основу нового уклада мирового хозяйства.

Успехи КНР в сфере экономики, ориентация на инновации и восстановление экологии могут стать *важнейшим фактором переформатирования всей мировой экономики* и международных отношений. Такие инструменты, как государственное социально-экономическое планирование, жесткий государственный контроль воспроизводства капитала и трансграничных финансовых потоков, активное госрегулирование развития промышленности и т.д., возможно, могут постепенно из табуированных США институтов превратиться в общепринятые элементы практики международных экономических взаимоотношений.

Концепция «Пекинского консенсуса»[2] для стран с развивающимися экономиками (где проживает более 60% населения планеты) в условиях мирового финансового кризиса намного привлекательнее «вашингтонского диктата». «Пекинский консенсус» основывается на принципах равноправия, недискриминации, уважения интересов и суверенитета всех сотрудничающих стран с ориентацией не на обеспечение максимальных прибылей транснациональных компаний (далее – ТНК), а на рост благосостояния населения этих государств [10].

Очевидно, что переформатирование системы международного экономического взаимодействия будет сопровождаться существенными изменениями в таких сферах, как защита интеллектуальной собственности, порядок трансфера технологий, нормы международной торговли ресурсами (включая энергетические), правила трансграничной миграции и т.д. Не исключено, что будут пересмотрены действующие сейчас соглашения, касающиеся вредных выбросов. «Пекинский консенсус», предусматривающий *отказ от таких рычагов влияния,* как торговые эмбарго, вмешательство в сугубо внутренние дела других стран, использование вооруженных сил для достижения внешнеполитических и внешнеэкономических целей, позволит развивающимся странам выстраивать взаимовыгодные отношения со всеми партнерами, ориентируясь на собственные национальные интересы.

Парадигма поступательного развития в интересах всего человечества

Не отказываясь от достижений социализма, руководство КНР сумело органично интегрировать в систему государственного регулирования субъектов с разными формами собственности (коллективной, частной и т.д.) [11].

Государство установило низкие цены на доступ к объектам инфраструктуры и услугам (продукции) естественных монополий, что увеличило конкурентоспособность китайских производств. В целях дальнейшего роста конкурентоспособности предприятий государство в КНР занимается организацией и финансированием НИОКР и подготовкой квалифицированных кадров, а бизнес реализует доступные инновации и осуществляет инвестиционную стратегию в технологическое развитие. По итогам 2019 г. расходы на НИОКР достигли 2,23% ВВП, увеличившись почти на 0,1% по сравнению с предыдущим годом. Общий объем затрат страны в этой сфере составил 2,214 трлн юаней (свыше 321 млрд долл. США). Высокие темпы роста объемов финансирования НИОКР сохраняются уже четыре года; при этом особо высокими темпами увеличиваются государственные инвестиции в фундаментальные исследования [12].

---

[2] «Пекинский консенсус», или «китайская модель; китайская экономическая модель» – это словосочетание, касающиеся политической и в особенности экономической политики КНР. Это альтернатива «вашингтонскому консенсусу». Его смысл состоит в том, что экономический рост возможен при отрицании политических свобод и принципов современного правого государства.

Идеологическая основа международного взаимодействия также претерпевает существенные изменения по мере отказа от модели либеральной глобализации, направленной исключительно на удовлетворение интересов частных ТНК. Постепенно происходит переход к парадигме поступательного развития всей человеческой цивилизации.

Преобладание общественного над частным видится и через особую, специфичную именно для нового экономического уклада институциональную архитектуру системы регулирования. В первую очередь создаются механизмы госконтроля ключевых характеристик воспроизводства капитала через институты планирования, упорядочения основополагающих условий ведения бизнеса, системы ценообразования, дотирования и предоставления кредитов. При этом государство избегает директивных методов руководства, выступая скорее арбитром или модератором, занимаясь созданием и отладкой механизмов партнерства и взаимодействия между различными социальными группами.

Все большую популярность приобретают институты предпринимательства, ориентирующиеся не на получение монетарной прибыли, а на достижение значимых результатов в социальной сфере. Если учесть, что на долю частного бизнеса приходится около 60% ВВП страны, *социальная ответственность бизнеса будет служить импульсом* социальных трансформаций. Создаются и активно развиваются некоммерческие организации, структуры сотрудничества с учреждениями православного и мусульманского банкинга, институты развития. В управлении финансовыми потоками начинают учитываться соображения этического и морального характера, ставятся преграды на пути финансирования незаконной или просто аморальной деятельности [13].

Ближайшие планы политбюро КПК

В июне 2019 г. политбюро КПК подвело экономические итоги I полугодия и определило первоочередные задачи на II полугодие. В итоговых документах подчеркивается, что нынешний экономический курс будет в основном продолжен, но возможно внесение отдельных точечных корректив.

Если сравнивать с предыдущим обсуждением в апреле 2019 г., то на этот раз политбюро КПК оценило создавшуюся в экономике КНР ситуацию более реалистично, *отметив рост давления негативных тенденций и усиление рисков.* Была сформулирована задача по преобразованию ожидаемых опасностей в возможности для разрешения наиболее важных противоречий. Общее направление экономической политики остается неизменным и заключается в поступательном и стабильном развитии. Сохранила актуальность и сформулированная годом ранее концепция поддержания политики стабильностей, принятая в целях нейтрализации негативных эффектов от «торгово-экономических трений», под которыми, очевидно, подразумевается торговая война против США [14].

Главным инструментом сохранения темпов экономического роста по-прежнему считается *рост потребления*, что означает увеличение объемов конечного спроса. Обеспечить это планируется через повышение эффективности рынка сельхозпродукции. В первые три квартала 2019 г.

сельскохозяйственный сектор Китая продемонстрировал заметный рост со стабильным увеличением доходов сельских жителей. Согласно данным Министерства сельского хозяйства и сельских дел КНР, в период с января по сентябрь 2019 г. добавленная стоимость сельского хозяйства страны достигла 4,3 трлн юаней (около 614,3 млрд долл. США), увеличившись в годовом исчислении на 2,9%. Средние располагаемые доходы на душу сельского населения выросли на 6,4% в годовом исчислении до 11 622 юаней (около 1 660 долл. США) [15].

Инвестиционная политика предусматривает увеличение активности инвестирования в обрабатывающую промышленность, где рост инвестиций за первое полугодие 2019 г. составил всего 3%. Кроме того, предусматривается расширение инвестиционных вложений в инфраструктурные проекты (в основном, касающиеся перестройки старых районов городов и расширении сетей автозаправок, связи и т.д.).

Политбюро КПК категорически против попыток использования сектора недвижимости в качестве краткосрочного драйвера экономики, но прирост инвестиций в эту сферу сохраняет высокий уровень (10,9% за I полугодие 2019 г.), притом что продажи, измеряемые в единицах площади, несколько сократились (–1,8%), но в стоимостном исчислении продолжают расти (+5,6%). Таким образом, снятие ограничений в этом сегменте рынка, если и будет осуществляться, то с большой осторожностью, поскольку высказываются *справедливые опасения* о слишком высокой зависимости всей экономики от данного сектора, а также возможности образования в нем пузырей.

Как и всегда, говорится о поддержке частного бизнеса, однако на этот раз упоминается о необходимости «зачистки» так называемых предприятий «зомби»[3], о чем раньше на таком уровне не говорили. Ни слова нет и о мерах по противодействию росту долговой нагрузки.

Часть постановления политбюро КПК, посвященная кредитно-финансовой политике, составлена очень расплывчато. Но из общего контекста можно сделать вывод, что руководство КПК, *возможно, решило сделать некоторую паузу в борьбе с ростом долгового бремени,* с тем чтобы получить внятную информацию о результатах мер, ранее предпринятых в этом направлении, в т.ч. и о том, какое влияние они оказали на уровень экономической активности и на заполняемость госбюджета. Кроме того, можно прогнозировать, что снижения процентной ставки в ближайшее время не произойдет, но зато нормы резервирования могут быть вторично (в течение года) пересмотрены в сторону уменьшения.

Одним из главных приоритетов, как и раньше, остается обеспечение занятости. В постановлении впервые конкретизированы группы наивысшего риска, куда относятся выпускники образовательных учреждений, демобилизованные военнослужащие. В конце июня 2019 г. Госстатом КНР были обнародованы сведения *PMI*[4] по обрабатывающей промыш-

[3] Предприятие «зомби» – предприятие, находящееся на грани банкротства и постоянно нуждающееся в финансовой поддержке государства.

[4] Индекс *PMI* – специальный числовой показатель, применяемый в экономике, служащий для отражения состояния определенной отрасли, состояния экономики, оценки конъюнктуры. В зависимости от отрасли экономики применяются различные индексы.

ленности за прошедший июль. Индекс составил 49,7%, что, хотя и ниже 50%, но все же лучше, чем в два предшествующих месяца, когда этот показатель держался на отметке 49,4% [16].

Экономическое взаимодействие КНР и Российской Федерации – фактор модернизации экономик приграничных регионов России

Значимость вопросов экономического взаимодействия Китая и России обусловлено прежде всего тем, что китайская промышленность в ближайшее время будет старательно продвигать свою продукцию на российский рынок. Это обусловлено, с одной стороны, чрезмерной заполненностью внутреннего рынка КНР, с другой – продолжением тарифной войны с США. Взаимодействие Российской Федерации и КНР будет в значительной степени выстраиваться через механизмы зон свободной торговли (далее – ЗСТ), две из которых создаются на территории КНР в непосредственной близости от границы с нашей страной.

В настоящее время в КНР уже действуют довольно много различных форм свободных экономических зон (далее – СЭЗ), нацеленных в основном на привлечение инвестиций и стимулирование роста производительности труда в соответствующих районах. Каждый регион при этом обладает собственной специализацией. Например, в Хэйлунцзяне и Синьцзяне, преобладает сельскохозяйственное производство. Применительно к Синьцзяну можно говорить и о том, что создание там ЗСТ должно поспособствовать *снижению уровня межэтнической напряженности и выводу на самоокупаемость региона*, многие годы дотируемого из государственного бюджета. Предполагается, что это поможет повысить среднее значение ВВП на одного проживающего, которое в данном регионе составляет всего 3 690 долл. США в год, тогда как в среднем по стране оно достигает 4 628 долл. США. Первое решение об организации в Синьцзяне СЭЗ принималось еще в 2011 г. и было реализовано в 2015 г. Новые ЗСТ будут специализироваться на автомобильной промышленности и переработке сельскохозяйственной продукции [17].

Что касается Хэйлунцзяна, то там тоже имеются экономические проблемы, остроту которых планируется снизить через организацию ЗСТ. Еще до 2017 г. местный ВВП демонстрировал рост в 6,4%, но в 2017 г. он снизился до 4,7%, что ниже среднего уровня по КНР. Объемы инвестирования в основные фонды стали снижаться (4,7%, против прежних 6,2%). Это значит, что инвесторы стали уходить из региона [16]. При росте импорта уменьшился экспорт, т.е. *с Россией граничит постепенно беднеющая китайская провинция*, значительно отстающая по темпам развития от других территорий КНР. А организация новой ЗСТ должна способствовать как исправлению создавшегося положения в данном регионе КНР, так и укреплению экономического сотрудничества с Российской Федерацией.

Предполагается, что организация ЗСТ стабилизирует ситуацию и привлечет в регион дополнительные инвестиции, но основная проблема *в общем снижении темпов развития.* С формальной точки зрения, подобные регионы становятся открытыми для любых компаний,

включая российские, поскольку в СЭЗ существенно упрощен порядок создания иностранных предприятий. Нельзя забывать о том, что начинать работу в условиях сжимающегося рынка всегда очень трудно. Со своей стороны китайские компании в ЗСТ будут искать пути для продвижения своей продукции на российский рынок. Это *для нашей страны не очень желательно*, поскольку интервенция товаров из КНР создаст трудности в восстановлении отечественной промышленности. Но при этом открываются различные варианты организации взаимовыгодного сотрудничества подобно созданию в Синьцзяне производств экологически чистых продуктов питания для китайского рынка, организации предприятий малого машиностроения, переупаковке российских товаров для реализации на китайском рынке, созданию мебельного кластера и т.д.

Только за 2019 г. в КНР создано 6 новых ЗСТ, две из которых находятся в пограничных с Россией регионах. Синьцзян граничит с Горным Алтаем[5], а провинция Хэйлунцзян – с Еврейской АО и Хабаровским краем.

Межгосударственные отношения Российской Федерации и КНР достигли на сегодняшний момент наилучшего состояния, пожалуй, за всю свою историю. Упомянем стратегическое партнерство, множество программ сотрудничества в самых разных сферах, координацию действий на международной арене. Страны совместно противостоят попыткам США сохранить гегемонию, занимают одинаковые позиции относительно многополярности современного мира, обеспечения его безопасности и стабильности. Руководители наших государств открыто заявляют о полном взаимном доверии, а страны активно сотрудничают на всех уровнях, выстраивая и укрепляя стратегическую кооперацию как в двустороннем формате, так и в рамках таких международных институтов, как Шанхайская организация сотрудничества (далее – ШОС), Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС) и т.д. Основой двусторонних отношений является соблюдение принципов взаимного уважения. Главы государств часто встречаются друг с другом, укрепляются межправительственные и межпарламентские связи. Активно налаживаются контакты между органами региональной и местной власти обеих стран с различными организациями и субъектами хозяйственной деятельности и другими институциональными образованиями. Задача по сопряжению Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) с инициативой «Один пояс – один путь» (далее – ОПОП) успешно реализуется в разных сферах, в т.ч. и в тех, где до этого уровень взаимодействия был недостаточным [6].

Достижения и проблемные места взаимодействия КНР с Российской Федерацией в инвестиционной и торгово-экономической сфере

В последние годы объем двусторонней торговли между Российской Федерацией и КНР растет особенно стремительно. Вместе с ним увеличивается объем финансовых потоков между двумя странами. Взаимодействие государственных органов в финансовой сфере становится все более тесным. Но его уровень нельзя признать достаточным, т.к. он по-прежнему *не соответствует потребностям растущего товарооборота* и других видов экономического сотрудничества; потенциалу кооперирования в научно-технической, военно-технической и технологической сферах. Отставание в фискальной сфере тормозит рост уровня взаимоотношений практически во всех остальных областях. Финансовые вопросы представляют собой проблемное место и в сопряжении ЕАЭС с глобальным проектом ОПОП, реализация которого требует масштабного взаимодействия и крупных совместных инвестиций [18].

Тем не менее соответствующая работа проводится. Уже создан ряд механизмов для осуществляемого вместе управления и координации упомянутых процессов. Например, приступила к работе совместная подкомиссия центробанков по финансовому сотрудничеству, работа которой способствует переводу взаимных расчетов в национальные валюты, взаимному созданию специализированных кредитно-финансовых организаций, листингу коммерческих операций, обеспечению надлежащего контроля. Правительства КНР и Российской Федерации занимаются укреплением межгосударственной кооперации, в т.ч. и через поддержку создания совместного фонда прямых инвестиций и таких институтов, как Фонд шелкового пути (далее – ФШП), Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (далее – АБИИ), Межбанковское объединения в рамках ШОС и др.

Однако взаимодействие между КНР и Россией в финансовой сфере *предстоит серьезно совершенствовать.* Это же касается таких смежных отраслей, как страхование, рынки ценных бумаг и т.д. Необходимо ускорить перевод взаиморасчетов в двусторонней торговле на национальные валюты КНР и России. Это не только будет способствовать дальнейшему углублению межгосударственной кооперации в самых разных сферах, но и поможет существенно снизить ущерб от американских санкций и торговой войны КНР с США. В июне 2019 г. заключено межправительственное соглашение о «расширении использования рублей и юаней» в двусторонней торговле.

В настоящее время наблюдается и довольно быстрый рост взаимного инвестирования между нашими странами. Тем не менее общие объемы этих инвестиций недостаточны, что тормозит развитие двустороннего сотрудничества в экономической сфере. В инвестиционных процессах происходит неравномерное распределение инвестиционных средств по регионам, недоинвестирование перспективных направлений, сбои в уже налаженных начинаниях [14]. Перечисленное не может не вызывать определенной тревоги.

Хотя объемы взаимной торговли между Россией и КНР растут, они по-прежнему сравнительно невелики. Например, совокупный торговый оборот между Российской Федерацией и КНР в 2017 г. – лишь 13% от соответствующего показателя между КНР и США [19]. В структуре российского экспорта в КНР, *как и раньше, основное место занимают поставки углеводородного и другого сырья*, а также иных товаров с низкой добавленной стоимостью. Частые и значительные колебания мировых цен на сырье отрицательно сказываются и на объемах торговли, и на развитии межгосударственного экономического взаимодействия в целом.

Проблемы взаимодействия в финансовой сфере

Укреплению и интенсификации взаимодействия КНР и России в финансовой сфере препятствует ряд факторов. Прежде всего здесь необходимо назвать отсутствие необходимого уровня гармонизации в торгово-экономическом взаимодействии.

Даже в условиях санкционного давления и торговой войны со стороны США, Россия и КНР пока не создали двусторонних эффективных и надежных расчетных каналов и платежных систем. Это создает почву для уязвимостей в национальных финансовых системах и повышает риски, что негативно сказывается на уровне сотрудничества в экономике вообще и в финансовой сфере в частности. Многие китайские институты готовы сотрудничать с Российской Федерацией, но из-за отсутствия безопасных каналов для направления финансовых потоков из КНР в Россию и обратно воздерживаются от взаимодействия, опасаясь попасть под американские санкции. Несмотря на имеющиеся в данный момент ограничения, по информации сайта «Внешняя торговля России» – на основе данных Федеральной таможенной службы России, доля Китая во внешнеторговом обороте нашей страны в I полугодии 2020 г. составила 18,2% против 15,7% за аналогичный период 2019 г. По доле в российском товарообороте в I полугодии 2020 г. Китай занял первое место (как и в I полугодии 2019 г.). Доля Китая в экспорте России в I полугодии 2020 г. составила 14,9% против 12,6% за тот же период 2019 г. По доле в российском экспорте в I полугодии 2020 г. Китай занял первое место (таким же было его место в I полугодии 2019 г.). На первом месте Китай и по доле в российском импорте в I полугодии 2020 г. – 23, 2% против 21,5% за тот же период 2019 г. [20].

Еще одной проблемой, препятствующей расширению сотрудничества между КНР и Российской Федерацией, является *неготовность и незаинтересованность крупных корпораций обеих стран* (как государственных, так и частных) к переводу взаимных расчетов на национальные валюты. В России это часто связано с привычкой некоторых руководителей компаний переводить часть выручки в свободно конвертируемые валюты (далее – СКВ) с последующим выводом в офшоры. В случае же с КНР ситуация еще сложнее, поскольку юань до сих пор не является в полной мере СКВ и трансграничные операции с ним до настоящего времени существенно ограничиваются барьерами законодательного и административного характера [21].

Недостатки существующей модели взаимодействия

Сейчас экономическое сотрудничество КНР с Россией сконцентрировано главным образом на уровне крупнейших госкорпораций (например, Газпрома, РОСНЕФТЬ, НОВОТЭК со стороны России, и *CNPC, Sinopec* со стороны КНР) и осуществляется в основном в форме межправительственного взаимодействия по реализации масштабных совместных инфраструктурных проектов. Основное внимание при этом уделяется таким областям, как оборона, энергетика, космос и т.п. Однако такая модель экономического сотрудничества обладает недостатками, *тормозящими процесс расширения экономической кооперации* между странами.

Недопустимо низок уровень взаимодействия КНР и Российской Федерации в высокотехнологичных сферах. Отсутствует прогресс в реализации совместных проектов в авиационном и нефтегазовом машиностроении, электротехнической отрасли и т.д.

Крайне низкие темпы наблюдаются в реализации совместных масштабных проектов. Российская сторона испытывает трудности с привлечением источников их финансирования, а китайских партнеров беспокоит отсутствие четких механизмов возвратности инвестиционных средств.

Для дальнейшего развития российско-китайского торгово-экономического взаимодействия необходимо переходить на рыночные принципы, а с учетом ограничений потенциала роста как производства, так и потребления в дальневосточных регионах Российской Федерации целесообразно производить инвестиции преимущественно в сферы с хорошим экспортным потенциалом.

Дополнительные меры по сопряжению ЕАЭС и ОПОП

Хотя в работе по сопряжению ЕАЭС с ОПОП в последние годы достигнут неплохой уровень взаимной координации, ее результаты имеют *весьма ограниченный характер*, особенно в плане реализации масштабных евразийских инфраструктурных проектов. При значительном общем объеме российских зарубежных инвестиций доли участия Российской Федерации в реализации ОПОП, а также в инвестировании в китайскую экономику невелики. Налицо как необходимость, так и возможность их значительного повышения.

Обеспечить реализацию сопряжения следует через ускоренную разработку и реализацию общих и национальных программ стратегического характера. Необходим предварительный совместный анализ таких программ с последующим подключением к ним масштабных инвестпроектов с привлечением финансирования от различных институтов развития и инвестфондов. Одним из важнейших и перспективнейших направлений сотрудничества в инвестиционной сфере является программа строительства ряда портов вдоль маршрута Северного морского пути.

Для укрепления взаимодействия по реализации инфраструктурных проектов целесообразно создание наднациональных консорциу-

мов с предоставлением им концессий на строительство магистралей в соответствующих транспортных коридорах, а также на благоустройство прилегающей местности. Для привлечения инвестиций Евразийским Банком Развития предполагается выпуск и размещение на финансовых рынках ЕАЭС и КНР специальных облигаций, кредитование в АБИИ, ФШП и других подобных финансовых институтах.

* * *

На основании проведенного анализа проблем и перспектив сотрудничества КНР и России в торгово-экономической и инвестиционной сферах можно сделать следующие выводы и дать некоторые рекомендации.

1. Современная система валютного регулирования КНР демонстрирует достаточную эффективность контроля за перемещением капитала. Это позволило создать условия для финансового обеспечения устойчивого роста производства и инвестиций и одновременно пресекать утечку капиталов. В данной системе сочетается разрешительный порядок вывода финансовых средств со свободной конвертируемостью национальной валюты по текущим операциям. Она направлена на обеспечение расширения международного сотрудничества в экономической сфере на основе взаимной выгоды и удовлетворения потребностей экономики КНР за пределами страны. Несмотря на то, что такие большие объемы денежной эмиссии специалисты МВФ считают чреватыми ростом инфляции и надуванием финансовых пузырей на фондовой бирже, а также на рынке недвижимости, китайский регулятор надежно контролирует состояние данных финансовых ресурсов, принимая надлежащие меры для направления их на развитие своей экономики.

2. Проведенная в России либерализация в сфере валютного регулирования, затронувшая и трансграничные операции, создала серьезные риски раскачивания макроэкономической ситуации и финансовой системы. Эти риски усугубляются режимом свободных колебаний курса рубля, что позволяет валютным спекулянтам оказывать негативное влияние на состояние финансового рынка, увеличивая волатильность национальной валюты до угрожающего уровня, а также создает серьезные трудности в планировании внешнеэкономической и инвестиционной деятельности.

3. В условиях роста вероятности дестабилизации международной обстановки и усиливающегося санкционного давления со стороны США увеличиваются риски спекулятивных воздействий на отечественную валютно-финансовую систему, а также возможность реализации угрожающих ей сценариев извне. Для нейтрализации этих угроз китайские эксперты рекомендовали ввести ограничения свободы конвертируемости рубля, сохранив ее только для текущих операций и одновременно усилить валютный контроль, применяя аналогичные меры на трансграничное перемещение финансовых средств. Россия обладает неоспоримыми аргументами для осуществления подобных действий как ответных на противозаконные санкции США. Данные меры способны привести к прекращению вывоза капитала, стабилизировать курс рубля,

тем самым обеспечивая условия для экономического роста. Принятие их также важно для привлечения в отечественную экономику масштабных инвестиций из КНР. Сейчас нужно воспользоваться всеми зарекомендовавшими себя на практике способами и инструментами эффективного государственного контроля и регулирования монетарной политики и денежного обращения. Это создаст условия, стимулирующие промышленный рост и инвестиционную активность, одновременно исключая риски надувания финансовых пузырей и нарушения макроэкономической стабильности.

4. По мнению китайских экспертов, недопустимо высокая волатильность рубля в сочетании с бесконтрольностью российского валютного рынка создает непреодолимые препятствия в открытии китайской кредитно-финансовой системы КНР для заемщиков из России. Монетарные власти КНР в первую очередь заботятся о поддержании собственной финансовой системы. Они успешно препятствуют долларизации внутреннего рынка, ограничивая валютные операции исключительно банковским сегментом, игнорируя при этом навязываемые США планы по либерализации контроля финансовой и валютной системы. Китайские специалисты полагают, что предпосылками для шагов в направлении либерализации регулирования валютной системы может стать значительное повышение уровня доверия бизнеса и населения к национальной валюте и уверенности в макроэкономической стабильности.

5. Усиление санкционного давления со стороны США требует всемерного ускорения перевода системы взаиморасчетов между КНР и Российской Федерацией на национальные валюты. Сейчас их доля в обслуживании взаиморасчетов остается на неприемлемо низком уровне, что создает в российско-китайском сотрудничестве уязвимые сегменты, доступные для воздействия со стороны третьих государств. Необходимо как можно скорее произвести полную дедолларизацию двусторонней торговли, перейдя на взаиморасчеты в национальных валютах. Центробанкам КНР и России надлежит максимально быстро предоставить для этого соответствующие возможности.

6. Целесообразно привлечение сотрудников центробанков России и КНР к работе по подготовке мероприятий по сопряжению финансовых и платежных систем обеих стран. Пока что регуляторами уделяется явно недостаточно внимания решению данных вопросов, а распоряжения глав обоих государств по переводу взаиморасчетов на национальные валюты остаются нереализованными, что крайне негативно отражается на состоянии двустороннего экономического сотрудничества, конкретные участники которого вынуждены преодолевать множество сложностей.

7. Требуется разработать комплекс мер по обеспечению безопасности сотрудничества России и КНР в кредитно-финансовой сфере от деструктивного влияния со стороны третьих стран, а также по координированию ответных действий по отношению к США и их странам-сателлитам.

8. Следующим этапом совершенствования общемировой валютной системы должны стать ее постепенная, но необратимая дедолларизация и перевод расчетов в международной торговле на мультивалютный принцип. В качестве альтернативного решения возможно создание общей ва-

люты в рамках ШОС с наименованием Евроазиатская континентальная валюта (далее – ЕАКВ). Ее курс должен определяться по совокупной корзине ШОС, а резервным активом может служить золото как основной стандарт измерения. Эмиссия ЕАКВ будет обеспечена золотом, хранящимся в совместном фонде ШОС. Пока не проработаны вопросы по величине взносов со стран – членов ШОС в это фонд, но очевидно, что она должна устанавливаться с учетом рыночного курса золота. Аналогичный порядок предлагается ввести для регулирования размеров резерва ШОС и эмиссии ЕАКВ [22].

9. Разрешение существующих проблем в сфере институционального обеспечения двусторонних отношений между КНР и Россией должно стать одним из значимых факторов структурной модернизации экономики России.

Список литературы

1. *Лексютина Я.В.* Дуализм современной политики Китая в Юго-Восточной Азии // Вестник РУДН. Серия: Всеобщая история. 2015. № 4. С. 35–45.

2. *Реусов М.* Си Цзиньпин представил идеи по пятилетнему плану на пленуме ЦК КПК // Центральная служба новостей. URL: https://csn-tv.ru/posts/id8392-bloomberg-predrekaet-kitayu-ekonomicheskoe-dominirovanie-nad-ssha

3. *Dikariev O.I., Shostak L.B.* China's Arctic Geostrategies in Political And Economic Processes // Формирование рыночных отношений в Украине. 2019. № 3 (214). С. 7–18.

4. *He L.* China's Economic Growth Slumps to Lowest in 27 Years as the Trade War Hits // CNN Business. URL: https://edition.cnn.com/2019/07/15/economy/china-gdp-growth/index.html

5. *Журенков Д.А.* Антропный принцип: о некоторых онтологических основаниях научно-технического развития Китая // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Философские науки. 2019. № 2. С. 134–144.

6. *Соколов И.А., Куприяновский В.П., Дунаев О.Н., Синягов С.А., Куренков П.В., Намиот Д.Е., Добрынин А.П., Колесников А.Н., Гоник М.М.* Прорывные инновационные технологии для инфраструктур. Евразийская цифровая железная дорога как основа логистического коридора нового Шелкового пути // International Journal of Open Information Technologies. 2017. № 9. С. 102–118.

7. *Moiseeva E.* Characteristics of Chinese Economy in 2000–2016: Economic Growth Sustainability // Вестник РУДН. Серия: Всеобщая история. 2018. № 4. С. 393–402.

8. *Максимова Е.И.* Труд и научно-технические инновации в экономике современного Китая // Восточная аналитика. 2017. № 12. С. 46–50.

9. *Михалёв М.С.* «Один пояс, Один путь» как новая внешнеполитическая стратегия КНР. Краткий анализ внутрикитайской дискуссии // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2016. № 6 (50). С. 88–103.

10. *Ren S., Li X., Yuan B., Li D., Chen X.* The Effects of Three Types of Environmental Regulation on Eco-Efficiency: A Cross-Region Analysis in China // Journal of Cleaner Production. 2018. No 173. P. 245–255.

11. *Bradsher K.* China's Economic Growth Hits 27-Year Low as Trade War Stings // The New York Times. URL: https://www.nytimes.com/2019/07/14/business/china-economy-growth-gdp-trade-war.html

12. Китай увеличивает объемы финансирования НИОКР // ИА Regnum. URL: https://regnum.ru/news/3047715.html

13. *Bayane B. M., Yanjun Q.* Transport Infrastructure Development in China // Journal of Sustainable Development of Transport and Logistics. 2017. No 1 (2). P. 29–39.

14. *Yang C., Zavyalova E.B.* China's New Challenges: Income Inequality, Poverty and Social Security System // Теоретическая экономика. 2015. № 5 (29). С. 30–36.

15. Сельское хозяйство Китая в первые 3 квартала 2019 г. продемонстрировало заметный рост. URL: http://russian.cri.cn/economy/weekly/356/20191120/383097.html

16. The World Bank in China // The World Bank. URL: https://www.worldbank.org/en/country/china/overview#2

17. *Таскаева С.В.* Свободные экономические зоны как инструмент «мягкой силы» Китая // Вестник Забайкальского государственного университета. 2019. № 4. С. 125–134.

18. *Котляров Н.Н.* Взаимодействие Китая с внешним миром в условиях «Новой нормальности» китайской экономики // Мир новой экономики. 2017. № 2. С. 27–37.

19. Going for Growth 2018 – China note // OECD.org. URL: http://www.oecd.org/eco/growth/going-for-growth-2018-china-note.htm

20. *Авдеев В.* От планов – к действию // Российская газета. URL: https://rg.ru/2020/10/08/knr-i-rf-proveli-videokonferenciiu-po-torgovomu-sotrudnichestvu.html

21. *Резников С.Н.* Цепочки накопления стоимости в экономике Китая: макроэкономические детерминанты трансформации // Финансовые исследования. 2014. № 4 (45). С. 10–21.

22. *Степнов Н.С.* «Создание единой наднациональной валюты в рамках Шанхайской Организации Сотрудничества // Финансы и управление. 2019. № 3. С. 50–60.

ECONOMIC COOPERATION BETWEEN RUSSIA AND CHINA IN THE CONTEXT OF MODERNIZATION OF THEIR NATIONAL ECONOMIES

The current model of state regulation in China has allowed it to take a special place in the modern process of reformatting the system of international economic relations. This model, based on a combination of strategic and indicative planning, market competition, and targeted lending to significant government projects, allowed us to ensure not only the growth of consumption, but also the development of investment platforms aimed at reducing risks, creating social entrepreneurship institutions, and so on. Strengthening economic cooperation between the PRC and the Russian Federation is an important factor in solving not only the internal problems of both countries, but also strengthening stability in the far Eastern region. The article analyzes the problems of Russian-Chinese cooperation related to the increase in financial flows between the two countries, mutual investment, the lack of existing bilateral effective and reliable settlement channels and payment systems, etc. In General, strengthening cooperation between Russia and China is an important component of the structural modernization of the domestic economy.

Keywords: Chinese development model, institutional tools, investment, infrastructure, public administration, region, special economic zones.

JEL: F33, F55, F63, H54

Дата поступления – 30.10.2020 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 проспект, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: stepanov720@inecon.ru
СОКОЛОВСКАЯ Елена Анатольевна
кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра институтов социально-экономического развития;
Федеральное государственное бюджетное учреждение Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: marsokolovskaya@mail.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
SOKOLOVSKAYA Elena A.
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: marsokolovskaya@mail.ru

Для цитирования:
Степанов Н. Соколовская Е. Экономическое взаимодействие России и Китая в условиях модернизации их национальных экономик // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 157–172.

DOI: http://dx.doi.org/10.21686/
2073-1051-2020-4-173-188

Зарубежный опыт

Валерий МИНАТ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИННОВАЦИОННЫХ СИСТЕМ В США

Грамотное сочетание государственной региональной политики федерального Центра США с рыночными регуляторами позволило стране добиться передовых результатов в инновационной деятельности. При этом региональный аспект пространственной организации инноваций в рамках региональных инновационных систем США, ставший предметом настоящего исследования, в значительной мере характеризуется влиянием конкретных организационно-территориальных форм, в рамках которых реализуются те или иные инструменты государственной региональной инновационной политики. В работе выявлены основные «центр-периферийные» тенденции инновационной деятельности (на уровне статистических районов США), сложившиеся под влиянием государственной региональной политики США на развитие указанных систем. Выявлена в целом однозначная по направленности, но имеющая региональные различия зависимость между уровнем инновационного развития территорий и активностью госрегулирования инновационной деятельности.

Ключевые слова: государственная региональная политика США, инновационная деятельность в США, национальная инновационная система США, регион, региональные инновационные системы, статистические районы США, США, человеческий капитал.

JEL: N42, O38, O51, R12, R59

Инновационное развитие системы общественных, в т.ч. экономических, отношений в Соединенных Штатах Америки (далее – США) наблюдается на протяжении как минимум 70-ти последних лет[1]. Формирование американской хозяйственной системы в качестве *экономики инноваций* характеризуется следующими важнейшими признаками:

- перманентным появлением качественно новых технологий;
- ростом доходов личного потребления;
- повышением качества жизни и трудовых отношений;
- колоссальным инвестированием в человеческий капитал.

[1] Это происходит безотносительно к конкретному времени, когда начал непосредственно употребляться термин «инновации», «нововведения» (*innovations*) для обозначения процесса, результата или движущей силы создания, распространения и применения нового практического средства, качественно влияющего на изменение национальной хозяйственной деятельности и сферы потребления.

Таким образом, широкое применение технологий, снижающих удельные издержки на единицу производимой продукции, массовый характер повышения образовательного и научно-технического уровня значительной части трудовых ресурсов страны, рост потребления подешевевших качественных товаров и услуг, повлекший изменение структуры спроса на всевозможные блага, а также усовершенствование форм и условий организации и оплаты труда привели к созданию нового типа общественных отношений. В рамках новых (инновационно-зависимых) отношений «...увеличение доли человеческого капитала в национальном богатстве становится условием и целью процесса расширенного воспроизводства... Формирование экономики инноваций – это эволюционный, многоэтапный процесс» [1, с. 125].

В течение указанного периода времени процесс эволюционирования общественных отношений в США по инновационному типу был тесно связан со структурными изменениями в экономике, ее коренной трансформацией и модернизацией, с формированием новой системы интересов, ростом знаний и умений, с пересмотром критериев оценки эффективности экономического роста в сторону тех, которые основаны на инновациях. В условиях экспансионистского доминирования «американоцентричной» системы социально-экономических отношений и ценностей, интенсивно расширяющихся в новейшем историческом времени и мировом пространстве и динамично меняющихся (приобретая транснациональный, а затем глобальный характер), США аккумулировали и продуцировали значительную долю общемирового общественного богатства, одной из главных составляющих которого обозначился *человеческий капитал* (знания и навыки работников)[2].

Национальная инновационная система США и государственная инновационная политика

Научно-техническое и инновационное лидерство США в значительной мере определяется характером и интенсивностью совместного влияния соответствующей государственной политики (научной, тех-

---

[2] Именно эта составляющая постепенно стала, с одной стороны, материальной основой и «локомотивом» длительного передового инновационного развития Соединенных Штатов, а с другой – уже неоднократно (в 2008 г., 2014 г., 2020 г.) приводила США к качественно новому кризисному явлению, связанному с опасностью доминирования в экономике страны *спекулятивного капитала над инвестиционным*. В частности, используя категорию *фиктивного капитала*, применяемую в рамках марксистского учения, С.Д. Валентей отметил, что именно «сверхкапитализация» знаний и навыков работников ускорила отрыв реального хозяйственного сектора от финансового (ставшего по своей сути преимущественно спекулятивным). Не в последнюю очередь чрезвычайно высокая оплата труда американских высококвалифицированных специалистов (составивших основу среднего класса), уровень которой сформировался на соответствующих сегментах национальных и глобальных рынков рабочей силы, инновационных технологий и т.д. и поддерживался (напрямую и косвенно) государством, постепенно привела к завышению *цены человеческого капитала в США*. Обеспечивая непомерно растущее личное потребление за счет банковского кредитования, американский средний класс постепенно стал получать «*больше, чем стоил его совокупный человеческий капитал*», усиливая экономические диспропорции между фиктивной частью капитала (деньгами и ценными бумагами) и реальным богатством нации [2, с. 163].

нологической, инновационной, региональной, налогово-бюджетной, внешнеторговой и др.) на элементы национальной инновационной системы (далее – НИС)[3]. Последняя, в свою очередь, нацелена на укрепление лидирующих позиций экономики инноваций в США как в национальном, так и в глобальном масштабах[4].

Результаты многочисленных исследований американских и российских специалистов убедительно показывают, что *государственная инновационная политика*, проводимая в США, направлена на создание благоприятного социально-экономического и политического климата для осуществления инновационного процесса. Она проводится федеральным правительством посредством гибкого сочетания мер: прямых (административно-ведомственных и программно-целевых, в обоих случаях основанных на системе контрактных отношений и госзаказа) и косвенных (в частности, налоговое стимулирование самофинансирования НИОКР в составе различных форм инновационной деятельности).

По итогам реализации американской национальной концепции государственного регулирования инновационной деятельности, дополняющего рыночные процессы саморегуляции, в Соединенных Штатах в процессе эволюции общественных отношений инновационного типа сложились базовые условия, необходимые, по мнению С.Д. Валентея, для формирования НИС [6, с. 54–56]:

- развитый национальный (внутренний) рынок инноваций;
- внешнеэкономическая стабильность, определяемая политическим и торгово-протекционистским доминированием США на глобальном рынке;
- общенациональное «инновационно-ориентированное» правовое пространство, представленное сложившейся нормативной системой правовых и подзаконных актов США о развитии инновационной деятельности и правоприменительной практикой;

---

[3] Окончательной дефиниции НИС в научной литературе пока нет. Автор определяет НИС как сложную открытую систему, характеризующуюся сетевой организационной структурой, представленной взаимосвязанными элементами, важнейшими из которых выступают различные НИОКР, заинтересованный (в т.ч. венчурный) капитал (бизнес), официальные органы власти (прежде всего федеральное правительство) и другие некоммерческие организации и частные фонды, заинтересованные в инновационном процессе и потребители инновационного продукта (хозяйствующие субъекты и граждане) [3, с. 69]. Для США характерно наличие т.н. североамериканской модели НИС, или модели «тройной спирали (*Triple Helix*)», названной так по аналогии с моделью тройной спирали ДНК. В структурно-содержательном плане в этой модели выделяют прежде всего «...три институциональные составляющие национальной инновационной системы – наука, бизнес и государственный аппарат», которые «переплетаясь, образуют сетевую (не иерархическую) структуру взаимодействия – сотрудничества, генерирующую процесс постоянных обновлений. Позднее концепция “тройной спирали” была дополнена четвертой “квадрупольной спиралью” (*Quadruple Helix*) и пятой “квинтупольной спиралью” (*Quintuple Helix*) путем включения гражданского общества и потребителей продукции как равноправных составляющих модели» [4, с. 345].

[4] Российские специалисты, изучающие тенденции американской национальной инновационной системы и политику в сфере науки и инноваций, отмечают, что «американские компании обеспечивают половину или более половины списков самых инновационных компаний мира, составленных *The Boston Consulting Group, Strategy&, Forbes, Fast Company*» [5, с. 74]. Причем, «на пятки» им наступает Китай, уже ставший крупнейшей экономикой мира с учетом паритета покупательной способности.

- институциональная сеть для масштабного развития инновационной деятельности;
- гибкость и вариативность государственной политики в регулировании инновационного процесса как в отраслевом, так и в территориальном (пространственном) аспектах.

Последнее из перечисленных базовых условий, исторически прослеживаемое в системе отношений федерального центра и регионов (штатов, округов, статистических районов) США, развивающихся в рамках децентрализованной модели федерализма, актуально для глубокого исследования не только в качестве американской специфики развития инноваций, но и для других стран с федеративным устройством. Специфика *региональной инновационной политики США* характеризуется не только созданием комплекса различных по характеру и задачам мер и инструментов регулирования и поддержки инновационного процесса, но и формированием в рамках НИС региональных инновационных систем (далее – РИС).

Исследованию НИС и РИС как научных категорий и субъектов воздействия государственной региональной инновационной политики посвящено достаточно много исследований как российских, так и зарубежных ученых. Концепция создания, развития и функционирования НИС в развитых странах в целом отражает макроэкономическую структуру научно-производственной интеграции, базирующуюся, по примеру США, на четырех взаимосвязанных функциональных блоках (государстве, науке, бизнесе и образовании) [7]. При этом американская модель НИС характеризуется существенной децентрализацией [8] и практической (коммерческой) направленностью результатов деятельности [9]. В настоящее время изучен опыт НИС передовых стран мира (США, Евросоюза, Японии, Китая, Юго-Восточной Азии, Израиля и др.) [10; 11] и государственной инновационной политики, применяемой в них [12; 13], сочетающейся с иными мерами государственного финансирования [14; 15; 16] и стимулирования [17; 18] инновационной деятельности.

Однако в экономико-теоретическом плане хотя и рассмотрены особенности и структура НИС в мировой экономике [19], все же нельзя считать разработанными методологические принципы и целевые ориентиры, составляющие основу государственной региональной политики в условиях формирования инновационного, высококонкурентного рынка; предельной дифференциации инновационных потенциалов региональных экономик; объективно растущей монополизации стратегически значимых сегментов национальных и региональных экономик; противоречий между политическими и экономическими основами федеративных отношений в ряде стран, в т.ч. в России [20; 21]. Поэтому, помимо изучения вертикальной (институциональной) структуры и сетевой организации НИС отдельных стран, не менее актуальной и практически значимой видится научному сообществу проблема исследования пространственной организации инновационной деятельности – региональной дифференциации в рамках единого инновационного пространства [22; 23].

Материальным выражением пространственной организации инновационной деятельности выступает реально существующая *территориальная структура НИС*, отражающая, помимо взаимодействия, еще и взаиморасположение и взаиморазмещение составляющих ее элементов, указанных выше.

Таким образом, необходимо изучать системы региональных элементов, осуществляющих инновационную деятельность в интересах развития конкретной территории.

Из опыта исследования региональных инновационных систем и осуществления региональной инновационной политики

В настоящее время научное исследование современного влияния инновационной деятельности на развитие экономики Соединенных Штатов проводится на разных уровнях: международном [24; 25], общенациональном [26], макрорегиональном [27], агломерационном [28], районном (по группам штатов) [29]. Пространственный охват зависит прежде всего от предмета исследования, выделяемого в рамках взаимодействия (интеграции) науки, технологий и инноваций с конкретными отраслевыми или территориальными элементами того или иного сектора национальной экономики страны. Тем не менее в современных исследованиях приоритет отдается изучению особых пространственных форм интеграции инновационных процессов и технологических структур с элементами хозяйственного комплекса конкретной территории – вышеупомянутых РИС.

Применительно к объекту настоящего исследования – РИС США – отметим, что американские, а затем и российские исследователи обратили внимание на следующие специфические направления региональной инновационной политики США.

Первое направление. Создание РИС обычно связано с реализацией *программы развития территории*, предусматривающей частно-государственное партнерство (далее – ГЧП) в сфере венчурного бизнеса [30; 31], региональных (территориальных) форм научно-производственной интеграции (далее – НПИ) – научных и технологических парков и т.п. [32], национальных и промышленных лабораторий [33], региональных инновационных кластеров (далее – РИК) [34].

Второе направление. РИС характеризуется определенным набором признаков: сложность структуры и взаимосвязь элементов [35], наличие всех этапов инновационного процесса [36], активная и взаимодополняющая роль бизнеса и органов власти [37], расширение предпринимательской деятельности вузов (прежде всего исследовательских университетов США) [38].

Перечисленные организационные формы инновационной деятельности в рамках РИС и признаки существования последних в настоящее время определяют «лицо» инновационной экономики большинства штатов и многих экономических районов США, не говоря уже о метрополитенских ареалах, представленных сплошными урбанизированны-

ми территориями, где отмечается сверхконцентрация инновационной деятельности во всех ее проявлениях[5].

В методологическом и эмпирическом плане особое внимание в работах отечественных специалистов уделено исследованию возможностей использования зарубежного опыта осуществления региональной инновационной политики [30; 40], структурного и функционального построения РИС в России [41]. Отдельно следует отметить разработку и применение методики анализа и оценки регионального инновационного развития для целей мониторинга, управления, индикативного планирования и прогнозирования отраслевых и пространственных систем и структур инновационной деятельности, выраженной в РИС [42; 43; 44; 45], а также методологические подходы к рейтингованию регионов по результатам инновационной деятельности [46; 47]. Наиболее известными рейтингами регионального инновационного развития (далее – РИР), применяемыми в США являются: *Portfolio Innovation Index, PII* [6] [48]; *State New Economy Index, SNEI* [7] [49].

Отражает инновационную «емкость» территорий список штатов США по Американскому индексу человеческого развития (далее – ИЧР) – *List of U.S. states by American Human Development Index* [50] – интегральному показателю, ежегодно рассчитываемому для измерения и сравнения уровня и ожидаемой продолжительности жизни, здоровья, образованности и иных характеристик человеческого капитала (потенциала) конкретной территории. Общая социально-экономическая характеристика штатов США, на территории которых функционируют взаимосвязанные

---

[5] Памятуя о чрезвычайной важности влияния на инновационное развитие территории такого фактора как человеческий капитал, представленный в рамках предмета настоящего исследования совокупностью научно-технических кадров, в т.ч. высшей квалификации (докторов наук), автором проведены исследования, раскрывающие пространственный аспект влияния указанного фактора на развитие НИС и РИС США, в частности [39]. На основе обобщенных результатов проведенных исследований можно говорить о решающей роли человеческих ресурсов в функционировании РИС, формирование (можно считать, капитализация) которых осуществлялось в рамках конкретных научных и образовательных структур, территориально «привязанных» к районам или зонам инновационного развития. При этом как внешняя (международная), так и внутренняя (межрайонная) мобильность научных, инженерных и технических кадров лишний раз подтверждает гибкость государственной инновационной политики, корректирующей в интересах национального и регионального (выравнивание уровня развития территорий) развития конкурентные процессы на рынке высококвалифицированных трудовых ресурсов, перераспределяющихся в зависимости от характера «заказа» со стороны инновационно-активного бизнеса США.

[6] «Американский *PII*, разрабатываемый при содействии Министерства торговли США для американских штатов и округов (которых насчитывается свыше 3 000), состоит из четырех блоков: человеческий капитал (*human capital*), экономическая динамика (*economic dynamics*), производительность и занятость (*productivity and employment*) и благосостояние (*economic well-being*). Таким образом, содержательно в нем также представлено разделение показателей на условия – первые два блока (равные по вкладу, им в совокупности присваивается вес 60% в интегральном индексе), и на результаты – последние два (весовые коэффициенты, равны 30% и 10% соответственно)» [47, с. 7].

[7] Результаты трансформации экономики региона по рейтингу *SNEI* оцениваются по ряду направлений: «работники наукоемкого сектора экономики и высококвалифицированные работники (доля и прирост); степень глобализации/открытости экономики; экономическая динамика (показатели ведения бизнеса); цифровая экономика (степень развития сектора ИКТ), инновационный потенциал как набор разных параметров развития инновационной сферы (включая условия и результаты инновационной деятельности)» [47, с. 8].

элементы соответствующих РИС, может быть почерпнута из следующих официальных американских источников: список штатов и территорий США по ВВП на душу населения – *List of U.S. states and territories by GDP per capita* [51]; список штатов и территорий США по ВРП на душу населения – *List of US states and territories by GRP per capita* [52].

В основу настоящего исследования положена парадигма научного познания пространственного развития, отражающая его *неравномерность*, раскрываемая посредством *центр-периферийной теории (модели)*, предполагающей, что именно концентрация ресурсов создает возможности для инновационных изменений самих центров с последующей трансляцией инноваций на периферию.

Таким образом, на основе научных концептуальных и прикладных положений, почерпнутых из теоретического материала, данных официальной американской статистики, с использованием приемов статистико-экономического анализа (расчета средней величины) и обобщения полученных результатов представляется возможным *оценить меру влияния государственной региональной политики США на развитие РИС* в разрезе статистических районов Бюро Цензов.

Оценка влияния государственной региональной политики США на развитие региональных инновационных систем

Итоговые данные представлены в *таблице 1* и сгруппированы в два блока.

Первый блок данных, который содержит пространственное преломление средних показателей, отражающих развитие *инновационной деятельности в рамках РИС* штатов конкретных *макрорегионов* и *статистических районов (субрегионов)* страны (рейтингов РИР, ИЧР, ВВП и ВРП на душу населения), позволяет четко выделить два главных «географических центра», расположенных на крайних пределах государственной территории – Северо-Восток США и Тихоокеанские штаты. Причем, РИС Средне-Атлантических штатов обладают наиболее высокими средними показателями развития инновационной деятельности, а РИС штатов Новой Англии и Тихоокеанских штатов[8] в среднем характеризуются равным инновационным потенциалом. Немного отстают от последней группы по своему инновационному потенциалу РИС Южно-Атлантических штатов[9]. Инновационное развитие Северного Центра определяет их как «географическую полупериферию», где РИС штатов в среднем отличаются достаточно высокими показателями в рамках НИС США, однако уступают группе районов «географического центра».

---

[8] Следует заметить, что при расчете рейтингов РИР на основе средних показателей индексов *PII* и *SNEI* Тихоокеанских штатов без Аляски и Гавайских островов, не отличающихся в принципе задачами инновационного развития их территорий посредством развития РИС, указанные рейтинги оставшихся штатов – Калифорнии, Вашингтона и Орегона значительно возрастают.

[9] Отметим, что при расчете средних показателей ВВП и ВРП на душу населения в пределах данного статистического района, выдающимися значениями обладает округ Колумбия, который не является американским штатом, однако имеет РИС, показатели развития которой отражены в официальной статистике США.

Таблица 1

Средние величины показателей, характеризующих влияние государственной региональной политики США на развитие региональных инновационных систем (РИС) на уровне статистических районов страны

Средние величины показателей (показатели в % рассчитаны за 2018 г.) / Макрорегионы и статистические районы (субрегионы), включающие РИС составляющих их штатов		Северо-Восток		Северный Центр		Юг			Запад	
		Новая Англия	Средне-Атлантические штаты	Северо-Восточный Центр	Северо-Западный Центр	Южно-Атлантические штаты	Юго-Восточный Центр	Юго-Западный Центр	Горные штаты	Тихоокеанские штаты
Рейтинги РИР, 2017 г.	*Portfolio Innovation Index*	65,97	68,31	60,89	60,53	62,18	39,83	42,79	57,04	65,54
	State New Economy Index	72,18	72,16	63,48	57,87	65,89	48,38	51,45	61,26	68,02
ИЧР, значение 2015/2016 на 2016 г.		5,62	5,83	4,79	5,08	4,77	4,02	4,20	4,56	5,36
ВВП на душу населения в 2018 г., долл.		52 059	57 553	46 459	50 338	59 104	37 849	44 676	44 354	56 256
ВРП на душу населения, 2012 г., долл.		44,263	47,520	39,502	44,358	52,862	33,083	39,501	39,372	49,368
Доля затрат на НИОКР, %	федеральным правительством	32,1	40,2	24,0	26,4	42,6	24,8	35,6	58,9	44,5
	властями штатов	2,1	2,2	2,9	3,0	2,8	2,4	2,2	1,5	4,2
	бизнесом	54,2	46,6	58,4	56,8	44,2	58,8	52,0	30,2	38,8
	из др. источников	11,6	11,0	14,7	13,8	10,4	14,0	10,2	9,4	12,5
Доля инновационных проектов с участием федеральной и региональной власти*, %	ГЧП, в т.ч. венчурный бизнес	53,6	56,5	46,2	42,2	56,7	26,3	39,2	63,7	56,9
	территориальные формы НПИ	33,0	31,8	41,0	38,4	39,6	22,2	32,7	22,5	37,1
	РИК и бизнес-инкубаторы	21,6	18,7	23,4	22,3	27,3	18,4	39,6	36,2	31,4
	университеты и др. вузы	48,4	39,4	33,7	30,7	40,3	39,8	38,7	36,7	41,2
	национальные лаборатории	37,3	37,8	27,1	35,3	38,5	28,1	40,5	55,8	51,3
	промышленные лаборатории	28,8	26,3	45,9	34,1	28,8	22,5	25,2	39,4	32,9
	другие орг. формы в РИС	3,3	4,8	3,8	4,0	3,6	3,3	2,8	2,9	3,5
Доля зарегистрированных патентов, % от США		17,6	18,3	9,5	8,7	9,8	3,8	4,1	9,3	18,9

Источник: составлено по [48; 49; 50–57].

* *Примечание.* Сумма не составляет 100 %, т.к. инновационные проекты объединяют одновременно различных участников в структуре РИС.

Особое место в оценке развития инновационной деятельности занимают РИС Горных штатов, поскольку имея достаточно высокие рейтинги РИР (на уровне «полупериферийной группы»), уступают им в ИЧР и ВВП на душу населения. Нарастание «периферийных» тенденций в развитии инноваций наблюдается в штатах Юго-Западного Центра, что отмечается снижением средних показателей рейтингов РИР и ИЧР для РИС штатов этого района. Хотя в составе данного субрегиона выделяется РИС штата Техас, занимающая значительное место в НИС страны наряду с РИС Калифорнии, Нью-Йорка, Пенсильвании и другими РИС штатов из «географического центра» по уровню развития инновационной деятельности. Явно «периферийными» чертами развития наделены РИС штатов Юго-Восточного Центра США (по всем средним показателям).

Таким образом, по признаку развития РИС в пространстве США выделяются районы «центра», «полупериферии» и «периферии», характеризующиеся определенным сочетанием средних количественных показателей (прежде всего официальных американских индексов), отражающих уровень инновационной деятельности в региональном разрезе.

Показатели второго блока, количественно характеризующие *долю участия федерального правительства и региональной власти (штатов) в развитии РИС* в рамках того или иного макрорегиона или статистического района (субрегиона) США (доля затрат на НИОКР, доля инновационных проектов с участием федеральной власти и региональной власти, основанная на системе контрактных отношений в рамках одной или нескольких форм участия в инновационном процессе, доля зарегистрированных патентов), в своем пространственном распределении создали следующий «географический рисунок».

В плане госфинансирования НИОКР явное лидерство прослеживается в показателях РИС Горных штатов (из федерального бюджета и бюджетов штатов – свыше 60%). В РИС Тихоокеанских штатов почти половину затрат на НИОКР составляет госфинансирование (48,7%). В Калифорнии этот показатель приближается к 60%. Характерно, что исключительно в указанных районах страны государственное финансирование инновационной деятельности является в настоящее время более приоритетным, чем ассигнования на эти цели из крупного бизнеса. Это связано с традиционно высокой долей испытательных, в т.ч. ядерных, разработок (в РИС Горных штатов) и аэрокосмической и военной индустрией (в РИС Тихоокеанских штатов). На остальной территории США бизнес доминирует в качестве главного инвестора в сферу НИОКР и внедрения их результатов. Однако в РИС Средне-Атлантических и Южно-Атлантических штатов доля финансового обеспечения НИОКР государства и бизнеса не только велика (более 40% для каждого из участников), но и практически равнозначна (разница составляет соответственно 6,4% и 1,6%). Наименьшими показателями госфинансирования НИОКР отличаются РИС штатов Северного Центра и Юго-Восточного Центра.

Доля инновационных проектов, контрактируемых федеральной и региональной властью, достаточно велика в рамках НИС страны в целом, где госконтракты и госзаказ «проникли» во все организационно-терри-

ториальные формы РИС. При этом выделяются районы США, в РИС штатов которых государственное участие в инновационной деятельности имеет свои приоритеты в отношении тех или иных форм (ГЧП, территориальных форм НПИ, РИК, исследовательских университетов, национальных и промышленных лабораторий и т.д.).

Так, ГЧП, ориентированное преимущественно на венчурный бизнес, составляет основу более чем половины инновационных проектов в РИС штатов Северо-Востока страны, Южно-Атлантических и Тихоокеанских штатов, а в РИС Горных штатов превышает 60%. Для РИС штатов указанных районов характерно и максимальное развитие национальных лабораторий (от 37% на Северо-Востоке, до 51% в Тихоокеанских штатах и почти 56% в Горных штатах), специализирующихся на «прорывных» направлениях прикладной науки. В этих же районах (особенно в Новой Англии и Тихоокеанском штате – Калифорния) традиционно сильна интеграция государства с научно-образовательными центрами (Гарвардский и Стенфордский университеты, Массачусетский технологический, Калифорнийский университеты), представленными системой вузов США, имеющих региональное подчинение (властям штатов). Задача исследовательских университетов и других вузов – осуществлять изыскания в фундаментальной и прикладной областях наук, взаимодействовать с венчурными компаниями, осуществлять трансфер инновационных технологий в экономику, рекрутировать и формировать лучшие кадры со всего мира. Рассмотренные формы организации инновационной деятельности в рамках РИС, отличаются наибольшими возможностями государственного участия в их формировании и функционировании, исходя из традиций (университеты) и назначения (ГЧП, национальные лаборатории) последних.

Иные формы (промышленные лаборатории), в т.ч. территориальные (РИК[10], технопарки и т.п.), по своей организационно-функциональной структуре и характеру деятельности ориентированы прежде всего на сотрудничество с бизнесом, особенно во внедренческом аспекте инновационного процесса – коммерциализации продукции. Особенно высока доля участия государства в деятельности промышленных лабораторий в РИС штатов Северо-Восточного Центра – главного индустриального

[10] Следует отметить, что до настоящего времени в США отсутствует единая модель, позволяющая с высокой степенью точности определить все необходимые характеристики кластера. «По определению профессора Гарвардской бизнес-школы М. Портера, кластером являются сконцентрированные на определенной территории группы компаний, специализированных производителей и поставщиков товаров и услуг, которые при наличии конкуренции в то же время осуществляют сотрудничество между собой. При этом инновационные кластеры достаточно сильно отличаются от своих традиционных “коллег”. Их задача – не только обеспечить тесное взаимодействие между фирмами, поставщиками и клиентами, но и связь с НИИ и университетами, которые разрабатывают инновационное знание. Важно также упомянуть и экспортно ориентированный характер инновационных кластеров, поскольку передовая продукция является весьма востребованной на мировом рынке. Примечательно, что в США инновационное кластерное развитие “децентрализовано”, федеральное руководство может только опосредованно, с использованием косвенных мер, влиять на процесс принятия решений. Конечно, это снижает уровень контроля за ходом инновационных процессов со стороны федеральной власти, но, вместе с тем, служит интенсивному развитию инновационных территорий» [58, с. 135].

«географического центра» США и примыкающих к нему штатов Северо-Западного Центра. В этих же районах, так же как и в Тихоокеанских штатах, получили развитие крупные территориальные формы НПИ, крупнейшими из которых являются знаменитая Силиконовая долина в Калифорнии, Парк-Треугольник в Северной Каролине, Ренсселер в Нью-Йорке. При этом крупные технопарки и целые регионы науки характерны практически для всех районов страны. Их роль в инновационной деятельности США в зависимости от размеров и типа носит как международный и общенациональный, так и региональный характер (преимущественно). По данным Института региональных исследований США (*Regional Research Institute*) на территории страны выделяют порядка двадцати РИК, нередко территориально совпадающих с крупнейшими формами научно-производственной интеграции, например, Силиконовой долиной, а также технопарками штатов Вашингтон, Миннесота, Флорида, Массачусетс, Пенсильвания, Техас, Канзас, Огайо. Как следует из *таблицы 1*, показатель доли государственного участия в РИК, и малых, и бизнес-инкубаторов корпоративного типа (*Corporate Incubation*), максимальный для РИС штатов Юго-Западного Центра (преимущественно Техаса), Горных и Тихоокеанских штатов (преимущественно Калифорнии и штата Вашингтон).

В подтверждение приоритета косвенных мер государственной региональной политики в сфере инноваций можно отметить, что в законе США «О создании в Америке возможностей для значительного содействия в вопросах технологий, образования и науки (*America Creating Opportunities to Meaningfully Promote Excellence in Technology, Education and Science*)», в разделе, посвященном региональному инновационному развитию, особое внимание уделяется поддержке РИК и технопарков. В целом *наиболее активная политика регионального инновационного развития* отмечается в районах Средне-Атлантических и Южно-Атлантических, Тихоокеанских и Горных штатов, ослабевая в Центральных районах Севера, а тем более – Центральных районах Юга страны.

Пространственное наложение показателей обоих блоков показывает совпадение «центр-периферийных» тенденций в пространственной концентрации показателей развития РИС и активности мер государственной региональной инновационной политики. В частности, отличающиеся наиболее существенным развитием РИС Средне-Атлантических и Тихоокеанских штатов имеют значительную степень господдержки (и в плане прямого финансирования, и в плане участия федеральной и региональной власти в инновационных проектах). В эту группу «географического центра» можно включить и Новую Англию, РИС штатов которой, обладая высоким потенциалом, но не отличаясь высокими показателями прямого финансирования НИОКР со стороны государства, вместе с тем имеют значительную долю участия власти в инновационной деятельности. На позиции инновационного «географического центра» страны, безусловно, претендуют и Южно-Атлантические штаты, РИС которых, имея высокие показатели инновационного развития, дополняются не менее значительными показателями прямого финансового и партнерского участия органов власти в инновационной деятельности.

Подтверждают свою позицию «географической полупериферии» РИС штатов Северного Центра – традиционного индустриального макрорегиона с доминирующей долей бизнеса в инновационной деятельности. В «полупериферийную» группу мы включаем и Горные штаты, РИС которых «вытягивает» именно государственная поддержка. «Периферию» по-прежнему составляют штаты Юго-Западного, а в особенности Юго-Восточного Центра, РИС которых имеют преимущественно узко региональный характер (за исключением Техаса). При этом даже здесь отмечается высокая доля инновационной активности государства в инновационных проектах, осуществляемых университетами и национальными лабораториями, а в РИС штатов Юго-Западного Центра – еще и в развитии РИК.

Таким образом, можно оценить как статистическое, так и пространственное соответствие между активностью влияния (в системе некоторых количественных показателей) государственной региональной политики США на развитие РИС конкретных макрорегионов и районов страны и выявлением выраженных «центр-периферийных» тенденций развития.

* * *

Проведенное исследование показывает, что даже на уровне простого соотнесения пространственных количественных характеристик РИС в региональном разрезе можно утверждать наличие влияния государственной региональной политики, проводимой в США, прежде всего федеральным правительством, на развитие РИС штатов отдельных районов страны. Важно подчеркнуть как прямое финансовое обеспечение сферы НИОКР ряда регионов со стороны федеральных и региональных властей посредством традиционной контрактной системы и госзаказа, так и участие госструктур в функционировании разнообразных форм реализации инновационных проектов в рамках РИС. Гибкое сочетание дирижистского и либерального воздействий государства на региональную инновационную деятельность может быть представлено в виде абстрактного «географического рисунка (пространственной картины)» НИС США. В рамках последней, как показано выше, выделяются группы районов «центра» инновационной активности, сочетающие в себе одновременно высокий социально-экономический и инновационный потенциал с активной государственной региональной политикой в инновационной сфере, выраженной в конкретных формах. При продвижении от пространственного «центра» инновационного развития через «полупериферию» к «периферийным территориям» наблюдается снижение активности государственной политики в развитии региональных инноваций. Это, по нашему мнению, свидетельствует о наличии влияния государственной региональной политики США на развитие РИС всех статистических районов, выраженного в зависимости региональных инновационных процессов не только от бизнеса и рынка инноваций, но и государственного регулирования и финансирования инновационной деятельности.

Опыт осуществления государственной региональной политики США по развитию РИС как в стратегическом, так и в тактическом плане не может быть игнорирован Российской Федерацией при создании

и реализации концептуальных направлений и механизмов (правовых, хозяйственных) инновационной модернизации региональных экономик (обладающих разным потенциалом), а также при создании единого, общенационального рынка инновационной продукции (на основе целесообразного разграничения полномочий его сегментов и участников).

Список литературы

1. *Валентей С.Д.* Экономика инноваций и национальная инновационная система // Инновационный человек и инновационное общество / под ред. В.И. Супруна. Новосибирск: ФСПИ «Тренды», 2012. С. 121–133.

2. *Валентей С.Д.* Интервью об экономической науке, марксизме и образовании // Идеи и идеалы. 2016. № 4 (30). Т. 2. С. 161–173. DOI: 10.17212/2075-0862-2016-4.2-161-173

3. *Минат В.Н.* Типы территориальных форм национальной инновационной системы США и их концентрация в городских агломерациях // Инновации. 2020. № 5 (259). С. 68–80. DOI: 10.26310/2071-3010.2020.259.5.010

4. *Петровский А.Б., Проничкин С.В., Стернин М.Ю., Шепелев Г.И.* Национальная инновационная система США: характеристики, особенности, пути развития // Научные ведомости. Серия: Экономика. Информатика. 2018. № 2. Т. 45. С. 343–352. DOI: 10.18413/2411-3808-2018-45-2-343-352

5. *Ланьшина Т.А.* Инновационный сектор США: государственная политика и тенденции последних лет // Управленческое консультирование. 2017. № 6. С. 73–87. DOI: 10.22394/1726-1139-2017-6-73-87

6. *Валентей С.Д.* Экономика инноваций и проблемы ее формирования // Наука и практика РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2012. № 1 (7). С. 51–58.

7. *Леонтьев Б.Б.* Государственная система управления инновациями в США // Экономические системы. 2014. № 1. С. 45–51.

8. *Shapira P., Youtie J.* The Innovation System and Innovation Policy in the United States. Competing for Global Innovation Leadership. Innovation Systems and Policies in the USA, EU and Asia, Rainer Frietsch and Margot Schüller (Eds.), Fraunhofer IRB Verlag, Chapter 2, Stuttgart, 2010.

9. *Simons K.L.* The US National Innovation System. Encyclopedia of Technology and Innovation. Wiley-Blackwell, 2008.

10. Например: *Коротков И.Г.* Национальная инновационная система Израиля в начале XXI века // Мир новой экономики. 2020. Т. 14. № 3. С. 27–33. DOI: 10.26794/2220-6469-2020-14-3-27-33

11. Обобщенные данные см. в: *Конотопов А.И.* Уровни осуществления пространственных инноваций // Вестник евразийской науки. 2014. № 3 (22). URL: https://naukovedenie.ru/index.php?p=issue-3-14

12. *Реймер В.В.* Зарубежный опыт государственной инновационной политики // Дальневосточный аграрный вестник. 2013. Вып. 4 (28). С. 70–75.

13. *Васильева И.В.* Государственное регулирование инновационной деятельности во Франции // Интеллектуальная собственность: теория и практика. 2014. № 3. С. 34–39.

14. *Фрумина С.В., Журавлева Т.А.* Зарубежный опыт финансирования научных исследований и разработок // Налоги и налогообложение. 2014. № 8. С. 758–765.

15. *Судакова Н.А.* Бюджетная политика США в сфере НИОКР: тенденции и прогнозы // США & Канада: Экономика – Политика – Культура, 2019. № 49 (10). С. 54–77. DOI: 10.31857/S032120680006805-9

16. *Минат В.Н.* Федеральное финансирование научных исследований и разработок в США: объем, структура, перспективные направления // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20. Вып. 3. С. 256–265. DOI: 10.18500/1994-2540-2020-20-3-256-265

17. *Саришвили Г.* Независимая наука: баланс саморегулирования и финансовой поддержки государства // Вестник института экономики РАН. 2013. № 1. С. 173–178.

18. *Судакова Н.А.* Позиции США в сфере инноваций: вызовы и возможности для укрепления // Россия и Америка в XXI веке. 2020. Вып. 1. URL: https://rusus.jes.su/s207054760009042-3-1/ DOI: 10.18254/S207054760009042-3

19. *Белый А.В.* Характеристика и структура национальных инновационных систем в современной мировой экономике // Вестник экономической интеграции. 2014. № 89. С. 6–11.

20. *Валентей С.* Федерализм и инновационная модернизация // Федерализм. 2013. № 1 (69). С. 7–10.

21. *Ананьин О.* Экономические онтологии и экономические институты // Федерализм. 2013. № 1 (69). С. 75–100.

22. *Бухвальд Е.М.* Единое инновационное пространство как приоритет пространственного развития российской экономики // Вестник института экономики РАН. 2019. № 4. С. 9–25. DOI: 10.24411/2073-6487-2019-10042

23. *Василенко В.* Основные характеристики экономического пространства (теоретический дискурс) // Федерализм. 2017. № 4 (88). С. 113–128.

24. *Куричев Н.К.* Пространственное развитие промышленности США и внешняя торговля // Известия РАН. Серия: Географическая. 2011. № 2. С. 40–50.

25. *Минат В.Н., Чепик А.Г.* Внешнеторговые отношения и инновационная деятельность США // Международная торговля и торговая политика. 2020. Т. 6. № 2 (22). С. 5–21. DOI: 10.21686/2410-7395-2020-2-5-21

26. *Greendale A.* United States Economic Development Driven by Innovation. High-Tech Economy // American Economic Journal: Macroeconomics. 2018. Vol. 10. No 4. P. 64–89.

27. *Минат В.Н.* Особенности функционирования региональных инновационных систем в штатах Севера США // Вестник НГУЭУ. 2020. № 3. С. 198–213. DOI: 10.34020/2073-6495-2020-3-198-213

28. *Минат В.Н.* Типы территориальных форм национальной инновационной системы США и их концентрация в городских агломерациях // Инновации. 2020. № 5 (259). С. 68–80.

29. *Marschner F.J., Rice I.P.* Perspective Assessment of US Regional Innovation Systems // International Journal of Economic Perspectives. 2016. Vol. 10. No 2. P. 112–120.

30. *Беляева Ю., Тимонин А.* Региональная инновационная политика: опыт развитых стран и уроки для России // Школа бизнеса. 2012. № 1. С. 63–73.

31. *Guenther G.* Federal Funding for Research and Development in the Atlantic States. Issues for the 114th Congress, Congressional Research Service, 2015. URL: https://fas.org/sgp/crs/misc/RL31181.pdf

32. *Семенова И.В., Лачинский С.С.* Научно-технологические парки в системе регионального развития США // Вестник Чувашского университета. 2010. № 2. С. 440–446.

33. *Файков Д.Ю., Байдаров Д.Ю.* Особенности организации производства гражданской продукции в национальных лабораториях США // Российский внешнеэкономический вестник. 2020. № 8. С. 40–62.

34. *Акопян А.Р.* Роль инновационных кластеров в развитии национальной экономики США // Вестник Университета. 2016. № 6. С. 162–165.

35. *Gracia A., Voigt P.* Evaluating Performance of Regional Innovation Systems. 2016. URL: http://peter-voigt.com/downloads/INGENIO_III_eng.pdf

36. *Бухарова Е.М.* Опыт США и ФРГ в развитии региональных инновационных систем // Инновации. 2013. № 1 (171). С. 68–75.

37. *Wilson D.* The Rise and Spread of Government Spending on R & d in the Leading US States. Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Letters, 2015. URL: http://www.frbsf.org/economic-research/publications/economic-letter/2015/october/

38. *Минат В.Н.* Особенности финансирования и результаты деятельности высших учебных заведений США (1919–2019 гг.) // Среднерусский вестник общественных наук. 2020. Т. 15. № 5. С. 225-248. DOI: 10.22394/2071-2367-2020-15-5-225-248

39. *Минат В.Н., Чепик А.Г.* Современные особенности распределения, использования и размещения научного персонала в США // Вестник НГУЭУ. 2020. № 2. С. 198–212. DOI: 10.34020/2073-6495-2020-2-198-212

40. *Сибиряев А.С.* Региональная инновационная политика в зарубежных странах // Вестник Университета. 2014. № 16. С. 237–241.

41. *Шайбакова Л.Ф., Межецкая А.Л.* Формирование региональных инновационных систем в России // Известия УрГЭУ. 2011. № 2 (34). С. 92–98.

42. *Гришина И., Марухин И., Шестопалова И.* Методология исследования и опыт оценки инвестиционной привлекательности регионов России // Федерализм. 2013. № 1 (69). С. 39–56.

43. *Бортник И.М., Зинов В.Г., Коцюбинский В.А., Сорокина А.В.* Индикаторы инновационного развития регионов России для целей мониторинга и управления // Инновации. 2013. № 11 (181). С. 21–32.

44. *Клочкова Е.* Методы многомерного статистического анализа информационного развития регионов // Федерализм. 2015. № 4 (80). С. 47–54.

45. *Руденко Д.Ю., Диденко Н.И.* Мировой опыт оценки уровня научно-технологического развития // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2016. Т. 2. № 4. С. 129–147.

46. *Намгалаури А.Н.* Типология региональных инновационных систем с позиций реализации инновационного цикла // Фундаментальные исследования. 2018. № 8. С. 89–94.

47. *Баринова В.А., Земцов С.П., Семенова Р.И.* Некоторые методологические подходы к рейтингованию регионов по результатам инновационной деятельности. М.: РАНХиГС при Президенте РФ, 2017. 22 с.

48. Innovation in American Regions. URL: http://www.statsamerica.org/innovation/index.html

49. The 2017 State New Economy Index. Benchmarking Economic Transformation in the States / Robert D. Atkinson and J. John Wu. November 2017. Information Technology and Innovation Foundation (ITIF). URL: http://www2.itif.org/2017-state-new-economy-index.pdf

50. List of U.S. States by American Human Development Index. URL: https://ru.qaz.wiki/wiki/List_of_U.S._states_by_American_Human_Development_Index

51. List of U.S. States and Territories by GDP per Capita. URL: https://ru.qaz.wiki/wiki/List_of_U.S._states_by_GDP_per_capita

52. List of US States and Territories by GRP per Capita. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/

53. National Science Foundation. National Science Board. Science and Engineering Indictors. URL: https://ncses.nsf.gov/pubs/nsb

54. Statistical Abstract of the United States, Wash., U.S. Government Printing Office. URL: https://books.google.ru/books?id=YkXjuVR9iN8C&hl=ru

55. Research and Development: U.S. Trends and International Comparisons. URL: https://www.statistics/report/sections/research-and-development-u-s-trends-and-international-comparisons/recent-trends-in-u-s-r-d-performance

56. Human Development Indices and Indicators. Statistical Update Briefing note for countries on the 2020. Statistical Update. United States. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/USA.pdf

57. American science in Numbers and Commentary: Statistical Indicators, National and Regional Studies, Forecasts, Wash., 2020. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/

58. *Селезнев П.С.* Инновационная политика современного государства: стратегии, модели, практика: дис. ... д-ра полит. наук. М., 2014.

PUBLIC REGIONAL POLICY AND THE DEVELOPMENT OF REGIONAL INNOVATION SYSTEMS IN THE USA

The competent combination of the state regional policy of the US federal center with market relations allowed the country to achieve advanced results in innovative activities. At the same time, the regional aspect of the spatial organization of innovations within the regional innovation systems of the United States, which has become the subject of this study, is largely characterized by the influence of specific organizational and territorial forms, within which certain instruments of state regional innovation policy are implemented. The paper identifies the main "center-peripheral" tendencies of innovation activity (at the level of statistical regions of the United States), which have developed under the influence of the US state regional policy on the development of these systems. Revealed, on the whole unambiguous in direction, but having regional differences, the relationship between the level of innovative development of territories and the activity of state regulation of innovative activities.

Keywords: human capital, region, US innovation, US national innovation system, US regional innovation systems (RIS), US state regional policy, US statistical regions.

JEL: N42, O38, O51, R12, R59

Дата поступления – 22.11.2020 г.

МИНАТ Валерий Николаевич

кандидат географических наук, доцент, доцент кафедры экономики и менеджмента;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования Рязанский государственный агротехнологический университет имени П.А. Костычева / ул. Костычева, д. 1, г. Рязань, 390044.

e-mail: minat.valera@yandex.ru

MINAT Valery N.

Ph.D. (Geography), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Economics and Management;

Federal State Budgetary Educational Institution Higher Education Ryazan State Agrotechnological Institute University Named after P.A. Kostychev / 1, Kostycheva str., Ryazan, 390044.

e-mail: minat.valera@yandex.ru

Для цитирования:

Минат В. Государственная региональная политика и развитие региональных инновационных систем в США // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 173–188.

DOI: http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-189-199

Аналитические записки

Ирина ВОЛОШИНА, Наталья САВИНА, Лидия КОЗЛОВА

ТОП-50 ВОСТРЕБОВАННЫХ НА РЫНКЕ ТРУДА ПРОФЕССИЙ, ТРЕБУЮЩИХ СРЕДНЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ И ПОДХОДЫ К АКТУАЛИЗАЦИИ

В условиях интенсивных технологических изменений особую актуальность приобретают вопросы выделения наиболее востребованных профессий, в т.ч. рабочих и специалистов среднего звена, для определения приоритетов в профессиональном образовании. В статье представлены результаты исследования опыта применения в регионах списка 50 наиболее востребованных на рынке труда профессий, требующих среднего профессионального образования. Установлено, что наиболее часто в регионах список топ-50 применяется в целях определения профессий для осуществления СПО и профессионального обучения, формирования контрольных цифр приема в профессиональные образовательные организации и определения направлений развития СПО региона. Список топ-50 является основой формирования региональных списков наиболее востребованных профессий (топ-регион), отвечающих запросам региональных рынков труда. Это определяет необходимость регулярного (один раз в три года) обновления указанных списков. По результатам исследования сформированы предложения по формированию списков востребованных профессий, которые были учтены при подготовке обновленного списка топ-50.

Ключевые слова: востребованные профессии, регион, рынок труда, среднее профессиональное образование, топ-50, топ-регион.

JEL: J23, J24

С целью определения направлений реализации первоочередных мероприятий в субъектах Российской Федерации по обеспечению подготовки высококвалифицированных кадров в соответствии с передовыми технологиями формируется и утверждается общероссийский список 50 наиболее востребованных на рынке труда новых и перспективных профессий (далее – топ-50), требующих среднего профессионального образования (далее – СПО)[1]. Это одна из мер,

[1] Приказ Министерства труда и социальной защиты от 2 ноября 2015 г. № 831 «Об утверждении списка 50 наиболее востребованных на рынке труда, новых и перспективных профессий, требующих среднего профессионального образования».

направленных на совершенствование системы среднего профессионального образования[2].

По профессиям топ-50 Минтрудом России организуется первоочередная разработка и актуализация профессиональных стандартов. Эти профессии учитываются в перечнях профессий и специальностей среднего профессионального образования. На этой основе осуществляется разработка федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального образования и соответствующих им примерных основных образовательных программ.

Принимая во внимание, что список топ-50 был разработан в 2015 г. и за этот период в экономике в целом и отдельных отраслях в частности в технологическом развитии произошли изменения, была поставлена *задача обновления списка топ-50,* при этом должны учитываться особенности его применения в регионах, а также практика формирования региональных перечней наиболее востребованных профессий (далее – топ-регион).

В целях определения направлений актуализации списка топ-50 в текущем году проводился опрос органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере профессионального образования (далее – региональный опрос). Ставилась задача на основе данных о применении топ-50 уточнить подходы к его обновлению и использованию для актуализации региональных списков наиболее востребованных профессий.

Разработка исследовательского инструментария для проведения опроса осуществлялась на основе нормативных правовых актов и методических документов в системе профессионального образования[3].

Анкета включала два блока вопросов.

1. Вопросы по направлениям использования топ-50 в системе среднего профессионального образования, в т.ч. следующие: по каким профессиям топ-50 в регионе осуществляется подготовка кадров; доля студентов, обучающихся и завершивших (завершающих) обучение по профессиям топ-50 в общей численности студентов по всем программам СПО в регионе.

---

[2] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 марта 2015 г. № 349-р «Об утверждении комплекса мер и целевых индикаторов и показателей комплекса мер, направленных на совершенствование системы среднего профессионального образования, на 2015–2020 гг.», п.п. 2, 3.

[3] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 марта 2015 г. № 349-р «Об утверждении комплекса мер и целевых индикаторов и показателей комплекса мер, направленных на совершенствование системы среднего профессионального образования, на 2015–2020 гг.»; Методические рекомендации по обеспечению в субъектах Российской Федерации подготовки кадров по 50 наиболее востребованным и перспективным специальностям и рабочим профессиям в соответствии с международными стандартами и передовыми технологиями (утверждены директором Департамента государственной политики в сфере подготовки рабочих кадров и ДПО Министерства образования и науки РФ 8 октября 2015 г.); Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2018–2025 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1642); Приказ министерства просвещения России от 21 октября 2019 г. № 569 «О внесении изменений в некоторые приказы Министерства образования и науки Российской Федерации, касающиеся федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального образования»; Письмо Министерства просвещения РФ от 2 декабря 2019 г. № ИП-1555/05 «О лицензировании образовательных программ среднего профессионального образования».

2. Аналогичные вопросы о направлениях использования списка топ-регион, а также вопросы по выявлению механизмов его формирования и актуализации.

В ходе опроса была организована консультационная поддержка респондентов.

В опросе приняли участие 54 представителя региональных органов исполнительной власти в сфере профессионального образования (63,5% от всей выборки), представляющие все федеральные округа Российской Федерации.

Опыт применения списка топ-50 профессий в регионах

По мнению респондентов, *к основным направлениям использования топ-50* в системе профессионального образования регионов относится осуществление СПО по профессиям топ-50, а также формирование контрольных цифр приема в профессиональные образовательные организации (далее – ПОО) региона (*см. табл. 1*). Кроме того, весьма значимо использование топ-50 при формировании перечня топ-регион, а также в определении направлений развития СПО региона и реализации профессионального обучения.

Использование топ-50 в качестве ориентира в определении направлений подготовки педагогических и управленческих кадров системы СПО осуществляется менее чем в 50% опрошенных субъектов Российской Федерации, также топ-50 редко используется в системе профессионального образования регионов при формировании сети профессиональных образовательных организаций (33,3%).

Таблица 1

Направления использования топ-50 в системе профессионального образования регионов

Наименование направления	Доля ответов респондентов, %
Осуществление среднего профессионального образования по профессиям топ-50	100,0
Осуществление профессионального обучения по профессиям топ-50	77,8
Обучение граждан по заказу службы занятости населения по профессиям топ-50	53,7
Определение стратегических направлений развития системы СПО региона	77,8
Формирование сети ПОО в регионе	33,3
Формирование топ-регион	79,6
Формирование контрольных цифр приема в ПОО региона	92,6
Определение направлений подготовки педагогических кадров системы СПО региона	48,1
Определение направлений подготовки управленческих кадров системы СПО региона	29,6
Обоснование необходимости обновления материально-технической базы ПОО региона	72,2

Источник: составлено авторами по результатам опроса.

По результатам опроса всего по семи профессиям топ-50 более чем в 80% опрошенных регионов осуществляется подготовка кадров и по 17 профессиям – более чем в 50 % регионов *(см. табл. 2)*.

Таблица 2

Профессии топ-50, по которым в регионах наиболее часто осуществляется подготовка кадров по программам СПО

Наименование профессий топ-50	**Доля ответов респондентов, %**
Автомеханик	98,15
Повар-кондитер	98,15
Сварщик	96,30
Парикмахер	92,59
Сетевой и системный администратор	90,74
Специалист по обслуживанию и ремонту автомобильных двигателей	85,19
Программист	81,48
Мастер декоративных работ	79,63
Электромонтажник	79,63
Техник-механик в сельском хозяйстве	75,93
Специалист по гостеприимству	74,07
Мастер столярно-плотницких работ	66,67
Оператор станков с программным управлением	66,67
Специалист по информационным системам	66,67
Графический дизайнер	62,96
Сантехник	62,96
Слесарь	62,96
Токарь-универсал	61,11
Специалист в области контрольно-измерительных приборов и автоматики (по отраслям)	59,26
Лаборант химического анализа	57,41
Плиточник-облицовщик	57,41
Специалист по информационным ресурсам	51,85
Техник по защите информации	51,85
Разработчик Web и мультимедийных приложений	50,00

Источник: составлено авторами по результатам опроса.

В отношении обновления списка топ-50 респондентами высказывались следующие предложения: если не планируется использовать официальных наименований профессий, должностей, специальностей, указанных в действующих классификаторах в сфере труда и перечнях в сфере профессионального образования, *целесообразно формулировать профессии топ-50 обобщенно.* Например, не указывать профессии машиниста с детализацией установок, слесаря и сварщика с де-

тализацией выполняемых работ. Данное предложение респондентами объяснялось необходимостью выполнять показатель Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2018–2025 г. по охвату 50% профессиональных образовательных организаций перечня топ-50. По мнению респондентов, при детализации наименований профессий в топ-50 исполнение данного показателя госпрограммы может *повлечь риски неисполнения заказа на подготовку кадров от работодателей региона*, которым могут требоваться машинисты оборудования различного назначения, слесари и сварщики, выполняющие иные виды работ.

Большинство респондентов (54,7%) определили необходимость актуализации топ-50 один раз в три года.

Формирование и применение списков топ-регион

Из 54 регионов, представители которых участвовали в опросе:

- действующий топ-регион, утвержденный органом исполнительной власти, имеется у 46 (85,2%) субъектов Российской Федерации;
- отсутствует топ-регион у четырех субъектов (7,4%);
- в четырех регионах (7,4%) топ-регион находится на стадии актуализации, утверждения.

На основании изучения приказов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации об утверждении перечня топ-регион установлено, что при формировании в регионах используются различные подходы:

- выбираются наименования профессий, аналогичные наименованиям профессий действующего топ-50 и одновременно востребованные на региональном рынке труда;
- список топ-50 дополняется наименованиями профессий, востребованными на региональном рынке труда;
- используются соответствующие профессиям топ-50 наименования укрупненных групп профессий и специальностей, наименования профессий и специальностей, квалификаций квалифицированного рабочего и служащего, специалиста среднего звена из утвержденных перечней профессий и специальностей среднего профессионального образования;
- указываются востребованные работодателями наименования профессий рабочих и должностей служащих из действующих классификаторов и квалификационных справочников в разрезе видов экономической деятельности, значимых для социально-экономического развития региона.

Необходимо отметить, что детализация списка профессий топ-регион в большей степени присутствует в приказах, изданных после 2018 г. Их содержание формировалось на основе аналитической информации по результатам *мониторинга потребностей в квалифицированных кадрах экономики и работодателей региона.* Респонденты указывали, что детализированный топ-регион позволяет более качественно осуществлять управленческие функции при подготовке кадров по востребованным

профессиям как на уровне органов исполнительной власти в сфере профессионального образования, так и на уровне ПОО.

При формировании списков топ-регион наиболее часто (в 85,2% опрошенных регионов) использовалась информация о направлениях стратегического, пространственного, социально-экономического развития региона, планы реализации инвестиционных проектов (*см. табл. 3*). Значительное количество субъектов (79,6%) использовали топ-50 в качестве основы для формирования и актуализации перечня топ-регион. Данные опросов работодателей по определению потребности региона в кадрах – на третьей позиции в рейтинге источников данных (70,4%) при формировании региональных списков востребованных профессий. Мнения экспертов, представляющих организации работодателей и их объединения, относительно востребованных, новых и перспективных профессий учитываются только в 38,9% регионов.

Таблица 3

Источники данных, используемые для формирования и актуализации списков топ-регион

Наименование источника данных	Доля ответов респондентов, %
Топ-50 использовался в качестве основы для формирования, актуализации топ-регион	79,6
Информация о направлениях стратегического, пространственного, социально-экономического развития региона, планы реализации инвестиционных проектов и др.	85,2
Данные общероссийской базы вакансий и других соответствующих информационных ресурсов о текущей (фактической) потребности в кадрах работодателей региона	14,8
Данные региональной службы занятости о текущей (фактической) и прогнозируемой потребности в кадрах работодателей региона	66,7
Данные опросов работодателей по определению потребности региона в кадрах	70,4
Мнения экспертов, представляющих организации работодателей и их объединения	38,9
Мнения экспертов, представляющих педагогические коллективы ПОО	24,1
Мнения экспертов, представляющих региональные органы исполнительной власти по отраслевой принадлежности	50,0

Источник: составлено авторами по результатам опроса.

Следует отметить, что респонденты указывали на затруднения в применении топ-50 при формировании списков топ-регион в связи с тем, что профессии топ-50 сформулированы обобщенно. Для использования данного перечня с целью реализации СПО необходимо выстраивать «таблицу-переходник», позволяющую соотнести профессии топ-50 с перечнями профессий, специальностей СПО, соответствующими им ФГОС и профессиональными стандартами, которые необходимо учитывать при разработке образовательных программ, а также – с наименованиями профессий рабочих и должностей служащих, использу-

емых работодателями в системе трудовых отношений. Респонденты высказывали предложения *сформировать на федеральном уровне методические рекомендации* по данному вопросу с обязательным обновлением информации. Например, при разработке, актуализации ФГОС и/или профессиональных стандартов по профессиям топ-50.

Следует отметить, что 30,0% респондентов, представляющих систему профессионального образования региона, считают необходимым создать действующие на постоянной основе механизмы актуализации перечней топ-регион.

Респондентами предложены следующие механизмы:

- создание методики актуализации списков топ-регион;
- внедрение кадрового стандарта промышленно-экономического роста;
- создание межотраслевых советов, комиссий;
- регулярный анализ регионального рынка труда;
- создание информационной платформы для проведения опросов, мониторинга развития стратегических направлений развития региона.

Впервые утверждение перечней топ-регион осуществлялось в субъектах Российской Федерации в 2016 г. Актуализация *не проводилась* в 34,7% участвовавших в опросе регионов. В 2017–2020 гг. топ-регион актуализировали 65,3% регионов (из них в текущем году – 18,4%). Можно предположить, что большинство регионов имеют потребность в обновлении этого списка.

Большинство респондентов (57,1%) определили необходимость актуализации списка топ-регион один раз в три года. 10,5% респондентов предложили обновлять топ-регион ежегодно, но частично, выборочно.

По результатам опроса установлено, что 15 профессий, представленных в топ-50, наиболее часто включаются и в топ-регион *(см. табл. 4)*. Самая распространенная в этом отношении – профессия повара-кондитера.

Таблица 4

Профессии топ-50, наиболее часто входящие в действующие списки топ-регион

Профессия топ-50	**Доля ответов респондентов, %**
1	2
Повар-кондитер	81,48
Сварщик	77,78
Автомеханик	75,93
Парикмахер	66,67
Токарь-универсал	64,81
Специалист по обслуживанию и ремонту автомобильных двигателей	62,96
Техник-механик в сельском хозяйстве	62,96
Мастер столярно-плотницких работ	61,11

Окончание табл. 4

1	2
Сетевой и системный администратор	61,11
Слесарь	61,11
Электромонтажник	61,11
Программист	59,26
Сантехник	59,26
Мастер декоративных работ	55,56
Специалист по информационным системам	53,70

Источник: составлено авторами по результатам опроса.

По мнению респондентов, основными направлениями использования списков топ-регион в системе профессионального образования являются (*см. табл. 5*):

- осуществление СПО и профессионального обучения по профессиям топ-регион;
- формирование контрольных цифр приема в профессиональные образовательные организации региона;
- определение стратегических направлений развития системы СПО региона.

Таблица 5

Направления использования топ-регион в системе профессионального образования регионов

Наименование направления	**Доля ответов респондентов, %**
1	2
Осуществление среднего профессионального образования по профессиям топ-регион	85,19
Формирование контрольных цифр приема в ПОО региона	83,33
Осуществление профессионального обучения по профессиям топ-регион	74,07
Определение стратегических направлений развития системы СПО региона	70,37
Обоснование необходимости обновления материально-технической базы ПОО региона	66,67
Актуализация образовательных программ СПО по профессиям топ-регион	62,96
Актуализация образовательных программ профессионального обучения по профессиям топ-регион	62,96
Обучение граждан по заказу службы занятости населения по профессиям топ-регион	57,41
Определение направлений подготовки педагогических кадров системы СПО региона	40,74

Окончание табл. 5

1	2
Формирование сети ПОО в регионе	27,78
Определение направлений подготовки управленческих кадров системы СПО региона	25,93
Определение профессий для проведения независимой оценки качества СПО региона по профессиям топ-регион	24,07

Источник: составлено авторами по результатам опроса.

Данные направления аналогичны основным направлениям использования топ-50.

Таким образом, результаты исследования позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, топ-регион наряду с топ-50 является значимым для системы профессионального образования субъектов Российской Федерации в части выделения наиболее востребованных, новых и перспективных профессий, требующих СПО, которые отвечают общероссийским и региональным потребностям экономики в квалифицированных кадрах; выявлена потребность в систематическом обновлении и детализации перечней топ-регион и топ-50 как его основы.

Во-вторых, при обновлении топ-50 целесообразно использовать обобщенные наименования профессий, чтобы обеспечить вариативность выбора профессий для списков топ-регион, по которым реализуются программы среднего профессионального образования в соответствии с потребностями в квалифицированных кадрах экономики и работодателей субъектов Российской Федерации.

В-третьих, необходима методическая помощь органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере профессионального образования, образовательным организациям в части установления соответствия профессий топ-50 перечням профессий, специальностей среднего профессионального образования, ФГОС и профессиональным стандартам, а также наименованиям профессий рабочих и должностей служащих, используемым работодателями в системе социально-трудовых отношений.

В-четвертых, необходимо организовать методическое сопровождение заинтересованных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в разработке и реализации механизмов формирования, актуализации перечней топ-регион (в т.ч. с учетом мнения экспертов, представляющих организации работодателей и их объединения, а также региональные коллегиальные органы управления по вопросам кадровой политики, обеспечения занятости населения, развития системы среднего профессионального и высшего образования, социально-экономического, инвестиционного развития и др.).

Результаты исследования использовались при формировании обновленного списка топ-50[4].

[4] Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 744 «Об утверждении списка 50 наиболее востребованных на рынке труда, новых и перспективных профессий, требующих среднего профессионального образования».

TOP-50 PROFESSIONS IN DEMAND REQUIRING A SECONDARY VOCATIONAL EDUCATION: EXPERIENCE OF APPLICATION AND APPROACHES TO UPDATE

In the face of intense technological changes, the issues of highlighting the most sought-after professions, including workers and mid-level professionals, to determine priorities in vocational education are particularly relevant. The article presents the results of a study dedicated to the experience of using the list of 50 professions most in demand in the labor market requiring secondary vocational education (hereinafter - the list of top 50) in the regions. It has been established that most often in the regions the list of top 50 is used to determine the professions for the implementation of vocational education and training, the formation of control figures for admission to professional educational organizations and to determine the directions for the development of vocational education in the region. The top 50 list is the basis for the formation of regional lists of the most in-demand professions (top-region) that meet the needs of regional labor markets. This determines the need for regular (once every three years) updating of these lists. Based on the results of the study, proposals were formed on the formation of lists of demanded professions, which were taken into account when preparing an updated list of the top 50.

Keywords: labor market, professions in demand, region, secondary vocational education, top 50, top region.

JEL: J23, J24

Дата поступления – 03.12.2020 г.

ВОЛОШИНА Ирина Александровна

кандидат психологических наук, директор по развитию системы профессиональных квалификаций;
Федеральное государственное бюджетное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт труда» Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации / 4-я Парковая ул., д. 29, г. Москва, 105043.
e-mail: i_voloshina@vcot.info

САВИНА Наталья Михайловна

кандидат педагогических наук, старший научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт труда» Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации / 4-я Парковая ул., д. 29, г. Москва, 105043.
e-mail: natalisavin@yandex.ru

КОЗЛОВА Лидия Викторовна

кандидат социологических наук, старший научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт труда» Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации / 4-я Парковая ул., д. 29, г. Москва, 105043.
e-mail: lkozlova@vcot.info

VOLOSHINA Irina A.
Ph.D. (Psychology), Director of Development of the Professional Qualifications System;
Federal State Budgetary Institution «All-Russian Research Institute of Labour» of Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation / 29, 4th Parkovaya str., Moscow, 105043.
e-mail: i_voloshina@vcot.info

SAVINA Natalia M.
Ph.D. (Pedagogy), Senior Research Fellow;
Federal State Budgetary Institution «All-Russian Research Institute of Labour» of Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation / 29, 4th Parkovaya str., Moscow, 105043.
e-mail: natalisavin@yandex.ru

KOZLOVA Lidia V.
Ph.D. (Sociology), Senior Research Fellow;
Federal State Budgetary Institution «All-Russian Research Institute of Labour» of Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation / 29, 4th Parkovaya str., Moscow, 105043.
e-mail: lkozlova@vcot.info

Для цитирования:
Волошина И., Савина Н., Козлова Л. Топ-50 востребованных на рынке труда профессий, требующих среднего профессионального образования: опыт применения и подходы к актуализации // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 189–199.

DOI: http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-200-218

Людмила ЛЫКОВА

РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ В 2020 г.: УСТОЙЧИВОСТЬ ДОХОДОВ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА*

В условиях экономического кризиса, вызванного мировой пандемией и падением цен на углеводороды, консолидированные бюджеты ряда субъектов Российской Федерации испытывают серьезные проблемы. Зависимость региональных бюджетов от поступлений налога на прибыль организаций, наиболее волатильного в кризисных условиях, ставит под вопрос их способность профинансировать резко возрастающие в условиях кризиса потребности. В современных условиях наиболее серьезные потери доходов понесли субъекты с высокой долей поступлений от налога на прибыль организаций, чья экономика в значительной мере базируется на добывающей промышленности, металлургии, а также на торговле и транспорте. Наиболее активные в экономическом отношении субъекты Федерации с выраженной зависимостью собственных налоговых доходов от экономики региона, а последней от мировой экономической конъюнктуры, испытывают существенно большие сложности, чем пассивные регионы, ориентирующиеся на межбюджетные трансферты. Кризис 2020 г. в очередной раз ставит на повестку дня вопрос о необходимости пересмотра сложившейся модели распределения налоговых полномочий, порядка формирования доходов бюджетов российской бюджетной системы и модели межбюджетных отношений в целом.

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

JEL: H20, H50, H60, H77

Кризис 2020 г., спровоцированный мировой пандемией новой коронавирусной инфекции, глобальным локаутом и падением мировых цен на нефть, в очередной раз обострил ряд проблем отечественной бюджетной системы. В условиях выраженного сокращения доходов консолидированного бюджета страны в целом на фоне существенного роста потребности в расходах вопросы распределения ответственности и полномочий, а также механизма формирования доходов раз-

* Статья написана с использованием материала бюллетеня РЭУ им. Г.В. Плеханова «Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России». III квартал 2020 г. № 21. DOI: 10.21686/atbns/4.2020

личных бюджетов бюджетной системы заставляют по-новому взглянуть на сложившуюся модель межбюджетных отношений. Распределение доходных полномочий в отечественной модели бюджетного федерализма, особенности формирования межбюджетных отношений в очередной раз ставят на повестку дня вопрос об устойчивости доходной базы региональных бюджетов в условиях экономического кризиса.

Имеющиеся на настоящее время статистические данные позволяют производить различные оценки *только по итогам января-сентября 2020 г.*

Индекс промышленного производства по Российской Федерации по итогам января-сентября 2020 г. составил 97,1% (относительно января-сентября 2019 г.). При этом в целом ряде субъектов Федерации падение производства было более существенным. Значения этого индекса, в частности, составляли в Якутии – 90,8%, в Приморском крае – 86,2%, в Республике Тыва – 61,5% [1]. Оборот розничной торговли в стране снизился на 4,2% по сравнению с прошлогодними значениями, а в некоторых регионах это снижение было более 10,0% (Омская, Ярославская и Тамбовская области). Объем платных услуг населению сократился еще более существенно – на 18,7% по стране в целом и более чем на 25% в таких регионах, как Москва, Архангельская область и Республика Саха (Якутия) [1].

При этом отраслевая структура экономики различных субъектов Российской Федерации накладывает серьезный отпечаток на динамику налоговых поступлений в доход консолидированных бюджетов регионов. Степень устойчивости доходов региональных бюджетов субъектов в значительной степени зависит не только от отраслевой структуры экономики региона, которая определяет зависимость доходов от состояния и динамики отдельных отраслей и видов экономической деятельности, но и от доли налоговых доходов и межбюджетных трансфертов в структуре источников формирования бюджетов; а также от степени дифференцированности экономики региона и доли наиболее подверженных кризисным спадам отраслей. Практически все эти факторы находятся за пределами сферы существенного влияния региональных властей в кратко- и среднесрочном плане.

Потери доходов и их компенсация

Итоги исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации *выглядят лучше итогов исполнения консолидированного бюджета* и федерального бюджета. Так, если доходы консолидированного бюджета страны по итогам января-сентября 2020 г. снизились на 10,7% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, федерального – на 12,1%, то доходы консолидированных бюджетов субъектов увеличились на 5,1%, или на 480,2 млрд руб. На фоне выраженного падения доходов консолидированного бюджета страны главным образом за счет сокращения доходов федерального бюджета в целом по всем субъектам Федерации имеет место положительная динамика общей суммы доходов. Эту динамику обеспечивают трансферты из федерально-

го бюджета, который в значительной степени принимает на себя риски кризисного падения доходов. Если налоговые и неналоговые доходы (доходы без учета федеральных трансфертов) консолидированных бюджетов субъектов сократились на 4,9%, или на 392,8 млрд руб., то трансферты из федерального бюджета, возросли на 57,3%, или на 873,0 млрд руб., и тем самым компенсировали это падение.

Если в целом по всей совокупности субъектов Российской Федерации по итогам рассматриваемого периода прирост безвозмездных поступлений из федерального бюджета полностью (зачастую с лихвой) компенсировал падение налоговых и неналоговых доходов, то для целого ряда регионов ситуация была иной. В 14 субъектах увеличение поступлений из федерального бюджета позволяло компенсировать лишь часть потерянных доходов. Так, в Москве рост федеральных трансфертов компенсировал только 33% сокращения доходов, для Ямало-Ненецкого автономного округа этот показатель составил 15%, для Тюменской области – 10%, а для Сахалинской – 72%.

В то же время далеко не во всех регионах имело место сокращение поступлений налоговых и неналоговых доходов. Так, по состоянию на 1 октября 2020 г. в 34 субъектах Федерации эти доходы превысили прошлогодние показатели, в т.ч. в 6 регионах это превышение было больше чем на 10%. К числу этих субъектов, в частности, относятся Республики Ингушетия, Калмыкия, Алтай и Чукотский автономный округ.

В ходе настоящего кризиса (по итогам первых девяти месяцев 2020 г.) налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации *не испытывали столь серьезного падения, как доходы федерального бюджета.* Если поступления налоговых доходов в федеральный бюджет сократились по сравнению с прошлогодними значениями на 12,1%, то для региональных бюджетов снижение составило 4,9%. Наиболее существенно сократились поступления налогов, непосредственно зависящих от значений цены на нефть сорта *Urals* (налог на добычу полезных ископаемых в части углеводородов и таможенные пошлины, т.е. доходы федерального бюджета).

Падение поступлений налога на прибыль организаций в общей сумме составило 474,5 млрд руб. Из них 376,5 млрд руб., или 79,3%, потерь приходится на бюджеты субъектов Федерации. Для консолидированных бюджетов субъектов такие потери налога на прибыль привели к снижению поступлений налога на 14,8% *(см. табл. 1).* Доля этого налога в структуре доходов региональных бюджетов по итогам девяти месяцев 2020 г. составила 21,7% и сократилась по сравнению с прошлогодними значениями на 5 п.п. Именно на этот налог приходится более 95% всей суммы потерь доходов региональных бюджетов в текущем году. Необходимо отметить, что почти 30% потерь приходится на налог, поступающий в бюджеты субъектов от консолидированных групп налогоплательщиков. Соответственно, и *наиболее значительные потери от снижения поступлений налога на прибыль несут регионы, где доля данной категории плательщиков наиболее значительна.*

Таблица 1

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, январь-сентябрь 2019-2020 гг.

Наименование показателя	2019	2020			
	млрд руб.	*млрд руб.*	*% к итогу*	*% к 2019 г.*	*прирост к 2019 г., млрд руб.*
Доходы – всего	9 490,0	9 970,2	100,0	105,1	480,2
В т.ч.: Налог на прибыль организаций	2 543,7	2 167,2	21,7	85,2	–376,5
НДФЛ	2 761,0	2 862,8	28,7	103,7	101,8
Акцизы	555,9	591,8	5,9	106,5	35,9
Налоги на совокупный доход	446,0	417,5	4,2	93,6	–28,5
в т.ч. налог, взимаемый при упрощенной системе налогообложения	368,4	352,9	3,5	95,8	–15,5
Налоги на имущество	894,9	845,6	8,5	94,5	–49,3
в т.ч.: налог на имущество физических лиц	18,6	12,0	0,1	64,8	–6,5
налог на имущество организаций	685,1	662,3	6,6	96,7	–22,8
транспортный налог	72,4	61,8	0,6	85,4	–10,5
налог на игорный бизнес	1,5	1,1	0,0	74,5	–0,4
земельный налог	117,4	108,4	1,1	92,3	–9,1
НДПИ	59,2	55,2	0,6	93,3	–4,0
Госпошлина	35,2	30,6	0,3	87,1	–4,6
Доходы от госимущества	304,8	244,3	2,4	80,1	–60,5
Безвозмездные поступления из федерального бюджета	1 522,7	2 395,7	24,0	157,3	873,0
в т.ч.: дотации	639,5	960,3	9,6	150,2	320,8
субсидии	298,8	592,4	5,9	198,3	293,6
субвенции	291,4	441,8	4,4	151,6	150,5
иные трансферты	293,1	401,2	4,0	136,9	108,1
Прочие доходы	366,6	359,5	3,6	98,1	–7,1

Источник: рассчитано по данным [1; 2].

Выраженное снижение поступлений также имело место и по налогам на совокупный доход (на 6,4%, или на 28,5 млрд руб.) в основном за счет падения доходов от налога, взимаемого при упрощенной системе налогообложения. Эта динамика в значительной мере отражает снижение активности малого бизнеса и его доходов. Сокращение по-

ступлений налогов на имущество было менее значительным по относительным показателям (на 5,5%). Однако в силу более высокой доли данной группы налогов в структуре доходов (8,5%) потери от этого падения существенно более чувствительны. Их общая сумма составила 49,3 млрд руб. Почти половина этой суммы приходится на налог на имущество организаций.

Основным источником налоговых доходов для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на протяжении последних лет был и остается налог на доходы физических лиц. Его доля в структуре доходов по итогам января-сентября 2020 г. составила 28,7%, оставшись на уровне прошлогодних значений. Необходимо отметить, что поступления этого налога в отличие от большинства других в условиях кризиса 2020 г. даже несколько возросли.

Так, по сравнению с прошлогодними значениями *общая сумма поступлений НДФЛ увеличилась* на 101,8 млрд руб., или на 3,7%. Отчасти такая динамика может говорить о том, что рост средней начисленной заработной платы в стране на 5,6% [4] по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. в масштабах налоговых поступлений компенсирует рост числа безработных.

Еще одним налогом, поступления которого в условиях пандемии и спровоцированного ей экономического кризиса возросли, стали акцизы. И если их поступления в федеральный бюджет были связаны главным образом с изменением знака по акцизам на нефтяное сырье, передаваемое на переработку (фактически в текущем году имели место платежи компаний в бюджет, а не трансферы из бюджета), то для региональных бюджетов ситуация была иной. Повышение ставок на некоторые категории подакцизных товаров в сочетании с повышением нормативов зачисления в бюджеты субъектов Федерации привели к росту их поступлений в региональные бюджета на 6,5%, или на 35,9 млрд руб.

Характеристика общего состояния всех консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации не дает адекватного представления о положении дел в отдельных регионах. Ситуация с формированием налоговых доходов в условиях кризиса 2020 г. существенно различалась по регионам. Наиболее серьезные потери доходов в ходе кризиса 2020 г. (по данным за девять месяцев года) понесли субъекты с доминирующими видами деятельности[1] (нефте- и газодобыча, добыча угля, металлургия), а также несколько регионов, где наиболее значительными поставщиками доходов бюджета являются торговля и транспорт *(см. табл. 2)*. Таким образом, в ходе текущего экономического кризиса *относительно меньшую устойчивость* демонстрируют субъекты, которые в более стабильных условиях принято было считать вполне благополучными и достаточно устойчивыми.

Группа наиболее пострадавших регионов (с наиболее значительным падением поступлений налогов) включает в первую очередь субъек-

[1] Под «доминирующим» видом деятельности в данном случае понимается вид деятельности, налоговые поступления от которого в региональный бюджет формируют наиболее значительную долю. В силу специфики формирования статистической налоговой отчетности из рассмотрения были исключены акцизы.

ты Российской Федерации с высоким значениями бюджетной обеспеченности (Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Татарстан) и со значительным экономическим потенциалом.

Таблица 2

Динамика налоговых поступлений от доминирующих в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации отраслей, 2020 г. по отношению к 2019 г. по группе наиболее пострадавших регионов (январь-сентябрь)*

Субъекты РФ	Налоговые доходы консолидированного бюджета субъекта РФ, % к 2019 г.	Доминирующая отрасль (по объему налоговых поступлений)	Поступление налогов от доминирующей отрасли, % к 2019 г.
Тюменская область	72,6	Нефте- и газодобыча	69,2
Ненецкий авт. округ	76,1	Нефте- и газодобыча	69,9
Ямало-Ненецкий авт. округ	78,7	Нефте- и газодобыча	76,3
Оренбургская область	87,0	Нефте- и газодобыча	64,4
Республика Коми	80,8	Торговля, транспорт	82,9
Кемеровская область	81,5	Добыча угля, торговля	55,9
Астраханская область	83,2	Торговля, транспорт	69,7
Республика Татарстан	83,4	Нефте- и газодобыча	42,9
Республика Башкортостан	83,7	Торговля, транспорт	73,6
Архангельская область	84,7	Торговля, транспорт	91,8
Краснодарский край	84,9	Торговля, транспорт	83,9

Источник: рассчитано по: [2; 3; 5; 6].

* *Примечание.* Приведенный в таблице перечень регионов не включает ряд субъектов Российской Федерации с доминирующим в структуре налоговых доходов видом деятельности «производство металлургическое и производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования» из-за отсутствия сопоставимых с 2019 г. данных в форме 1-ном.

В то же время группа регионов, традиционно являющихся регионами-реципиентами федеральной помощи с относительно высоким уровнем безвозмездных поступлений и, соответственно, низкой долей налоговых доходов, напротив имела позитивную динамику налоговых доходов в текущем году (в январе-сентябре). Так, выше показателей января-сентября 2019 г. были поступления налоговых и неналоговых доходов (доходов без учета трансфертов всех видов из федерального бюджета) в таких субъектах как Чеченская Республика, Республики Тыва, Ингушетия, Дагестан, Северная Осетия-Алания и некоторых других. Для этих субъектов основными видами деятельности, поставляющими в бюджет 45–70% налоговых доходов, являются такие виды деятельности

как «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение», «Образование» и «Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг».

Таким образом, наиболее активные в экономическом отношении регионы с выраженной зависимостью от собственных налоговых доходов и экономики региона, а последней от мировой экономической конъюнктуры, испытывают существенно большие сложности, чем пассивные регионы, ориентирующиеся на межбюджетные трансферты. Эта ситуация в очередной раз ставит вопрос о *необходимости внесения изменений в сложившуюся модель формирования налоговых источников доходов* субфедеральных бюджетов и пересмотра действующей модели межбюджетных трансфертов.

Как уже отмечалось выше, снижение налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в январе-сентябре 2020 г. в значительной мере компенсировалось ростом федеральных трансфертов. Этот рост привел к соответствующему увеличению доли трансфертов в общем объеме доходов. Если в 2017–2018 гг. (в январе-сентябре) трансферты составляли 15,2% общей суммы доходов, в 2019 г. этот показатель увеличился до 16,0%, а 2020 г. – уже до 24,0% *(см. рис. 1).*

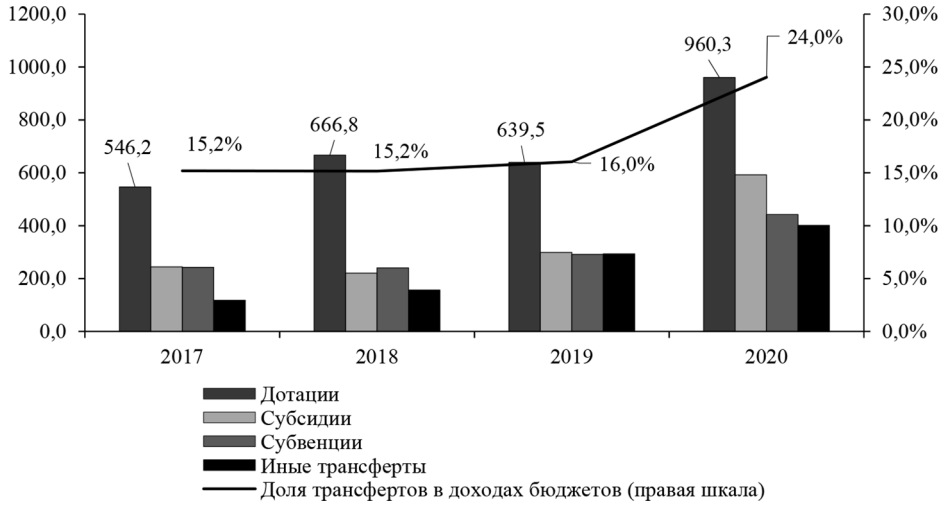


Рис. 1. Трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, январь-сентябрь 2017–2020 гг., млрд руб.

Источник: рассчитано по [2; 3; 7; 8].

Наиболее существенно по абсолютным значениям возросли дотации – на 320,8 млрд руб., или на 50,2%. При этом дотации на финансовое выравнивание уровня бюджетной обеспеченности увеличились относительно незначительно – на 6,3% (на 31,8 млрд руб.), или на 3,2% с учетом инфляции. Основную роль в поддержке регионов в условиях необходимости осуществления мер по противодействию пандемии

стали играть иные виды дотаций, в т.ч. выделяемые на соответствующие цели.

Так, дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов увеличились в 12 раз, или на 206,7 млрд руб. Если в 2019 г. эти дотации получали только 22 субъекта Федерации, то в условиях кризиса только 7 их *не получали* (в т.ч. г. Москва, г. Санкт-Петербург, Тюменская и Сахалинская области, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, а также Чукотский автономный округ). Еще 68,2 млрд руб. поступило в бюджеты в виде дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации 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. Единственным субъектом, который не получал этой дотации, стал г. Москва. Поступление субсидий в консолидированные бюджеты субъектов также выраженно увеличились – на 293,6 млрд руб., или на 98,3%. Не столь значительно возросли поступления субвенций (на 51,6%, или на 150,5 млрд руб.).

Необходимость наращивания расходов

Кризис 2020 г., спровоцированный мировой пандемией, имел (и все еще имеет) принципиальные отличия от иных кризисов, с которыми сталкивалась отечественная экономика и страна в целом в последние годы. Наиболее принципиальное отличие с точки зрения бюджетной ситуации – существенно возросшая потребность в финансировании расходов, непосредственно связанных с системой здравоохранения, с необходимостью финансовой поддержки населения и его доходов и с необходимостью поддержки экономики. В ходе кризисов 2008–2009 гг. и 2014–2015 гг. необходимость поддержки населения и экономики также имела место. Но она *не имела столь критического характера*.

По состоянию на 1 октября 2020 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сложились в сумме 10 265,9 млрд руб. и увеличились по сравнению с показателями января-сентября 2019 г. на 17,4%. Таким образом, при росте федеральных трансфертов всех видов на 873,0 млрд руб. прирост объемов финансирования по сравнению с прошлогодними значениями составил 1 518,4 млрд руб. С определенной долей условности можно говорить, что 57,5% прироста расходов консолидированных бюджетов субъектов фактически были профинансированы за счет средств, выделенных из федерального бюджета.

Этот показатель существенно различался по регионам. Так, в г. Москве за счет средств, выделенных городу из федерального бюджета, было профинансировано 6,6% прироста (по сравнению с показателями аналогичного периода 2019 г.) расходов. В г. Санкт-Петербурге этот показатель составил 70,4%, а в Костромской области – 92,9%. В целом ряде регионов сумма прироста безвозмездных поступлений из федерального бюджета по итогам января-сентября 2020 г. оказалась более значительной, чем прирост расходов.

В структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации[2] по итогам рассматриваемого периода наиболее значительную долю составляют расходы на образование. Хотя по сравнению с прошлогодними показателями их доля сократилась на 2,6 п.п., они по-прежнему формируют наиболее значительный по объему раздел – 23,4% всех расходов *(см. табл. 3)*. По сравнению с показателями января-сентября 2019 г. эти расходы увеличились относительно незначительно – на 5,8% (на 2,7% в реальном исчислении), или на 131,6 млрд руб. (в т.ч. расходы на общее образование, на долю которых приходится более 50% всех расходов данного раздела, увеличились на 9,2%).

Таблица 3

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, январь-сентябрь 2019 и 2020 гг.

Наименование показателя	2019	2020		
	млрд руб.	*млрд руб.*	*% к итогу*	*% к 2019 г.*
1	2	3	4	5
Расходы бюджета – всего	8 747,55	10 265,93	100,0	117,4
В т.ч.: Общегосударственные вопросы	548,05	604,69	5,9	110,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	91,38	108,31	1,1	118,5
Национальная экономика	1 709,16	1 953,32	19,0	114,3
Топливно-энергетический комплекс	32,15	36,96	0,4	114,9
Сельское хозяйство и рыболовство	171,67	175,73	1,7	102,4
Транспорт	423,36	474,12	4,6	112,0
Дорожное хозяйство (дорожные фонды)	704,75	849,84	8,3	120,6
Связь и информатика	55,01	85,25	0,8	154,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	817,38	795,03	7,7	97,3
Образование	2 272,25	2 403,83	23,4	105,8
Дошкольное образование	625,16	653,40	6,4	104,5
Общее образование	1 106,01	1 207,43	11,8	109,2
Дополнительное образование детей	175,14	178,78	1,7	102,1
Среднее профессиональное образование	169,90	179,18	1,7	105,5
Высшее образование	15,83	16,64	0,2	105,1
Культура, кинематография	320,40	331,42	3,2	103,4
Здравоохранение	725,89	1 311,89	12,8	180,7
Стационарная медицинская помощь	257,80	463,13	4,5	179,7
Амбулаторная помощь	165,34	213,73	2,1	129,3
Скорая медицинская помощь	18,53	36,82	0,4	198,7

[2] Без учета расходов территориальных государственных внебюджетных фондов.

Окончание табл. 3

1	2	3	4	5
Другие вопросы в области здравоохранения	247,33	540,82	5,3	218,7
Социальная политика	1 919,53	2 381,38	23,2	124,1
Пенсионное обеспечение	126,55	150,35	1,5	118,8
Социальное обслуживание населения	238,62	278,17	2,7	116,6
Социальное обеспечение населения	1 224,84	1 398,86	13,6	114,2
Физическая культура и спорт	196,31	225,67	2,2	115,0
Средства массовой информации	39,18	39,10	0,4	99,8
Обслуживание государственного и муниципального долга	78,50	73,01	0,7	93,0
Результат исполнения бюджета (дефицит/профицит)	742,46	–295,76	–2,9	–39,8

Источник: рассчитано по данным [1; 2].

Наиболее существенно в кризисных условиях *увеличилось финансирование вопросов здравоохранения и социальной политики.* По сравнению с прошлогодними значениями расходы на здравоохранение возросли на 80,7%, или на 586,0 млрд руб. Именно на данный раздел было направлено более 38,0% общей суммы прироста расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по сравнению с уровнем прошлого года. В рамках данного раздела расходы на стационарную медицинскую помощь возросли на 79,7%, расходы на амбулаторную помощь – на 29,3%, а расходы на «другие вопросы в области здравоохранения» – в 2,2 раза, или на 293,5 млрд руб. (что составляет более половины прироста финансирования здравоохранения в пределах рассматриваемого временного интервала). В рамках данного подраздела отражаются в т.ч. трансферты внебюджетным фондам (территориальным фондам обязательного медицинского страхования), инвестиции, непредусмотренные госпрограммами, закупки товаров, работ, услуг. Результатом ускоренного роста финансирования здравоохранения стал и рост доли этих расходов с 8,2% в январе-сентябре 2019 г. до 12,8% по итогам сентября 2020 г.

Расходы на социальную политику (второй по объемам финансирования раздел расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации) в январе-сентябре текущего года увеличились на 24,1%, или на 461,9 млрд руб. На них приходится более 30% общей суммы прироста объемов финансирования. При этом существенная часть этот прироста была поддержана целевыми трансфертами из федерального бюджета.

Финансирование вопросов национальной экономики также существенно возросло – на 14,3% (на 11,0% в реальном исчислении), или на 244,2 млрд руб. На данный блок расходов приходится более 16% всей суммы прироста финансирования. Наиболее значительно увеличились расходы на дорожное хозяйство – на 20,6%, или на 145,1 млрд руб.

Единственным разделом расходной части консолидированных бюджетов субъектов Федерации, финансирование которого сокращалось, стал раздел «Расходы на обслуживание государственного и муниципального долга». Возможно, отчасти в результате того, что в текущем году были заморожены выплаты по долгу в пользу Минфина России при условии использования высвобождаемых средств на борьбу с пандемией, на долю которого приходится более 48% общей суммы субфедерального долга. В целом по всем субъектам Федерации расходы на обслуживание долга сократились на 7,0%, или на 5,5 млрд руб., по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. При этом в 23 регионах эти расходы увеличились, а в 5 регионах – более чем на 20%. В число субъектов, где расходы на обслуживание государственного долга имели выраженную тенденцию к росту, в частности, входят Архангельская, Иркутская и Московская области, а также Республики Тыва и Калмыкия. Доля расходов на обслуживание государственного и муниципального долга в общем объеме расходов относительно невелика и по итогам января-сентября 2020 г. составила 0,7% (в 2019 г. – 0,9%). В то же время для некоторых субъектов характерны существенно более высокие показатели доли расходов на обслуживание государственного долга в структуре расходов. Так, по итогам рассматриваемого периода этот показатель в Республике Мордовия составил 5,1%, а в Ярославской области – 3,0%.

Опережающий рост расходов региональных бюджетов по сравнению с динамикой доходов привел к формированию дефицита по общей сумме консолидированных бюджетов в размере 295,8 млрд руб. (в 2019 г. бюджетное сальдо было положительным и составляло 742,5 млрд руб.). Если в целом по всем субъектам Федерации доля расходов, финансируемая за счет дефицита, относительно невелика (2,9%), то в некоторых регионах она превышает 10%. В их число, в частности, входят Архангельская, Кемеровская и Томская области, Республика Коми и Удмуртская Республика. Еще в 17 регионах за счет дефицита финансируется более 5% расходов. В эту группу, в частности, входят г. Москва (9,1% расходов), Московская область (9,0%), Тюменская область (8,6%), Республика Татарстан (6,7%). Всего же с дефицитом исполнены бюджеты 44 субъектов Российской Федерации. Общая сумма дефицита составила 442,5 млрд руб., из них 41,9% суммы приходится на г. Москву.

Бюджетная ситуация в Архангельской области

Как было показано выше, информация об общей ситуации с исполнением консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации *не дает адекватного представления* о положении дел в отдельных регионах. Остановимся более подробно на проблемах с исполнением бюджета в регионе, испытывающем серьезные сложности с падением налоговых доходов и высокими показателями дефицитного финансирования расходов – Архангельской области (по итогам января-сентября 2020 г.).

Если налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета области (без учета бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования) сократились на 15,3% *(см. табл. 4)*, то общие доходы снизились только на 1,3%, или на 1,0 млрд руб., по сравнению с итогами января-сентября 2019 г. При снижении поступлений налоговых и неналоговых доходов на 8,7 млрд руб. весьма значительный прирост трансфертов (на 39,6%, или на 7,7 млрд руб.) не компенсировал эти потери в полной мере в отличие от ситуации, складывающейся по всем субъектам Российской Федерации в целом.

Таблица 4

Доходы консолидированного бюджета Архангельской области, январь-сентябрь 2019 г. и 2020 г., млрд руб.

Наименование показателя	**2019**	**2020**			
	млрд руб.	*млрд руб.*	*% к 2019 г.*	*прирост к 2019 г., млрд руб.*	*% к итогу*
1	2	3	4	5	6
Доходы – всего	76,47	75,45	98,7	–1,02	100,0
В т.ч.: Налог на прибыль организаций	14,95	9,00	60,2	–5,95	11,9
в т.ч.: уплаченный КГН	2,65	0,92	34,7	–1,73	1,2
НДФЛ	20,51	21,69	105,7	1,18	28,7
Акцизы	3,76	4,73	125,9	0,97	6,3
Налоги на совокупный доход	3,74	3,06	81,8	–0,68	4,1
в т.ч.: налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	2,87	2,36	82,1	–0,51	3,1
Налоги на имущество	7,23	6,14	84,9	–1,09	8,1
в т.ч.: налог на имущество физических лиц	0,08	0,05	56,6	–0,04	0,1
налог на имущество организаций	6,06	5,30	87,4	–0,76	7,0
транспортный налог	0,54	0,44	80,3	–0,11	0,6
земельный налог	0,54	0,36	66,3	–0,18	0,5
Безвозмездные поступления из федерального бюджета	19,46	27,16	139,6	7,70	36,0
в т.ч.: дотации бюджетам бюджетной системы РФ	8,20	13,20	161,1	5,01	17,5

Окончание табл. 4

1	2	3	4	5	6
из них: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	6,79	7,17	105,5	0,37	9,5
дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	0,00	3,87	–	3,87	5,1%
субсидии бюджетам бюджетной системы РФ	3,78	6,83	180,7	3,05	9,1
субвенции бюджетам бюджетной системы РФ	2,71	3,98	147,2	1,28	5,3
иные межбюджетные трансферты	4,78	3,14	65,7	–1,64	4,2
Прочие доходы	4,17	2,75	66,0	–1,42	3,7

Источник: рассчитано по [9; 10].

Для консолидированного бюджета Архангельской области наиболее значимыми налоговыми доходами являются НДФЛ и налог на прибыль организаций (28,7% и 11,9% общей суммы доходов соответственно). В условиях современного экономического кризиса наиболее значительным по сравнению с прошлогодними показателями было *падение поступлений налога на прибыль организаций* – на 39,8% или на 5,9 млрд руб. *(см. табл. 4).* В структуре поступлений этого налога велика доля поступлений от консолидированных групп налогоплательщиков. Если в январе-сентябре 2019 г. эта категория налогоплательщиков обеспечивала поступления 17,7% налога на прибыль, то в текущем году эта величина составила уже только 10,2%. Поступления налога от КГН упали на 1,7 млрд руб. и составили только 34,7% прошлогодних сумм. Общим итогом стало снижение доли налога на прибыль организаций в структуре доходов консолидированного бюджета на 7,2 п.п.

Обращает на себя внимание более значительное, чем в среднем по стране, *снижение поступлений налогов на совокупный доход* и налогов на имущество. Если налоги на совокупный доход в области по состоянию на 1 октября 2020 г. составили только 81,8% прошлогодних, то по Российской Федерации в целом – 93,6%. Поступления налогов на имущество не превысило отметки в 85,0% прошлогодних сумм, в то время как по Российской Федерации в целом этот показатель был на 10 п.п. выше (94,5%). Потери бюджета от сокращения поступлений налогов на совокупный доход составили 679,4 млн руб., главным образом за счет сокращения налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения (на 514,1 млн руб.). Сокращение поступлений налогов на имущество имело место как за счет налогов данной группы, уплачиваемых физическими лицами (на 37,6%,

или на 184,7 млн руб.), так и за счет платежей юридических лиц (на 13,4%, или на 903,8 млн руб.).

Наиболее значительным источником налоговых доходов для бюджета Архангельской области, как и для большинства других субъектов Федерации, является *НДФЛ*. По итогам октября 2020 г. наблюдался *рост поступлений* этого налога, как и в целом по стране. Прирост поступлений НДФЛ составил 1,73 млрд руб., или 5,7%, что фактически соответствует росту среднемесячной номинальной заработной платы работников региона. На фоне выраженного снижения поступлений налога на прибыль позитивная динамика НДФЛ приводит к росту доли данного налога в структуре доходов консолидированного бюджета области с 26,8% в 2019 г. до 28,7% по итогам сентября 2020 г.

Так же как по всем субъектам Федерации в целом, в январе-сентябре в области имел место выраженный рост поступлений акцизов – на 25,9%, или на 972,7 млн руб. Наиболее значительно увеличились поступления акцизов на бензин (на 40,5%, или на 662,4 млн руб.) Доля данной группы налогов в доходах консолидированного бюджета региона относительно невелика и составила по итогам сентября текущего года 6,3%.

Как уже отмечалось выше, несмотря на существенный рост безвозмездных поступлений из федерального бюджета, они не компенсируют сокращения налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета области. Если в целом по России безвозмездные поступления увеличились на 57,3%, то для бюджета Архангельской области их прирост был существенно ниже и составил только 39,6%. Наиболее значительно (*см. рис. 2*) по абсолютным значениям увеличились поступления дотаций (на 5,0 млрд руб.), в основном за счет дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, сумма которой составила 3,9 млрд руб. (и которую в прошлом году область не получала). В то же время дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности возросли на 5,5% (на 0,4 млрд руб.).

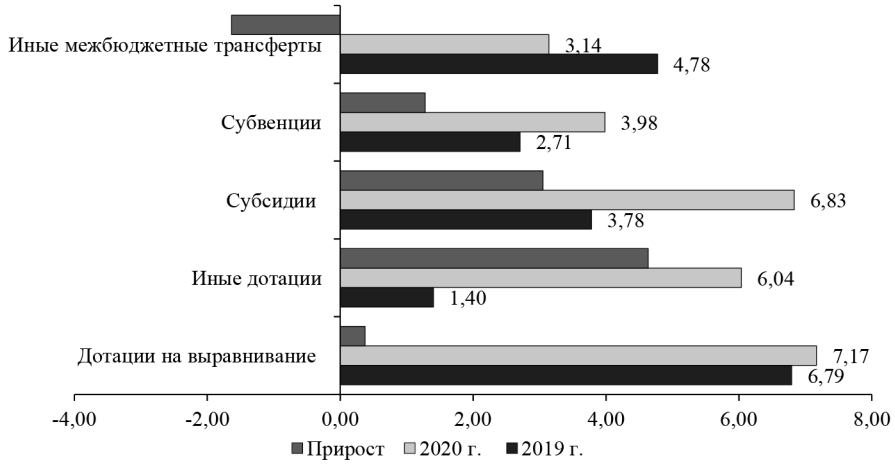


Рис. 2. Безвозмездные поступления из федерального бюджета в бюджет Архангельской области, январь-сентябрь 2019 г. и 2020 г., млрд руб.

Источник: рассчитано по [9; 10].

Существенно возросли поступления субсидий (на 80,7%, или на 3,1 млрд руб.) и субвенций (на 47,2%, или на 1,28 млрд руб.) при том, что поступления иных межбюджетных трансфертов выраженно сократились (на 34,3%, или на 1,6 млрд руб.). Несмотря на существенно различающуюся динамику различных видов безвозмездных поступлений, *общая структура федеральной финансовой помощи региону изменилась несущественно* – доля нецелевых видов помощи незначительно возросла – с 42,1% общей суммы трансфертов в январе-сентябре 2019 г. до 48,6% по итогам 9 месяцев текущего года.

На фоне понижательной динамики доходов рост расходов консолидированного бюджета области опережал средние для страны значения. По итогам рассматриваемого периода расходы консолидированного бюджета Архангельской области превысили прошлогодние показатели на 26,0%, или на 18,2 млрд руб. (*см. табл. 5*). Таким образом, при сокращении доходов бюджета на 1,0 млрд руб. область нарастила расходы на 18,0 млрд руб. за счет дефицитного финансирования их существенной части. Описанный выше прирост федеральных трансфертов (по общей сумме) по итогам девяти месяцев текущего года покрывал 42,3% прироста общей суммы расходов.

Таблица 5

Расходы консолидированного бюджета Архангельской области, январь-сентябрь 2019 г. и 2020 г.

Наименование показателя	2019	2020			
	млрд руб.	*млрд руб.*	*% к 2019 г.*	*прирост к 2019 г., млрд руб.*	*% к итогу*
1	2	3	4	5	6
Расходы бюджета – всего	70,05	88,25	126	18,20	100
в т.ч.:					
Общегосударственные вопросы	4,42	4,83	109,3	0,41	5,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,22	1,30	106,2	0,08	1,5
Национальная экономика	10,71	13,04	121,7	2,33	14,8
в т.ч.: дорожное хозяйство (дорожные фонды)	6,19	8,27	133,5	2,08	9,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	4,83	7,89	163,4	3,06	8,9
Образование	22,53	25,40	112,8	2,88	28,8
Культура, кинематография	2,77	3,11	112	0,33	3,5
Здравоохранение	5,79	10,47	180,7	4,68	11,9

Окончание табл. 5

1	2	3	4	5	6
в т.ч.: стационарная медицинская помощь	2,18	2,89	132,2	0,70	3,3
амбулаторная помощь	2,03	2,47	122,1	0,45	2,8
другие вопросы в области здравоохранения	0,86	4,30	502,9	3,44	4,9
Социальная политика	16,31	19,82	121,5	3,51	22,5
Физическая культура и спорт	0,59	1,17	196	0,57	1,3
Средства массовой информации	0,09	0,15	164,4	0,06	0,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,68	0,88	129,1	0,20	1,0
Результат исполнения бюджета (дефицит/профицит)	6,42	–12,80			

Источник: рассчитано по [9; 10].

Как и в большинстве регионов, наиболее значительный рост финансирования имел место по расходам на здравоохранение. По сравнению с показателями января-сентября 2019 г. объем их финансирования (без учета расходов территориального государственного внебюджетного фонда) возрос на 80,7%, или на 4,68 млрд руб. Таким образом, в области более 25% всей суммы прироста расходов было *направлено на увеличение финансирования вопросов здравоохранения.* Как и по всем субъектам Федерации, наиболее значительным и наиболее быстро растущим является подраздел «Другие вопросы в области здравоохранения». Его доля в общем объеме расходов консолидированного бюджета области составила 4,9% при том, что все расходы на здравоохранение – 11,9%. Если расходы на стационарную медицинскую помощь по сравнению с прошлогодними показателями увеличились на 32,2%, а расходы на амбулаторную – на 22,1%, то финансирование «Других вопросов...» возросло в 5 раз.

Почти 20% общей суммы прироста расходов консолидированного бюджета области было направлено на увеличение финансирования мероприятий социальной политики. Расходы по данному разделу возросли на 21,5%, или на 3,5 млрд руб. Еще одним быстро растущим разделом расходов консолидированного бюджета области является «Национальная экономика», финансирование которой увеличилось на 21,7%, или на 2,3 млрд руб. Почти 90% этого прироста приходится на финансирование дорожного хозяйства (дорожных фондов).

Обращает на себя внимание выраженный *рост расходов на обслуживание государственного и муниципального долга.* Как уже отмечалось

выше, в целом по всем субъектам Российской Федерации имело место сокращение этой категории расходов. В то же время в Архангельской области картина была иной. Расходы на обслуживание государственного долга увеличились по сравнению с прошлогодними значениями на 29,1%. Таким образом, как и по большинству субъектов в ходе кризиса 2020 г. наиболее активно растущими направлениями осуществления бюджетных расходов остаются вопросы здравоохранения, социальной политики и национальной экономики.

Активный рост расходов в условиях сокращения доходов консолидированного бюджета вылился в весьма значительный по объемам дефицит бюджета – 12,8 млрд руб. Это означает, что 14,5% всех расходов было профинансировано за счет дефицита. В прошлом году за девять месяцев бюджет был исполнен с положительным сальдо в размере 6,4 млрд руб. По состоянию на 1 октября 2020 г. объем государственного и муниципального долга Архангельской области составил 39,0 млрд руб. и возрос по сравнению с началом текущего года на 28,5%, или на 8,7 млрд руб. При этом сумма задолженности перед Минфином за этот период сократилась на 1,5 млрд руб., а перед кредитными организациями увеличилась на 10,2 млрд руб.

* * *

В заключение выделим некоторые принципиальные обстоятельства.

В условиях экономического кризиса, вызванного не только чисто экономическими факторами (мировая пандемия) падение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сопровождалось критическим ростом потребности в наращивании расходов на здравоохранение, социальную политику и национальную экономику.

Наиболее серьезные потери доходов понесли субъекты Федерации с высокой долей поступлений от налога на прибыль организаций, чья экономика в значительной мере базируется на добывающей промышленности, металлургии, а также на торговле и транспорте.

Наиболее мощные с экономической точки зрения и наиболее активные регионы несут существенно большие некомпенсируемые потери, чем пассивные регионы с низкой долей налоговых доходов и высокими показателями федеральных трансфертов в структуре бюджетов.

Фактически кризис 2020 г. в очередной раз ставит на повестку дня вопрос о необходимости пересмотра сложившейся модели распределения налоговых полномочий и порядка формирования доходов бюджетов российской бюджетной системы и модели межбюджетных отношений.

Список литературы

1. Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации. Январь-сентябрь 2020 / Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259 (дата обращения: 01.12.2020).

2. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. На 1 октября 2019 г. Федеральное казначейство / Федеральное казначейство. URL: http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannyj-byudzhet/191/ (дата обращения: 01.12.2020).

3. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. На 1 октября 2020 г. Федеральное казначейство / Федеральное казначейство. URL: http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannyj-byudzhet/191/ (дата обращения: 01.12.2020).

4. Социально-экономическое положение России. Январь-сентябрь 2020 года. Доклад. Москва. ФСГС / Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801 (дата обращения: 01.12.2020).

5. Отчет о поступлении налогов, сборов и страховых взносов в бюджетную систему Российской Федерации по основным видам экономической деятельности на 01.10.2019. Форма № 1-ном. Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/8826515/ (дата обращения: 30.11.2020).

6. Отчет о поступлении налогов, сборов и страховых взносов в бюджетную систему Российской Федерации по основным видам экономической деятельности на 01.10.2020. Форма № 1-ном. Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/9777595/ (дата обращения: 30.11.2020).

7. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 октября 2018 г. / Федеральное казначейство. URL: https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/ (дата обращения: 01.12.2020).

8. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 октября 2017 г. / Федеральное казначейство. URL: https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/ (дата обращения: 01.12.2020).

9. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 октября 2019 г. / Федеральное казначейство. URL: https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/ (дата обращения: 25.11.2020).

10. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 октября 2020 г. / Федеральное казначейство. URL: https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/ (дата обращения: 25.11.2020).

REGIONAL BUDGETS IN 2020: INCOME SUSTAINABILITY IN THE CRISIS

In the context of the economic crisis caused by the global pandemic and falling prices for hydrocarbons, the consolidated budgets of several subjects of the Russian Federation are experiencing serious problems. The regional budgets dependence on corporate income tax revenues, which is the most volatile during the crisis, rise questions of their ability to finance sharply increasing needs. n modern conditions, the most serious revenue losses were incurred by the subjects of the Russian Federation with a high share of income tax revenues from organizations whose economy is largely based on the mining industry, metallurgy, as well as trade and transport. The most economically active regions with a pronounced dependence of their own tax revenues on the regional economy, as well as on the global economic environment, are experiencing significantly greater difficulties than passive regions that focus on inter-budget transfers. The crisis of 2020 once again puts on the agenda the need to review the existing model of distribution of tax powers, the procedure for generating budget revenues in the russian budget system, and the model of inter-budget relations in general.

Keywords: budget expenditures, budget tax revenues, consolidated budget, corporate income tax, personal income tax, region, regional budgets, subject of the Russian Federation, transfers.

JEL: H20, H50, H60, H77

Дата поступления – 03.12.2020 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

LYKOVA 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. Региональные бюджеты в 2020 г.: устойчивость доходов в условиях кризиса // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 200–218.

СОДЕРЖАНИЕ ЖУРНАЛА «ФЕДЕРАЛИЗМ» ЗА 2020 г.

№ Стр.

РЕГИОНЫ И ЦЕНТР

Татьяна ТИХОМИРОВА, Николай ТИХОМИРОВ
Оценка результативности программы материнского капитала в регионах России 1 5

Александр ВИЛЕНСКИЙ
От свободных экономических зон к территориям опережающего развития 1 27

Евгений БУХВАЛЬД
«Концепция-2020» и уроки кризисного развития 2 5

Ольга КУЗНЕЦОВА
Уязвимость структуры региональных экономик в кризисных условиях 2 20

Александр ШВЕЦОВ
Российское пространство: исторические особенности обретения и основное противоречие его современной организации 3 5

Людмила ЛЫКОВА
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в условиях кризиса, спровоцированного мировой пандемией 3 19

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Петр ОРЕХОВСКИЙ
Экспорт институтов и проблема сецессии 2 39

Ян ВАСЛАВСКИЙ
Агрегирование общественного выбора: партнерство государства и бизнеса в структурировании посткоронавирусной реальности 2 51

Олег СУХАРЕВ
Структура технологической динамики и экономический рост России.. 4 5

Александра ОДИНЦОВА
От стратегического планирования к территориальной резилиентности 4 26

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Олег СУХАРЕВ
Эффективность наукоемких фирм и формирование инновационной динамики 1 44

Анатолий НЕШИТОЙ
Финансы населения: макро-мезоуровневый подход к анализу их формирования и использования 1 66

Владимир БОРОДИН, Галина ГАГАРИНА
Экономическая интеграция регионов как механизм выравнивания и роста их потенциалов 2 76

Елена ЕРОХИНА
Стартовые условия и предпосылки развития цифровой экономики в Южном федеральном округе 2 92

Людмила РЖАНИЦЫНА, Елена КРАВЧЕНКО
Современный рынок труда в Арктической зоне Российской Федерации 3 39

Никита СТЕПАНОВ
Модернизация портовой инфраструктуры Северного морского пути 3 52

Анастасия ГАСНИКОВА
Основы регулирования энергообеспечения в арктических регионах 3 66

Людмила ОВЕШНИКОВА, Елена СИБИРСКАЯ, Галина СЛЕПНЁВА
Изменения региональных рынков товаров повседневного спроса в условиях пандемии COVID-19 ..... 4 42

Елена НИКИТСКАЯ
Пространственная неравномерность инновационного развития макрорегиогов и регионов России 4 68

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Ирина КАРАВАЕВА
Ретроспективный опыт формирования подушки финансовой безопасности для территориальных образований в России 3 77

Валентина МУЗЫЧУК
Культурный мандат местного самоуправления: бег на месте..... 4 90

Евгений КИСКИН
Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к конституции Российской Федерации 4 107

НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Вениамин СИМОНОВ
Пандемия и кризис церковно-государственных отношений..... 3 92

Андрей КОЛОМИЕЦ
Финансирование здравоохранения в условиях пандемических угроз.... 3 110

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

Людмила ЛЫКОВА
Региональные бюджеты: итоги 2019 г., перспективы 2020 г..... 2 114

Ирина БУКИНА
Бюджетно-налоговая политика в 2019 г. и в условиях кризиса 2020 г. ... 2 132

ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ

Сергей ЗАПОЛЬСКИЙ, Елена АНДРЕЕВА
Правовое сопровождение приоритетных национальных проектов..... 1 81

Евгений БУХВАЛЬД
Национальная безопасность России: старый закон и новые проблемы . 1 99

Татьяна БОНДАРЕНКО, Ольга ЖДАНОВА, Татьяна МАКСИМОВА
Пиринговое кредитование как ответ на отраслевые вызовы в условиях цифровизации экономики РФ..... 1 113

Ирина КАРАВАЕВА
Критерии социально-экономической безопасности для России и регионов в новой реальности 2 146

Лазарь БАДАЛОВ
Особенности применения современных концепций банковского регулирования и надзора в России..... 2 162

Елена МЕТЕЛЕВА, Сергей ВАРДАЗАРЯН, Гоарик МАРТИРОСЯН
Позитивная дискриминация в региональной политике и ее последствия для национальной безопасности 2 173

Владимир ГЛОТОВ, Николай БУЙМОВ, Мария ВОЛКОВА, Александр БЕРЕЗНЯЦКИЙ
COVID-19 – триггер новых вызовов и угроз в сфере ПОД/ФТ..... 3 117

Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА, Наталья ЛУКЬЯНОВА
Эффективность федеративного государства в условиях пандемии коронавируса 3 146

Ирина БУКИНА
Бюджетно-налоговая политика и рынок государственного долга в I полугодии 2020 г. 3 169

Марк АГРАНОВИЧ, Юлия ЕРМАЧКОВА, Марина ЛИВЕНЕЦ
Онлайн-обучение в период пандемии COVID-19 и неравенство доступа к образованию..... 3 188

Александр ЛИННИКОВ, Олег МАСЛЕННИКОВ
Геополитические факторы обеспечения экономической безопасности современной России в условиях технологического отставания 4 127

Андрей СТЕЦЕНКО, Валентин УВАРОВ
Использование механизмов Парижского климатического соглашения в интересах сохранения и восстановления лесов в Российской Федерации 4 141

Никита СТЕПАНОВ, Елена СОКОЛОВСКАЯ
Экономическое взаимодействие России и Китая в условиях модернизации их национальных экономик 4 157

ПРОШЛОЕ. НАСТОЯЩЕЕ. БУДУЩЕЕ

Андрей БАКШЕЕВ
Контроль государственных органов над промышленностью Сибири (1921–1925 гг.) 1 129

Андрей БАКШЕЕВ
Предпосылки создания и утрата независимости Дальневосточной республики 3 207

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА
Новые контуры Большой Евразии 1 143

Валерий МИНАТ, Юрий МОСТЯЕВ
Региональная политика федерального правительства США в 50-х–60-х гг. XX в. 1 161

Валерий МИНАТ
Государственная региональная политика и развитие региональных инновационных систем в США 4 173

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

Светлана ШАБЕЛЬНИКОВА
Реализация государственной антикризисной программы сохранения стабильности экономики в условиях распространения COVID-19 ..... 3 219

Ирина ВОЛОШИНА, Наталья САВИНА, Лидия КОЗЛОВА
ТОП-50 востребованных на рынке труда профессий, требующих среднего профессионального образования: опыт применения и подходы к актуализации 4 189

Людмила ЛЫКОВА
Региональные бюджеты в 2020 г.: устойчивость доходов в условиях кризиса 4 200

МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

Анастасия ВАСИЛЬКИНА
Партнерские отношения в развитии региональных коммерческих банков 1 175

Марина ДУДАЕВА
Бельгийский федерализм: угрозы целостности 1 186

Никита КУЗНЕЦОВ
Особенности методик оценки агломерационного развития в России 2 190

THE CONTENTS OF «FEDERALISM» JOURNAL FOR 2020

	N	P.
REGIONS AND CENTRE		
Tatiana TIKHOMIROVA, Nikolay TIKHOMIROV Evaluation of the Impact of Maternity Capital in Russian Regions	1	5
Alexandr VILENSKIY From Free Economic Zones to Territories of Advanced Development	1	27
Evgeny BUKHVALD "Concept 2020" and the Lessons of the Crisis Development	2	5
Olga KUZNETSOVA Vulnerability of Regional Economies' Structure in Crisis Conditions	2	20
Alexander SHVETSOV Russian Space: Historical Peculiarities of Finding and Main Contradiction of its Modern Organization	3	5
Lyudmila LYKOVA Consolidated Budgets of Russian Regions in the Context of the Crisis Provoked by the Global Pandemic	3	19
QUESTIONS OF THEORY		
Petr OREKHOVSKY Export of Institutions and Problem of Secession	2	39
Yan VASLAVSKIY Aggregation of Public Choice: Partnership of the State and Business in Structuring Post-Coronavirus Reality	2	51
Oleg SUKHAREV Structure of Technological Dynamics and Economic Growth of Russia	4	5
Aleksandra ODINTSOVA From Strategic Planning to Territorial Resilience	4	26
SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS		
Oleg SUKHAREV Efficiency of Scientific Companies and Formation of Innovative Dynamics	1	44
Anatoly NESHITOY Population Finances: Macro-Meso-Level Approach to the Analysis of their Formation and Use	1	66
Vladimir BORODIN, Galina GAGARINA Economic Integration of Regions as a Mechanism for the Leveling and Growth of their Potentials	2	76
Elena EROKHINA Starting Conditions and Background of the Digital Economy Development in the Southern Federal District	2	92
Lyudmila RZHANITSYNA, Elena KRAVCHENKO Modern Labor Market in the Arctic Zone of the Russian Federation	3	39
Nikita STEPANOV Modernization of the Port Infrastructure of the Northern Sea Route	3	52
Anastasia GASNIKOVA Basics of Energy Supply Regulation in the Arctic Regions	3	66
Lyudmila OVESHNIKOVA, Elena SIBIRSKAYA, Galina SLEPNEVA Changes in the Regional Markets of Daily Demand Goods in the COVID-19 Pandemic	4	42
Elena NIKITSKAYA Spatial Irregularity in Innovative Development of Macro-Regions and Regions of Russia	4	68

LOCAL AUTONOMY

Irina KARAVAEVA
Retrospective Experience of Creating a Financial Security Cushion for Territorial Entities in Russia 3 77

Valentina MUZYCHUK
Cultural Mandate of Local Governance: Running in Place... ..... 4 90

Eugeny KISKIN
Some Areas of Development of Legislation on Local Self-Government in the Light of Amendments to the Constitution of the Russian Federation 4 107

SUPRANATIONAL PROBLEMS

Veniamin SIMONOV
Pandemic and Crisis of Church-State Relations 3 92

Andrey KOLOMIETS
Financing of Health Care in the Conditions of Pandemic Threats 3 110

FISCAL FEDERALISM

Lyudmila LYKOVA
Regional Budgets: Results of 2019, Prospects for 2020 ..... 2 114

Irina BUKINA
Budgetary-Tax Policy in 2019 and under Crisis in 2020 ..... 2 132

RANGES OF SECURITY

Sergey ZAPOLSKY, Elena ANDREEVA
On Legal Support of Priority National Projects 1 81

Evgeny BUKHVALD
National Security of Russia: Old Law and New Problems 1 99

Tatiana BONDARENKO, Olga ZHDANOVA, Tatiana MAKSIMOVA
Pyring Loaning as an Answer to Industrial Challenges under Digitalization of the Russian Economy 1 113

Irina KARAVAEVA
Criteria of Social and Economic Security for Russia and its Regions in a New Reality 2 146

Lazar BADALOV
Features of Application of Modern Concepts of Bank Regulation and Supervision in Russia 2 162

Elena METELEVA, Sergey VARDAZARYAN, Goharik MARTIROSYAN
Affirmative Action in Regional Policy and its Consequences for the National Safety 2 173

Vladimir GLOTOV, Nikolai BUIMOV, Maria VOLKOVA, Aleksandr BEREZNYATSKIY
COVID-19-Trigger of New AML/CFT Challenges and Threats 3 117

Milena GLIGICH-ZOLOTAREVA, Natalja LYKJANOVA
Effectiveness of the Federal State in the Context of a Coronavirus Pandemic. 3 145

Irina BUKINA
Budget and Tax Policy and the Public Debt Market in the First Half of 2020 3 169

Mark AGRANOVICH, Julia ERMACHKOVA, Marina LIVENETS
Online Learning During the COVID-19 Pandemic and Inequality of Access to Education 3 188

Alexander LINNIKOV, Oleg MASLENNIKOV
Geopolitical Factors of Economic Security of Modern Russia in the Context of Technological Fallback 4 127

Andrey STETSENKO, Valentin UVAROV
Using the Mechanisms of the Paris Climate Agreement for Conservation and Reforestation in the Russian Federation 4 141

Nikita STEPANOV, Elena SOKOLOVSKAYA
Economic Cooperation Between Russia and China in the Context of Modernization of their National Economies 4 157

PAST. PRESENT. FUTURE

BAKSHEEV Andrey
Control of State Authorities over the Industry of Siberia (1921–1925) 1 129

Andrey BAKSHEEV
Background of the Establishment and Loss of Independence of the Far Eastern Republic 3 207

FOREIGN EXPERIENCE

Milena GLIGICH-ZOLOTAREVA
New Contours of Greater Eurasia..... 1 143

Valery MINAT, Yuri MOSTAEV
Regional Policy of the Federal Government USA in the 50s–60s of the XX Century..... 1 161

Valery MINAT
Public Regional Policy and the Development of Regional Innovation Systems in the USA..... 4 173

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.. ..... 3 219

Irina VOLOSHINA, Natalia SAVINA, Lidia KOZLOVA
TOP-50 Professions in Demand Requiring a Secondary Vocational Education: Experience of Application and Approaches to Update 4 189

Lyudmila LYKOVA
Regional Budgets in 2020: Income Sustainability in the Crisis 4 200

YOUNG SCIENTISTS

Anastasia VASILKINA
Partnership Relations in the Development of Regional Commercial Banks..... 1 175

Marina DUDAEVA
Belgian Federalism: Threats to Integrity 1 186

Nikita KUZNETSOV
Features of Estimation Methods of Agromeration Development in Russia 2 190

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

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 предоставляется от 40 000 печатных знаков, включая пробелы. Для аспирантов от 20 000 печатных знаков (раздел «Молодые ученые»).

3. Статьи можно выслать по почте в 1 экземпляре с приложением электронной версии материала (на диске) или направить по электронной почте (federalizm@rea.ru) в формате Word для Windows. Имя файла должно совпадать с фамилией автора. Если в статье содержатся графики или диаграммы, то они предоставляются отдельным файлом в формате Excel для Windows (файл обязательно содержит исходные численные данные, связанные с рисунком).

4. После рассмотрения статьи на заседании Редколлегии и при необходимости внешнего рецензирования решение о публикации сообщается автору. Принятые к публикации рукописи проходят научное и литературное редактирование. Рецензирование статей осуществляется членами Редколлегии. При отрицательной рецензии статья может быть возвращена на доработку или отклонена. В случае отказа в публикации статьи автору направляется мотивированное письмо по электронной почте.

5. Требования к оформлению статей:

- формат А4; шрифт «Times New Roman»; кегль 14; межстрочный интервал 1,5; поля: верхнее — 2,0, нижнее — 2,5, левое — 2,0, правое — 1,5; абзац. отступ — 1,25;
- статья должна иметь подзаголовки;
- каждая таблица имеет свой номер (сплошная нумерация) и название;
- рисунки нумеруются (сплошная нумерация) и имеют название;
- сноски и подстрочные примечания постраничные, со сквозной нумерацией ко всему документу, кегль 10, межстрочный интервал одинарный.

6. В сопровождении к статье должны быть обязательно предоставлены (отдельным файлом):

- сведения об авторе (авторах) на русском и английском языках с указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, звания, должности и места работы;
- аннотация 6—8 строк (100—250 слов) на русском языке, перевод заглавия статьи на английский язык;
- ключевые слова к статье;
- контактная информация (телефон, e-mail, почтовый адрес с указанием индекса).

7. Статьи, оформленные без соблюдения данных требований, редакцией не принимаются.

8. Рукописи, публикуемые в журнале, — безгонорарные. Для авторов, чьи материалы были заказаны редакцией, предоставляется 1 авторский экземпляр бесплатно. Прочим авторам авторские экземпляры не предоставляются.

Журнал «Федерализм» выходит с марта 1996 г.
11 февраля 2019 г. прошла его перерегистрация в связи
с изменением состава учредителей.

Ежеквартальный журнал

Журнал «Федерализм» в новом качестве зарегистрирован
Министерством связи и массовых коммуникаций
Российской Федерации.
Свидетельство ПИ ФС 77-74878 от 11 февраля 2019 г.

Журнал «Федерализм» включен
в Перечень рецензируемых научных изданий,
в которых должны быть опубликованы основные научные результаты
диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук,
на соискание ученой степени доктора наук
08.00.00 – экономические науки.

Страницы журнала открыты для дискуссионных материалов,
поэтому его содержание не обязательно отражает точку зрения
учредителей и редакции.

Перепечатка публикаций из журнала «Федерализм»
в зарубежные издания допускается по согласованию с редакцией.
Ссылка на журнал «Федерализм» обязательна.

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

Адрес редакции: 117977, Москва, Стремянный переулок, д. 36
E-mail: federalizm@rea.ru

Верстка Елены Аникеевой

Подписано в печать 10.12.2020.
Формат 70×108 1/16.
Печ. л. 14,25. Усл. печ. л. 19,95. Уч.-изд. л. 17,63.

Отпечатано в типографии
ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова».
117977, Москва, Стремянный пер., дом 36
Тираж 510 экз. Заказ

© «Федерализм» 4 (100), 2020, Т. 25