

ФЕДЕРАЛИЗМ

Теория. Практика. История

1 (101), 2021, Т. 26

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.

Учредитель:

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

FEDERALISM

Theory. Practices. History

1 (101), 2021, Vol. 26

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.

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

STROEV Egor S.

Academician of RAS

TIKHOMIROV Yuri 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.)

Founder:

Plekhanov Russian University of Economics

СОДЕРЖАНИЕ

○ РЕГИОНЫ И ЦЕНТР

ВАЛЕНТЕЙ С.Д. Развитие отечественного федерализма не по спирали (к читателям).....	5
ЛЕКСИН В.Н., ПОРФИРЬЕВ Б.Н. Государственная арктическая политика России	15
БУХВАЛЬД Е.М. Конституционные изменения и новый этап развития российского федерализма	44
ОРЕХОВСКИЙ П.А. Электоральная демократия 2020 в свете теории общественного выбора: уроки институционального дизайна для России	62

○ БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

ЛЫКОВА Л.Н. Система межбюджетных отношений: есть ли стимулы к экономическому развитию?	80
---	----

○ ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ

БАХТИЗИНА Н.В., БАХТИЗИН А.Р. Инвестиции в энергопереход и инструменты финансирования	100
КАРАВАЕВА И.В., КОЛОМИЕЦ А.Г., КАЗАНЦЕВ С.В. Сможет ли федеральный бюджет 2021–2023 гг. реализовать стратегические цели и обеспечить экономическую безопасность Российской Федерации?	115
БАБКИН Р.А. Интегральная оценка уровня маргинализации региональных социумов России.....	132

○ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА М.В. На пороге новой регионализации	165
МИНАТ В.Н. Урбоориентированное развитие национальной инновационной системы в пространстве метрополитенских ареалов США.....	187

○ АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

ЛЫКОВА Л.Н. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2020 г.: возможности выполнения обязательств в условиях кризиса.....	207
--	-----

CONTENTS

○ REGIONS AND CENTRE

VALENTEY S.D. Non-Spiral Development of Domestic Federalism (to readers)	5
LEKSIN V.N., PORFIRIEV B.N. State Arctic Policy of Russia.....	15
BUKHVALD E.M. Constitutional Changes and a New Stage of Russian Federalism Development ...	44
OREKHOVSKY P.A. Electoral Democracy – 2020 in the Light of Public Choice Theory: Lessons in Institutional Design for Russia	62

○ FISCAL FEDERALISM

LYKOVA L.N. The System of Intergovernmental Relations: are there any Incentives for Economic Development	80
---	----

○ RANGES OF SECURITY

BAHTIZINA N.V., BAKHTIZIN A.R. Energy Transition Investments and Financing Instruments.....	100
KARAVAIEVA I.V., KOLOMIETS A.G., KAZANTSEV S.V. Will the Federal Budget for 2021–2023 Fiscal Years be Able to Ensure the Achievement of Strategic Goal and to Assure the Economic Security of the Russian Federation?	115
BABKIN R.A. Integral Assessment of the Level of Marginalization of Regional Societies in Russia.....	132

○ FOREIGN EXPERIENCE

GLIGICH-ZOLOTOREVA M.V. On the Threshold of a New Regionalization.....	165
MINAT V.N. Urbooriented Development of the National Innovative System in the US Metro Areas.....	187

○ ANALITICAL NOTES

LYKOVA L.N. Consolidated Budgets of the Subjects of the Russian Federation in 2020: Opportunities for Fulfilling Obligations in the Context of the Crisis	207
--	-----

С.Д. ВАЛЕНТЕЙ**РАЗВИТИЕ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА
НЕ ПО СПИРАЛИ
(к читателям)**

Провозглашение Российской Федерации суверенным, демократическим, федеративным государством вызвало всплеск интереса к проблематике способов перехода от формальной модели федеративных отношений советского типа к их реальной модели. Для предоставления трибуны желающим высказаться по данному вопросу 25 лет назад был создан журнал «Федерализм». Дискуссии на его страницах продолжаются и по сей день, несмотря на то, что реализуемая в стране модель национальной государственности далека от реально федеративной. Однако то, что обсуждения и споры не ослабевают, показывает — проблематика федеративных отношений и региональной политики в целом в стране с таким сверхсложным социально-экономическим и этнокультурным пространством не потеряла своей актуальности. В данном обращении к читателям не ставилась задача подробного изложения авторской позиции по актуальным проблемам и перспективам российского федерализма. Мы лишь хотели еще раз заострить внимание на том, что региональные экономики требуют оперативного управления, которое не всегда можно осуществить из центра. А потому ограничение полномочий органов власти и управления субъектов Федерации в этой сфере при невозможности эффективного контроля за происходящим из центра неизбежно делает ключевой фигурой в этом управлении крупный бизнес. А это, в свою очередь, учитывая сохранение «дикой» природы отечественного рынка, может стать препятствием на пути укрепления единства экономического пространства страны.

Ключевые слова: федерализм, федеративные отношения, регион, региональная политика, Российская Федерация, экономическое пространство, трансферты.

JEL: Q01, R11, R58

101 номер «Федерализма» не является юбилейным. Таковым был 100-й его выпуск (декабрь 2020 г.). Однако выход в свет данного номера *более важен психологически*: начинается отсчет второго двадцатипятилетия жизни журнала. Именно по этой причине в нем, по преимуществу, размещены статьи постоянных авторов. Полагаем, такой подход

принес ожидаемый результат. В номере отражены не только разные срезы проблем отечественного федерализма, но и показано, что в решении многих из них до сих пор не произошло принципиальных подвижек.

В этой связи оправданным представляется обращение (с дополнениями и пояснениями) к основным положениям нашей статьи, приуроченной к пятнадцатилетию «Федерализма» [1]. В ней была предпринята попытка, рассмотреть эволюцию представленных в журнале взглядов на проблемы и направления развития федеративных отношений в Российской Федерации.

Незабытое прошлое

Публикации «Федерализма» периода 1990–2011 гг. мы предложили условно разбить на четыре этапа.

Этап «*эйфории федерализма*» связан с активным поиском, в противовес формальной модели федерализма советского типа, экономико-правовых механизмов перехода к модели федерализма реального. По времени он совпал с кризисом советской модели национальной государственности, распадом СССР, утверждением России в роли суверенного, демократического, федеративного государства.

Этап, который мы назвали «*смутное время*», включил в себя экономический кризис, формирование условий для «войны суверенитетов», период достаточно серьезной опасности превращения России в конфедерацию. Завершением данного этапа можно считать начало федеративной реформы и введение в действие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Этап «*«советизации» муниципалитетов*» связан с принятием указанного Федерального закона № 131-ФЗ и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее — Концепция 2020)¹. Показательно здесь то, что в Концепции 2020 термин «субъект Российской Федерации» вообще не встречается. Таким образом, с одной стороны, в этот период продолжилось развитие механизмов унитаризации отношений между федеральным центром и субъектами Федерации, а с другой — формальная (в т.ч. по причине своей недостаточной финансовой обеспеченности) реформа местного самоуправления и почти кратное увеличение числа муниципалитетов как бы противопоставлялись реальному сужению компетенций субъектов Федерации. Это, видимо, по замыслу должно было обеспечить своеобразный баланс, компенсируя на местном уровне централизацию системы государственного территориального управления.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Четвертый этап — «новый вызов» — связан с попыткой разработки нормативно-правовой базы перехода к пространственному развитию экономики в рамках курса на формирование ее инновационной модели. При выделении данного этапа за основу бралось то, что кризис 2009 г. в известной степени инициировал движение *в направлении расширения полномочий органов власти и управления субъектов Федерации*. Такой вывод базировался на анализе нормативно-правовой базы и прежде всего двух ее документов:

- проекта Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации Минрегиона России (далее — Концепция);
- распоряжения Правительства РФ «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»² (далее — Стратегия).

И если в Концепции речь велась о необходимости учета предложений регионов по развитию их территорий, то Стратегия шла дальше. В ней, в частности, фиксировалось, что «Стратегии федеральных округов, разрабатываемые в соответствии со стратегическими документами, носящими системный характер, и скоординированные с государственными программами, будут предусматривать осуществление координации территориальных аспектов инновационной политики.

В соответствии с указанными документами предполагается разрабатывать региональные стратегии инновационного развития или разделы по стимулированию инноваций в региональных стратегиях социально-экономического развития с учетом особенностей регионов. Усиление обратной связи в системе государственного управления в сфере инновационного развития поможет федеральным органам власти осуществлять меры по поддержке инноваций в соответствии с региональными потребностями...»³.

И далее: «Отдельным аспектом эффективного развития национальной инновационной системы является координация федеральной и региональной инновационной политики, повышение эффективности действующих и формирование новых инструментов поддержки инновационного развития на уровне регионов. Для повышения координации инновационного развития регионов будет задействован потенциал стратегий развития федеральных округов.

Сбалансированное развитие инновационной системы будет обусловлено повышением эффективности использования действующих институтов — технико-внедренческих особых экономических зон, наукоградов, технопарков, а также расширением поддержки инновационных кластеров в рамках софинансирования из федерального бюджета реги-

² Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р (ред. от 18.10.2018) «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года».

³ Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70006124/>

ональных программ поддержки малого бизнеса и разработкой дополнительных мер федеральной поддержки регионов, активно инвестирующих в создание региональной инновационной системы. В этих регионах будет также обеспечена более тесная взаимосвязь используемых федеральным центром и регионами инструментов стимулирования инноваций, а также мер по развитию инфраструктуры»⁴.

Таким образом, оба документа *постулировали повышение уровня участия органов власти и управления субъектов Российской Федерации* в процессе пространственного развития российской экономики. На этом основании нами делался вывод, что «данное и иные содержащиеся в Проекте⁵ положения однозначно (хочется это его авторам или нет) характеризуют его как документ, *ориентированный на федерализацию экономических отношений в России*» [1, с. 17].

По прошествии 10 лет после выхода в свет рассматриваемой статьи следует признать, что *гипотеза* о возможном тренде на расширение полномочий органов власти и управления субъектов Федерации в рамках данного этапа *не нашла своего подтверждения*. И хотя, на первый взгляд, ее исходная посылка выглядела достаточно корректной, следует признать, что мы выдали желаемое за действительное.

Чтобы показать это, обратимся к периоду, начавшемуся после 2011 г., который можно условно именовать этапом *«игр в пространственное развитие»*.

Игры в пространство

Первую половину 2010-х гг. (через 10 лет после написания Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации Минрегиона) знаменует выход в свет пакета нормативно-правовых актов, приведших к принятию в 2019 г. «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»⁶ (далее – Стратегия пространственного развития).

28 июня 2014 г. принимается Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». 20 августа 2015 г. выходит Постановление Правительства РФ № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». 16 января 2017 г. публикуется Указ Президента РФ № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Такая мощная нормативно-правовая подготовка требовала логичного завершения документом, определяющим направления пространственно-

⁴ Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года.

⁵ Речь шла о Стратегии.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

го развития национальной экономики и государственной региональной политики.

В 2019 г. после длительных обсуждений и мощной критики со стороны экспертного сообщества принимается «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». Однако ее внимательное изучение позволило сделать вывод, что за прошедший после выхода из кризиса 2009 г. период полномочия органов власти и управления субъектов Российской Федерации в сфере развития региональных экономик не были расширены, а разработанная Министерством экономики Стратегия пространственного развития оказалась *не адекватна задаче инновационного развития и укрепления экономического пространства страны*.

Так, Стратегия пространственного развития, ориентируясь на «обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации» предлагала решать эту задачу путем развития крупнейших городских агломераций. Логично спросить, о каком пространственном развитии можно говорить в условиях, когда правительству предлагается концентрировать производственные, кадровые и, следовательно, финансовые ресурсы в нескольких десятках точках роста?

Арсенал механизмов пространственного развития, например, включает повышение «конкурентоспособности экономик субъектов Российской Федерации путем обеспечения условий для развития производства товаров и услуг в отраслях перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации». С таким подходом можно было бы согласиться, если бы Стратегия пространственного развития, с одной стороны, конкретизировала источники финансового и кадрового обеспечения развития соответствующих отраслей, а с другой — *мотивировала бизнес инвестировать* именно в те регионы и сферы деятельности, которые определены в документе.

Не продолжая далее разбор противоречий Стратегии пространственного развития (этот документ не критиковал и не критикует только ленивый), отметим, что предложенный в ней дифференцированный подход к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учетом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий, как показала практика, в годы после ее принятия реализовывался достаточно странно. В частности, как и до ее принятия федеральным центром поддерживаются не экономически развитые, а дотационные субъекты Федерации. Пример тому — отношения центра и регионов в условиях пандемии коронавируса. Казалось бы, в период экономического спада ориентация на сохранение производственного и кадрового потенциала предполагает сконцентрироваться на поддержке регионов с экономикой, ориентированной на переработку. Но, как и прежде, основная поддержка оказывается традиционно-дотационным субъектам Федерации (см., напр., [2]).

Конечно, не помогать данной группе регионов нельзя. В пользу такой необходимости говорит и мировой опыт. Но также нельзя не понимать, что сведение государственной региональной политики к практике «вспомоществования» — *это путь в никуда*.

Рассмотрим только два примера.

Пример первый. Одного года пандемии хватило, чтобы показать не только то, насколько регионы различаются по возможностям обеспечения граждан услугами здравоохранения (экспертному сообществу это было известно и до COVID-19). Пандемия однозначно доказала практическую несостоятельность проведенной Минздравом «оптимизации» медицины на местах. Убежден, что именно эта *непродуманная политика экономии на здоровье граждан* стала одной из главных причин перехода рядом муниципалитетов черты, за которой они стали неспособны предоставить населению даже элементарные медицинские услуги.

Было ли возможно подобное при ограничении прав на вмешательство федерального центра (читай — Минздрава) в дела местной медицины? Сомнительно. Но только в случае, если бы муниципальная реформа была, как уже отмечалось, реально финансово обеспечена, а предметы ведения и полномочия Российской Федерации, ее субъектов и местного самоуправления в этом вопросе четко определены.

Пример второй. Пандемия не просто выявила неравенство возможностей регионов и муниципалитетов в области цифровизации. Как и в случае с региональными различиями уровней медицинского обслуживания, этот факт не для кого не был секретом. Однако COVID-19, заставивший ускорить процесс цифровизации страны и общества, вскрыл новые, достаточно неожиданные ограничения развития экономического пространства страны.

Начнем с того, что форсированный переход на дистанционное обучение поспособствовал формированию *нового очага углубления социального неравенства*. Не только представители отдельных домашних хозяйств и социальных групп, но и население ряда муниципалитетов и субъектов Федерации при организации обучения в удаленном режиме дифференцируются по возможностям, например, получения высшего образования. Кроме того, не менее очевидна существенная дифференциация *объективных возможностей* отдельных региональных и муниципальных сегментов экономического пространства *включиться в процесс формирования цифровой экономики*. И первое, и второе наносит несомненный ущерб качеству человеческого капитала регионов и, как результат, — возможностям размещения на их территориях современных технологий. А это заставляет по-новому взглянуть *теперь уже* на пространственный срез перспектив реализации *Национальной программы «Цифровая экономика»* (далее — Программа)⁷. Даже проде-

⁷ Принята в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Утверждена 24 декабря 2018 г. на заседании президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и национальным проектам.

монстрированные проблемы (а на деле их значительно больше) однозначно, полагаем, говорят о необходимости конкретизации в Программе зон ответственности Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципалитетов. Без этого мы получим не единое, а «лоскутное» цифровое пространство: наивно рассчитывать на цифровизацию экономики, если часть регионов и муниципалитетов выпадает из процесса ее формирования. Из арифметической суммы даже «сверхсиликоновых долин» цифрового слона не вылепить.

Названные и подобные им «провалы рынка» не преодолимы силами федерального центра, а тем более бизнеса. Пандемия доказала, что в столь пространственно сверхсложно устроенном (экономико-географически, этнокультурно, природно-климатически пр.) государстве *и обществе*, каким является Россия, социальное неравенство граждан и цифровое неравенство регионов зиждется не только на исторически сложившихся различиях в уровнях социально-экономического развития субъектов Федерации и поселений. Причина этого и в «*провалах государства*», поскольку реализуемая в последние десятилетия региональная политика фактически *работает против укрепления единства экономического пространства*, а значит, препятствует формированию системы его информационных скреп.

Но в период пандемии, как и после экономического кризиса 2009 г., правительство продолжает игнорировать необходимость разработки стратегии последовательного перехода от распределения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации к *распределению предметов ведения* между ними. Известным объяснением, почему оно не отказывается от модели межбюджетных отношений, основанной на преимущественной централизации доходных полномочий в центре (а по сути, в Минфине), как мы неоднократно писали, является более чем неудачная попытка движения по пути федерализации, предпринятая после распада СССР. Тогда, в ситуации предельной слабости государственных институтов, она обернулась заключением нескольких десятков *сомнительных с точки зрения интересов обеспечения единства страны и общества двусторонних договоров и соглашений* между органами исполнительной власти федерального центра и субъектов Федерации. Одним из итогов их заключения стал запуск тренда на развертывание «войны суверенитетов», который закономерно, в лучшем случае, превратил бы Россию в конфедерацию.

Опасения повторения такого сценария (а его вероятность полностью не может быть исключена в условиях перманентной нестабильности экономики), полагаем, и заставляют федеральный центр ориентироваться на формализацию российской модели федеративных отношений. Нельзя не признать, что при этом ведется поиск новых форм взаимодействия с регионами. Но происходит он в границах организационных схем, если и предусматривающих расширение полномочий субъектов Федерации по ряду позиций, то пока без *гарантии формирования полноценной до-*

ходной базы региональных бюджетов. И даже тогда, когда экстремальные ситуации (экономический кризис, пандемия) требуют *перераспределения полномочий* в пользу регионов, федеральный центр отстаивает и реализует унитарные, по сути, принципы организации системы межбюджетных отношений⁸.

Не останавливаясь более на этом вопросе, все же отдадим дань уважения тем, кто остановил развернувшуюся в конце 1990-х – начале 2000-х гг. «войну суверенитетов». Однако ограничения полномочий органов власти и управления субъектов Федерации, оправданные в тот непростой, исключительный период, в новых условиях становятся все более контрпродуктивными, нанося ущерб национальной безопасности.

Недопустимо забывать аксиому экономической науки и практики: *собственность всегда найдет своего хозяина*. Эта аксиома оправдала свою справедливость в рассматриваемом случае.

Постоянно фиксируемое экспертным сообществом ограничение заинтересованности органов власти и управления субъектов Федерации в развитии и модернизации региональных экономик *превратило кое-где в практически безраздельного хозяина региональных ресурсов* (не только природных⁹, но и трудовых) *крупный капитал*. Часто именно он, а не органы власти и управления регионов, и даже не федеральный центр, определяет специализацию региональных экономик, их пространственную структуру и, следовательно, перспективы укрепления единства экономического пространства страны. И если наш вывод корректен, то именно крупный бизнес сегодня – главный актор обеспечения перехода к цифровой экономике.

* * *

Выход из ситуации мы видим в поэтапном расширении полномочий субъектов Федерации с последовательным формированием адекватных им доходных полномочий в рамках *сугубо российской модели бюджетного федерализма*.

Обе волны пандемии COVID-19 показали, что без активного участия органов власти и управления регионов и муниципалитетов в преодолении ее последствий не обойтись. Но расширение этого участия нельзя обеспечить только трансфертной политикой. Мы не призываем к полному отказу от трансфертных механизмов. Подобный шаг ошибочен. Однако ориентация только на них некорректна вдвойне.

Регионы должны обладать реальной, в рамках принципа субсидиарности, экономико-правовой возможностью использовать местные ре-

⁸ Позиция финансовых властей России в этом вопросе столь незыблема, что сегодня редчайшими являются диссертационные исследования, посвященные данной проблематике. Вполне может оказаться, что защиты по проблемам формирования российской модели межбюджетных отношений будут проводиться не по 10-й специальности, а по специальности 01 – Экономическая теория.

⁹ Последние аварии с беспрецедентными по масштабам экологическими катастрофами – прекрасное доказательство этому.

сурсы в поиске, возможно, эксклюзивных моделей решения стоящих перед ними социально-экономических, экологических и иных задач. Вне этого пути разработка механизмов укрепления экономического пространства Российской Федерации, его цифровизация не двинутся далее «игр разума».

Список литературы

1. Валентей С. Журнал «Федерализм» и «федерализм» в России // Федерализм. 2011. № 1. С. 7–19.
2. Лыкова Л.Н. Региональные бюджеты в 2020 г.: устойчивость доходов в условиях кризиса // Федерализм. 2020. № 4. С. 200–218.

References

1. Valentei S. Zhurnal «Federalizm» i «federalizm» v Rossii [The Journal “Federalism” and “Federalism” in Russia], *Federalizm* [Federalizm], 2011, No. 1, pp. 7–19.
2. Lykova L.N. Regional’nye biudzhety v 2020 g.: ustoichivost’ dokhodov v usloviakh krizisa [Regional Budgets in 2020: Income Sustainability in a Crisis], *Federalizm* [Federalizm], 2020, No. 4. pp. 200–218.

NON-SPIRAL DEVELOPMENT OF DOMESTIC FEDERALISM (to readers)

The establishment of the Russian Federation as a sovereign, democratic, federal state caused a surge of interest in searching ways of transition from a formal model of federal relations of the Soviet type to a real model of such relations. The journal Federalism was created 25 years ago to provide a platform for everyone willing express their opinion on this issue. Discussions on its pages continue to this day, despite the fact that the model of national statehood implemented in the country is far from real-federal. However, the fact that the discussion continues shows that the problem of the development of federal relations and regional policy in a country with such a highly complex socio-economic and ethnocultural space is relevant. In this introduction to the readers, the author do not set the task of a detailed presentation of the position on current problems and prospects of Russian federalism. The aim is to show that regional economies require operational management, which cannot always be carried out from the Center. And therefore, the limitation of the powers of the authorities and administrations of the constituent entities of the Federation in this area accompanied by the impossibility of effective control over what is happening from the Center, inevitably makes large business a key figure in this management. This, given the preservation of the “wild” nature of the domestic market, may become an obstacle to strengthening the unity of the country’s economic space.

Keywords: region, regional policy, federal relations, Russian Federation, economic space, budget transfers.

JEL: Q01, R11, R58

Дата поступления – 11.03.2021 г.

ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич

доктор экономических наук, профессор, главный редактор журнала, руководитель Научно-исследовательского объединения;

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

e-mail: Valentey.SD@rea.ru

VALENTEY Sergey D.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of Research Association;

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

e-mail: Valentey.SD@rea.ru

Для цитирования:

Валентей С.Д. Развитие отечественного федерализма не по спирали (к читателям) // Федерализм. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 5–14. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-5-14>

В.Н. ЛЕКСИН, Б.Н. ПОРФИРЬЕВ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ АРКТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

Государственная арктическая политика России не имеет аналогов по разнообразию задач и по масштабу рисков их реализации — от природно-климатических до внешнеполитических. Ее важнейшим предметом стало непротиворечивое соединение новых государственных и корпоративных решений с переосвоением советского наследия. Сегодня это наследие составляет более 80% используемого национального богатства Арктики. Оно было создано в принципиально иных общественно-политических и социально-экономических условиях, и сейчас для его поддержания хотя бы в прежнем состоянии и реструктуризации требуются финансовые, материально-технические и кадровые ресурсы, несопоставимые с необходимыми для аналогичных целей на территориях, расположенных южнее. Проведение единой государственной политики на территории Арктической зоны осложняется и тем, что она состоит из уникального конгломерата территорий четырех субъектов Российской Федерации и 28 муниципальных образований разных типов, расположенных на части территории других субъектов. Все они относительно самостоятельны, имеют собственные нормативные акты, стратегии своего развития и т.д. В 2008–2019 гг. государственная арктическая политика России нашла документальное отражение в последовательно принятых Указах Президента Российской Федерации и правительственных решениях о программе развития Арктики. Однако в 2020 г. они были кардинально пересмотрены, в т.ч. в сторону учета возрастающих внешнеполитических угроз. Обоснован вывод о том, что только усиление политического и экономического суверенитета на основе стабильного роста экономики всей страны может обеспечить устойчивость и минимизацию рисков функционирования этой важнейшей части нашего государства.

Ключевые слова: Арктика, регион, государственная политика, переосвоение, советское наследие, указы Президента Российской Федерации, стратегии, федеральный закон.

JEL: E23, H11, H66, P20, R12

Постановка проблемы

О геополитическом, ресурсном и экономическом значении Арктики для настоящего и будущего России написано много, эта тема постоянно звучит в выступлениях политиков, в СМИ и в течение многих лет становится предметом исследований политологов и экономистов, географов и этнологов, демографов и экологов, социологов и климатологов¹. Результаты их работ известны по публикациям в таких журналах, как «Арктика: экология и экономика», «Арктика и Север», «Арктический вестник», «Арктические ведомости», «Вопросы прогнозирования», «Мир коренных народов», «Живая Арктика», «Нефть и газ Сибири», «Проблемы Арктики и Антарктики», «Регион: экономика и социология», «Российская Арктика», «Федерализм» и «ЭКО». В 2018 г. нами совместно с коллегами из Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, Института экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН, Института экономики Уральского отделения РАН, Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН, Института экономических исследований дальневосточного отделения РАН и федерального исследовательского центра РАН по комплексному изучению Арктики им. академика Н.П. Лаверова была издана информационно-аналитическая монография [1], в которой представлены сведения об истории становления и основных результатах исследований социально-экономической проблематики российской Арктики в институтах РАН, включая подробные и аннотированные перечни более тысячи публикаций, докладов и защищенных диссертаций, а также перспективные темы исследований и оценки потенциала институтов РАН в этой сфере научного знания.

Такой постоянно увеличивающийся массив информации, с одной стороны, создает благоприятные научно-информационные предпосылки для проведения новых исследований, но с другой — требует предельно четкого обозначения их целей и перечня именно тех вопросов, которые по ряду обстоятельств находятся за границами или не в центре уже изученного. В предлагаемой читателю статье авторы к числу таких вопросов относят:

- уникальность переосвоения российской Арктики как предмета государственной политики;
- специфику Арктики как целостного объекта федерального управления в условиях аномально высоких рисков реализации принимаемых государственно-управленческих решений;
- основания корректировки государственной арктической политики России, проводимой в 2008–2019 гг.;

¹ Только в 2019–2020 гг. по различным аспектам арктической проблематики в России было издано несколько объемных монографий и более двухсот статей в ведущих научных журналах.

- новации государственной политики и стратегии Российской Федерации в Арктике в 2020 г. в контексте нарастания угроз и рисков их реализации;
- появление первого арктического федерального закона.

При этом в связи с ограниченностью статейного формата здесь мы практически не затрагиваем интереснейшие аспекты государственной арктической политики в отношении коренных малочисленных народов, проанализированные в многочисленных работах наших коллег и в собственных публикациях последнего времени. Эта важнейшая, неизменная и самостоятельная часть рассматриваемой политики заслуживает отдельного изложения. В заключение предложено несколько соображений о фактической действенности федеральной арктической политики (т.е. о соотношении этой политики с арктическими реалиями) и о тех направлениях научных исследований, результаты которых могли бы оказаться полезными для повышения ее результативности.

Концептуально и содержательно статья продолжает публикацию результатов наших исследований государственно-управленческих и иных аспектов современной арктической проблематики в 2014–2020 гг. Авторы рассчитывают, что перечисленные положения побудят читателя внимательно отнестись к тем только что принятым управленческим решениям, совокупность которых можно считать квинтэссенцией государственной арктической политики России в конце первого десятилетия XXI в.

Уникальность мегапроекта переосвоения российской Арктики

Государственную арктическую политику последнего десятилетия мы называем переосвоением, и это понятие, по нашему убеждению, *наиболее полно характеризует* как содержательные компоненты этой политики, так и уникальность ее предмета [2; 3]. Переосвоение российской Арктики, являющееся самым наглядным примером проходящего во всей России переосвоения советского наследия, стало стремительным и далеко не законченным соединением этого наследия с новациями пореформенной жизни в политике, экономике, социальной сфере, системе расселения, ментальных и мотивационных настроениях населения.

Особые государственные интересы к отдельным территориям (выходам к морям, Кавказу и др.) проявлялись на всем протяжении истории России, но по отношению к Арктике *они стали в полной мере таковыми только в советское время*. Казалось бы, что до обнаружения огромного ресурсного потенциала в этом было больше амбиций, чем прагматического смысла. Ведь в первое десятилетие советской власти, кроме обеспечения прибрежных поселений, практически нечего было перевозить по Северному морскому пути (далее — СМП), для круглогодичной навигации по нему не было необходимых судов и т.д. Но вопреки этому нормативные акты, статистика, архивные материалы и публикации отечественных специалистов, среди которых следует особо выделить труды новосибирского историка А.И. Тимошенко [4; 5], позволяют

уверенно судить о том, что освоение Арктики «по-советски» стало одним из наиболее успешных проектов 1920–1980-х гг., по энергии реализации и результативности, вероятно, сопоставимым лишь с ядерным и космическими проектами.

Еще в конце 1920-х гг. началось плановое освоение трассы СМП. В 1928 г. было учреждено Северо-Сибирское акционерное общество «Комсевморпуть» с исключительно широкими функциями, для реализации которых были построены порты в Игарке и на Оби, предприятия по добыче угля, обустроенные фактории в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера и т.п. Через четыре года было сформировано на правах наркомата знаменитое Управление «Главсевморпуть», руководившее не только строительством и хозяйственной деятельностью севернее 62-й параллели, но и всей арктической научной и проектной работой в Арктике. Как подчеркивалось в постановлении СНК СССР и ЦК ВКП (б) «О мероприятиях по развитию Северного морского пути и северного хозяйства» от 1934 г., эпопея «Челюскина» послужила стимулом для создания ледокольного флота и полярной авиации, морских портов и аэропортов, радиоцентров. В 1937 г. советские авиаторы доказали возможность посадки самолетов в районе Северного полюса и трансконтинентальных полетов через Северный полюс.

Одновременно началось освоение гигантских запасов полезных ископаемых, базирующееся на результатах развернутых в Арктике геологоразведочных работ. Одним из первых открытий мирового масштаба стало обнаружение апатитов Кольского полуострова. В 1934 г. была произведена оценка промышленных запасов никеля, меди, кобальта, платиноидов и угля в районе Норильска, где вскоре началось строительство горно-металлургического комбината. Начато освоение золоторудных месторождений в Колымо-Индигирском районе, к 1940 г. обеспечивавшего половину добываемого в СССР золота (почти 80 т). Разработки арктического угля полностью покрывали потребности не только предприятий, но и таких городов как Архангельск и Мурманск. В послевоенные годы началась промышленная эксплуатация незадолго до того открытых месторождений нефти и газа. От Кольского полуострова до Чукотки протянулся пояс метеорологических станций, военно-морских и авиационных оборонных баз, а некогда созданная Северная военная флотилия стала прославленным Северным морским флотом. Была разработана и успешно функционировала специальная система гарантированного жизнеобеспечения арктических территорий и стимулирования работников (северный завоз, северные коэффициенты и надбавки и т.п.). За время советского освоения Арктики создано более 80% в той или иной степени используемого в настоящее время ее национального богатства, и это было закономерным результатом политики социалистического размещения и развития производительных сил, в которой доминировала государственная собственность, отсутствовали свободное ценообразование и конкуренция.

Ни на одной территории СССР не были столь явно воплощены именно государственные (в терминологии того времени — общенародные) интересы, и поэтому неудивительно, что произошедший в 1990-х гг. слом государственного строя, политических, экономических и социальных оснований функционирования прежней социально-экономической системы страны сказался в первую очередь на ее особо уязвимой к рыночным преобразованиям подсистеме Арктического макрорегиона. С началом реформ там радикально изменилось все — от экономических отношений до социальной политики, и уже с начала 1990-х гг. трансформация советского наследия в российской Арктике проходила в формате переосвоения. На первых порах все сводилось к поддержанию в работоспособном состоянии, незначительной модернизации или освождению от рыночно неэффективных объектов этого наследия в сочетании с изменением мотиваций и патерналистских привычек населения, выросшего в период их созидания. Но уже с конца 1990-х гг. ситуация начала кардинально изменяться, и не только на государственном уровне, но и в общественном мнении стала утверждаться уверенность в том, что Арктическая зона Российской Федерации (далее — АЗРФ) имеет особое значение для страны.

Современная Арктика с избытком покрывает расходы корпораций и государства на ее переосвоение. В 2020 г. на территории АЗРФ в расчете на одного жителя создавалось валового регионального продукта в 3,5 раза больше, чем в среднем по России. Сегодня экономику страны нельзя представить без поставляемой из Арктики самой разнообразной продукции, а государственный бюджет — без арктического экспорта. Ведь именно на территории АЗРФ добывается более 80% горючего природного газа и 17% нефти (включая газовый конденсат), производится седьмая часть мировых объемов никеля и платины, десятая — кобальта, 40% палладия; в 2019 г. двухмиллиардную тонну ценнейшего агрохимического сырья добыли на крупнейшем в мире Хибинском месторождении апатитов и т.д. И это — не предел, например, разработка одного из крупнейших и богатейших в мире месторождений — Томторского — могла бы удовлетворить потребности страны в редкоземельных элементах и выйти на мировой рынок этого продукта.

Повторим, что задачи и специфику государственных действий на территории АЗРФ во многом определяет судьба советского наследия — созданного в советский период освоения Арктики огромного хозяйственного, инфраструктурного и расселенческого потенциала, который в значительной степени не отвечает современным требованиям и нуждается именно в переосвоении (модернизации, замене) в техническом, институциональном и социальном отношении. Да, за 70 лет советского периода огромная высокоширотная часть России превратилась из самой отсталой во всех отношениях территории в разумно обжитую, адаптивно обустроенную и одну из наиболее индустриализированных. Но даже для поддержания этого наследия

хотя бы в прежнем состоянии требуются финансовые, материально-технические и кадровые ресурсы, несопоставимые с необходимыми для аналогичных целей на территориях, расположенных южнее. Все это заставляет в государственных решениях о переосвоении Арктики постоянно сталкиваться с дилеммой функционирования принципиально нового и реструктуризации советского наследия. Бытуют мнения о том, что это — эксклюзивная арктическая ситуация, порожденная, с одной стороны, расточительными вложениями советской власти в арктические объекты (как пример — дорогостоящее и трудоизбыточное обустройство постоянных поселений вместо организации более дешевых вахтовых поселков), с другой — особыми географическими и природно-климатическими условиями Арктики. Однако эксклюзивность постсоветских проблем Арктики обманчива: они были и остаются плоть от плоти проблем общероссийских.

Особая тема — судьба арктических поселков, созданных в советское время около территорий разработки минерального сырья. Не требует доказательств, что существование любых населенных пунктов, созданных исключительно для обслуживания предприятий, эксплуатирующих невозобновимые природные ресурсы, *рано или поздно должно прекратиться*, и эта ситуация лишь внешне может показаться похожей на ту, с которой столкнулись сотни моногородов России. Ведь если часть их населения, в принципе, может изменить профиль деятельности (на новых предприятиях, в сервисной экономике и т.п.) или использовать механизмы маятниковой миграции для работы в близлежащих многопрофильных городах, то многие из таких арктических поселений потеряли не градообразующую, а смыслообразующую основу своего функционирования. Это формирует принципиально особый тип социально-экономической арктической ситуации со свойствами только ему проблемами всего населения и каждого человека в отдельности.

Арктика как целостный объект федерального управления

Российская Арктика — *уникальный и не имеющий аналогов в мире объект федерального управления*. Его своеобразие и сложность обусловлены тремя главными причинами:

- уже рассмотренными беспрецедентными задачами переосвоения АЗРФ;
- разностатусностью (своего рода конгломератом) включенных в состав АЗРФ единиц государственного и муниципального устройства страны;
- самым высоким в России риском реализации любых государственных и корпоративных решений.

Разностатусность региональных и муниципальных составляющих АЗРФ предопределена указом Президента Российской Федерации

в 2014 г.² В течение трех лет эта зона включала в границы по состоянию на 1 апреля 2014 г. территории *полностью четырех субъектов Федерации*: Мурманской области, Ненецкого, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов, а так же территории ряда *муниципальных образований* Архангельской области («Город Архангельск», «Мезенский муниципальный район», «Новая Земля», «Город Новодвинск», «Онежский муниципальный район», «Приморский муниципальный район» и «Город Северодвинск»), Республики Коми (городской округ Воркута), Красноярского края (городской округ города Норильска, Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район и Туруханский район) и Республики Саха (Якутия) (Аллайховский улус, Анабарский национальный (Долгано-Эвенкийского) улус, Булунский улус, Нижнеколымский район и Усть-Янский улус). Летом 2017 г. президент Российской Федерации своими указами дополнил перечень *тремя северными муниципальными районами* Республики Карелии (Беломорским, Кемским и Лоухским)³, а в 2019 г. — *восемью муниципальными районами (улусами)* Республики Саха (Якутия) — Абыйским, Верхнеколымским, Верхоянским, Жиганским, Момским, Оленекским, Среднеколымским и Эвено-Бытантайским⁴. И в первом, и во втором случае эти дополнения были сделаны по инициативе глав Республик Карелии и Саха (Якутии), подчеркивавших, что в результате новые узаконенные арктические территории получают предполагаемые преференции.

В итоге на огромном пространстве⁵ сошлись административно-территориальные образования *шести различных типов*, пересекающиеся ареалы хозяйственной (и все более — административной) деятельности крупнейших корпораций и традиционного природопользования, распространенные и уникальные системы расселения, территории активного хозяйственного освоения и особого природоохранного статуса и т.д. Обоснование, принятие и реализация федеральных решений в этих условиях требует до сих пор не достигнутого сочетания единых и индивидуальных подходов. Напомним в связи с этим, что федеративное устройство России предполагает наличие самостоятельного (в пределах, определенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами) государственного управления на территории каждого субъекта, что на практике существенно корректируется «федеральным при-

² Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

³ Указ Президента РФ от 27 июня 2017 г. № 287 «О внесении изменений в Указ Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

⁴ Указ Президента РФ от 13 мая 2019 г. № 220 «О внесении изменений в Указ Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

⁵ Кроме обширной материковой части, превышающей 3,6 млн км², Арктическая зона России включает 185 тыс. км² площади архипелагов больших и малых островов (таких как Соловецкие острова, Земля Франца Иосифа, Новая Земля, Северная Земля, Новосибирские острова), а также отдельных крупных островов (например, Врангеля, Вайгача и Колгуева).

сутствием», охарактеризованным в ряде публикаций [6; 7] как прямое и опосредованное доминирование федерального центра во всех сферах политической, экономической и социальной жизни регионов и муниципалитетов⁶.

С начала 1990-х гг. и в течение почти пятнадцати лет федеральная власть реализовала свои интересы к конкретным регионам преимущественно в форме федеральных программ их развития. Однако в настоящее время *эта практика фактически исчерпала себя*. То же относится и к макрорегионам, а предложенное в Стратегии пространственного развития Российской Федерации разделение пространства страны на макрорегионы не имеет ни малейшего отношения к государственному регулированию переосвоения АЗРФ и по весьма своеобразному конструированию макрорегионов, и потому, что эта зона в этом документе вообще не рассматривается как макрорегион. В течение нескольких лет организация государственного управления процессами функционирования АЗРФ парадоксальным образом не соответствовала элементарным требованиям к результативности такого управления и к рациональному использованию для этого программно-целевых технологий и проектного подхода. В этом проявлялась неизжитая логика формального отношения к делам государственной важности (пример — отношение правительства и федеральных министерств к поручениям президента России) и уверенность в том, что принятие какого-либо стратегического решения (концепции, стратегии, программы) автоматически обеспечит его выполнение. Как ни парадоксально, но при доминировании в России централизованного управления его не было именно по отношению к АЗРФ. Не исключено, однако, что одной из причин отсутствия компетентного государственного управления развитием АЗРФ была несоразмерность поставленной в официальных документах задачи этого управления и отсутствие утраченных со времен СССР управленческих технологий и возможностей (в т.ч. кадровых и административных) разработки и реализации пространственных мегапроектов.

Перечисленные обстоятельства препятствовали скорой организации полноценного государственного регулирования процессов переосвоения Арктики. На начальном этапе Указом Президента РФ от 3 февраля 2015 г., № 50 и реализующими его Постановлением Правительства РФ от 14 марта 2015 г. № 228 и Распоряжением Правительства РФ от 14 марта 2015 г. № 431-р была создана Комиссия по вопросам развития Арктики. К сожалению, координационный статус этой Комиссии, функциональная перегруженность ее членов (первых лиц различных федеральных органов, участие которых в Комиссии — лишь одна из их многочисленных обязанностей) предопределяли ее неполное соответствие критериям

⁶ Одним (но не единственным) свидетельством этого служит то, что региональные и муниципальные полномочия практически полностью устанавливаются федеральным центром, а на долю полномочий, самостоятельно сформированных и устанавливаемых региональным законодательством и муниципальными нормативными актами, приходится менее 7% от общего их числа.

и требованиям проектного управления, ограничивали возможности и эффективность его реализации. В связи этим в 2017 г. Постановлением Правительства РФ⁷ было предложено внести изменения в постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» в части уточнения полномочий этого министерства в связи с наделением его полномочиями ответственного за формирование и развитие опорных зон развития в Арктике. Эти зоны в течение непродолжительного времени стали рассматриваться как основная составляющая этого развития. В начале 2019 г. было принято решение о преобразовании Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока в Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики с возложением на него дополнительных функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития АЗРФ⁸. В экспертном сообществе это действие федерального правительства было признано правомерным, но недостаточным в связи с кардинальными различиями АЗРФ и Дальнего Востока как принципиально разных предметов федерального управления.

Третьей особенностью проблем федерального управления развитием АЗРФ, бесспорно, является аномально рискованное принятие решений, выполнение которых в большинстве других регионов России было бы в той или иной степени гарантировано. Перефразируя Ф.И. Тютчева можно уверенно заявить, что сегодня российской Арктика — «Ахиллес, у которого везде пятка». Неслучайно с указания на особые риски, как правило, начинаются все обобщающие материалы о состоянии и перспективах функционирования АЗРФ, а проблематика специфики и генезиса арктических рисков становится самостоятельным предметом исследований [8; 9; 10]. Это и экстремальные природно-климатические условия, и недостаточная развитость транспортной и социальной инфраструктуры, и высокая чувствительность экологических систем российской Арктики к внешним воздействиям, и все более проявляющиеся аномально высокие темпы климатических изменений, и полная зависимость ряда населенных пунктов от дальнепривозных поставок топлива, продовольствия и иных жизненно необходимых товаров, и ряд других общеизвестных обстоятельств. В последнее время заметно осложнились внешнеполитические и внешнеэкономические условия функционирования АЗРФ.

В свете вышеприведенных соображений представляется целесообразным предельно кратко рассмотреть ряд важнейших документов, принимавшихся по вопросам государственной арктической политики России в 2008–2019 гг. и более подробно коррективы этой политики, внесенные правовыми новациями в 2020 г.

⁷ Постановление Правительства РФ от 31 августа 2017 г. № 1064 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».

⁸ Указ Президента РФ от 26 февраля 2019 г. № 78 «О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоной Российской Федерации».

***Государственная арктическая политика России в 2008–2019 гг.
и основания ее корректировки***

Сложная административно-статусная структура АЗРФ, обширное пространство этого макрорегиона и своеобразие его заселенности, гигантский по мировым масштабам ресурсный потенциал и объективные трудности его использования, необходимость гармонизации зачастую противоположных интересов функционирующих в этой зоне хозяйствующих субъектов и коренного населения, а также множество других обстоятельств определяют непрекращающиеся поиски рациональных подходов к практике государственного управления социально-экономическим развитием АЗРФ. И лучшим подтверждением этого являются принятые в последние годы документы по ключевым аспектам государственной политики развития российской Арктики.

Напомним, что еще в 2008 г. Президентом РФ были утверждены «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»⁹ (далее — Основы 2008–2020), в 2013 г. — «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года»¹⁰ (далее — Стратегия 2013–2020), а через год был опубликован Указ Президента РФ о сухопутной территории Арктической зоны Российской Федерации¹¹. В 2014 г. Правительство РФ приняло Постановление о государственной программе социально-экономического развития АЗРФ на период до 2020 г.¹², а в 2017 г. — фактически новый вариант этой программы¹³. Кроме того, были опубликованы десятки федеральных законов и документов стратегического характера, прямо или опосредованно формировавших представление об АЗРФ как предмете государственного управления. Его контуры и содержание уточняли десятки подзаконных актов правительства (постановления и государственные программы) и администраций субъектов Федерации, различные регламентирующие документы федеральных и субфедеральных министерств и других органов исполнительной власти, а так-

⁹ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969).

¹⁰ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом РФ 8 февраля 2013 г. № Пр-232).

¹¹ Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» и Указ Президента РФ от 27 июня 2017 г. № 287 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

¹² Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020».

¹³ Постановление Правительства РФ от 31 августа 2017 г. № 1064 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».

же международные регламентирующие акты (юридически признанные в России в форме совместных договоров, соглашений и т.п.) и решения (концепции, доклады и т.п.) международных арктических организаций, в работе которых Россия принимала участие. Содержание, назначение и специфика этих документов были обстоятельно прокомментированы в монографии и серии статей по арктической проблематике, опубликованных нами в 2014–2019 гг.

Симптоматично, что в этот период было принято и немало эксклюзивных решений, связанных с созданием в АЗРФ принципиально новых для России объектов и возникновением уникальных социально-экономических ситуаций. Приведем только два примера. Известно, например, что территория Южно-Тамбейского лицензионного участка (место расположения основных арктических объектов по производству и отгрузке сжиженного природного газа) находится в приграничной зоне России, но для обеспечения более свободных условий функционирования всех объектов участка по инициативе правительства Ямало-Ненецкого автономного округа приказом директора ФСБ России от 25 декабря 2014 г. внесены нормативно-правовые изменения в пределы пограничной зоны на территории округа. Теперь она составляет «полосу местности шириной 10 км вдоль морского побережья Российской Федерации, *исключая* поселок Сабетта, морской порт Сабетта и аэропорт Сабетта в муниципальном образовании Ямальский район».

Второй пример связан со строительством арктической базы «Роснефти» в Мурманске — промышленного кластера сервисной инфраструктуры для нефтяных производств и судов, осуществляющих плавание в акватории Северного морского пути. Поскольку производственной базой становится завод, расположенный в поселке Росляково и до начала реализации проекта находившийся в составе закрытого территориального образования (далее — ЗАТО) Североморск, то для упрощения многих вопросов функционирования базы и привлечения инвесторов соответствующая территория с помощью ряда юридических процедур была выведена из состава ЗАТО и присоединена к г. Мурманску. Здесь повторилось рассмотренное в предыдущем примере решение задачи вывода новых объектов из правового пространства с особыми режимами (приграничной зоны, ЗАТО).

Ранее отмеченные проблемы организации государственного управления АЗРФ наглядно проявились в утвержденной Правительством РФ 21 апреля 2014 г. государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» (далее — Программа), которая представляла механическое сложение отдельных и мало связанных между собой программных заданий ранее принятых федеральных и государственных программ, а также 75 проектов по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности в Арктической зоне Российской Федерации в рамках федеральной инвестиционной адресной программы на 2014–2015 гг. Такой порядок формирования заданий Программы оправдывался лишь тем,

что «в некоторых из них Арктической зоне Российской Федерации уделяется особое внимание и выделяются специфические для этой территории меры государственной политики». Не удивительно, что у такой программы не было ни целевого финансирования, ни целевых параметров.

В связи с этим в экспертном сообществе посчитали более чем своевременным и обоснованным принятие Постановления Правительства РФ от 31 августа 2017 г. № 1064 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». В заключительной части этого документа справедливо отмечалось, что в новой (фактически полностью обновленной) редакции Программы актуализированы перечень подпрограмм и их основные задачи, индикаторы и целевые показатели, расширен состав участников, продлен до 2025 г. срок реализации. Если ранее единственной задачей была координация деятельности органов государственной власти без каких-либо правовых и иных механизмов этой координации, то теперь предмет Программы был конкретизирован в составе трех подпрограмм:

1. формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования;
2. развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике;
3. создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения для освоения минерально-сырьевых ресурсов Арктики.

В числе важнейших мер на этапе 2018–2020 гг. в этой Программе были названы: реализация пилотных проектов формирования опорных зон развития, введение в эксплуатацию ледостойкой самодвижущейся платформы «Северный полюс» и создание высокотехнологичной судостроительной верфи в Якутии. На этапе 2021–2025 гг. было предусмотрено, в частности, формирование (с учетом опыта пилотных проектов) всех опорных зон развития и создание опережающего научно-технического задела и технологий. Были приняты новые решения по обращению с затопленными ядерно и радиационно опасными объектами, введена в эксплуатацию модернизированная автоматизированная ледово-информационная система «Север», начато производство конкурентоспособной высокотехнологичной продукции для нужд геологоразведки, добычи и переработки минерального сырья в Арктической зоне.

К сожалению, перешедшая из прежней редакции программы главная цель — «повышение уровня социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации», как и первая из задач — «повышение качества жизни и защищенности населения на территории Арктической зоны Российской Федерации», *отошли на второй план*. Неслучайно в паспорте Программы ее целевыми индикаторами и показателями указаны исключительно экономические: доля валового регионального продукта, произведенного в АЗРФ, в суммарном

валовом региональном продукте всех субъектов Федерации; доля радиоэлектронного оборудования российского производства, используемого в Арктике, в общем объеме используемого там радиоэлектронного оборудования; удельный вес наукоемких инновационных товаров, работ (услуг) организаций в общем объеме отгруженных товаров и выполненных работ (услуг) по АЗРФ; уровень охвата акваторий арктических морей данными гидрометеорологических наблюдений; уровень осведомленности граждан России о деятельности государства в Арктике и доля импортной продукции (технологий и оборудования) в общем объеме продукции (технологий и оборудования), закупленной компаниями для освоения месторождений полезных ископаемых АЗРФ.

Видимо, разработчики новой редакции Программы и принявшее ее правительство считали, что реализация трех вышеуказанных подпрограмм и достижение высоких значений перечисленных целевых экономических индикаторов и показателей автоматически решат сложнейший комплекс накопившихся и новых проблем социально-экономического развития и качества жизни в российской Арктике. Повторим, что в основном тексте новой Программы было однозначно определено, что ключевыми механизмами ее реализации должны стать именно *опорные зоны развития*, «представляющие собой комплексные проекты социально-экономического развития АЗРФ, направленные на достижение стратегических интересов и обеспечение национальной безопасности в Арктике, предусматривающие синхронное применение взаимосвязанных действующих инструментов территориального и отраслевого развития, а также механизмов реализации инвестиционных проектов, в т.ч. на принципах государственно-частного и муниципально-частного партнерства». Целями формирования и функционирования опорных зон развития было названо «комплексное социально-экономическое развитие арктических субъектов РФ и АЗРФ в целом, в т.ч. улучшение качества жизни населения, проживающего и работающего в АЗРФ». Таким образом, «социально-экономическое развитие АЗРФ» понималось авторами Программы как сумма результатов функционирования опорных зон развития. Эти и другие проблемные аспекты рассмотренных документов государственной арктической политики определили необходимость их концептуального и содержательного переосмысления, что удачно совпало с завершением в 2020 г. действия как Основ 2008–2020, так и Стратегии 2013–2020. На смену им пришли Указы Президента РФ об основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года¹⁴ (далее – Основы 2020–2035) и о новой стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года¹⁵ (далее – Стратегия 2020–2035).

¹⁴ Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года».

¹⁵ Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года».

***Новації державної арктичної політики і стратегії
в 2020 г. в контексті наростання загроз і ризиків їх реалізації***

Прийняті в 2020 г. фундаментальні рішення про долю російської Арктики в певній ступені не стільки підводили ітоги попереднього періоду державної арктичної політики, скільки намалювали конкретну програму дій на період до 2035 г. по кожному суб'єкту Російської Федерації і муніципальному утворенню, території яких входять до складу АЗРФ. Наприклад, в ст. 26 розділу IV Стратегії 2020–2035 наведено перелік конкретних стратегічно значимих проєктів, призначених для територій муніципальних утворень Республіки Саха (Якутії): а) дноуглублення річок Анабар, Лена, Яна, Індигірка і Колыма; б) комплексне розвиток районів Анабарського і Ленського басейнів з урахуванням розвитку мінерально-сировинних центрів, в т.ч. найбільшого в світі Томторського родовища рідкоземельних металів, розсипних родовищ алмазів на територіях Анабарського, Булунського, Оленекського районів, Верхне-Мунського родовища алмазів, Таймырського родовища каменного вугілля, Західно-Анабарського нафтяного мінерально-сировинного центру; в) комплексне розвиток поселка Тикси, включаючи розвиток інфраструктури подвійного призначення, в т.ч. реконструкцію морського порту Тикси і його терміналів; г) комплексне розвиток територій, розташованих в басейні річки Яни, передбачаюче будівництво об'єктів енергетичної і транспортної інфраструктури, освоєння мінерально-сировинної бази твердих корисних копалин Янського басейну, в т.ч. золоторудного родовища Кючус, родовища срібла Прогноз, Депутатського оловорудного родовища і родовища олова Тирехтях; д) комплексне розвиток територій, розташованих в басейні річки Індигірки, забезпечення їх енергетичної безпеки і диверсифікації економіки шляхом розробки Краснореченського родовища вугілля, організації виробництва будівельних матеріалів на базі родовищ базальту і будівельного каменю; е) комплексне розвиток територій, розташованих в басейні річки Колымы, передбачаюче модернізацію річкового порту Зелений Мис і розвиток Зырянського вугільного мінерально-сировинного центру; ж) створення сучасних об'єктів інфраструктури зберігання і вивчення палеонтологічних знахідок для реалізації проєкту «Всесвітній центр мамонта», а також розвиток наукового, культурно-етнографічного і експедиційного туристичного кластера; з) створення мережі торгово-логістических центрів для забезпечення завантаження в населені пункти, розташовані в віддалених місцях, палива, продовольства і інших життєво необхідних товарів; и) створення аварійно-рятувального підрозділу і арктичного центру управління в кризових ситуаціях в поселку Тикси. Додамо до цього, що життя в Тикси поступово налагоджується і має реальні перспективи [11].

При этом еще ни разу проблема нарастания внешнеполитических и внешнеэкономических рисков не получала столь четкого выражения, и для этого были весомые обстоятельства. Ведь всего за три года до принятия Стратегии 2020–2035 во вступительном слове к участникам IV Международного арктического форума (Архангельск, 29–30 марта 2017 г.) президент Российской Федерации заявлял: «Россия исходит из того, что в Арктическом регионе нет потенциала для конфликтов. Международные нормы четко определяют права как прибрежных, так и других государств и служат прочной основой для совместной работы в решении любых проблем, в т.ч. таких чувствительных, как разграничение континентального шельфа в Северном Ледовитом океане, предупреждение нерегулируемых промыслов в его центральной части, замкнутой исключительными экономическими зонами Соединенных Штатов, Канады, Дании, Норвегии и России»¹⁶. Однако в 2020 г. в Указе Президента РФ об Основах 2020–2035 с сильнейшим акцентом на проблемы национальной безопасности и в Стратегии 2020–2035 была использована совершенно иная риторика. В этом отношении показательны прямые сопоставления параллельных мест в ранее принятых документах.

Так, если в Основах 2018–2020 в перечне «Национальных интересов Российской Федерации в Арктике» одним из первых названо «сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества», то в Основах 2020–2035 на первом месте стоит «обеспечение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации» и на втором – «сохранение Арктики как территории мира, стабильного и взаимовыгодного партнерства». И за этими формулировками ясно прослеживается то новое в усложнении внешнеполитической и внешнеэкономической ситуации в последние годы, что резко повысило неопределенность и риски арктической деятельности. Симптоматично и введение в текст Основ 2020–2035 ранее отсутствовавшего раздела «Основные угрозы национальной безопасности в Арктике» и, главное, раздела «Основные вызовы в сфере обеспечения национальной безопасности в Арктике», куда включены «а) попытки ряда иностранных государств пересмотреть базовые положения международных договоров, регулирующих хозяйственную и иную деятельность в Арктике, и создать системы национального правового регулирования без учета таких договоров и региональных форматов сотрудничества, б) незавершенность международного правового разграничения морских пространств в Арктике, в) воспрепятствование осуществлению Российской Федерацией законной хозяйственной или иной деятельности в Арктике со стороны иностранных государств и (или) международных организаций, г) наращивание иностранными государствами военного присутствия в Арктике и возрастание конфликтного потенциала в регионе и д) дискредитация деятельности Российской Федерации в Арктике». Эти различия прослеживаются и в текстах Стратегий.

¹⁶ В Архангельске открылся IV Международный Арктический форум. URL: <https://rg.ru/2017/03/29/reg-szfo/v-arhangelske-otkrylsia-arkticheskij-forum.html>

Так, в Стратегии 2018–2020 ни в разделе «Основные риски и угрозы, цель Стратегии», ни в разделе «Текущее состояние социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации характеризуется наличием следующих рисков и угроз» ничего не говорилось о «рисках и угрозах» внешнеполитического и внешнеэкономического характера (так же, как и о рисках стратегического развития АЗРФ в связи с общей неустойчивой социально-экономической ситуации в России в целом). И только в ст. 7 последним из пунктов, раскрывающих содержание «приоритетных направлений развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности» названо «обеспечение военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации в Арктике». Это сделано недостаточно аргументированным, но, по сути, абсолютно правильно включенным в Стратегию 2018–2020. Приведем в сокращении текст ст. 18: «В целях обеспечения военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации предусматриваются: а) обеспечение благоприятного оперативного режима в АЗРФ, включая поддержание необходимого уровня боеготовности группировок войск (сил) общего назначения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в соответствии с существующим и прогнозируемым характером военных опасностей и военных угроз Российской Федерации в Арктике; б) всестороннее обеспечение боевой и мобилизационной готовности на уровне, необходимом и достаточном для решения задач недопущения силового давления и агрессии против Российской Федерации и ее союзников, обеспечения суверенных прав России в Арктике и возможностей беспрепятственного осуществления всех видов ее деятельности, в т.ч. в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации в Арктике, нейтрализации внешних и внутренних военных опасностей и военных угроз в мирное время, обеспечения стратегического сдерживания, а в случае вооруженного конфликта — отражения агрессии и прекращения военных действий на условиях, отвечающих интересам Российской Федерации; в) совершенствование структуры, состава, военно-экономического и материально-технического обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, развитие инфраструктуры их базирования, а также системы оперативного оборудования территории в интересах развертывания группировки войск (сил), предназначенной для выполнения задач в Арктике; г) совершенствование контроля воздушного пространства и надводной обстановки; д) использование технологий двойного назначения в интересах комплексного решения задач обороны, безопасности и обеспечения устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации».

Стратегия 2020–2035 одной из важнейших особенностей, определяющей «специальные подходы к... обеспечению национальной безопасности в Арктике» называет «рост конфликтного потенциала», в связи с чем

«в Арктической зоне располагаются объекты стратегических сил сдерживания в целях недопущения агрессии против Российской Федерации и ее союзников». Именно «рост конфликтного потенциала» признается требующим «постоянного повышения боевых возможностей группировок войск (сил) Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в Арктической зоне», а решение задач в сфере военной безопасности, защиты и охраны государственной границы России должно быть обеспечено «путем реализации мероприятий, предусматриваемых государственной программой вооружения, в рамках государственного оборонного заказа и государственных программ Российской Федерации». В связи с утверждением в Стратегии 2020–2035 о «росте конфликтного потенциала» нельзя не отметить нарастающего ощущения угроз устойчивому функционированию АЗРФ.

Так, в октябре 2019 г. Министерство обороны США представило конгрессу «Арктическую доктрину», направленную на блокирование российского Северного морского пути. В документе указывается, что Арктика «имеет прямое отношение к национальной безопасности США», а главной задачей Вашингтона названо — «развертывание более смертоносной устойчивой, гибкой боевой группировки, способной обеспечить конкурентное преимущество в этом ключевом регионе»¹⁷. В мае того же года, выступая в Центре арктических исследований (Рованиemi, Финляндия) государственный секретарь США Майкл Помпео заявил: «Мы обеспокоены претензией России на международные воды Северного морского пути, в т.ч. новыми планами по его соединению с китайским “Морским шелковым путем”. Москва уже незаконно требует от других стран запрашивать разрешение на проход по Северному морскому пути; требует, чтобы российские лоцманы находились на бортах иностранных судов, и угрожает применить военную силу и потопить те суда, которые не согласятся с их требованиями. Эти провокационные действия являются частью характерного для России агрессивного поведения в Арктике»¹⁸.

Напомним, что «провокационные действия» России, о которых говорит госсекретарь США, это — подписанный президентом Российской Федерации в конце декабря 2017 г. закон, который внес изменения в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации, согласно которым только судам, плавающим под государственным флагом Российской Федерации, разрешено осуществлять лоцманскую проводку, санитарный, карантинный и другие виды контроля, защиту и сохранение морской среды во внутренних морских водах и (или) в территориальном море Российской Федерации, ледокольную и ле-

¹⁷ «Арктическая доктрина» США: Северный морской путь будет заблокирован. URL: <https://ria.ru/20191018/1559911797.html>

¹⁸ Речь Государственного секретаря США Майкла Помпео «Взгляд на север: Америка уделяет особое внимание Арктике». URL: <https://2017-2021-translations.state.gov/2019/05/06/речь-государственного-секретаря-сша/index.html>

довую лоцманскую проводку в акватории Северного морского пути, морские перевозки нефти, природного газа, газового конденсата и угля, добытых на территории Российской Федерации и (или) на территории, находящейся под ее юрисдикцией, хранение нефти и нефтепродуктов, природного газа (в т.ч. в сжиженном состоянии), газового конденсата и угля, если такое хранение осуществляется на судне в акватории Северного морского пути¹⁹.

Процитированное заявление госсекретаря США — характерный образец западной политической риторики, за которой, как правило, следуют конкретные нарушения любых договоренностей и норм международного права. Это наглядно проявилось в действиях вокруг реализации одного из компонентов российского арктического мегапроекта — строительства газопровода «Северный поток-2». К этому стоит добавить непрекращающуюся санкционную войну Запада с Россией, существенно осложнившую и продлившую ранее намеченные сроки работ в АЗРФ, предполагавших использование ряда видов импортного оборудования. Можно не сомневаться в том, что угрозы и риски реализации Стратегии 2020—2035 в ближайшие годы будут нарастать. Выход из этой ситуации только один — последовательно продолжать политику укрепления экономического и политического суверенитета нашего государства.

Первый арктический федеральный закон

Анализируя рассмотренные Основы 2020—2035 и Стратегию 2020—2035, нельзя забывать о том, что в восьмимесячный промежуток времени между их опубликованием (в июле 2020 г.) был принят закон о государственной поддержке предпринимательской деятельности в АЗРФ²⁰ (далее — Закон), почти не комментировавшийся в экспертном сообществе, в научных изданиях и СМИ. И напрасно, поскольку этот Закон при том, что целями его принятия традиционно названы «экономическое развитие, стимулирование и активизация инвестиционной и предпринимательской деятельности и создание экономической основы для опережающего социального развития и улучшения качества жизни в АЗРФ», содержит немало принципиально важных новаций. Сразу заметим, что его предмет в ст. 1. сформулирован намного шире названия Закона: не «поддержка предпринимательской деятельности», а «определение правового режима зоны» (это словосочетание далее в тексте не упоминается). Появляется и новый актор арктической деятельности — «резидент зоны» — индивидуальный предприниматель или являющееся коммерческой организацией юридическое лицо, государственная реги-

¹⁹ Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации и Федеральный закон “О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”» от 29 декабря 2017 г. № 450-ФЗ.

²⁰ Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».

страция которого осуществлена в АЗРФ и который заключил соглашение об осуществлении инвестиционной деятельности в этой зоне и включен в реестр ее резидентов²¹. Вся АЗРФ объявляется территорией применения детально прописанной таможенной процедуры свободной таможенной зоны, для чего АЗРФ «приравнивается к особой экономической зоне». В связи с этим упомянем, что в п. 2. ст. 2 Закона сказано, что в состав АЗРФ помимо ее географических объектов, установленных в ранее цитированных Указах президента Российской Федерации, входят «земли и острова, которые в будущем могут быть открыты».

Притом, что существует специализированное федеральное Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики, в Законе назван некий «уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития АЗРФ» и вводится институт «управляющей компании», которая в соответствии с ранее принятым законом о территориях опережающего социально-экономического развития образована для обеспечения функционирования таких территорий. И названный орган, и управляющая компания наделены большими административными полномочиями. Так, в соответствии со ст. 5 именно уполномоченный орган выдает разрешения на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства и реконструкции объектов инфраструктуры АЗРФ (за исключением объектов обороны и безопасности, использования атомной энергии и объектов, строительство которых осуществляется в границах особо охраняемых природных территорий), застройщиками которых являются резиденты этой зоны или управляющая компания, предоставляет для этого земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, утверждает порядок ведения реестра резидентов АЗРФ, утверждает форму и порядок предоставления ими различных документов и, главное, осуществляет контроль за деятельностью управляющей компании. В свою очередь управляющая компания в соответствии со ст. 6 осуществляет прием заявок на заключение соглашений об осуществлении инвестиционной деятельности и заключает эти соглашения, ведет реестр резидентов Арктической зоны и осуществляет иные функции, причем допускается передача функций «на основании соглашения, заключаемого между уполномоченным федеральным органом и соответствующим высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, хозяйственному обществу, в котором не менее пятидесяти одного процента акций (долей) принадлежит указанному субъекту РФ или некоммерческой организации, единственным учредителем которой является данный субъект РФ».

Закон устанавливает «в целях учета потребностей и интересов граждан РФ, проживающих в АЗРФ, защиты прав и свобод граждан РФ и прав

²¹ По рассматриваемому Закону лицо, утратившее статус резидента АЗРФ, вправе осуществлять предпринимательскую деятельность распоряжаться по своему усмотрению принадлежащим ему движимым и недвижимым имуществом, находящимся в этой зоне.

общественных объединений, некоммерческих организаций при осуществлении государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере развития АЗРФ» и новый институт — общественный совет Арктической зоны с полномочиями осуществления мониторинга процессов взаимодействия между резидентами АЗРФ и коренными малочисленными народами, проживающими в этой зоне, участия в разработке мероприятий по охране окружающей среды в АЗРФ и подготовки предложений уполномоченному федеральному органу и управляющей компании по вопросам повышения эффективности их деятельности по управлению Арктической зоной. Уполномоченный федеральный орган утверждает состав этого совета из представителей действующих на территории АЗРФ общероссийских и региональных объединений (ассоциаций), а также некоммерческих организаций и должен функционировать на основании положения, утвержденного тем же органом.

Практически значимы перечисленные в гл. 4 Закона меры государственной поддержки предпринимательской деятельности в АЗРФ, включающие предоставление резидентам зоны льгот по налогам, возмещение части расходов по уплате страховых взносов в государственные внебюджетные фонды и иные меры поддержки этих резидентов, особые условия предоставления земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также осуществления градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства и реконструкции объектов капитального строительства, причем полномочия органов местного самоуправления муниципального района, городского округа в этой сфере могут быть перераспределены между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Все это, естественно, требует особого порядка осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Арктической зоне и корреспондирует с положениями Закона о защите интересов резидентов АЗРФ.

Закон фактически перераспределил функции и институты управления развитием АЗРФ и создал новую структуру организации хозяйственной деятельности на территории зоны, и крайне удивительно, что это не нашло ни малейшего отражения в утвержденной через три месяца после этого президентом России Стратегии 2020–2035. В ст. 8 этого документа лишь сказано, что «в 2019 году система государственного управления реорганизована с учетом вызовов, связанных с развитием Арктической зоны и обеспечением национальной безопасности: утвержден новый состав и расширены полномочия, Государственной комиссии по вопросам развития Арктики, образовано Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, принято решение о расширении компетенции институтов развития Дальнего Востока на Арктическую зону». И — ни слова об уже названных «угрозах и рисках» и о мерах их предотвращения или снижения, что особенно важно в свя-

зи с кардинальным изменением статуса и организационных структур, располагающихся на территории АЗРФ и призванных обеспечивать ее устойчивое функционирование.

Добавим, что попытки государственного регулирования экономической деятельности на территории АЗРФ не исчерпываются принятием Закона.

Летом того же 2020 г. Минвостокразвития был разработан законопроект «О старательской деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», где предлагалось наконец-то узаконить понятия «старатель» (гражданин Российской Федерации, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя, осуществляющий старательскую деятельность) и собственно «старательская деятельность» (добыча драгоценных металлов на старательских участках непромышленным способом). Авторы законопроекта указывали, что выручка от реализации до сих пор нелегального золота, добытого в ручьях, по берегам рек и в других местах, для многих людей Севера является важным источником средств существования. Сейчас граждане вынуждены нарушать закон, чтобы прокормить себя и семью, а продажа нелегального золота производится по ценам гораздо ниже рыночных и вне государственного контроля, налогообложения и пр. Предполагается, что с принятием нового законопроекта жители арктических и дальневосточных территорий смогут, зарегистрировавшись как индивидуальные предприниматели, выбирать и получать сроком на три года старательские участки. Оговаривается, что добыча должна вестись простыми орудиями на определенной глубине с максимальным объемом добытого золота до 30 кг в год и при условии проведения рекультивации после завершения работ. Законопроект вызвал неоднозначную заинтересованных структур (например, Министерство финансов Российской Федерации подготовило дополнения относительно порядка налогообложения). Естественно, что это — не единственный пример разногласий при реализации новой государственной политики переосвоения Арктики.

* * *

Скептически настроенный читатель может задать естественный вопрос: а в чем, собственно, смысл и практическое назначение всех перечисленных в статье составляющих государственной арктической политики, если в обыденном сознании она так же, как и любая другая государственная политика, в лучшем случае остается на бумаге, а в худшем — идет в разрез с ожиданиями? К сожалению, основания для таких суждений имеются, и в памяти ныне живущих граждан нашей страны осталось много примеров расхождений между реалиями бытия и политикой государства, зафиксированной не только в Основах политики, Стратегиях и законах, но и в самой Конституции. Но будем реалистами — руководство страны не хуже нас понимает и недопустимость рас-

хождения намерений и результатов принятых решений, и неразумность оставления важнейших проблем жизни страны без декларированных и даже амбициозных планов их решения. Со временем изменяется и то, и другое, и лучшим примером этого может служить рассмотренная в статье государственная арктическая политика страны, документы и институты которой находятся в постоянном движении. Проблем на территории АЗРФ не становятся меньше и появляются новые (от аномально быстрого изменения климата до зарубежных притязаний на Северный морской путь), но неоспоримо и то, что наша Арктика уже стала макрорегионом, трансформация которого на общероссийском фоне проходит экономически успешно и социально оправдано. И это делает АЗРФ интереснейшим и практически значимым предметом новых исследований.

Так, с каждым годом становится все злободневнее вопрос об обезлюдении Арктики, о потере ее некоренного населения. Этот вопрос постоянно возникает в обсуждениях опять же общероссийской проблемы — неуклонной депопуляции страны, но в российской Арктике в связи с уникальностью и ее освоения по-советски, и современного этапа освоения советского наследия вкупе с появлением новейших объектов экономики, транспортной инфраструктуры и оборонного назначения, он требует системного осмысления, адекватного арктическим реалиям. Отечественные исследователи делают в этом отношении немало, изучив общие параметры арктических демографических и миграционных процессов [12], факторы арктической миграции [13], ее интенсивность, направления и результаты [14; 15], рынки труда [16], их классификацию по видам деятельности [17] и даже теоретические и практические вопросы создания самодостаточных арктических поселений [18]. Только за последние пять лет нам стали известны десятки публикаций о проблемах постоянного арктического населения, и они все более настойчиво заставляют ответить на главный вопрос о той его численности, которая будет адекватна реальным потребностям в работниках во всех сферах занятости (от буровиков и чумработниц²² до научных сотрудников). От научно обоснованного ответа на этот вопрос практически зависит правильность принимаемых стратегий и программ развития Арктики и каждого ее населенного пункта. Пока на этот вопрос здравомысленно отвечают лишь создатели вахтовых поселков — «сколько потребуется работников, такова и будет численность населения поселка».

Требуют новых исследований и обоснованных решений такие проблемы нашей Арктики, как *вопиющий дисбаланс* между огромной бюджетной отдачей арктического экономического потенциала и фактическим бюджетным обеспечением этой территории, о чем справедливо говорят:

²² Тем, кто давно не был в российской Арктике, напоминаем, что эта, без преувеличений, одна из самых ответственных и трудоемких профессий (обустройство и содержание временных жилищ кочующих оленеводов, забота о детях и муже-олленеведе), в 2018 г. внесена в официальный реестр профессий России со статусом оленевода 3-го разряда, заработной платой около 15 000 руб. и получением обычного социального пакета.

«мы отдаем стране наши ресурсы и оставляем у себя только экологические последствия». Нужны научные обоснования государственных вложений в геологоразведочную деятельность на материковой и шельфовой части АЗРФ: сейчас степень изученности недр этой зоны совершенно недостаточна. Вероятно требуется переосмысление канонического понятия «устойчивое развитие» применительно к Арктике, и не только в связи с ее бюджетообразующей и климатообразующей ролью в России: мы неоднократно писали о целесообразности говорить не об устойчивом развитии, а об устойчивом функционировании. Появляются и такие новые предметы комплексных исследований, как рациональное обращение с огромными запасами метана, начавшими выходить наружу (пока что редко из кратеров) в связи таянием вечной мерзлоты. И это — только частные примеры бескрайнего поля арктических исследований.

Будущее российской Арктики в силу рассмотренных в начале этой статьи обстоятельств бессмысленно формализовать в виде массово используемых сейчас простейших моделей и их графических воплощений. Ближайшее будущее (10–15 лет) создается в наши дни, и если к концу этого периода что-то кардинально изменится, то это могут быть только новые возможности искусственного интеллекта и несколько изменившаяся структура рынка энергоносителей. Маловероятны и перемены во внешнеполитических условиях функционирования российской Арктики. Поэтому вызывают особый интерес представления наших ученых о сценариях развития Арктического региона в 2020–2035 гг. [19], и, особенно, исследования в стиле «арктического реализма», основанные на многолетнем непосредственном включении авторов в арктическую действительность со всеми ее деталями и общими трендами. Таковы, например, замечательные работы о трансформации социально-экономического пространства российской Арктики в контексте геополитики, макроэкономики и внутренних факторов [20], об «Арктике в современной системе координат» [21; 22], о «важности деталей» [23] и необходимости «раздвинуть рамки арктических проектов» [24], о решении транспортных проблем российской Арктики [25; 26; 27; 28], и возможностях реализации в АЗРФ национальных проектов [29] Поэтому и столь интересны прямые сопоставления «полярных взглядов на Заполярье» в России и других странах [30] и суждения известного норвежского ученого (Институт Фритьофа Нансена) о реальных возможностях Северного морского пути [31]. И это — одни из многих направлений уже ведущихся исследований, которые требуют продолжения.

Российская Арктика развивается исключительно быстро, но ее развитие все более зависит и от внешнеполитических, и от внутрироссийских условий ее функционирования. Создается впечатление, что Россия уже свылась с мощным санкционным противостоянием и все активнее укрепляет военно-оборонный потенциал. Но наша Арктика, как и 35 лет назад, связана всеми мыслимыми прямыми и обратными связями с остальной частью страны. Вряд ли нужно доказывать, что только от состояния ее экономики зависит функционирование АЗРФ как по-

требителя отечественной техники (от бурового оборудования и ледоколов до спутников связи и многих видов продовольствия) и как поставщика на российский рынок апатитов и металлов, углеводородов и даров моря. И поэтому мы не устаем повторять в своих выступлениях и публикациях: главное условие реализации стратегических намерений государства в части успешного развития АЗРФ — стабильный рост экономики страны и обретение полноценного политического суверенитета.

Список литературы

1. Социально-экономическая проблематика Российской Арктики в исследованиях институтов Российской академии наук: история, современность, перспективы / под общ. ред. Б.Н. Порфирьева. М.: Научный консультант, 2018. 802 с.
2. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Переосвоение российской Арктики: вопросы методологии и организации // Российский экономический журнал. 2015. № 2. С. 84–104.
3. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Российская Арктика: логика и парадоксы перемен // Вопросы прогнозирования. 2019. № 36. С. 3–21.
4. Тимошенко А. Советские инициативы в Арктике в 1920-е гг. (К вопросу о стратегической преемственности) // Гуманитарные науки в Сибири. 2010. № 2. С. 48–52.
5. Тимошенко А.И. Трансформации в российской государственной политике освоения Арктики и Северного морского пути (XVIII–XXI вв.) // Государственная политика России в Арктике: Стратегия и практика освоения в XVIII–XXI вв.: сборник научных трудов / отв. ред. В.А. Ламин. Новосибирск: Сибирское научное издательство, 2012. С. 4–35.
6. Лексин В.Н. Региональная действительность и региональные исследования // Регион. 2014. № 2. С. 7–38.
7. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Правовая среда и региональная действительность // Регион: экономика и социология. 2018. № 4. С. 7–41.
8. Гудев П.А. Новые риски и возможности межгосударственного сотрудничества в Арктике // Арктика и Север. 2018. № 36. С. 57–83.
9. Трипольников В.П. О регистре рисков ледовой навигации на Северном морском пути // Арктика: экология и экономика. 2018. № 2. С. 125–130.
10. Соловьева Н.В., Лобковский Л.И. Метод оценки экологического риска при освоении ресурсов арктического шельфа // Арктика: экология и экономика. 2019. № 1. С. 50–60.
11. Иванова П.Ю., Потравная Е.В. Социально-экономическое развитие поселка Тикси в Российской Арктике: стратегия и потенциал роста // Арктика: экология и экономика. 2020. № 4. С. 117–129.
12. Демографические и миграционные процессы на Российском Севере: 1980–2000 гг.: монография / В.В. Фаузер, Т.С. Лыткина, Г.Н. Фаузер; отв. ред. В.В. Фаузер. Сыктывкар: Изд-во СГУ им. Питирима Сорокина, 2016. 158 с.
13. Шеломенцев А.Г., Воронина Л.В., Смиренникова Е.В., Уханова А.В. Факторы миграции в Арктической зоне Российской Федерации // *Arg Administrandi* (Искусство управления). 2018. Т. 10. № 3. С. 396–418.
14. Коровкин А.Г., Сеница А.Л. Оценка интенсивности и направлений движения населения в регионах российской Арктики в 1991–2015 гг. // Научные труды:

Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. Т. 17. М.: ИНП РАН, 2019. С. 323–340.

15. Фаузер В.В., Смирнов А.В. Миграции населения российской Арктики: модели, маршруты, результаты // Арктика: экология и экономика. 2020. № 4 (40). С. 4–18.

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

17. Фаузер В.В., Смирнов А.В., Лыткина Т.С., Фаузер Г.Н. Локальные рынки труда российской Арктики: классификация по видам деятельности // Арктика: экология и экономика. 2019. № 2 (34). С. 4–17.

18. Бурый О.В., Дмитриева Т.Е. Теоретические и практические вопросы создания самодостаточных арктических поселений // Известия Коми научного центра УрО РАН. 2015. № 3. С. 141–148.

19. Зайков К.С., Кондратов Н.А., Кудряшова Е.В., Липина С.А., Чистобаев А.И. Сценарии развития Арктического региона (2020–2035 гг.) // Арктика и Север. 2019. № 35. С. 5–24.

20. Скуфына Т.П., Митрошина М.Н. Трансформация социально-экономического пространства российской Арктики в контексте геополитики, макроэкономики, внутренних факторов развития // Арктика и Север. 2020. № 41. С. 87–112.

21. Крюков В.А., Крюков Я.В. Экономика Арктики в современной системе координат // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Т. 12. № 5. С. 25–32.

22. Лаженцев В.Н. Природно-ресурсная экономика и территориальная организация хозяйства Арктики и Севера России // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Т. 12. № 5. С. 53–68.

23. Крюков В.А. Арктическая экономика — важны детали // ЭКО. 2020. № 12. С. 4–7.

24. Крюков В.А., Крюков Я.В. Как раздвинуть рамки арктических проектов // ЭКО. 2017. № 8. С. 5–32.

25. Серова Н.А., Серова В.А. Основные тенденции развития транспортной инфраструктуры российской Арктики // Арктика и Север. 2019. № 36. С. 42–56.

26. Грузинов В.М., Зворыкина Ю.В., Иванов Г.В., Сычев Ю.Ф., Тарасова О.В., Филин Б.Н. Арктические транспортные магистрали на суше, акваториях и в воздушном пространстве // Арктика: экология и экономика. 2020. № 1. С. 6–20.

27. Гудев П.А. Северный морской путь: перспективы легитимизации национального статуса в рамках международного права (часть 1) // Арктика и Север. 2020. № 40. С. 142–164.

28. Гудев П.А. Северный морской путь: перспективы легитимизации национального статуса в рамках международного права (часть 2) // Арктика и Север. 2020. № 41. С. 130–147.

29. Гагиев Н.Н., Гончаренко Л.П., Сыбачин С.А., Шестакова А.А. Национальные проекты в Арктической зоне Арктической Федерации // Арктика и Север. 2020. № 41. С. 113–129.

30. Корчак Е.А., Серова Н.А. Полярные взгляды на Заполярье: арктическая политика России и зарубежных стран // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Т. 12. № 5. С. 145–159.

31. Му Арильд. Экономика Арктики: чего не хватает? Пример Северного морского пути // ЭКО. 2020. № 12. С. 62–83.

References

1. Sotsial'no-ekonomicheskaya problematika Rossiiskoi Arktiki v issledovaniyakh institutov Rossiiskoi akademii nauk: istoriya, sovremennost', perspektivy [Socio-Economic Problems of the Russian Arctic in the Research of the Institutes of the Russian Academy of Sciences: History, Modernity, Prospects], edited by B.N. Porfiriev. Moscow, Nauchnyi konsul'tant, 2018, 802 p. (In Russ.).
2. Leksin V.N., Porfir'ev B.N. Pereosvoenie rossiiskoi Arktiki: voprosy metodologii i organizatsii [Redevelopment of Russia's Arctic Regions: Methodological and Organizational Issues], *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal* [Russian Economic Journal], 2015, No. 2, pp. 84–104. (In Russ.).
3. Leksin V.N., Porfir'ev B.N. Rossiiskaya Arktika: logika i paradoksy peremen [Russian Arctic: Logic and Paradoxes of Change], *Voprosy prognozirovaniia* [Forecasting Issues], 2019, No. 36, pp. 3–21. (In Russ.).
4. Timoshenko A.I. Sovetskie initsiativy v Arktike v 1920-e gg. (K voprosu o strategicheskoi preemstvennosti) [Soviet Initiatives in the Arctic in the 1920s. (On the Issue of Strategic Continuity)], *Gumanitarnye nauki v Sibiri* [Humanities in Siberia], 2010, No. 2, pp. 48–52. (In Russ.).
5. Timoshenko A.I. Transformatsii v rossiiskoi gosudarstvennoi politike osvoeniia Arktiki i Severnogo morskogo puti (XVIII–XXI vv.) [Transformations in the Russian State Policy for the Development of the Arctic and The Northern Sea Route (XVIII–XXI Centuries)], *Gosudarstvennaya politika Rossii v Arktike: Strategiya i praktika osvoeniia v XVIII–XXI vv.: sbornik nauchnykh trudov* [State Policy of Russia in the Arctic: Strategy and Practice of Development in the XVIII–XXI Centuries: collection of scientific papers], edited by V. A. Lamin. Novosibirsk: Sibirskoe nauchnoe izdatel'stvo, 2012. pp. 4–35. (In Russ.).
6. Leksin V.N. Regional'naya deistvitel'nost' i regional'nye issledovaniia [Regional Reality and Regional Studies], *Region* [Region], 2014, No. 2, pp. 7–38. (In Russ.).
7. Leksin V.N., Porfir'ev B.N. Pravovaya sreda i regional'naya deistvitel'nost' [Legal Environment and Regional Reality], *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 2018, No. 4, pp. 7–41. (In Russ.).
8. Gudev P.A. Novye riski i vozmozhnosti mezhgosudarstvennogo sotrudnichestva v Arktike [New Risks and Opportunities for Interstate Cooperation in The Arctic], *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2018, No. 36, pp. 57–83. (In Russ.).
9. Tripol'nikov V.P. O registre riskov ledovoi navigatsii na Severnom morskoy puti [On the Register of Risks of Ice Navigation on The Northern Sea Route], *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: Ecology and Economics], 2018, No. 2, pp. 125–130. (In Russ.).
10. Solov'eva N.V., Lobkovskii L.I. Metod otsenki ekologicheskogo riska pri osvoenii resursov arkticheskogo shel'fa [Environmental Risk Assessment Method in The Development of The Arctic Shelf Resources], *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: Ecology and Economics], 2019, No. 1, pp. 50–60. (In Russ.).
11. Ivanova P.Iu., Potravnaia E.V. Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitiye poselka Tiksi v Rossiiskoi Arktike: strategiya i potentsial rosta [Socio-economic development of the Village of Tiksi in the Russian Arctic: Strategy and Growth Potential], *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: Ecology and Economy], 2020, No. 4, pp. 117–129. (In Russ.).
12. Demograficheskie i migratsionnye protsessy na Rossiiskom Severe: 1980–2000 gg. [Demographic and Migration Processes in the Russian North: 1980–2000], edited by V.V. Fauzer. Syktyvkar, Izd-vo SGU im. Pitirima Sorokina, 2016, 158 p. (In Russ.).
13. Shelomentsev A.G., Voronina L.V., Smirennikova E.V., Ukhanova A.V. Faktory migratsii v Arkticheskoy zone Rossiiskoi Federatsii [Issues in Human Potential Development Management], *Ars Administrandi*, 2018, Vol. 10, No. 3, pp. 396–418. (In Russ.).

14. Korovkin A.G., Sinitsa A.L. Otsenka intensivnosti i napravlenii dvizheniia naseleniia v regionakh rossiiskoi Arktiki v 1991–2015 gg. [Assessment of Intensity and Directions of Population Movement in the Russian Arctic Regions in 1991–2015], *Nauchnye trudy: Institut narodnohozyajstvennogo prognozirovaniya RAN, tom 17* [Scientific Works: Institute of National Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences, Vol. 17]. Moscow, INP RAN, 2019, pp. 323–340. (In Russ.).
15. Fauzer V.V., Smirnov A.V. Migratsii naseleniia rossiiskoi Arktiki: modeli, marshruty, rezul'taty [Migration of The Russian Arctic Population: Models, Routes, Results], *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: Ecology and Economy], 2020, No. 4 (40), pp. 4–18. (In Russ.).
16. Rzhantsyna L., Kravchenko E. Sovremennyyi rynek truda v Arkticheskoi zone Rossiiskoi Federatsii [Modern Labor Market in The Arctic Zone of The Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2020, Vol. 25, No. 3 (99), pp. 39–51. (In Russ.).
17. Fauzer V.V., Smirnov A.V., Lytkina T.S., Fauzer G.N. Lokal'nye rynki truda rossiiskoi Arktiki: klassifikatsiia po vidam deiatel'nosti [Local Labor Markets of the Russian Arctic: Classification by Activity Type], *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: Ecology and Economy], 2019, No. 2 (34), pp. 4–17. (In Russ.).
18. Buryi O.V., Dmitrieva T.E. Teoreticheskie i prakticheskie voprosy sozdaniia samodostatochnykh arkticheskikh poselenii [The Theoretical and Practical Problems of Creating Self-Sufficient Arctic Settlements], *Izvestiia Komi nauchnogo tsentra UrO RAN* [Proceedings of the Komi Science Centre of the Ural Division of the Russian Academy of Sciences], 2015, No. 3, pp. 141–148. (In Russ.).
19. Zaikov K.S., Kondratov N.A., Kudriashova E.V., Lipina S.A., Chistobaev A.I. Stsenarii razvitiia Arkticheskogo regiona (2020–2035 gg.) [Development Scenarios for the Arctic Region (2020–2035)], *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2019, No. 35, pp. 5–24. (In Russ.).
20. Skuf'ina T.P., Mitroshina M.N. Transformatsiia sotsial'no-ekonomicheskogo prostranstva rossiiskoi Arktiki v kontekste geopolitiki, makroekonomiki, vnutrennikh faktorov razvitiia [Transformation of the Socio-Economic Space of the Russian Arctic in the Context of Geopolitics, Macroeconomics, and Internal Factors of Development], *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, No. 41, pp. 87–112. (In Russ.).
21. Kriukov V.A., Kriukov I.A. Ekonomika Arktiki v sovremennoi sisteme koordinat [The Economy of the Arctic in the Modern Coordinate System], *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo* [Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law], 2019, Vol. 12, No. 5, pp. 25–52. (In Russ.).
22. Lazhentsev V.N. Prirodno-resursnaia ekonomika i territorial'naia organizatsiia khoziaistva Arktiki i Severa Rossii [Natural Resource Economy and Territorial Organization of the Economy of the Arctic and the North of Russia], *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo* [Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law], 2019, Vol. 12, No. 5, pp. 53–68. (In Russ.).
23. Kriukov V.A. Arkticheskaya ekonomika – vazhny detail [Arctic Economy – Details Are Important], *EKO* [ECO], 2020, No. 12, pp. 4–7. (In Russ.).
24. Kriukov V.A., Kriukov I.A. Kak razdvinut' ramki arkticheskikh proektov [How to Expand the Scope of Arctic Projects], *EKO* [ECO], 2017, No. 8, pp. 5–32. (In Russ.).
25. Serova N.A., Serova V.A. Osnovnye tendentsii razvitiia transportnoi infrastruktury rossiiskoi Arktiki [Critical Tendencies of The Transport Infrastructure Development in The Russian Arctic], *Arktika i Sever* [Arctic and North], No. 36, pp. 42–56. (In Russ.).
26. Gruzinov V.M., Zvorykina Iu.V., Ivanov G.V., Sychev Iu.F., Tarasova O.V., Filin B.N. Arkticheskie transportnye magistrali na sushe, akvatoriiakh i v vozdushnom prostranstve [Arctic Transport Routes on Land, In Water and Air Areas], *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: Ecology and Economy], 2020, No. 1, pp. 6–20. (In Russ.).

27. Gudev P.A. Severnyi morskoi put': perspektivy legitimizatsii natsional'nogo statusa v ramkakh mezhdunarodnogo prava (chast' 1) [The Northern Sea Route: Problems of National Status Legitimization Under International Law. Part I], *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, No. 40, pp. 142–164. (In Russ.).

28. Gudev P.A. Severnyi morskoi put': perspektivy legitimizatsii natsional'nogo statusa v ramkakh mezhdunarodnogo prava (chast' 2) [The Northern Sea Route: Problems of National Status Legitimization Under International Law. Part 2], *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, No. 41, pp. 130–147. (In Russ.).

29. Gagiev N.N., Goncharenko L.P., Sybachin S.A., Shestakova A.A. Natsional'nye proekty v Arkticheskoi zone Arkticheskoi Federatsii [National Projects in the Arctic Zone of the Russian Federation], *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, No. 41, pp. 113–129. (In Russ.).

30. Korchak E.A., Serova N.A. Poliarnye vzgliady na Zapoliar'e: arkticheskaya politika Rossii i zarubezhnykh stran [Polar Views on the Arctic: Arctic Policies of Russia and Circumpolar Countries], *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo* [Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law], 2019, Vol. 12, No. 5, pp. 145–159. (In Russ.).

31. Mu Aril'd. Ekonomika Arktiki: chego ne khvataet? Primer Severnogo morskogo puti [Arctic Economics: What Is Missing? The Case of the Northern Sea Route], *EKO* [ECO], 2020, No. 12, pp. 62–83. (In Russ.).

STATE ARCTIC POLICY OF RUSSIA

The state Arctic policy of Russia has no analogues in terms of the variety of tasks and the scale of risks of their implementation – from natural and climatic to foreign policy. Its most important subject was the consistent combination of new state and corporate solutions with the re-development of the «Soviet heritage». Today, this “heritage” accounts for more than 80% of the currently used national wealth of the Arctic. It was created in fundamentally different socio-political and socio-economic conditions, and now to maintain it at least in the same state and restructure it requires financial, material, technical and human resources that are not comparable with those necessary for similar purposes in the territories located to the south. The implementation of a unified state policy in the Arctic zone is complicated by the fact that it consists of a unique conglomeration of territories of four constituent entities of the Russian Federation and 28 municipalities of different types, located on the territory of other regions of the Russian Federation. All of them are relatively independent, have their own regulations, strategies for their development, etc. In 2008–2019, the state Arctic policy of Russia was documented in successive Decrees of the President of the Russian Federation and government decisions on the Arctic development program. However, in 2020 they were radically revised, including in the direction of taking into account the growing foreign policy threats. The conclusion is justified that only the strengthening of political and economic sovereignty on the basis of stable economic growth of the entire country can ensure the stability and minimize the risks of the functioning of this most important part of our state.

Keywords: Arctic, region, state policy, re-development, «Soviet heritage», decrees of the President of the Russian Federation, strategies, federal law.

JEL: E23, H11, H66, P20, R12

Дата поступления – 21.02.2021 г.

ЛЕКСИН Владимир Николаевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;
Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление»
Российской академии наук / Проспект 60-летия Октября, д. 9, г. Москва,
117312.

e-mail: leksinvn@yandex.ru

ПОРФИРЬЕВ Борис Николаевич

академик РАН, доктор экономических наук, профессор, научный руководитель;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук /
Нахимовский проспект, 47, г. Москва, 117418.

e-mail: b_porfiriev@mail.ru

LEKSIN Vladimir N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher;
Federal Research Center «Computer Science and Control» of Russian Academy
of Sciences / 9, 60-letiya Oktyabrya Av., Moscow, 117312.

e-mail: leksinvn@yandex.ru

PORFIRIEV Boris N.

Academician of RAS, Dr. Sc. (Econ.), Professor, Research Director;
Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences /
47, Nakhimoskiy pr., Moscow, 117418.

e-mail: b_porfiriev@mail.ru

Для цитирования:

Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Государственная арктическая политика России // Федерализм. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 15–43. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-15-43>

Е.М. БУХВАЛЬД

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ И НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Одобрённые на всенародном голосовании изменения и дополнения к Конституции Российской Федерации 1993 г. следует рассматривать как значительное продвижение на пути развития правовых основ российской государственности, включая и широкий круг вопросов, касающихся российской модели федерализма и ее реализации в практике государственного и муниципального управления. Указанные изменения едва ли можно расценивать как один из этапов федеративной реформы, тем более, что конечные цели этой реформы и ранее не были четко заявлены, да и теперь остаются весьма неопределёнными. Тем не менее, как показано в статье, некоторые из этих изменений могут оказать заметное воздействие на природу и механизм функционирования российской федеративной государственности, в частности на деятельность органов государственного и муниципального управления. В статье проводится мысль, что конституционные изменения и дополнения 2020 г. способны существенно укрепить демократическую и социальную природу государства. Вместе с тем утверждается, что этим изменениям нельзя придавать статус конечности. Очевидно, что федеративная реформа в стране, как бы ее не расценивали, не исчерпала своего потенциала, что в обозримой перспективе может дать толчок дальнейшему развитию правовых основ российского федерализма, в т.ч. и в поле его конституционного регулирования.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, федеративные отношения, государственное и муниципальное управление, социальная природа государства.

JEL: H560, R58

Осуществленные в 2020 г. по инициативе президента РФ В.В. Путина изменения и дополнения в Конституцию Российской Федерации¹ уже нашли широкое отражение и анализ в научной литературе. Практически единодушно отмечаются актуальность и значимость данных консти-

¹ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

туционных новаций, их реальный вклад в укрепление российской государственности и ее демократической природы, в совершенствование систем государственного и муниципального управления, в усиление социальной природы государства и пр. Вместе с тем подчеркивается, что некоторые изменения и дополнения еще *нуждаются в дальнейшей законодательной конкретизации*, а также в последовательной интеграции во все процессы обновления, характеризующие сегодня наши государственные структуры, органы местного самоуправления и институты гражданского общества. Есть разночтения среди экспертов и относительно того, можно ли считать внесенные изменения и дополнения конституционной реформой в полном смысле слова или нет. По нашему мнению, этот вопрос не имеет существенного значения. Дело не в соотношении этих изменений и дополнений с понятием реформы, а в том, какое влияние они окажут на развитие российской государственности, ее правовых, экономических и социальных основ.

Как мы полагаем, в дальнейшем научном осмыслении нуждается и вопрос о взаимосвязи конституционных новаций 2020 г. с развитием федеративной природы российского государства, с логическим продолжением ранее начатой федеративной реформы. Пока эта взаимосвязь достаточно противоречива. Федеративная реформа, стартовая точка которой относится экспертами, как правило, к началу 2000-х гг., сама по себе в конституционных изменениях не результативровалась, если не считать поправок, связанных с сокращением числа перечисляемых в Конституции субъектов Российской Федерации. С другой стороны, конституционные новации 2020 г. не позиционировались как один из этапов федеративной реформы, хотя связанное с этими новациями обновление федерализма как ключевого института российской государственности было вполне очевидным. Тем не менее полагаем, что принятые изменения и дополнения к Конституции Российской Федерации заставят нас вернуться к осмыслению сути и дальнейших перспектив федеративной реформы как одной из предпосылок обеспечения социально-политической стабильности и экономического роста в стране.

Конституционные преобразования и их эволюция

В современном мире конституции как документы высшей юридической силы традиционно относятся к числу «долгоиграющих» нормативно-правовых актов. Это связано с тем, что именно конституции закрепляют основы государственного устройства, государственный суверенитет, основные права и свободы личности, взаимодействие государства и институтов гражданского общества, включая общественное самоуправление. В этой связи внесение изменений в конституцию того или иного государства — это не просто достаточно редкое событие, а *крупный политический акт общенационального значения*, как правило, затрагивающий интересы большинства населения страны, представителей бизнеса, религиозных и общественных организаций. В этом смысле процедурной стороне конституцион-

ных изменений придается не меньше значение, нежели содержательной. Хотя такие процедуры в отдельных странах во многом различны, в целом они характеризуются стремлением обеспечить максимальную объективность (аргументированность) принимаемых изменений, их соответствие ключевым принципам и интересам государства и общества, а также их непротиворечивость по отношению к основам действующего законодательства, если заранее не ставится цель его последующей корректировки.

Как показывает зарубежный опыт конституционного процесса, в т.ч. в государствах с федеративным устройством, спецификой этого процесса неизменно выступают поиск и поддержание баланса между трендом устойчивости конституционных начал и необходимостью периодически актуализировать эти начала сообразно требованиям конкретного этапа развития. Это предопределяет то, что конституционные реформы часто бывают растянутыми во времени, и каждый из их этапов ориентируется на решение определенного круга задач. Эти задачи вытекают прежде всего из необходимости совершенствования государственного и муниципального управления, а в условиях государства федеративного типа — уточнения разграничения полномочий и совершенствования взаимодействия федерации и ее субъектов, в т.ч. и в финансово-бюджетной сфере.

Исторический опыт демонстрирует различные варианты конституционного процесса в условиях федеративной государственности. Так, Конституция США была принята 17 сентября 1787 г. на специальном конвенте в Филадельфии. В последующем эта Конституция была ратифицирована 13-ю штатами, существовавшими в стране в тот период времени. И на данный момент эта Конституция остается основой правовой системы США как закон, обладающий высшей юридической силой. Особенностью конституционного процесса в этой стране выступает неизменность основного конституционного текста, актуализация которого при необходимости производится путем принятия особых поправок (точнее — дополнений) к Конституции страны. Именно таким образом в США обеспечивается указанный выше баланс устойчивости и актуализации конституционных основ государства и общества.

На протяжении всей истории США Конституция страны была дополнена 27 поправками, которые после вступления в силу считаются неотъемлемой частью этой Конституции.

Процесс конституционных изменений, зафиксированный в ст. 5 Конституции США, состоит из двух этапов: принятие поправки и ее ратификация на уровне штатов. На первом этапе обе палаты парламента США — палата представителей и сенат — утверждают совместную резолюцию о внесении той или иной поправки. За резолюцию должны проголосовать не менее чем 2/3 членов палат, присутствовавших на заседании. На втором этапе за поправку должны проголосовать органы представительной власти 2/3 штатов США [1]. В такой ситуации процесс конституционных изменений оказывается весьма растянутым во времени — на окончательное одобрение некоторых поправок к Конституции США ушло несколько лет. Кроме того, Конституция страны адапти-

руется к меняющимся условиям через систему ее толкований судьями Верховного суда США — органа национального конституционного контроля [2]. Сравнительный анализ основных принципов и процедур конституционного процесса в США и современной России уже достаточно подробно представлен в научной литературе [3; 4].

Исходными точками конституционализма в Германии считаются 1871 г. (Прусская, или имперская конституция), а также 1919 г. (так называемая Веймарская конституция) [5]. В послевоенный период в стране действует конституционный документ 1949 г. Этот документ изначально получил название «Основной закон», а не «Конституция», что было обусловлено тем, что он рассматривался только как временный документ для западной зоны страны, регулирующий основы ее государственного строя до момента полного воссоединения Германии [6; 7]. С октября 1990 г. (после присоединения ГДР к ФРГ) Основной закон стал Конституцией всей объединенной Германии.

Порядок изменения Основного закона Германии следует расценить как достаточно жесткий. Согласно ст. 79, Основной закон может быть изменен только законом, который изменяет или дополняет текст Основного закона. Такой закон нуждается в согласии 2/3 членов Бундестага и 2/3 голосов Бундесрата. Одним из основополагающих положений Основного закона Германии (ч. 3 ст. 79) является установление федеративного устройства государства и недопустимость его изменения. Второй раздел документа «Федерация и земли» специально регулирует отношения между федерацией и ее субъектами (землями). Несмотря на процедурные сложности, последовательной работой по совершенствованию Конституции (Основного закона) был отмечен практически весь период после объединения Германии в единое государство в начале 1990-х гг. [8; 9].

Как полагают эксперты, текущий этап конституционной реформы в Германии начался с принятием 28 августа 2006 г. Закона «О внесении изменений в Основной закон...» ФРГ. Изменения главным образом затронули два блока вопросов. Один из них касался развития федеративной системы Германии, основанной на принципах «кооперативного» федерализма [10; 11]. Трендом реформ стало сокращение полномочий, которые в нашей терминологии обозначаются как «полномочия по предметам совместного ведения» федерации и ее субъектов, а также расширение возможностей прямого участия немецких земель в делах Европейского союза [12; 13].

Кроме того, объектом постоянных реформ в Германии выступают финансовые взаимодействия федерального государства, земель и общин. Этот блок вопросов часто трактуется как финансовая Конституция ФРГ. Заметим, что в Российской Федерации данный круг вопросов финансово-бюджетных взаимодействий вообще не относится к предметам конституционного регулирования и в Конституции страны не представлен.

Развитие конституционной практики в России

Хотя идея российского конституционализма чуть более 100 лет², определенная логика просматривается в том, как осуществлялись конституционные новации. При этом характерно, что эти новации *традиционно осуществлялись* не путем внесения в конституционные тексты существенных изменений и дополнений, а путем принятия новых конституций как таковых [14; 15].

За последние примерно 100 лет Россия (в т.ч. в составе Советского Союза) приняла 5 конституций, все из которых так или иначе касались устройства Союза ССР и России (Российской Федерации) как государственности федеративного типа. В 1918 г. была принята **первая Конституция РСФСР**. Этот документ отражал свойственные тому времени положения относительно государственного обустройства, которые исключали возможность возврата к дореволюционному укладу; закреплялись идеи диктатуры пролетариата и классовой природы государства. Одновременно Конституция 1918 г. ставила перед страной определенные цели на перспективу, например, в отношении намерения сформировать федеративное устройство государства.

Соответственно, принятый в 1924 г. документ уже являлся **Конституцией СССР**. Отличительной чертой этого Основного закона было то, что особое внимание в нем уделялось именно конституциональному закреплению образования Советского Союза как федеративного союза равноправных республик, имеющих право на выход из состава данного Союза. Кроме того, Конституция 1924 г. в основном закрепила структуру органов власти союзного государства, а также правовую основу взаимодействия СССР и его республик.

Свои существенные отличия имела и сталинская **Конституция СССР 1936 г.** (конституция «победившего социализма»). В ней, хотя и строго формально, были провозглашены права и свободы человека; закреплялся факт того, что руководящей силой в обществе и государстве является коммунистическая партия. Была введена отдельная глава, посвященная единству СССР, а также усовершенствована система органов государственной власти. Конституция 1936 г. сформировала основной облик СССР как государства федеративного типа (а РСФСР — как федерации в федерации), который с чисто формальными изменениями просуществовал до полного распада СССР. Также в этом документе была закреплена новая избирательная система, в которой были сняты ранее существовавшие классовые ограничения. Новая Конституция СССР с этого этапа стала посто-

² Среди историков и правоведов нет единого мнения об исходной точке российского конституционализма. В некоторых случаях таковой считается принятие в апреле 1906 г. документа («квазиконституции») под названием «Основные государственные законы Российской империи», отразившего основные идеи царских манифестов от 6 августа и 17 октября 1905 г. В ряде случаев таким истоком признаются проекты конституций Российской империи, разработанные М. Сперанским (1809 г.), М. Лорис-Меликовым (заключительный этап правления Александра II) и пр. См. более подробно [16; 17].

янно дублироваться аналогичными по сути конституциями РСФСР и других союзных республик.

Конституция СССР 1936 г. действовала более 40 лет, хотя ее формализм и нарастающее отставание от реалий государственной и общественной жизни становились все более очевидными. Уже достаточно хорошо известно, что конституционная реформа в СССР готовилась в начале 1960-х гг. на заключительном этапе пребывания у власти Н.С. Хрущева. Необходимость новой Конституции мотивировалась прежде всего переходом к «развернутому строительству коммунизма». Это еще раз подтверждало ранее доминировавший у нас тренд осуществления конституционных изменений не под практические нужды государственного строительства и управления, включая федеративные отношения, а под крупные общественно-политические сдвиги. Предположительно, Н.С. Хрущев через новации этой конституции намеревался несколько изменить баланс власти в стране, ограничив роль партийных органов идеологическими функциями, а народнохозяйственное управление в преимущественной мере сосредоточить в руках советов (по терминологии того проекта Конституции — «народные советы») [18].

В соответствии с названной установкой 25 апреля 1962 г. Верховный Совет СССР образовал Комиссию по разработке новой Конституции СССР. Председателем комиссии стал сам Н.С. Хрущев. В августе 1964 г. Комиссия представила проект новой Конституции страны. Однако в октябре 1964 г. Н.С. Хрущев был отстранен от власти. Но Комиссия продолжила работу, а в декабре 1964 г. ее возглавил Л.И. Брежнев. Он не одобрил ранее разработанный конституционный проект, и в итоге на доработку его текста потребовалось еще почти 13 лет. В июне 1977 г. был опубликован проект брежневской Конституции, а 7 октября 1977 г. он был официально одобрен Верховным советом СССР.

Конституция СССР 1977 г. в основном была нацелена на то, чтобы легитимизировать наступление в стране этапа развитого социализма, и не привнесла в базовые конституционные основы советской государственности, включая ее федеративные начала, какие-либо принципиальные изменения. В документ была введена идейно-политическая преамбула. СССР определялся в документе как федеративное общенародное государство, а руководящая роль КПСС в государстве получила еще более четкое определение.

Как отмечали эксперты, **Конституция Российской Федерации 1993 г.** (принятая на референдуме 12 декабря 1993 г.) во многом была построена на антитезах конституциям советского периода [19]. Например, эта Конституция утверждала не государственный, а конституционный строй как объект регулирования; ориентировалась не на приоритет государственных интересов, а на приоритет прав и свобод человека; наконец, Конституция утверждала реальную федерацию вместо формального федерализма советского типа [20]. Однако следует учитывать, что Конституция Российской Федерации 1993 г. принималась в сложных социально-политических и экономических условиях, что предопределило

лило наличие в ней определенных регулятивных «ниш». Не случайно фактически уже вскоре после ее принятия сформировались предложения по внесению изменений и дополнений в данный документ.

Процедурно этот вопрос был вполне урегулирован. Порядок внесения изменений в Конституцию Российской Федерации предусмотрен гл. 9 данного документа и Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Однако все предложения по внесению изменений и дополнений в Конституцию 1993 г. до последнего времени отвергались. Но не причине их недостаточной содержательности или неактуальности, а из-за опасения того, что реанимация идеи конституционной реформы может стать дополнительным дестабилизирующим фактором в отношении социально-политической ситуации в стране. Соответственно, к исходу второго десятилетия XXI в. при всех сложностях, в т.ч. экономического характера, в Российской Федерации вполне сложились условия, чтобы необходимые уточнения к Конституции были практически осуществлены.

Чтобы правильно оценить смысл и значение конституционных поправок 2020 г., необходимо прежде всего определить некоторые отличия Конституции 1993 г. от ранее принимавшихся советских и российских конституций.

Во-первых, это был конституционный документ, который получил одобрение на основе всенародного референдума, имеющего, как известно, наивысшую законодательную, правоустанавливающую силу.

Во-вторых, Конституция Российской Федерации 1993 г. представляла собой документ, исключающий (в отличие от наших прежних документов подобного рода) какие-либо признаки политической или идеологической монополии.

В-третьих, Конституция 1993 г. устанавливала, хотя и не в полном объеме, те признаки государственного устройства, которые отделяют реальную федерацию от формалитетов федерализма советской эпохи. Последнее очень важно, поскольку именно по данному направлению экспертами констатировалось как наличие наиболее значительного продвижения, так и сохранение круга вопросов, не получивших в Конституции 1993 г. достаточного конституционно-правового регулирования.

Во многом это связано с тем, что для конституционной традиции России в целом характерен вариант «краткого конституционно-го текста», детализируемого федеральными конституционными и иными федеральными законами [21]. Этот вариант содержит в себе как отдельные преимущества, так и некоторые недостатки.

Преимущества состоят в том, что внесение текущих поправок в правовые и институциональные основы государственного и муниципального управления не требует каждый раз корректировки конституционных текстов, что традиционно значительно более сложно в процедурном плане, нежели внесение изменений и дополнений в законы и иные нормативно-правовые акты. *Недостатки* краткого варианта конституционных текстов

проявляются в том, что многие их положения длительное время не получают достаточной законодательной детализации, что создает трудности для функционирования органов публичной власти, для реализации законных прав и интересов граждан. Примерами могут служить отсутствие в Конституции Российской Федерации перечня собственных полномочий субъектов Федерации, а также долговременно сохранявшаяся неопределенность положения Конституции 1993 г. о так называемых сложноустроенных субъектах Федерации и пр. [22].

Наличие таких регулятивных ниш дает основания для крайних и, по сути, ничем не оправданных трактовок российского федерализма типа того, что «сегодня Россия осталась федерацией только формально; реальный политический процесс в стране развивается принципиально «нефедеративным» [23]. Все это, как было отмечено выше, привело к генерированию многих предложений по уточнению данного круга положений Конституции Российской Федерации, начиная от внесения изменений и дополнений в сам конституционный текст и заканчивая принятием особых документов типа «Федеративного кодекса РФ» [24].

Новации в Конституции Российской Федерации и идеи федеративной реформы

Даже общий анализ текста конституционных изменений и дополнений 2020 г. свидетельствует о том, что *их предмет значительно шире* круга вопросов, отраженных в названии соответствующего федерального конституционного закона³. Эти изменения и дополнения условно можно разделить на три группы.

Первая группа включает в себя поправки, посвященные закреплению важнейших принципов, формирующих основы общества и государства, их ключевые ценностные ориентиры. Так, безусловное цементирующее значение для основ Российской Федерации имеет п. 1 ст. 68 новой редакции Конституции, устанавливающий, что государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации.

Вторая группа посвящена вопросам социальной защиты населения страны, регулированию социально-трудовых отношений, установлению дополнительных гарантий гражданам, а также в целом закреплению основных направлений и задач социальной, экономической и культурной политики государства.

Третья группа включает в себя поправки, касающиеся вопросов организации и функционирования публичной власти, в т.ч. применительно к специфике государства федеративного типа.

³ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Из этих изменений и дополнений с учетом отечественного и зарубежного опыта конституционных реформ мы хотели бы проанализировать те положения, которые в наибольшей степени касаются федеративных основ российской государственности и функционирования экономико-правового механизма федеративных отношений. В числе данных положений – введение в Конституцию Российской Федерации понятия публичной власти; некоторые новые акценты в распределении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и, наконец, дополнение ключевых (конституционных) элементов в структуре российской федеративной государственности такой новацией, как федеральные территории.

Прежде всего здесь следует указать на то, что в отличие от редакции 1993 г. обновленный вариант Конституции Российской Федерации оперирует понятием публичной власти. Это понятие в принципе широко распространено в правовой и экономической литературе, но в наших конституционных текстах оно ранее не использовалось. Введение этого понятия в текст Конституции Российской Федерации, по нашему мнению, *не имеет особого повседневного практического смысла*. Но важность этой новации можно усмотреть в стремлении конституционно закрепить единство и неразрывность властной вертикали, а также равную солидарную ответственность институтов государства и местного самоуправления за решение вопросов хозяйственного и социального развития в стране.

В обновленном варианте Конституции Российской Федерации обращение к этому новому для нашего конституционного права понятию происходит неоднократно. В частности, к исключительным полномочиям Российской Федерации теперь отнесена такая задача, как «организация публичной власти» (п. «г» ст. 71). При определении полномочий президента Российской Федерации дается указание на такую функцию, как обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80). Новая редакция Конституции допускает особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 131). Понятие публичной власти также используется как интегрирующее в рамках вертикали управления в условиях государства федеративного типа. Так, в ч. 3 ст. 132 теперь указывается, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории [25].

В обновленном варианте Конституции это взаимодействие как бы подкрепляется рядом новых постановок в распределении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. В частности, изменения и дополнения к Конституции содержат ряд важных положений, касающихся формирования социальной политики в России

как государстве федеративного типа. Согласно новой редакции Конституции (п. «е» ст. 71), к ведению Российской Федерации отнесено установление единых правовых основ функционирования систем здравоохранения, воспитания и образования, в т.ч. непрерывного образования. К числу полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов отнесены такие позиции, как обеспечение доступной и качественной медицинской помощи, создание условий для здорового образа жизни, формирование ответственного отношения граждан к своему здоровью, социальная защита, включая социальное обеспечение. Органы местного самоуправления в соответствии с новыми конституционными положениями обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи населению (п. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации). Эти положения важны, хотя они и не обозначают собой некие радикальные сдвиги в распределении полномочий всех уровней публичной власти в социальной сфере.

Упомянутое выше понятие публичной власти вводится и при узаконении такой конституционной новации в контексте федеративной структуры государства, как так называемые федеральные территории. Эта новация отражена в ч. 1 ст. 67 новой редакции Конституции Российской Федерации, согласно которой на территории страны в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Указанным законом также будет определяться организация публичной власти на федеральных территориях.

По нашему мнению, на данный момент институт федеральных территорий является *одной из наиболее сложных* и, возможно, даже *спорных конституционных новаций 2020 г.* Сама по себе эта институция не представляется совершенно новой. В практике многих федеративных государств статус особой федеральной территории, не входящей в число прочих субъектов федерации, часто придается столичным городам (в США, Австралии, Нигерии). Аналогичным статусом также иногда наделяются малонаселенные регионы той или иной страны, не обладающие потенциалом для создания на их территории полноценной сети муниципальных образований и/или полноценного субъекта федерации и по каким-то причинам (например, в силу географической отдаленности) не имеющие возможности быть включенными в состав других субъектов. Такие территории, как правило, характеризуются формированием специфических для данной страны органов публичной (представительной и исполнительной) власти и, главное, преобладающим подчинением федеральному центру. Так, в США федеральным округом Колумбия (куда входит и столица США г. Вашингтон) управляет муниципальный совет из 13 чел. во главе с мэром. Однако Конгресс США *обладает верховной властью над округом* и может отменять нормативно-правовые акты, принятые советом округа. Это дает основания сделать вывод, что жители округа имеют меньше прав на местное самоуправление, нежели жители прочих штатов США. У округа есть не имеющий права голоса депутат

в палате представителей Конгресса США, но нет своих представителей в сенате. До ратификации 23-й поправки к Конституции США в 1961 г. жители округа не имели права голоса на выборах президента США.

Следует признать, что и в пределах социально-экономического пространства Российской Федерации, действительно, наличествуют территории, сложно адаптируемые под общепринятые структуры государственного и муниципального управления, например, Арктическая зона России. Однако какова конкретно роль института федеральных территорий и какое место они займут в структуре российской федеративной государственности? Конституционный текст не вменяет будущему закону о федеральных территориях задачу дать ответ на эти непростые вопросы. Не видит подобных перспектив и такой документ, как Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г.⁴

В принципе, попытки провести некоторую регулировку институтов публичной власти в ситуации особенностей пространственного развития предпринимались в Российской Федерации и ранее. Примером может служить целый ряд положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В законе изначально определялась особая категория поселений с низкой плотностью населения, а также особые условия формирования и функционирования муниципальных образований на территориях с низкой плотностью населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях страны.

Неким аналогом федеральных территорий в Российской Федерации в настоящее время могут служить также так называемые закрытые административно-территориальные образования (далее — ЗАТО). По данным на 2019 г., в России существовало тридцать восемь ЗАТО. Формально все они являются обычными муниципальными образованиями и входят в состав соответствующих субъектов Федерации, но при этом обладают многими атрибутами автономности, включая источники прямого федерального финансирования. Косвенными признаками федеральных территорий обладает и такая институция мезоуровня государственного управления и стратегического планирования, как федеральные округа, которые в настоящее время конкурируют в этой функции с такой новацией, как макрорегионы. Однако ни федеральные округа, ни макрорегионы не отражены в Конституции Российской Федерации как один из элементов федеративной системы России.

Где здесь рациональное место федеральных территорий? Будут ли они находиться в пределах одного или нескольких субъектов Федерации, полностью или частично утрачивая при этом прямое власт-

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года».

но-управленческое взаимодействие с этими регионами? Будут ли федеральные территории вообще выведены за пределы территорий субъектов Федерации? Если федеральные территории действительно будут выведены за пределы территорий действующих субъектов Федерации, то, по сути, *будет сформирован новый тип субъектов Федерации*, или ее административно-территориальных составляющих, а само федеративное устройство страны утратит целостность (единообразие) по всей ее территории.

Некоторые ответы на эти вопросы дает первый эксперимент с созданием федеральной территории (далее – ФТ) «Сириус» (Краснодарский край) на основе целевого федерального закона⁵. Говорить об исчерпывающем анализе опыта деятельности ФТ «Сириус» и применения ее правовой базы пока преждевременно. Какие-либо аргументы, объясняющие, что эффективное функционирование данного территориального социально-экономического комплекса возможно только на базе ФТ, а не на основе повсеместно действующих в стране субрегиональных структур управления, нам найти не удалось. Кроме того, из конституционного текста можно сделать вывод, что предполагается принятие федерального закона, регулирующего институт ФТ в целом, а не каждое такое образование в отдельности.

Анализ федерального закона, регулирующего функционирование ФТ «Сириус», позволяет выделить несколько принципиальных моментов, которые, видимо, затем составят и основу общего законодательства по данному институту пространственной организации. Так, данный закон (п. 1 ст. 2) определяет ФТ как имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором, в частности, устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности.

Предполагается, что ФТ «Сириус» будет иметь свой устав, свой совет и даже свой бюджет, хотя источники его формирования не вполне ясны (то ли только источники местного бюджета, то ли некие дополнительные трансферты и налоговые отчисления). В ФТ «Сириус» создается система органов публичной власти, которым будут переданы полномочия субъекта Федерации, в т.ч. по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Анализ этих регулятивных положений по ФТ «Сириус» показывает, что в данном случае можно ожидать заметного ограничения властных полномочий субъектов Федерации в пределах федеральных территорий.

Еще больше вопросов вызывает то, как в пределах ФТ будет реализовываться право населения на местное самоуправление, которое также составляет один из важнейших институтов демократического государства федеративного типа. Надо сказать, что в последние годы был замечен тренд к отказу от принципа универсализма в организации

⁵ Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус».

и деятельности институтов местного самоуправления в стране и поддержанию равного права всех граждан страны на участие в таком самоуправлении, на получение его услуг и поддержки и пр. Формально в ст. 10.1 Федерального закона № 131 записано, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Однако из этой формулы не следует, что такое осуществление повсеместно должно быть единообразным, в т.ч. касаясь вопросов местного значения, реализуемых органами местного самоуправления в каждом из типов муниципальных образований.

В настоящее время так и получается на деле. Уже сейчас гл. 11 ФЗ № 131 содержит 10 статей, касающихся особенностей организации местного самоуправления в пределах различных особых территорий и публично-правовых образований. В большинстве случаев эта особость сводится к передаче части полномочий органов местного самоуправления неким иным структурам как государственного, так и негосударственного характера. Теперь сюда должны добавиться и аналогичные по сути особенности организации местного самоуправления в пределах федеральных территорий. Нарушение принципа единого муниципального пространства страны, которого так долго добивались, здесь налицо.

Как мы полагаем, исходя из конституционных гарантий местного самоуправления (которые адресуются населению также, как и многие гарантии социального характера), всякого рода односторонние ущемления полномочий местного самоуправления сверху, чем бы такие действия не мотивировались, недопустимы. В соответствии со ст. 133 Конституции, местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется, частности, «запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами»⁶.

Вполне возможно, что в том или ином случае население может быть готово пойти на сокращение полномочий своего муниципалитета в расчете на некоторые иные выгоды и преимущества. Но эта готовность должна быть подтверждена результатами местного референдума. Процедуры принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. и поправок к ней в 2020 г. подтвердили мощный позитивный эффект прямого участия населения в принятии важнейших документов государственного и общественного характера. Мы полагаем, что этот эффект может быть продуктивно востребован на всех уровнях публичной власти, в т.ч. при решении ключевых вопросов хозяйственного и социального развития российских регионов и муниципалитетов.

⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.).

Заключение

Совершенствование федеративной формы государственного устройства на основе взвешенных конституционных преобразований выступает важным условием развития демократических основ государства, устойчивости социально-экономического развития, поддержания гражданского мира и согласия. Основными принципами этих изменений должны быть экономическая и социальная аргументированность осуществляемых преобразований, их нацеленность на общественную консолидацию на основе широкого экспертного и общественного обсуждения. Основной смысл ряда рассмотренных выше конституционных новаций 2020 г. мы видим не в том, что они сразу радикально отразятся на практике государственного и муниципального управления, а в том, что существенно активизируют институциональный вектор стратегического предвидения и планирования в обществе и государстве. В первую очередь это касается развития институтов российского федерализма и местного самоуправления. Также, как и заявленные национальные цели развития, эти институты должны развиваться прежде всего в интересах населения, в направлении всестороннего обеспечения прав и интересов российских граждан. На базе конституционных новаций должны быть сформированы долгосрочные концепции логического продолжения федеративной и муниципальной реформы, а также существенно обновленный вариант Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Список литературы

1. Бурцев М.М. Особенности внесения изменений в конституции США и РФ // Плехановский барометр. 2018. № 4. С. 9–11.
2. Калашников В.С., Сорокун П.В. Сравнительная характеристика конституции США и Российской Федерации // Эпоха науки. 2018. № 14. С. 75–79.
3. Деменева А.О. Конституция РФ и Конституция США: сравнительно-правовой анализ // Эволюция российского права: материалы XVI Международной научной конференции молодых ученых и студентов. Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет, 2018. С. 25–26.
4. Саликов М.С. Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 1998. 636 с.
5. Weichlein S. Regionalism, Federalism and Nationalism in the German Empire // Region and State in Nineteenth-Century Europe. Palgrave Macmillan, London, 2012. P. 93–110.
6. Дулич Л.М. Особенности конституционного развития Германии // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2018. № 4 (41). С. 15–18.
7. Choudhry S. German Federalism in Transition // Reformbaustelle Bundesstaat. Springer VS, Wiesbaden, 2020. P. 229–246.
8. Саломатин А.Ю., Корякина А.С. Трансформация федеративных отношений в США и Германии в условиях постмодернизационных отношений // Наука. Общество. Государство. 2017. Т. 5. № 2 (18). С. 32–38.

9. Корякина А.С., Ризин Н.Д. Германский федерализм: опыт реформирования // Наука. Общество. Государство. 2020. Т. 8. № 1 (29). С. 73–79.
10. Примова Э.Н. К вопросу об особенностях немецкого кооперативного федерализма // Вопросы политологии. 2020. Т. 10. № 8 (60). С. 2427–2435.
11. Jeffery C. German Federalism from Cooperation to Competition // German Federalism. New Perspectives in German Studies. Palgrave Macmillan, London, 2002. P. 172–188.
12. Геймбук Н.Г. Вопросы конституционной реформ в Федеративной Республике Германия // Вестник Томского государственного университета. Право. 2018. № 27. С. 23–29.
13. Döring T., Voigt S. Reforming Federalism German Style // Intereconomics. 2006. No. 41. P. 201–208.
14. Ромашов Р.А. Юридическая техника изменения конституции в постсоветской истории Российского государства // История государства и права. 2020. № 5. С. 74–80.
15. Ромашов Р.А., Панченко В.Ю. Разработка, принятие и изменение конституций в советской и постсоветской истории российского государства: технико-юридические аспекты // Евразийский юридический журнал. 2020. № 1 (140). С. 94–103.
16. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М.: Юрист, 2006. 422 с.
17. Институты конституционного права / под ред. А.Е. Постникова и Л.В. Андриченко). М.: Юриспруденция, 2011. 496 с.
18. Бутаков Я. Что было написано в «хрущевской» Конституции СССР 1964 года, которую не успели принять. URL: <https://russian7.ru/post/chto-bylo-napisano-v-khrushhyovskoy-kons/>
19. Долгополов К.А. К вопросу о внесении изменений в Конституцию Российской Федерации // Научный электронный журнал «Меридиан». 2020. № 8 (42). С. 216–218.
20. Абушева В.Э., Антонова Н.Л. Сравнительная характеристика внесенных изменений в Конституцию Российской Федерации: основные вопросы и поправки // Modern Science. 2020. № 5-2. С. 260–264.
21. Эрделевский А.М. О качестве законопроекта об изменениях в Конституции РФ // Хозяйство и право. 2020. № 3 (518). С. 57–60.
22. Зенин С.С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex Russica. 2020. № 12 (169). С. 42–53.
23. Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. О пользе неудачи: опыт России для исследований сравнительного федерализма // Вестник Пермского университета. Политология. 2020. Т. 14. № 3. С. 6–19.
24. Борисевич М.М. Проблемы законотворчества в федеративном государстве // Юридический форум. М.: МАМИ, 2016. С. 6–14.
25. Бухвальд Е.М. Новые горизонты преобразований в местном самоуправлении России // Самоуправление. 2020. № 5 (122). С. 13–16.

References

1. Buriev M.M. Osobennosti vneseniia izmenenii v konstitutsii SShA i RF [Features of Amending the Constitutions of the United States and the Russian Federation], *Plekhanovskii barometr* [Plekhanov Barometer], 2018, No. 4, pp. 9–11. (In Russ.).

2. Kalashnikov V.S., Sorokun P.V. Sravnitel'naia kharakteristika konstitutsii SShA i Rossiiskoi Federatsii [Comparative Characteristics of the Constitution of the United States and the Russian Federation], *Epokha nauki* [Era of Science], 2018, No. 4. pp. 75–79. (In Russ.).
3. Demeneva A.O. Konstitutsiia RF i Konstitutsiia SShA: sravnitel'no-pravovoi analiz [The Constitution of the Russian Federation and the Constitution of the United States: Comparative Legal Analysis], *Evoliutsiia rossiiskogo prava: materialy XVI Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii molodykh uchennykh i studentov* [Evolution of Russian Law: Proceedings of the XVI International Scientific Conference of Young Scientists and Students]. Ekaterinburg: Ural'skii gosudarstvennyi yuridicheskii universitet, 2018, pp. 25–26. (In Russ.).
4. Salikov M.S. Sravnitel'nyi federalizm SShA i Rossii [Comparative Federalism of the USA and Russia]. Ekaterinburg: Ural'skaia gosudarstvennaia iuridicheskaya akademiia, 1998, 636 p. (In Russ.).
5. Weichlein S. Regionalism, Federalism and Nationalism in the German Empire. *Region and State in Nineteenth-Century Europe*. Palgrave Macmillan, London, 2012, pp. 93–110.
6. Dulich L.M. Osobennosti konstitutsionnogo razvitiia Germanii [Features of Constitutional Development in Germany], *Vestnik Sankt-Peterburgskoi iuridicheskoi akademii* [Vestnik of Saint Petersburg Juridical Academy], 2018, No. 4 (41), pp. 15–18. (In Russ.).
7. Choudhry S. German Federalism in Transition. *Reformbaustelle Bundesstaat*. Springer VS, Wiesbaden, 2020, pp. 229–246.
8. Salomatin A.Iu., Koriakina A.S. Transformatsiia federativnykh otnoshenii v SShA i Germanii v usloviakh postmodernizatsionnykh otnoshenii [The Transformation of Federal Relations in the United States and Germany in Terms of Postmodernizations Relations], *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo* [The Science. Society. The State], 2017, Vol. 5, No. 2 (18), pp. 32–38. (In Russ.).
9. Koriakina A.S., Rizin N.D. Germanskii federalizm: opyt reformirovaniia [German Federalism: the Experience of Reform], *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo* [The Science. Society. The State], 2020, Vol. 8, No. 1 (29), pp. 73–79. (In Russ.).
10. Primova E.N. K voprosu ob osobennostiakh nemetskogo kooperativnogo federalizma [To the Question of the Peculiarities of German Cooperative Federalism], *Voprosy politologii* [Questions of Political Science], 2020, Vol. 10, No. 8 (60), pp. 2427–2435. (In Russ.).
11. Jeffery C. German Federalism from Cooperation to Competition. *German Federalism. New Perspectives in German Studies*, Palgrave Macmillan, London, 2002, pp. 172–188.
12. Geimbukh N.G. Voprosy konstitutsionnoi reform v Federativnoi Respublike Germaniia [The Issues of Constitutional Reform in the Federal Republic of Germany], *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo* [Tomsk State University Journal of Law], 2018, No. 27, pp. 23–29. (In Russ.).
13. Döring T., Voigt S. Reforming Federalism German Style. *Intereconomics*, 2006, No. 41, pp. 201–208.
14. Romashov R.A. Iuridicheskaya tekhnika izmeneniia konstitutsii v postsovet-skoi istorii Rossiiskogo gosudarstva [The Legal Technique of the Amendment of the Constitution in the Post-Soviet History of the Russian State], *Istoriia gosudarstva i prava* [History of State and Law], 2020, No. 5, pp. 74–80. (In Russ.).
15. Romashov R.A., Panchenko V.Iu. Razrabotka, priniatie i izmenenie konstitutsii v sovetskoi i postsovet-skoi istorii rossiiskogo gosudarstva: tekhniko-iuridicheskie aspekty [Development, Adoption and Amendment of Constitutions in the Soviet and

Post-Soviet History of the Russian State: Technical and Legal Aspects], *Evrasiiskii iuridicheskii zhurnal* [Eurasian Law Journal], 2020, No. 1 (140), pp. 94–103. (In Russ.).

16. Gligich-Zolotareva M.V. Pravovye osnovy federalizma [Legal foundations of federalism]. Moscow, Iurist', 2006, 422 p. (In Russ.).

17. Instituty konstitutsionnogo prava [Institutions of Constitutional Law]. Ed. A.E. Postnikova i L.V. Andrichenko. Moscow, Iurisprudentsiia, 2011, 496 p.

18. Butakov Ia. Chto bylo napisano v «khrushchevskoi» Konstitutsii SSSR 1964 goda, kotoruiu ne uspeli priniat' [What was Written in the “Khrushchev” Constitution of the USSR in 1964, which did not have Time to be Adopted]. (In Russ.). Available at: <https://russian7.ru/post/chto-bylo-napisano-v-khrushchyovskoy-kons/>

19. Dolgoplov K.A. K voprosu o vnesenii izmenenii v Konstitutsiiu Rossiiskoi Federatsii [On the Issue of Amendments to the Constitution of the Russian Federation], *Nauchnyi elektronnyi zhurnal «Meridian»* [Scientific Electronic Journal “Meridian”], 2020, No. 8 (42), pp. 216–218. (In Russ.). Available at: <http://meridian-journal.ru/site/article?id=3487>

20. Abusheva V.E., Antonova N.L. Sravnitel'naia kharakteristika vnesennykh izmenenii v Konstitutsiiu Rossiiskoi Federatsii: osnovnye voprosy i popravki [Comparative Characteristics of the Changes Made to the Constitution of the Russian Federation: Main Issues and Amendments], *Modern Science*, 2020, No. 5-2, pp. 260–264. (In Russ.).

21. Erdelevskii A.M. O kachestve zakonoproekta ob izmeneniiakh v Konstitutsii RF [On the Quality of the Draft Law on Amendments to the Constitution of the Russian Federation], *Khoziaistvo i pravo* [Business and Law], 2020, No. 3 (518), pp. 57–60. (In Russ.).

22. Zenin S.S. Sistema publichnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii: novye podkhody k pravovomu regulirovaniu v usloviakh konstitutsionnoi reform [The Public Power System in the Russian Federation: New Approaches to Legal Regulation under the Constitutional Reform], *Lex Russica*, 2020, No. 12 (169), pp. 42–53. (In Russ.).

23. Busygina I.M., Filippov M.G. O pol'ze neudachi: opyt Rossii dlia issledovaniia sravnitel'nogo federalizma [About the Benefits of Failure: Russian Experience for the Comparative Federalism Research], *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya* [Bulletin of Perm University. Political Science], 2020, Vol. 14, No. 3, pp. 6–19. (In Russ.).

24. Borisevich M.M. Problemy zakonotvorchestva v federativnom gosudarstve [Problems of Lawmaking in a Federal State], *Iuridicheskii forum* [Legal Forum], Moscow, MAMI, 2016, pp. 6–14. (In Russ.).

25. Bukhval'd E.M. Novye gorizonty preobrazovaniia v mestnom samoupravlenii Rossii [Local Government in Russia: Reform Results and Prospects], *Samoupravlenie* [Local Government], 2020, No. 5 (122), pp. 13–16. (In Russ.).

CONSTITUTIONAL CHANGES AND A NEW STAGE OF RUSSIAN FEDERALISM DEVELOPMENT

The amendments and additions to the Constitution of the Russian Federation of 1993, approved by popular vote, should be considered as the significant advance in the development of the legal foundations of the Russian state, including a wide range of issues, related to the Russian model of federalism and its implementation in the practice of state and municipal administration. These changes can hardly be regarded as one of the stages of the federal reform, especially since the final goals of this reform were not clearly stated earlier and even now remain very uncertain. Nevertheless, as it's shown in the article, some of these changes

can have a significant impact on the nature and mechanism of functioning of the Russian federal state, in particular, on the activities of state and municipal government bodies. The article suggests that constitutional changes and additions in 2020 can significantly strengthen the democratic and social nature of the state. At the same time, it's argued that these changes should not be given the status of "finiteness". It is obvious that the federal reform in the country, no matter how it is regarded, has not exhausted its potential, which in the foreseeable future may give an impetus to the further development of the legal foundations of Russian federalism, including the sphere of its constitutional regulation.

Keywords: Constitution of the Russian Federation; federal relations, state and municipal administration; social nature of the state.

JEL: H560, R58

Дата поступления — 27.01.2021 г.

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич

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

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

e-mail: buchvald@mail.ru

BUKHVALD Evgeny M.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher — Head of the Center for Federal Relations and Regional Development;

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

e-mail: buchvald@mail.ru

Для цитирования:

Бухвальд Е. М. Конституционные изменения и новый этап развития российского федерализма // Федерализм. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 44–61. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-44-61>

П.А. ОРЕХОВСКИЙ

**ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ 2020
В СВЕТЕ ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА:
УРОКИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ДИЗАЙНА
ДЛЯ РОССИИ***

2020 г. ознаменовался большими знаковыми событиями: в первую очередь, политическим кризисом в США, связанным с выборами президента, во-вторых, выходом Великобритании из состава ЕС, в-третьих, неожиданным возвращением к власти левых сил в некоторых странах Латинской Америки. Это заставляет вернуться к основаниям и выводам теории общественного выбора — инструмента, который позволял анализировать и прогнозировать политико-экономическое поведение современных электоральных демократий. В статье констатируется, что размывание среднего класса приводит к доминированию меньшинств и их ценностей. Позиция медианного избирателя теряет свое прежнее значение. В результате политическая дуополия становится неустойчивой, в отличие от модели политического плюрализма (олигополии). Стремление стран со средним уровнем дохода и высокой степенью социальной дифференциации заимствовать двухпартийную систему в надежде на то, что это позволит обеспечить политическую устойчивость, следует признать ошибочным. Напротив, конструкция американского федерализма, которую многие исследователи считают архаичной, эффективно защищает горизонтальную демократию и препятствует навязыванию ценностей агрессивных коалиций меньшинств. Использование той или иной модификации «коллегий выборщиков» на выборах президента и парламента позволило бы укрепить федеративные начала горизонтальной демократии в России. Представлен анализ двух основных подходов к анализу коррупции — как оппортунистического поведения агента в модели принципал — агент и как статусной ренты. Критика последнего подхода выявляет взгляд на Россию как на «институционального мутанта». Авторы, придерживающиеся интерпретации коррупции как статусной ренты, склонны игнорировать рентоориентированное поведение акторов в богатых странах. В статье обосновывается идея переноса в Россию американского законодательства, регулирующего поведение лоббистов, внесение средств в избирательные

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

фонды партий и политиков. Такая трансплантация позволит резко сократить объем отечественной коррупции, заодно сделав «избирательные машины» намного более транспарентными.

Ключевые слова: новая политэкономия, теория общественного выбора, медианный избиратель, федерализм, субъект федерации, коррупция, лоббизм.

JEL: B52, H77, P16

Постановка проблемы: общественный выбор в «преимущественно однородном» обществе

Политическая экономия XIX в. от Рикардо до Маркса и Милля во многом исходила из признания противоречия классовых интересов. Проблема распределения национального дохода, как ее в свое время поставил Рикардо, выглядела как «игра с нулевой суммой». Наличие в то время различных цензов (в первую очередь, имущественных) делало вопрос о связи между представительством различных групп в парламенте, выборами и экономическим развитием неактуальным. «Рабочий вопрос» в разных странах решался по-разному (в этом отношении особый интерес представляет новая историческая школа и катедер-социализм в Германии). Однако утверждение о существовании антагонизма социальных классов считалось банальностью.

Научная революция, которую осуществила теория общественного выбора, неявно отражала принципиально другие социально-экономические условия, сформировавшиеся после Второй мировой войны. К 1960-м гг. в богатых странах появился средний класс, с которым себя стало идентифицировать большинство населения. Само наименование «средний» свидетельствовало о том, что социологи, как и экономисты, *перестали рассматривать власть и доход как объекты антагонистических конфликтов*. Суть прежних конституций — законодательное ограничение власти монарха, который на протяжении долгого времени мог выступать в роли главного экспроприатора имущества и доходов своих подданных. Общественный договор в этом старом варианте предполагал внутреннюю безопасность в обмен на налоги, задавая определенные, весьма либеральные, рамки для экономической деятельности. Внимание экономистов могли привлекать некоторые нарушения прав субъектов рынка, которые возникали в связи с деятельностью монополий [1], однако «производство законов» в целом оставалось в стороне от экономического анализа, оставаясь сферой внимания правоведов и политических философов. В этом отношении идеи Бьюкенена и Таллока о том, что конституция представляет собой «расчет согласия» для создания механизма по производству общественных благ [2], представляла собой радикальный сдвиг во взглядах на государство и общественный договор.

Нельзя сказать, что теория общественного выбора исходит из посылки о полной однородности общества. Напротив, исходными гипотезами

тезами являются различия в предпочтениях избирателей. Известный парадокс голосования Кондорсе — Эрроу как раз и связан с наличием двух и более экстремумов в предпочтениях, именно в этом случае может возникнуть ситуация циклического голосования. И все же общество в этом случае является «преимущественно однородным», в нем отсутствуют непримиримые, антагонистические интересы¹. Именно на этом основан ряд концептов теории общественного выбора, о которых далее и пойдет речь.

Во-первых, это концепт медианного избирателя. По сути, он играет в теории общественного выбора такую же роль, как концепт репрезентативной фирмы в микроэкономике. В соответствии с теоремой Хотеллинга — Даунса, выборы выигрывает та партия, за которую проголосует этот избиратель. А его предпочтения, в свою очередь, определяются его положением по отношению к «крайним» политикам, «экстремистам», «радикалам». Медианный избиратель — центрист. В силу этого, если удастся включить его в коалицию (неважно, слева или справа), эта коалиция автоматически даст большинство голосов на выборах.

Легко заметить, что концепт медианного избирателя непосредственно связан с концептом среднего класса, что исключает политический конфликт многочисленного электората труда с малочисленными избирателями капитала. Признание этого как социально-экономической реальности полностью меняет прежнюю картину политической борьбы, где партии являлись «выразителями интересов различных социальных групп». Теперь партии во многом представляют собой «избирательные машины» [3, с. 171–184]. Важно получить большинство в парламенте, а *потом уже* проводить тот или иной политический курс, кейнсианскую или неолиберальную экономическую политику. Традиционный взгляд на электоральную политику предполагал, что избирателям необходимо представить какую-либо привлекательную программу в расчете на то, что они выберут тех, кто «будет отстаивать их интересы». Но если список выдвинутых требований не устраивает медианного избирателя, это означает, что партия проиграет выборы. Поэтому *разные программы стали все больше напоминать друг друга*, а заодно и сами партии стали укрупняться. При этом, как и раньше, чем мощнее «избирательная машина», а заодно чем больше партийные боссы на местах взаимодействуют с простыми избирателями, тем выше вероятность электорального успеха. Во второй половине XX в. такая характеристика избирательного процесса стала уже банальностью. К сожалению, ее отличие от прежней риторики, в которой партии по-прежнему являются «выразителями

¹ Стоит отметить и трансформацию в этот период самого понятия «политическое», суть которого, по К. Шмитту, предполагает разделение друга и врага. И Х. Арндт, и позднее Ю. Хабермас, как и другие влиятельные политические философы того времени, используют другие дискурсы «политического»: будь то республиканизм («общее дело») и/или перенос рынка как механизма кооперации между агентами в политическую сферу. Мышление в рамках «антагонизмов» рассматривается как признак тоталитаризма, а философов, использовавших такой прием, относят к «врагам открытого общества» (К. Поппер).

классовых интересов», подчеркивается сравнительно редко. В России часто имеет место смешение старого классового и нового «преимущественно однородного» дискурсов, что приводит к путанице. Чтобы этого избежать, иногда говорят о ядерном электорате той или иной большой партии, однако последний, как правило, представляет собой небольшое меньшинство.

Во-вторых, это вопрос о сочетании вертикальной и горизонтальной демократии, который остро стоит для всех федеративных государств. Горизонтальная, или территориальная, как определял федерализм Т. Джефферсон, демократия предполагает наличие равноправных субъектов федерации с различающимися интересами. Напротив, вертикальная демократия игнорирует территориальные различия. Принцип «один человек — один голос» действует одинаково для избирателей в Москве и в Сибири.

Естественно, что экономическое развитие разных частей страны происходит неравномерно. Однако теория общественного выбора предполагает, что государство несет равные обязательства перед гражданами, и в этом отношении все должны иметь равный доступ к общественным благам — образованию, здравоохранению, социальному обеспечению, судебной системе и т.д. Такое равенство, очевидно, предполагает, что на федеральный центр ложатся существенные бюджетные обязательства, в свою очередь требующие централизации существенной части налоговых поступлений. Но это может входить в противоречие с равенством субъектов федерации — кто-то платит больше, а получает меньше, на каких-то территориях функционируют федеральные корпорации и/или объекты федеральной инфраструктуры, что создает определенные преимущества, и т.д. Выход, который предлагает для разрешения таких противоречий теория общественного сектора, хорошо известен — это *субсидиарность*: принцип максимальной самостоятельности мест в распоряжении бюджетными средствами. В пределе большая часть налоговых поступлений должна тратиться там же, где они уплачиваются.

Однако субсидиарность опять-таки предполагает «преимущественную однородность» субъектов федерации. В противном случае могут возникать серьезные конфликты вплоть до развития сепаратистских настроений. И легко заметить, что такие настроения теперь возникают даже в сравнительно благополучных и относительно однородных европейских странах. Пример брексита показывает, что даже при высоких уровнях душевого дохода центробежные тенденции могут оказаться сильнее, чем центростремительные, и горизонтальная демократия может победить вертикальную.

Наконец, в-третьих, из концептов медианного избирателя и субсидиарности следует, что теория общественного выбора предполагает, что парламентарии, как и президент, могут действовать в своих собственных интересах, не совпадающих ни с интересами отдельных избирателей, ни с интересами территорий. Соответствующими концептами, которые используются для анализа поведения политиков, являются лоббизм,

группы погони за рентой, пакетное голосование, логрولлинг. Важной частью теории общественного выбора, разработанной М. Олсоном, является анализ роли малых групп [4] и роли явных и неявных соглашений в развитии социального склероза [5].

Россия — страна со средним доходом. Как и многие такие страны, она характеризуется высокой поляризованностью как социальных групп, так и городов, и регионов. Положения теории общественного выбора для анализа российского общества и государства могут применяться только с большими оговорками. Однако именно эта теория представляется наиболее важной при выборе институционального дизайна социального государства, которое, согласно ст. 7 Конституции России, является целью отечественного государственного строительства. События последних лет, и особенно 2020 г., заставляют во многом переосмыслить положения теории общественного выбора. Естественно, речь не идет о всей теории, более того, другого относительно адекватного институционального описания электоральной демократии сейчас просто нет. Речь пойдет только об указанных выше трех важнейших концептах. Простой, без существенных оговорок перенос этих понятий в российскую новую политическую экономию, как и последующая практика импорта институтов, может привести к большим негативным последствиям.

Медианный избиратель и «непримиримые» меньшинства

Концепция медианного избирателя соответствует реальности, если в отношении многих характеристик — от приоритетной шкалы налогообложения до обязательного призыва на службу в вооруженные силы (или службы по контракту), от социального страхования до финансирования кинематографа — существует *устойчивое большинство с одинаковой (близкой к одинаковой) шкалой предпочтений*. В качестве такого большинства в общем-то и выступал средний класс. Однако даже в США в конце XX в. ситуация существенно меняется, и по многим вопросам образуется всего лишь ситуативная коалиция меньшинств.

При этом в условиях двухпартийной системы *внешне* все остается по-прежнему. В парламенте, где представлены *две* партии, не может быть коалиции меньшинств, решение принимается большинством. Поэтому изменения социальной структуры никак не отражаются на форме политического представительства в федеральном парламенте. И это может приводить к неожиданным и очень острым политическим кризисам, один из которых и наблюдался в США в 2020 г.

Переход от большинства к коалиции меньшинств приводит к тому, что меньшинства с устойчивыми жесткими предпочтениями начинают доминировать. Н. Талеб описывает закономерности этого процесса следующим образом: «Те, кто ест трансгенные продукты, будут есть и продукты без ГМО, но не наоборот. Хватит скромной доли — не более 5% — равномерно распределенных любителей пищи без ГМО, чтобы *все*

население стало есть пищу без ГМО. Почему? Представьте себе, что вы организуете корпоратив... Будете ли вы рассылать гостям опросник — едят ли они трансгенные продукты или нет, нужно ли им особое меню? Не будете. Вы просто выберете продукты без ГМО, если разница в ценах не столь уж велика. А разница в ценах на деле ничтожная, потому что стоимость (скоропортящихся) продуктов питания в США по большей части (на 80–90%) определяется расходами на распространение и хранение, а не затратами фермера» [6, с. 116].

Понятно, что пример Талеба — *двухмерный* (выбор между продуктами с ГМО и без ГМО). Такая же двухмерная ситуация лежит в основе хорошо известной экономистам модели расовой сегрегации лауреата Нобелевской премии по экономике Т. Шеллинга. Само явление возникает не в результате какой-то целенаправленной политики, а в связи с тем, что люди предпочитают селиться рядом с теми, кто обладает общими с ними характеристиками (в данном случае это цвет кожи). Поэтому даже если при первоначальном расселении специально смешать признаки, через какое-то время путем обмена и/или продажи (приобретения жилья) опять образуются «белые» и «черные» районы.

Размывание среднего класса приводит к тому, что меньшинства начинают навязывать свое мнение по всем вопросам — будь то однополые браки, свобода миграции или налогообложение (если большинство будет за прогрессию, а меньшинство — жестко против, то такая норма *не будет* принята). Модель медианного избирателя перестает работать вследствие нарушения ее важнейшей посылки — у общества возникает ситуация *множества* предпочтений. В результате в парламент могут выбрать не тех, кто нравится большинству, а того, *против кого меньше всего возражений*. Но это совершенно другая политическая ситуация: на выборах побеждает аутсайдер избирательной гонки (напомним, именно в качестве такого аутайдера демократической партии рассматривался престарелый Дж. Байден).

Как уже говорилось, многие страны со средним доходом общества гораздо более поляризованы, а средний класс с его специфическим политическим самосознанием является влиятельным меньшинством; сама же медиана располагается существенно ниже средней арифметической (по крайней мере, если говорить о распределении доходов и имущества). В этом случае ориентация на медианного избирателя может привести к провалу на выборах (в качестве примера можно привести выборы в российскую Государственную Думу 1990-х гг.: в парламенте оказались партии-антагонисты с небольшим преимуществом условных левых).

Но если модель медианного избирателя становится некорректной, что происходит с партийной системой? В 2020 г. в США и других странах — от Белоруссии до Венесуэлы и Боливии — широко использовалась леволиберальная политическая риторика, с апелляцией к интересам соответствующих социальных групп — от промышленных рабочих и фермеров до ЛГБТ. Может быть, происходит возвращение к партиям — авангардам социальных групп, как это было еще сто лет назад?

На самом деле ничего подобного не наблюдается, а за названиями партий по-прежнему стоят коалиции меньшинств. Наметился другой процесс, хорошо известный политической теории, однако новая политическая экономия, частью которой является теория общественного выбора, до сих пор уделяла ему мало внимания. Здесь по-прежнему популярна идея Шумпетера о демократии как рынке, где политики конкурируют за голоса избирателей [7]. Чем больше голосов соберет партия, тем выше цена ее представителей, делегируемых в парламент, тем они «качественнее».

Однако такая метафора вводит в заблуждение. В реальности за голоса избирателей борется 5–10 партий, это олигополия, а никак не «чистая конкуренция». Ситуация, когда выбор делается из двух партий – дуополия, и в случае последней возникает вопрос, насколько дуополия лучше (эффективнее), чем монополия. Экономист, рассматривая абстрактный рынок, скажет, что дело в специфике функций спроса и предложения.

Так, если монополия представлена *L*-образной кривой издержек, то при одной и той же функции спроса, вероятно, цена в условиях монополии будет ниже, а предложение выше, чем в условиях дуополии. Но насколько такие утверждения применимы к политическому рынку? Сама гипотеза о том, что монополия какой-то партии на власть может быть эффективной, выглядит ересью. Тем не менее, если вообразить себе преимущественно однородное общество, где доля среднего класса приближается к 80%, такая коммунистическая (и/или анархо-капиталистская) утопия будет голосовать по важнейшим вопросам либо консенсусом, либо «квалифицированным большинством». В этом случае экономическая точка зрения будет вполне корректной – однопартийная система приводит к минимизации издержек политических процессов.

Однако такого общества (даже в СССР) никогда не было. И российская история монополии одной партии на власть показывает, что внутри этой партии всегда существовали различные фракции, антипартийные группы, острая политическая борьба. *Партийного консенсуса никогда не было*, несмотря на формально единогласное голосование на пленумах и съездах. И когда лидер правящей партии во второй половине 1980-х стал проводить курс на ликвидацию власти КПСС, он не встретил серьезного сопротивления².

² Политический анализ действий М.С. Горбачёва и его конфликта с Б.Н. Ельциным выходит за рамки темы данной работы. Но и тот, и другой в своей борьбе были едины в стремлении ограничить и впоследствии ликвидировать власть секретариата ЦК, что автоматически означало уничтожение КПСС как *правящей* партии. Сопротивление пытались оказать только отдельные ортодоксы (наиболее известная история того времени – открытое письмо Н. Андреевой, доцента Технологического института в Ленинграде). История их маргинализации самим генеральным секретарем, провозгласившим перестройку, была весьма показательна для других членов КПСС, а выборы и созыв Съезда народных депутатов СССР в 1989 г., по сути, означали начало транзита политической власти. Но то же самое мог (и может) сделать *любой лидер правящей партии в однопартийной системе в любой стране*: последняя не допускает наличие влиятельной оппозиции. Поэтому противостояние лидеру автоматически означает раскол с последующей ликвидацией однопартийности.

В реальности политическая монополия всегда неэффективна, и издержки процесса в этом случае намного превышают выгоды. Но насколько более эффективной является дуополия?

Для получения хороших результатов дуополии достаточно простого большинства. Учитывая, что в реальности выбор является не одномерным, как в вышеприведенных примерах, а *многомерным*, такое большинство может периодически менять свои предпочтения. Это приводит к чередованию побед двух партий на очередных выборах. Теория общественного выбора если не идеально, то очень хорошо подходит для построения модели такого процесса.

Однако если устойчивого простого большинства в рассматриваемом обществе нет, то дуополия становится такой же хрупкой и неэффективной, как и монополия. Внутри партий нарастают противоречия, может возникнуть вышеуказанный негативный отбор: лучшие выбирают худшего как наименьшее из зол. По-видимому, если сокращение удельного веса среднего класса в богатых странах не удастся остановить, то последняя и наиболее известная партийная дуополия, остающаяся в США, прекратит свое существование. При этом понятно, что переход к политическому плюрализму здесь будет сопровождаться периодом неопределенности и большими социальными и политическими издержками.

Политический плюрализм — система партийной олигополии, *наиболее распространенная в мире*. Она хорошо известна политологам [8, с. 263–305]. Очевидно, что ее функционирование сопровождается относительно высокими издержками вплоть до чехарды смены правительств. И тем не менее плюрализм обеспечивает сравнительно высокую устойчивость парламента, позволяя сосуществовать коалициям меньшинств в поляризованных обществах *без наличия медианного избирателя, с действующим множеством предпочтений*. Понятно, что партии в плюралистичной системе являются «лидерскими», а не «авангардными», это *проекты по захвату и удержанию власти*. Уход харизматичного лидера может привести к слому всей политической машины, ранее обеспечивавшей успех. Это встроенные риски данной системы. В то же время, как правило, части такой электоральной машины — координаторы, региональные отделения — не исчезают с политического рынка, но встраиваются в новые движения и партии. Это снижает степень неопределенности.

Для экономиста, впрочем, в большей степени устойчивости олигополистического равновесия по сравнению с дуополией в условиях неопределенности (сравнительно быстрой смены вкусов потребителей) нет ничего удивительного. Удивительными могут выглядеть только настойчивые попытки небогатых стран выстроить свою политическую систему по примеру США. Дуополию легко можно создать, увеличивая входной барьер, например, от 5% необходимых голосов избирателей перейти к 15%, если не сработает, можно поднять еще выше. Но стоит ли? Результатом станет только рост издержек, а заодно вырастет и хруп-

кость такой дуополии. Политический рынок в таком случае превращается в хорошо известный по работам Дж. Стиглера «легальный картель», где запрещена конкуренция [9].

Вертикаль против горизонтали. Важность защиты федерализма

Принято считать, что коллегии выборщиков в штатах, которые, по сути, утверждают победу того или иного претендента на пост президента в США в *том или ином штате* (победивший в данном штате получает *все* голоса выборщиков), являются архаикой. Возможно, это и так, но сам принцип выборов первого лица государства штатами — субъектами федерации, а не большинством населения, заслуживает внимания. Более того, поскольку он защищает территориальные меньшинства, он вполне соответствует современному пониманию плюрализма и либеральной демократии.

Как показывает П. Кругман в работах по новой экономической географии, развивая идеи А. Диксита и Дж. Стиглица [10], в результате различий в трудоемкости и капиталоемкости ВРП постепенно в межрегиональном обмене формируются центр-периферийные отношения. Такие отношения являются вполне естественными (более того, в полностью однородном экономическом пространстве торговля между регионами теряет свою привлекательность). Но в условиях господства вертикальной демократии это может привести к негативным социально-экономическим последствиям. Как показано в другой нашей работе, в России инвестиции обнаруживают тесную положительную корреляцию с бюджетной обеспеченностью (расходами бюджета на 1 чел.) [11]. В результате возникает кумулятивная причинно-следственная связь: центры притягивают население, растет рынок потребительских товаров и услуг, что приносит дополнительные доходы бюджетам; рост бюджетных доходов позволяет финансировать расширение предоставления благ и услуг общественного сектора. Одновременно увеличивается не только социально-экономическое неравенство, угрожающее сепаратистскими настроениями по горизонтали, но поляризуется и общество в целом. Это, как мы показали в предыдущем разделе, приводит к неустойчивости политической системы и по вертикали.

Архаичная система выборщиков в США тем не менее серьезно ограничивает влияние четырех штатов с большим населением (Калифорнии, Техаса, Флориды и Нью-Йорка) на результаты выборов президента. Ликвидация этой системы приведет к полному переструктурированию американских «политических машин», а заодно усилит разрыв между экономиками регионов американского Среднего Запада и штатами, расположенными вдоль Восточного и Западного побережий. С большой вероятностью, впрочем, это и произойдет в течение ближайших четырех лет: если верить заявлениям американских лидеров, в США готовятся законопроекты о переходе к прямым выборам президента (через простое большинство) заодно с предоставлением гражданства и, соответ-

ственно, права голоса нелегальным мигрантам. Более того, возможно, вскоре в США удастся увидеть и работу одно- и/или полуторапартийной политической системы со всеми ее преимуществами и недостатками. Так, по общему признанию, в большой доле медиа и социальных сетей уже установилась цензура, ограничивающая свободу слова. Но в ситуации размывания среднего класса и централизации власти *так и должно быть*.

В России нет системы выборщиков, что приводит к *естественному перекосу* в пользу политической силы избирателей Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга. Конечно, в верхней палате российского парламента — Совете Федерации — все субъекты представлены на равных, но если судить по тому, что региональная дифференциация продолжает расти на протяжении почти всех последних 20 лет, этого недостаточно. Об этом же, собственно, говорит и теория общественного выбора: концентрация и централизация политической силы будет приводить и к централизации инвестиций, направляемых на развитие регионов.

Пример Европейского союза, представляющего собой сравнительно рыхлое федеративное образование, при всей своей молодости показывает, что в его рамках действует механизм, похожий на американский. Согласно принципу консенсуса, отдельные страны могут заблокировать принятие как бюджета ЕС, так и важнейших политических решений (включая, между прочим, и санкции против какой-либо страны — будь то Россия, Иран или Сирия). Это обстоятельство позволяет сохранять федеративные начала, которые могут быть существенно ослаблены при переходе к Европе регионов. Еще более важным является то, что такие принципы существенно ослабляют *власть коалиций меньшинств над другими меньшинствами*. Н. Талеб приводит множество примеров торжества меньшинств — от арахисового масла до «халяльной еды» (в Великобритании мусульман менее 5%, однако большая часть продаваемого мяса — халяль, в т.ч. 70% импортируемого из Новой Зеландии). Здесь для нас важно еще одно замечание: «свойство децентрализации, которое “интеллектуалы”... не понимают: если в политике есть, скажем, трехпроцентный порог, после которого начинается власть меньшинства, при этом *в среднем* упрямое меньшинство образует 3% населения и есть отклонения от среднего, в одних странах власть меньшинства установится, а в других нет. Если же мы соединим все страны в одну, власть меньшинства установится повсеместно. Вот почему США функционируют так хорошо. Я говорил это каждому, кто хотел слушать: мы — федерация, а не республика» [6, с. 127].

Теория общественного выбора не предлагает каких-либо нормативных моделей федерализма. Строго говоря, ее основатели исходили из того, что на территории рассматриваемого государства действуют одни и те же институты. Любопытно, что из этой посылки институциональной однородности исходят и такие разные экономисты, как Ф. Перру [12] и П. Кругман.

Но практика государственного строительства всех государств основывается на различиях между регионами. Ставятся экономические

эксперименты: появляются экономические зоны с особыми режимами правового регулирования, разрабатываются стратегии развития регионов, выделяют полюса роста и территории опережающего развития. В России, кроме этого, в 2000-е гг. появились еще и федеральные округа — своего рода продолжения администрации президента на соответствующих территориях. Тем самым неоднородность создается сверху. Причем преследуется та же цель, которая является частью проблематики теории общественного выбора — максимизация общественной полезности на единицу бюджетных затрат. Последнее предполагает, конечно же, и эгалитаризм в распределении такой общественной полезности. Субсидиарность, при всей важности данного принципа в бюджетной политике, не является решением данной проблемы.

Принцип федерализма в горизонтальной демократии означает равенство прав больших и малых регионов. Однако политики не будут считаться с этим принципом, если их электоральный успех зависит от простого большинства голосов, без институциональной привязки к субъектам федерации. Поэтому, критикуя подтасовки на выборах, возникшие при голосовании по почте в США во многом из-за отсутствия федеральной независимой структуры, отвечающей за проведение выборов на всей территории страны, следует с большим вниманием относиться к институтам, обеспечивающим согласование интересов отдельных субъектов в рамках большой федерации.

Лоббизм, группы интересов и коррупция

Коррупция в странах со средним доходом представляет собой большую, хотя и хорошо изученную тему с тысячами публикаций³. При этом в научной литературе доминируют два разных дискурса.

Первый, условно либеральный, связан с агентской моделью, в которой присутствует государство (принципал) и чиновник (агент). Чем больше государство вмешивается в экономику, тем больше хозяйственные решения отдельных участников рынка начинают зависеть от чиновника. Как указывал один из классиков либерализма Мизес: «Коррупция является настоящим спутником интервенционизма» [13, с. 689]. Отрицательная оценка коррупции всеми экономистами является банальностью — она искажает стимулы участников рынка и тормозит экономический рост [14]. Однако в либеральном дискурсе проблема не в самой коррупции, а именно в государственном вмешательстве в экономику, и бороться нужно не с коррупцией, а с интервенционизмом. Если ввести в эту агентскую модель еще один фактор, то ситуация вообще меняется: так, в случае высокой экономической свободы, коррупция будет способствовать экономическому росту, а в случае низкой экономической свободы — будет мешать [15]. Таким образом, в странах

³ Поиск только в отечественной электронной библиотеке e-library по ключевому слову «коррупция» выдает порядка 2 000 публикаций, по ссылкам, использующим это слово — 10 000.

с высокой степенью экономической свободы коррупция не представляет собой проблему, в то время как в странах с низкой степенью экономической свободы — это важнейшая проблема⁴.

Понятно, что в рамках этого дискурса социалистические страны с низкой степенью экономической свободы являются абсолютно коррумпированными: рынки в них по большей части являлись нелегальными. Однако и в современной России дело обстоит немногим лучше: например, по оценкам исследователей, прозвучавшим еще в 2009 г., 90% российских чиновников — коррупционеры [17, с. 3]. Это как-то настораживает: государство, представленное такими чиновниками, должно быть явно нелегитимным в глазах его граждан. И либо здесь необходима революция, радикально меняющая общественное устройство, либо, по крайней мере, такая федерация должна была бы развалиться на составные части. Однако ничего этого за 12 лет, прошедших с момента публикации приведенных оценок, не произошло. Хотя коррупция, если верить разным рейтингам и оценкам разных фондов, в России если и не увеличилась, то и снизилась весьма незначительно.

Эту ситуацию поясняет второй дискурс, ортогональный к первому: коррупция в этом случае интерпретируется не как оппортунизм агента по отношению к принципалу, но как *статусная рента*. Такая рента является результатом «сословной организации общества» [18], «экономики раздатка» [19], «рентоориентированного поведения» [20]. Работники в таком случае получают не продукт предельной производительности своего труда и даже не отдачу на вложенный капитал, а «пайку» согласно своему статусу. В условиях административного рынка эта «пайка» приобретает денежное выражение, но в целом она практически не связана ни с объемом трудовых усилий, ни с их реальной отдачей (производительностью).

Сразу оговоримся: концепт рентоориентированного поведения (*rent seeking*) представляется принципиально важным в нашем анализе. Дело в том, что «поместная федерация», как и «экономика раздатка» (а заодно и множество других вариантов вроде «экономики блата») являются частными случаями общего подхода к анализу институтов с позиций неразделенной «власти — собственности». Россия в свете этого подхода выглядит своеобразным «институциональным мутантом», использующим часть институтов и технологий модерна: образование, науку, здравоохранение, транспорт, даже аграрные и промышленные технологии. Однако все это является надстройкой над другими, *базовыми институтами* — «кре-

⁴ Здесь напрашивается аналогия с исследованием рынка сексуальных услуг, принятым в свое время при поддержке фонда «ИНДЕМ» [16]. В этом теоретическом исследовании представлены математические модели поведения производителей и потребителей сексуальных услуг, а также «модель милиционера». Последний, «крышуя нелегальный рынок», получает взятки от производителей. Легализация проституции (устранение государственного интервенционизма) существенно сократит коррупцию и снизит криминогенность производства и потребления указанных услуг. Любопытно, что авторы применяют свои выводы к России, но не к США, где «рынок сексуальных услуг» является легальным только в одном штате (Неваде), а в остальных преследуется «полицией нравов» (но при высокой степени экономической свободы, очевидно, это не мешает экономическому росту).

постничеством», «олигархией силовиков», «телефонным судопроизводством», — относящимися если не к средневековому феодализму, то к «азиатскому способу производства»⁵. Пафос этих многочисленных работ, если абстрагироваться от их хлесткой и своеобразной риторики, сводится к необходимости осуществления буржуазно-демократической революции, которая наконец сделает Россию нормальной страной. Сразу оговоримся, что большинство отечественных авторов избегает нормативных выводов и уж тем более политических призывов. Однако без полного изменения основных российских институтов искоренить статусную ренту невозможно, поэтому отечественная коррупция будет процветать и дальше. Вопрос о длительности такого процветания не ставится — СССР функционировал вообще 70 лет, пока население окончательно не осознало ужас своей жизни в насквозь коррумпированной стране.

Концепт рентоориентированного поведения принципиально отличается от сословности тем, что такое поведение существует как в западных странах (с властью, отделенной от собственности, с гражданским обществом и всеми прочими институциональными достоинствами), так и в России. Тут явно что-то не так: либо и на западе действует все та же сословная структура, либо в России уже давно ее нет.

Можно предположить, например, что чувство профессиональной принадлежности к точным наукам заставляет ученого считать свой статус выше, чем у гуманитариев или даже чем у обычных граждан. Следует ли отсюда с необходимостью вывод о том, что такой индивид получает статусную ренту и, таким образом, по определению (учитывая, например, наличие ученой степени и звания) коррумпирован? Вроде бы нет. Конечно, можно апеллировать к тому, что чиновники (и особенно представители силовых структур), в отличие от математиков, имеют право на административное насилие, но ведь и преподаватели вузов имеют право ставить не только положительные, но и неудовлетворительные оценки. Как пишет С.Ю. Барсукова, «поведение политика, чиновника, бизнесмена не имеет сущностных отличий: все они пытаются использовать имеющиеся ресурсные ограничения с наибольшей выгодой для себя... Одни оперируют капиталом политическим, другие — административным, третьи — экономическим. При этом цели участников коррупционных сделок не ограничиваются материальными траншами, включая в круг притязаний переизбрание на выборах, сохранение должности в административной иерархии, новые деловые возможности» [20, с. 39]. Но почему сделки, которые заключают акторы, осуществляющие рентоориентированное поведение, *коррупционные*?

Инженер, запатентовавший свое изобретение и рассчитывающий получать доходы от продажи лицензий, также осуществляет ренто-

⁵ Поэтому исследователи специфики российской коррупции очень часто отсылают читателей к татаро-монгольскому игу, безобразиям Ивана Грозного, ГУЛАГу. Все это, получается, имеет прямое отношение к использованию административного ресурса в России (см. также ст. 286 УК РФ «Превышение должностных полномочий», хорошо знакомую многим государственным служащим).

ориентированное поведение и использует ресурсные ограничения. Но ведь это же — получение статусной ренты и, стало быть, коррупция. Или *это другое*? Бывшие министры внешнеэкономических связей, экономики, финансов оперируют политическим капиталом и становятся председателями советов директоров крупнейших банков. Это — коррупция или обычная западная практика «вращающихся дверей»? Как вариант, кандидат философских наук, не имеющий ученых званий, сколько-нибудь длительного педагогического стажа, переходит на работу из администрации президента в престижный университет и там сразу же становится ординарным профессором — это коррупция или это другое?

Теория общественного выбора рассматривает рентоориентированное поведение как часть поведения экономического человека, не прибегая к ст. 290 УК РФ (взяточничество). То обстоятельство, что люди, обладающие политическим капиталом, хотят сохранить свои места в парламенте и заботятся о пополнении своих избирательных фондов, является одной из посылок, на которых строится эта теория. В 1990-е гг., кажется, Г.Х. Попов, еще будучи мэром Москвы, выступил с эпатазирующим предложением разрешить законом доплату чиновникам от заинтересованных лиц⁶ за помощь в решении вопросов, позволяющих увеличить «общее благо». Если бы это или подобное предложение было принято, то очень большая часть российской коррупции исчезла бы. Повторимся — чем это предложение отличается от практики «вращающихся дверей»? От американского лоббизма, осуществляющего связь между «группами интересов» и «группами влияния»? Ведь результат лоббизма — как раз увеличение тех самых избирательных фондов, а заодно — принятие законов, которые теория рассматривает как «бессрочно служащие (неамортизируемые) активы», приносящие обществу *ренту*: «Система законов, формализованы ли они на практике или нет, представляет из себя общественный капитал, отдача от которого повышается с течением времени... Характеристика закона как капитального блага очень важна и при его составлении на конституционной стадии, и при поддержании уже существующего закона. В той степени, в какой достижение соглашения о законе или об изменениях в нем сопряжено со значительными транзакционными издержками, выгоды от соглашения могут быть недостаточными для принятия формализованных правил, если ожидается, что они будут действовать только в течение короткого времени. Многие правила, которые могли считаться взаимовыгодными в долгосрочной перспективе, могут остаться не принятыми, если необходимо будет проводить переговоры и заключать соглашения снова и снова, в начале каждого периода... Отношение между доходом на общественный капитал, каким является конституционно-правовая система, и временем таково, что непрерывный вечный поток дохода, если вдруг он прервался, может быть восстановлен только за период, превышающий горизонт планирования отдельного

⁶ Поскольку это было в доинтернетовскую эпоху, найти точный источник сейчас не представляется возможным.

индивида. Поэтому эрозия общественного капитала — это мина замедленного действия, а не простое его “проедание”. На практике общественный капитал может быть потерян навсегда, если он был однажды размыт. Восстановить его может оказаться просто невозможно, по крайней мере на основании рациональных решений индивидов» [21, с. 365–370].

Как ни странно, но в отношении коррупции действует полностью обратная логика по сравнению с обычными рынками товаров и услуг: теория общественного выбора предполагает *необходимость интервенционизма* в отношении лоббизма, практики формирования избирательных фондов и регламентирования взаимосвязей политиков и партий с бизнесом. И пока западное законодательство, и в первую очередь законодательство США, в этой сфере не будет перенесено на отечественную почву, представления о статусной ренте и особенностях российских сословий будут продолжать доминировать. Любопытно, что даже первые робкие шаги по заимствованию американского законодательства об иностранных агентах и нежелательных организациях вызвали бурную реакцию российского общества. Можно только предполагать, каким валом праведного возмущения будут встречены законопроекты о легализации отечественных лоббистов. Но если всерьез говорить об импорте западных институтов и их трансплантации, то именно такие институты, рекомендованные теорией общественного выбора, и нужно импортировать.

Список литературы

1. Коммонс Дж. Правовые основания капитализма. М.: ИД ВШЭ, 2011. 416 с.
2. Бьюкенен Дж., Таллок У. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии // Бьюкенен Дж. Сочинения. М.: Таурус Альфа, 1997. С. 31–206.
3. Мертон Р. Явные и латентные функции // Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: АСТ: Хранитель, 2006. С. 105–187.
4. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: ФЭИ, 1995. 174 с.
5. Олсон М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция и социальный склероз. М.: Новое издательство, 2013. 324 с.
6. Талейб Н. Рискую собственной шкурой. Скрытая асимметрия повседневной жизни. М.: Колибри: Азбука-Аттикус, 2020. 384 с.
7. Шумпетер Й.А. Капитализм, социализм и демократия. М.: Экономика, 1995. 540 с.
8. Хелд Д. Модели демократии. М.: ИД Дело РАНХиГС, 2014. 544 с.
9. Стиглер Дж. Гражданин и государство. Эссе о регулировании. М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. 336 с.
10. Krugman P.R. Center and Periphery // Geography and Trade. Cambridge: The MIT Press, 1991. P. 483–499.
11. Ореховский П.А. Структура социального пространства и ее влияние на инвестиции и депопуляцию в российских регионах // Вестник Института экономики РАН. 2018. № 2. С. 48–67.

12. Перру Ф. Экономическое пространство: теория и приложения // Пространственная экономика. 2007. № 2. С. 77–93.
13. Мизес Л. фон. Человеческая деятельность. М.: Экономика, 2000. 875 с.
14. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003. 343 с.
15. Стэнсел Д., Свалехен М. ас. Экономическая свобода, коррупция и рост // Inliberty. URL: <https://old.inliberty.ru/library/221-ekonomicheskaya-svoboda-korrupciya-inbsprost> (дата обращения: 03.02.2021).
16. Левин М.И., Покатович Е.В. Экономика нелегального секса: красный свет на синем фоне. М.: Фонд ИНДЕМ, 2006. 48 с.
17. Тихомиров Ю. Лечить надо все общество. О системном противодействии коррупции // Российская Федерация сегодня. 2008. № 22 (ноябрь). С. 3.
18. Кордонский С.Г. Сословная структура постсоветской России. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2008. 216 с.
19. Бессонова О.Э. Рынок и раздаток в российской матрице: от конфронтации к интеграции. М.: Политическая энциклопедия, 2015. 150 с.
20. Барсукова С.Ю. Коррупция: научные дебаты и российская реальность // Общественные науки и современность, 2008. № 5. С. 36–47.
21. Бьюкенен Дж. Границы свободы (между анархией и Левиафаном) // Бьюкенен Дж. Сочинения. М.: Таурис Альфа, 1997. С. 207–444.

References

1. Kommons Dzh. Pravovye osnovaniia kapitalizma [Legal Foundations of Capitalism]. Moscow, ID VShE, 2011, 416 p. (In Russ.).
2. B'iukenen Dzh., Tallok U. Raschet soglasiia. Logicheskie osnovaniia konstitutsionnoi demokratii [The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy], B'iukenen Dzh. Sochineniia [Buchanan, George. Essays], Moscow, Taurus Al'fa, 1997, pp. 31–206. (In Russ.).
3. Merton R. Iavnye i latentnye funktsii [Explicit and Latent Functions], Sotsial'naia teoriia i sotsial'naia struktura [Social Theory and Social Structure], Moscow, AST, Khranitel', 2006, pp. 105–187. (In Russ.).
4. Olson M. Logika kollektivnykh deistvii. Obshchestvennye blaga i teoriia grupp [The Logic of Collective Actionpublic Goods and the Theory of Groups]. Moscow, FEI, 1995, 174 p. (In Russ.).
5. Olson M. Vozvyshenie i upadok narodov. Ekonomicheskii rost, stagfliatsiia i sotsial'nyi skleroz [The Rise and Decline of Nations Economic Growth]. Moscow, Novoe izdatel'stvo, 2013, 324 p. (In Russ.).
6. Taleb N. Riskuia sobstvennoi shkuroi. Skrytaia asimmetriia povsednevnoi zhizni [Skin in the Game Hidden Asymmetries in Daily Life]. Moscow, KoLibri, Azbuka-Attikus, 2020, 384 p. (In Russ.).
7. Shumpeter I.A. Kapitalizm, Sotsializm i Demokratiia [Capitalism, Socialism and Democracy]. Moscow, Ekonomika, 1995, 540 p. (In Russ.).
8. Kheld D. Modeli demokratii [Models of Democracy]. Moscow, ID Delo RANKhiGS, 2014, 544 p. (In Russ.).
9. Stigler Dzh. Grazhdanin i gosudarstvo. Esse o regulirovanii [The Citizen and the Government. Essay on Regulation]. Moscow, Izdatel'stvo Instituta Gaidara, 2017. 336 p. (In Russ.).
10. Krugman P.R. Center and Periphery, *Geography and Trade*, Cambridge: The MIT Press, 1991, pp. 483–499.

11. Orekhovskii P.A. Struktura sotsial'nogo prostranstva i ee vliianie na investitsii i depopulatsiiu v rossiiskikh regionakh [The Structure of Social Space and Its Influence on Investments and Depopulation in Russian Regions], *Vestnik Instituta ekonomiki RAN* [The Bulletin of the Institute of Economics of the RAS], 2018, No. 2, pp. 48–67. (In Russ.).
12. Perru F. Ekonomicheskoe prostranstvo: teoriia i prilozheniia [Economic Space: Theory and Applications], *Prostranstvennaia ekonomika* [Spatial Economics], 2007, No. 2, pp. 77–93. (In Russ.).
13. Mizes L. fon. Chelovecheskaia deiatel'nost' [Human Activity]. Moscow, Ekonomika, 2000, 875 p. (In Russ.).
14. Rouz-Akkerman S. Korruptsiia i gosudarstvo. Prichiny, sledstviia, reform [Corruption and the State. Reasons, Consequences, Reforms]. Moscow, Logos, 2003, 343 p. (In Russ.).
15. Stensel D., Svalekhen M. as. Ekonomicheskaiia svoboda, korruptsiia i rost [Economic Freedom, Corruption and Growth], *Inliberty*. (In Russ.). Available at: <https://old.inliberty.ru/library/221-ekonomicheskaya-svoboda-korruptsiya-inbsprost> (accessed 03 December 2021).
16. Levin M.I., Pokatovich E.V. Ekonomika nelegal'nogo seksa: krasnyi svet na sinem fone [The Economy of Illegal Sex: Red Light on a Blue Background]. Moscow, Fond INDEM, 2006, 48 p. (In Russ.).
17. Tikhomirov Iu. Lechit' nado vse obshchestvo. O sistemnom protivodeistvii korruptsii [The Whole Society Must be Treated. On Systemic Anti-Corruption Measures], *Rossiiskaia Federatsiia segodnia* [Russian Federation Today], 2008, No. 22 (noiabr'), p. 3 (In Russ.).
18. Kordonskii S.G. Soslovnaia struktura postsovetskoi Rossii [The Estate Structure of Post-Soviet Russia]. Moscow, Institut Fonda «Obshchestvennoe mnenie», 2008, 216 p. (In Russ.).
19. Bessonova O.E. Rynok i razdatok v rossiiskoi matritse: ot konfrontatsii k integratsii [Market and Distribution in the Russian Matrix: from Confrontation to Integration]. Moscow, Politicheskaiia entsiklopediia, 2015, 150 p. (In Russ.).
20. Barsukova S.Iu. Korruptsiia: nauchnye debaty i rossiiskaia real'nost' [Corruption: Debates of Scholars and Russian Reality], *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social Sciences and Contemporary World], 2008, No. 5, pp. 36–47. (In Russ.).
21. B'iukenen Dzh. Granitsy svobody (Mezhdu anarkhie i Levianom) [The Boundaries of Freedom (Between Anarchy and Leviathan)], *B'iukenen Dzh. Sochineniia* [Buchanan G. Essays]. Moscow, Taurus Al'fa, 1997, pp. 207–444. (In Russ.).

ELECTORAL DEMOCRACY – 2020 IN THE LIGHT OF PUBLIC CHOICE THEORY: LESSONS IN INSTITUTIONAL DESIGN FOR RUSSIA

2020 was marked by major landmark events. First of all, there is the political crisis in the United States related to the presidential elections. Secondly, there is the UK's secession from the EU. Finally, there is the unexpected return to power of left-wing forces in some Latin American countries. This forces us to return to the foundations and conclusions of the theory of public choice – a tool that allowed us to analyze and predict the political and economic behavior of modern electoral democracies.

The paper states that the erosion of the middle class leads to the dominance of minorities and their priorities. The position of the median voter is losing its former significance. As a result, the political duopoly becomes unstable, in contrast to the model of political pluralism (oligopoly). The desire of middle-income countries with a high degree of social differentiation

to adopt a bipartisan system in the hope that this will ensure political stability must be mistaken. In contrary to what was said, the construct of American federalism, which many scholars consider archaic, effectively defends horizontal democracy and discourages the imposition of values by aggressive minority coalitions. The use of one or another modification of the «electoral colleges» in the presidential and parliamentary elections would strengthen the federal principles of horizontal democracy in Russia. The article presents an analysis of two main approaches to the analysis of corruption – as «opportunistic behavior of an agent in the principal-agent model», and as «status rent». Criticism of the latter approach reveals the view of Russia as an «institutional mutant». Authors who interpret corruption as «status rent» tend to ignore the rent-seeking behavior of actors in rich countries. The article substantiates the idea of transferring to Russia the American legislation regulating the behavior of lobbyists, the contribution of funds to the electoral funds of parties and politicians. Such a transplant will dramatically reduce the volume of domestic corruption, while at the same time making the «electoral machines» much more transparent.

Keywords: new political economy, public choice theory, median voter, federalism, corruption, lobbyism.

JEL: B52, H77, P16

Дата поступления – 06.02.2021 г.

ОРЕХОВСКИЙ Петр Александрович

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

главный научный сотрудник;

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

e-mail: orekhovskypa@mail.ru

OREKHOVSKY Petr A.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher – Head of Sector of Philosophy
and Methodology of Economy Science;

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

Chief Researcher;

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

e-mail: orekhovskypa@mail.ru

Для цитирования:

Ореховский П.А. Электоральная демократия 2020 в свете теории обще-
ственного выбора: уроки институционального дизайна для России // *Федерализм*. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 62–79. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-62-79>

Л.Н. ЛЫКОВА

СИСТЕМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ЕСТЬ ЛИ СТИМУЛЫ К ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ?

В последнее десятилетие система межбюджетных отношений подвергалась изменениям, которые носили преимущественно частный характер. Результатом стала сложившаяся модель со значительным и несокращающимся числом дотационных регионов, высоким уровнем концентрации доходов и существенно различающимися по степени диверсификации доходной базы субфедеральными бюджетами. При этом если в половине регионов имеет место недостаточный уровень экономического развития для финансирования необходимых расходов (относительно ВРП), то для другой половины этот уровень в рамках потенциала ВРП является вполне достаточным. Однако действующая налоговая система и порядок распределения налоговых доходов не позволяют этого сделать, что требует замещения налоговых доходов федеральными трансфертами. Данная модель не формирует в регионах интереса к поддержке экономического роста и хозяйственной активности и лишает их стимулов к развитию. Выходом из создавшейся ситуации может стать учет сформировавшихся макротрендов (изменения места углеводородной экономики, места в цепочках добавленной стоимости и др.) при формировании явно асимметричной модели межбюджетных отношений, которая может позволить задействовать интерес к экономическому развитию на уровне субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, налоговые полномочия, налоговые доходы, дотации, налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, трансферты, расходы бюджета, региональные бюджеты, субъект Российской Федерации.

JEL: H20, H50, H60, H77

Существующая в настоящее время система межбюджетных отношений, понимаемая в широком значении слова, в значительной степени сложилась уже более десяти лет назад. За последнее десятилетие *не просматривалось существенных корректировок ее модели*. Это в равной степени относится к распределению налоговых доходов между различными бюджетами бюджетной системы, к действующей модели межбюд-

жетных трансфертов, процедурам финансирования государственных программ, порядку финансирования федеральных расходов в субъектах Федерации и другим составляющим. Отдельные изменения, корректировки и уточнения имели место в отношении всех без исключения блоков межбюджетных отношений в последние годы, но в целом они носили частный характер.

Проблемы и модификации отечественной модели межбюджетных отношений

Так, в части порядка и процедур распределения налоговых доходов можно отметить:

- снижение на 1 процентный пункт ставки налога на прибыль организаций, подлежащей зачислению в доход бюджетов субъектов Федерации, и соответствующее увеличение федеральной составляющей этого налога в 2017 г. (это было сделано для увеличения объема трансфертов бюджетам субъектов и, по сути, представляло собой некоторое перераспределение полученных регионами сумм налога на прибыль от одних к другим);
- в пользу межрегионального перераспределения поступлений налога на прибыль отчасти работает и механизм уплаты налога в консолидированной группе налогоплательщиков;
- вначале заявленное и впоследствии постепенно реализуемое увеличение норматива зачисления в доход бюджетов субъектов Федерации акцизов на нефтепродукты (планируемое доведение норматива зачисления до 100% в 2024 г.);
- перенаправление в пользу федерального бюджета все большей и большей части доходов от Соглашения о разделе продукции (СРП) «Сахалин-1» (характер соглашения позволял это сделать);
- введение в качестве относительно самостоятельного направления предоставления льгот по налогу на прибыль организаций для региональных инвестиционных проектов, специальных инвестиционных контрактов и иных форм локальных преференциальных режимов.

В части системы межбюджетных трансфертов *происходили почти ежегодные корректировки* порядка предоставления дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности¹, а в 2017 г. было введено требование для получателей дотаций на выравнивание о заключении с Минфином Российской Федерации соглашения, определяющего задачи по реализации мер, направленных на расширение налоговой базы, занятости и др. параметров, и это требование в целом соблюдалось.

¹ Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 18 сентября 2006 г., 3 ноября 2007 г., 12 августа 2008 г., 2 ноября 2009 г., 27 ноября 2010 г., 20 декабря 2011 г., 9 декабря 2013 г., 1 декабря 2014 г., 22 апреля, 30 ноября 2015 г., 27 декабря 2016 г., 31 декабря 2017 г., 31 декабря 2018 г., 27 декабря 2019 г., 24 декабря 2020 г.).

Определенные изменения в общую ситуацию вносит разработка и введение в действие национальных проектов, которые косвенным образом сказываются на системе межбюджетных трансфертов. В качестве относительно самостоятельного направления модификаций межбюджетных отношений можно назвать и реализацию некоторых федеральных государственных программ, для поддержки которых (или в общем русле которых) разрабатываются и реализуются государственные программы субъектов Федерации (некоторых субъектов).

В части регулирования параметров государственного и муниципального долга также имели место определенные корректировки. В первую очередь они касались показателей долговой устойчивости региональных бюджетов. Так, была снижена установленная Бюджетным кодексом доля расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в общем объеме расходов с 15% до 10%; установлен показатель, ограничивающий годовую сумму платежей по обслуживанию и погашению имеющегося долга двадцатью процентами суммы налоговых и неналоговых доходов и дотаций (ст. 107 БК РФ); была введена группировка субъектов Федерации по степени их долговой устойчивости (ст. 107.1 БК РФ); были внесены и некоторые другие корректировки и уточнения, направленные на повышение ответственности и ограничение темпов роста задолженности. В данном случае не рассматриваем ситуацию 2020–2021 гг., когда действие некоторых мер было приостановлено или скорректировано на некоторое время в сторону смягчения в условиях экономического кризиса.

Приведенные примеры не исчерпывают всех модификаций модели межбюджетных отношений, имевших место в последнее десятилетие, а их распределение по группам носит в значительной мере условный характер, поскольку каждое из них косвенно влияло и на другие параметры системы. Однако практически все эти корректировки носили относительно частный характер и не меняли систему межбюджетных отношений принципиально.

Итогом стало *сохранение большинства проблем региональных бюджетов*, оформившихся еще до кризиса 2009 г., а именно:

- избыточный характер централизации полномочий (как доходных, так и расходных), ползучее перераспределение доходного потенциала в пользу федерального центра;
- формирование номинально единой модели межбюджетных отношений и активная деятельность по преодолению формируемых этой моделью диспропорций;
- смена тенденции к повышению прозрачности системы межбюджетных трансфертов на противоположную;
- сохранение значительного (периодически увеличивающегося) числа дотационных регионов;
- формирование заинтересованности в большинстве регионов к сохранению своего статуса дотационных;
- сохранение и консервация ситуации экономической стагнации в большинстве регионов и некоторые другие [1; 2].

Сохраняет свою остроту вопрос о необходимости социально-экономического развития всех и каждого из субъектов Федерации, формирования в каждом субъекте социально-экономических условий для нормальной жизни населения. Сегодня в рамках действующей модели межбюджетных отношений ответ на этот вопрос подменяется ответом на вопрос о формальном соблюдении установленных параметров, критериев и показателей. А вопрос о развитии экономики регионов, формировании в них более или менее адекватной для поддержки уровня жизни населения хозяйственной активности в рамках данной системы становится далеко не первым.

Остановимся более подробно на том, в какой мере инструменты сложившихся межбюджетных отношений (понимаемые в широком значении данного термина²) нацелены на развитие субъектов Федерации; на повышение экономической активности и развитие в регионах собственной доходной базы, позволяющей формировать бюджеты необходимого для оказания государственных услуг объема. Самостоятельным аспектом данной проблемы является вопрос о формировании реальных стимулов для экономического развития территории в самих субъектах со стороны руководства этих регионов.

Чтобы подойти к ответу на сформулированные вопросы, рассмотрим некоторые показатели, характеризующие хозяйственную динамику и некоторые тенденции экономического развития в регионах с точки зрения региональных бюджетов. Далее остановимся на некоторых особенностях разграничения налоговых доходов и проблемах межбюджетных трансфертов с точки зрения их реального или потенциального влияния на экономическую динамику и формирования стимулов к развитию. И в завершении попытаемся сформулировать некоторые подходы или направления поиска выхода из создавшейся ситуации.

Количественные оценки

Подходить к оценке уровня экономического развития и масштабов хозяйственной активности на территории субъектов Российской Федерации можно с разных точек зрения в зависимости от целей и задач конкретного исследования [3; 4; 5]. Поскольку в рамках настоящей статьи *основное внимание будет уделено проблемам межбюджетных отношений в связи с экономической динамикой*, попробуем оценить степень экономической активности и состояние экономики регионов с точки зрения возможности формирования на базе этой региональной экономики бюджета, позволяющего финансировать необходимые расходы. В качестве того, что можно рассматривать как «необходимые расходы» будем использовать фактический объем расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Очевидна вся проблематичность подобного

² Подробная классификация существующих в экономической литературе подходов к понятию межбюджетные отношения, в частности, представлена в [6].

подхода: для подавляющего большинства регионов фактические расходы *в лучшем случае могут рассматриваться как минимально необходимые*, но никак не достаточные. Однако в качестве ориентира использование этих оценок представляется допустимым. Выявление действительно необходимых расходов для каждого из субъектов Федерации является самостоятельной и отнюдь не простой задачей, поэтому в рамках данной работы ограничимся предложенным выше подходом, а именно — фактическими расходами как первым приближением к необходимым.

Если по итогам 2008 г. отношение расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации к ВРП (сумма ВРП по всем субъектам) составляла 18,0%, то по итогам 2018 г. эта величина уже оказалась 14,6%. При этом снизились и трансферты из федерального бюджета (безвозмездные поступления всех видов) в бюджеты субъектов с 3,3% ВРП до 2,5% ВРП. Заметим, что это снижение имело место на фоне выраженного роста объема субфедерального долга и долгового финансирования этих расходов (с 1,3% ВРП в 2008 г. до 2,5% по итогам 2018 г.).

Таким образом, снижение доли ВРП, используемого для финансирования расходов региональных бюджетов, имело место не только за счет федеральных трансфертов, но и за счет тех налогов и неналоговых платежей, которые в соответствии с действующим законодательством подлежат зачислению в доходы консолидированных бюджетов. Эта динамика может иметь под собой две группы явлений и соответственно два типа интерпретации.

Первая связана с соотношением федеральной и субфедеральной составляющей отечественной бюджетной системы, в рамках которой такое снижение может трактоваться как рост доли федеральной составляющей. Вторая предполагает изменение параметров распределения ВРП между бюджетной системой, с одной стороны, и секторами финансовых и нефинансовых корпораций и сектором домохозяйств — с другой. Имеющиеся данные о структуре ВРП затрудняют более детальный анализ происходивших в этот период процессов.

Если интерпретировать данное снижение доли налоговых и неналоговых доходов в ВРП в рамках первого подхода, то речь может идти о различии влияния мировых цен на нефть и валютного курса на доходы федеральной и субфедеральной составляющих бюджетной системы. Если же интерпретировать эту динамику исходя из второго подхода, то сложившийся тренд может свидетельствовать в пользу роста доли иных секторов (не сектора государственного управления) в структуре ВРП. Однако без убедительных доказательств обе интерпретации пока остаются в качестве гипотез.

Указанное относительно незначительное снижение доли расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации имело место за счет выраженного изменения доли субъектов с критически высокими значениями отношения расходов к ВРП.

В зависимости от отношения фактических расходов к ВРП (см. рис. 1) могут быть выделены пять групп регионов. Наиболее про-

блемными являются первые две, где фактические расходы консолидированных бюджетов составляют 50% ВРП (первая) или находятся в интервале 30%–50% (вторая)³. Большинство регионов попадают в третью и четвертую группу, где расходы составляют либо 20%–30% ВРП, либо 10%–20%. У регионов пятой группы значение рассматриваемого показателя менее 10%, что может свидетельствовать фактически об отсутствии связи между процессом формирования регионального бюджета и хозяйственной активностью в регионе.

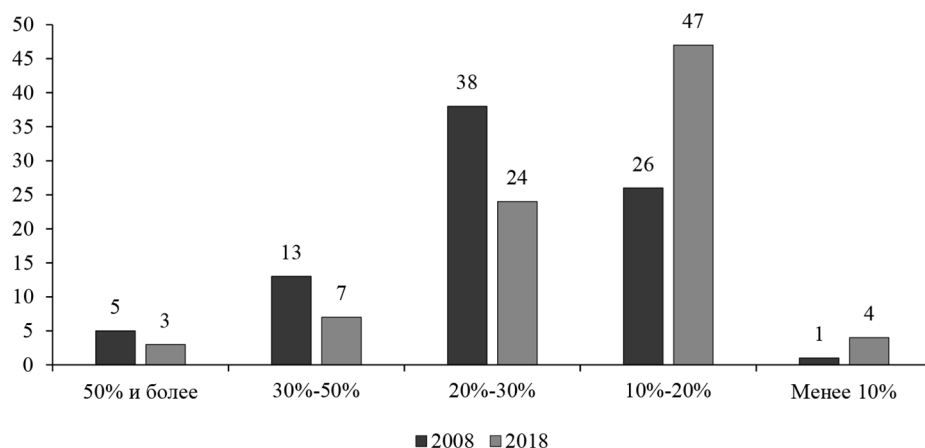


Рис. 1. Число субъектов Российской Федерации с отношением расходов консолидированных бюджетов субъектов к ВРП в 2008 и 2018 гг.

Источник: [7; 8], данные официального сайта ФСГС (URL: <https://rosstat.gov.ru/accounts>)

В 2008 г. для пяти субъектов Российской Федерации (первая группа) показатели отношения расходов консолидированных бюджетов субъектов к ВРП превышали 50% (главным образом, за счет федеральных трансфертов). В эту группу входили республики Ингушетия, Алтай, Тыва, Чеченская Республика и Чукотский автономный округ. Так, в Республике Тыва расходы консолидированного бюджета превысили 68% ВРП, а в Республике Ингушетия – 79%. При этом отношение

³ Показатель отношения объема расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации к ВРП может рассматриваться как оценка степени (в т.ч. достаточности или недостаточности) экономического развития или хозяйственной активности в регионе для формирования необходимого для финансирования определенного набора госуслуг бюджета. Понятно, что если рассматриваемое отношение превышает 50%, то *формировать бюджет* только исходя из региональной экономики и деятельности хозяйственных агентов на территории региона *невозможно*. Никакая налоговая система, никакие нормативы распределения имеющихся налогов не позволят сформировать бюджет, необходимый для финансирования государственных услуг. В то же время низкие значения доли расходов бюджета в ВРП (на момент подготовки статьи последние данные о ВРП, опубликованные на сайте Федеральной службы государственной статистики (ФСГС), относились к 2018 г.) свидетельствуют об активном процессе перераспределения регионального продукта в федеральный бюджет, а через него – в иные регионы, или о перераспределении возрастающей части продукта в пользу субъектов хозяйствования (в соответствии со сформулированными выше гипотезами).

федеральных трансфертов к ВРП этих регионов составляло 51% и 68% соответственно. Число регионов со столь критически низким для бюджета уровнем хозяйственной активности в 2018 г. сократилось до трех (Чукотский автономный округ, Чеченская Республика и г. Севастополь).

Во второй группе регионов со значением рассматриваемого показателя в интервале 30%–50% число регионов также сократилось с 13 в 2008 г. до 7 по итогам 2018 г., из которых 3 в 2008 г. входили в первую группу и имели рассматриваемый показатель более 50%.

В 2018 г. существенно сократилось количество субъектов (третья группа), у которых отношение расходов консолидированного бюджета к ВРП находится в интервале 20%–30% (с 38 до 24).

Основным же реципиентом субъектов Российской Федерации, выбывающих из первых трех групп, является четвертая группа с долей расходов в ВРП в интервале 10%–20%. Регионы данной группы, а также группы с расходами менее 10% ВРП в целом имеют достаточный экономический потенциал для формирования собственных консолидированных бюджетов без федеральной поддержки. Но особенности действующей модели межбюджетных отношений (конструкции налоговой системы, распределения налоговых полномочий и налоговых доходов, сложившейся системы трансфертов) приводят к тому, что большинство из них являются реципиентами дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Вопрос о соответствии фактических расходов потребностям в финансировании здесь также нельзя полностью игнорировать — заключенные с Минфином соглашения при получении дотаций, искусственное ограничение объема субфедерального долга в ущерб необходимым расходам, равно как и предоставление неэффективных налоговых льгот, также остаются актуальными.

Таким образом, в целом просматривается определенная тенденция к увеличению числа субъектов Федерации, которые, исходя из этих данных, потенциально могли бы формировать собственные бюджеты на базе доходов экономических субъектов соответствующих регионов. Тем не менее из 51 субъекта Российской Федерации, относящегося к четвертой и пятой группам, только 11 не получали в 2018 г. дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (в 2019 г. и 2020 г. число регионов, не получающих дотации на выравнивание увеличилось до 12). Данное обстоятельство указывает на то, что *сложившаяся система межбюджетных отношений*, и в частности модель предоставления дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, как минимум для 38 регионов фактически *компенсирует недостатки или неэффективность сложившейся модели распределения налоговых полномочий и налоговых доходов при формировании региональных бюджетов*.

Еще одним аспектом проблемы использования имеющегося экономического потенциала для формирования региональных бюджетов является проблема степени концентрации этого потенциала и его диверсификации. Степень концентрации доходной базы региональ-

ных бюджетов может быть оценена в самом первом приближении, исходя из степени концентрации ВРП как отражения всех доходов всех экономических субъектов, функционирующих на территории регионов. Очень важной для формирования доходов субфедеральных бюджетов является и отраслевая составляющая — различные виды деятельности (деятельность в различных отраслях) имеют существенно различающуюся налоговую или бюджетную «производительность». Здесь необходимо отметить, что структура и состав налоговой системы в значительной мере определяет эту «производительность» — отличающийся состав налогов, соотношение их ставок может дать и иную их «производительность» для бюджетов субъектов Российской Федерации.

Еще одним аспектом является структура валового регионального продукта по доходам. При прочих равных условиях высокая доля валовой прибыли и валовых смешанных доходов обеспечивает более высокий доходный потенциал для региональных бюджетов, чем высокая доля оплаты труда наемных работников.

За последнее десятилетие степень концентрации доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации практически не изменилась. Если в 2008 г. на 9 субъектов приходилось более 50% общей суммы ВРП, то и в 2018 г. этот показатель остался неизменным (см. табл. 1). Это же относится и к 70% общей суммы ВРП — и в 2008 г., и в 2018 г. этот объем приходился на 22 региона.

Можно говорить о некотором росте концентрации общей суммы доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Если в 2008 г. более 50% доходов приходилось на 14 регионов, то в 2019 г. — уже на 13. Аналогично изменились и показатели для 70% доходов — с 29 регионов до 28 (и это при том, что общее число субъектов в 2019 г. было уже больше, чем в 2008 г.). Аналогичные тенденции прослеживаются и в отношении собственных доходов (точнее — налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов). Эти показатели носят самый общий характер, и вряд ли на их основе можно делать далеко идущие выводы, однако вывод о том, что концентрация доходной базы субъектов Российской Федерации не снижается, представляется вполне обоснованным. Некоторым исключением из данного тренда можно считать только незначительное снижение концентрации поступлений налога на прибыль организаций — концентрация на уровне 50% снизилась с 5 регионов до 7, а на уровне 70% — с 15 до 17 (см. табл. 1).

Относительно самостоятельной проблемой является отраслевая дифференциация доходных источников бюджетов субъектов Российской Федерации.

Основными источниками налоговых доходов для региональных бюджетов (по итогам 2019 г.) являются такие виды деятельности как *оптовая и розничная торговля* (без учета торговли автотранспортными средствами), на долю которых приходится 10,37% и 3,43% общей суммы налоговых доходов, а также *виды деятельности, относящиеся к сек-*

тору государственного управления и социальному блоку (образование, здравоохранение, культура), на которые в общей сложности приходится 11,93% общего объема налоговых поступлений (см. табл. 2). В то же время такой вид экономической деятельности, как добыча топливно-энергетических полезных ископаемых, формирует только 6,29% общей суммы налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов, что меньше, чем финансовая и страховая деятельность.

Т а б л и ц а 1

Степень концентрации доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации (число субъектов, на которые приходится соответствующая доля показателя)

Показатель	50%		70%	
	2008	2019	2008	2019
ВРП	9	9*	22	22*
Доходы консолидированных бюджетов	14	13	29	28
Собственные доходы	10	9	22	21
Прибыль как объект налогообложения	5	7	15	17

* 2018 г.

Источник: рассчитано по [7; 9], данным официального сайта ФСГС (URL: <https://rosstat.gov.ru/accounts>)

Т а б л и ц а 2

Структура налоговых поступлений в доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по видам экономической деятельности (2019 г.)

Вид экономической деятельности	% к итогу
1	2
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	6,29
Добыча иных видов полезных ископаемых *	2,40
Производство напитков*	3,23
Производство нефтепродуктов *	4,66
Производство металлургическое и производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования	2,59
Иные виды обрабатывающих производств	1,50
Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	3,94

* Данные по видам деятельности с таким обозначением, представленные в форме № 1-ном ФНС, досчитывались на суммы акцизов и НДС, поступивших в консолидированные бюджеты субъектов Федерации по данным Федерального казначейства об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2
Строительство	3,78
Торговля оптовая, кроме оптовой торговли автотранспортными средствами и мотоциклами	10,37
Торговля розничная, кроме торговли автотранспортными средствами и мотоциклами	3,43
Деятельность сухопутного и трубопроводного транспорта	4,47
Складское хозяйство и вспомогательная транспортная деятельность	2,11
Деятельность в области информации и связи	3,17
Деятельность финансовая и страховая	6,39
Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	5,50
Деятельность профессиональная, научная и техническая	5,71
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	4,13
Образование	3,66
Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	3,04
Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	1,10
Иные виды деятельности	12,85
Суммы налогов и сборов, не распределенные по кодам ОКВЭД	3,48
Сведения по физическим лицам, не относящимся к индивидуальным предпринимателям и не имеющим код ОКВЭД	2,22

Источник: рассчитано по [9; 10].

Если в целом по субъектам Российской Федерации их доходная база по налоговым доходам консолидированных бюджетов выглядит достаточно диверсифицированной (максимальное значение имеет место по доле оптовой торговли, которая сама по себе весьма диверсифицирована), то по отдельным регионам *ситуация может радикально различаться*. Необходимо отметить, что по всем видам налоговых поступлений в консолидированный бюджет страны (без учета страховых взносов), администрируемым ФНС, однозначно доминирует такой вид деятельности как добыча топливно-энергетических полезных ископаемых, на долю которой приходится более 31% всех поступлений (в т.ч. на долю сырой нефти и нефтяного (попутного) газа — 26,95%, а на долю природного газа — 4,11%). Для субъектов Федерации доля данного вида деятельности, хотя и весьма значима (6,29%), но все-таки не является доминирующей. Соответственно, для консолидированного бюджета страны менее значительными являются налоговые доходы,

поступающие из бюджетного сектора (государственного управления и социальных отраслей) — 5,83%.

Однако степень диверсифицированности налоговой базы по различным субъектам существенно различается. Приведем лишь несколько примеров. Поступления налогов от вида деятельности «добыча сырой нефти и природного газа» в налоговых доходах консолидированного бюджета Ханты-Мансийского автономного округа превышают 60% (по итогам 2019 г.), а в бюджете Сахалинской области — 33%. В налоговых доходах, поступающих в бюджет Красноярского края, доминируют поступления от вида деятельности «производство металлургическое и производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования» (более 81%). Таким образом, если в целом по регионам не просматривается выраженного доминирования каких-то видов деятельности, то для многих субъектов Федерации *моноотраслевой характер региональной экономики* и соответствующая зависимость от одной отрасли *носит критический характер*.

Необходимо отметить, что выделяется группа субъектов с *доминированием поступлений налогов от бюджетного сектора экономики* (такие виды деятельности, как государственное управление, образование, здравоохранение, культура). Это такие регионы, как Чеченская Республика, Республика Ингушетия (почти 70% поступивших налогов), Республика Тыва (58,5%), Республика Дагестан (47,8%) и некоторые другие. Именно для данной категории регионов собственно экономика региона, хозяйственная активность на его территории и не может обеспечить формирование бюджета, который бы в свою очередь позволил профинансировать предоставление необходимого объема государственных и социальных услуг.

Проблемы развития региональной экономики безусловно актуальны для всех субъектов Российской Федерации. Но для регионов, условно отнесенных к разным группам (см. рис. 1), значимость повышения степени хозяйственной активности различна. Так, регионы с отношением расходов бюджета к ВРП более 20% (а таких в 2018 г. было 34) вряд ли смогут собственными силами в рамках ближайших лет столь существенно активизировать хозяйственную активность, чтобы обеспечить, хотя бы потенциально, возможность профинансировать минимально необходимый объем госуслуг, не прибегая к федеральной поддержке. В то же время для регионов, где потребность в расходах не превышает 20%, такая возможность (потенциальная), вероятно, существует. При этом возникает вопрос, каким образом и используя какие именно рычаги и стимулы эта возможность может перейти в состояние реальности.

Рассмотрим, в какой мере сложившаяся налоговая система и модель распределения налоговых полномочий позволяет решать проблемы стимулирования хозяйственной активности, поддержки экономического роста, а также диверсификации экономики региона и доходной базы бюджета.

Возможности поддержки экономического роста в регионах

Ключевым инструментом налогового регулирования для субъектов Российской Федерации остается маневрирование ставкой налога на прибыль организаций, в соответствии с которой налог зачисляется в доход региональных бюджетов. В рамках рассматриваемого временно-го интервала формально произошло определенное смещение акцентов при предоставлении налоговых льгот в виде пониженной ставки.

Так, если судить по текстам нормативных правовых актов, акценты все больше смещаются с установления пониженной налоговой ставки для определенных видов экономической деятельности на соблюдение налогоплательщиками определенных условий⁴. Последние могут формулироваться в виде осуществления капитальных вложений в определенные категории объектов и/или на определенных территориях; в качестве условий выдвигаются исполнение соглашений об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития для резидентов такой территории, получение статуса участника региональных инвестиционных проектов и иных форм локальных преференциальных режимов, зачастую достаточно индивидуализированных. Однако по объемам предоставленных налоговых льгот в виде пониженных налоговых ставок однозначно доминирует общий подход с точки зрения видов деятельности при соблюдении некоторых условий. Так, по итогам 2019 г. общее число налогоплательщиков, применявших пониженные налоговые ставки при расчетах налога, поступающего в доход консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, составляло 1 299 из более чем 856 тыс. организаций-налогоплательщиков [11; 12]. При этом в 19 регионах таких налогоплательщиков не было вообще, а еще в 37 регионах налогоплательщиков, использовавших право на льготы, было менее 10. По общей сумме предоставленных налоговых льгот более 45% приходилось на три субъекта — г. Москву, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Эти данные, в частности, свидетельствуют, что во многих субъектах льготы по налогу на прибыль организаций не представляют интереса для налогоплательщиков (или, возможно, что право на их применение сформулировано таким образом, что сводит на нет все стимулы и установлено формально для отчета, а не для применения налогоплательщиками). При этом объем налоговых льгот, предоставленных в рамках локальных преференциальных режимов всех видов, составил всего 4,3% общей суммы налоговых льгот в виде пониженных субъектами Российской Федерации ставок.

Конечно, оценка степени активности региональных властей, их нацеленности на экономический рост в регионе, на стимулирование тех или иных видов экономической активности с точки зрения объема ис-

⁴ См., например, Закон Красноярского края от 7 июля 2016 г. № 10-4907 «О ставке налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет края, для отдельных категорий налогоплательщиков» (с изменениями и дополнениями).

пользованных налогоплательщиками налоговых льгот не дает полного представления о ситуации. Существенную роль здесь могут играть и различного рода субсидии производителям, поддерживающие те или иные формы активности, инвестиции и др. Однако инструментарий, которым реально располагают власти субъектов Российской Федерации и который может быть использован для поддержки хозяйственной активности, расширения доходной базы бюджета, ее диверсификации и иных тому подобных целей, *весьма ограничен*.

Действующая система межбюджетных трансфертов также в целом не ориентирована на формирование условий и стимулов экономического роста. *На начальных этапах своего развития эта система формировалась в целом достаточно логично.*

Так, дотации представляли собой нецелевые трансферты и не предполагали федерального регулирования направления использования этих средств. В т.ч. дотации на выравнивания уровня бюджетной обеспеченности имели своей целью достижение минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности (ст. 131 БК РФ). В настоящее время *происходит определенное смещение акцентов* — отчасти некоторые виды дотаций становятся целевыми, например, «дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели». Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в результате введения требования для высокодотационных регионов заключать соглашения с Минфином, где оговариваются определенные условия и требования к региону-получателю, уже тоже не являются в полной мере нецелевыми. Некоторые виды дотаций приобретают форму премии за достигнуты результаты⁵.

Модель предоставления субсидий лишь отчасти может рассматриваться как выполняющая функцию поддержки экономических начинаний регионов. Однако эта модель, также как и модель дотаций, в нынешнем виде весьма противоречива. Схема софинансирования, заложенная в основу этой модели, предоставляет более широкие возможности для более финансово благополучных субъектов Российской Федерации. Соответственно, менее благополучные регионы имеют меньше возможностей использовать данный инструмент. Функции субвенций *не связаны непосредственно с формированием возможностей поддержки экономического роста*. Они просто предназначены для финансирования переданных полномочий (вопрос степени полноты финансирования не рассматриваем). Иные межбюджетные трансферты являются целевыми видами безвозмездных поступлений, и цели их предоставления *не связаны с возможностями стимулирования экономического роста*, хотя

⁵ Например, «дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в целях реализации проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях — победителях Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды».

в некоторых случаях и могут просматриваться цели стимулирования в виде реализации программ местного развития. Проблемы различных элементов сложившейся системы межбюджетных трансфертов подробно описаны в литературе (см., например, [13; 14]).

Относительно самостоятельным является вопрос о формировании целей при осуществлении финансирования за счет бюджетов субъектов. В рамках сложившейся модели финансовой поддержки это преимущественно цели, формулируемые Федерацией, а не регионами. Этот подход также не стимулирует региональные власти к формированию собственной активной позиции на базе того, что реально происходит в экономике конкретного региона.

В результате *формируется достаточно противоречивая конструкция* (заметим, хорошо и подробно описанная в рамках экономической теории и ее прикладных описаниях [15]). Наиболее серьезные возможности по поддержке и стимулированию экономического роста имеют наиболее экономически развитые и финансово относительно благополучные регионы и при использовании собственных ресурсов, и при использовании и привлечении безвозмездных средств из федерального бюджета.

Те же регионы, которые в наибольшей степени нуждаются в активизации хозяйственной активности, не имеют для этого ни финансовых ресурсов, ни реального интереса, ни стимулов. Формируется в определенной мере замкнутый круг, при котором властям существенной части субъектов Российской Федерации, которые испытывают наиболее серьезные сложности с экономической динамикой, *проще не пытаться предпринимать каких-то серьезных шагов*. Для них задача поддержки хозяйственной активности трансформируется в соблюдение сформулированных на уровне Федерации задач, условий и нормативов. Именно этот путь позволяет им формировать бюджеты и финансировать необходимые расходы. Результатом становится отсутствие мало-мальски выраженного тренда экономики существенной части субъектов в сторону роста, ориентация на решение текущих проблем, выполнение установленных требований под угрозой сокращения федеральных трансфертов.

Перечисленные в сжатом виде лишь некоторые проблемы, сформировавшиеся в настоящее время в рамках двух блоков межбюджетных отношений (распределения налоговых полномочий и налоговых доходов и системы трансфертов), ставят вопрос о необходимости поиска модели или механизма, позволяющего задействовать потенциал регионального развития в большинстве субъектов Российской Федерации – модели, *формирующей интерес и реальные экономические стимулы* (а не стимулы в виде выдачи «премии» за достигнутые результаты) *к росту*.

Поиски новой модели межбюджетных отношений

Последнее десятилетие показало, что даже в условиях тучных лет проблема выраженной дифференциации субъектов Российской Федерации по возможности финансирования необходимых расходов

не решается. Не происходит ни выраженного роста бюджетного потенциала в дотационных регионах, ни диверсификации региональных экономик и доходной базы региональных бюджетов, по-прежнему наиболее выраженными возможностями роста обладают наиболее финансово благополучные регионы. Назрела необходимость *перехода* от номинально единообразной (а фактически индивидуализированной на базе ручного управления) модели взаимоотношений Федерации и субъектов к *асимметричной модели* с установленными условиями, требованиями и критериями.

Необходимо отметить, что в настоящее время сформировались определенные макротенденции, которые не могут не оказывать влияние на складывающуюся систему межбюджетных отношений. Отечественная экономика в той или иной степени будет испытывать на себе влияние трех трендов:

1. изменения роли углеводородной составляющей отечественной экономики — и с точки зрения производства и добычи углеводородного сырья, и с точки зрения его потребления в экономике;

2. степени интеграции страны в мировые цепочки добавленной стоимости в качестве стадии или составляющей с высокой долей добавленной стоимости и высокотехнологичными видами деятельности;

3. модификации производственных процессов, структуры потребления, занятости и рынка труда под воздействием распространения и повсеместного использования цифровых технологий.

Самостоятельным фактором может стать политический, а точнее его экономические последствия (расширяющаяся система санкций накладывает определенный отпечаток на финансовые и хозяйственные связи). В то же время бюджетно-налоговая система и ее инструментарий (механизмы налогообложения, система бюджетных расходов, включая госпрограммы, механизмы долгового финансирования или стерилизации положительного сальдо) сами создают совокупность инструментов, воздействующих на динамику трансформационных процессов (торможение, поддержку, стимулирование). В рамках формирующихся макротрендов будет меняться и роль социальной политики (в широком значении) с учетом характеристик рынка труда, демографических и других факторов: из элемента, определяющего один из факторов производства, она постепенно трансформируется в целевую функцию.

Новая система межбюджетных отношений должна реагировать на эти и другие макротенденции, обеспечивая при этом реальное решение текущих задач. В этих условиях переход к асимметричной модели межбюджетных отношений должен базироваться на выделении групп субъектов Российской Федерации с существенно различающимися характеристиками экономики, потенциалом формирования бюджетных доходов и возможностей финансировать расходы. Выше был показан один из возможных подходов (а точнее — направления его поиска) к оценке потенциала субъектов Федерации и их группировки. В рамках групп могут и должны различаться:

- объемы расходных полномочий и ответственности;
- порядок формирования налоговых полномочий и, возможно, поэлементный состав налоговой системы (на субфедеральном и местном уровнях);
- права, полномочия и ответственность в части осуществления долгового финансирования;
- степень и порядок участия в государственных (федеральных) программах и проектах.

Некоторые подходы и более детальное описание возможных элементов такой модели были представлены в [2].

* * *

Подведем некоторые итоги сказанному.

На протяжении последних лет сохраняется высокий уровень централизации в системе межбюджетных отношений и концентрации доходов экономических агентов регионов и субфедеральных бюджетов. Кризис 2020 г. усилил эту тенденцию многократно, и в настоящее время необходимо четко осознавать необходимость принципиального выбора направления движения. Будет ли это движение в направлении дальнейшей централизации финансовых ресурсов с их последующим частичным перераспределением на базе формально единообразной модели межбюджетных отношений, к которому подталкивает необходимость решения текущих задач по выходу из экономического кризиса, преодоления последствий пандемии и т.д., или же учет уже имеющихся долгосрочных трендов и асимметричной модели взаимодействия в рамках бюджетных отношений позволит поддержать интерес к экономическому развитию на региональном уровне и сформирует для этого экономические стимулы.

Список литературы

1. *Валентей С.Д.* Экономика федеративных отношений и региональная политика // *Пространственная экономика*. 2009. № 4. С. 7–22.
2. *Валентей С.Д., Глигич-Золотарева М.В., Лыкова Л.Н.* Старые и новые проблемы российского федерализма // *Федерализм*. 2012. № 4 (68). С. 7–38.
3. *Бураков Н.А., Рубинштейн А.Я.* Теоретические и прикладные аспекты измерения потенциалов экономического развития регионов России // *Пространственная экономика*. 2020. Т. 16. № 1. С. 24–50. DOI: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2020.1.024-050>
4. *Печенская М.А.* Бюджетный потенциал в системе потенциалов территории: теоретико-методологические аспекты // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2018. Т. 11. № 5. С. 61–73. DOI: 10.15838/esc.2018.5.59.4
5. *Коломак Е.А.* Пространственное развитие России в XXI в. // *Пространственная экономика*. 2019. Т. 15. № 4. С. 85–106. DOI: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.4.085-106>

6. Печенская М.А., Ускова Т.В. Межбюджетные отношения: сущность, оценка, эффективность. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2018. 102 с.

7. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 января 2009 г. / Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/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 января 2019 г. / Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/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 января 2020 г. / Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 01.12.2020).

10. 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).

11. Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций по состоянию на 01.01.2020 г. ФНС. Форма № 5-п. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/10105130/ (дата обращения: 24.02.2021).

12. Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций по состоянию на 01.01.2020 г., в разрезе субъектов Российской Федерации. ФНС. Форма № 5-п. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/10105130/ (дата обращения: 24.02.2021).

13. Сугарова И.В. Межбюджетные отношения и варианты возможности решения проблем дотационности бюджетов // Вестник университета. 2019. № 12. С. 87–91. DOI 10.26425/1816-4277-2019-12-87-91

14. Климанов В.В., Коротких А.М. Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика // Финансовый журнал. 2016. № 5. С. 7–15.

15. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. 625 p.

References

1. Valentei S.D. *Ekonomika federativnykh otnoshenii i regional'naiia politika* [Economics of Federal Relations and Regional Politics], *Prostranstvennaia ekonomika* [Spatial Economics], 2009, No. 4, pp. 7–22. (In Russ.).

2. Valentei S.D., Gligich-Zolotareva M.V., Lykova L.N. *Starye i novye problemy rossiiskogo federalizma* [Old and New Problems of Russian Federalism], *Federalizm* [Federalism], 2012, No. 4 (68), pp. 7–38. (In Russ.).

3. Burakov N.A., Rubinshtein A.Ia. Teoreticheskie p prikladnye aspekty izmereniia potentsialov ekonomicheskogo razvitiia regionov Rossii [Theoretical and Applied Aspects of Measuring the Potentials of Economic Development of Russian Regions], *Prostranstvennaia ekonomika* [Spatial Economics], 2020, Vol. 16, No. 1, pp. 24–50. DOI: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2020.1.024-050>. (In Russ.).

4. Pechenskaia M.A. Biudzhetni potentsial v sisteme potentsialov territorii: teoretiko-metodologicheskie aspekty [Budgetary Potential in the Territory Potential System: Theoretical and Methodological Aspects], *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2018, Vol. 11, No. 5, pp. 61–73. DOI: 10.15838/esc.2018.5.59.4 (In Russ.).

5. Kolomak E.A. Prostranstvennoe razvitie Rossii v XXI v. [Spatial Development of Russia in the XXI Century], *Prostranstvennaia ekonomika* [Spatial Economics], 2019, Vol. 15, No. 4, pp. 85–106. DOI: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.4.085-106> (In Russ.).

6. Pechenskaia M.A., Uskova T.V. Mezhibudzhetniye otnosheniia: sushchnost', otsenka, effektivnost' [Interbudgetary Relations: Essence, Assessment, Efficiency]. Vologoda, FGBUN VolNTs RAN, 2018, 102 p. (In Russ.).

7. Informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta sub"ekta Rossiiskoi Federatsii i biudzheta territorial'nogo gosudarstvennogo vnebiudzhethnogo fonda (v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii). Na 1 ianvaria 2009 g. [Information on the Execution of the Consolidated Budget of the Constituent Entity of the Russian Federation and the Budget of the Territorial State Extra-Budgetary Fund (In the Context of Constituent Entities of the Russian Federation). As of January 1, 2009], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed 01 December 2020).

8. Informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta sub"ekta Rossiiskoi Federatsii i biudzheta territorial'nogo gosudarstvennogo vnebiudzhethnogo fonda (v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii). Na 1 ianvaria 2019 g. [Information on the Execution of the Consolidated Budget of the Constituent Entity of the Russian Federation and the Budget of the Territorial State Extra-Budgetary Fund (In the Context of Constituent Entities of the Russian Federation). As of January 1, 2019], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed 01 December 2020).

9. Informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta sub"ekta Rossiiskoi Federatsii i biudzheta territorial'nogo gosudarstvennogo vnebiudzhethnogo fonda (v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii). Na 1 ianvaria 2020 g. [Information on the Execution of the Consolidated Budget of the Constituent Entity of the Russian Federation and the Budget of the Territorial State Extra-Budgetary Fund (In the Context of Constituent Entities of the Russian Federation). As of January 1, 2020], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed 01 December 2020).

10. Otchet o postuplenii nalogov, sborov i strakhovykh vnosov v biudzhethnuiu sistemu Rossiiskoi Federatsii po osnovnym vidam ekonomicheskoi deiatel'nosti na 01.10.2020. Forma № 1-nom. [Report on the Receipt of Taxes, Fees and Insurance Contributions to the Budgetary System of the Russian Federation by Main Types of Economic Activity as of 01.10. Form No. 1-Nom.], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [The Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/9777595/ (accessed 30 November 2020).

11. Otchet o nalogovoi baze i strukture nachislenii po nalogu na pribyl' organizatsii po sostoiianiiu na 01.01.2020 g. FNS. Forma № 5-p [Report on the Tax Base and

Structure of Charges for Corporate Income Tax as of 01.01.2020 in the Context of the Constituent Entities of the Russian Federation. FTS. Form No. 5-P.], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [The Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/10105130/ (accessed 24 February 2021)

12. Otchet o nalogovoi baze i strukture nachislenii po nalogu na pribyl' organizatsii po sostoiianiiu na 01.01.2020 g., v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii. FNS. Forma № 5-p. [Report on the Tax Base and Structure of Charges for Corporate Income Tax as of 01.01.2020 in the Context of the Constituent Entities of the Russian Federation. FTS. Form No. 5-P.], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [The Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/10105130/ (accessed 24 February 2021)

13. Sugarova I.V. Mezhibudzhethnye otnosheniia i variantnye vozmozhnosti resheniia problem dotatsionnosti biudzhetrov [Interbudgetary Relations and Options for Solving the Problems of Budget Subsidies], *Vestnik universiteta* [Bulletin of the University], 2019, No. 12, pp. 87–91. DOI 10.26425/1816-4277-2019-12-87-91 (In Russ.).

14. Klimanov V.V., Korotkikh A.M. Raspredelenie mezhibudzhethnykh transfertov: teoreticheskie predposylki i rossiiskaia praktika [Distribution of Interbudgetary Transfers: Theoretical Premises and Russian Practice], *Finansovyi zhurnal* [Financial Journal], 2016, No. 5, pp. 7–15. (In Russ.).

15. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice, Ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington, D.C., The World Bank, 2007. 625 p.

THE SYSTEM OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS: ARE THERE ANY INCENTIVES FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

In the last decade, the system of inter-budgetary relations has undergone some changes, which were mainly of a partial nature. The result is an established model with a significant and non-decreasing number of subsidized regions, a high level of income concentration, and subfederal budgets that differ significantly in the degree of income base diversification. At the same time, if half of the regions have an insufficient level of economic development to finance the necessary expenditures (relative to GRP), then for the other half this level is quite sufficient within the GRP potential, but the current tax system and the procedure for distributing tax revenues do not allow this, which requires replacing tax revenues with federal transfers. This model does not generate intention in supporting economic growth and economic activity in the regions and deprives them of incentives for development. The way out of this situation may be to take into account the formed macro-trends (changes in the place of the hydrocarbon economy, the place in the value chains, etc.) in the formation of an explicitly asymmetric model of intergovernmental relations, which may allow us to use the intention in economic development at the level of the subjects of the Russian Federation.

Keywords: intergovernmental relations, tax powers, tax revenue, grants, corporate income tax, personal income tax, budget transfers, budget expenditures, regional budgets, subject of the Russian Federation.

JEL: H20, H50, H60, H77

Дата поступления – 05.03.2021 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.Н. Система межбюджетных отношений: есть ли стимулы к экономическому развитию? // *Федерализм*. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 80–99. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-80-99>

Н.В. БАХТИЗИНА, А.Р. БАХТИЗИН

ИНВЕСТИЦИИ В ЭНЕРГОПЕРЕХОД И ИНСТРУМЕНТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Решить проблему глобального потепления международные организации, представляющие интересы энергодефицитных развитых стран, призывают путем энергоперехода, предполагающего декарбонизацию мировой экономики. Реализация энергоперехода требует ежегодных инвестиций в размере 3% мирового ВВП в энергоэффективность, возобновляемые источники энергии, электромобили и др. В 2020 г., несмотря на ускорение динамики, объем мировых инвестиций был ниже требуемых более чем в пять раз. Лидерами по инвестициям в чистую энергетику являются технологически развитые страны Европы, США, Япония, а также развивающиеся страны — Китай и Бразилия, стремящиеся к технологической независимости. С целью расширения присутствия на перспективном рынке низкоуглеродных технологий ЕС особое внимание уделяет инновациям в сфере чистой энергетики, финансируя их через Инновационный фонд. Для недопущения технологического отставания России и снижения углеродного следа экспортной продукции целесообразно предусмотреть возможность господдержки инновационных проектов в сфере чистой энергетики из средств Климатического фонда.
Ключевые слова: выбросы парниковых газов, Парижское соглашение, энергопереход, Климатический фонд, инвестиции, регион.

JEL: F21, H54, Q56

Предпосылки энергоперехода

Наблюдаемое с 1970-х гг. ускорение роста глобальной температуры, провоцирующее природные катаклизмы, увязывается с ростом концентрации парниковых газов из-за хозяйственной деятельности человека. Решение этой проблемы мировое сообщество, возглавляемое энергозависимыми развитыми странами, видит в глубокой декарбонизации мировой экономики (так называемый энергопереход), предусматривающей существенный рост энергоэффективности, замещение

* Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного при финансовой поддержке РФФИ, проект № 19-010-00463 «Разработка методологии отбора общественно значимых проектов для предоставления государственной поддержки».

ископаемого топлива возобновляемыми источниками энергии (далее — ВИЭ), а также развитие распределенной энергетики, электротранспорта, технологий улавливания, использования и хранения CO_2 (CCUS). Технологическими лидерами энергоперехода являются развитые страны, столкнувшиеся с ограничениями экономического роста и ищущие новые возможности его ускорения, в т.ч. через развитие чистой энергетики и трансфера технологий в развивающийся мир. Китай, стремящийся к технологической независимости от развитых стран, в XXI в. активно развивается в направлении чистой энергетики и успешно конкурирует на рынках солнечных панелей, ветрогенераторов и электромобилей.

Основная движущая сила энергоперехода — международная климатическая политика, цель которой закреплена в *Парижском соглашении* и которая предусматривает «удержание прироста глобальной средней температуры намного ниже 2°C сверх доиндустриальных уровней и приложение усилий в целях ограничения роста температуры до $1,5^\circ\text{C}$ »¹ [1]. На начало 2021 г. из 197 участников Рамочной конвенции ООН об изменении климата 190 ратифицировали Парижское соглашение. Механизмами достижения целей Парижского соглашения являются национальные климатические обязательства — обновляемые раз в 5 лет добровольные национальные вклады, а также долгосрочные стратегии декарбонизации, содержащие целевые показатели стран по снижению выбросов парниковых газов. Однако, по оценкам международных организаций, даже 100% реализация странами климатических планов не позволит достичь целей Парижского соглашения — прирост глобальной температуры превысит 3°C к 2100 г. [2].

В этой связи на фоне кризисного сокращения энергопотребления и снижения выбросов парниковых газов все чаще на международном уровне звучат призывы ускорить энергопереход, используя пандемию как возможность перезапустить мировую экономику на низкоуглеродную траекторию. Однако сроки, стоимость и последствия реализации энергоперехода крайне неопределенны в силу инерционности мировой энергосистемы, сохранения межтопливной конкуренции и наличия объективных ограничений существенного ускорения энергоэффективности и роста доли переменных ВИЭ в мировой энергосистеме.

Так, по оценкам *IEA*, для достижения целей Парижского соглашения растущее в ретроспективе мировое потребление первичной энергии уже к 2040 г. должно сократиться на 10% относительно 2019 г., а доля ВИЭ в мировом энергобалансе — увеличиться с 14% до 36% за счет сокращения доли ископаемого топлива с 81% до 56% [3]. Учитывая, что с начала XXI в. доля ископаемого топлива в мировом балансе даже незначительно выросла, такая резкая смена исторических трендов в условиях низких цен на ископаемые энергоносители, а также отсутствия технологических и инвестиционных возможностей представляется нереалистичной.

¹ В 2100 г. сверх средней глобальной температуры 1861–1880 гг.

Тем не менее совершенно очевидно, что данный тренд усиливается и не может не затронуть как экономику России в целом, так и экономику ее сырьедобывающих регионов.

Инвестиции в энергопереход

По оценкам, сделанным на основе данных *IEA*, *IRENA* и *IMF* [3; 4; 5], реализация сценария энергоперехода потребует ежегодных инвестиций в чистую энергетику² в размере около 2,6–2,7 трлн долл. США, или более 3% мирового ВВП в 2020 г. Проблемы финансирования инвестиций в энергопереход усугубляются усилившимися в результате пандемии неравенством и бедностью, в т.ч. в энергетической сфере. По данным *IEA*, в 2019 г. 771 млн чел. в мире (10,1% мирового населения) не имели доступа к электроэнергии, из них 578 млн чел. проживают в странах Африки к югу от Сахары (52,1% населения этих стран) [6].

В настоящее время инвестиции в чистую энергетику несопоставимы с требуемыми для реализации энергоперехода — по данным *BloombergNEF*, глобальные вложения³ в 2020 г. составили около 0,5 трлн долл. США (см. рис. 1) [7].

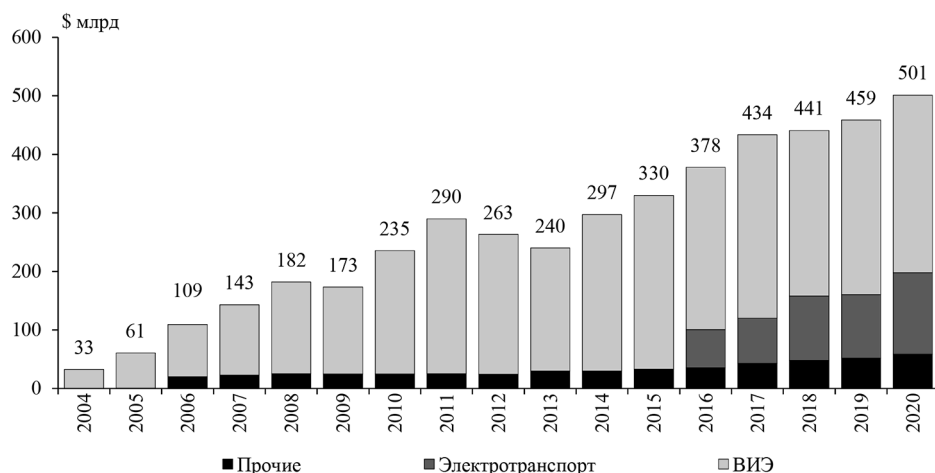


Рис. 1. Мировые инвестиции в энергопереход

Источник: [7].

В то же время, несмотря на вызванный пандемией спад мировой экономики, динамика мировых инвестиций в энергопереход ускорилась до 9,3% г/г в 2020 г. (4,0% г/г в 2019 г.). Такой прирост мировых

² Включают инвестиции в энергоэффективность, ВИЭ и электрификацию (за исключением вложений, связанных с ископаемым топливом).

³ Включают инвестиции в ВИЭ (без учета объектов гидроэнергетики мощностью более 50 МВт); электротранспорт (покупку электромобилей и развитие инфраструктуры); прочие (CCUS, водородную энергетику, бытовые геотермальные тепловые насосы, системы хранения энергии).

инвестиций в энергопереход в 2020 г. обеспечили страны Европы, компенсировав их снижение в Китае и США. Суммарные инвестиции в энергопереход европейских стран превысили уровень 2019 г. на 67% и достигли 166 млрд долл. США (33,1% мировых инвестиций). Рост вложений отмечался в сегментах электротранспорта, морской ветроэнергетики, бытовых геотермальных тепловых насосов.

Китай снизил инвестиции в энергопереход в 2020 г. на 12% г/г до 135 млрд долл. США, но остался мировым лидером — его доля составила почти 27% в мировых инвестициях в 2020 г. (см. рис. 2). В наибольшей степени инвестиции снизились в сегменте электротранспорта (–14% г/г до 45 млрд долл. США) и ВИЭ (–12% г/г до 84 млрд долл. США).

В США инвестиции в энергопереход в 2020 г. сократились на 11% г/г до 85 млрд долл. США (17,0% мировых инвестиций) вследствие снижения вложений в ВИЭ на 20% г/г до 49 млрд долл. США. В то же время инвестиции в электротранспорт увеличились на 3% г/г до 18 млрд долл. США, в бытовые геотермальные тепловые насосы — на 7% г/г до 16,5 млрд долл. США, в системы хранения энергии в 3 раза до 1,2 млрд долл. США.

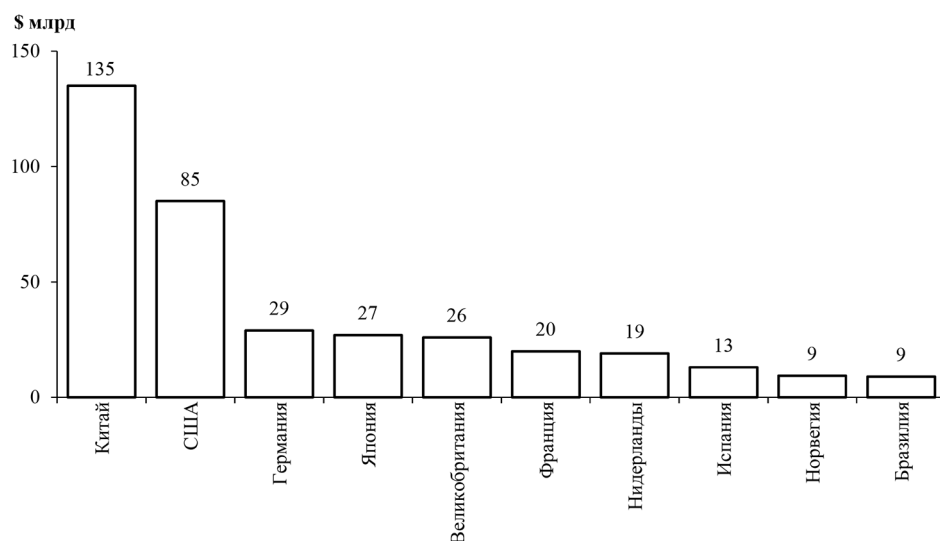


Рис. 2. Инвестиции в энергопереход в странах-лидерах в 2020 г.

Источник: [7].

Все страны, входящие в десятку лидеров по инвестициям в энергопереход, поставили цели по достижению нулевых чистых выбросов парниковых газов к 2050–2060 гг. По данным *BlombergNEF*, суммарные инвестиции в энергопереход десятки стран-лидеров составили в 2020 г. 372 млрд долл. США, или более 74% мировых инвестиций в чистую энергетику [7]. Следует отметить, что о намерениях достигнуть углеродной нейтральности к середине XXI в. объявили уже 127 стран.

Инвестиции в электротранспорт

Около 72% прироста мировых инвестиций в энергопереход в 2020 г. связано с сегментом электротранспорта. В 2020 г. на развитие электротранспорта было направлено \$139 млрд (+28,3% г/г), из которых 85%, или, 118 млрд долл. США (+43,9% г/г), составили расходы на пассажирские электромобили.

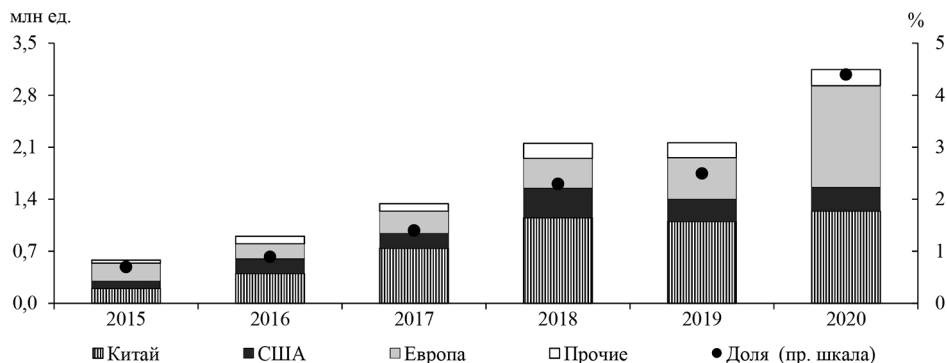


Рис. 3. Мировые продажи электромобилей и доля электромобилей в продажах пассажирских автомобилей

Источник: [8].

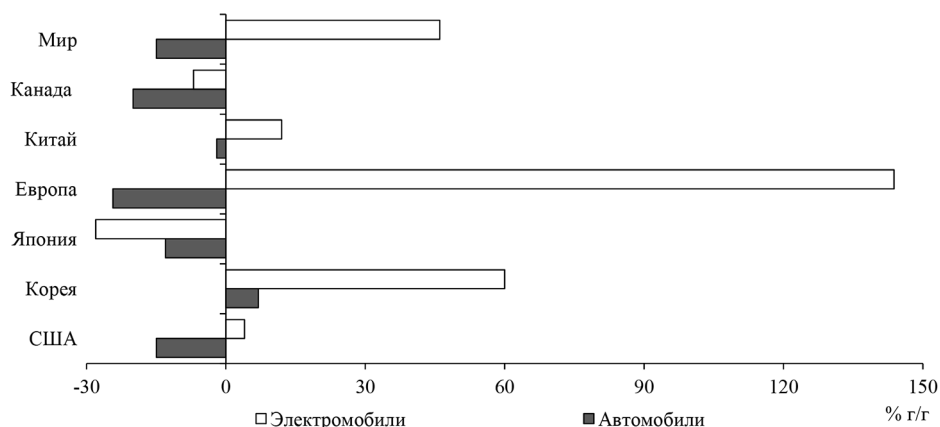


Рис. 4. Темпы прироста продаж пассажирских автомобилей и электромобилей в 2020 г.

Источник: [8].

По оценкам *IEA*, на фоне снижения мировых продаж пассажирских автомобилей на 15% г/г в 2020 г., продажи электромобилей⁴ в мире увеличились на 46% г/г и превысили 3 млн ед. (4,4% в мировых продажах пассажирских

⁴ Включают пассажирские электромобили *BEV* (на аккумуляторе), *PHEV* (на ДВС и аккумуляторе, который заряжается от внешних источников энергии), *FCEV* (на топливных элементах).

автомобилей в 2020 г.). Драйвером роста стали страны Европы, где рынок электромобилей вырос на 144% г/г до 1,4 млн ед. в 2020 г. (43% мировых продаж) [8] вследствие увеличения субсидий в Германии и Франции, а также введения с 2020 г. в ЕС стандартов на выбросы автомобилями и создания новых фондов поддержки чистой энергетики (см. рис. 3 и 4).

Инвестиции в ВИЭ

Инвестиции в самый крупный сегмент чистой энергетики – ВИЭ – увеличились на 1,7% г/г до 304 млрд долл. США в 2020 г. (61% в мировых инвестициях в энергопереход). По сравнению с 2010 г. прирост инвестиций в ВИЭ в 2020 г. составил более 44%. Такой рост связан с государственной поддержкой в ключевых странах, а также снижением среднемировых цен на фотоэлектрические модули в 2010–2019 гг. на 92% и ветряные турбины – на 56% [9]. В результате, по данным *Bloomberg* и *IRENA* [9; 10], в 2010–2019 гг. снижение средневзвешенных мировых значений $LCOE^5$ фотоэлектрических систем для ЖКХ составило 82–84%, наземных ветроэлектростанций (далее – ВЭС) – 38–57%, морских ВЭС – 29–61% (см. рис. 5).

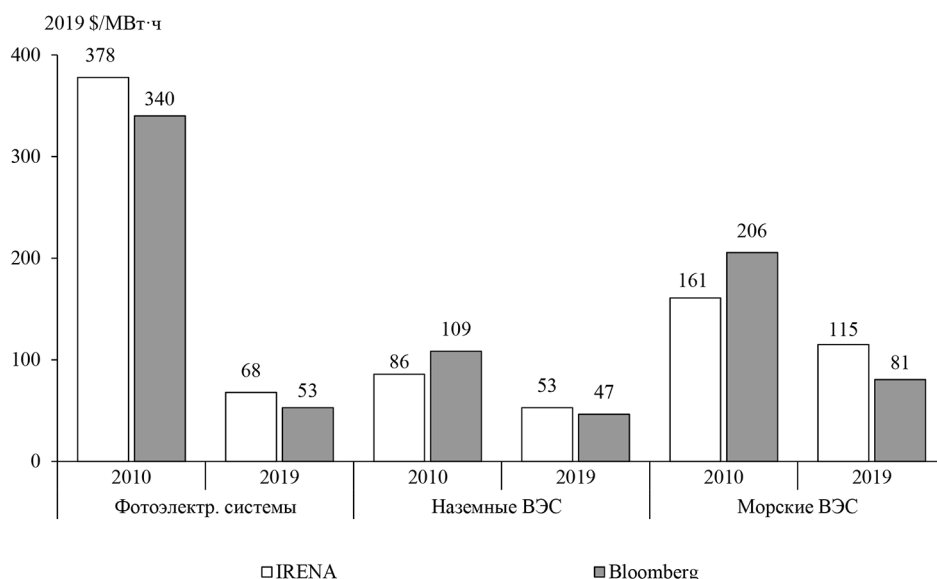


Рис. 5. Средневзвешенные мировые значения $LCOE$ по новым электростанциям

Источник: [9; 10; 11].

⁵ $LCOE$ (*Levelised Cost of Energy*) – широко используемый в международной практике критерий оценки привлекательности инвестиций в проекты электрогенерации. Представляет собой усредненную стоимость реализации электроэнергии в течение срока эксплуатации электростанций, компенсирующую инвестиции, стоимость капитала, затраты на эксплуатацию, техобслуживание и топливо без учета субсидий и затрат на передачу и хранение электроэнергии. Все значения $LCOE$ приведены в ценах 2019 г. с использованием среднегодового индекса потребительских цен США.

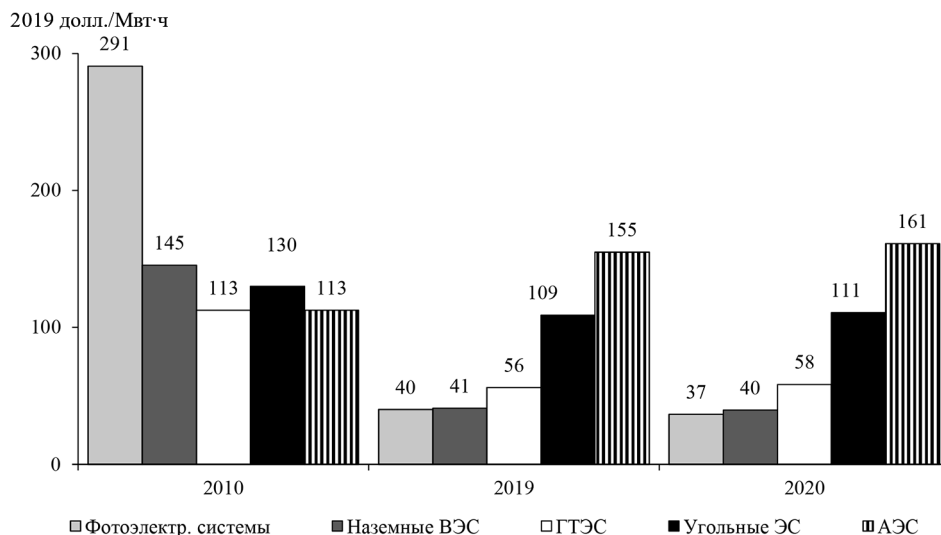


Рис. 6. Среднемировые значения $LCOE$ по новым электростанциям по данным Lazard

Источник: [9; 10; 11].

У Lazard оценки на 2019 г. еще ниже (см. рис. 6). В 2020 г., по данным Lazard, среднемировое значение $LCOE$ фотоэлектрических систем для ЖКХ снизилось еще на 8,6% г/г до 37 долл./МВт·ч, наземных ВЭС – на 3,6% г/г до 40 долл./МВт·ч. В результате, по оцененному Lazard критерию $LCOE$, солнечная и ветровая энергетика является более конкурентоспособной, чем новые проекты традиционной генерации, удельная стоимость которых растет во времени. Несмотря на оптимистические оценки роста конкурентоспособности ВИЭ в мире в 2020 г., Lazard отмечает замедление динамики снижения $LCOE$ второй год подряд [11].

Отмечаемый разброс в оценках $LCOE$ связан с особенностями используемых организациями методик расчета, страновой дифференциацией, различными выборками оцениваемых проектов и сделанными допущениями относительно коэффициентов использования установленной мощности, стоимости капитала, срока службы электростанций, цены диоксида углерода и других параметров.

Кроме того, при учете дополнительных затрат, необходимых для балансирования прерывистости ВИЭ и интеграции их в энергосистему, стоимость электроэнергии значительно растет в зависимости от доли ВИЭ в энергосистеме. Эти затраты, которые несет конечный потребитель, не публикуются органами статистики, однако находят отражение в растущей цене на электроэнергию.

Так, с 2011 г. по 2019 г. суммарная доля солнечной и ветровой энергетики в генерации Великобритании выросла с 4,4% до почти 24%; при этом цена на электроэнергию для населения увеличилась более чем на 48% по отношению к 2011 г. Рост цены на электроэнергию в стране

ускорился с 2017 г., когда доля ВИЭ увеличилась более чем на 4 процентных пункта за счет развития ветровой генерации. Таким образом, в настоящее время сложно оценить полные затраты на производство и передачу электроэнергии на основе ВИЭ, что затрудняет оценку их реальной конкурентоспособности в сравнении с традиционной генерацией.

При этом основной проблемой ВИЭ остается низкая плотность потока энергии при значительном суточном, сезонном и погодном колебании его интенсивности, создающем серьезные риски для надежности работы энергосистемы. Так, прошедшей зимой из-за погодных условий возникли серьезные перебои в генерации электроэнергии ветровыми и солнечными установками в США, Европе и Японии, создавшие риски блэкаутов.

Инвестиции в технологии CCUS

Еще один приоритет энергоперехода — *развитие технологий CCUS*. Несмотря на то, что инвестиции в технологии *CCUS* выросли в 2020 г. в 3,1 раза до 3 млрд долл. США, они составили всего 0,6% суммарных инвестиций в энергопереход [7]. Рост инвестиций в 2020 г. произошел в основном за счет норвежского проекта *Longship*, стоимость которого составляет 2,9 млрд долл. США, 70% из которых финансируется правительством Норвегии, 30% — энергетическими компаниями *Equinor*, *Shell*, *Total*.

Незначительный масштаб инвестиций в *CCUS* связан с высокой стоимостью — только затраты на улавливание составляют 15–1 000 долл. США за т CO_2 в зависимости от концентрации CO_2 и используемой технологии. Поэтому развитие технологий *CCUS* практически полностью определяется активностью государственной поддержки. Например, в США при применении технологий *CCUS* предоставляются льготы по налогам (35–50 долл. США за т CO_2), а также в рамках Стандарта на низкоуглеродное топливо Калифорнии (до 212 долл. США за т CO_2). Ожидается, что дополнительный импульс развитию *CCUS* в ЕС даст Инновационный фонд, функционирующий с 2020 г.

По оценке *IEA*, для достижения целей Парижского соглашения, мировые мощности *CCUS* должны увеличиться с 40,7 млн т CO_2 в 2020 г. почти в 21 раз к 2030 г.; в 139 раз к 2050 г., в 256 раз к 2070 г. по отношению [12]. Однако без ужесточения углеродного регулирования, создающего стимулы к внедрению чистых технологий, масштабное распространение *CCUS* трудно реализуемо.

Согласно *IEA*, реализация Парижского соглашения требует роста мировых цен на диоксид углерода до свыше 120 долл./т CO_2 -экв. уже к 2040 г. [5]. В то же время сегодня, по данным Всемирного банка, в мире насчитывается 64 инициативы по углеродному ценообразованию (действующие или с установленной датой начала действия), которые покрывают 22,3% глобальных выбросов парниковых газов в 2020 г. (около 12 млрд т CO_2 -экв.). При этом цена для более половины всех этих выбросов парниковых газов не превышает 10 долл./т CO_2 -экв. [13].

Инновационный фонд — инструмент удержания технологического лидерства ЕС в сфере чистой энергетики

Особого внимания заслуживает климатическая политика локомотива глобального энергоперехода — ЕС. В марте 2020 г. была представлена долгосрочная стратегия декарбонизации ЕС, нацеленная на достижение нулевого уровня нетто-выбросов парниковых газов к 2050 г. Дорожная карта по реализации этой цели содержится в Европейском зеленом соглашении, которое наряду с другими мерами предусматривает введение трансграничного углеродного регулирования, предполагающего сбор на импортируемую продукцию, зависящий от величины углеродного следа [14]. По оценке *KPMG*, совокупные потери российских экспортеров от введения трансграничного углеродного регулирования в базовом сценарии могут составить 33,3 млрд евро в 2025–2030 гг. [15].

Запущенная в 2005 г. крупнейшая в мире система торговли квотами *EU ETS* охватывает все страны ЕС, а также Исландию, Лихтенштейн и Норвегию, регулируя около 40% выбросов парниковых газов на территориях (более 11 тыс. предприятий энергетики, промышленности и авиации). В рамках работы *EU ETS* лимит выбросов распределяется между предприятиями, и в случае, если выделенной квоты не хватает, она приобретается предприятием на рынке *EU ETS*.

С 2021 по 2030 г. реализуется четвертая фаза развития *EU ETS*, нацеленная на снижение выбросов парниковых газов от покрываемых предприятий на 43% к 2030 г. относительно 2005 г. Цель будет достигаться путем ежегодного снижения лимита выбросов на 2,2% г/г, что уже вызвало рост стоимости фьючерсов на эмиссионные квоты *EU ETS* с начала ноября 2020 г. по март 2021 г. на 58% до свыше 37 евро/т CO₂-экв. Основной объем средств от продажи эмиссионных квот *EU ETS* поступает в Инновационный фонд, начавший свою деятельность в 2020 г. [16].

Основными целями создания Инновационного фонда, объем которого составит около 10 млрд евро в период 2020–2030 гг., является удержание европейского технологического лидерства в области чистой энергетики, а также ускорение энергоперехода и экономического роста в ЕС.

Из средств Инновационного фонда финансируются до 60% стоимости инновационных проектов, направленных на решение ключевых проблем энергоперехода, том числе развитие низкоуглеродных технологий в энергоемких отраслях, ВИЭ, технологий *CCUS*, систем хранения энергии.

Для отбора проектов используются равнозначимые качественные и количественные критерии, среди которых следующие:

- потенциал проекта по сокращению выбросов парниковых газов;
- степень инновационности проекта;
- степень проработанности проекта;
- масштабируемость проекта;
- экономическая эффективность проекта.

Эксперты осуществляют бальную оценку по критериям и отбирают самые привлекательные проекты с наибольшей суммой баллов [17].

Используя Инновационный фонд, ЕС стремится расширить свое присутствие на наиболее перспективном в свете глобального энергоперехода рынке низкоуглеродных технологий и получать технологическую ренту с остальных, менее развитых в этой сфере стран.

Климатический фонд – инструмент обеспечения конкурентоспособности России и ее регионов в сфере чистой энергетики

Российская Федерация ратифицировала Парижское соглашение по климату в 2019 г.⁶. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 4 ноября 2020 г. № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов», национальный вклад в реализацию Парижского соглашения определен уровнем 70% к 2030 г. от значения 1990 г. На федеральном уровне планируется принятие закона об ограничении выбросов парниковых газов (внесен в Госдуму в феврале 2021 г.), стратегии развития с низким уровнем выбросов парниковых газов, а также концепции системы учета результатов климатических проектов [18; 19; 20]. В январе 2021 г. утверждена дорожная карта реализации на территории Сахалинской области эксперимента по формированию системы верификации учета выбросов и поглощения парниковых газов. В результате эксперимента в России появится первая система торговли углеродными единицами, а *Сахалинская область может стать углеродно нейтральной* уже к 2025 г.

Проектом федерального закона об ограничении выбросов парниковых газов предусмотрено введение углеродной отчетности для крупнейших эмитентов выбросов парниковых газов, а также формирование правовой базы реализации климатических проектов и обращения углеродных единиц – ключевого инструмента по снижению углеродного следа продукции российских компаний. В рамках этого направления любая организация будет иметь возможность на добровольной основе реализовать на территории России климатические проекты, генерирующие углеродные единицы, которые будут свободно обращаться на рынке. При этом *важно, чтобы российские углеродные единицы признавались на мировом уровне*, что наряду с международными договоренностями обеспечивается соответствием проектов добровольным международным стандартам (например, *Verified Carbon Standard; Climate, Community& Biodiversity Standard; Gold Standard*), а также введением национальных стандартов.

Учитывая низкую коммерческую эффективность климатических проектов в текущей конъюнктуре, а также риски снижения экспортной эффективности из-за высокого углеродного следа продукции, с целью

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 21.09.2019 г. № 1228 «О принятии Парижского соглашения».

недопущения технологического отставания России и роста зависимости от импортных технологий в сфере чистой энергетики необходимо предусмотреть возможность государственной поддержки климатических проектов. Государственная поддержка должна осуществляться в отношении проектов, направленных на создание передовых технологий, имеющих значимый социально-экономический и экологический эффект и соответствующих приоритетам государственной политики. Для осуществления прямой государственной поддержки таких проектов целесообразно создать Климатический фонд, из средств которого на конкурсной основе с привлечением частных инвестиций будут финансироваться приоритетные климатические проекты.

Отбор климатических проектов для государственной поддержки из средств Климатического фонда предлагается производить на основе иерархии разнозначимых количественных и качественных критериев, отражающих наиболее важные для государства задачи, среди которых внедрение научно-технических достижений, сокращение выбросов парниковых газов (с использованием абсолютных, относительных и удельных показателей), энергосбережение, развитие технологий чистой энергетики, импортозамещение, решение социальных и экологических проблем, общественная и бюджетная эффективность проектов и т.д.

Сравнительная оценка климатических проектов производится с использованием многокритериальных методов принятия решения, например, метода анализа иерархий [21], позволяющего повысить эффективность решений благодаря возможности, наряду с экспертной оценкой значимости критериев и проектов относительно качественных критериев, проводить сравнительный анализ количественных характеристик проектов, не прибегая к экспертным суждениям. Результатом применения метода анализа иерархий будет вектор приоритетов климатических проектов относительно всей иерархии критериев, содержащий интегральные оценки полезности проектов.

Для решения задачи оптимального размещения средств Климатического фонда между приоритетными проектами предлагается определять комбинацию проектов, максимизирующую интегральную полезность на единицу требуемых средств фонда при ограничениях на ресурсы.

Список литературы

1. The Paris Agreement / UN Climate Change, 2015. URL: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement> (дата обращения: 25.02.2021).
2. Comparison between CAT and UNEP Temperature Estimates / Climate Action Tracker provides, 2020. URL: <https://climateactiontracker.org/press/briefing-note-comparing-cat-and-unep-temperature-estimates/> (дата обращения: 20.02.2021).
3. World Energy Outlook 2020 / International Energy Agency, 2020. URL: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020> (дата обращения: 27.02.2021).

4. Global Renewables Outlook: Energy Transformation 2050 / International Renewable Energy Agency, 2020. URL: <https://www.irena.org/publications/2020/Apr/Global-Renewables-Outlook-2020> (дата обращения: 27.02.2021).
5. World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent / International Monetary Fund, 2020. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020> (дата обращения: 27.02.2021).
6. SDG7: Data and Projections / International Energy Agency, 2020. URL: <https://www.iea.org/reports/sdg7-data-and-projections/access-to-electricity> (дата обращения: 08.03.2021).
7. Energy Transition Investment Trends, 2021 / BloombergNEF, 2021. URL: <https://about.bnef.com/energy-transition-investment/> (дата обращения: 20.02.2021).
8. How Global Electric Car Sales Defied Covid-19 in 2020 / International Energy Agency, 2021. URL: <https://www.iea.org/commentaries/how-global-electric-car-sales-defied-covid-19-in-2020> (дата обращения: 27.02.2021).
9. BNEF Executive Factbook: Power, transport, buildings and industry, commodities, food and agriculture, capital / BloombergNEF, 2020. URL: https://data.bloomberglp.com/promo/sites/12/678001-BNEF_2020-04-22-ExecutiveFactbook.pdf?link=cta-text (дата обращения: 27.02.2021).
10. Renewable Power Generation Costs in 2019 / IRENA, 2020. URL: <https://www.irena.org/publications/2020/Jun/Renewable-Power-Costs-in-2019> (дата обращения: 27.02.2021).
11. Lazard's Levelized Cost of Energy Analysis – Version 14.0 / Lazard, 2020. URL: <https://www.lazard.com/perspective/levelized-cost-of-energy-and-levelized-cost-of-storage-2020/> (дата обращения: 27.02.2021).
12. Energy Technology Perspectives 2020. Special Report on Carbon Capture Utilisation and Storage CCUS in Clean Energy Transitions / IEA, 2020. URL: <https://webstore.iea.org/ccus-in-clean-energy-transitions> (дата обращения: 27.02.2021).
13. Carbon Pricing Dashboard / The World Bank Group, 2021. URL: <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/> (дата обращения: 08.03.2021).
14. A European Green Deal / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en#documents (дата обращения: 12.03.2021).
15. KPMG оценила ущерб для России от введения углеродного налога в ЕС / РБК, 2020. URL: <https://www.rbc.ru/business/07/07/2020/5f0339a39a79470b2fdb51be> (дата обращения: 10.03.2021).
16. EU Emissions Trading System (EU ETS) / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en (дата обращения: 10.03.2021).
17. Innovation Fund (InnovFund). Call for Proposals / European Commission, 2020. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/innovation-fund_en. (дата обращения: 08.03.2021).
18. Глава Минэкономразвития представил на заседании Правительства законопроект об ограничении выбросов парниковых газов / Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/glava_minekonomrazvitiya_predstavil_na_zasedanii_pravitelstva_zakonoproekt_ob_ogranichenii_vybrossov_parnikovyh_gazov.html (дата обращения: 13.03.2021).
19. Проект Стратегии долгосрочного развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года / Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/babacbb75d32d90e28d3298582d13a75/proekt_strategii.pdf (дата обращения: 13.03.2021).

20. Проект Концепции системы учета, регистрации, выпуска в обращение, передачи и зачета результатов климатических проектов, осуществляемых на территории Российской Федерации / Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/c9bc041a79280702939e7c28c4862f15/proekt_konceptii.pdf (дата обращения: 13.03.2021).

21. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий: пер. с англ. М.: Радио и связь, 1989. 316 с.

References

1. The Paris Agreement, *UN Climate Change*, 2015. Available at: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement> (accessed 25 February 2021).

2. Comparison between CAT and UNEP Temperature Estimates, *Climate Action Tracker provides*, 2020. Available at: <https://climateactiontracker.org/press/briefing-note-comparing-cat-and-unep-temperature-estimates/> (accessed 20 February 2021).

3. World Energy Outlook 2020, *International Energy Agency*, 2020. Available at: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020> (accessed 27 February 2021).

4. Global Renewables Outlook: Energy Transformation 2050, *International Renewable Energy Agency*, 2020. Available at: <https://www.irena.org/publications/2020/Apr/Global-Renewables-Outlook-2020> (accessed 27 February 2021).

5. World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent, *International Monetary Fund*, 2020. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020> (accessed 27 February 2021).

6. SDG7: Data and Projections, *International Energy Agency*, 2020. Available at: <https://www.iea.org/reports/sdg7-data-and-projections/access-to-electricity> (accessed 08 March 2021).

7. Energy Transition Investment Trends, 2021, *BloombergNEF*, 2021. Available at: <https://about.bnef.com/energy-transition-investment/> (accessed 20 February 2021).

8. How global electric car sales defied Covid-19 in 2020, *International Energy Agency*, 2021. Available at: <https://www.iea.org/commentaries/how-global-electric-car-sales-defied-covid-19-in-2020> (accessed 27 February 2021).

9. BNEF Executive Factbook: Power, transport, buildings and industry, commodities, food and agriculture, capital, *BloombergNEF*, 2020. Available at: https://data.bloomberglp.com/promo/sites/12/678001-BNEF_2020-04-22-ExecutiveFactbook.pdf?link=cta-text (accessed 27 February 2021).

10. Renewable Power Generation Costs in 2019, *IRENA*, 2020. Available at: <https://www.irena.org/publications/2020/Jun/Renewable-Power-Costs-in-2019> (accessed 27 February 2021).

11. Lazard's levelized cost of energy analysis—version 14.0, *Lazard*, 2020. Available at: <https://www.lazard.com/perspective/levelized-cost-of-energy-and-levelized-cost-of-storage-2020/> (accessed 27 February 2021).

12. Energy Technology Perspectives 2020. Special Report on Carbon Capture Utilisation and Storage CCUS in clean energy transitions, *IEA*, 2020. Available at: <https://webstore.iea.org/ccus-in-clean-energy-transitions> (accessed 27 February 2021).

13. Carbon Pricing Dashboard, *The World Bank Group*, 2021. Available at: <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/> (accessed 08 March 2021).

14. A European Green Deal, *European Commission*. Available at: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en#documents (accessed 12 March 2021).

15. KPMG otsenila ushcherb dlia Rossii ot vvedeniia uglerodnogo naloga v ES [KPMG Assessed the Damage to Russia From the Carbon Tax in the EU], *RBK* [RBK], 2020. (In Russ.). Available at: <https://www.rbc.ru/business/07/07/2020/5f0339a39a79470b2fdb51be> (accessed 10 March 2021).

16. EU Emissions Trading System (EU ETS), *European Commission*. Available at: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en (accessed 10 March 2021).

17. Innovation Fund (InnovFund). Call for proposals, *European Commission*, 2020. Available at: https://ec.europa.eu/clima/policies/innovation-fund_en. (accessed 08 March 2021).

18. Glava Minekonomrazvitiia predstavil na zasedanii Pravitel'stva zakonoproekt ob ogranichenii vybrosov parnikovyykh gazov [The Head of the Ministry of Economic Development Presented at a Government Meeting a Draft Law on Limiting Greenhouse Gas Emissions], *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii* [Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://www.economy.gov.ru/material/news/glava_minekonomrazvitiya_predstavil_na_zasedanii_pravitelstva_zakonoproekt_ob_ogranichenii_vybrossov_parnikovyykh_gazov.html (accessed 13 March 2021).

19. Proekt Strategii dolgosrochnogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii s nizkim urovnem vybrosov parnikovyykh gazov do 2050 goda [Draft Strategy for the Long-Term Development of the Russian Federation with Low Greenhouse Gas Emissions until 2050], *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii* [Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://www.economy.gov.ru/material/file/babacbb75d32d90e28d3298582d13a75/proekt_strategii.pdf (accessed 13 March 2021).

20. Proekt Kontseptsii sistemy ucheta, registratsii, vypuska v obrashchenie, peredachi i zacheta rezul'tatov klimaticheskikh proektov, osushchestvlyaemykh na territorii Rossiiskoi Federatsii [Draft Concept of the System of Accounting, Registration, Release into Circulation, Transfer and Offset of the Results of Climate Projects Carried out on the Territory of the Russian Federation], *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii* [Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://www.economy.gov.ru/material/file/c9bc041a79280702939e7c28c4862f15/proekt_koncepcii.pdf (accessed 13 March 2021).

21. Saati T. Priniatie reshenii. Metod analiza ierarkhii [Making Decisions. Hierarchy Analysis Method], translated from English. Moscow, Radio i sviaz', 1989. 316 p. (In Russ.).

ENERGY TRANSITION INVESTMENTS AND FINANCING INSTRUMENTS

International organizations representing the interests of energy-deficient developed countries are urging to solve the problem of global warming through the Energy Transition, which implies decarbonization of the world economy. The implementation of the Energy Transition requires annual investments of 3% of world GDP in energy efficiency, renewable energy, electric vehicles, etc. In 2020, despite the acceleration of dynamics, the volume of world investments was more than 5 times lower than required. The leaders in investments in clean energy are the technologically developed countries of Europe, the USA, Japan, as well as developing countries – China and Brazil, striving for technological independence. In order to expand its presence in the promising market for low carbon technologies, the EU pays special attention to innovations in the field of clean energy, financing them through the

Innovation Fund. To prevent Russia's technological backwardness and reduce the carbon footprint of export products, it is advisable to envisage the possibility of state support for innovative projects in the field of clean energy from the Climate Fund.

Keywords: greenhouse gas emissions, Paris Agreement, Energy transition, Climate Fund, investments, region.

JEL: F21, H54, Q56

Дата поступления – 15.03.2021 г.

БАХТИЗИНА Нафиса Владиславовна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Централь-
ного экономико-математического института РАН / Нахимовский про-
спект, д. 47, г. Москва, 117418.
e-mail: bnvlad@yandex.ru

БАХТИЗИН Альберт Рауфович

доктор экономических наук, член-корреспондент РАН, директор;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Централь-
ный экономико-математический института РАН / Нахимовский про-
спект, д. 47, г. Москва, 117418.
e-mail: albert.bakhtizin@gmail.com

BAKHTIZINA Nafisa V.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science of the Central Economics and
Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences / 47, Nakhimovsky
Av., Moscow, 117418.
e-mail: bnvlad@yandex.ru

BAKHTIZIN Albert R.

Dr. Sc. (Econ.), Corresponding Member of the RAS, Head;
Federal State Budgetary Institute of Science Central Institute of Economics
and Mathematics of the Russian Academy of Sciences / 47, Nakhimovsky Av.,
Moscow, 117418.
e-mail: albert.bakhtizin@gmail.com

Для цитирования:

Бахтизина Н.В., Бахтизин А.Р. Инвестиции в энергопереход и инстру-
менты финансирования. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 100–114. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-100-114>

И.В. КАРАВАЕВА, А.Г. КОЛОМИЕЦ, С.В. КАЗАНЦЕВ

СМОЖЕТ ЛИ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ 2021–2023 гг. РЕАЛИЗОВАТЬ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ И ОБЕСПЕЧИТЬ ЭКОНОМИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ?

Принципы построения принятого в декабре 2020 г. федерального бюджета на 2021–2023 гг. исходят из макроэкономических условий. Вероятность реализации этих условий невозможно оценить как высокую. Кроме того, они игнорируют ряд существенных угроз экономической безопасности Российской Федерации, связанных с продолжением COVID-пандемии в 2021 г. и возросшей опасностью аналогичных угроз, со снижением сальдо торгового баланса, сохранением общего сниженного уровня благосостояния населения России, недостаточностью ресурсов для инвестиций. Нельзя также не обратить внимание на то, что в рамках бюджетной концепции сохраняется задача обеспечения темпов роста национальной экономики на уровне стагнационных 3%. Более того, в условиях продолжающегося развития пандемии президент Российской Федерации откладывает до 2030 г. достижение многих важнейших целей, которые прогнозировалось достичь к 2024 г. Таким образом, формируется тренд долгосрочной политики вялотекущего, а в принципе затухающего развития экономики с минимизацией инфляционных процессов на уровне 4%. При этом заложенные в бюджет принципы генерируют не только направления и динамику социально-экономического развития Российской Федерации, но также темпы и ориентиры развития субъектов Федерации. Но! Сегодня новые тренды развития быстро трансформирующейся постпандемической экономики требуют поиска новых внутренних, в т.ч. финансовых, драйверов развития, перехода к модели прорывного экономического роста как на федеральном, так и на региональном уровнях. Страна входит в экономику с другими приоритетами. Значит, нужны и другие правила бюджетной политики.

Ключевые слова: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, прогноз социально-экономического развития, стратегическое планирование, экономическая безопасность.

JEL: E960, H100, H500, H610

Противоречия современной бюджетной политики

Основные характеристики федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022 и 2023 гг.¹, как указано в Пояснительной записке к федеральному бюджету на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг. [1, с. 17], сформированы на основе «базового» варианта Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 г. и на плановый период 2022–2023 гг. (далее — Прогноз [2]).

Высокое качество прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации является важнейшим условием исполнения федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, а в итоге и гарантом позитивного влияния фактически проводимой бюджетной политики на сложившуюся в стране макроэкономическую и социальную ситуацию. К таким же важнейшим условиям следует отнести согласованность и сбалансированность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и важнейших макроэкономических пропорций и параметров, как фактически достигнутых, так и предусмотренных документами стратегического планирования. При этом данная согласованность и сбалансированность может быть достигнута только при условии четких представлений о реальных тенденциях изменения макроэкономических пропорций и параметров и их непротиворечивой количественной интерпретации. Таким образом, обоснованность прогнозных расчетов Минэкономразвития имеет определяющее значение для исполнения федерального бюджета и его позитивного влияния на макроэкономическую и социальную ситуацию в Российской Федерации.

Казалось бы, резкое изменение и геоэкономической, и внутренней экономической ситуации в 2020 г. в связи с пандемическим кризисом должно было существенно повлиять на концепцию формирования федерального бюджета. Однако критический анализ Пояснительной записки к закону «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» и текста самого Закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» приводит к выводу о том, что, несмотря на вызванные пандемией *COVID-19* экономические потрясения в России и в мире, эти *документы пролонгируют эволюционное развитие российской экономики* в 2021–2023 гг. Они также *не предусматривают в необходимом объеме меры по ее переходу на новую траекторию роста за счет качественных изменений модели развития.*

Приведенные в *таблице 1* данные показывают, что после ожидаемого падения в 2020 г. предполагается, как и после спада 2013–2016 гг., возвращение, во-первых, к умеренному росту валового внутреннего продукта; во-вторых, к устоявшимся пропорциям соотношения дохо-

¹ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

дов и расходов федерального бюджета, расходов федерального бюджета и ВВП по принципу: «доходы растут быстрее расходов, расходы — медленнее валового внутреннего продукта». Как видим, 2020 г. позиционируется как единственный в рассматриваемом периоде, когда темпы роста расходов федерального бюджета опережают темпы роста ВВП. Разнонаправленное движение темпов изменения ВВП и расходов федерального бюджета Российской Федерации в 2020 и 2021 г. хорошо видно на *рисунке 1*.

Т а б л и ц а 1

**Среднегодовые темпы роста ВВП, доходов и расходов
федерального бюджета в 2011–2023 гг., %**

Показатель	2011–2012	2013–2016	2017–2019	2020	2021–2023
ВВП	103,9	99,9	101,7	96,1	103,2
Доходы федерального бюджета	120,9	104,7	111,2	88,4	107,6
Расходы федерального бюджета	114,7	107,8	106,1	123,9	101,6

Источник: рассчитано по [1, табл. 2.2.; 3; 4].

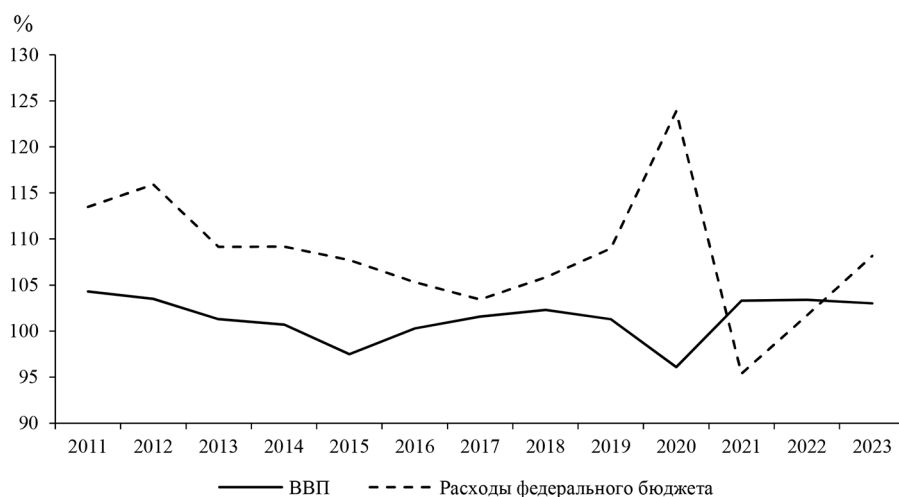


**Рис. 1. Темпы роста ВВП и расходов федерального бюджета
в 2011–2023 гг., %**

Источник: рассчитано по [1, табл. 2.1–2.2; 3; 4].

Такой умеренный экономический рост, отчасти обусловливаемый консервативной бюджетной политикой, далек от прорывного развития Российской Федерации, на достижение которого ориентирует Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период

до 2030 года». Более того, уже в IV квартале 2020 г. стало очевидно, что расчеты Прогноза в ряде случаев *обоснованы слабо*. Соответственно, высока вероятность, что бюджетные проектировки, разработанные на основании указанных расчетов, не будут в реальности полностью исполнены.

Так, противоречат фактам предсказания Прогноза об отсутствии в 2021 г. «второй волны коронавируса», которые были использованы при составлении федерального бюджета. Заболеваемость вновь выросла именно тогда, когда процесс законодательного оформления федерального бюджета на 2021 г. находился на завершающей стадии. Учитывая незавершенность пандемии, высока вероятность, что *оценки роста ВВП в 2021 г.* в базовом варианте Прогноза и основанные на них бюджетные проектировки доходов *окажутся завышенными*, а потребность в ассигнованиях по ряду расходных статей увеличится.

Приоритеты федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг.

Развитие включает в себя изменение структуры развивающегося объекта (субъекта, процесса, явления). Особенно часто эта аксиома вспоминается сегодня в условиях необходимости регулирования быстро меняющихся экономических, социальных, политических, миграционных и других процессов на фоне ковидного кризиса. Очевидно, что после пандемии мир не останется прежним. Это относится и к России, к ее экономике, управлению и, следовательно, к бюджетному процессу. К переменам ведет и осложняющаяся геополитическая ситуация вокруг Российской Федерации. Достаточно назвать события в Белоруссии, Киргизии, вооруженную борьбу Азербайджана и Армении, антироссийскую санкционную политику США и ЕС. Однако представленная в Пояснительной записке структура расходов федерального бюджета по разделам классификации статистически (см. табл. 2) в 2023 г. *не отличается от структуры 2019 г.*

На близость структур расходов указывают статистическое равенство дисперсий показателей 2019 г. и 2023 г. (56,859 и 51,610 соответственно)² и малый линейный коэффициент абсолютных структурных сдвигов (0,107). Наибольшее различие наблюдается в разделах «Обслуживание государственного (муниципального) долга», «Национальная оборона» и «Здравоохранение».

По суммарному объему финансирования из федерального бюджета за период 2020–2023 гг. с большим разрывом лидирует раздел «Социальная политика», а по темпам роста – разделы «Охрана окружающей среды» и «Жилищно-коммунальная политика» (см. табл. 3).

² Статистическая проверка подтвердила гипотезу о равенстве дисперсий с уровнем значимости $\alpha = 0,05$.

Т а б л и ц а 2

**Структура расходов федерального бюджета по разделам классификации
в 2019 г. и 2023 г.**

Показатель	2019, %	2023, %	Изменение, процентный пункт
Все расходы (без условно утвержденных)	100	100	—
В т.ч.:			
Общегосударственные вопросы	7,9	7,2	–0,7
Национальная оборона	16,2	14,5	–1,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	12,2	11,3	–0,9
Национальная экономика	14,6	13,9	–0,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,2	1,9	+0,7
Охрана окружающей среды	1,0	1,7	+0,7
Образование	4,7	4,9	+0,2
Культура, кинематография	0,7	0,5	–0,2
Здравоохранение	3,6	4,9	+1,3
Социальная политика	27,1	27,0	–0,1
Физическая культура и спорт	0,3	0,2	–0,1
Средства массовой информации	0,4	0,5	+0,1
Обслуживание государственного (муниципального) долга	4,7	7,2	+2,5
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской федерации	5,2	4,4	–0,8

Источник: рассчитано по [1, табл. 4.4.] и информации Минфина.

По сравнению с установленными Законом № 380-ФЗ объемами финансирование расходов в 2021–2022 гг. в рассматриваемом проекте федерального бюджета больше всего увеличены объемы финансирования по статьям: «Социальная политика» (+71,1 млрд руб.), «Обслуживание государственного (муниципального) долга» (+ 376,2 млрд руб.) и «Национальная экономика»(+256,7 млрд руб.); уменьшено по статьям: «Национальная оборона» (–206,9 млрд руб.), «Общегосударственные вопросы» (–170,0 млрд руб.) и «Охрана окружающей среды» (–161,8 млрд руб.).

Т а б л и ц а 3

**Суммарный объем и темпы роста расходов федерального бюджета
(по разделам классификации расходов) в 2020–2023 гг.**

Показатель	Суммарный объем за 2020–2023, трлн руб.	2023 в % к 2019
Все расходы (без условно утвержденных)	89,08	123,5
В т.ч.:		
Общегосударственные вопросы	8,298	113,9
Национальная оборона	12,911	111,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	9,769	115,3
Национальная экономика	12,641	118,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,420	192,8
Охрана окружающей среды	1,378	204,0
Образование	4,241	129,8
Культура, кинематография	0,527	95,6
Здравоохранение	4,630	167,9
Социальная политика	23,198	124,3
Физическая культура и спорт	0,257	87,9
Средства массовой информации	0,409	134,9
Обслуживание государственного (муниципального) долга	5,077	189,1
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	4,325	104,9

Источник: рассчитано по [1, табл. 4.4.] и информации Минфина.

Важнейшим приоритетом федерального бюджета должны быть национальные цели развития, установленные Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», в котором стратегической целью названо «обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции». Однако прогнозируемые темпы роста инфляции в 2020–2023 гг. выше темпов роста реальных располагаемых доходов населения и реальной заработной платы (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

**Прогнозируемые темпы роста инфляции, реальных
располагаемых доходов населения и реальной заработной платы (в %)**

Показатель	2020*	2021	2022	2023
Реальные располагаемые доходы населения	–3,0	3,0	2,3–2,5	2,3–2,5
Реальная заработная плата	1,5	2,2	2,3–2,5	2,3–2,5
Инфляция (ИПЦ), % к декабрю предыдущего года	3,8 (4,9)	3,7	4,0	4,0

* Декабрь 2020 г. к декабрю 2019 г. (данные Росстата).

Источник: [1, с. 19–21].

Согласно Прогнозу, объем инвестиций в основной капитал увеличится в 2020–2023 гг. на 7,4%, что позволит повысить эффективность использования доступных для развития ресурсов. Расчеты по данным Пояснительной записки к федеральному бюджету показали, что в основные макроэкономические показатели на 2020 г. и на плановый период 2021–2023 гг. заложены снижение материалоемкости валового национального продукта в 2023 г. на 0,2 процентных пункта по сравнению с 2019 г. и рост производительности труда в 2021–2023 гг. на 7,7% при увеличении численности занятых в экономике на 2,1% [1, табл. 2.1].

Прогноз предусматривает также стабилизацию долей экспортируемых из России нефти и газа в общем объеме их добычи, а также опережающий рост российского экспорта (см. табл. 5).

Такая стабилизация, предположительно, связана с курсом на расширение объемов переработки на территории России добываемого в стране сырья. Эти изменения при условии увеличения экспорта несырьевых товаров и импортозамещения позволят обеспечить превышение объемов экспорта над объемами импорта.

Т а б л и ц а 5

Соотношение некоторых показателей федерального бюджета

Показатель	2019	2020	2021	2022	2023
Отношение объема экспорта нефти к объему ее добычи, %	48,0	44,3	44,6	46,5	47,5
Отношение объема экспорта газа к объему его добычи, %	29,9	26,7	30,2	31,0	30,2
Экспорт России минус импорт России, млрд долл. США	180,1	99,0	118,6	129,4	134,2

Источник: рассчитано по [1, табл. 2.1].

Вместе с тем Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» обозначил к 2030 г. задачу реального роста «экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года». Реализация данного Указа требует увеличения ненефтегазовых доходов в 2021–2023 гг. на 17,3%. Проектировки же федерального бюджета на этот период предполагают рост на 16,1% [1].

***Инвестиции и потенциал экономического роста
в федеральном бюджете на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг.***

Согласованность и сбалансированность федерального бюджета и важнейших макроэкономических пропорций и параметров предполагает, что намеченные целевые показатели объема инвестиций увязаны с состоянием торгового и платежного балансов, объемами внутренних и внешних заимствований и структурой использования этих заимствований, состоянием Фонда национального благосостояния (далее — ФНБ) и использованием его средств. Ожидаемая динамика инвестиций должна генерировать не только прирост ВВП, но и увеличение доходов бюджетов всех уровней: и для федерального бюджета, и для бюджетов субъектов Федерации.

Прогнозные оценки инвестиций Минэкономразвития (и в «базовом», и в «консервативном» вариантах) и за ним Минфина предполагают, что за кризисом 2020 г. в 2021 г. последует восстановительный рост, и в плановом периоде этот рост будет продолжаться. Такое предположение является обоснованным, т.к. имеет и теоретические, и опытно-практические основания. Однако *прогнозные оценки* масштабов восстановительного роста инвестиций *представляются слабо обоснованными*.

Во-первых, проектировки федерального бюджета на 2021 г. исходят из прогнозируемого Минэкономразвития в 2021 г. восстановительного роста потребления домашних хозяйств: оборот розничной торговли увеличится на 5,1%, объем платных услуг населению — на 6,7%. Прежде всего неясно — *каким образом столь впечатляющий рост потребительского спроса может быть достигнут* при росте в 2021 г. реальных располагаемых доходов населения — 3,0% [1, с. 15; 2, с. 21–22].

Во-вторых, ожидаемый в плановом периоде 2022–2023 гг. слабый прирост реальных доходов населения может быть распределен населением на цели потребления или сбережения. В основе проектировок федерального бюджета на плановый период 2022–2023 гг. лежат предположения Прогноза о том, что рост реальных заработных плат составит 2,3% в 2022 г. и 2,5% в 2023 г., реальных располагаемых доходов населения — на уровне 2,4% и 2,5% соответственно. В 2022–2023 гг. оборот розничной торговли продолжит расти темпами 2,8–2,9%, объем платных услуг населению — 3,0–3,1% [1, с. 21–22]. Тем самым предполагается, что в этот период основная часть доходов населением будет израсходована на компенсацию падения потребления в предшествующие годы.

Но это предположение означает, что *сбережения населения не смогут стать существенным источником прироста инвестиций*.

В-третьих, проектировки федерального бюджета основаны на предположениях, что в период 2021–2023 гг. инвестиционная активность вырастет (рост инвестиций – 3,9%, 5,3% и 5,1% в 2021–2023 гг. соответственно) [1, с. 21]; рост инвестиций будет опережать увеличение прибыли, а увеличение прибыли будет опережать рост ВВП. Предполагается, что в 2023 г. отношение объема инвестиций к ВВП составит 19,1%, против 17,5% в 2019 г. (см. табл. 5). Однако даже если прогнозы роста ВВП и сальдо торгового баланса сбудутся, *велика вероятность, что объемы инвестиций окажутся меньше ожидаемых*.

Основание для такого предположения дает сопоставление прироста показателей объемов ВВП, сальдо торгового баланса, прибыли и инвестиций в плановом периоде 2021–2023 гг. (см. табл. 6) и в период восстановительного роста после кризиса 2008–2009 гг., т.е. за 2010–2012 гг.

Т а б л и ц а 6

Важнейшие макроэкономические параметры, отраженные в расчетах к закону о федеральном бюджете на 2021 г и период 2022–2023 гг.

Показатели	2019 отчет	2020 оценка	2021	2022	2023	2023/2020, %
ВВП, млрд руб.*	110 046	106 974	115 533	124 223	132 822	124,2
Сальдо торгового баланса, млрд долл. США**	180,1	99,0	118,6	129,4	134,2	—
Прибыль, млрд руб.	28 031	25 698	28 178	30 462	32 645	127,0
Инвестиции, млрд руб.	19 319	19 144	20 895	23 042	25 350	132,4

* Согласно предварительным данным Росстата, ВВП в 2019 г. составил 109,1 трлн руб.

** Оценки величины экспорта и импорта, которыми руководствовались составители федерального бюджета, основаны на данных ФТС и отличаются от оценок Минэкономразвития.

Источник: [1] и расчеты авторов.

Предполагается, что за три года, с 2021 г. по 2023 г., прирост ВВП в абсолютном значении к величине ВВП в 2020 г. будет в 1,1 раза выше, чем аналогичный показатель за 2010–2012 гг. по сравнению с объемом ВВП в 2009 г. Одновременно предполагается, что прирост инвестиций в 2021–2023 гг. в абсолютном значении к показателю 2020 г. будет в 1,2 раза превышать прирост инвестиций в абсолютном значении за 2010–2012 гг. по сравнению с объемом инвестиций в 2009 г. Вместе с тем аналогичные сопоставления показателя сальдо торгового баланса показывают, что сальдо торгового баланса в 2021–2023 гг. уменьшится на 29% по сравнению с 2010–2012 гг. (расчет по данным: [1, с. 22; 5 с. 267, 551, 600]).

Какие же источники смогут обеспечить предполагаемую динамику инвестиций в 2021–2023 гг.? Этот вопрос актуален, поскольку «создание механизмов, обеспечивающих формирование долгосрочных инвестиционных ресурсов для развития экономики» является одним из ожидаемых результатов реализации Госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», которой Минфин обязан руководствоваться, в т.ч. при составлении бюджета.

Теоретически такими источниками могли бы быть либо масштабное перераспределение прибыли, возможности которого, как показано выше, в реальности ограничены, либо средства бюджета, либо средства ФНБ. Однако в расчетах, послуживших основанием для проектировок федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг. *такие возможности не просматриваются*. ФНБ после 2020 г. расходовать не предполагается (см. табл. 6). Более того, в 2023 г. средства ФНБ составят 108,2% к величине ФНБ в 2020 г. Увеличение дефицита федерального бюджета предполагается финансировать преимущественно за счет внутренних заимствований (что соответствует условиям сохранения режима санкций). В 2023 г. государственный долг Российской Федерации вырастет на 39,3% по сравнению с 2020 г. Вследствие этого внутренний денежный рынок будет испытывать дополнительное давление со стороны государственных заимствований, что также ограничит его возможности как источника инвестиций.

Нельзя забывать, что к 2023 г. планируется относительное снижение расходов федерального бюджета (с 21,1% ВВП в 2020 г. до 17,8% ВВП к 2023 г.).

Т а б л и ц а 7

**Важнейшие параметры Федерального бюджета и Фонда
национального благосостояния в 2019–2023 гг.**

Показатель	2019 отчет	2020 оценка	2021	2022	2023	2023/2020, %
Доходы, млрд руб.	20 188,8	17 852,4	18 765,1	20 637,5	22 262,7	124,7
Расходы, млрд руб.	18 214,5	22 561,7	21 520,1	21 885,0	23 671,3	104,9
Дефицит млрд руб., % к ВВП	1 974,3	–4 709,3	–2 755,0	–1 247,5	–1 408,6	—
	+1,8	–4,4	–2,4	–1,0	–1,1	—
Госдолг млрд руб., % к ВВП	13 567,4	20 398,6	23 552,8	25 883,9	28 407,4	139,3
	12,3	19,1	20,4	20,8	21,4	
ФНБ на конец года, млрд руб., % к ВВП	7 773,1	12 447,5	12 487,3	12 638,2	13 474,4	108,2
	7,1	11,6	10,8	10,2	10,1	—

Источник: [1, с. 22–28] и расчеты авторов.

В частности, подверглись оптимизации многие инвестиционные программы федерального бюджета: не предполагается существенный рост расходов на реализацию 19 программ инновационного развития и модернизации экономики (открытая часть), после снижения в 2021 г.; ежегодная сумма этих расходов в 2021–2022 гг. останется на уровне 2020 г. [2; расчет авторов].

Таким образом, федеральный бюджет на период 2021–2023 гг. *не предоставляет внятный ответ* на вопрос об источниках, способных обеспечить предполагаемую динамику инвестиций в 2021–2023 гг. и планируемый экономический рост.

При этом хорошо просматриваются два очевидных приоритета бюджетной политики:

- сокращение дефицита федерального бюджета до 1,0–1,1% в 2022–2023 гг.;
- поддержание величины ФНБ на уровне 10% ВВП (см. табл. 2).

В жертву этим приоритетам в 2021–2023 гг. будет принесена заявленная в Госпрограмме «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» цель поддержания показателя «государственный долг Российской Федерации по отношению к валовому внутреннему продукту» на уровне не более 20%.

В этой связи вероятный сценарий сбалансирования и исполнения федерального бюджета в 2021 г. и периоде 2022–2023 гг. будет связан, во-первых, с продолжающимся снижением курса рубля (против заложенных в бюджет показателей); во-вторых, — с затыканием наиболее значимых бюджетных «дыр» за счет конвертации имеющихся валютных резервов в рублевые активы.

Чтобы обеспечить финансовые ресурсы для таких действий, ФНБ увеличивается даже при росте госдолга и затрат бюджета на его обслуживание, хотя использование ФНБ фактически выведено за пределы бюджетного процесса.

***Стратегические цели развития и актуальные угрозы
экономической безопасности Российской Федерации
в федеральном бюджете на 2021 г.
и на плановый период 2022–2023 гг.***

Приходится сделать вывод, что при составлении федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг. за основу при расчетах были приняты параметры макроэкономических условий, вероятность реализации которых невозможно оценить как высокую; также не был в должной мере учтен ряд существенных угроз экономической безопасности России.

Выше нами были отмечены угрозы, связанные со снижением сальдо торгового баланса, сохранением общего сниженного уровня благосостояния населения Российской Федерации, слабым притоком средств населения в финансово-кредитную систему и, соответственно, недостаточностью ресурсов для инвестиций.

Налицо также угрозы, порождаемые усилением инфляционных тенденций. Уже по итогам 2020 г. инфляция составила 4,9% (предварительные данные Росстата) и значительно превзошла величину, принятую при составлении Прогноза и планировании федерального бюджета на 2021 г. и 2022–2023 гг. При этом индекс потребительских цен на продовольственные товары составил в годовом выражении 6,7% [6]. Соответственно должны измениться также отчетные и прогнозируемые показатели реальной заработной платы и реальных располагаемых доходов населения.

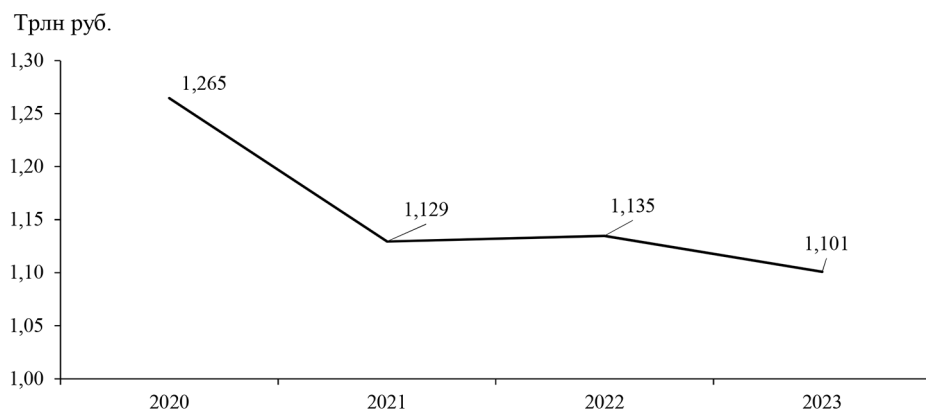


Рис. 2. Расходы федерального бюджета на здравоохранение в проекте федерального бюджета Российской Федерации на 2021 г. и на плановый период 2022–2023 гг., трлн руб.

Источник: [1, табл. 4.4].

В 2021 г. мы наблюдаем дальнейшее развитие пандемии и возрастание опасности аналогичных угроз. И хотя в Пояснительной записке к федеральному бюджету отмечается высокая степень неопределенности эпидемиологических факторов и предполагается, что эти факторы будут определять траекторию развития на среднесрочный период [1, с. 18], тем не менее планируется уменьшение расходов федерального бюджета на здравоохранение (см. рис. 2).

Такое уменьшение прямо противоречит указаниям Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. об угрозах следующего порядка – «снижение качества и доступности образования, медицинской помощи и, как следствие, снижение качества человеческого потенциала». Увеличение расходов на образование предусматривается, однако в 2021–2022 гг. их суммарный объем зафиксирован на 77,9 млрд руб. меньше указанного в Федеральном законе от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021–2022 годов». Более того, с учетом продолжающегося развития пандемической ситуации откладывается (выводится из расходной части бюджета) до 2030 г. достижение многих важнейших целей социального плана, которое прогнозировалось к 2024 г. Таким образом,

формируется тренд долгосрочной политики сниженного уровня развития национальной экономики при 3% ежегодного роста. Но это, очевидно, заниженные, стагнационные темпы.

Вместе с тем в условиях жесткой геополитической ситуации задача выхода в ближайшем будущем на устойчивый экономический рост с обеспечением темпов роста национальной экономики на уровне значительно выше 3% приобретает особую актуальность. Новые тренды интеграции России в быстро трансформирующуюся мировую экономику требуют поиска внутренних драйверов развития, перехода к модели экономического роста, основанной на прорывных технологиях и инновациях. В выступлениях президента последовательно проводится мысль о том, что экономическая политика должна быть направлена на развитие страны, «на ее глубокую технологическую и социально-экономическую модернизацию» [7]. В таких условиях крайне важно обеспечить разработку и реализацию полноформатной стратегии на долгосрочную перспективу, а также иметь финансовые инструменты ее реализации, которые будут способствовать развороту российской экономики в целом и каждого из регионов в направлении «ускоряющейся динамики роста» [7].

Представляется совершенно неверным снижение суммы расходов в 2021 г. и дальнейшее снижение этой позиции в процентах к ВВП на весь трехлетний период. При таких параметрах бюджета практически невозможно создать финансовые условия для ускорения экономического роста и возвращения его к темпам в объеме 5–7% периода первого десятилетия нового века.

Изложенное свидетельствует о необходимости усилить требования к четкому целеполаганию бюджетной политики, наличию корреспонденции между объемами бюджетных расходов и достигаемыми на этой основе экономическими, социальными и иными результатами. Необходимо, чтобы экономика России все-таки вошла в новую фазу своего развития. Ускорение темпов экономического развития — это значительно более важный приоритет, чем обеспечение отчетного бюджетного благополучия.

И Прогноз, и федеральный бюджет ориентируются на проведение денежно-кредитной политики Банка России в рамках таргетирования инфляции на протяжении всего планового периода с применением «бюджетного правила». Очевидно, что необходимо изменить многие подходы к бюджетированию, оставшиеся от прежних представлений. Это касается, например, возможности прибегнуть к денежной эмиссии и поддержке решения об отмене «бюджетного правила».

Особое значение приобретает также вопрос о соотношении бюджетной политики с формирующейся политикой стратегического планирования. В Федеральном законе № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривается тесная увязка действия этого закона с бюджетной системой. Важнейшим же государственным документом, формирующим денежные средства, обеспечивающие совершенствование государственного управ-

ления и национальную, в т.ч. экономическую, безопасность является федеральный бюджет.

Вместе с тем в данном законе о стратегическом планировании *имеется крупный недостаток*, затруднивший его действие. Суть его состоит в том, что в перечень документов стратегического планирования *не входит* утверждаемый ежегодно трехлетний *федеральный бюджет*. Тем самым сформировались два параллельных направления планирования (прогнозирования) социально-экономического развития:

- реальное, через плановое бюджетное финансирование в утверждаемом трехгодовом бюджете;
- и виртуальное — через разработку долгосрочных, но мало влияющих на реальное развитие документов (прогнозы, стратегии и т.д.).

Между тем, в соответствии с законом о стратегическом планировании³, в стране, в т.ч. на региональном и на отраслевом уровне, должно разрабатываться множество различных, взаимоувязанных и согласованных прогнозов. Но без связи с федеральным бюджетом их разработка бессмысленна. Необходимо *включить федеральный бюджет в законодательный перечень документов стратегического планирования*. Тогда бюджет избежит противоречий с последовательно формирующейся и обновляющейся стратегией экономического развития, а прогнозы будут опираться на конкретное, законодательно закрепленное бюджетное финансирование.

Список литературы

1. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» / Министерство финансов РФ. URL: https://www.oprf.ru/files/fed_zakon_fed_budget_2021__poyasnit_zap.pdf (дата обращения: 11.10.2020).
2. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов / Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_na_2021_god_i_na_planovyy_period_2022_i_2023_godov.html (дата обращения: 29.11.2020).
3. Россия в цифрах. 2017: крат. стат. сб. М.: Росстат. 2017. 511 с.
4. Россия в цифрах. 2018: крат. стат. сб. М.: Росстат. 2018. 522 с.
5. Российский статистический ежегодник. 2014 / Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b14_13/Main.htm
6. Оперативная информация Росстата / Федеральная служба государственной статистики. URL: http://gks.ru/bgd/free/B20_00/Main.htm (дата обращения: 28.01.2021).
7. Обращение Президента РФ к Федеральному собранию 15.01.2020 / Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 15.12.20).
8. Казанцев С.В. О некоторых негативных последствиях антироссийских санкций и направлениях их парирования // ЭТАП. 2020. № 2. С. 65–73. DOI: 10.24411/2071-6435-2020-10013. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42811938>

³ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

9. Караваяева И.В. Критерии социально-экономической безопасности для России и регионов в новой реальности // Федерализм. 2020. № 2. С. 146–161. DOI: 10.21686/2073-1051-2020-2-146-161 <https://elibrary.ru/item.asp?id=42940691>

10. Коломиец А.Г. К новому качеству управления государственными финансами // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 2. С. 147–162. DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10022 <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42714492>

References

1. Poiasnitel'naia zapiska k proektu Federal'nogo zakona «O federal'nom biudzhete na 2021 god i na planovyi period 2022 i 2023 godov [Explanatory Note to the Draft Federal Law “On the Federal Budget for 2021 and for the Planning Period of 2022 and 2023”]. *Ministerstvo finansov RF* [Ministry of Finance of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://www.oprf.ru/files/fed_zakon_fed_budget_2021__poyasnit_zap. (accessed 11 October 2020).

2. Prognoz sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii na 2021 god i na planovyi period 2022 i 2023 godov [Forecast of Socio-Economic Development of the Russian Federation for 2021 and for the Planning Period of 2022 and 2023]. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii* [Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_na_2021_god_i_na_planovyy_period_2022_i_2023_godov.html (accessed 29 November 2020).

3. Rossiia v tsifrakh. 2017. Kratkii statisticheskii sbornik. [Russia in Figures. 2017. Statistical Handbook], Moscow, Rosstat, 2017, 511 p. (In Russ.).

4. Rossiia v tsifrakh. 2018. Kratkii statisticheskii sbornik. [Russia in Figures. 2018. Statistical Handbook], Moscow, Rosstat, 2018, 522 p. (In Russ.).

5. Rossiiskii statisticheskii ezhegodnik. 2014 [Russian Statistical Yearbook. 2014]. *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b14_13/Main.htm

6. Operativnaia informatsiia Rosstata [Operational Information of Rosstat]. *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: http://gks.ru/bgd/free/B20_00/Main.htm (accessed 28 January 2020).

7. Obrashchenie Prezidenta RF k Federal'nomu sobraniuu 15.01.2020 [Address of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly 15.01.2020] *Ofitsial'nyi sait Prezidenta RF* [Official Website of the President of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (accessed 15 December 2020).

8. Kazantsev S.V. O nekotorykh negativnykh posledstviakh antirossiiskikh sanktsii i napravleniiakh ikh parirovaniia [On Some Negative Result of Anti-Russian Sanctions and the Ways to Parry Them], *ETAP: ekonomicheskaiia teoriia, analiz, praktika* [ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice], 2020, No. 2, pp. 65–73. (In Russ.). Available at: DOI: 10.24411/2071-6435-2020-10013

9. Karavaeva I.V. Kriterii sotsial'no-ekonomicheskoi bezopasnosti dlia Rossii i regionov v novoi real'nosti [Criteria of Social and Economic Security for Russia and its Regions in a New Reality], *Federalizm* [Federalizm], 2020, No. 2, pp. 146–161. (In Russ.). Available at: DOI: 10.21686/2073-1051-2020-2-146-161

10. Kolomiets A.G. K novomu kachestvu upravleniia gosudarstvennymi finansami [Toward a New Quality of Public Finance Management], *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk* [The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2020, No. 2, pp. 147–162. (In Russ.). Available at: DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10022

**WILL THE FEDERAL BUDGET FOR 2021–2023 FISCAL YEARS BE
ABLE TO ENSURE THE ACHIEVEMENT OF STRATEGIC GOAL AND
TO ASSURE THE ECONOMIC SECURITY
OF THE RUSSIAN FEDERATION?**

The principles of drawing up the Federal Budget for 2021–2023, adopted in December 2020, are based on macroeconomic conditions. The probability to fulfill these conditions can't be rated as high. In addition, these conditions ignore a number of significant threats to the economic security of the Russian Federation caused by; the continuation of the COVID-pandemic in 2021 and the increased risk of similar threats; the reduction of the trade balance; the continuation of the general reduced in the level of the Russian population's well-being, and by the lack of resources for investments. It is also impossible not to draw attention to the fact that within the framework of the budget concept, they set up a task to ensure the growth rate of the national economy at the level of a stagnant three percent. Moreover, in the context of the ongoing development of the pandemic, the President of the Russian Federation postpones until 2030 the achievement of many important goals that they forecast to achieve by 2024. Therefore, the trend of a long-term policy of sluggish, and in principle decaying, economic development with the minimization of inflationary processes at the level of four percent is forming. At the same time, budgeted principles generate not only the direction and dynamics of socio-economic development of the Russian Federation, but the same pace and guidelines for the development of the subjects of the Russian Federation. But! Today, new trends in the development of a rapidly transforming post-pandemic economy require the search for new internal drivers of development, including financial ones, require a transition to a model of breakthrough economic growth at both at the federal and regional levels. The country is entering an economy that has other priorities. So, we need other rules of fiscal policy.

Keywords: federal budget, budgets of the subjects of the Russian Federation, forecast of socio-economic development, strategic planning, economic security.

JEL: E960, H100, H500, H610

Дата поступления – 20.01.2021 г.

КАРАБАЕВА Ирина Владимировна

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник,
руководитель сектора экономической безопасности, заведующая кафе-
дрой экономической теории;

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

e-mail: ikaravaeva@inecon.ru

КОЛОМИЕЦ Андрей Григорьевич

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник;

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

e-mail: agk1807@mail.ru

КАЗАНЦЕВ Сергей Владимирович

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

KARAVAEVA Irina V.

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

KOLOMIETS Andrey G.

Dr. Sc. (Econ.), Leading Researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: agk1807@mail.ru

KAZANTSEV Sergei V.

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: kzn-sv@yandex.ru

Для цитирования:

Каравеева И.В., Коломиец А.Г., Казанцев С.В. Сможет ли федераль-
ный бюджет 2021–2023 гг. реализовать стратегические цели и обеспечить
экономическую безопасность Российской Федерации? // Федерализм.
2021. Т. 26. № 1 (101). С. 115–131. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-115-131>

Р.А. БАБКИН

ИНТЕГРАЛЬНАЯ ОЦЕНКА УРОВНЯ МАРГИНАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОЦИУМОВ РОССИИ

Маргинализация общества — одна из острейших проблем современной России, ведущая к замедлению развития социального и человеческого капитала. Мировая практика показывает, что социальная атмосфера служит необходимой средой для самореализации личности и раскрытия заложенного в ней природного потенциала. Социальный фон задает определенные стандарты самовыражения человека, способствует конвертации его талантов в экономической и культурной плоскостях, является неотъемлемой частью процесса формирования гражданского общества. Если современное образование, качественная медицина или высокая культура стимулируют развитие человеческого капитала, то преступность, бедность или социальные заболевания, напротив, подавляют его рост. В статье показана многогранность маргинализации, объяснены основные ее причины и региональная специфика. Предложены система индикаторов и методика, позволяющая дать оценку этому явлению. Автором представлена попытка связать ряд статистических показателей социальной эксклюзии с наиболее яркими характеристиками маргинализации социума. На этой основе разработана методика оценки маргинализации региональных социумов, показаны неоднородность и региональная специфика этого явления, а также выявлены основные факторы географического, экономического и культурно-институционального происхождения, обуславливающие пониженные или повышенные значения маргинализации.

Ключевые слова: социальная маргинализация, качество жизни, региональное неравенство, социальная напряженность.

JEL: Z13

Социально-экономическая атмосфера и качество жизни населения оказывают влияние на все стороны жизни человека и напрямую связаны с его жизнью, здоровьем и материальным положением. Оценка качества жизни населения далеко не так тривиальна, как может показаться на первый взгляд. Его измерение через сухие статистические показатели (уровень доходов, число учреждений образования, здравоохранения и т.д.) не позволяет увидеть реальную картину жизни населения.

ранения и т.д.) дает искаженную картину действительности, поскольку они носят больше количественный, нежели качественный характер. Возникает закономерный вопрос: можно ли оценить качество жизни через количественные статистические показатели и при этом получить более-менее достоверную и приближенную к реальности картину? Вероятно — да, и в данной работе мы попробуем это сделать. В настоящей статье автор делает попытку подойти к оценке качества жизни от обратного, оценив ее антикачество. При помощи совокупности избранных показателей мы измерим маргинализацию социумов в региональном срезе, которую вслед за Р. Парком будем считать мерилom социальной эксклюзии человека, а, соответственно, — антикачеством его жизни [1].

Опыт оценки маргинализации общества

История попыток оценки развития общества и степени его маргинализации, которую можно считать антиподом развития социального и человеческого капитала, уходит далеко в прошлое. Еще Аристотель говорил, что такие человеческие качества, как нравственность, стремление к знаниям или добродетельность, — неотъемлемая часть общественного богатства [2]. В последующие эпохи человеческим способностями и социальному капиталу уделяли внимание ведущие экономисты и социологи А. Смит, Д. Рикардо, Э. Берк, К. Маркс. Позднее эту тему широко исследовали представители Чикагской школы социологии Р. Парк, Э. Берджесс и др.

Современные подходы к изучению качества человеческого капитала получили развитие благодаря работам А. Сена, С. Ананда, Ю. Кирдара, Р. Инглхарда и др. [3; 4]. А. Сен и С. Ананд разработали для Программы развития ООН *индекс развития человеческого потенциала* (далее — ИРЧП), который сегодня служит наиболее популярной формой оценки уровня социального развития/неразвитости стран и регионов. Он в комплексе оценивает их экономическую и социальную эффективность, а также качество жизни проживающего там населения. ИРЧП рассчитывается как среднеарифметическая величина трех равнозначных показателей: ВВП по паритету покупательной способности на душу населения (характеризует уровень дохода), доли грамотных и доли учащихся (показателей уровня образования) и ожидаемой продолжительности жизни (характеристики, отражающей долголетие).

Другой мерой оценки уровня развития общества можно считать *индекс социального прогресса*¹. Индекс измеряет социальный прогресс в европейских регионах на уровне NUTS2, используя двенадцать компонентов, которые затем объединяются в три более широких измерения, описывающих более общие аспекты социального прогресса, такие как:

¹ Рейтинг стран мира по уровню социального прогресса. URL: <http://ranking.kz/ru/a/reviews/rejting-stran-mira-po-urovnyu-socialnogo-progressa-2019> (дата обращения: 28.12.2020).

- основные потребности человека: питание и базовая медицинская помощь, вода и санитария, жилищные условия, личная безопасность;
- основы благополучия: доступ к базовым знаниям, доступ к информации и общению, здоровье и благополучие, качество окружающей среды;
- возможности: личные права, личная свобода выбора, терпимость и включенность в гражданскую жизнь, доступ к высшему образованию.

Еще одним интересным примером социального индекса качества жизни можно считать *индекс лучшей жизни ОЭСР*², созданный в 2011 г., учитывающий характеристики, делающие жизнь человека лучше. К их числу относятся жилищные условия и расходы (например, цены на недвижимость); доходы и финансовое состояние домохозяйства; условия труда (заработок, гарантия занятости и безработица); качество социальной поддержки, здравоохранения, образования и окружающей среды; гражданская вовлеченность; уровень счастья; безопасность (количество убийств и нападений); баланс между работой и личной жизнью.

Стоит отметить, что социальный капитал важен для будущего развития, ведь накопленный социальный капитал настоящего поколения закладывает человеческий капитал последующего [5].

Помимо этого, в международной практике существует множество подходов к оценке различных компонентов маргинализации: уровня преступности, распространения социальных заболеваний, качества жизни и т.д.

Методика оценки

В статье предлагается измерение качества жизни в регионах Российской Федерации через уровень маргинализации их социумов, т.е. фактически с помощью нескольких выбранных показателей рассчитывается антикачество жизни. Чтобы не брать в расчет огромное количество различного рода показателей, были выделены и использованы избранные маркирующие показатели, которые позволяют наиболее точно оценить масштаб маргинализации в обществе. Основные принципы выбора показателей и составления методики оценки таковы:

1. фиксированные границы показателей — для возможности проведения межрегиональных сравнений в динамике;
2. среднее число используемых показателей должно быть таким, чтобы каждый показатель являлся важным, но не решающим;
3. обратная шкала оценки — т.е. чем выше значение показателя, тем хуже, чем ниже — тем лучше (следствие оценки антикачества жизни);

² Индекс лучшей жизни // ОЭСР. 2020. URL: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/ru/> (дата обращения: 28.12.2020).

4. примерная равнозначность показателей за счет примерно равной доли в общем коэффициенте и грамотной подборки границ для показателей;
5. иерархичность индекса — итоговый индекс состоит из совокупных индексов, состоящих в свою очередь из нескольких показателей;
6. взаимодополняемость показателей в пределах совокупных индексов — показатели внутри совокупных индексов должны многоаспектно отражать социально-экономическую ситуацию;
7. невысокий уровень статистических погрешностей при сборе — показатели должны быть максимально объективны (например, уровень убийств весьма объективный показатель, поскольку его сложно фальсифицировать, а уровень преступности, напротив, может серьезно изменяться под воздействием системы учета и т.д.).

Показатели для оценки

Оценивать маргинализацию общества предлагается с помощью трех групп показателей, представленных на *рисунке 1*.



Рис. 1. Показатели для оценки уровня маргинализации общества

Источник: составлено автором.

Совокупные индексы будут находиться из индексов базовых статистических показателей (путем вычисления среднего арифметического).

Обоснуем выбор показателей для оценки.

Заболеваемость ВИЧ (*HIV*) — количество людей, живущих с установленным диагнозом ВИЧ-инфекция на 100 тыс. населения. Заболевание, несущее большую угрозу обществу, демонстрирует распространение в нем наркомании и беспорядочных сексуальных контактов. При этом в отличие от туберкулеза ВИЧ не столько маркер бедности, сколько общей духовной деградации общества.

Заболеваемость активным туберкулезом (Т) — число пациентов, находящихся под диспансерным наблюдением на конец года на 100 тыс. населения. Болезнь бедности, хорошо показывает качество и уровень жизни населения, наличие социально дезадаптированных групп населения, а также качество медицинского обслуживания в учреждениях здравоохранения и состояние учреждений пенитенциарной системы.

Преступность среди несовершеннолетних (УО) — выявлено несовершеннолетних, совершивших преступления на 100 тыс. населения. Ярко характеризует маргинализацию общества, т.к. подростки наиболее чувствительны к изменениям социального фона. Показатель косвенно характеризует также такие проблемные вопросы, как детский алкоголизм, токсикоманию и наркоманию, склонность к насилию среди несовершеннолетних. Кроме того, важно учитывать тот факт, что многие люди, совершившие преступление в подростковом возрасте, могут совершить его и во взрослой жизни, тем самым закладывая основы для будущей криминализации региона.

Смертность в результате убийств (МУ) — число убийств на 100 тыс. населения. Характеризует криминогенную обстановку и уровень насилия в регионе и отражает насколько он физически безопасен для проживания.

Смертность в результате ДТП (ТА) — число погибших в ДТП на 100 тыс. населения. Один из показателей, характеризующий общую культуру общества, косвенно отражает такие неблагоприятные характеристики как уровни коррупции, развития городской среды, а также экономического состояния населения.

Смертность в результате отравлений алкоголем и самоубийств (АР) — число алкогольных отравлений со смертельным исходом и самоубийств на 100 тыс. населения. Отчетливо демонстрирует степень деградации общества и остроту социально-экономического кризиса в регионе. Алкоголь с точки зрения общества — наиболее опасное психотропное вещество (прежде всего в силу широкого распространения), которое воздействует как само по себе (путем воздействия на здоровье и разум человека), так и опосредованно — стимулирует различные асоциальные действия, повышает конфликтность между людьми.

Миграционный отток населения (МД) — число безвозвратных мигрантов на 100 тыс. населения. Показывает остроту демографического кризиса в регионе и общего социально-экономического фона. Косвенно характеризует также величину демографической нагрузки и старения населения.

Уровень младенческой смертности (ИМ) — число младенческих смертей на 100 тыс. населения. Комплексно отражает социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации, прежде всего уровень развития региональной медицины и т.д.

Уровень бедности (PL) — соотношение среднедушевых доходов населения и стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг. Характеризует материальное благополучие населения региона, его способность удовлетворять свои потребности в товарах и услугах.

Расчет совокупных индексов мы будем производить через среднее арифметическое их показателей, которые в свою очередь будут оценены по шкале от 0 до 1. Итоговый коэффициент социальной маргинализации вычислим по формуле:

$$Ksm = \sqrt[3]{Isd \times Iud \times Isa}.$$

Важным аспектом составления подобных индексов является процесс выделения границ. В данной статье мы установим строгие постоянные границы для возможности сравнения регионов между собой, а также в динамике. Для этого будет использоваться прогрессивная шкала с экспоненциальной функцией $Y(x) = 1 - e^{-x}$. Исключение в расчетах составляет коэффициент бедности, для которого будем использовать плоскую шкалу.

Исходя из того, что коэффициент социальной маргинализации показывает антикачество жизни (проще говоря, 0 – хорошо, 1 – плохо), то нижней (нулевой) границей для показателей, очевидно, будет отсутствие того или иного явления.

Определить же верхнюю границу намного сложнее. Для того чтобы иметь возможность проводить репрезентативный анализ коэффициента социальной маргинализации (K_{sm}) в динамике, предлагается использовать статичную верхнюю границу для всех показателей, хотя такой подход вызывает проблему верной установки верхней границы.

Будем исходить из того, что за x мы взяли, в отличие от простой шкалы, не значение показателя, а его процент от гипотетического максимального значения.

Верхняя граница (B_2) = [Медиана · 100] с дальнейшим округлением в зависимости от показателя до ближайшего порядка или половины порядка (см. таблицу).

Т а б л и ц а

Расчет границ для показателей

Индекс	Название показателя	Медиана распределения для показателей за 2010–2019 гг. (на 100 тыс. населения)	Нижняя граница	Верхняя граница
1	2	3	4	5
<i>HIV</i>	Заболеваемость ВИЧ (общая)	337	Отсутствие болезни	Болезнь охватывает 4% населения
$B_2 = [337 \cdot 100] = 33700 \rightarrow 50 \text{ тыс.}$				
<i>T</i>	Заболеваемость активным туберкулезом	130	Отсутствие болезни	Болезнь охватывает 0,8% населения
$B_2 = [130 \cdot 100] = 13000 \rightarrow 10 \text{ тыс.}$				

О к о н ч а н и е т а б л .

1	2	3	4	5
UO	Преступность среди несовершеннолетних	40	Несовершеннолетние не совершают преступления и не участвуют в их совершении	Несовершеннолетние совершают 400 преступлений в год на 100 тыс. населения
$B_2 = [40 \cdot 100] = 4000 \rightarrow 5 \text{ тыс.}$				
MU	Число убийств	8	Отсутствие убийств	80 убийств в год на 100 тыс. населения
$B_2 = [8 \cdot 100] = 800 \rightarrow 1 \text{ тыс.}$				
TA	Число смертей от ДТП	8,5	Отсутствие смертей в результате ДТП	80 смертей в год от ДТП на 100 тыс. населения
$B_2 = [8,5 \cdot 100] = 850 \rightarrow 1 \text{ тыс.}$				
AP	Число отравлений алкоголем со смертельным исходом и самоубийств	32	Отсутствие алкогольных отравлений со смертельным исходом и самоубийств	400 алкогольных отравлений и суицидов в год на 100 тыс. населения
$B_2 = [32 \cdot 100] = 3200 \rightarrow 5 \text{ тыс.}$				
MD	Миграционный отток населения	132	Миграционный отток отсутствует	Отток 4 000 чел. в год на 100 тыс. населения
$B_2 = [132 \cdot 100] = 13200 \rightarrow 10 \text{ тыс.}$				
IM	Уровень младенческой смертности	637 (на 100 тыс. родившихся)	Младенческая смертность отсутствует	Младенческая смертность 8 на 100 новорожденных
$B_2 = [637 \cdot 100] = 63700 \rightarrow 50 \text{ тыс.}$				
PL	Уровень бедности	—	На среднедушевой доход можно приобрести 4 и более фиксированных наборов потребительских товаров и услуг	На среднедушевой доход можно приобрести 1 и менее фиксированных наборов потребительских товаров и услуг
B_2 устанавливается на уровне 4 (используется плоская шкала)				

Источник: составлено автором.

Поскольку некоторые статистические показатели отличаются высокой волатильностью (особенно для малонаселенных регионов), рассмотрим географическую картину коэффициента маргинализации (K_{sm}) за 2015–2019 г. В целом итоговый индекс маргинализации регионов России отражает совокупную массу социально-экономических проблем, имеющих в каждом из них (см. рис. 2).

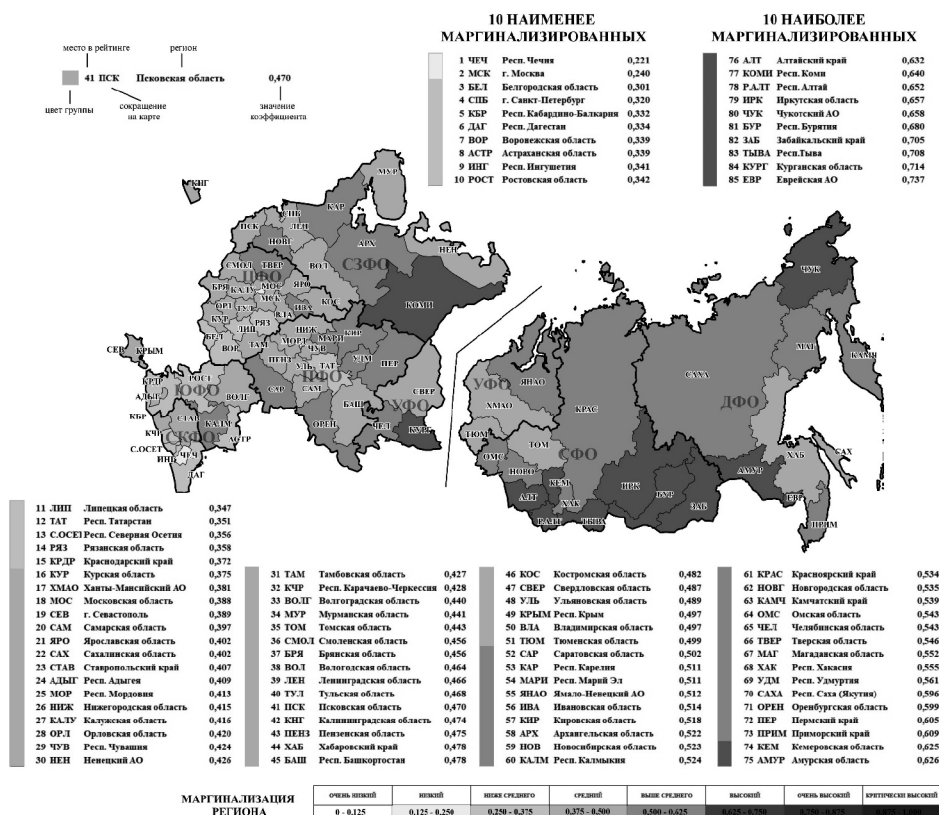


Рис. 2. Оценка маргинализации регионов Российской Федерации в 2015–2019 гг.

Источник: составлено автором.

Наименьшим уровнем социальной маргинализации ($K_{sm} \leq 0,375$) во второй половине 2010-х гг. отличались:

- национальные республики Северного Кавказа: Республика Чечня (0,221), Республика Кабардино-Балкария (0,332), Республика Дагестан (0,334), Республика Ингушетия (0,341) и Республика Северная Осетия – Алания (0,356);
- федеральные города: Москва (0,240), Санкт-Петербург (0,320);
- некоторые южнорусские регионы староосвоенной зоны: Белгородская (0,301), Воронежская (0,339), Астраханская (0,339), Ростовская (0,342), Липецкая (0,347), Рязанская (0,358), Курская (0,375) области и Краснодарский край (0,372);
- Республика Татарстан (0,351).

Наивысшей социальной маргинализацией ($K_{sm} > 0,625$) по итогам 2015–2019 гг. характеризовались следующие группы регионов:

- национальные республики Сибири и Дальнего Востока: Республика Бурятия (0,680), Республика Алтай (0,652), Республика Тыва (0,708), Чукотский АО (0,658);

- регионы Дальнего Востока: Амурская область (0,626), Еврейская АО (0,737), Забайкальский край (0,705);
- индустриальные регионы Сибири, Урала и европейского севера: Иркутская (0,657), Кемеровская (0,626), Курганская (0,714) области, Алтайский край (0,632), Республика Коми (0,640).

В целом картина маргинализации претерпела серьезные изменения с 2010–2014 гг., уменьшившись во всех регионах. Рассматривая динамику уровня маргинализации, стоит отметить, что показатель снизился во всех субъектах Российской Федерации. Если во второй половине 2010-х гг. $K_{sm} \leq 0,375$ был в 17 регионах, то в первой – только в четырех – Москве, Санкт-Петербурге, Белгородской области и Республике Чечня. При этом в четырех регионах (Республика Тыва, Еврейская АО, Иркутская и Курганская области) в 2010–2014 гг. отмечался очень высокий уровень маргинализации ($K_{sm} \geq 0,750$). Все это свидетельствует о поступательном улучшении общей ситуации в стране, хотя по отдельным показателям (например, распространение ВИЧ-инфекции или уровень бедности) ситуация остается сложной или даже ухудшается.

Ниже рассмотрим более детально составные показатели социальной маргинализации и дадим их качественную характеристику.

Блок 1: Социальные заболевания и девиантное поведение. Распространение ВИЧ-инфекции

Картина значений индекса этого серьезнейшего социального заболевания показывает, что оно неравномерно распространено на территории страны (см. рис. 3). Наиболее пострадавшие от инфекции регионы концентрируются в трех узлах наркотрафика: Уральском (Свердловская, Челябинская и Тюменская области, Пермский край), в Сибирском (Новосибирская, Кемеровская, Томская и Иркутская области, Красноярский край) и Московском (Москва и Московская область) [6].

При этом сильно страдают транзитные регионы, например, крупнейшие перевалочные регионы наркоторговли в Московский регион – Оренбургская, Саратовская, Самарская и Ульяновская области, в Уральский ареал – Курганская область, в Сибирский – Омская область и Алтайский край. При этом, помимо ВИЧ-инфекции в регионах с высокой долей наркомании наблюдается повышенный уровень преступности, а сама наркоторговля, как показывает международный опыт, является одним из основных стимулов высокой преступности [8].

В целом в группу риска входят либо относительно богатые индустриальные регионы, либо приграничные или расположенные на маршрутах наркоторговли из Афганистана субъекты Федерации (см. рис. 4).

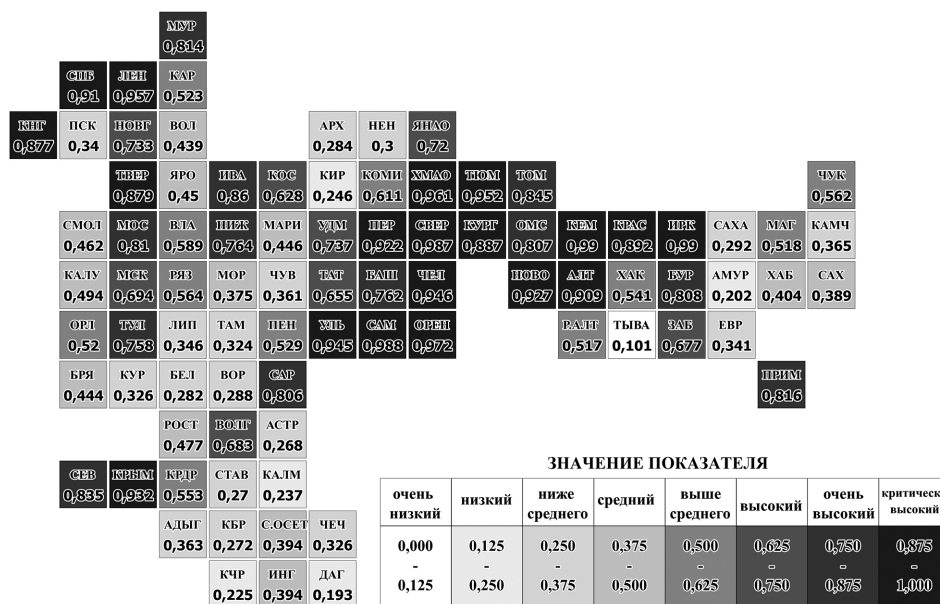


Рис. 3. Значение индекса распространения ВИЧ-инфекции по регионам Российской Федерации в 2015–2019 гг.

Источник: составлено автором по [7]³.

Совокупность факторов наличия платежеспособного спроса, удобной транспортной доступности (в условиях высокой проницаемости границ с южного направления), а также деградации городской культурно-досуговой среды привело к маргинализации под воздействием наркомании широких слоев общества в 1990–2000-е гг. В настоящее время, несмотря на заметное снижение числа наркозависимых, продолжается рост числа ВИЧ-инфицированных, а пути распространения инфекции смещаются в пользу неинъекционных способов передачи ВИЧ. На сегодняшний день рост числа заболевших связан прежде всего с гетеросексуальными контактами, которые с 2016 г. превзошли заражение посредством употребления наркотиков. Причем средний возраст заболевших постепенно сдвигается в более старшие возрастные группы. Распространение ВИЧ уже давно стало катастрофой национального масштаба, а в четверти регионах страны доля заболевших превышает 1% от всего населения, что свидетельствует о наличии полноценной эпидемии этого заболевания⁴. При этом в четырех регионах: Иркутской, Самарской, Кемеровской и Свердловской областях доля зараженных достигает уже 2,0–2,5% от всего населения.

³ Для рассчитываемых индексов приводятся ссылки на источники для 2019 г., для 2010–2018 гг. использовались аналогичные источники соответствующего года.

⁴ В 13 российских регионах ВИЧ заразились более 1% населения. URL: <https://www.rbc.ru/society/03/07/2019/5d1b2c2e9a7947c21fdabbe4> (дата обращения: 20.11.2020).



Рис. 4. Основные маршруты оборота опиатов через Среднюю Азию в Россию

Источник: [6].

Чаще всего барьерными факторами распространения этого социального заболевания служат удаленность от основных каналов поставок наркотиков, распространение традиционных ценностей или невысокий уровень дохода. Например, до регионов европейского севера (Архангельская и Вологодская области, Республики Карелия и Коми) наркотрафик практически не доходит, поскольку невостребованный в столичном регионе продукт реализуется в более доступных и крупных центрах – Санкт-Петербурге на севере или Краснодарском крае на юге. В связи с этим распространение заболевших в «медвежьих углах» идет медленнее. Однако рост наблюдается и там, в последние годы все сильнее затрагивая ранее благополучные регионы Северного Кавказа и Черноземья.

Распространение туберкулеза

Наиболее подвержены этой болезни лица, живущие в антисанитарных условиях и с плохим рационом питания. Именно поэтому раньше туберкулез называли болезнью бедности, хотя и по сей день он остается одним из серьезнейших социальных заболеваний.

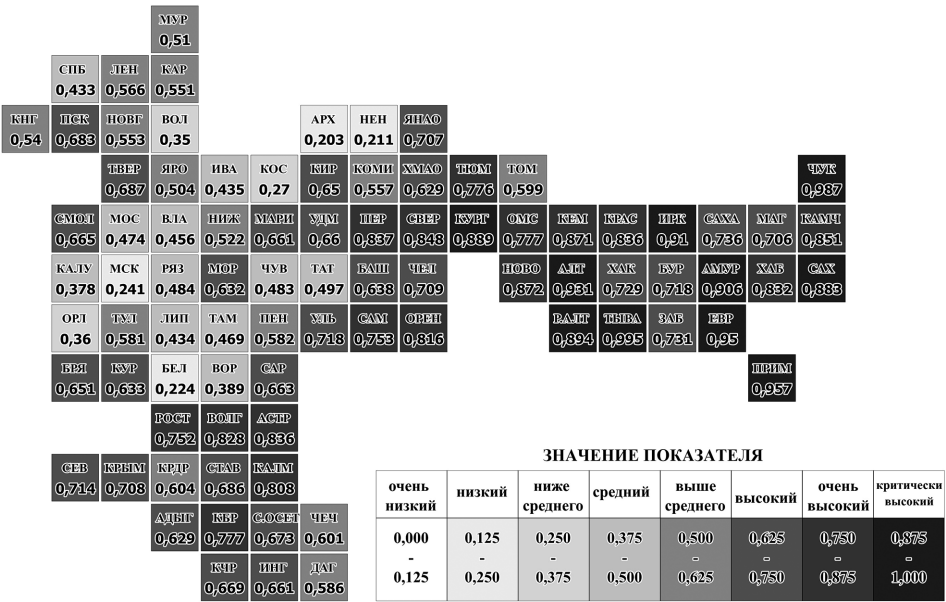


Рис. 5. Значение индекса распространения туберкулеза по регионам Российской Федерации в 2015–2019 гг⁵.

Источник: составлено автором по [10].

⁵ Ввиду отсутствия данных при расчетах показателя 2019 г. использовались данные 2018 г.

Финансирование противотуберкулезных мероприятий в Российской Федерации — одно из самых высоких в мире, что подтверждает высокий приоритет борьбы с этой болезнью со стороны государства [9]. За 2008–2018 гг. заболеваемость туберкулезом в стране снизилась на треть, смертность — более чем в полтора раза. При этом на фоне улучшения общей эпидемиологической ситуации повышаются риски в регионах с широким распространением ВИЧ-инфекции. Регионы с высокой пораженностью ВИЧ гораздо медленнее сокращают число туберкулезных больных, а смертность в них — больше.

Основную тяжесть инфекции принимают на себя регионы азиатской части страны (см. рис. 5). Здесь число больных туберкулезом во многом обусловлена повышенной долей лиц, освободившихся из мест заключения, поскольку большая часть бывших заключенных обычно остается в регионах, где отбывали наказание. Кроме того, на это накладываются и весьма тяжелые природно-климатические условия, благоприятствующие развитию этой болезни.

Распространение преступности среди несовершеннолетних

Регион как сложная территориальная общественная система формируется социальными и антисоциальными, в т.ч. криминогенными, процессами [11]. Преступность — результат сложного взаимодействия множества факторов и явлений, имеющих территориальные различия. Она выступает ярким маркером социально-экономической атмосферы общества, а ее высокие значения — признак рассогласования экономического и социального развития региона [12]. Еще в начале XX в. известный французский социолог и криминолог Г. Тард писал: «Физическое объяснение преступления по мере человеческого прогресса постепенно теряет свое значение, тогда как социальное постоянно усиливается» [13].

Несовершеннолетние являются одной из наиболее незащищенных социальных групп. Они более остальных подвержены стрессу, раздражению и при этом обладают большой энергией и амбициями. Желание подростков самоутвердиться нередко приводит их в мир криминала [14]. Эта социодемографическая группа наиболее восприимчива к социально-экономическим потрясениям и разнообразным кризисным явлениям. Именно поэтому этот вид преступности, на наш взгляд, наилучшим образом подходит для анализа маргинализации социума и дисфункции ключевого общественного института — семьи.

Взаимозависимость между уровнем развития городской среды и преступностью широко исследовалась в рамках экологии города. Так, американские социологи К. Шоу и Г. Маккей связали уровень преступности со структурными характеристиками социума, установив ключевые факты о коррелятах преступности и правонарушений в обществе [15].

1. Показатели преступности среди несовершеннолетних соответствовали пространственной структуре города.

2. Идентичный пространственный паттерн выявляется и по различным другим индексам социальных проблем.

3. Пространственная структура уровней преступности продемонстрировала значительную долгосрочную стабильность, даже несмотря на то, что структура населения в городских районах сильно изменялась на протяжении десятилетий.

4. В городских районах преступление совершается через сеть межличностных отношений с участием семьи, друзей или соседей.

К. Шоу и Г. Маккей также выявили, что социальная дезорганизация свойственна городским районам, где наблюдается бедность или высокая текучесть населения (нестабильность проживания), а также наличие значительных диаспор мигрантов.

К.Ю. Сикач выделила несколько ключевых факторов, влияющих на региональную криминогенную обстановку – уровень урбанизации, приграничное положение, нагрузку пенитенциарной системы, а также плотность транспортных путей [11].

Молодежной преступности весьма благоприятствует пространственная структура социалистического города. В условиях, когда городская структура представляет из себя чередование шахт, заводов, однотипных микрорайонов и пустырей, формируется нездоровая социальная среда, способствующая росту хулиганства и уличного бандитизма. Подтверждением чему служат наивысшие значения показателей в индустриальных городах Кузбасса, Прибайкалья, Урала и др. (см. рис. 6).

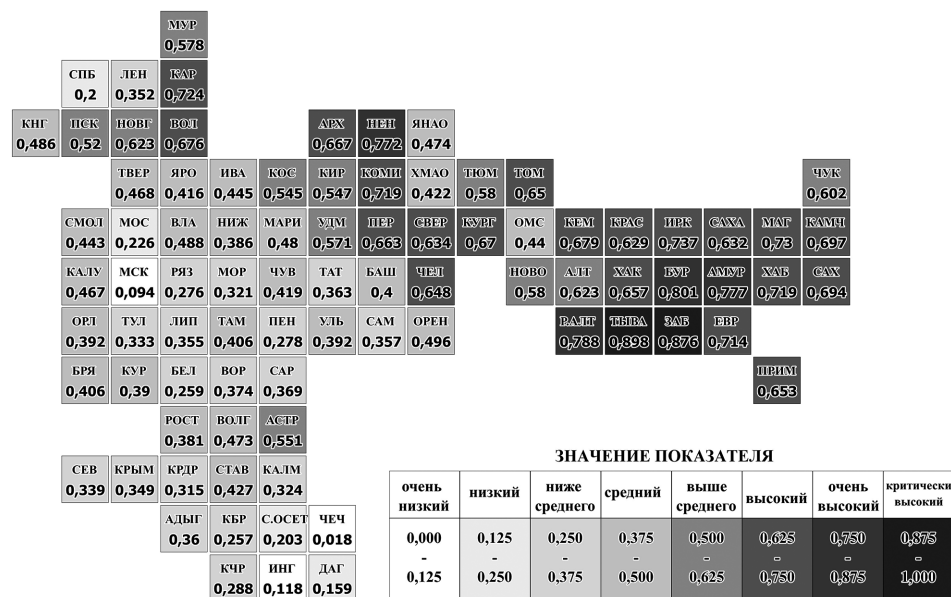


Рис. 6. Значение индекса преступности несовершеннолетних по регионам Российской Федерации в 2015–2019 гг.

Источник: составлено автором по [16].

Активно внедряемые в последние годы системы видеонаблюдения, развитие уличного освещения, работа правоохранительных органов и экстренных служб существенно снизили уровень преступности в крупных городах (особенно это заметно в Москве). В то же время на периферии (например, в Тыве, Республике Алтай, Республике Бурятия, Забайкальском крае, Амурской области) сохраняются как высокие показатели подростковой преступности, так и некоторые ее архаичные формы⁶.

В сибирских и некоторых других регионах подростковая преступность стимулируется распространением учреждений ФСИН, высоким уровнем безработицы и бедности, недостатком досуговых учреждений для молодежи (спортивных и культурных центров).

Отдельная проблема — детская безнадзорность. В ряде субъектов Российской Федерации наблюдается высокая доля внебрачных детей, воспитание которых ложится на плечи одиноких матерей, с которым они не всегда могут справиться. В подобных условиях дети вынуждены искать поддержку на стороне и часто находят ее в криминальной среде [17].

Так, многие подростки, совершающие правонарушение, не посещают школу, являются сиротами или лишены родительского попечения, воспитываются в семьях, имеющих различные проблемы (алкоголизм, домашнее насилие и т.д.) [18]. На таком неблагоприятном социально-экономическом субстрате расцветают различные экстремистские организации. Во многих сибирско-дальневосточных регионах широкое распространение получило активно вербующее подростков движение АУЕ, запрещенное в России.

Блок 2: Неестественная смертность

Смертность от неестественных причин, пожалуй, наиболее показательный критерий неблагополучия и маргинализации в социуме. К числу основных причин такой смертности относятся убийства, ДТП, самоубийства и алкогольные отравления (последние две причины можно свести в один показатель в виду их высокой взаимозависимости и корреляции между собой).

Смертность в результате убийств. Убийства — самая тяжелая форма преступлений против личности, при этом данный тип преступлений наиболее простой при поиске доказательств его совершения. Наиболее значительные показатели индекса убийств наблюдаются в республиках Сибири и Дальнего Востока, а также в некоторых индустриальных регионах (см. рис. 7). Значительная удаленность от центра страны, суровые климатические условия, бедность населения, нарастающие инфраструктурные проблемы, неразвитая городская среда и распространение

⁶ В этих регионах по сей день сильно развита «культура» уличных банд, которая в других частях России практически исчезла.

алкоголизма ведут к социальному напряжению, значительному разрыву между богатыми и бедными слоями общества, его люмпенизации и маргинализации.

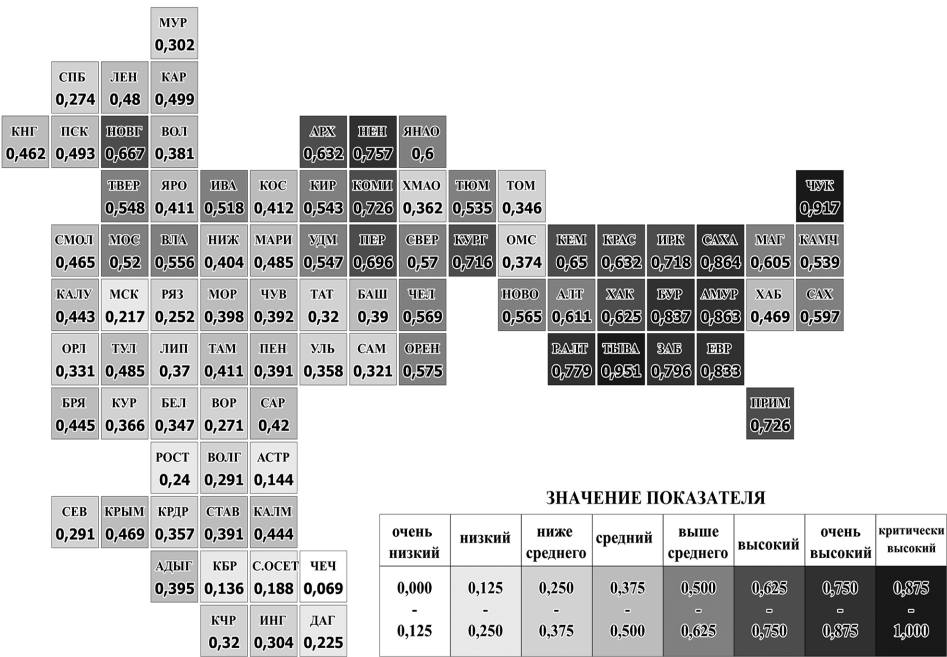


Рис. 7. Значение индекса убийств по регионам Российской Федерации в 2015–2019 гг.

Источник: составлено автором по [19].

Преступность, особенно тяжелые ее формы, – свидетельство разрушения важнейших социальных институтов, и прежде всего института семьи. Семья служит основным сдерживающим фактором роста преступлений против личности. Около 60% виновных в совершении убийств и тяжких телесных повреждений не состоят в брачных отношениях, а 12% хотя и официально состоят в браке, но совместно с семьей не проживают [20].

Наблюдается прямая корреляция уровня убийств с экономической ситуацией в регионе: с ростом доходов на душу населения он сокращается, однако число убийств возрастает при росте неравенства в распределении доходов [21]. Наконец, особую опасность представляют убийства, сопряженные с изнасилованиями, как правило, совершаемые садистами и серийными маньяками [22]. Кроме того, такие преступления наибольшим образом накаляют информационный фон, что ведет к повышенному психоэмоциональному напряжению общества.

Смертность в результате ДТП. Аварийность на дорогах и смертность вследствие ДТП в общем виде служат отражением культуры вождения, которая в свою очередь является производной от общей культуры обще-

ства. Прозрачность получения водительских прав, соблюдение правил дорожного движения и внимательность водителей, как показывает мировая практика, — главные составляющие дорожной безопасности. Например, в Великобритании считается, что невнимательность опаснее превышения скорости. Поэтому там действует строгий запрет на разговоры по телефону, курение и прием пищи за рулем, при более лояльном отношении к превышению скорости⁷.

Во всех регионах России в течение последнего десятилетия наблюдается снижение уровня смертности от ДТП. Это связано с повышением культуры вождения, улучшением качества автопарка и дорожного покрытия, ужесточением правил дорожного движения и распространением систем видеофиксации правонарушений.

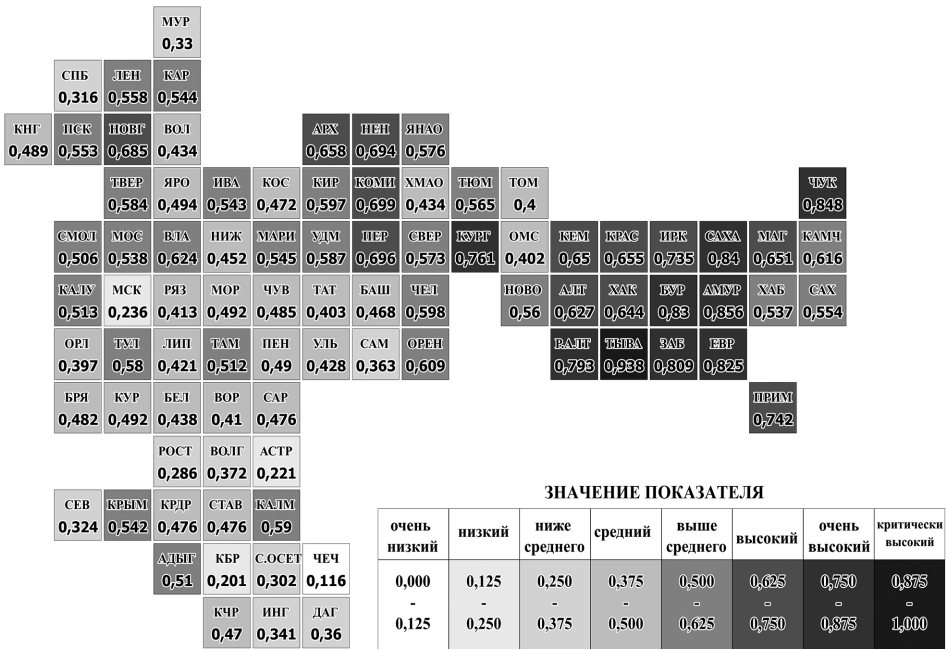


Рис. 8. Значение индекса смертности от ДТП по регионам Российской Федерации в 2015–2019 гг.

Источник: составлено автором по [23].

Наивысшие значения смертности на дорогах характерны для регионов Сибири и Урала (см. рис. 8), где хуже качество дорог, более старый автопарк, высокая коррумпированность работников ГИБДД, распространены неблагоприятные погодные-климатические условия (гололеда, метели и др.). Возможно, отчасти играет роль и распространение праворульных автомобилей, не приспособленных под эксплуатацию

⁷ Игнатова О. Названы регионы, где на дорогах гибнет больше всего людей. URL: <https://rg.ru/2019/08/06/reg-cfo/nazvany-regiony-gde-na-dorogah-gibnet-bolshe-vsego-liudej.html> (дата обращения: 29.11.2020).

в отечественных условиях (хотя, отдельные эксперты, напротив, считают их значимость в аварийности преувеличенной, поскольку они оборудованы активными системами защиты)⁸. Дополнительным фактором риска служит распространение наркомании среди населения: в отличие от алкоголя факт потребления водителем наркотических веществ проверить проблематично [12].

Пониженная аварийность со смертельным исходом в силу меньшей средней скорости движения наблюдается в крупнейших городах (например, средняя скорость движения автотранспорта в Москве всего около 25 км/ч)⁹.

Смертность в результате алкогольных отравлений и суицидов. Алкогольные отравления со смертельным исходом и самоубийства (которые чаще всего также тесно связаны с алкоголизмом) — яркие маркеры социально-экономического неблагополучия в обществе. По своей сути алкоголизм — социальное заболевание, поражающее наиболее трудоспособные слои населения. По статистике чаще всего смертность от алкоголя или самоубийств свойственна мужчинам в зрелом (30–40 лет) возрасте. Как правило, это следствие профессиональных и семейных неурядиц. Кроме нравственно-этических проблем, связанных с распространением пьянства, алкоголизм приводит к огромным экономическим потерям, ведь большое количество экономически активного населения оказывается вне процесса производства. Именно алкоголизм является главным социальным бедствием, обуславливающим и усиливающим суицидальные наклонности населения, живущего на Урале, в Сибири и Нечерноземье (см. рис. 9).

Установленный ВОЗ критический уровень частоты суицидов, свидетельствующий о необходимости принятия экстренных государственных мер, равен 20 случаям на 100 тыс. чел. [26]. Этот рубеж в 2019 г. пересекали 19 регионов. Среди них как старопромышленные русские регионы (Курганская, Кемеровская, Амурская области), так и некоторые национальные республики (Бурятия, Коми, Алтай, Удмуртия). Стоит отметить, что показатель уровня самоубийств существенно снизился с 2010 г., когда 2/3 российских регионов пересекали черту 20 смертей на 100 тыс. чел., а в национальных республиках Сибири и Дальнего Востока данный показатель достигал 60–90 на 100 тыс. чел.

На показатели смертности от алкоголя и самоубийств сильное влияние оказывает этнокультурный фактор. Так, у мусульманских народов Северного Кавказа (кабардинцы, чеченцы, ингуши и т.д.) и Поволжья (татары, башкиры) самоубийство недопустимо. Кроме того, там есть существенные религиозно-культурные ограничения на употребление алкоголя. Все это способствует низким значениям подобной смертности

⁸ Шипилов Е. Правый руль объехал статистику. URL: https://www.gazeta.ru/auto/2010/06/01_a_3378441.shtml (дата обращения: 20.11.2020).

⁹ Средняя скорость движения автомобилей по Москве упала до критического уровня URL: https://www.geolife.ru/news/93/srednyaya_skorost_dvizheniya_avtomobiley_po_moskve_upala_do_kriticheskogo_urovnya/ (дата обращения: 29.11.2020).

в этих национальных республиках. У других народов самоубийство, напротив, может служить демонстрацией недовольства или искуплением какого-то греха, например, такая практика встречается у удмуртов и чувашей [27].

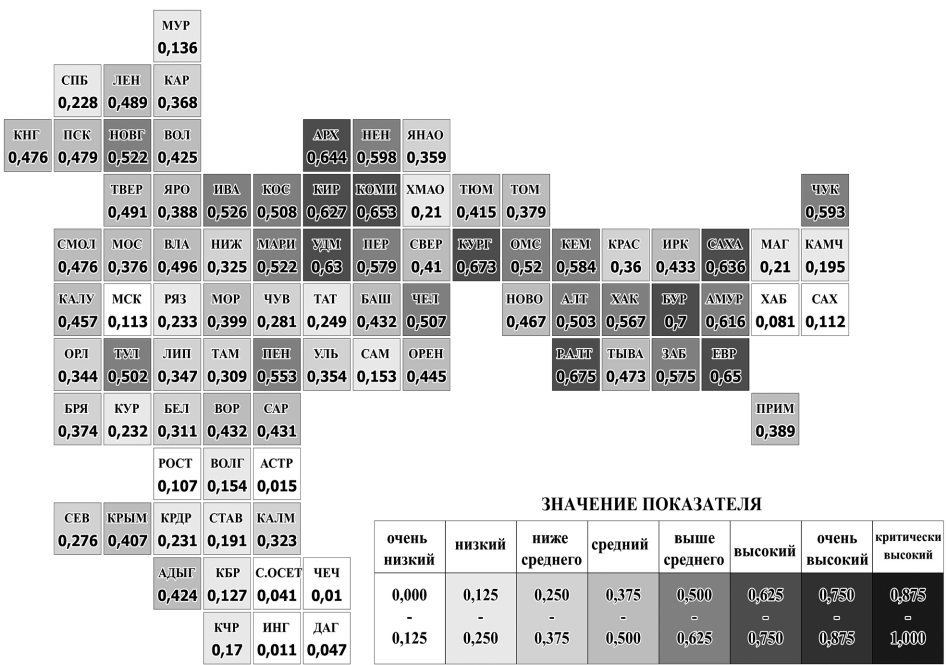


Рис. 9. Значение индекса смертности от самоубийств и алкогольных отравлений по регионам Российской Федерации в 2015–2019 гг.
Источник: составлено автором по [24; 25].

Разрушительное воздействие алкоголя имеет место для некоторых народов, у которых генетически не заложен фермент, который разлагает алкоголь. У части представителей таких народов (якуты, эвенки, чукчи, тувинцы и т.д.) при употреблении алкоголь сразу попадает в кровь и затем в мозг, блокируя механизмы самоконтроля и вызывая различные реакции на молекулярно-генетическом уровне, в т.ч. повышенную агрессивность [28]. Проблемы алкоголизма настолько серьезны для Якутии, Чукотки, Тывы, Кемеровской области и некоторых других субъектов Российской Федерации, что там на региональном уровне принимаются серьезные ограничительные меры по реализации алкогольной продукции (например, продление времени запрета продажи или полный запрет на продажу алкогольной продукции). К такому решению власти подтолкнул режим самоизоляции, в условиях которого риски алкоголизации населения существенно возросли¹⁰.

¹⁰ Некоторые регионы России ограничили продажу алкоголя и табака на период самоизоляции. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8131301> (дата обращения: 20.12.2020).

В целом распространение алкоголизма связано с отсутствием мест для занятости, развлечения и досуга (особенно в сельской местности и небольших городских центрах), сложными климатическими условиями, невозможностью людей иными способами преодолеть жизненные стрессовые ситуации. Злоупотребление алкоголем приводит к девиантному поведению и ощутимым экономическим издержкам. По мнению наркологов, 60% грабежей, разбоев и краж в России происходит в состоянии алкогольного и наркотического опьянения [12]. Серьезный удар принимают на себя многие общественные институты, такие как семья, в которой активизируются бытовые конфликты; рынок труда, лишаящийся рабочей силы трудоспособного возраста; система здравоохранения, затрачивающая ресурсы на излечение заболеваний, вызванных алкоголем; органы правопорядка, занимающиеся расследованием увеличивающегося числа правонарушений и т.д.

Алкоголизм — один из ведущих факторов отрицательного демографического отбора в сельской местности Нечерноземья, а также в депрессивных малых и средних городах. Он серьезно воздействует и на демографические процессы: многие молодые люди спиваются, даже не успев завести семью или, образовав ее, приводят к постепенной деградации. Наконец, имеющиеся исследования свидетельствуют, что алкоголизм является самым главным фактором, снижающим среднюю продолжительность жизни [29].

Блок 3: Социально-экономическая атмосфера

Такие индикаторы, как миграционный отток, младенческая смертность и бедность населения, служат интегральными характеристиками общего состояния социально-экономического благополучия регионов и уровня развития их экономической, образовательной, культурно-досуговой и медицинской баз.

Миграционный отток населения. Возможность горизонтальной мобильности населения позволяет людям выбирать для своего проживания наиболее комфортные места. Как правило, миграционный приток населения свидетельствует об относительной благополучности региона: наличии высокооплачиваемой работы, комфортной среды проживания, благоприятных природно-климатических условий и т.д. В то же время, теряющие население регионы, сталкиваются с противоположным воздействием этих факторов. Результаты «голосования ногами» — универсальная характеристика и, вероятно, наилучший маркер реальной социально-экономической ситуации и благополучности того или иного региона (см. рис. 10).

В 2015–2019 гг. мы наблюдаем незначительные величины миграционного оттока или же его отсутствие (т.е. миграционный приток) в большинстве регионов юга России (особенно приморских), в некоторых национальных республиках (Татарстане, Якутии, Ингушетии, Адыгее), а также в крупноагломерированных регионах: Москве

и Санкт-Петербурге с Московской и Ленинградской областями, Свердловской, Ростовской, Новосибирской областях, Красноярском крае. Даже некоторые традиционно проблемные индустриальные регионы, имеющие крупный городской центр, характеризуются нулевыми или незначительными значениями миграционного оттока (например, Самарская, Челябинская и Нижегородская области). В то же время наиболее тяжелые с точки зрения социально-экономической ситуации регионы не спасают даже города-миллионники – Волгоградская и Омская области, Пермский край. Наиболее тяжелая ситуация в регионах Дальнего Востока, европейского севера, некоторых регионах Урало-Поволжья и Северного Кавказа, где нет крупных конкурентноспособных городских центров. Так, стремительно теряют население Магаданская и Курганская области, Еврейская АО, Республика Коми – более чем по 1% в год. Отдельно стоит обратить внимание на благополучный в социально-экономическом плане Ямало-Ненецкий АО, который характеризуется значительной текучестью населения (при очень высоком на общероссийском фоне естественном приросте населения).

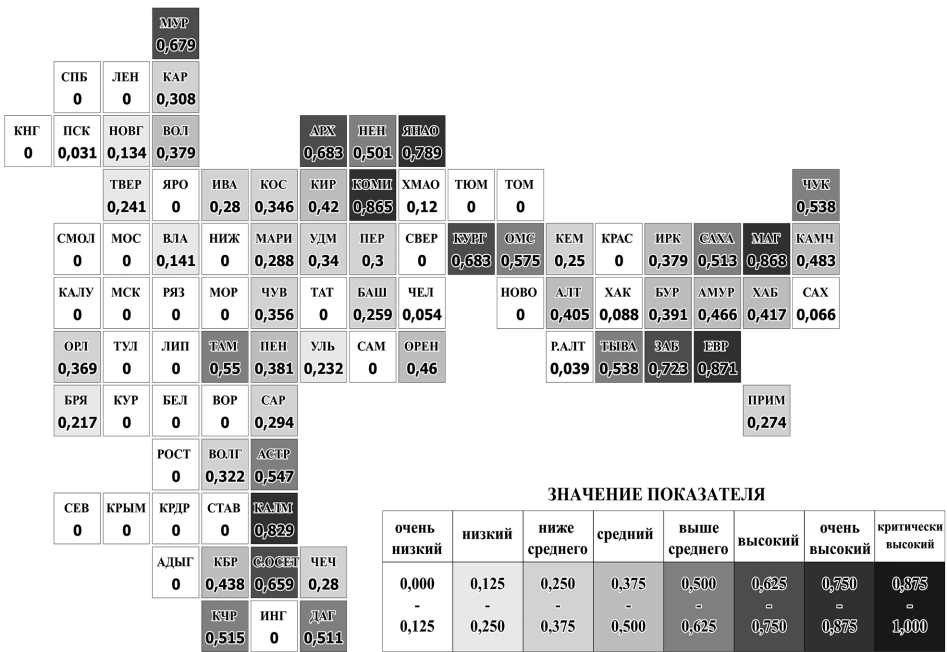


Рис. 10. Значение индекса миграционного оттока по регионам Российской Федерации в 2015–2019 гг.

Источник: составлено автором по [30].

Уровень младенческой смертности. Данный показатель комплексно характеризует уровень развития системы здравоохранения в регионе. В отличие от остальных индикаторов, составляющих рейтинг, показатель младенческой смертности в российских регионах находится

в пределах нормы для развитых стран. К настоящему времени большинство субъектов Федерации добилось существенного сокращения младенческой смертности. Несколько повышенным этот показатель остается только в некоторых северокавказских, сибирских, а также дальневосточных регионах (см. рис. 11).

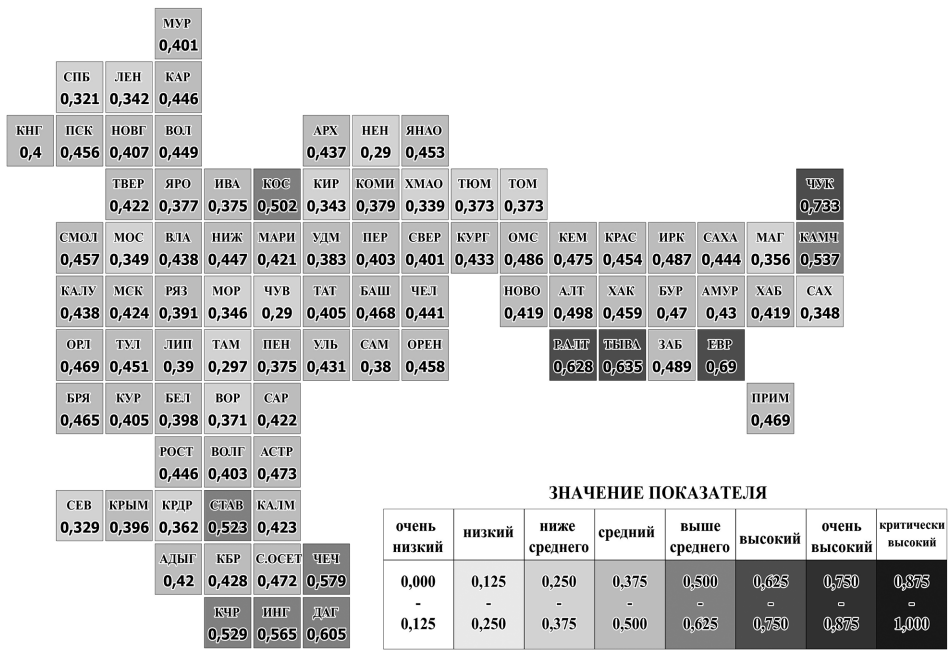


Рис. 11. Значение индекса младенческой смертности по регионам Российской Федерации в 2015–2019 гг.

Источник: составлено автором по [31].

Бедность населения. Материальное неблагополучие — один из основных источников маргинализации и люмпенизации социума. В условиях невозможности обеспечивать достойный уровень жизни люди чаще находят выход в употреблении алкоголя или участвуют в криминальной деятельности. Наивысший уровень бедности характерен для регионов со слабой экономической базой, неразвитостью сырьевых отраслей или невысоким уровнем урбанизации (см. рис. 12).

В таких регионах как Калмыкия, Тыва или Карачаево-Черкессия средний уровень доходов населения едва превышает стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг — статистического показателя, наиболее полно отражающего основные потребности человека в нашей стране. Наилучшие значения индикатора имеют нефтегазодобывающие (Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий АО, Сахалинская область) и крупноагломерированные регионы (прежде всего Москва и в меньшей степени Московская область, Санкт-Петербург и Свердловская область). Относительно неплохая ситуация в некото-

рых регионах Черноземья и в Татарстане, где несмотря на невысокие доходы, стоимость жизни также невелика, а многие домохозяйства имеют продуктивные пригородные участки, обеспечивающие их основными продуктами питания.

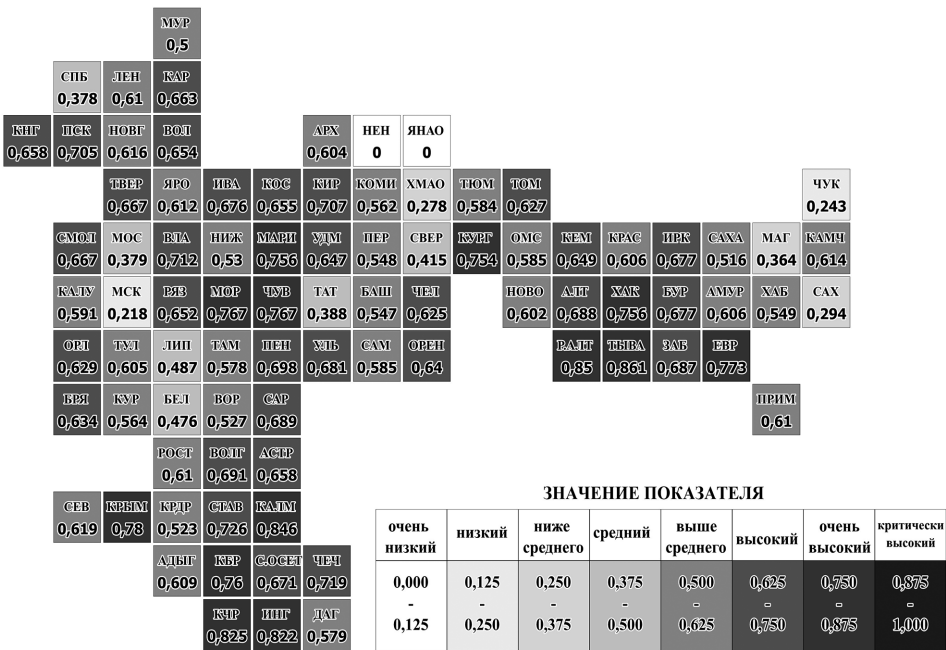


Рис. 12. Значение индекса бедности населения по регионам Российской Федерации в 2015–2019 гг.

Источник: составлено автором по [32; 33].

Наибольшей бедности, как правило, подвержены определенные социальные группы: безработные, пенсионеры и многодетные семьи. С точки зрения маргинализации социума последняя группа представляет наибольшее беспокойство. Более четверти детей в России живут за чертой бедности¹¹. При этом именно детская бедность обуславливает «ловушку нищеты», когда ребенок растет в социальной депривации, лишаясь возможности получить полноценные услуги образования, культуры, медицины и т.д.¹² Выросшие в таких условиях дети, повзрослев, будут с большей вероятностью работать на низкооплачиваемых рабочих местах, а в перспективе иметь меньшие по размеру пенсии. «Ловушка бедности» один из наиболее животрепещущих вызовов, в значительной степени обуславливающий маргинализацию. Нехватка средств для поддержания достойного уровня жизни при-

¹¹ Социально-экономические индикаторы бедности в 2013–2019 гг. // Росстат. 2020. URL: http://gks.ru/bgd/regl/b20_110/Main.htm (дата доступа: 28.12.2020).
¹² Четверть детей в России оказались за чертой бедности. URL: <https://www.rbc.ru/economics/07/08/2019/5d4985b39a79472d5365f1fd> (дата доступа: 28.12.2020).

водит граждан к асоциальному образу жизни, обуславливая целый комплекс проблем от распространения социальных заболеваний до роста преступности. Не стоит недооценивать и проблему, связанную с высокой безработицей, поскольку при потере/отсутствии работы, человек теряет постоянный заработок, а, следовательно, неспособен обеспечивать себя и свою семью, что может вынудить его преступить закон¹³.

Выводы из полученных результатов

География маргинализации и обозначенных в статье основных ее составляющих имеет некоторые характерные особенности, связанные с различными экзо- и эндогенными факторами. Все факторы в зависимости от происхождения можно разделить на географические, экономические или культурно-институциональные.

Наиболее яркий географический фактор, определяющий маргинализацию региона — его *расположение в системах «запад — восток» и «север — юг»*. Восточные регионы — более маргинализированы, чем западные, а северные, как правило, более проблемные, нежели южные. В двух этих плоскостях работают факторы *природно-климатических условий и староосвоенности*. Первый фактор препятствует оттоку населения, создавая более комфортные условия для жизни даже в относительно бедных регионах, второй — определяет наличие культурного базиса, насыщенность территории разнообразными аттракторами и активностями, которые в значительной мере отвлекают население от ведения асоциального образа жизни.

Следующий важный фактор — это *культурно-религиозные отличия*. Мусульманские народы менее маргинализированы ввиду приверженности верующих культуре традиционных ценностей (полные семьи, жесткие запреты на самоубийства и т.д.), а также нераспространенности алкоголизма и наркомании. Другие народы, особенно малочисленные народы Севера, напротив, сильно подвержены воздействию алкоголя на генетическом уровне, что способствует быстрой деградации их социумов в случае употребления спиртосодержащих напитков.

Еще одним важным фактором экономической природы, определяющим уровень маргинализации населения региона, является *социально-экономическая ситуация*. Повышенная бедность, высокий уровень безработицы и экономической депривации населения способствует социальной эксклюзии. Регионы с невысокими доходами населения, значительным числом безработных или сильным разрывом в доходах между богатыми и бедными чаще всего попадают в число проблемных.

¹³ В работе отдельно не производился анализ показателя, напрямую отражающего безработицу в силу значительной статистической недостоверности этого показателя в российских условиях.

Уровень урбанизации — другой значимый фактор маргинализации регионов. Город, являясь формой территориальной организации жизнедеятельности людей, обладает качествами противоречивости и проблемности, которые изначально заложены в самой его сущности [34]. Одна из проблем города — благоприятные условия для криминогенности. В условиях, когда между людьми преобладают «слабые связи», возникает тенденция к участию их в непродолжительных, функционально определенных и ограниченных контактах [35]. Если в сельской местности преступления чаще всего совершаются на бытовой почве и на дому (как правило, при совместном распитии спиртных напитков), то в городах преступления могут появляться без ярко выраженной мотивации больше тяготея к общественным пространствам. В этой связи весомым фактором маргинализации служит *уровень развития публичных пространств*. На улицах, площадях, в скверах и парках совершается каждое девятое изнасилование, каждое восьмое умышленное убийство, каждое четвертое-пятое тяжкое телесное повреждение, каждое третье хулиганство [36]. Для упреждения многих преступлений достаточно формирования безопасной городской среды: уличное освещение, камеры наблюдения, развитие различных активностей, повышающих проходимость малолюдных мест и т.д.

Не менее важным фактором служит *уровень развития общественных функций*, основная цель которых — создание условий для досуга граждан. Наличие детско-юношеских секций, культурных центров, обустроенных парков отдыха, кинотеатров, музеев, театров и т.д. предоставляет возможность для интересной и насыщенной жизни прежде всего наиболее психологически неустойчивых и энергичных категорий населения — детей и подростков. Появление шансов самореализации в рамках спортивных секций или творческих кружков существенно сокращает привлекательность девиантного асоциального поведения. Насыщенность интересными местами исторических городов, вероятно, служит одной из причин меньшего уровня преступности в них, по сравнению с городами при заводах, сформированных в советский период.

К числу географических факторов маргинализации стоит отнести *приграничность* и *транспортно-географическое положение*. Эти факторы определяют *геокриминогенное состояние региона*. Нахождение на пути транзита наркотиков, наличие ценных ресурсов для вывоза (леса, рыбы, золота и т.д.), близость к границе (благоприятные условия для контрабанды) способствуют повышенным значениям преступности и развитости теневого сектора экономики [8; 11].

Все эти факторы перекликаются друг с другом, а некоторые и вовсе находятся в самой прямой зависимости. Однако нельзя не учитывать некоторые особенности сбора статистики в отдельных регионах. Например, определенную роль играет *фактор соседства и взаимодействия с другими регионами*. Зачастую имеет место несовпадение районов проживания преступников и мест совершения ими противоправных действий.

Весомая часть преступлений совершается гражданами из других регионов и государств. Соответственно, значимую роль играет фактор *проживания в регионе крупных иммигрантских диаспор*¹⁴.

Эффективность работы правоохранительных органов также оказывает влияние на маргинализацию: чем лучше со своей работой справляется полиция, тем меньше вероятность совершения преступления и выше безопасность проживания. Однако к достоверности статистики работы правоохранительной системы в нашей стране имеется множество вопросов и полагаться на нее в полной мере пока рано.

Заключение

В России наблюдаются значительные региональные различия в уровне социальной эксклюзии. Уровень маргинализации находится в тесной зависимости от социально-экономической устойчивости, географического положения и культурно-национальных особенностей региона. Разработанная автором методика оценки маргинализации призывает обратить внимание на острые социально-экономические проблемы, которые имеются в каждом регионе. Отобранные в исследовании показатели и созданные на их основе индексы позволили с различных ракурсов оценить имеющиеся в региональных социумах проблемы.

На основе полученных результатов автором были выделены основные группы факторов, определяющих маргинализацию социумов. Первая группа — это географические факторы: расположение в системах «запад — восток» и «север — юг», природно-климатические условия, приграничность и транспортно-географическое положение региона, уровень урбанизации, соседство и степень взаимодействия с другими регионами. Эти факторы трудно поддаются изменениям даже в продолжительный период и требуют повышенного внимания и учета при реализации региональной политики. Второй тип — экономические факторы, прежде всего социально-экономическая ситуация и уровень безработицы. Они зависят от общеэкономической ситуации в стране и в регионе и могут претерпевать изменения весьма быстро, хотя основные их особенности имеют тенденции сохраняться весьма долго (высокий уровень заработной платы в нефтегазовых регионах, высокий уровень безработицы в Нечерноземье и т.д.). Наконец, третий тип — культурно-институциональные факторы: староосвоенность, культурно-религиозные отличия, уровень развития публичных пространств и общественных функций, проживание в регионе крупных иммигрантских диаспор,

¹⁴ Так, жителями Московской области в Москве ежегодно совершается от 25 до 30% всех преступлений, приходящихся на долю приезжих, а в целом в Москве постоянными жителями города в отдельные годы совершается менее 60% всех регистрируемых преступлений [37].

эффективность работы правоохранительных органов. Эти факторы тесно вплетены в жизнь социума и формируют основные его реакции на многие социально-экономические и политические вызовы. Они отличаются разным временем трансформации: какие-то почти не меняются на протяжении десятилетий (религиозные традиции), какие-то, напротив, могут преобразовываться в считанные годы (развитие общественных пространств).

В целом представленная в статье методика определения маргинализации достаточно точно отразила известные особенности и дала возможность связать количественные статистические показатели с качественной интерпретацией полученных на их основе результатов. Все это позволяет говорить о действенности методики и возможности ее применения для такого анализа в дальнейшем.

Список литературы

1. *Park R.E.* Human Migration and the Marginal Man // *American Journal of Sociology*. 1937. Vol. 33 (6). P. 881–893.
2. «Никомахова этика» в истории европейской мысли. Альманах / под ред. О.Э. Душина, К.А. Шморога. Псков: Псковский государственный университет, 2017. 240 с.
3. *Anand S., Sen A.* Human Development and Economic Sustainability // *World Development*. 2000. Vol. 28 (12). P. 2029–2049.
4. *Inglehart R.* Human Beliefs and Values: A Cross-Cultural Sourcebook Based on the 1999–2002 Values Surveys / co-edited with Miguel Basanez, Jaime Deiz-Medrano, Loek Halman and Ruud Luijkx. Mexico City: Siglo XXI, 2004. 498 p.
5. *Coleman J.* Social Capital in the Creation of Human Capital // *American Journal of Sociology*. 1988. Vol. 94. P. 95–120.
6. Незаконный оборот афганских опиатов вдоль «Северного маршрута». Доклад ООН. Июнь, 2018. URL: https://www.unodc.org/documents/publications/Opiate_flow_through_NR_2018_Russian_web.pdf (дата обращения 20.11.2020).
7. ВИЧ-инфекция. Информационный бюллетень № 45. – М., 2020. URL: <http://www.hivrussia.info/wp-content/uploads/2020/12/Byulleten-45-VICH-infektsiya-2019-g..pdf> (дата обращения: 02.02.2021).
8. *Seddon T.* Drugs, Crime and Social Exclusion: Social Context and Social Theory in British Drugs-Crime Research // *The British Journal of Criminology*. 2006. Vol. 46 (4). P. 680–703.
9. *Нечаева О.Б.* Эпидемическая ситуация по туберкулезу в России // *Tuberculosis and Lung Diseases*. 2018. № 96 (8). С. 15–24.
10. Заболеваемость и контингенты пациентов активным туберкулезом по субъектам Российской Федерации // Социально-значимые заболевания населения России в 2018 году. Статистические материалы. М., 2019. URL: <https://minzdrav.gov.ru/ministry/61/22/stranitsa-979/statisticheskie-i-informatsionnye-materialy/statisticheskiy-sbornik-2018-god> (дата обращения: 02.02.2021)
11. *Сикач К.Ю.* Географические факторы динамики преступности на Украине в 1990–2012 гг.: дис. ... канд. географ. наук. М., 2017. 212 с.

12. Бадов А.Д. География преступности в России: изменения за постсоветский период // Вестник Московского университета. Серия 5. География. 2009. № 2. С. 64–69.
13. Тард Г. Преступник и преступление / пер. Е. В. Выставкиной, под ред. М. Н. Гернета. М.: Издат-во И. Д. Сытина, 1906. 324 с.
14. Немерюк Е.Е., Банников А.Ю., Маслова Н.В. География преступности несовершеннолетних (на примере Приволжского федерального округа) // Географический вестник. 2014. № 2 (29). С. 26–33.
15. Shaw C.R., McKay H.D. Juvenile Delinquency and Urban Areas. Chicago: The University of Chicago Press, 1969. 394 p.
16. Выявлено несовершеннолетних, совершивших преступления // ЕМИСС. 2020. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/36208> (дата обращения: 02.02.2021).
17. Лелеков В.А. Молодежная преступность: проблемы и опыт региональных исследований. Воронеж, 1998. 119 с.
18. Сибиряков С.Л. Предупреждение девиантного поведения молодежи: Методологические и прикладные проблемы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. 60 с.
19. Число умерших от внешних причин смерти по субъектам Российской Федерации (от убийств) // Естественное движение населения Российской Федерации за 2019 г. (статистический бюллетень). 2020. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/36208> (дата обращения: 02.02.2021).
20. Варчук Т.В. Виктимологические аспекты профилактики имущественных преступлений в условиях крупного города (по материалам квартирных краж в г. Москве): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 160 с.
21. Андриенко Ю.В. В поисках объяснения роста преступности в России в переходный период: криминометрический подход // Экономический журнал ВШЭ. 2001. Т. 5. № 2. С. 194–220.
22. Расторопов С.В. Преступления против здоровья человека // Законодательство. 2004. № 2. С. 67–76.
23. Число умерших от внешних причин смерти по субъектам Российской Федерации (от ДТП) // Естественное движение населения Российской Федерации за 2019 г. (статистический бюллетень). 2020. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/36208> (дата обращения: 02.02.2021).
24. Число умерших от внешних причин смерти по субъектам Российской Федерации (от отравлений алкоголем) // Естественное движение населения Российской Федерации за 2019 г. (статистический бюллетень). 2020. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/36208> (дата обращения: 02.02.2021).
25. Число умерших от внешних причин смерти по субъектам Российской Федерации (от самоубийств) // Естественное движение населения Российской Федерации за 2019 г. (статистический бюллетень). 2020. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/36208> (дата обращения: 02.02.2021).
26. Киселев Д.Н. Клинико-социальные характеристики лиц, совершивших попытку самоубийства, и организация скорой суицидологической помощи: дис. ... канд. мед. наук. М., 2019. 179 с.
27. Петров А.Н. Удмуртский этнос: проблемы ментальности (опыт этнологического анализа). Ижевск: Удмуртия, 2002. 144 с.

28. Хайруллина Н.Г. Современные проблемы оптимизации традиционного хозяйства коренных народов Ханты-Мансийского автономного округа // Социологические исследования. 1994. № 7. С.150–153.

29. Хайруллина Н.Г. Проблема алкоголизма в среде коренных малочисленных народов севера // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1-1. URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=19337> (дата обращения: 01.12.2020).

30. Коэффициенты миграционного прироста на 10 000 человек населения // Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/fimgAF33/Region_Pokaz_2020.pdf (дата обращения: 02.02.2021).

31. Коэффициенты младенческой смертности // Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/fimgAF33/Region_Pokaz_2020.pdf (дата обращения: 02.02.2021).

32. Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг // Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/fimgAF33/Region_Pokaz_2020.pdf (дата обращения: 02.02.2021).

33. Среднедушевые денежные доходы населения // Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/fimgAF33/Region_Pokaz_2020.pdf (дата обращения: 02.02.2021).

34. Ланно Г.М. Итоги российской урбанизации к концу XX века // Россия и ее регионы в XX веке: территория – расселение – миграции / под ред. О. Глезер, П. Поляна. М.: ОГИ, 2005. 816 с.

35. Granovetter M.S. The Strength of Weak Ties // American Journal of Psychology. 1973. Vol. 78 (6). P. 1360–1380.

36. Варчук Т.В. Криминология: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2002. 298 с.

37. Матвеева А.А. Преступность в Москве и ее профилактика // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1997. № 4. С. 34–45.

References

1. Park R.E. Human Migration and the Marginal Man, *American Journal of Sociology*, 1937, Vol. 33 (6), pp. 881–893.

2. «Nikomahova etika» v istorii evropeiskoi mysli. Al'manah [«Nicomachean Ethics» in the History of European Thought. Almanac]. Eds. O.E. Dushina, K.A. Shmoraga. Pskov: Pskovskii gosudarstvennyi universitet, 2017, 240 p. (In Russ.).

3. Anand S., Sen A. Human Development and Economic Sustainability, *World Development*, 2000, Vol. 28 (12), pp. 2029–2049.

4. Inglehart R. Human Beliefs and Values: A Cross-Cultural Sourcebook Based on the 1999–2002 Values Surveys / co-edited with Miguel Basanez, Jaime Deiz-Medrano, Loek Halman and Ruud Luijkx. Mexico City: Siglo XXI, 2004. 498 p.

5. Coleman J. Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology*, 1988, Vol. 94, pp. 95–120.

6. Nezakonnyi oborot afganskih opiatov vdol' "Severnogo marshruta". Doklad OON. Iyun', 2018. [Illicit Trafficking of Afghan Opiates along the "Northern Route. The UNO Report. June, 2018]. (In Russ.). Available at: <https://www.unodc.org/>

documents/publications/Opiate_flow_through_NR_2018_Russian_web.pdf (accessed 20 November 2020).

7. VICH-infekciya. Informacionnyi byulleten' N 45 [HIV infection. Information bulletin No. 45]. (In Russ.). Available at: <http://www.hivrussia.info/wp-content/uploads/2020/12/Byulleten-45-VICH-infektsiya-2019-g..pdf> (accessed 02 February 2021).

8. Seddon T. Drugs, Crime and Social Exclusion: Social Context and Social Theory in British Drugs-Crime Research, *The British Journal of Criminology*, 2006, Vol. 46 (4), pp. 680–703.

9. Nechaeva O.B. Epidemicheskaya situatsiya po tuberkulezu v Rossii [The Epidemic Situation of Tuberculosis in Russia], *Tuberculosis and Lung Diseases* [Tuberculosis and Lung Diseases], 2018, № 96 (8), pp. 15–24. (In Russ.).

10. Zabolevaemost' i kontingenty pacientov aktivnym tuberkulezom po sub'ektam Rossiiskoi Federatsii [Morbidity and Contingents of Patients with Active Tuberculosis in the Subjects of the Russian Federation]. *Sotsial'no-znachimye zabolevaniya naseleniya Rossii v 2018 godu. Statisticheskie materialy* [Socially Significant Diseases of the Population of Russia in 2018. Statistical submissions.]. Moscow, 2019. (In Russ.). Available at: <https://minzdrav.gov.ru/ministry/61/22/stranitsa-979/statisticheskie-i-informatsionnye-materialy/statisticheskii-sbornik-2018-god> (accessed 02 February 2021).

11. Sikach K.Yu. Geograficheskie faktory dinamiki prestupnosti na Ukraine v 1990–2012 gg. Diss. kand. geogr. nauk [Geographical Factors of Crime Dynamics in Ukraine in 1990–2012. PhD geograph. sci. diss.], Moscow, 2017. 212 p. (In Russ.).

12. Badov A.D. Geografiya prestupnosti v Rossii: izmeneniya za postsovetский period [Geography of Crime in Russia: Changes in the Post-Soviet Period], *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 5. Geografiya* [Bulletin of the Moscow University. Series 5. Geography], 2009, No. 2. pp. 64–69.

13. Tard G. Prestupnik i prestuplenie [Outlaw and Crime], translated by E. V. Vystavkina, edited by M. N. Gernet. Moscow, Izdat-vo I. D. Sytina, 1906. 324 p. (In Russ.).

14. Nemeryuk E.E., Bannikov A.Yu., Maslova N.V. Geografiya prestupnosti nesovershennoletnih (na primere Privolzhskogo federal'nogo okruga) [Geography of Juvenile Delinquency (on the Example of the Privolzhsky Federal District)] *Geograficheskii vestnik* [Geographical Bulletin], 2014. No 2 (29). pp. 26–33. (In Russ.).

15. Shaw C.R., McKay H.D. Juvenile Delinquency and Urban Areas. Chicago, The University of Chicago Press, 1969. 394 p.

16. Vyyavleno nesovershennoletnih, sovershivshih prestupleniya [Minors Who Have Committed Crimes Identified], *EMISS* [EMISS], 2020. (In Russ.). Available at: <https://www.fedstat.ru/indicator/36208> (accessed 02 February 2021).

17. Lelekov V.A. Molodezhnaya prestupnost': problemy i opyt regional'nyh issledovaniy [Youth Crime: Problems and Experience of Regional Studies]. Voronezh, 1998. 119 p. (In Russ.).

18. Sibiryakov S.L. Preduprezhdenie deviantnogo povedeniya molodezhi: Metodologicheskie i prikladnye problemy. Avtoref. diss. dokt. yurid. nauk [Prevention of Deviant Behavior of Young People: Methodological and Applied Problems. Dr. law sci. abstract diss.], Moscow, 1998, 60 p. (In Russ.).

19. Chislo umershih ot vneshnih prichin smerti po sub'ektam Rossiiskoi Federatsii (ot ubiistv) [The Number of Deaths from External Causes of Death in the Constituent Entities of the Russian Federation (from Murders)], *Estestvennoe dvizhenie naseleniya Rossiiskoi Federatsii za 2019 g. (statisticheskii byulleten')* [The Number of Deaths from

External Causes of Death in the Constituent Entities of the Russian Federation (from Murders)], 2020. (In Russ.). Available at: <https://www.fedstat.ru/indicator/36208> (accessed 02 February 2021).

20. Varchuk T.V. Viktimologicheskie aspekty profilaktiki imushchestvennykh prestuplenii v usloviyakh krupnogo goroda (po materialam kvartirnykh krazh v g. Moskve). Avtoref. diss. kand. yurid. nauk. [Victimological Aspects of the Prevention of Property Crimes in a Large City (Based on Burglary Materials in Moscow). PhD law sci. abstract diss.], Moscow, 1999, 160 p. (In Russ.).

21. Andrienko Yu.V. V poiskah ob"yasneniya rosta prestupnosti v Rossii v perekhodnyi period: kriminometricheskii podhod [In Search of an Explanation for the Growth of Crime in Russia During the Transition Period: A Criminometric Approach], *Ekonomicheskii zhurnal VSHE* [HSE Economic Journal], 2001, Vol. 5, No. 2, pp. 194–220. (In Russ.).

22. Rastoropov S.V. Prestupleniya protiv zdorov'ya cheloveka [Crimes Against Human Health], *Zakonodatel'stvo* [Legislation], 2004, No. 2, pp. 67–76. (In Russ.).

23. Chislo umershih ot vneshnih prichin smerti po sub"ektam Rossiiskoi Federacii (ot DTP) [The Number of Deaths from External Causes of Death in the Constituent Entities of the Russian Federation (from Road Accidents)], *Estestvennoe dvizhenie naseleniya Rossiiskoi Federacii za 2019 g. (statisticheskii byulleten')* [Natural Movement of the Population of the Russian Federation for 2019 (Statistical Bulletin)], 2020. (In Russ.). Available at: <https://www.fedstat.ru/indicator/36208> (accessed 02 February 2021).

24. Chislo umershih ot vneshnih prichin smerti po sub"ektam Rossiiskoi Federacii (ot otravlenii alkogolem) [The Number of Deaths from External Causes of Death in the Constituent Entities of the Russian Federation (from Alcohol Poisoning)], *Estestvennoe dvizhenie naseleniya Rossiiskoi Federacii za 2019 g. (statisticheskii byulleten')* [Natural Movement of the Population of the Russian Federation in 2019 (Statistical Bulletin)], 2020. (In Russ.). Available at: <https://www.fedstat.ru/indicator/36208> (accessed 02 February 2021).

25. Chislo umershih ot vneshnih prichin smerti po sub"ektam Rossiiskoi Federacii (ot samoubiistv) [The Number of Deaths from External Causes of Death by Constituent Entities of the Russian Federation (From Suicide)], *Estestvennoe dvizhenie naseleniya Rossiiskoi Federacii za 2019 g. (statisticheskii byulleten')* [Natural Movement of the Population of the Russian Federation in 2019 (Statistical Bulletin)], 2020. (In Russ.). Available at: <https://www.fedstat.ru/indicator/36208> (accessed 02 February 2021).

26. Kiselev D.N. Kliniko-social'nye harakteristiki lic, sovershivshih popytku samoubiistva, i organizaciya skoroy suicidologicheskoy pomoshchi. Diss. kand. med. nauk [Clinical and social characteristics of individuals who attempted suicide and the organization of emergency suicidological care. PhD med. sci. diss.], Moscow, 2019, 179 p. (In Russ.).

27. Petrov A.N. Udmurtskii etnos: problemy mental'nosti (opyt etnologicheskogo analiza). [Udmurt ethnos: problems of mentality (Experience of Ethnological Analysis)]. Izhevsk: Udmurtiya 2002, 144 p. (In Russ.).

28. Hairullina N.G. Sovremennye problemy optimizacii tradicionnogo hozyaistva korenykh narodov Hanty-Mansiiskogo avtonomnogo okruga [Modern Problems of Optimization of the Traditional Economy of Indigenous Peoples of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug], *Sociologicheskie issledovaniya* [Sociological Research], 1994, No. 7, pp. 150–153. (In Russ.).

29. Hairullina N.G. Problema alkogolizma v srede korennykh malochislennykh narodov severa [The Problem of Alcoholism among the Indigenous Peoples of the North], *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya* [Modern Problems of Science and Education], 2015. No. 1-1. (In Russ.). Available at: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=19337> (accessed 01 December 2020).

30. Koeffitsienty migratsionnogo prirosta na 10 000 chelovek naseleniya [Coefficients of Migration Growth Per 10,000 Population], *Regiony Rossii. Social'no-ekonomicheskie pokazateli* [Regions of Russia. Socio-economic Indicators], 2020. (In Russ.). Available at: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/fimgAF33/Region_Pokaz_2020.pdf (accessed 02 February 2021).

31. Koeffitsienty mladencheskoi smernosti [Infant Mortality Rates], *Regiony Rossii. Social'no-ekonomicheskie pokazateli* [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators], 2020. (In Russ.). Available at: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/fimgAF33/Region_Pokaz_2020.pdf (accessed 02 February 2021).

32. Ctoimost' fiksirovannogo nabora potrebitel'skikh tovarov i uslug [Cost of a Fixed Set of Consumer Goods and Services], *Regiony Rossii. Social'no-ekonomicheskie pokazateli* [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators], 2020. (In Russ.). Available at: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/fimgAF33/Region_Pokaz_2020.pdf (accessed 02 February 2021).

33. Srednedushevye denezhnye dohody naseleniya [Average Per Capita Monetary Income of the Population], *Regiony Rossii. Social'no-ekonomicheskie pokazateli* [Regions of Russia. Socio-economic Indicators], 2020. (In Russ.). Available at: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/fimgAF33/Region_Pokaz_2020.pdf (accessed 02 February 2021).

34. Lappo G.M. Itogi rossiiskoi urbanizatsii k koncu XX veka [Results of Russian Urbanization by the End of the XX Century], *Rossiia i ee regiony v XX veke: territoriya – rasselenie – migratsii* [Russia and Its Regions in the XX Century: Territory – Settlement – Migration]. Moscow, OGI, 2005, 816 p. (In Russ.).

35. Granovetter M.S. The Strength of Weak Ties, *American Journal of Psychology*, 1973, Vol. 78(6), pp. 1360–1380.

36. Varchuk T.V. Kriminologiya: Uchebnoe posobie [Criminology: A Study Guide]. Moscow, INFRA-M, 2002, 298 p. (In Russ.).

37. Matveeva A.A. Prestupnost' v Moskve i ee profilaktika [Crime in Moscow and Its Prevention], *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya. 11. Pravo*. [Bulletin of Moscow University. Series 11. Law], 1997, No. 4. pp. 34–45. (In Russ.).

INTEGRAL ASSESSMENT OF THE LEVEL OF MARGINALIZATION OF REGIONAL SOCIETIES IN RUSSIA

The marginalization of society is one of the most acute problems of modern Russia leading to a slowdown of the development of social and human capital. World practice shows that the social atmosphere serves as a necessary environment for the self-realization of the individual and the disclosure of the natural potential inherent in it. The social background sets certain standards for a person's self-expression, promotes the conversion of his talents in the economic and cultural spheres and it is an integral part of the process of forming a civil society. If modern education, high-quality medicine or high culture stimulate the development of human capital, then crime, poverty or social diseases, on the contrary, suppress its growth. The article shows the versatility of marginalization, explains its main

causes and regional specifics. A system of indicators and a methodology for evaluating this phenomenon are proposed. The author presents an attempt to link a number of statistical indicators of social exclusion with the most striking characteristics of social marginalization. On this basis, a methodology for assessing the marginalization of regional societies is developed, the heterogeneity and regional specifics of this phenomenon are shown and the main factors of geographical, economic, cultural and institutional origin that cause reduced or increased values of marginalization are identified.

Keywords: social marginalization, quality of life, regional inequality, social tension.

JEL: Z13

Дата поступления – 03.02.2021 г.

БАБКИН Роман Александрович

младший научный сотрудник научной лаборатории «Региональной политики и региональных инвестиционных процессов»;

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

e-mail: babkin_ra@mail.ru

BABKIN Roman A.

Junior 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: babkin_ra@mail.ru

Для цитирования:

Бабкин Р.А. Интегральная оценка уровня маргинализации региональных социумов России // Федерализм. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 132–164.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-132-164>

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА**НА ПОРОГЕ НОВОЙ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ**

Еще совсем недавно американский и европейский федерализм служили настоящим образцом при конструировании отечественного государственного устройства. Сложно отрицать, что это действительно были наилучшие из известных образцов организации управления территориально сложными государствами. Но пандемия коронавируса обострила давно зреющие общественно-политические и экономические противоречия. Одной из тенденций развития государства в эпоху коронавируса стала регионализация, т.е. непропорционально резкое повышение роли регионов и муниципалитетов, и, как следствие, усиление децентрализации и даже сепаратизма. В целом ряде стран эти проблемы могут привести к подрыву не только экономики, но и территориальной и даже политической целостности. В ситуации напряженности по линии центр — регионы оказались не только достаточно устоявшиеся федеративные государства, такие как США, но и т.н. региональные государства — Великобритания, Италия, Испания, и даже межгосударственные объединения в лице Европейского союза. В этих условиях хорошо изученные модели федерализма западных стран уже более не являются ориентиром не только для России, но и для других стран, в связи с чем возникает необходимость в выработке иных, собственных, моделей государственно-территориального устройства.

Ключевые слова: федерализм, регионализация, коронавирус, регион, муниципалитет, США, Европейский союз.

JEL: F29, H11, H73, N40, R58

Многим исследователям как, впрочем, и далеким от науки людям утвердившийся в последние десятилетия миропорядок и соответствующие ему общественные отношения казались раз и навсегда установленными и даже незыблемыми. Именно о них писал Фрэнсис Фукуяма в своем всемирно известном «Конце истории» [1]. Но пандемия коронавируса и пробужденные ею процессы наглядно продемонстрировали, что в современном мире все обстоит с точностью до наоборот: «конец истории» как окончательное торжество одной из моделей миропорядка, а именно — либеральной демократии, в настоящее время недостижим, а изменения в окружающем нас мире столь глобальны

и происходят так стремительно, что исследователи порой не успевают даже описать наблюдаемые изменения.

В мире действуют подчас иные силы, нежели те, что описывали в свое время Карл Маркс и его последователи. В настоящее время наблюдается эффект «сверхбыстрого развития процессов в социальных системах». Согласно выводам синергетики, рост народонаселения Земли и обострение глобальных кризисов приводят к нарастанию общей и локальной неустойчивости развития. Некоторые исследователи в полный голос говорят о том, что *мир вошел в зону глобальной бифуркации*. На практике это проявляется в резком усилении интенсивности развития, в увеличении флуктуационной активности и, следовательно, повышении уровня нестабильности [2]. Пандемия только приоткрыла этот подспудно бурливший ящик Пандоры.

Не замахиваясь на оценку полной картины происходящих в мире изменений, мы рассмотрим в настоящей статье только ту их часть, которая ограничивается областью государственно-территориального устройства.

Одной из тенденций развития государства в эпоху коронавируса стало повышение роли регионов и муниципалитетов и, как следствие, усиление децентрализации и даже сепаратизма. В целом ряде стран эти проблемы ведут к подрыву не только экономики, но и территориальной, и даже политической целостности государства и общества. Это особенно опасно для федеративных и т.н. региональных государств, в которых субъекты федерации (регионы) обладают определенной автономией по отношению к центру.

Это явление получило название «регионализация», — процесс повышения роли регионов в социально-экономической и политической жизни общества [3]. И именно регионализация сегодня победно шествует по миру. Чего следует ждать от нее?

Две Америки или Конфедерация, попытка номер 2

Первой страной, ощутившей на себе тяжелую поступь регионализации, стали Соединенные Штаты Америки — *родина федерализма в современном его понимании*. И это по-своему символично.

Катализатором начала событий стал все тот же коронавирус, точнее — неудачи федерального правительства в борьбе с пандемией. В отличие от азиатских стран, где правительства решительно вводили меры общенационального масштаба, в США действия органов власти, призванных бороться с эпидемией, оказались рассинхронизированы¹, что отчасти объяснялось особенностями федеративного

¹ Газета *The New York Times* в статье «Потерянный месяц: как из-за неспособности провести тестирование населения США оказались слепы перед COVID-19» написала, что аудит, проведенный Главным счетно-контрольным управлением США в феврале 2020 г., показал, что американский Минздрав оказался не способен эффективно координировать работу разных федеральных министерств и ведомств из-за отсутствия реальных полномочий. — См.: Почему США оказались катастрофически не готовы к коронавирусу — названы причины. URL: <https://enovosty.com/zdorove/full/204-pochemu-ssha-okazalis-katastroficheski-ne-gotovy-k-koronavirusu-nazvany-prichiny> (дата обращения: 02.04.2020).

устройства страны и действующей в ней двухпартийной политической системой. Общенациональный режим чрезвычайной ситуации в стране из-за распространения коронавируса был введен только в середине марта 2020 г., до этого решения по введению ограничительных мер принимались на региональном (в штатах) и местном (в округах и городах) уровнях. Причем решения губернаторов находились в прямой зависимости от политических предпочтений избирателей, а не от эпидемиологической обстановки².

Конфликт штатов с Вашингтоном на фоне пандемии привел к тому, что губернаторы-демократы объединились для борьбы с президентом страны Дональдом Трампом. Это противостояние стало прологом к расцвету политического сепаратизма в США и напомнило «парад суверенитетов» в России в 90-е гг. XX в. Губернатор штата Калифорния Гэвин Ньюсом заявил, что Калифорния — это «национальное государство» (англ. *nation-state*) и обвинил президента Трампа в стратегических ошибках, повлекших за собой тяжелые последствия для калифорнийцев. Эти последствия, по словам губернатора, стали достаточным обоснованием для того, чтобы власть штата отодвинула федеральную власть, и сама занялась как решением медицинских проблем, так и вопросами экономического характера, включая определение сроков и способов вывода штата из карантина и восстановления экономической активности. «Давайте использовать покупательную способность штата Калифорния как качество национального государства»³, — добавил губернатор Ньюсом. Более того, он приступил к созданию коалиции штатов, не желающих подчиняться решениям президента страны.

О перспективах подрыва национального единства США, слома федеральной системы и «административного бунта» штатов против федерального центра написали ведущие американские СМИ. *The New York Times* отметила: «...Штаты и губернаторы объявили об альянсах вне федеральной власти, и они жестко не согласны с позицией президента Трампа, который настаивает на том, что у него есть "полная" власть в плане решений об отмене запретов на передвижение. Таким образом, неоднократные намеки на то, что Калифорния в некотором роде

² Исследование Университета Вашингтона показало, что губернаторы-республиканцы в среднем на 2,7 дня позже вводили в своих штатах ограничительные меры — ограничение или полный запрет на публичные собрания, закрытие школ, ресторанов, приказ оставаться дома и не выходить на улицу, — чем в штатах под контролем демократов. По сведениям медицинского журнала *STAT*, губернаторы, например, Техаса, Флориды и Пенсильвании либо затягивали решения о введении ограничительных мер, либо передавали ответственность местным властям. — См.: Ковалев А. Почему США оказались катастрофически не готовы к коронавирусу? Вот три причины: запоздалая реакция, бюрократическая неразбериха и политизация эпидемии. URL: <https://meduza.io/feature/2020/04/02/pochemu-ssha-okazalis-katastroficheski-ne-gotovy-k-koronavirusu-vot-tri-prichiny-zapozdalaya-reaktsiya-byurokraticheskaya-nerazberiha-i-politizatsiya-epidemii> (дата обращения: 02.04.2020).

³ Данилов И. Вызов Трампу: из-за коронавируса в США начался «парад суверенитетов». URL: <https://ria.ru/20200415/1570042472.html> (дата обращения: 15.04.2020).

является "сама себе государством", нервируют и вызывают обеспокоенность по поводу будущего американского федерализма»⁴.

Началась очевидная борьба за то, чтобы управлять процессом противостояния пандемии и распределением соответствующих ресурсов, медицинских и финансовых. Трамп утверждал, что он как президент страны имеет полное право решать, когда и как «включать и выключать» экономику конкретных штатов, а губернаторы настаивали на том, что это их прерогатива. В дополнение к этому губернаторы-бунтовщики по партийным и идеологическим причинам противостояли действующему американскому президенту. По сообщениям американских СМИ, губернаторами-демократами было сформировано два «альянса» штатов, которые координировали между собой действия по борьбе с коронавирусом, решение экономических вопросов и противодействие президенту Трампу⁵. Со своей стороны, президент США Трамп назвал не заслуживающими финансовой помощи из-за бесхозяйственности своих губернаторов-демократов обратившиеся за помощью штаты⁶. Таким образом, *экономический кризис и эпидемия вызвали трещины в фундаменте американской федеративной системы*.

Как показали последующие события, это были не пустые угрозы. Начавшиеся в мае 2020 г. в связи с гибелью Д. Флойда расовые беспорядки продемонстрировали недостатки американской федеративной системы: слишком большой объем полномочий на местах, невозможность быстрой перенастройки системы в чрезвычайных условиях и сильную политизацию всей системы власти. В ряде городов и штатов полиция перестала выполнять функцию охраны порядка, что спровоцировало массовые погромы и даже захват протестующими городских кварталов. В Сиэтле протестующие даже провозгласили автономную народную республику. Во многом это было вызвано не только бездействием властей штатов и муниципалитетов, но и непосредственным участием мэров городов в организации протестов, в частности в Сиэтле, Нью-Йорке и других городах. При этом возможности федеральной власти навести порядок всячески блокировались⁷.

Противостояние в американском обществе привело к вооруженному захвату Капитолия штата Мичиган в мае 2020 г.⁸ Тогда мало кто мог предвидеть, что вскоре штурмом будет взят и Капитолий в Вашингтоне.

⁴ Данилов И. Вызов Трампу: из-за коронавируса в США начался «парад суверенитетов».

⁵ Там же.

⁶ Власти штата Висконсин отложили смягчение карантина. URL: https://rossaprimavera-gu.turbopages.org/s/rossaprimavera.ru/news/afc76a46?promo=navbar&utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 27.04.2020).

⁷ Так, мэр Сиэтла Д. Деркан заявила о выводе из города сотрудников федеральных силовых ведомств, направленных туда ранее для разгона протестующих. Она подчеркнула, что решения, касающиеся обеспечения безопасности в Сиэтле, должны приниматься на уровне начальника полицейского управления города, а не президента США. — См.: Мэр Сиэтла сообщила, что сотрудники федеральных силовых ведомств США покинули город. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9072793> (дата обращения: 29.07.2020).

⁸ Никитин А. Вооруженные протестующие в Мичигане пошли на штурм Капитолия штата. URL: <https://vz.ru/news/2020/5/1/1037383.html> (дата обращения: 01.05.2020).

Но это было только началом процессов трансформации американского федеративного государства. После выборов президента США в ноябре 2020 г., на которых победил Д. Байден, противостояние по линии штаты – Вашингтон не только не прекратилось, но и, напротив, усилилось. С той лишь разницей, что на данном этапе нарушителями спокойствия стали штаты, контролируемые республиканцами. Десятки американских граждан с оружием вновь пришли к Капитолию штата Мичиган в городе Ленсинг 17 января 2021 г.⁹ Вооруженные протестующие собрались у зданий парламентов также в штатах Огайо, Техас и Орегон¹⁰.

Эти события протекали на фоне оспаривания президентом США результатов выборов¹¹. Верховный суд США отказал в рассмотрении иска штата Техас по выборам в Пенсильвании, Джорджии, Висконсине и Мичигане, проведенным, по мнению генерального прокурора Техаса, с нарушениями Конституции¹². При этом иск по сути изложенных обвинений не рассматривался, а ответ Верховного суда гласил, что не дело одного штата вмешиваться в избирательный процесс других штатов.

Вместе с тем претензии Техаса поддержали еще 19 штатов, а накануне решения Верховного суда издание *The Epochtime* сообщило, что по его данным число штатов – сторонников иска возрастет до 39. В ответ на отказ Верховного суда член палаты представителей Техаса республиканец К. Бидерманн выдвинул предложение провести в стране референдум по выходу штата Техас из состава США. Председатель отделения республиканской партии в Техасе А. Уэст заявил, что «развод» станет логическим следствием нарушения закона в «спорных» штатах. «Возможно, законопослушным штатам следует объединиться и создать союз, который будет соблюдать конституцию», – заявил Уэст¹³. Техас наряду с так называемой Каскадией на Западном побережье США (штаты Вашингтон и Орегон) считается кандидатом на отделение и провозглашение независимости.

Иск, поданный Техасом и поддержанный другими штатами, обозначил линию вероятного разлома США: Байдена поддерживают Западное и Восточное побережья и крупнейшие мегаполисы; за Трампа голосуют

⁹ Десятки вооруженных американцев собрались у здания парламента Мичигана. URL: https://iz.ru/1112741/2021-01-17/desiatki-vooruzhennykh-amerikantcev-sobrali-u-zdaniia-parlamenta-michigana?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 17.01.2021).

¹⁰ Вооруженные американцы собрались у зданий парламента в четырех штатах. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/6004a4749a7947eee6a0a9b8?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com%2F%3Ffrom%3Dspecial&utm_source=YandexZenSpecial (дата обращения: 18.01.2021).

¹¹ Зуркер Э. Результаты выборов президента США: может ли Трамп «отменить» победу Байдена и что он для этого делает. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-55032377> (дата обращения: 21.11.2020).

¹² Седов Д. Для белых американцев речь идет о жизни и смерти неповторимой для них Америки. URL: https://www.fondsk.ru/news/2020/12/12/dlja-belyh-amerikancev-rech-idet-o-zhizni-i-smerti-nepovtorimoj-dlja-nih-ameriki-52457.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 12.12.2020).

¹³ Там же.

центр страны, города «ржавого пояса», сельскохозяйственные районы. Идейное противостояние между «красными» (республиканскими) и «синими» (демократическими) штатами также имеет место: «красные» штаты делают ставку на поддержку бизнеса, индустрию, традиционные ценности, развитие среднего класса, «синие» — на новые технологии, ЛГБТ и обогащение только для элиты.

На идеологическое противостояние накладывается экономическая война штатов. Демократы активно продвигают т.н. зеленую сделку (*Green Deal*): высокотехнологичная Калифорния поддерживает этот проект, Голливуд и Силиконовая долина приветствуют переход на чистую энергию, однако для штата Техас, чье благополучие зависит от нефти и газа, зеленая сделка крайне невыгодна. Пандемия ускорила отрыв побережий от центра Америки. Мегаполисы и высокотехнологичные анклавы относительно благополучно пережили период локдауна, в то время как глубинка накопила много социально-экономических проблем. Эти противоречия уже выливаются в уличные беспорядки¹⁴.

Все больше экспертов пишут о глубинном расколе Америки. Последние выборы и последовавшие за ними события, включая захват протестующими вашингтонского Капитолия 6 января 2021 г., только продемонстрировали этот раскол: более 81 млн избирателей отдали свои голоса за Д. Байдена, а более 74 млн человек — за Д. Трампа. По этому поводу комментатор Р. Лимбо заявил: «Я на самом деле считаю, что у нас дело идет к сепессии. Вижу, как все больше и больше людей спрашивают, что нас на самом деле объединяет с теми, кто живет, скажем, в Нью-Йорке»¹⁵.

Автор вышедшей осенью 2020 г. книги «Круши давай: сепессия, разлад и тайная история неидеального американского союза» Ричард Крайтнер полагает, что идеи сепаратизма сопровождают США, сколько существует страна. В 2020 г. в США были изданы и другие книги на ту же тему, среди них — «Американская сепессия: надвигающаяся угроза распада страны» Фрэнсиса Бакли и «Разделившись, мы падём: угроза сепессии в Америке и как нам возродить страну» Дэвида Френча. Последний агитирует за распад и пишет следующее: «Мы слишком большие, мы одна из самых больших стран на свете. Маленькие страны счастливее, и в них меньше коррупции. Они не бряцают оружием, они свободнее... Большое — значит плохое»¹⁶.

Определенные *трансформации субъектного состава США уже начались*. Так, в 2019 г. о своем намерении выйти из состава Нью-Йорка заявил его район Стейтен-Айленд, рядом с которым расположена знаменитая статуя Свободы. Жители острова (460 тыс. чел.) устойчиво голосуют за республиканцев, их не устраивают высокие налоги и криминал. Опросы показали, что большинство населения поддерживает эту

¹⁴ Никифорова В. Осторожно, Штаты распадаются? URL: <https://ria.ru/20201213/ssha-1588905013.html> (дата обращения: 13.12.2020).

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

идею¹⁷. А летом 2020 г. законно, по решению Верховного суда США, откололась половина Оклахомы: вся восточная часть штата (ее население — 2 млн чел.) перешла под управление индейцев¹⁸.

Журнал *American Mind* — издание Клэрмонтского института — напечатал эссе «Разлука» (*The Separation*)¹⁹, в котором доказывается, что Америка непримиримо разобщена. Экономически «синие» (демократические) и «красные» (консервативные) штаты напоминают две разные страны: по уровню благосостояния первые ближе к Голландии, вторые — к России. Политически взаимная нетерпимость дошла до того, что Калифорния ограничивает поездки в целый ряд штатов, включая Техас, из-за их недостаточно толерантного отношения к ЛГБТ-сообществу. Таким образом, *в пределах одной страны существуют «две Америки»*. Одна — традиционная, сельская, населенная набожными людьми, предпочитающими американский футбол, охоту и оружие. Другая — прогрессивная, городская, невоцерковленная, предпочитающая европейский футбол-соссег и не прикасающаяся к оружию. Уподобляя «синих» и «красных» американцев постаревшим супругам, которых уже ничто не объединяет, статья рекомендует им пожить врозь. Предполагается, что это позволит избежать сецессии — ожесточенного, а в данном контексте и потенциально кровавого, официального «развода»²⁰.

Однако нельзя не признать, что для такого сценария потребуется конституционное перераспределение полномочий между федеральным центром и штатами в пользу последних. В статье звучит призыв оставить центру только армию, внешнюю политику и казначейство, а все остальное передать на места. Это стало бы возвращением к той исходной модели, которую, по мнению автора статьи, имели в виду отцы-основатели США. О необходимости конституционной реформы говорят и многие «синие» идеологи, но у них несколько иная повестка — упразднение коллегии выборщиков, дающей непропорционально много влияния штатам в глубинке. Другой из регулярно поднимаемых демократами вопросов в сфере с государственно-территориального устройства — это наделение статусом штата округа Колумбия (г. Вашингтон), что должно усилить позиции демократических фракций в Конгрессе. 26 июня 2020 г. палата представителей Конгресса США поддержала законопроект о предоставлении г. Вашингтону статуса штата²¹. Если такой закон будет принят, то американская столица станет 51-м штатом и получит свое

¹⁷ Консерваторы Статен-Айленда хотят отделиться от либералов Нью-Йорка. URL: <https://www.vnovomsvete.com/politics/2019/12/22/konservatory-statenaylenda-khotyat-otdelitsya-ot-liberalov-nyuyorka.html> (дата обращения: 22.12.2019).

¹⁸ *Никифорова В.* Осторожно, Штаты распадаются?

¹⁹ Автор — аноним, скрывающийся под именем Ребекка. На самом деле это «отставной офицер, работавший в Конгрессе и в аппарате президентских кампаний». — См.: *Шутов А.* Два народа. Расстанутся ли друг с другом «красные» и «синие» штаты США. URL: <https://tass.ru/opinions/10320259> (дата обращения: 22.12.2020).

²⁰ *Шутов А.* Два народа. Расстанутся ли друг с другом «красные» и «синие» штаты США.

²¹ За соответствующее решение высказались 232 конгрессмена, против — 180.

представительство в Конгрессе, где появятся два новых сенатора и пять конгрессменов, которые будут голосовать за демократов, поскольку у республиканцев в городе поддержки почти нет²².

В планах демократов фактически проведение конституционной реформы. «Если в 2030 г. система будет той же, что и сейчас, Америка начнет распадаться», — считает Н. Орнстейн из Американского предпринимательского института. «Можем ли мы как страна поспорить о том, не пора ли сменить мебель? — задается вопросом правовед из Джорджтаунского университета Р. Брукс. — Или наша конституция превратилась в светскую религию — слишком сакральную для того, чтобы ее даже касаться? История должна бы нас научить, что ничто не бывает вечным». С. Левинсон из Техасского университета считает, что без конституционной реформы США ждет один из трех сценариев: распад, гражданская война или застой²³.

The New Yorker в статье «Америка — миф?» пишет, что внутри США существуют очень разные Америки. Каждая имеет собственную историю возникновения и набор ценностей, и многие из них попросту несовместимы. Такие различия уже привели к Гражданской войне в прошлом, а в будущем могут оказаться потенциально взрывоопасной силой²⁴.

Известный американист Александр Домрин в сентябре 2020 г. представил собственный прогноз развития событий в США:

- по результатам, которые приходят на утро 4 ноября, побеждает Трамп;
- демократы во главе с Байденом не признают результаты выборов с победой Трампа;
- демократы говорят: «Давайте дождемся результатов голосования, которые были отправлены по почте»;
- если по результатам почтовых голосований побеждают демократы, республиканцы отказываются признавать победу Байдена и его партии.

А далее, по мнению Домрина, над Соединенными Штатами начинает отчетливо проступать призрак гражданской войны²⁵. Америка полностью лишается имиджа правового и демократического государства. Ситуация, по мнению эксперта, беспрецедентная.

Гражданская война в США (1861–1865 гг.) все чаще вспоминается разными экспертами и прессой неслучайно — слишком много параллелей возникает с сегодняшней ситуацией. Южане и северяне так же, как «красные» и «синие», исповедовали совершенно разные ценности и поддерживали разные политические силы. Глубинные причины граж-

²² Нижняя палата Конгресса США проголосовала за создание 51-го штата // EADaily. URL: <https://eadaily.com/ru/news/2020/06/27/nizhnaya-palata-kongressa-ssha-progolosovala-za-sozdanie-51-go-shtata> (дата обращения: 27.06.2020).

²³ Шитов А. Два народа. Расстанутся ли друг с другом «красные» и «синие» штаты США.

²⁴ Домрин А. Гражданская война в США не просто ожидание, она уже идет. URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/482345> (дата обращения: 26.09.2020).

²⁵ Там же.

данской войны лежали в столкновении двух разных экономических систем, двух укладов жизни и двух типов мышления. В 1854 г. от демократической партии США отделилась группа общественных деятелей, выражающая интересы северных промышленников и выступающая за отмену рабства и защиту внутреннего рынка путем введения высоких тарифов на импорт. Эта группа основала собственную партию — республиканскую. В демократической же партии остались крупные землевладельцы, делавшие ставку на сельское хозяйство и не желавшие препятствовать торговле с Европой. На президентских выборах 1860 г. победил представитель республиканцев — Авраам Линкольн. В ответ на это южные штаты один за другим стали откалываться от США. При этом они не нарушали американскую конституцию, в которой не был прописан запрет на выход отдельных штатов из состава государства. В 1860—1861 гг. о своей самостоятельности объявили: Южная и Северная Каролина, Миссисипи, Флорида, Алабама, Джорджия, Луизиана, Кентукки, Аризона, Техас, Вирджиния, Миссури, Арканзас и Теннесси. Эти штаты создали Конфедерацию со столицей в Ричмонде, избрали собственного президента и разработали свою конституцию. Линкольн попытался убедить конфедератов вернуться в состав страны и решить вопрос мирным путем, но те ответили решительным отказом, результатом чего стала кровопролитная гражданская война²⁶.

Тревожным сигналом в сегодняшней ситуации стали наметившиеся манипуляции различных штатов с войсками Национальной гвардии. Так, губернатор штата Орегон К. Браун заявила, что отказалась выполнить просьбу мэра Портленда Т. Уилера мобилизовать Национальную гвардию для противостояния протестующим летом 2020 г.²⁷

Также на слом федеративной структуры государства работает противостояние штатов по другому важнейшему для США вопросу — о миграции. Суд американского штата Техас наложил временный запрет на решение президента Байдена о приостановке депортации нелегальных мигрантов из страны. Перед инаугурацией Байдена его штаб опубликовал меморандум, в котором говорилось о скорой отмене ряда законодательных актов, принятых его предшественником Трампом. Среди них было решение о 100-дневном моратории на депортацию мигрантов, которых привезли в США незаконно детьми. Сразу после вступления в должность главы государства Байден подписал отменяющие указы Трампа документы и поручил Министерству внутренней безопасности США принять меры по защите детей нелегальных мигрантов. Однако судья Южного округа Техаса Д. Типтон наложил на это решение судебный запрет сроком на две недели. 22 января генпрокурор Техаса К. Пакстон заявил, что решение Байдена приостановить депортацию нанесет огромный ущерб штату — оно увеличит расходы на образова-

²⁶ Гражданская война в США (1861—1865): причины, ход, итоги. URL: <https://usamagazine.ru/grazhdanskaya-vojna-v-ssha-1861-1865/>

²⁷ Тургуев М. Губернатор Орегона отказалась направить Нацгвардию в Портленд. URL: <https://ria.ru/20200602/1572323500.html> (дата обращения: 26.06.2020).

ние, здравоохранение и социальные службы, поскольку направленные на депортацию нелегалы останутся на территории Техаса. Кроме того, Пакстон отметил, что приостановкой депортации федеральные власти фактически проигнорировали конституционные нормы, которые предписывают им обязательство взаимодействовать с властями штата по вопросам, касающимся миграции. Ожидается, что администрация Байдена подаст апелляцию на постановление техасского судьи. В свою очередь в Техасе считают, что им удастся отменить новые изменения в миграционной политике²⁸. Масла в огонь подлило подписание президентом Байденом указа, который останавливает строительство стены на границе с Мексикой, что также ударяет по интересам Техаса²⁹.

Таким образом, популярное среди экспертов мнение профессора Бакли, заметившего, что «американцы никогда не были более разделены. Мы созрели для распада», может оказаться не столь уж преждевременным и необоснованным³⁰.

Призрак бродит по Европе. Призрак сепаратизма

Регионализация затронула также европейские государства — федеративные, т.н. региональные и даже сам Европейский союз. В Бельгии пандемия коронавируса усугубила и без того противоречивые отношения между нидерландоговорящими северянами (Фландрия) и франкоязычными южанами (Валлония). Поводом для споров стали методы выхода из карантина и восстановления экономики. Традиционно более богатый фламандский север был обеспокоен тем, что платить за снятие ограничительных мер придется именно ему. По мнению экспертов, противоречия зашли уже достаточно далеко, чтобы говорить о кризисных явлениях в федеративной государственности Бельгии³¹.

Несогласованность между центральными, региональными и местными органами власти Италии (формально — унитарного, фактически — регионального государства, разграничение компетенции в котором действует по типу федеративных государств) также стала одной из причин неудач в борьбе с пандемией.

Ширится движение за выход Шотландии из состава Великобритании³². Бывший президент Европейского совета Дональд Туск поддержал стремление Шотландии отделиться от Великобритании и войти в ЕС само-

²⁸ Котляр М. В Техасе заблокировали решение Байдена о прекращении депортации мигрантов. URL: https://www.rbc.ru/politics/27/01/2021/60107fbb9a79471f59dd2b93?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 27.01.2021).

²⁹ Байден остановил строительство стены на границе с Мексикой // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20210121/stena-1593934052.html> (дата обращения: 21.01.2021).

³⁰ Никифорова В. Осторожно, Штаты распадаются?

³¹ Юраниец А. «Пока, Бельгия»: фламандские националисты раскалывают страну. URL: https://www.gazeta.ru/politics/2020/05/11_a_13079329.shtml?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com%2F%3Ffrom%3Dspecial&utm_source=YandexZenSpecial (дата обращения: 11.05.2020).

³² Селимова Ф. Шотландия возвращается к мечте о независимости. URL: http://www.ng.ru/world/2018-10-10/1_7329_scotland.html (дата обращения: 10.10.2018).

стоятельно³³. Выход Великобритании из Евросоюза поставил под вопрос статус Гибралтара. За ним могут последовать и другие территориальные потери³⁴.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии состоит из целой группы наций и отдельных народностей, которые имеют друг к другу давние претензии. «Сегодня они находятся в опасной близости к экзистенциальному кризису», — пишет британский историк и писатель Макс Гастингс в статье, вышедшей 14 февраля в *Bloomberg*. В новой книге бывшего корреспондента ВВС Гэвина Эслера утверждается, что «британство мертво». В книге «Как настанет конец Великобритании: английский национализм и возрождение четырех наций» шотландец Эслер пишет, что «*Brexit* является одновременно симптомом, а теперь и причиной все более глубоких трещин в союзе». На выборах в Шотландии, намеченных на май, скорее всего, с большим отрывом победит Шотландская националистическая партия. При таком развитии событий следует ожидать усиления тенденций лоббирования нового референдума о независимости³⁵.

1 октября 2017 г. краевые власти автономного сообщества Каталония провели референдум об отделении от Испании. За это проголосовали 90% каталонцев, но центральные власти в Мадриде плебисцит не признали³⁶. Как следствие, начались массовые беспорядки, достаточно жестко подавленные центральной властью, и массовые аресты оппозиционных политиков. Но история движения Каталонии за независимость на этом не закончилась. Выступающие за независимость испанской автономии партии после обработки 98% протоколов по итогам прошедших 14 февраля 2021 г. выборов получают большинство кресел в парламенте региона³⁷.

От проблем с единством не застрахованы и межгосударственные объединения, имеющие в своей основе определенные федеративные принципы, например Европейский союз. По мнению ряда экспертов, в частности французского издания *Le Monde*, коронавирус нанес серьезный удар по единству Европы. Оказавшись безоружным перед пандемией, предугадать которую он оказался неспособен, Евросоюз не смог оказать поддержку наиболее пострадавшим от эпидемии странам³⁸.

³³ «Empathy» for Independent Scotland Joining the EU Says Tusk. URL: www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-51342714 (дата обращения: 02.02.2020).

³⁴ Шипилов Л. У Лондона отбирают недвижимость. На британские владения претендуют Испания и Кипр. URL: https://vpk-news.ru/articles/55180?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 11.02.2020).

³⁵ Белов А. Распад Великобритании кажется все более неизбежным — Bloomberg. URL: <https://regnum.ru/news/polit/3191003.html> (дата обращения: 15.02.2021).

³⁶ Громов А. Что необходимо знать о референдуме в Каталонии. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4577522> (дата обращения: 29.09.2017).

³⁷ Никитин А. Каталонские сепаратисты получили большинство в местном парламенте. URL: <https://vz.ru/news/2021/2/15/1085039.html> (дата обращения: 15.02.2021).

³⁸ Зубарев Д. Французские СМИ заявили о конце мирового лидерства США. URL: <https://vz.ru/news/2020/5/3/1037596.html> (дата обращения: 03.05.2020).

К аналогичному выводу пришел немецкий политолог Александр Рар. «Конституционный суд Германии... впервые за всю послевоенную историю... решает поставить под сомнение действия одного из европейских институтов — Европейского центрального банка. Происходящее иначе как эпохальным не назовешь», — заявил Рар. В настоящее время трудно себе представить последствия такого шага, но уже ясно, что немецкие судьи нанесли сокрушительный удар по единству ЕС, продолжил политолог. «Страны Южной Европы, такие как Испания и Италия, наиболее пострадавшие от коронавируса, рассчитывают, что богатые немцы, шведы и норвежцы откроют им кредитную линию либо создадут некий общий финансовый орган, фонд, который поможет им бороться с последствиями кризиса. Проще говоря, что более устойчивые экономики ЕС обеспечат их нужды», — поделился политолог. Однако страны Северной Европы уже заявили о неготовности к такому сценарию, признав, что интересы собственных граждан для них выше интересов Евросоюза в целом. В свою очередь в Италии и Греции уже звучат угрозы выйти из ЕС, если помощь не поступит. «Ситуация очень сложная, никто не знает, как повлияет решение немецкого Конституционного суда на обстановку в ЕС. Но важен сам факт того, что высший национальный судебный орган Германии осудил и назвал неконституционной политику Европейского центрального банка», — подчеркнул Рар³⁹. На этом фоне председатель Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен не исключила запуск против Германии санкционной процедуры за нарушение законодательства ЕС в связи с решением Федерального конституционного суда по Европейскому центробанку⁴⁰.

Но основным фактором европейской нестабильности по-прежнему остается *Brexit*. Почти год назад, 1 февраля 2020 г., Великобритания перестала быть частью Европейского союза после 47 лет официального членства⁴¹. Несмотря на широкий спектр мнений по вопросу о *Brexit*, большинство из них носит негативный оттенок. Так, лидер французской партии «Национальное объединение», Марин Ле Пен, назвала выход Великобритании из ЕС началом крушения Евросоюза и формирования независимых европейских государств. «День *Brexit* должен ознаменовать начало строительства Европейского альянса независимых наций, к чему мы и призываем», — отметила она. По словам Ле Пен, независимости от ЕС хочет и подавляющее большинство европейцев⁴².

³⁹ Абакумов И. Эксперт: Немецкий суд нанес сокрушительный удар по единству Евросоюза. URL: <https://vz.ru/news/2020/5/6/1037947.html> (дата обращения: 06.05.2020).

⁴⁰ Глава ЕК пригрозила начать против Германии санкционную процедуру из-за решения суда по ЕЦБ. URL: https://tass.ru/ekonomika/8440003?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com%2F%3Ffrom%3Dspecial&utm_source=YandexZenSpecial (дата обращения: 10.05.2020).

⁴¹ Великобритания официально вышла из состава Евросоюза. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/7660977?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (дата обращения: 01.02.2020).

⁴² Марин Ле Пен объявила о начале крушения ЕС. URL: https://lenta.ru/news/2020/02/01/no_more_eu/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (дата обращения: 01.02.2020).

Очевидно одно — на этом процессы дезинтеграции Европы, скорее всего, не закончатся. Так, например, Европа не смогла договориться по бюджету на 2021–2027 гг. — саммит ЕС по этой проблеме в феврале 2020 г. закончился провалом. Как сообщил глава Евросовета Ш. Мишель, это были непростые переговоры из-за нехватки 75 млрд евро после *Brexit*⁴³. Все громче звучали протесты против финансирования отстающих в экономическом развитии государств Евросоюза из Южной и Восточной Европы.

Принятие семилетнего бюджета ЕС в ноябре 2020 г. на встрече в Брюсселе также не состоялось по причине того, что Венгрия и Польша заблокировали европейский бюджет на сумму 1,8 трлн евро и план восстановления после коронавируса из-за попыток блока увязать финансирование с соблюдением демократических норм. Венгрию и Польшу критиковали за нарушение демократических стандартов, закрепленных в учредительном договоре ЕС, Брюссель проводит расследование в отношении этих стран на предмет нарушения ими права независимости судов, СМИ и неправительственных организаций. Посол Германии М. Клаусс, который председательствовал на встрече, предупредил, что ЕС столкнется с серьезным кризисом, если финансовый пакет не будет принят в ближайшее время⁴⁴.

Следом за Великобританией ЕС могут покинуть еще три страны. Такое мнение озвучил немецкий депутат Европарламента Гуннар Бек. В частности, он заявил, что кризис в Евросоюзе начался задолго до начала коронавирусной пандемии, а ситуация с вакциной от коронавируса лишь усугубила ситуацию. На данный момент ЕС почти готовы покинуть Дания, Нидерланды и Финляндия⁴⁵.

Противостояние ЕС отдельных европейских государств подстегивается пандемией коронавируса и началом вакцинации населения. По мнению британской *Daily Express* (Т. Макналти) Италия угрожает расколоть ЕС решением использовать российскую вакцину от коронавируса. Советник по здравоохранению итальянского региона Лацио А. Д'Амато подчеркнул, что российский «Спутник V», скорее всего, станет одним из средств, которые использует Рим, чтобы ускорить программу вакцинации страны. Он добавил, что Италия сможет быстро получить альтернативную вакцину, «сократив время на бюрократические процедуры» на фоне борьбы ЕС за обеспечение адекватных поставок. Канцлер Австрии Себастьян Курц также заявил, что его страна будет приветствовать китайские

⁴³ Шилов В. Саммит ЕС по многолетнему бюджету закончился провалом. URL: <https://rg.ru/2020/02/21/sammit-es-po-mnogoletnemu-biudzhetu-zakonchilsia-provalom.html> (дата обращения: 21.02.2020).

⁴⁴ Макарычев М. Венгрия и Польша заблокировали семилетний бюджет ЕС. URL: <https://rg.ru/2020/11/16/vengriia-i-polsha-zablokirovali-semiletnij-biudzet-es.html> (дата обращения: 16.11.2020).

⁴⁵ Берг Е. Вслед за Великобританией Евросоюз из-за кризиса могут покинуть еще три страны. URL: https://news--r-ru.turbopages.org/news-r.ru/s/news/politics/499309/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 30.01.2021).

и российские вакцины, поскольку государства ЕС не в состоянии ускорить внедрение своих вакцин⁴⁶. В феврале 2021 г. Венгрия начала вакцинацию населения «Спутником V». Все эти решения идут вразрез с официальными решениями органов ЕС о запрете использования российской вакцины⁴⁷.

От регионализации не застрахованы и формально унитарные государства. 30 апреля 2020 г. исполнительный комитет городского совета Черкасс принял решение, которое отменяло большую часть карантинных ограничений, действующих по всей Украине. Власти Черкасс приняли решение возобновить работу рынков, салонов красоты, ресторанов, магазинов, парков, скверов и других предприятий с 1 мая 2020 г. В городе возобновил работу также транспорт, при этом на всей территории Украины продолжал действовать общенациональный карантин. Президент Украины В. Зеленский раскритиковал мэра Черкасс за досрочную отмену ограничений. В свою очередь А. Бондаренко заявил о готовности оказывать сопротивление президенту. По мнению политолога Р. Ищенко, любое из действий властей Украины будет иметь негативные последствия: если руководство страны закроет глаза на самоуправство, то это продемонстрирует слабость Киева, а власть начнет перетекать в регионы; если сложившуюся ситуацию попытаются подавить силой, гражданская война перенесется на новые регионы⁴⁸. Со своей стороны президент Зеленский обвинил мэра Черкасс в попытке сделать себе политический рейтинг и пригрозил руководству города юридическими последствиями. Министерство внутренних дел Украины возбудило производство по ст. 325 Уголовного кодекса страны — «Нарушение санитарных правил и норм по предотвращению инфекционных заболеваний и массовых отравлений». Бондаренко пояснил, что хочет добиться диалога центральной власти с местным самоуправлением, однако Зеленский пытается подавить публичный конфликт — в город были направлены военная техника и нацгвардия. Эксперты считают, что данная ситуация вскрыла назревший давно конфликт между центром и регионами и может стать прецедентом грядущего отхода от жесткого централизованного управления страной⁴⁹. Президент Украины Зеленский предупредил всех представителей городской власти, которые путают слова «децентрализация» и «автономия» о том, что это — попытка заработать политические рейтинги ценой жизни

⁴⁶ Макналти Т. Daily Express (Великобритания): Италия угрожает расколоть ЕС решением использовать российскую вакцину от коронавируса. URL: <https://inosmi.ru/politic/20210210/249103926.html>

⁴⁷ Даничев А. Названа причина нежелания ЕС регистрировать вакцину «Спутник V». URL: <https://ria.ru/20210129/sputnik-v-1595168550.html> (дата обращения: 29.01.2021).

⁴⁸ Андреев С. Политолог Ищенко рассказал, что ждет Киев после конфликта с Черкассами. URL: https://riafan.ru/1273815-politolog-ishenko-rasskazal-chto-zhdet-kirov-posle-konflikta-s-cherkassami?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 05.05.2020).

⁴⁹ Бузила А. Анतिकоронавирусный бунт в Черкассах: предтеча федерализации? URL: <https://eadaaily.com/ru/news/2020/05/05/antikoronavirusnyy-bunt-v-cherkassah-predtecha-federalizacii> (дата обращения: 05.05.2020).

и здоровья жителей города, которая «будет иметь соответствующие юридические последствия»⁵⁰.

Бывший глава Следственного управления Службы безопасности Украины генерал В. Вовк предсказал сжатие Украины до Чернигово-Киевского княжества. По словам Вовка, уменьшение территории страны произойдет в случае принятия закона об особом статусе Донбасса. Генерал считает, что если Киев согласится на федеративный статус Донбасса, то такие же процессы произойдут и в западной части государства: «У нас появится федерация Буковинская, Закарпатская и так далее»⁵¹.

Федераты, норманны и Смута: что общего?

Выше описаны процессы регионализации, охватившие целый ряд государств Европы и Америки. Несмотря на их несомненную новизну для современного мироустройства, следует отметить, что на фоне всей многовековой истории государства и права эти события *не являются чем-то принципиально новым*. Непропорционально сильное повышение роли регионов в социально-экономической и политической жизни государства, подрывающее его единство, наблюдалось неоднократно в разных частях мира.

В связи с этим показательна история т.н. федератов в эпоху Поздней Римской империи в IV–V вв. н.э. Федератами (союзниками) в Риме назывались варварские племена, поступившие на военную службу к римлянам и несшие ее на границах империи, за что федераты получали пограничные земли для поселения и жалованье. Служба федератов в римской армии и их расселение на территории империи способствовали постепенной варваризации как армии, так и провинций. Политика поселения федератов на римской территории подразумевала, что они селятся как независимые самоуправляемые племена с сохранением собственной социальной структуры. Негативные последствия поселения федератов на римской территории нарастали постепенно, в течение всего IV в. Многие исследователи видят в этом слабость империи, приведшую впоследствии к ее гибели [4].

Падение Западной Римской империи можно описать как *процесс потери государством управляемости своей территорией*. Этому способствовал также упадок общеимперского рынка. Отмечались факторы экономического и финансового кризиса, нарастание социальных и внутривластных противоречий, общий упадок сельского хозяйства, ремесла и индустрии, ухудшение безопасности на дорогах,

⁵⁰ «Вы же на корпоративах в Москве плясали»: мэр Днепра пошел войной на Киев. URL: https://regnum.ru/news/2940368.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 06.05.2020).

⁵¹ Генерал СБУ предсказал сжатие Украины до Киевского княжества. URL: https://iz.ru/1120775/2021-02-04/general-sbu-predskazal-szhatie-ukrainy-do-kiyevskogo-kniazhestva?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 04.02.2021).

рост экономического и, как следствие, политического сепаратизма. Тенденции развития вели к дезинтеграции, которая сопровождалась нарушением равновесия между провинциями и центром, романизованными и нероманизованными зонами.

В 395 г. единая империя разделилась на Западную и Восточную части. Впоследствии федераты начали получать в римских провинциях свои собственные территории, не подчинявшиеся императору. Так, вестготам была выделена территория в Аквитании (юго-запад современной Франции), которая формально осталась в составе империи, но в дальнейшем там было создано первое варварское королевство. Под властью Рима к середине 460-х гг. осталась фактически одна Италия. В конце V в. Западной Римской Империи уже не существовало, а на ее месте создавались варварские королевства, некогда бывшие федератами [5].

Налицо *универсальный алгоритм распада государства*, своего рода архетип неудачного структурирования сложных государственных систем. Регионализация, наложившись на неудачные военные кампании, политическое, экономическое, культурное и этническое расслоение, привели к отделению от государства большинства территорий.

Этот пример хотя и показателен, но далеко не уникален. В аналогичную ситуацию неоднократно в разные эпохи попадали и другие государства. Например, пятью веками позже в IX в. та же участь постигла империю Карла Великого. Как пишет А. Стринггольм, «новейшие историки ищут причины удивительных успехов... норманнов в недостатках управления государством, в слабости правительства, в честолюбии и несправедливости вельмож. Распад империи Карла Великого не был бедствием как для нее, так и для народов и человечества. Но беспрестанные дележи земель между государями его дома, их шаткие взаимоотношения и продолжительные несогласия имели губительные последствия как для них самих, так и для человечества. Великие подручники духовного и светского сословий властвовали везде, захватили целые области, незаконно присвоили себе права величества в своих герцогствах и графствах, иногда бунтовали против короля, иногда враждовали друг с другом. Презираемая королевская власть с каждым днем приходила в упадок... Таким положением дел норманны умели пользоваться превосходно: с каждым новым походом они больше знакомились с расстроеным состоянием государства» [6, с. 44].

Аналогии с Русью периода феодальной раздробленности напрашиваются сами собой. Да и результат был аналогичным — крах древнерусской государственности, сопровождаемый двухсотлетним татаро-монгольским игом. Впрочем, в истории России можно обнаружить и другие периоды, когда она пережила резкое повышение роли регионов в социально-экономической и политической жизни. Один из таких примеров — Смута 1605–1613 гг.

Нараставший в эти годы кризис вертикальных форм управления страной сопровождался развитием новых институтов власти и форм

политической активности. Одним из первых примеров такого рода стала поддержка Лжедмитрия I городом Путивлем в 1605 г., с которого и началось его победное шествие по стране. Собранием выборных представителей от разных сословий Путивля в тот период было принято несколько важных внутри- и внешнеполитических решений: они признали Лжедмитрия царем, обратились за помощью к польскому королю Сигизмунду, организовали самое первое ополчение (задолго до официального первого ополчения 1611 г.), а также произвели сбор экстраординарных налогов для ведения военных действий.

Вопреки желанию Москвы территориями была присвоена компетенция в следующих вопросах: организация власти на местах, внешняя политика, оборона и безопасность, система налогообложения. Набор принятых Путивлем на региональном уровне мер стал образцовым для других областей на десятилетие вперед. По мере деградации власти Москвы на региональном и местном уровнях активизировались сословные представительные органы, самостоятельно избиравшие тактику и стратегию политических действий. Принцип самостоятельности и самоорганизации региональных и местных сословий пронизывает всю Смуту [7].

Посты царей, военных и гражданских предводителей становятся, по сути, выборными. В 1606 г. эта практика распространяется на Среднее Поволжье и далее – на все территории, захваченные восстанием Болотникова. На фоне деятельности т.н. городских советов («советов всея земли»), т.е. региональных и местных представительных органов власти, взявших инициативу в свои руки, становится видна несостоятельность традиционной воеводской системы управления (воеводы чаще являлись декоративными фигурами, основные решения принимались советами). Активизация региональных представительных органов наблюдалась по всей стране. Особенно яркой она была в Ярославле, Вологде, Нижнем Новгороде, Казани и ряде других регионов. Региональное измерение Смуты *уникально*: воевали между собой не только армии, сословия и отдельные группировки, но даже отдельные области.

Нельзя не вспомнить и «парад суверенитетов» в России 90-х гг. XX в., демонстрирующий те же признаки радикальной регионализации. Федерация данного периода характеризуется крайней нестабильностью, *ослаблением правовых механизмов регуляции общественных отношений*. Многие субъекты Российской Федерации принимают декларации о суверенитете; присваивают дополнительные полномочия, не предоставленные им Конституцией Российской Федерации и относящиеся к прерогативе федерального центра. Конституции, уставы и законодательство большинства субъектов Федерации этого периода грубо противоречат федеральному законодательству. В некоторых субъектах Федерации проходят референдумы об их государственном суверенитете. Все это в совокупности и позволило назвать данный период «парадом суверенитетов».

В республиканских конституциях того периода часто встречались положения, прямо или косвенно использовавшиеся республиками в составе Российской Федерации для обоснования своего суверенитета. Их можно сгруппировать по следующим направлениям: этнические корни государственности республик; самостоятельное изменение статуса республик; природа нахождения республик в составе Федерации; суверенитет республик; разграничение компетенции; соотношение федерального и республиканского законодательства; принадлежность территории, земли и природных ресурсов; республиканское гражданство; присвоение полномочий и предметов ведения.

Итак, *Россия неоднократно проходила период регионализации*, сопровождавшейся политическим и социально-экономическим кризисом. Сегодня хорошо знакомые нашей стране процессы начали происходить и в других странах, от которых такое развитие событий мало кто ожидал. А повышение роли регионов и муниципалитетов и, как следствие, усиление децентрализации и даже сепаратизма вследствие пандемии коронавируса, как оказалось, мало чем отличаются от процессов, проходивших на постсоветском пространстве в 90-х гг. XX в. и связанных с распадом СССР.

С системной точки зрения сходство и регулярная повторяемость этих процессов в развитии человеческого общества легко объяснимы.

Во-первых, для эволюции любой структурно сложной системы, в т.ч. федерации, характерен пульсирующий ритм восхождения к единству: путь к единению, к интеграции разных частей в целое не является равномерным, постоянным и однонаправленным. Эволюционное восхождение ко все более сложным формам организации проходит ряд циклов распада и интеграции, отпадения от целого и включения в него, торможения хода процессов и их ускорения. Из теории самоорганизации следует, что открытые нелинейные системы пульсируют, подвергаются естественным колебаниям развития: тенденции дифференциации сменяются интеграцией, разбегание — сближением, ослабление связей — их усилением [8].

Во-вторых, согласно выводам синергетики, критические размеры системы определяются конкуренцией между интегративной силой системы и механизмами, приводящими к усилению флуктуаций, т.е. между центростремительной силой и факторами, способствующими росту центробежных тенденций. Ограничителем роста также может быть и внешнее воздействие — среда воздействует снаружи и мешает росту системы либо даже способствует ее сокращению в размерах. Чем сложнее система, тем более многочисленны типы флуктуаций, угрожающих ее устойчивости [8]. Для федеративного государства этот вывод более чем актуален, т.к. проблема распада федеративных систем, волна которых прокатилась в 1990-е гг. (СССР, Югославия, Чехословакия), не надумана и сегодня, когда те же самые процессы затронули страны, считавшиеся бенефициарами процессов конца XX в.

В-третьих, по мере усиления неравновесности в системе растет количество флуктуаций, негативное действие которых естественным

образом нейтрализуется защитными механизмами системы — повышением активности ее низовых ячеек и усилением их коммуникации [8]. Данные выводы верны как для глобальных процессов (в мировой экономике и политике), так и для процессов локального порядка (в конкретных государствах). Таким образом, повышение роли регионов и муниципалитетов само по себе не является чем-то плохим и угрожающим целостности государства. Напротив, это попытка внутренних, центростремительных сил удержать эту целостность, решив назревшие проблемы. И только после того, как окажется, что это невозможно, включатся центробежные силы, работающие на распад единой системы. В Древнем Риме, по-видимому, этот момент был упущен, как и в СССР.

В этом смысле у регионализации как процесса повышения роли регионов и у федерализма как формы государственно-территориального устройства много общего. Федерализм, как и регионализация, *может быть нацелен и на укрепление государства, и на его развал.*

Аналогичные выводы еще в начале XX в. сделал выдающийся русский правовед Александр Ященко. Он полагал, что «федеральный строй представляет собой одну из стадий эволюции политических форм, промежуточную ступень между полным разъединением и органическим объединением... Поэтому федерализм, как теория, может преследовать или цели человеческого объединения, примирения, когда он имеет в виду взаимное соединение доселе независимых политических сообществ, или цели общественного разделения, раздробления, противопоставления, когда он имеет в виду разрыв на отдельные самостоятельные части единого исторического целого» [9, с. 747].

Однако по отношению к федерализму в России Ященко полон пессимизма: «В истории русской политической мысли, — пишет далее он, — федерализм, возникая в государстве унитарном и объединенном, имеет... устремление главным образом центробежное к политической децентрализации государственного строя. Однако в ранние эпохи истории русской земли... федерализм... носил характер объединительный» [9, с. 748]. Отсюда следует, что Ященко отрицал для России не любой федерализм, или точнее не федерализм как таковой, а только его разъединяющую государственное единство ипостась. Поэтому из всех федеративных течений, которые существовали в России, настоящей природе федерализма как политического объединения, по мнению Ященко, соответствовал лишь панславистский федерализм [9, с. 780], родоначальником которого считается Юрий Крижанич (XVII в.) [10].

«Мы неоднократно высказали уже наше мнение вообще о ценности и значении федеративных форм, — пишет Ященко, — являясь желанными для внесения порядка в те отношения, которые еще находятся в периоде анархии, эти формы, сами по себе, далеки от совершенства, они — лишь компромисс, лишь меньшее из зол. Форма федеративная вся построена на соглашениях, на взаимных уступках, очень хрупка, неустойчива и слаба... Мы не думаем, что есть основание изменять этот общий взгляд на федерализм специально по отношению к России.

Рассмотрение эволюции федеративных форм и идей с достаточной ясностью нам показало, что появление жизнеспособного федерализма есть лишь выражение роста унитарной идеи» [9, с. 780].

То же самое можно сказать про любое государство, федеративное либо региональное, а также про конфедеративное образование. Американский федерализм, бывший некогда способом образования Соединенных Штатов Америки, на определенном этапе развития может стать механизмом разрушения их целостности. Центристские тенденции в Европе, начавшиеся с идей панъевропеизма, с особой силой зазвучавших после Второй мировой войны и подписания в 1951 г. Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, Францией, ФРГ и Италией договора об учреждении Европейского объединения угля и стали, завершаются вакуумом интеграции, порождающим центробежные тенденции в Европе.

Таким образом, соглашаясь с Яценко, отметим, что полезная регионализация «должна не ослаблять, а усиливать государственное целое, не разъединять людей, а соединять их, сближать в общей солидарной работе; поэтому нужно высказаться против политической децентрализации по племенным, провинциально-национальным признакам; децентрализовать страну нужно не потому, что в той или другой области живет население с силами отталкивания от общего центра государственной жизни, а потому, что имеются в стране, в силу географических, экономических и т.п. условий, самостоятельные центры жизни, давшие которым некоторую политическую самостоятельность, можно создать живую дифференциацию политического устройства» [9, с. 747].

Вряд ли Яценко назвал бы формирующуюся новую регионализацию в странах Америки и Европы полезной. Сегодня мы можем наблюдать довольно-таки редкое, беспрецедентное (тут нельзя не согласиться с А. Домриним) явление: многие отечественные исследователи федерализма традиционно рассматривали американский федерализм в качестве образца оптимального развития федеративной системы. Автор этих строк не является исключением, он тоже зачитывался трудами американских федералистов Гамильтона, Мэдисона и Джея, находя федеративное устройство США очень разумным и эффективным, но чем дальше, тем сильнее крепнет убеждение в том, что американская модель государства уже более не является ориентиром не только для России, но и для многих других стран, в связи с чем возникает необходимость в выработке иных, собственных моделей будущего государственно-территориального устройства.

«Конец истории» на проверку действительно оказался *концом*, но не истории как таковой, а *господствующей парадигмы организации общества*. Главный вопрос современности состоит в том, что придет ей на смену.

Список литературы

1. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / пер. с англ. М.Б. Левина. М.: АСТ, 2004.
2. Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Принципы коэволюции сложных систем и социальное управление // Синергетика и социальное управление. М.: РАГС, 1998. С. 8–18.
3. Федерализм: Энциклопедический словарь / гл. ред. С.Д. Валентей. М.: ИНФРА-М, 1997.
4. Ермолова И.Е. Римская империя и федераты в IV в. // Новый исторический вестник. 2001. № 2 (4). URL: <http://ancientrome.ru/publik/article.htm?a=1361795291>
5. Егоров А.Б. Римское государство и право. Эпоха империи: учебное пособие. СПб., 2013.
6. Стринггольм А. Походы викингов / пер. с нем. А. Шемякина. М.: АСТ, 2007.
7. Назарьев В. Россия на распутье. Царевич-избавитель против выбранных людей // Родина. 2005. № 11. С. 6–10.
8. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой: пер. с англ. / общ. ред. В.И. Аршинова, Ю.Л. Климонтовича, Ю.В. Сачкова. М.: Прогресс, 1986. С. 248–258.
9. Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912.
10. Крижанич Ю. Политика. М., 1997.

References

1. Fukuiama F. Konets istorii i poslednii chelovek [End of Story and Last Person], translated from English by M.B. Levina. Moscow, AST, 2004. (In Russ.).
2. Kniazeva E.N., Kurdiunov S.P. Printsipy koevoliutsii slozhnykh sistem i sotsial'noe upravlenie [Principles of Coevolution of Complex Systems and Social Management], *Sinergetika i sotsial'noe upravlenie* [Synergetics and Social Management]. Moscow, RAGS, 1998, pp. 8–18. (In Russ.).
3. Federalizm: Entsiklopedicheskii slovar' [Federalism: Encyclopedic Dictionary], edited by S.D. Valentei. Moscow, INFRA-M, 1997. (In Russ.).
4. Ermolova I.E. Rimskaya imperiya i federaty v IV v. [Roman Empire and Federates in the 4th Century], *Novyi istoricheskii vestnik* [New Historical Bulletin], 2001, No. 2 (4). (In Russ.). Available at: <http://ancientrome.ru/publik/article.htm?a=1361795291>
5. Egorov A.B. Rimskoe gosudarstvo i pravo. Epokha imperii: Uchebnoe posobie [Roman State and Law. Age of Empire: Study Guide]. Saint Petersburg, 2013. (In Russ.).
6. Stringgol'm A. Pokhody vikingov [Viking Campaigns], translated from German by A. Shemiakina. Moscow, AST, 2007. (In Russ.).
7. Nazar'ev V. Rossiia na rasput'e. Tsarevich-izbavitel' protiv vybrannykh liudei [Russia is at a Crossroads. The Prince-Redeemer Against the Chosen People], *Rodina* [Homeland], 2005, No. 11. pp. 6–10. (In Russ.).
8. Prigozhin I., Stengers I. Poriadok iz khaosa: Novyi dialog cheloveka s prirodoj [Order Out of Chaos: A New Dialogue Between Man and Nature], translate from English, edited by V.I. Arshinova, Iu.L. Klimontovicha, Iu.V. Sachkova. Moscow, Progress, 1986, pp. 248–258. (In Russ.).
9. Iashchenko A.S. Teoriia federalizma. Opyt sinteticheskoi teorii prava i gosudarstva [The Theory of Federalism. The Experience of the Synthetic Theory of Law and State]. Iur'ev, 1912. (In Russ.).
10. Krizhanich Iu. Politika [Politics]. Moscow, 1997. (In Russ.).

ON THE THRESHOLD OF A NEW REGIONALIZATION

American and European federalism served as a real model in the construction of the domestic state system for a long time. It is difficult to deny that these were indeed the best known examples of the organization of the administration of geographically complex states. But the coronavirus pandemic has escalated old socio-political and economic contradictions. The regionalization become one of the trends in the development of the state in the era of coronavirus. It means that role of regions and municipalities become disproportionately sharp. As a result decentralization and even separatism have grown. Similar problems can lead to the undermining not only of the economy, but also of territorial and even political integrity in most countries. The situation of tension between the center and the regions concerned not only sufficiently well-established Federal state such as the US, but the so-called “regional states” – Great Britain, Italy, Spain, and even interstate associations represented by the European Union. Obviously, the well-studied models of federalism of Western countries can no longer be a reference point for Russia and other countries. We need own models of state-territorial structure.

Keywords: federalism, regionalization, coronavirus, region, municipality, USA, European Union.

JEL: F29, H11, H73, N40, R58

Дата поступления – 15.02.2021 г.

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА Милена Валериевна

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник научной лаборатории «Анализ правоприменительной практики в экономике Российской Федерации»;

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

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena V.

Cand. Sc. (Law), Leading Researcher of the Scientific Laboratory «Analysis of Law Enforcement Practice in the Economy of the Russian Federation»;

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

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

Для цитирования:

Глигич-Золотарева М.В. На пороге новой регионализации // Федерализм. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 165–186. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-165-186>

В.Н. МИНАТ

УРБООРИЕНТИРОВАННОЕ РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ В ПРОСТРАНСТВЕ МЕТРОПОЛИТЕНСКИХ АРЕАЛОВ США

Социально-экономическая неоднородность пространственного развития находит свое выражение в современных агломерационных процессах, отражающих прежде всего концентрацию и локализацию инновационной активности элементов инновационных систем национального, регионального и трансрегионального уровня, связанных с воспроизводственным процессом инновационной экономики. В Соединенных Штатах Америки — стране, занимающей передовые позиции как в плане инновационного развития, так и процесса урбанизации, безусловно, наблюдается тесная взаимосвязь и взаимодействие инновационно активных элементов и экономических агентов со структурами, формирующими метрополитенские ареалы страны. В рамках указанного взаимодействия, осуществляемого под воздействием агломерационных эффектов в пространстве постиндустриальных агломераций США, активно осуществляется урбоориентированное развитие национальной инновационной системы, что эмпирически подтверждается в рамках проведенного исследования. Выявленная корреляционная и индикативная взаимосвязь между отмеченными феноменами позволила обосновать ряд специфических черт американских метрополитенских ареалов как геопространственных конгломератов инновационной активности трансрегионального уровня.

Ключевые слова: национальная инновационная система США, инновационная деятельность, метрополитенский статистический ареал, урбанизация, локализация инновационной активности, инновационная система агломерации, урбоориентированное развитие инновационной системы.

JEL: N94, O18, O38, O51

Качественная модификация урбанистической среды в наиболее развитых странах мира в течение как минимум последних полвека проявляется без преувеличения в революционных преобразованиях хозяйственной и селитебной активности людей, живущих и работающих в крупнейших и крупных городах, а также тесно связанных с ними пригородных зонах. Процесс урбанизации жизни общества и связанной

с ним *концентрации* всех видов современной человеческой деятельности (в особенности интеллектуальной, информационной и инновационной), активно изучаемый в пространстве и времени, характеризуется ростом и значением *городских агломераций*. Современные исследователи урбанизационных процессов, протекающих в разных странах мира, указывают на их разнообразие — в генезисе и масштабе [1], роли в территориальной организации общества (социального пространства) [2], направлениях развития общества [3] и т.д.

Опираясь на ключевые категории «урбанизация» и «концентрация», современная наука выработала более-менее устоявшийся понятийный аппарат, раскрывающий сущность термина «агломерация» (от лат. *agglomerare* — присоединять, накапливать, нагромождать) применительно прежде всего к процессу расселения¹. И, наконец, неотъемлемой частью современного общественного устройства в геосоциоэкономическом пространстве современного мира выступает *метрополитенизация*. Суть ее в общем понимании состоит в образовании новых форм *постиндустриальной урбанизации* — не просто укрупненных городов, городских систем, а суперрегионов, пространственно и функционально связывающих между собой городские агломерации и сопредельные территории (ареалы), существующие и развивающиеся «как единый экономический и культурный организм» [6], как самодостаточная социально-экономическая система. Такой пространственно-надынституциональный «организм» в сочетании с маятниковыми миграциями населения и ИТ-технологиями становится, по мнению ряда ученых, ядром цивилизации будущего, основанной на разноуровневых трансрегиональных альянсах [7; 8].

Описанный выше процесс метрополитенизации, материальным выражением которой выступают непрерывно растущие агломерационные образования и их наивысшие формы — *мегаполисы* (системы городских агломераций с общей численностью населения более 1 млн чел.) и *мегалополисы* (супербольшие урбанистические системы, включающие разное количество территориально разноудаленных мегаполисов,

¹ В частности, А. Швецов определяет городскую агломерацию как «компактную пространственную группировку городских и сельских поселений, объединенных многообразными и интенсивными взаимосвязями (хозяйственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными и др.)» [4, с. 47–48]. В такой особой форме организации урбанистического пространства агломерация предстает перед нами в современном мире, являя собой результат эволюционного функционального и пространственного саморазвития населенных центров различной величины (прежде всего по числу жителей) и иерархии. Среди существующих ныне агломераций выделяются как моноцентричные образования, сформировавшиеся вокруг одного крупного города-ядра, так и *конурбации* (от лат. *con* — вместе и *urbs* — город), представляющие собой полицентрические трансграничные расселенческие урбанистические структуры. При альтернативном подходе, как отмечают Е.В. Антонов и А.Г. Махрова, «к определению сущности агломерации (в т.ч. городской) она рассматривается как экономическая категория. В рамках данного подхода расселенческая структура и непроизводственные связи играют меньшую роль, а на первый план выходят пространственные различия в таких чисто экономических категориях, как производительность труда, степень концентрации промышленности и сферы услуг, мультипликативные эффекты и т.п., которые и служат индикаторами для выделения агломераций и их границ» [5, с. 32].

иных агломераций и прочих расселенческих ареалов), чрезвычайно характерен для Соединенных Штатов Америки. В этих трансрегиональных образованиях, называемых в англоязычных странах (англосфере) *мегарегионами* [9], пронизывающих административно-территориальные единицы и статистико-экономические районы страны, не только концентрируется огромная часть населения² и хозяйственной деятельности³, но и формируется разнородная система пространственного каркаса американского общественного устройства, определяющая территориальную структуру хозяйства США⁴. Одной из важнейших подсистем американского хозяйства, функционирующего в условиях современного технологического уклада, несомненно, является встроенная в нее *национальная инновационная система* (далее – НИС) США, исследуемая как в институционально-функциональном [15], так и в территориально-пространственном (региональном⁵ [16; 17], урбоареальном⁶ [19]) аспектах. Многоукладность элементов НИС США (структур НИОКР, венчурного капитала, органов власти, частных некоммерческих организаций и фондов и, безусловно, потребителей инновационного продукта) с участием высококвалифицированных кадров (человеческого капитала) особенно масштабно и рельефно (в форме «сверхконцентрации» [20], «сегрегационно» [21], «центр-периферийно» [22], «полюсно» [23], «контрастно»

² Еще в середине 1970-х гг. доля американского населения, проживающего в городских агломерациях, превышала 70% [10, с. 300], а в 2020 г. выросла до 82,7% [11].

³ В середине 1970-х гг. в пределах американских агломераций было сосредоточено «3/4 промышленного производства страны, а в таких сферах деятельности, как наука, управление, финансы, их роль была еще значительнее» [10, с. 300]. К завершению XX в. агломерации США сконцентрировали «свыше 85% производственного потенциала американской экономики» [12, с. 3]. В 2017 г. 84% ВВП Соединенных Штатов производилось жителями городов с населением свыше 100 тыс. чел. [13].

⁴ «Кроме того, эти образования выступают в роли коридоров развития государств и регионов, в пределах которых сформировались. Эти крупные регионы, имеющие свою специализацию в международном разделении труда, становятся первичными ячейками, интегрирующимися в мировую экономику» [14, с. 3].

⁵ Исследование инновационной деятельности на региональном уровне преимущественно связано с развитием *региональных инновационных систем* (далее – РИС) – особых пространственных форм интеграции инновационных процессов и технологических структур с элементами хозяйственного комплекса конкретной территории. Для развития РИС США, связанных с реализацией мер государственной региональной политики, характерно встраивание их элементов (форм государственно-частного партнерства в сфере венчурного бизнеса, территориальных форм научно-производственной интеграции, национальных и промышленных лабораторий, региональных инновационных кластеров) в программы регионального развития, а также наличие определенных признаков (сложность структуры и взаимосвязь элементов РИС, наличие всех этапов инновационного процесса, активная и взаимодополняющая роль бизнеса и власти, расширение предпринимательской деятельности американских вузов), формирующих «лицо» инновационной экономики большинства штатов и районов страны [18].

⁶ В урбанистической системе США, изучаемой в качестве подсистемы НИС, основным пространственно-структурным элементом инновационной деятельности является *инновационный комплекс* – территориально-структурное образование, имеющее сложный элементный состав (в принципе, аналогичный РИС, но с агломерационной спецификой, отличной от региональной) организационно-территориальных форм, осуществляющих НИОКР и производственно-коммерческую деятельность, характерную для инновационной экономики современного города.

[24] и даже в качестве «основного аттрактора ареалов локализации» [25, с. 21]) проявляется в рамках инновационной экономики современного американского города.

***Американские метрополитенские статистические ареалы
как пространственная основа изучения инновационной деятельности
НИС США***

Инновационная деятельность, рассматриваемая в качестве эволюционного процесса общественных отношений нового (инновационного) типа, осуществляется в рамках НИС США, сформировавшейся под воздействием комплекса объективных и субъективных факторов (совокупности условий)⁷. При этом для модели НИС Соединенных Штатов (т.н. североамериканской модели НИС) весьма характерно ее конструирование в двух встречных направлениях: посредством реализации мер государственной инновационной политики («сверху») и на основе рыночной саморегуляции инновационного процесса («снизу»). Американская инновационная система национального уровня, как мы уже отметили выше, включает различные подсистемы, рассматриваемые как региональные и субрегиональные (трансрегиональные) сегменты НИС США.

Опираясь на авторитетное мнение Е.Ф. Никитской по поводу процессов, характерных именно для агломераций, состоящее в том, что «наряду с формальными взаимосвязями участников рынка, регулируемых и управляемых “сверху”, возникают взаимосвязи, создаваемые инициативно “снизу”, без прямого участия государства» [27, с. 53], позволим себе гипотетически наметить тесную взаимосвязь функционирования определенных сегментов НИС США — упомянутых в сноске *инновационных комплексов* с объективным развитием урбанизации и маятниковой миграции городского населения (в целом) и высококвалифицированных трудовых ресурсов (в частности)⁸. В целом можно говорить

⁷ По мнению С.Д. Валентя, к числу условий, необходимых для формирования НИС, относятся: 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; 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 [26].

⁸ Однако если в своем исследовании, посвященном роли агломераций в развитии регионального сегмента НИС России, автор обоснованно сужает масштаб инновационной системы, элементы которой получили развитие в рамках агломераций нашей страны, до регионального, то в рамках предмета настоящего исследования, объектом которого в широком смысле являются США, речь идет об элементах именно национальной инновационной системы Америки. Это вызвано несравнимо более высоким уровнем урбанизации и метрополитенизации территории Соединенных Штатов по сравнению с Российской Федерацией. В этих условиях урбоориентация инновационной деятельности, по нашему мнению, превосходит региональный уровень, становится трансрегиональной. Особенно это характерно для мегалополисов США.

о функционировании особой подсистемы НИС США — инновационной системы агломерации (далее — ИСА), исторически сложившейся в пределах американских урбоареалов по аналогии с РИС, сформированных в рамках регионов, районов, отдельных штатов страны. Важно отметить, что статистический учет, анализ и оценка инновационной деятельности в ИСА США представляется возможной, основываясь на использовании данных официальной американской статистики с приложением статистико-экономического, абстрактно-логического и иных методов, применяемых в рамках типологического и геопространственного подходов к исследованию агломераций США⁹.

Для обозначения городской агломерации в американской статистике принят термин «стандартный метрополитенский статистический ареал» (*Standard Metropolitan Statistical Area*). В русскоязычной и переводной научной литературе последних трех десятилетий традиционно используется понятие «метрополитенский статистический ареал», либо «метрополитенский ареал» (*Metropolitan Statistical Area*) (далее — МСА). В случае формирования конурбаций применяется понятие консолидированных МСА (*Consolidated Metropolitan Statistical Area*) (далее — КМСА). Данные понятия для американских исследователей шире, чем агломерация в понимании российских специалистов. Тем не менее, учитывая статистическое, а не административное назначение указанных категорий (закрепленное юридически), в настоящем исследовании автор использует официальные данные по вопросам политики, управления и бюджета Министерства внутренних дел США (*United States Department of the Interior*), Бюро переписи населения США (*United States Census Bureau*), чаще именуемое как Бюро Цензов (*Bureau of the Census*), и других американских правительственных структур, основной учетной единицей которых выступают МСА и КМСА.

Такой подход представляется оправданным с позиции статистического учета, анализа и оценки инновационной активности элементов НИС США, расположенных и функционирующих в пространстве урбанизированных зон (ареалов). С начала XXI в. МСА и КМСА выделяются, когда размер центрального города, одного или нескольких, расположенных на единой территории, образованной слившимися стандартными МСА, превышает 250–300 тыс. жителей. Но в отличие от урбанизированных ареалов исходной единицей для выделения МСА и КМСА, как и пре-

⁹ Принятые в Соединенных Штатах еще с 1970-х гг. единообразные критерии определения городских агломераций актуальны для современного исследователя. С указанного времени американская статистика выделяет два типа территорий, включающих центральный город и пригородную зону. В первый — урбанизированный ареал (*Urbanized Area*) — входит зона распространения более или менее сплошной застройки городского типа — внутреннее кольцо большого города, составляющее вместе с центральным городом (*city*) в его административных или муниципальных границах «фактический город». Урбанизированные ареалы выделяются в тех случаях, когда размер центрального города (одного или нескольких, расположенных рядом) превышает 50 тыс. чел. Их границы устанавливаются проведением специальных полевых обследований, учитывающих итоги очередной переписи. Второй тип выделяемых территорий включает более отдаленные пригороды, которые в экономическом и культурном отношении тяготеют к большому городу и находятся под его влиянием [28].

жде, принято графство (административно-территориальная единица, на которую подразделяются штаты). Обычно МСА состоят из центрального графства (где расположен крупнейший город) и нескольких смежных [29]. В случае КМСА учитывается консолидированный характер жизни и деятельности в едином трансграничном пространстве.

Условность и открытость границ американских МСА и КМСА, обуславливающие специфические проблемы, решаемые только в рамках межмуниципального и межрегионального взаимодействия, но никак не инструментарием федерального правительства, в плане развития инноваций создает дополнительные эффекты, направленные на усиление процессов взаимодействия урбоориентированных элементов НИС США. Суть агломерационных процессов состоит, с одной стороны, в концентрации инновационной (как и в целом социально-экономической) активности общества, формировании «полюсов роста» (по Ф. Перру, А. Хиршману и Г. Мюрдалю), а с другой — в географическом распространении этой активности, создании «эффекта перелива» (*spillover*) от города к городу. Соответственно ИСА МСА или ИСА КМСА аккумулируют не только элементы НИС США в пределах своего пространства, но и обуславливают влияние специфических агломерационных эффектов (локализации, в определенных случаях кластеризации и урбанизации)¹⁰ на урбоориентированную инновационную деятельность и ее результаты (рис. 1).



Рис. 1. Комплексное влияние агломерационных эффектов на развитие инновационной системы агломерации МСА/КМСА Соединенных Штатов

¹⁰ По мнению Н.П. Жук, «агломерационные эффекты способствуют формированию общей тенденции к территориальной концентрации экономической деятельности. В целом этот процесс ведет к росту городов и численности их населения — к процессу урбанизации. Если процесс территориальной концентрации экономической деятельности связан с отраслевой спецификой, это ведет к кластеризации, т.е. формированию отраслевых кластеров» [30, с. 33].

Под воздействием указанных эффектов с учетом фактора конкуренции при создании и внедрении новых технологий с течением времени происходят два встречно направленных процесса:

- «максимальная инновационная активность вследствие экономической концентрации генерируется в центре городской агломерации — ее ядре», либо ядрах в случае конурбации;
- диффузия инноваций, распространяемая «на начальном этапе в экономическом пространстве агломерационного ареала. Оптимальными для агломерации являются инновационные товары, работы, услуги, ориентированные на массовый спрос. В этом случае процесс диффузии инноваций имеет шансы произойти в короткие сроки» [27, с. 53].

В свою очередь, интеллектуальные ресурсы (человеческий капитал), сконцентрированные и учитываемые в МСА и КМСА, наряду с развитой высокотехнологичной (наукоемкой) промышленностью [31; 32] оказывают существенное влияние на развитие самих агломераций США, причем на международном, глобальном уровне¹¹. Локализация (кластеризация) и урбанизация, протекающие в условиях единой информационной, транспортной, торгово-логистической среды, усиливают взаимодействие рыночных агентов инновационной экономики на уровне «ближних связей», замыкающихся в агломерационных ареалах. В то же время инновационный тип общественных отношений в пределах МСА и КМСА приводит к усилению процессов интеграции сетевых форм организации — сетевой экономики, информационной экономики, экономики прямых равноправных связей — базиса пятого и шестого технологических укладов, необходимым условием которых выступает наличие глобальной информационной сети.

Таким образом, в рамках чрезвычайно обширной и качественно насыщенной сегментами инновационной деятельности сети американских МСА и КМСА *к настоящему времени сформировалось стойкое взаимодействие* экономических агентов, институтов, индивидуумов, сетевых и информационных структур, составляющих элементный состав НИС США, успешно функционирующей в урбанизированном пространстве страны под воздействием специфических агломерационных эффектов. Чтобы оценить степень успешности, результативности, а по возможности и эффективности урбоориентированного развития

¹¹ При этом, как верно отмечают исследователи, «роль интеллектуальных ресурсов повышается на всех стадиях воспроизводственных процессов, в сфере управления и организации городской среды, т.е. затрагиваются не только сферы производства, но и оказывается влияние на качество жизни городского населения... Доступ к информации становится неотъемлемым атрибутом городской среды постиндустриальной агломерации — беспроводные сети доступа в интернет, реклама и информация в виде QR-кода, который считывается с помощью современных смартфонов, системы отслеживания интенсивности автотрафика в режиме реального времени и т.д. Управление информационными потоками, каналами распространения информации становятся самостоятельными сферами экономической деятельности» [30, с. 34].

НИС США в пространстве метрополитенских ареалов Америки, проведем эмпирическое исследование инновационной активности, выбрав для этого реальные объекты.

***Анализ инновационной активности элементов НИС
в пространстве метрополитенских ареалов США***

Инновационная активность, продуцируемая взаимосвязанными в технологическом процессе и городском пространстве элементами НИС США и испытывающая на себе агломерационные эффекты, определенные положением указанных элементов в пределах урбанизированных ареалов МСА и КМСА, может быть оценена посредством показателей, группируемых в соответствии с признаками, условно относящими их к человеческому или производственному капиталу. Актуальную картину, по мнению автора, выявляет анализ данных показателей, принятый в разрезе двадцати крупнейших (по численности населения) агломераций, исследуемых в рамках соответствующих МСА и КМСА, суммарно аккумулирующих в 2019 г. 38,31% от общей численности населения США (см. табл. 1).

В первой из указанных групп речь идет прежде всего о специалистах высшей (доктора наук и иные научные работники) и высокой (инженерно-технические работники и исследовательский персонал) квалификациях, а также обслуживающем персонале, непосредственно занятом в НИОКР. Кроме того, важное значение в статистическом учете и последующем анализе инновационной активности элементов НИС страны в пространстве МСА и КМСА в обязательном порядке принадлежит выявлению доли занятых в инновационной экономике в целом, учитывая отрасли национального хозяйства США, основанные на интеллектуальной деятельности новаторов, ученых и созданных ими информационных и цифровых технологиях. В группе производственного капитала выделяется показатель доли инновационно активных организаций в рамках конкретной МСА или КМСА – удельный вес организаций, осуществляющих различные типы инноваций (технологические, организационные, маркетинговые и др.) в общем числе организаций (компаний), отраженных в официальной американской статистике. В этой же группе анализируется доля инновационных товаров, работ, услуг, представленная в процентах от общего объема отгруженных товаров, выполненных работ и предоставленных услуг компаниями, непосредственно расположенными в пределах той или иной МСА или КМСА из двадцати исследуемых объектов и также учтенных статистикой США.

Результаты пообъектного, среднестатистического и корреляционного (рангового и линейного) анализа, представленные в *таблице 1*, позволяют говорить прежде всего о *значительной корреляционной зависимости между* размером агломераций и вышеперечисленными показателями. Из этого следует подтверждение выдвинутой гипотезы об урбоориентированности НИС США в пространстве МСА и КМСА.

Таблица 1
Инновационная активность в пространстве двадцати крупнейших метрополитенских ареалов США в 2019 г.

МСА или КМСА	Показатели инновационной активности	Площадь, тыс. км ²	Доля населения, % от США	Человеческий капитал			Производственный капитал	
				Доля занятых в сфере НИОКР, %	Доля занятых в инновационной экономике агломераций, %	Доля инновационно активных организаций, %	Доля инновационных товаров, работ, услуг, %	
1	Нью-Йорк	34,5	7,28	2,87	43,46	59,48	61,19	
2	Лос-Анджелес – Лонг-Бич	12,5	4,21	3,25	41,28	56,77	53,83	
3	Чикаго («Чикаголенд»)	28,1	3,34	2,13	33,68	47,82	39,44	
4	Даллас – Форт-Уэрт («Метроплекс»)	24,0	2,18	1,77	34,28	50,35	43,67	
5	Хьюстон («Большой Хьюстон»)	26,0	2,11	1,91	37,04	48,32	53,36	
6	Филадельфия («Делавэр Вэлли»)	13,3	1,98	1,85	38,47	46,81	44,12	
7	Вашингтон	14,4	1,79	2,02	34,74	53,34	41,29	
8	Майами	15,9	1,77	1,79	36,97	52,26	42,71	
9	Атланта	21,7	1,63	1,62	31,75	43,58	37,84	
10	Сан-Франциско – Окленд («Бэй Ареа»)	6,4	1,51	1,88	40,22	55,19	57,37	
11	Детройт («Метро Детройт»)	10,0	1,44	1,45	37,25	48,99	47,22	
12	Финикс	37,7	1,35	1,47	33,28	39,01	35,98	
13	Сиэтл–Энеретт	15,2	1,26	1,32	30,15	34,45	37,28	
14	Миннеаполис – Сент-Пол («Твин Сигиз»)	16,5	1,18	1,38	35,95	39,14	37,71	
15	Сент-Луис	21,9	1,14	1,21	28,93	33,16	34,42	
16	Балтимор	8,0	0,97	1,12	27,34	32,27	30,77	
17	Денвер	21,8	0,88	1,14	24,38	31,19	32,27	
18	Питтсбург	14,8	0,81	1,27	25,85	33,87	37,18	
19	Портленд	17,3	0,76	1,03	21,16	27,38	32,41	
20	Цинцинати	11,6	0,72	1,05	21,15	23,71	29,83	
Среднее значение показателя		—	—	1,68	32,87	42,85	41,49	
Ранговая корреляция с колонкой 3		—	—	0,87	0,79	0,76	0,72	
Линейная корреляция с колонкой 3		—	—	0,71	0,80	0,82	0,84	

Источник: составлено и рассчитано по [33–35].

Помимо явной корреляционной зависимости, несмотря на заметный разброс величин, рассчитанных относительных показателей инновационной активности двадцати выбранных объектов эмпирического исследования, средние статистические значения, безусловно, подтверждают влияние на инновационную активность по крайней мере одного агломерационного эффекта — урбанизации. Чем крупнее городская агломерация (по численности проживающего в ней населения), тем, как правило, *выше инновационная активность человеческого и производственного* (в т.ч. финансового, венчурного) *капитала*, направленного на инновационную деятельность в рамках НИС США.

Более того, эффект урбанизации непосредственно приводит к формированию американских МСА и КМСА, характеризующихся высокой степенью взаимосвязи города-ядра и окружающих его населенных пунктов низшего иерархического ранга в пределах урбанизированных территорий (зон), наделяя при этом все пространство агломераций единством инновационного пространства — среды (поля, в т.ч. информационного) для осуществления стадий инновационного процесса. Процесс урбанизации ведет не просто к сращиванию социального и экономического пространства городов и прилегающих зон посредством создания соответствующей инфраструктуры, налаживания кооперационных и миграционных связей, но и выделяет агломерации США в качестве «полюсов роста» инновационной активности в рамках НИС. Так, лидирующие по всем показателям инновационной активности и ее корреляции с населенностью МСА Нью-Йорка и КМСА Лос-Анджелеса — Лонг-Бич, сосредоточившие на своих пространствах 11,5% населения страны, являют собой яркий пример воздействия эффекта урбанизации на ИСА, вне зависимости от географического положения на противоположных побережьях Соединенных Штатов. В обоих случаях мы наблюдаем, можно сказать, классическое влияние этого эффекта, представленного на *рисунке 1*, объективно обуславливающего концентрацию (даже сверхконцентрацию) инновационной деятельности в пространстве МСА и КМСА.

Не менее важно отметить, что агломерационные эффекты, определяющие территориальную концентрацию элементов НИС, *связаны непосредственно с отраслями инновационной экономики*, что ведет к кластеризации — формированию кластеров по отраслевому принципу. Тем более, что инновационно емкие отрасли экономики получают большую отдачу от эффекта масштаба (по А. Маршаллу), влияющего (как положительно, так и отрицательно) на результаты их деятельности. К положительным результатам при анализе функционирования элементов НИС в метрополитенских ареалах, следует отнести транспортную и бытовую доступность, снижающую издержки на создание инновационного продукта, доступ к рынкам сбыта, поставщикам, рынку квалифицированных кадров, положительные экстерналии, связанные с вышеупомянутым эффектом «перелива» — распространением инноваций, знаний, технологий.

Таким образом, возникает необходимость эмпирического подтверждения воздействия еще одного агломерационного эффекта, определяющего урбоориентацию развития НИС в пространстве метрополитенских ареалов США — эффекта локализации.

**Оценка урбоориентированности развития НИС
в пространстве метрополитенских ареалов США**

Обработка данных о локализации инновационно активных организаций (компаний) и производимых ими товаров, выполняемых работ, предоставляемых услуг инновационного характера методами математической статистики позволила выделить территориальные агломерационные типы урбоориентированного развития НИС в пространстве МСА и КМСА Соединенных Штатов.

На основе использования данных официальной американской статистики рассчитаны следующие индексы локализации:

Ил₁ — индекс локализации инновационной активности организаций (компаний), размещенных в пространстве конкретных МСА/КМСА (базисная величина — стоимость инновационной продукции, работ, услуг);

Ил₂ — индекс локализации урбанизированных территорий в пространстве соответствующих МСА/КМСА (базисная величина — численность населения). Результирующими при оценке являются значения индексов локализации трех вариантов: а) Ил — 1 при Ил > 1; б) Ил ≤ 1; в) 1 — Ил.

Сопряженный анализ этих индексов локализации (см. табл. 2) позволяет выделить *четыре территориальных типа урбоориентированности развития НИС США*, основанные на анализе и оценке двадцати крупнейших МСА/КМСА страны.

Анализ результатов, приведенных в *таблице 2*, показывает на первый взгляд парадоксальную закономерность — *трансграничные, трансрегиональные образования* — метрополитенские ареалы в своей типологии достаточно явно (за редким исключением) *приобретают макрорегиональную* (в масштабах страны) окраску.

Так, МСА и КМСА, относимые автором к I типу урбоориентированности развития НИС, за исключением второй по величине (численности населения) конурбации Лос-Анджелес — Лонг-Бич, расположенной на Тихоокеанском побережье США, располагаются в Новой Англии и Среднеатлантических штатах, составляющих макрорегион Северо-Восток США. Этот тип метрополитенских ареалов, можно сказать, наиболее передовой в локализации урбоориентированной инновационной активности НИС. Передовые позиции в урбоориентированной инновационности элементов НИС в агломерациях данного типа связаны с тем, что *указанный макрорегион является ядром американской цивилизации*, до настоящего времени остающийся географическим центром социально-экономического пространства страны. При продвижении в Северо-Восточный центр урбоориентированность инновационной активности несколько снижается, учитывая характер традиционной индустрии Среднего Запада. Это, однако, не мешает отнести ко II типу такой МСА как Чикаго, сосредоточивший 3,34% населения США и имеющий высокие показатели инновационной активности развития НИС по доле занятых в НИОКР (2,13%) и доле инновационно активных организаций (47,8%).

Т а б л и ц а 2

Индексы локализации инновационной активности и урбанизации территории в пространстве двадцати крупнейших метрополитенских ареалов США в 2019 г.

Тип урбоориентированности развития НИС		Типичные МСА/ КМСА, согласно № п/п в табл. 1	Индексы локализации	
Тип	Характеристика		Ил ₁	Ил ₂
			Индекс локализации инновационной активности	Индекс локализации урбанизированных территорий
I	Метрополитенские ареалы с высокой степенью локализации урбанизированных территорий и с высоким значением инновационной активности (Ил ₁ > 1; Ил ₂ > 1). Этот тип присущ МСА раннего исторического развития экономики и системы расселения (Северо-Восток США), а также КМСА Лос-Анджелес – Лонг-Бич	1	2,03	1,57
		2	1,72	1,29
		6	1,82	1,33
		7	1,19	1,48
		16	1,15	1,24
II	Высокий уровень локализации урбанизированных территорий, но инновационная активность организаций (компаний), функционирующих как элементы ИСА на пространстве МСА и КМСА относительно невелика (Ил ₁ < 1; Ил ₂ > 1). Такой тип урбоориентированности НИС присущ агломерациям Северо-Восточного центра и сопредельных территорий на юго-востоке со значительной долей традиционных отраслей экономики	3	0,66	1,46
		11	0,65	1,48
		14	0,61	1,33
		15	0,47	1,24
		18	0,46	1,27
		20	0,43	1,25
III	Уровень развития инновационной активности превосходит значение индекса локализации урбанизированных территорий, где базовой величиной выступает численность населения (Ил ₁ > 1 при Ил ₂ < 1). Этот тип характерен для метрополитенских ареалов с высоким развитием инновационных отраслей, развитие которых (особенно НИОКР) связано с решающей долей государственных заказов (Запад и Юг США)	4	2,12	0,90
		5	2,02	0,54
		8	1,68	0,48
		9	1,45	0,45
		10	1,42	0,44
		13	1,39	0,46
IV	Относительно низкие, по сравнению с предыдущими типами, значения обоих индексов локализации (Ил ₁ < 1; Ил ₂ < 1). К этому типу принадлежат МСА и КМСА Юго-Западного центра, Горных и Тихоокеанских штатов	12	0,27	0,75
		17	0,24	0,66
		19	0,22	0,62

Источник: рассчитано по [33–35].

Субрегионы Запада и Юга США (в особенности Калифорнии и Техаса) отличаются относительно молодой и бурной метрополитенизацией своей территории, связанной с экспансионистским развитием американской рыночной экономики по центр-периферийному типу. При этом на протяжении последних 70 лет федеральное правительство посредством целевого программирования экономики и социальной политики, а также прямого контрактного стимулирования высокотехнологичных производств в агломерациях Запада и Юга страны способствовало росту инновационной активности элементов НИС в МСА Хьюстон и КМСА Даллас — Форт-Уэрт в Юго-Западном Центре США или МСА Майами во Флориде и других метрополитенских ареалах III типа. Столь же значительной федеральной поддержкой инновационной экономики отличаются метрополитенские ареалы IV типа урбоориентированного развития НИС, расположенные как в пределах субрегиона Горные штаты (Финикс, Денвер), так и на севере Тихоокеанского побережья (Портленд). Для МСА этого типа характерны относительно низкие индексы урбанизированности территорий и инновационной активности в их пределах, что связано со спецификой инновационной деятельности многих элементов НИС в пределах как метрополитенских ареалов указанного типа, так и регионов, где они расположены, в целом — оборонные и испытательские программы.

Таким образом, можно говорить о дополнительном подтверждении объективной центр-периферийной тенденции развития американской экономики, в т.ч. в инновационной сфере, определяемой агломерационными эффектами. Несмотря на трансрегиональный характер развития НИС в пространстве метрополитенских ареалов США, анализ и оценка локализации урбанизационных процессов и инновационной активности в двадцати крупнейших из них отражают макрорегиональные различия в урбоориентированности инноваций, зависимость от исторически сложившихся условий функционирования национальной экономики США, сочетающей рыночные принципы с дирижистскими методами регулирования.

* * *

Проведенное исследование прежде всего эмпирически подтверждает гипотетическое понимание наличия тесной (корреляционной и индикативной) взаимосвязи между инновационной активностью, выраженной посредством функционирования элементов НИС и организаций (компаний), относимых к инновационной экономике, с одной стороны, и агломерационных эффектов (урбанизации и локализации) — с другой. Данную зависимость автор определил как урбоориентированное развитие взаимосвязанных элементов НИС, сущность которого заключается в концентрации и локализации инновационной активности научно-технических общественных институтов и экономических агентов, совместная деятельность которых направлена на повышение

эффективности воспроизводственного процесса инновационной экономики, осуществляемого в пространстве МСА и КМСА США.

Особо отметим специфические черты американских метрополитенских ареалов, помимо универсальных для всех агломерационных образований передовых стран современного мира, позволившие сконцентрировать и локализовать инновационную деятельность внутри ИСА.

Во-первых, трансрегиональный и трансграничный характер, огромная площадь и населенность крупнейших американских МСА и КМСА, объединяемых в системы более высокого уровня — мегаполисы и мегалополисы, формируют собственные ИСА, сравнимые и превосходящие большинство РИС по показателям инновационной активности. Это расширяет действие как агломерационных эффектов, так и, например, действие эффекта от масштаба в развитии элементов и целых подсистем НИС США, диффузии инноваций и активности сетевых форм организации инновационного процесса в пространстве МСА и КМСА.

Во-вторых, постиндустриальность и многоукладность американских метрополитенских ареалов, выраженная в концентрации инновационной экономики (экономики знаний), объективно ставит урбоориентацию в основу развития инновационной деятельности не только в масштабе страны, но и на глобальном уровне. Данное утверждение обусловлено, в частности, спецификой осуществления НИОКР и подготовки, а равно и маятниковой миграции, высококвалифицированных кадров в системе высшей школы (особенно исследовательских университетов) и многолетней научно-производственной интеграцией (технопарки, инновационные кластеры, национальные и промышленные лаборатории и т.п.), характерными для США. Исследование крупнейших МСА и КМСА Соединенных Штатов в качестве объектов, потенциально обладающих собственными ИСА, позволяет резюмировать: инновационная активность в сфере человеческого капитала сопряжена с активностью в сфере производственного капитала, что в свою очередь коррелируется с масштабом, а значит и значением конкретного метрополитенского ареала в жизни страны в целом и инновационной деятельности в частности.

В-третьих, типологический подход, в сочетании с геопроостранственным центр-периферийным концептуальным мировоззрением на развитие общественно-экономического процесса в США, примененный к предмету настоящего исследования — урбоориентации элементов НИС США в пространстве метрополитенских ареалов, — позволил выявить, помимо трансрегиональной (метрополитенской), еще и макрорегиональную зависимость во взаимодействии инновационной активности и степени урбанизации территории. Сопряженный анализ индексов локализации, как бы уточняющих оценку степени влияния агломерационных эффектов на инновационную активность элементов НИС в рамках МСА и КМСА, позволил определить макрорегионы страны,

обладающие различными по своим инновационным характеристикам метрополитенскими ареалами¹².

Возникает резонный вопрос о возможности использования богатого американского опыта по локализации и концентрации инновационной деятельности в агломерационных образованиях России. В частности, ведущие мегалополисы нашей страны — Москва и Санкт-Петербург, а также другие крупнейшие агломерации — аккумулируют на своем пространстве огромную часть населения (в первую очередь, высококвалифицированного и инновационно активного) и обладают всеми рассмотренными выше выгодами для развития собственных инновационных систем (в принципе наличествующих в них еще с советского времени) под воздействием аналогичных агломерационных эффектов. Считаем, что, несмотря на масштабы урбанизации и локализации (в т.ч. кластеризации) современных Соединенных Штатах и Российской Федерации, процесс урбоориентации инновационной деятельности идет в тождественном направлении, но на различных уровнях: в США — на уровне НИС, в России — на уровне РИС. Следовательно, в условиях еще большей, чем в Америке, социально-экономической дифференциации российских регионов необходимость развития территориальных подсистем НИС в пространстве городских агломераций России в настоящее время представляется актуальной и практически значимой.

Список литературы

1. Колосов В.А., Вендина О.И., Эккерт Д. Региональные центры в условиях глобализации: проблемы сравнительных исследований // Крупнейшие города и вызовы глобализации / под ред. В.А. Колосова, Д. Эккерта. Смоленск: Ойкумена, 2003. С. 9–26.
2. Лаппо Г.М. Города России. Взгляд географа. М.: Новый хронограф, 2012. 504 с.
3. Лосева А.В., Пудова М.В., Самусь Д.А. Роль мегаполисов в достижении целей устойчивого развития // Вестник НГУЭУ. 2019. № 4. С. 233–243. DOI: 10.34020/2073-6495-2019-4-233-243
4. Швецов А.Н. Городская агломерация — организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2 (86). С. 47–60.
5. Антонов Е.В., Махрова А.Г. Крупнейшие городские агломерации и формы расселения на дагломерационного уровня в России // Известия РАН. Серия географическая. 2019. № 4. С. 31–45. DOI: 10.31857/S2587-55662019431-45

¹² В частности, Северо-Востока США (Нью-Йорк, Филадельфия, Вашингтон, Балтимор) и крупнейшего КМСА Запада США — Лос-Анджелеса — Лонг-Бич — в качестве некоего географического центра инновационного развития (инновационной активности) в национальном и международном масштабе. Полупериферия представлена МСА и КМСА Северо-Восточного центра, Юга и крупнейших штатов Тихоокеанского побережья (Калифорнии и Вашингтона), к периферийному типу метрополитенских ареалов США по урбоориентированности развития НИС отнесены агломерации Горных штатов и Портленд.

6. Кром Е. Что такое глобализация 2:0. URL: <https://tv.rbc.ru/archive/news/5fd0b44d2ae5962c9cd58e26> (дата обращения: 09.12.2020).
7. Ханна П. Коннектография. Будущее глобальной цивилизации; пер. с англ. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2019. 432 с.
8. Хейфец Б.А. Метаморфоза экономической глобализации. М.: Ин-т экономики РАН, 2018. 41 с.
9. Knapp W., Schmitt P. Re-Structuring Competitive Metropolitan Regions in North-West Europe: On Territory and Governance // *Europ. J. Spatial Development*. 2003. № 6. URL: <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed>
10. Харитонов В.М. Функциональная типология городских агломераций США // Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. М., 1980. Вып. 3. С. 300–317.
11. CIA. The World Factbook. USA. People and Society. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>
12. Шанин А.А. Факторы экономического роста городских агломераций США в последние десятилетия XX века: автореф. дис. ... канд. геогр. наук. М., 2006. 28 с.
13. Кудрин А. Города вместо нефти. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/07/20/724744-goroda-nefti> (дата обращения: 20.07.2017).
14. Кузнецов Д.В. Современные особенности метрополитенизации в США: автореф. дис. ... канд. геогр. наук. СПб, 2010. 16 с.
15. Петровский А.Б., Проничкин С.В., Стернин М.Ю., Шенелев 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
16. Shapira P., Youtie J. The Innovation System and Innovation Polisy 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.
17. Simons K.L. The US National Innovation System. Encyclopedia of Technology and Innovation. Wiley-Blackwell, 2008.
18. Минат В.Н. Государственная региональная политика и развитие региональных инновационных систем в США // *Федерализм*. 2020. Т. 25. № 4. С. 173–188. DOI: 10.21686/2073-1051-2020-4-173-188
19. 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
20. Половицкая М.Е. География научных исследований в США. М.: Мысль, 1977. 234 с.
21. Вендина О.И. Можно ли увидеть четкие перспективы в туманном будущем городов? // *Неприкосновенный запас*. 2010. № 2. URL: <https://magazines.gorky.media/nz/2010/2/mozhno-li-uvidet-chetkie-perspektivy-v-tumannom-budushhem-gorodov.html>
22. Темиргалеев Р.Ф. Современные тенденции в рамках городских агломераций США // *Региональные исследования*. 2014. № 3. С. 100–107.
23. Слука Н.С. Градоцентрическая модель мирового хозяйства. М.: Пресс-Солю, 2005. 168 с.
24. Левинтов А.В. Штандорт Лас-Вегаса // А. Леш как философ экономического пространства (к столетию со дня рождения). М.: Эслан, 2007. С. 247–275.

25. Дружинин А.Г. Метрополии и метрополизация в современной России: концептуальные подходы в политико-географическом контексте // Известия РАН. Серия географическая. 2014. № 1. С. 19–27.
26. Валентей С.Д. Экономика инноваций и проблемы ее формирования // Наука и практика РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2012. № 1 (7). С. 51–58.
27. Никитская Е.Ф. Роль агломераций в развитии регионального сегмента национальной инновационной системы России // Федерализм. 2018. № 2. С. 46–63.
28. Freeman C. Methods of Research of Urbanized Territories of American Agglomerations. Systematization of Scientific Approaches. Wash. Bureau of National Statistics and Forecasts, 1975. 580 p.
29. Baldwin S.P. American Agglomerations: Economic and Social Statistics of Territories. Wash. United States Congress publishing house, 2010. 526 p.
30. Жук Н.П. Взаимодействие как фактор инновационного развития: агломерационные эффекты // Инновации. 2014. № 1. С. 32–36.
31. Минат В.Н., Ченик 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
32. Минат В.Н. Динамика структуры внешней торговли США высокотехнологичной продукцией обрабатывающей промышленности // Международная торговля и торговая политика. 2020. Т. 6. № 4 (24). С. 44–62. DOI: 10.21686/2410-7395-2020-4-44-62
33. Historical Trends in Federal R&D // American Association for the Advancement of Science. 2020. URL: <https://www.aaas.org/programs/r-d-budget-and-policy/historical-rd-data>
34. U. S. Census Bureau. URL: <https://www.commerce.gov/bureaus-and-offices/census>
35. Statistical Abstract of the United States, Wash.: U.S. Government Printing Office, 2020. URL: <https://books.google.ru/books?id=YkXjuVR9iN8C&hl=ru>

References

1. Kolosov V.A., Vendina O.I., Ekkert D. Regional'nye tsentry v usloviakh globalizatsii: problemy sravnitel'nykh issledovaniy [Regional Centers in the Context of Globalization: Problems of Comparative Research], *Krupneishie goroda i vyzovy globalizatsii* [Big Cities and Challenges of Globalization], edited by V.A. Kolosov, D. Ekkert. Smolensk, Oikumena, 2003, pp. 9–26. (In Russ.).
2. Lappo G.M. Goroda Rossii [Cities of Russia]. *Vzgliad geografa* [Geographer's View]. Moscow, Novyi khronograf, 2012, 504 p. (In Russ.).
3. Loseva A.V., Pudova M.V., Samus' D.A. Rol' megapolisov v dostizhenii tselei ustoichivogo razvitiia [The Role of Megacities in Achieving Sustainable Development Goals], *Vestnik NGUEU* [Vestnik NSUEM], 2019, No. 4, pp. 233–243. (In Russ.). Available at: DOI: 10.34020/2073-6495-2019-4-233-243
4. Shvetsov A.N. Gorodskaya aglomeratsiia – organizatsionnaya forma preobrazovaniia prostranstva v Rossiiskoi Federatsii [Urban Agglomeration – the Organizational Form of Space Transformation in the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2017, No. 2(86), pp. 47–60. (In Russ.).
5. Antonov E.V., Makhrova A.G. Krupneishie gorodskie aglomeratsii i formy rasseleniia nadaglomeratsionnogo urovnia v Rossii [Largest Urban Agglomerations and Super-Agglomerations in Russia], *Izvestiia RAN. Seriya geograficheskaya* [Izvestiya RAN (Akad. Nauk SSSR). Geographical Series], 2019, No. 4, pp. 31–45. (In Russ.). Available at: DOI: 10.31857/S2587-55662019431-45

6. Krom E. Chto takoe globalizatsiia 2:0. [What is 2: 0 Globalization]. (In Russ.). Available at: <https://tv.rbc.ru/archive/news/5fd0b44d2ae5962c9cd58e26> (accessed 09 December 2020).
7. Khanna P. Konnektografiia. Budushchee global'noi tsivilizatsii [The Future of global civilization]. Moscow, Mann, Ivanov i Ferber, 2019, 432 p. (In Russ.).
8. Kheifets B.A. Metamorfoza ekonomicheskoi globalizatsii [Metamorphosis of Economic Globalization]. Moscow, Institution of Science Institute of Economics of the RAS, 2018, 41 p. (In Russ.).
9. Knapp W., Schmitt P. Re-Structuring Competitive Metropolitan Regions in North-West Europe: On Territory and Governance. *Europ. J. Spatial Development*, 2003, No. 6. Available at: <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed>
10. Kharitonov V.M. Funktsional'naia tipologiiia gorodskikh aglomeratsii SShA [A Functional Typology of U.S. Metropolitan Areas], *Voprosy ekonomicheskoi i politicheskoi geografii zarubezhnykh stran* [Questions of Economic and Political Geography of Foreign Countries], 1980, No. 3, pp. 300–317. (In Russ.).
11. CIA. The World Factbook. USA. People and Society. Available at: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>
12. Shanin A.A. Faktory ekonomicheskogo rosta gorodskikh aglomeratsii SShA v poslednie desiatiletiiia XX veka. Avtoref. diss. kand. geogr. nauk [Factors of Economic Growth of Urban Agglomerations in the United States in the Last Decades of the Twentieth Century. PhD geograph. sci. abstract diss.], Moscow, 2006, 28 p. (In Russ.).
13. Kudrin A. Goroda vmesto nefiti [Cities Instead of Oil]. (In Russ.). Available at: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/07/20/724744-goroda-nefti> (accessed 20 July 2017).
14. Kuznetsov D.V. Sovremennye osobennosti metropolitenizatsii v SShA. Avtoref. diss. kand. geogr. nauk. [Modern Features of the Subway in the USA. PhD geograph. sci. abstract diss.], Saint Petersburg, 2010, 16 p. (In Russ.).
15. Petrovskii A.B., Pronichkin S.V., Sternin M.Iu., Shepelev G.I. Natsional'naia innovatsionnaia sistema SShA: kharakteristiki, osobennosti, puti razvitiia [National Innovation System of the USA: Characteristics, Features, Development Paths], *Nauchnye vedomosti. Seriya: Ekonomika. Informatika* [Scientific Statements. series: Economics. Computer Science], 2018, No. 2, Vol. 45, pp. 343–352. (In Russ.). Available at: DOI: 10.18413/2411-3808-2018-45-2-343-352.
16. Shapira P., Youtie J. The Innovation System and Innovation Polisy 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, Stuttgart, Chapter, 2010.
17. Simons K.L. The US National Innovation System. Encyclopedia of Technology and Innovation, 2008.
18. Minat V.N. Gosudarstvennaia regional'naia politika i razvitie regional'nykh innovatsionnykh sistem v SShA [Public Regional Policy and the Development of Regional Innovation Systems in the USA], *Federalizm* [Federalizm], 2020, Vol. 25, No. 4, pp. 173–188. (In Russ.). Available at: DOI: 10.21686/2073-1051-2020-4-173-188
19. Minat V.N. Tipy territorial'nykh form natsional'noi innovatsionnoi sistemy SShA i ikh kontsentratsiia v gorodskikh aglomeratsiiakh [Types of US Territorial Innovation Systems and Theirs in Urban Agglomerations], *Innovatsii* [Innovation], 2020, No. 5 (259), pp. 68–80. (In Russ.). Available at: DOI: 10.26310/2071-3010.2020.259.5.010
20. Polovitskaia M.E. Geografiia nauchnykh issledovaniy v SShA [Geography of Scientific Research in the USA]. Moscow, Mysl', 1977, 234 p. (In Russ.).
21. Vendina O.I. Mozhno li uvidet' chetkie perspektivy v tumannom budushchem gorodov? [Can You See Clear Prospects in the Hazy Future of Cities?]. *Neprikosnovennyi*

zapas [Emergency Reserve], 2010, No. 2. (In Russ.). Available at: <https://magazines.gorky.media/nz/2010/2/mozhno-li-uvidet-chetkie-perspektivy-v-tumannom-budushhem-gorodov.html>

22. Temirgaleev R.F. Sovremennye tendentsii v ramkakh gorodskikh aglomeratsii SShA [Modern Trends in the Urban Agglomeration of the United States], *Regional'nye issledovaniia* [Regional Studies], 2014, No. 3, pp. 100–107. (In Russ.).

23. Sluka N.S. Gradotsentricheskaya model' mirovogo khoziaistva [The City-Centric Model of World Domination]. Moscow, Press-Solo, 2005, 168 p. (In Russ.).

24. Levintov A.V. Shtandort Las-Vegasa [Standard of Las Vegas], *A. Lesh kak filosof ekonomicheskogo prostranstva (k stoletiiu so dnia rozhdeniia)* [A. Lesch as a Philosopher of Economic Space (on the Centenary of His Birth)]. Moscow, 2007, pp. 247–275. (In Russ.).

25. Druzhinin A.G. Metropolii i metropolizatsiia v sovremennoi Rossii: kontseptual'nye podkhody v politiko-geograficheskom kontekste [Metropolises and Metropolisation in Modern Russia: Conceptual Approaches in the Political and Geographical Context], *Izvestiia RAN. Seriya geograficheskaya* [Izvestiya RAN (Akad. Nauk SSSR). Geographical Series], 2014, No.1, pp. 19–27. (In Russ.).

26. Valentei S.D. Ekonomika innovatsii i problemy ee formirovaniia [Economy of Innovation and Problems of its Formation], *Nauka i praktika REU im. G.V. Plekhanova* [Science and Practice of Plekhanov Russian University of Economics], 2012, No. 1 (7), pp. 51–58. (In Russ.).

27. Nikitskaia E.F. Rol' aglomeratsii v razvitii regional'nogo segmenta natsional'noi innovatsionnoi sistemy Rossii [The Role of Agglomerations in the Development of the Regional Segment of the National Innovation System of Russia], *Federalizm* [Federalizm], 2018, No. 2, pp. 46–63. (In Russ.).

28. Freeman C. Methods of Research of Urbanized Territories of American Agglomerations. Systematization of Scientific Approaches. Wash. Bureau of national statistics and forecasts, 1975, 580 p.

29. Baldwin S.P. American Agglomerations: Economic and Social Statistics of Territories. Wash. United States Congress publishing house, 2010, 526 p.

30. Zhuk N.P. Vzaimodeistvie kak faktor innovatsionnogo razvitiia: aglomeratsionnye efekty [Interaction as a Factor of Innovative Development: Agglomeration Effects], *Innovatsii* [Innovations], 2014, No. 1, pp. 32–36. (In Russ.).

31. Minat V.N., Chepik A.G. Vneshnetorgovyie otnosheniia i innovatsionnaya deiatel'nost' SShA [Foreign Trade Relations and Innovation in the United States], *Mezhdunarodnaia torgovlia i torgovaia politika* [International Trade and Trade Policy], 2020, Vol. 6, No. 2 (22), pp. 5–21. (In Russ.). Available at: DOI: 10.21686/2410-7395-2020-2-5-21

32. Минат V.N. Dinamika struktury vneshnei torgovli SShA vysokotekhnologichnoi produktsiei obrabatyvaiushchei promyshlennosti [Dynamics of the Structure of US Foreign Trade in High-Tech Manufacturing Products], *Mezhdunarodnaia torgovlia i torgovaia politika* [International Trade and Trade Policy], 2020, Vol. 6, No. 4 (24), pp. 44–62. (In Russ.). Available at: DOI: 10.21686/2410-7395-2020-4-44-62

33. Historical Trends in Federal R&D, American Association for the Advancement of Science, 2020. Available at: <https://www.aaas.org/programs/r-d-budget-and-policy/historical-rd-data>

34. U. S. Census Bureau. Available at: <https://www.commerce.gov/bureaus-and-offices/census>

35. Statistical Abstract of the United States, Wash.: U.S. Government Printing Office, 2020. Available at: <https://books.google.ru/books?id=YkXjuVR9iN8C&hl=ru>

URBOORIENTED DEVELOPMENT OF THE NATIONAL INNOVATIVE SYSTEM IN THE US METRO AREAS

The socio-economic heterogeneity of spatial development is reflected in modern agglomeration processes, reflecting, first of all, the concentration and localization of innovative activity of elements of innovation systems of the national, regional and transregional levels associated with the reproduction process of the innovation economy. In the United States of America, a country that occupies a leading position, both in terms of innovative development and the process of urbanization, there is undoubtedly a close relationship and interaction of innovatively active elements and economic agents with the structures that form the country's metropolitan areas. Within the framework of this interaction, carried out under the influence of agglomeration effects in the space of post-industrial agglomerations of the United States, the urban-oriented development of the national innovation system is actively carried out, which is empirically confirmed in the framework of the study. The revealed correlation and indicative relationship between the noted phenomena made it possible to substantiate a number of specific features of the American metropolitan areas as geospatial conglomerates of innovative activity at the transregional level.

Keywords: national innovation system of the USA, innovation activity, metropolitan statistical area, urbanization, localization of innovation activity, innovation system of agglomeration, urban-oriented development of the innovation system.

JEL: N94, O18, O38, O51

Дата поступления – 10.01.2021 г.

МИНАТ Валерий Николаевич

кандидат географических наук, доцент, доцент кафедры экономики и менеджмента;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования Рязанский государственный агротехнологический университет имени П.А. Костычева / ул. Костычева, д. 1, Рязань, 390044.
e-mail: minat.valera@yandex.ru

MINAT Valery N.

Cand. Sc. (Geography), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Economics and Management;

Federal State Budgetary Educational Institution Higher Education Ryazan State Agrotechnological Institute University Named After P.A. Kostychev / 1, Kostycheva Str., Ryazan, 390044.
e-mail: minat.valera@yandex.ru

Для цитирования:

Минат В.Н. Урбоориентированное развитие национальной инновационной системы в пространстве метрополитенских ареалов США // Федерализм. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 187–206. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-187-206>

Л.Н. ЛЫКОВА

КОНСОЛИДИРОВАННЫЕ БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2020 г.: ВОЗМОЖНОСТИ ВЫПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

В условиях экономического кризиса 2020 г. региональные бюджеты столкнулись с выраженным падением налоговых доходов. Наиболее серьезно пострадали субъекты Российской Федерации, экономика которых ориентирована на добывающий сектор и металлургию. Падение поступлений налога на прибыль в некоторых регионах носило критический характер. В то же время благодаря реализованным мерам поддержки занятости и доходов населения поступления налога на доходы физических лиц даже увеличились. Наиболее важным элементом поддержки доходов региональных бюджетов стал существенный рост федеральных трансфертов. Для поддержки региональных бюджетов фактически использовались все категории безвозмездных поступлений (дотации, субсидии, субвенции, иные трансферты). При этом наиболее финансово благополучные субъекты Федерации решали возникающие проблемы в основном за счет собственных резервов. Результатом стала возможность регионов нарастить расходы в наиболее значимых областях (здравоохранение, социальная политика). Тем не менее избежать выраженного роста дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации и роста объема государственного субфедерального долга не удалось.

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

JEL: H20, H50, H60, H77

Кризис 2020 г., спровоцированный мировой пандемией коронавирусной инфекции, падением мировых цен на нефть, периодическими ограничениями деловой активности в различных странах вслед за рас-

* Статья написана с использованием материала бюллетеня РЭУ им. Г.В. Плеханова «Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России». № 22. Итоги 2020 г. URL: https://www.rea.ru/Documents/Бюджет_итог_2020_2.pdf (дата обращения: 15.03.2021).

пространением волн заболеваемости, *обострил проблемы отечественной бюджетной системы*. Последствия пандемии заставили по-новому взглянуть на разграничение полномочий, распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы, особенности формирования доходов региональных бюджетов и их ответственности за финансирование ключевых расходов, связанных с жизненно важными для населения вопросами, и реальные возможности профинансировать эти расходы.

Формирование доходов бюджетов

По итогам 2020 г. доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации составили 14 901,2 млрд руб. (14,0% ВВП). По сравнению с показателями 2019 г. доходы субфедеральных бюджетов возросли на 9,8% (с учетом инфляции на 6,23%), или на 1 328,8 млрд руб. Обращает на себя внимание выраженный рост общей суммы доходов данной составляющей бюджетной системы относительно ВВП — на 1,6 процентного пункта. В то же время общая сумма доходов консолидированного бюджета страны относительно ВВП практически не изменилась. Если в 2019 г. эта величина составляла 35,8%, то по итогам 2020 г. — 35,5%. Общее сокращение доходов бюджетной системы имело место фактически пропорционально ВВП, причем преимущественно за счет федерального бюджета.

В 2020 г. налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, с одной стороны, и безвозмездные поступления — с другой, имели разнонаправленную динамику. Если налоговые и неналоговые доходы региональных бюджетов незначительно сократились (на 194,4 млрд руб., или на 1,8%), то поступления федеральных трансфертов выражено возросли (на 53,9%, или на 1 323,0 млрд руб.). Соответственно *изменилась и общая структура доходов*.

Если в 2019 г. за счет безвозмездных поступлений формировалось 18,1% общей суммы доходов, то по итогам 2020 г. их доля увеличилась до 25,3% (см. табл. 1). Столь выраженный рост трансфертов имел место в подавляющем большинстве регионов и в целом компенсировал снижение налоговых и неналоговых доходов, обеспечив общую положительную динамику доходов бюджетов. В то же время в четырех субъектах Федерации прирост безвозмездных поступлений из федерального бюджета не позволил покрыть потери от падения налоговых и неналоговых доходов, а общая сумма доходов консолидированных бюджетов этих регионов в 2020 г. оказалась ниже показателей предшествующего года. Это такие субъекты, как Тюменская и Сахалинская области, а также Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотские автономные округа. В этих регионах общая сумма доходов консолидированных бюджетов в 2020 г. составила 80–98% прошлых лет.

При том, что в целом по всем субъектам Российской Федерации падение налоговых и неналоговых доходов было относительно незначительно,

в различных субъектах ситуация существенно различалась. Более чем на 10% сократились поступления налоговых и неналоговых доходов в 11 регионах – в Тюменской, Кемеровской, Архангельской и Астраханской областях, Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах, Республиках Коми, Татарстан и Башкортостан, Удмуртской Республике и Пермском крае. Так, в Тюменской области падение налоговых и неналоговых доходов составило 24,4%, в Ненецком автономном округе – 23,6%, в Республике Коми – 16,1%. Менее чем на 10% снизились эти доходы еще в 26 субъектах. В то же время в 48 регионах имел место рост налоговых и неналоговых доходов, в т.ч. в 7 субъектах прирост поступлений превысил 10%-ные значения.

Увеличение общей суммы доходов консолидированных бюджетов по сравнению с итогами 2019 г. обеспечили федеральные трансферты, поступления которых возросли на 53,9%, или на 1 323,0 млрд руб. В то же время в четырех субъектах федеральные трансферты в общей сумме не компенсировали падение налоговых и неналоговых доходов. Сокращение общей суммы доходов имело место в финансово благополучных регионах – Тюменской и Сахалинской областях, Ямало-Ненецком, а также в Ненецком автономных округах.

Остановимся более подробно на динамике налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Для регионов основными налогами являются налог на прибыль организаций и НДФЛ. Их доля в общей сумме поступлений в 2020 г. составляла 19,4% и 28,2% (см. табл. I).

Т а б л и ц а 1

**Доходы консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2019–2020 гг.**

Показатели	2019	2020		
	млрд руб.	млрд руб.	% к 2019	% к итогу
1	2	3	4	5
Доходы – всего	13 572,40	14 901,17	109,8	100,0
Налог на прибыль организаций	3 358,16	2 926,99	87,2	19,6
Налог на доходы физических лиц	3 956,41	4 253,14	107,5	28,5
Акцизы	755,30	797,91	105,6	5,4
Налоги на совокупный доход – всего	596,35	592,11	99,3	4,0
В т.ч.:				
налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	492,92	502,19	101,9	3,4
единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	65,05	52,03	80,0	0,3
единый сельскохозяйственный налог	15,71	15,29	97,3	0,1

О к о н ч а н и е т а б л . 1

1	2	3	4	5
налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	13,92	13,30	95,5	0,1
торговый сбор	8,03	7,22	89,9	0,0
налог на профессиональный доход	0,72	2,08	290,9	0,0
Налоги на имущество — всего	1 350,94	1 358,03	100,5	9,1%
В т.ч.:				
налог на имущество физических лиц	70,67	78,73	111,4	0,5
налог на имущество организаций	918,81	910,07	99,0	6,1
транспортный налог	175,14	187,07	106,8	1,3
земельный налог	184,29	180,58	98,0	1,2
Налог на добычу полезных ископаемых	81,52	80,80	99,1	0,5
Государственная пошлина	48,96	43,09	88,0	0,3
Доходы от использования госимущества	441,91	360,75	81,6	2,4
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации — всего	2 453,06	3 776,01	153,9	25,3
В т.ч.:				
дотации — всего	923,97	1 303,66	141,1	8,7
в т.ч.:				
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	675,26	717,87	106,3	4,8
дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	54,25	323,51	596,3	2,2
дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на финансовое обеспечение мероприятий по борьбе с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19)	0,00	10,00	—	0,1
иные дотации	194,46	252,29	129,7	1,7
субсидии	557,51	1 012,28	181,6	6,8
субвенции	396,61	606,25	152,9	4,1
иные трансферты	574,96	853,80	148,5	5,7

Источник: рассчитано по [1; 2].

Наиболее существенно в ходе экономического кризиса *сократились поступления налога на прибыль организаций*.

Так, в доход консолидированных бюджетов поступило на 431,2 млрд руб., или на 12,8%, меньше, чем в 2019 г. В итоге общая сумма налога на прибыль в 2020 г. оказалась даже ниже уровня 2018 г.

Адекватно сократилась доля данного налога в общей структуре поступлений — более чем на 5 процентных пунктов (в 2019 г. доля данного налога составляла 24,7%). Соответственно, из второго по значимости источника доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, каковым он оставался на протяжении практически всего современного периода функционирования налоговой системы страны, он *стал третьим (после НДФЛ и безвозмездных поступлений из федерального бюджета)*.

Наиболее серьезные потери от сокращения поступлений налога на прибыль понесли бюджеты таких субъектов Федерации, как Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республики Татарстан и Башкортостан, Пермский край, где поступления этого налога в бюджет снизились на (34–46%). На эти пять регионов приходится более 44% общей суммы потерь данного налога в 2020 г. Еще 17% потерь приходится на г. Москву, однако здесь относительный показатель снижения поступлений в городской бюджет был не столь существенным — доходы от этого налога снизились на 8,5%.

В 2020 г. НДФЛ остался основным источником налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации — его доля составила 28,5% и незначительно снизилась по сравнению с показателями 2019 г. (когда составляла 29,1%). Причиной снижения доли этого налога в структуре доходов региональных бюджетов стал опережающий рост федеральных трансфертов. Несмотря на кризисную ситуацию в экономике, падение объемов производства, временные приостановки работы в целых секторах, доходы от НДФЛ возросли по сравнению с прошлогодними на 7,5%, или на 296,7 млрд руб. Такая динамика поступлений данного налога отчасти свидетельствует о том, что *меры, предпринятые правительством Российской Федерации* по поддержке занятости и доходов населения в 2020 г., *сработали*. Сохранилась сформировавшаяся в 2016–2019 гг. тенденция к росту поступлений НДФЛ, но если ранее доходы от данного налога увеличивались в среднем на 9,5% в год, то в 2020 г. — всего на 7,5% (что, впрочем, выше темпов инфляции).

Налоги на имущество остаются весьма значительными источниками доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. На их долю в 2020 г. пришлось 9,1% всех доходов. По сравнению с итогами 2019 г. доля этой группы налогов незначительно сократилась (на 0,8 процентного пункта). Поступления налогов на имущество в 2020 г. увеличились по сравнению с предшествующим годом на 0,5%, или на 7,1 млрд руб. Обращает на себя внимание то, что рост поступлений налогов данной группы обеспечивают не налоги, уплачиваемые юридическими лицами, а налоги, уплачиваемые физическими лицами. Если поступления налогов от организаций в 2020 г. сократились на 8,3 млрд руб., или на 0,8%, то налоги физических лиц возросли на 15,8 млрд руб., или на 6,1%. На долю наиболее значительного налога данной группы — налога на имущество организаций — приходится более 67,0% всех поимущественных налогов. Его поступления в 2020 г.

сократились на 1,0%, или на 8,7 млрд руб. А поступления налога на имущество физических лиц увеличились на 11,4%, или на 8,1 млрд руб.

Хотя малый бизнес существенно пострадал в ходе кризиса, налоги на совокупный доход в 2020 г. сократились незначительно — всего на 0,7%, или на 4,2 млрд руб. Доля налогов данной группы в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составила 4,0% и практически не изменилась по сравнению с прошлогодними показателями.

Основным в данной группе налогов является налог, взимаемый при упрощенной системе налогообложения, — его доля в доходах бюджетов составила 3,4%. По сравнению с показателями 2019 г. поступления налога при упрощенной системе незначительно увеличились (на 9,3 млрд руб., или на 1,9%). В то же время имело место выраженное сокращение поступлений единого налога на вмененный доход (на 13,0 млрд руб., или на 20,0%). Это снижение лишь отчасти связано с сокращением или приостановлением хозяйственной активности его плательщиков во время пандемии. Поскольку с 2021 г. действие данного налога отменено, некоторые из его плательщиков уже в 2020 г. стали переходить на иные режимы налогообложения (УСН, патентную систему или налог на профессиональный доход). Наиболее активно росли поступления налога на профессиональный доход — в 2,9 раза по сравнению с 2019 г. Такой рост в значительной мере был связан с радикальным расширением сферы его действия: если в 2019 г. этот налог в порядке эксперимента действовал на территории четырех субъектов Федерации, то в 2020 г. *к эксперименту подключились практически все регионы*. Однако доля данного налога в структуре доходов региональных бюджетов невелика — 0,01%.

Существенным источником налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации являются акцизы. На протяжении последних лет сохраняется устойчивая тенденция к росту этой категории поступлений. Отчасти это связано с ежегодным повышением ставок акцизов на подавляющее большинство подакцизных товаров, а отчасти с увеличением нормативов зачисления акцизов на нефтепродукты в бюджеты субъектов. По итогам 2020 г. суммы акцизов, поступившие в региональные бюджеты, увеличились на 5,6%, или на 42,6 млрд руб., по сравнению с показателями 2019 г. При этом ситуация в различных регионах страны различалась: в 26 субъектах Федерации имело место сокращение поступлений акцизов (на 3–13%).

Поступления налога на добычу полезных ископаемых не играют существенной роли в формировании доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации — их доля в общей сумме доходов по итогам 2020 г. составила 0,5%. По сравнению с показателями 2019 г. доходы бюджетов от данного налога сократились (на 0,9%, или на 0,72 млрд руб.). Из числа регионов, где за счет данного налога формируется более 2% доходов бюджета (таких всего 8) только в двух наблюдалось выраженное сокращение поступлений: в Кемеровской об-

ласти, которая потеряла более 34% поступлений (по сравнению с 2019 г.), и Архангельской области, где потери составили 28% прошлогодних сумм налога.

Перейдем к рассмотрению безвозмездных поступлений, к роли, которую они сыграли в поддержке доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. По сравнению с 2019 г. общая сумма трансфертов из федерального бюджета увеличилась более чем на 50%, обеспечив в целом по всем субъектам *положительную динамику общей суммы бюджетных доходов*. Наиболее значительно увеличились поступления субсидий из федерального бюджета — на 81,6%, или на 454,8 млрд руб. На данный вид безвозмездных поступлений приходится более 34% общей суммы прироста федеральных трансфертов. Соответственно существенно увеличилась их доля в структуре доходов региональных бюджетов — с 4,1% в 2019 г. до 6,8% в 2020 г. (см. табл. 1).

Наиболее значительным видом безвозмездных поступлений на протяжении всего периода существования данной модели межбюджетных трансфертов *были и остаются дотации*. В 2020 г. их доля в общем объеме доходов региональных бюджетов составила 8,7%, увеличившись на 2 процентных пункта по сравнению с итогами 2019 г. При этом дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности увеличились относительно незначительно (на 6,3%, или на 42,6 млрд руб.). В то же время дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов возросли почти в шесть раз, или на 268,3 млрд руб. Этот вид финансовой помощи в 2020 г. получили 78 регионов, в то время как в 2019 г. только 41.

В связи необходимостью дополнительной поддержки регионов в условиях борьбы с пандемией и порождаемыми ею проблемами в системе дотаций появились такие формы как «дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на финансовое обеспечение мероприятий по борьбе с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19)». Общая сумма дотаций данного вида составила 10 млрд руб. Не получили данный вид помощи наиболее благополучные в финансовом отношении субъекты Российской Федерации — г. Москва, Тюменская и Сахалинская области, а также Ямало-Ненецкий автономный округ, которые в значительной мере справлялись с возникавшими проблемами, используя собственные ресурсы.

Поступления субвенций увеличились не столь значительно: их прирост составил 52,9%, или 209,6 млрд руб., что связано с их спецификой финансирования переданных полномочий. А иные межбюджетные трансферты возросли на 48,5%, или на 278,9 млрд руб. Таким образом, в 2020 г. для поддержки консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и для обеспечения различного рода социальных выплат населению и оказания помощи бизнесу были в той или иной мере задействованы все инструменты межбюджетных трансфертов — и дотации, и субсидии, и иные формы межбюджетных трансфертов.

Расходы региональных бюджетов

Особенность текущего экономического кризиса — не только существенное падение налоговых доходов (такое случалось и ранее), а *необходимость выраженного наращивания расходов* для поддержки доходов и занятости населения, обеспечения населения необходимым объемом государственных и социальных услуг. Эти обстоятельства потребовали роста расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. По сравнению с итогами 2019 г. расходы региональных бюджетов увеличились на 14,8%, или на 2010,1 млрд руб. Рост расходов имел место не только в номинальном выражении, но и в реальном (на 11,0%), а также относительно ВВП. Если в 2019 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации составляли 12,4% ВВП, то по итогам 2020 г. — уже 14,6% ВВП.

Наиболее значительным по относительным показателям был рост объемов финансирования бюджетных расходов в Республиках Тыве (+42,7%) и Ингушетии (+39,0%), а также в г. Севастополе (+38,9%). Частично такой прирост был профинансирован за счет федеральных трансфертов — отношение прироста объемов безвозмездных поступлений к приросту объема расходов в целом по всем субъектам Российской Федерации составило 65,8%. Роль федеральной поддержки в приросте объемов финансирования существенно различалась по субъектам. Так, в г. Москве за счет прироста трансфертов было профинансировано 13,0% прироста расходов, а в Ленинградской области — 24,1%. В то же время в таких регионах как Кировская область, Хабаровский край, Астраханская область, Республика Адыгея, прирост федеральных трансфертов обеспечил 96–100% прироста расходов. В некоторых субъектах прирост федеральной помощи *оказался более значительным, чем увеличение расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации*. Это отчасти может быть связано с тем, что прирост трансфертов частично компенсировал потери доходов по сравнению с прошлогодними значениями. Практически все субъекты Российской Федерации увеличили объемы финансирования по сравнению с 2019 г. (за исключением двух регионов).

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 г. по общей сумме составило 94,3% годовых показателей, утвержденных законами субъектов и нормативными правовыми актами муниципальных образований о бюджетах.

В 2020 г. динамика финансирования различных разделов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации существенно различалась (см. табл. 2). Наиболее высоким темпами росли расходы на здравоохранение (на 71,5%, или на 834,7 млрд руб.). На этот раздел по итогам года приходится более 41% общей суммы прироста финансирования. Столь значительный рост данной категории расходов привел к существенному изменению их доли в общей структуре расходов — по итогам года она составила 12,9% (а в 2019 г. — 8,6%).

Т а б л и ц а 2

**Расходы консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации, 2019–2020 гг.**

Показатель	2019	2020		
	млрд руб.	млрд руб.	% к 2019	% к итогу
Расходы бюджета — всего	13 567,70	15 577,74	114,8	100,0
Общегосударственные вопросы	840,61	936,89	111,5	6,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	151,75	167,64	110,5	1,1
Национальная экономика	2 954,59	3 192,28	108,0	20,5
Сельское хозяйство и рыболовство	264,27	264,45	100,1	1,7
Транспорт	686,81	758,65	110,5	4,9
Дорожное хозяйство (дорожные фонды)	1 282,23	1 421,42	110,9	9,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 377,92	1 329,88	96,5	8,5
Образование	3 356,32	3 552,51	105,8	22,8
Дошкольное образование	961,59	983,22	102,2	6,3
Культура, кинематография	480,30	485,89	101,2	3,1
Здравоохранение	1 167,30	2 002,13	171,5	12,9
В т.ч.:				
стационарная медицинская помощь	406,67	684,05	168,2	4,4
амбулаторная помощь	250,27	311,50	124,5	2,0
скорая медицинская помощь	29,02	55,74	192,0	0,4
другие вопросы в области здравоохранения	429,82	873,85	203,3	5,6
Социальная политика	2 685,79	3 319,72	123,6	21,3
Физическая культура и спорт	320,25	363,18	113,4	2,3
Обслуживание государственного (муниципального) долга	105,72	100,46	95,0	0,6
Результат исполнения бюджета (дефицит/профицит)	4,71	–676,57		

Источник: рассчитано по [1; 2].

В рамках данного раздела наиболее значительно возросли расходы подраздела «другие вопросы в области здравоохранения» — более чем в два раза, или на 444,0 млрд руб. Кроме того, в рамках данного подраздела отражаются некоторые категории капитальных вложений, а также расходы на приобретение товаров и услуг как для выполнения возложенных функций, так и в интересах граждан. Финансирование

стационарной медицинской помощи в 2020 г. увеличилось на 68,2%, а амбулаторной — на 24,5%.

Темпы наращивания расходов на здравоохранение существенно различались по субъектам Федерации. Так, из общей суммы прироста объемов финансирования здравоохранения за счет консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации почти 29,0% приходится на г. Москву, а 50% — на 7 регионов, которые, кроме столицы, включают Московскую область, Санкт-Петербург, Республику Башкортостан, Челябинскую область, Краснодарский край и Ямало-Ненецкий автономный округ.

Расходы на образование по итогам 2020 г. увеличились не столь существенно, поскольку в рамках данного раздела антикризисная составляющая не была столь значительна. По сравнению с итогами 2019 г. эти расходы возросли на 5,8%, или на 196,2 млрд руб. Их доля в структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации незначительно уменьшилась (с 24,7% в 2019 г. до 22,8% в 2020 г.). Тем не менее «образование» остается наиболее значительным разделом расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

В отличие от расходов на образование финансирование вопросов социальной политики *имело выраженную антикризисную составляющую* в части обеспечения социального обслуживания и социальной поддержки населения. Расходы по данному разделу увеличились на 633,9 млрд руб., или на 23,6%, по сравнению с предшествующим годом. Доля данного раздела в структуре расходов региональных бюджетов составила 21,3%, и это — второй по объемам финансирования раздел бюджетов данного уровня.

Определенную антикризисную нагрузку несли и увеличившиеся расходы на национальную экономику. Доля данного раздела достаточно велика и составила по итогам 2020 г. 20,5%. По сравнению с итогами 2019 г. в 2020 г. имел место умеренный рост финансирования данной категории расходов — 108,0%. Основной прирост финансирования приходится на подраздел «дорожное хозяйство (дорожные фонды)» (более 58% всего прироста расходов по разделу).

На фоне выраженного роста объемов финансирования большинства разделов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации обращает на себя внимание крайне незначительный рост финансирования вопросов культуры и кинематографии — 101,2%. Эти темпы роста не компенсируют их инфляционного обесценения. В реальном выражении расходы на культуру и кинематографию составили всего 97,8% прошлогодних (2019 г.) значений.

Выраженное снижение объемов финансирования имеет место по расходам на обслуживание государственного и муниципального долга. По сравнению с 2019 г. эти расходы сократились на 5,0%, или на 5,3 млрд руб. Доля расходов на обслуживание госдолга в структуре расходов невелика и составляет 0,7% (как и в 2019 г.). Сокращение расходов на обслуживание государственного и муниципального долга

отчасти является следствием тенденции предшествующих лет, когда имело место выраженное сокращение долга (см. рис. 1), а также приостановка обслуживания долга перед Минфином Российской Федерации в 2020 г. как антикризисной меры.

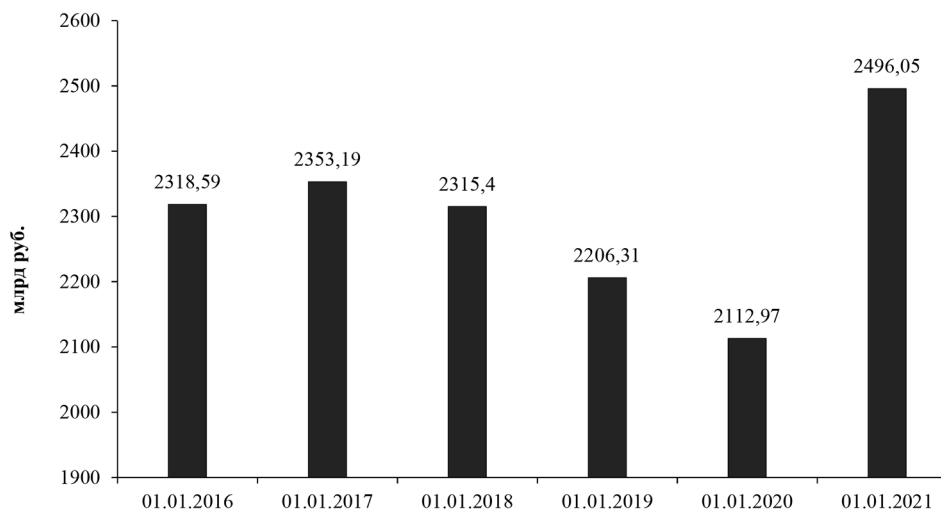


Рис. 1. Государственный долг субъектов Российской Федерации в 2016–2020 гг., млрд руб.

Источник: [3].

Бюджетное сальдо и государственный долг субъектов Российской Федерации

Опережающий рост расходов при относительно незначительном увеличении общей суммы доходов привел к формированию отрицательного бюджетного сальдо у большинства субъектов Федерации. Ситуация с бюджетным сальдо выражено различалась в регионах. Бюджеты 57 регионов были исполнены с дефицитом; его сумма составила 729,8 млрд руб. За счет дефицита было профинансировано 5,8% расходов данной группы бюджетов, что в целом не очень значительно.

В то же время ситуация в некоторых регионах носит весьма острый характер. Так, в 12 субъектах за счет дефицита было профинансировано более 10% расходов. Лидером по данному показателю является Кемеровская область, где дефицитное финансирование составило 17,2%; в Тюменской области — 16,4%, а в Удмуртской Республике 13,6%.

Более половины общей суммы дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (51,9%) приходится на 6 регионов — г. Москву, Московскую, Кемеровскую и Тюменскую области, г. Санкт-Петербург и Республику Башкортостан. При том, что г. Москва в силу размера экономики и численности населения имеет наиболее значительный дефицит бюджета (135,9 млрд руб., или более 20% общей

суммы дефицита всех регионов), доля дефицитного финансирования здесь относительно невелика — 4,5%.

По итогам 2020 г. 28 субъектов исполнили бюджеты с положительным сальдо (в сумме 53,3 млрд руб.), причем в четырех из них положительное сальдо превышало 4% фактических расходов (Алтайский край, г. Севастополь, Воронежская область и Чукотский автономный округ).

Результатом дефицитного финансирования расходов стал выраженный рост объемов государственного долга по итогам 2020 г. (см. рис. 1).

По состоянию на 1 января 2021 г. общая сумма государственного долга субъектов составила 2 496,1 млрд руб. и увеличилась за год на 383,1 млрд руб., или на 18,1%. Таким образом, при суммарном дефиците консолидированных бюджетов в размере 729,8 млрд руб. госдолг увеличился только на 383,1 млрд руб. Это означает, что некоторые субъекты Федерации использовали имеющиеся резервы (средства на бюджетных счетах, ресурсы унитарных предприятий и др.) для финансирования дефицита, сокращая потенциальные объемы заимствований (например, г. Москва при значительных показателях дефицита не прибегала к заимствованиям на финансовых рынках).

Долговое финансирование имело место в 48 субъектах Российской Федерации, а почти 70% прироста общей суммы долга приходится на 7 регионов. Наиболее значительными были объемы заимствований для финансирования дефицита в Московской области (24,0% прироста общей суммы долга), в г. Санкт-Петербурге (14,3%), Свердловской области (9,7%), Кемеровской области (7,4%), Пермском крае (6,0%) и Удмуртской Республике (4,8%).

В целом ряде регионов в 2020 г. имело место сокращение значений государственного субфедерального долга (таких регионов было 25), а в некоторых значения долга не изменились.

* * *

2020 г. был для большинства регионов крайне непростым. В субъектах Российской Федерации, экономика которых зависит от добывающих отраслей и металлургии, наблюдалось *существенное снижение поступлений* одного из двух ключевых налоговых источников доходов (налога на прибыль). Рост поступлений НДС хотя и имел место, но не мог компенсировать падения поступлений налога на прибыль. Значительное увеличение поступлений федеральных трансфертов в большинстве субъектов позволило существенно нарастить объемы финансирования и оказания услуг здравоохранения и социальной поддержки. Тем не менее *итогом года стал выраженный рост объема дефицитного финансирования расходов и государственного субфедерального долга* после ряда лет его устойчивого снижения.

Итоги 2020 г. в очередной раз показали объективно возрастающую зависимость бюджетов подавляющего большинства субъектов от федеральной поддержки, отсутствие резервов, которые можно было бы задействовать в кризисной ситуации. В то же время *возможности эф-*

фактивного заимствования на финансовых рынках крайне ограничены в силу отсутствия как такового рынка государственных субфедеральных долговых обязательств. Сложившаяся модель межбюджетных отношений и распределения налоговых доходов между различными бюджетами не позволяет даже относительно благополучным регионам существовать без значительных федеральных трансфертов.

Список литературы

1. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 января 2019 г. / Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 01.12.2020).
2. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 января 2020 г. / Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 01.12.2020).
3. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 января 2016 г., 2017 г., 2018 г., 2019 г., 2020 г., 2021 г. / Министерство финансов РФ. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (дата обращения: 10.03.2021).

References

1. Informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta sub"ekta Rossiiskoi Federatsii i biudzheta territorial'nogo gosudarstvennogo vnebiudzhethnogo fonda (v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii). Na 1 ianvaria 2019 g. [Information on the Execution of the Consolidated Budget of the Constituent Entity of the Russian Federation and the Budget of the Territorial State Extra-Budgetary Fund (In the Context of Constituent Entities of the Russian Federation). As of January 1, 2019], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed 01 December 2020).
2. Informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta sub"ekta Rossiiskoi Federatsii i biudzheta territorial'nogo gosudarstvennogo vnebiudzhethnogo fonda (v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii). Na 1 ianvaria 2020 g. [Information on the Execution of the Consolidated Budget of the Constituent Entity of the Russian Federation and the Budget of the Territorial State Extra-Budgetary Fund (In the Context of Constituent Entities of the Russian Federation). As of January 1, 2020], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed 01 December 2020).
3. Obem i struktura gosudarstvennogo dolga sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i dolga municipal'nyh obrazovaniy na 1 ianvaria 2016 g., 2017 g., 2018 g., 2019 g., 2020 g., 2021 g. [Volume and Structure of the State Debt of the Subjects of the Russian Federation and the Debt of Municipalities as of January 1, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021], *Ministerstvo finansov RF* [Ministry of Finance of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (accessed 10 March 2021).

CONSOLIDATED BUDGETS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN 2020: OPPORTUNITIES FOR FULFILLING OBLIGATIONS IN THE CONTEXT OF THE CRISIS

In the context of the economic crisis of 2020, triggered by the global pandemic, regional budgets faced a pronounced drop in tax revenues. The regions, whose economy is based on the extractive sector and metallurgy were most seriously affected. The drop in corporate income tax receipts in some regions was critical. At the same time, due to the implemented measures to support employment and income of the population, the personal income tax receipts have even increased. The most important element of supporting regional budget revenues was a significant increase in federal transfers. In fact, all categories of intergovernmental transfers (grants, subsidies, subventions, and other transfers) were used to support regional budgets. At the same time, the most financially prosperous subjects of the Russian Federation solved the problems that arose mainly at the expense of their own reserves. The result was the ability of the regions to increase spending in the most important areas (health, social policy). Nevertheless, it was not possible to avoid a pronounced increase in budget deficits of the subjects the Russian Federation and an increase in the volume of state sub-federal debt.

Keywords: budget tax revenues, budget expenditures, consolidated budget, corporate income tax, personal income tax, region, regional budgets, subject of the Russian Federation, transfers.

JEL: H20, H50, H60, H77

Дата поступления — 15.03.2021 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.Н. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2020 г.: возможности выполнения обязательств в условиях кризиса // Федерализм. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 207–220. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-207-220>

Требования к оформлению рукописей для авторов журнала «Федерализм»

По структуре. Статья должна быть структурирована, иметь подзаголовки и сноски. Объем рукописи для кандидатов и докторов наук должен составлять — от 40 000 до 50 000 печатных знаков, включая пробелы, для аспирантов — от 20 000 до 25 000 печатных знаков (раздел «Молодые ученые»).

В сопровождении к статье должны быть **обязательно представлены** (отдельным файлом):

- фамилия, имя, отчество автора (авторов) на русском и английском языках;
- ученая степень, звание, должность, место работы на русском и английском языках, для аспирантов — название вуза;
- e-mail (публикуется в журнале как контактная информация автора);
- аннотация объемом 6–8 строк (100–250 слов) на русском языке; по своей структуре аннотация должна отражать содержание статьи, то есть кратко обосновывать актуальность выбранной темы, раскрывать основное содержание исследования и полученные автором результаты;
- ключевые слова к статье (5–7 слов на русском и английском языках);
- тематический классификатор Journal of Economic Literature (JEL);
- контактный **телефон** с кодом города, почтовый адрес с указанием индекса.

Требования к оформлению статьи. Текст статьи предоставляется в формате WORD (*.doc, *.docx). Основной текст печатается шрифтом Times New Roman 14 обычный, межстрочный интервал — 1,5, выравнивание по ширине. Абзацный отступ — 1,25 см. Название раздела, пунктов и подпунктов печатается шрифтом Times New Roman 14 полужирный, наклонный, выравнивание по центру. Разделы отделяются от предыдущего раздела одной пустой строкой и от последующего текста также одной пустой строкой.

Ссылки на литературу — затекстовые. Печатаются шрифтом Times New Roman 12 обычный, межстрочный интервал — 1,0. Отступ — 1,25 см. Все ссылки указываются списком в конце статьи, нумерация в списке литературы — по мере упоминания источника в тексте. В тексте, в квадратных скобках, указывается порядковый номер ссылки и страница.

Ссылки на законодательные акты даются постранично. Примечания подстрочные (сквозная нумерация); размер шрифта примечаний — 12 при интервале 1. Нумерация таблиц, рисунков и формул (сквозная). Параметры страницы: верхнее поле — 2,0; нижнее поле — 2,5; левое поле — 2,0; правое поле — 1,5.

Принятые сокращения: год — г. годы — гг.; в том числе — в т.ч.; то есть — т.е.; так как — т.к.; тому подобное — т.п.; тысячи — тыс.; миллионы — млн; миллиарды — млрд; рубли — руб.; доллары — долл.; век — в.

Иностранные слова в тексте статьи выделяются курсивом.

Таблицы должны быть выполнены табличными ячейками Word. Шрифт Times New Roman 12 обычный, межстрочный интервал 1,0. Стремиться к тому, чтобы каждому пункту таблицы соответствовала своя ячейка (не пользуйтесь символами абзаца для смысловой разбивки строк). Выравнивание текста и цифр внутри ячеек необходимо выполнять только стандартными способами, а не с помощью пробелов, абзацев или дополнительных пустых строк. Не используйте в таблице выделение цветом, он «потеряется» при верстке.

Графики оформляются в черно-белом варианте, предпочтительно делать в Excel (файл обязательно должен содержать исходные численные данные, связанные с рисунком) или CorelDraw (не переводите текст в кривые, так как он всегда редактируется. Не импортируйте файлы в графических форматах в файл *.cdr и не экспортируйте файлы *.cdr в другие форматы). По возможности избегайте построения графиков в Word, так как их подготовка к верстке требует большой дополнительной работы. Рисунки и схемы, выполненные в Word, должны быть сгруппированы внутри единого объекта. Не используйте в статье сканированные, экспортированные или взятые из Интернета графические материалы и не вставляйте их в документы Word. Качество таких материалов в большинстве случаев непригодно для полиграфии.

После текста статьи приводятся два тождественных пронумерованных *списка литературы*. Один список (для русскоговорящих читателей) оформляется в соответствии с действующим ГОСТ Р 7.0.5–2008. Второй список (*References*) для иностранных читателей оформляется в соответствии с требованиями журналов, включенных в базу данных Scopus. Нумерация в двух списках должна полностью совпадать. Они должны быть идентичными по содержанию, но разными по оформлению. Транслитерировать можно автоматически с помощью translit.ru, режим транслитерации следует выбрать LC (Library of Congress).

Требования к оформлению References см. на сайте журнала <https://federalizm.rea.ru/jour/about/submissions#authorGuidelines>

За достоверность представляемых библиографических данных авторы несут ответственность вплоть до отказа в праве на публикацию.

Научный журнал
«Федерализм»
ISSN 2075-1051

2021
Том 26
№ 1
(101)

Scientific Journal
«Federalizm»
ISSN2073-1051

Учредитель
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования
«Российский экономический университет
имени Г.В. Плеханова»
(ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»)

Основан в 1996 г.
Издание перерегистрировано
в Федеральной службе по надзору в сфере
связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций:
ПИ № ФС 77-74878 от 11 февраля 2019 г.

Журнал включен в Перечень российских
рецензируемых научных журналов,
в которых должны быть опубликованы
основные научные результаты диссертаций
на соискание ученых степеней доктора
и кандидата наук

Журнал включен в систему
Российского индекса научного
цитирования

Подписка по каталогу
Агентства «Урал-Пресс».
Подписной индекс 72005

При перепечатке материалов ссылка на
журнал «Федерализм» обязательна.
Рукописи, не принятые к публикации, не
возвращаются.
Мнение редакции и членов редколлегии
может не совпадать с точкой зрения авто-
ров публикаций.

Редактор **Б.Ю. Соколова**
Технический редактор **Е.И. Аникеева**

Адрес редакции:
117997, Москва, Стремянный пер., 36.
Тел.: **8-499-237-84-87**
E-mail: **federalizm@rea.ru**

Подписано в печать 25.03.2021.
Формат 70x108 1/16
Печ. л. 14. Усл. печ. л. 19,6.
Уч.-изд. л. 17,47.
Тираж 1000 экз. Заказ № .
Цена свободная.

Отпечатано в ФГБОУ ВО
«РЭУ им. Г.В. Плеханова».
117997, Москва, Стремянный пер., 36.

© ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»,
2021

Founder
Plekhanov Russian University of Economics
(PRUE)

Founded in 1996
The edition is registered
in the Federal Service for communication,
informational technologies and media control:
PI No. FS 77-74878 dated 11 February 2019

The journal was included in the List of leading
scientific journals and publications
of the Higher Attestation Board, publication
in which is mandatory for defending
PhD and Doctorate dissertations

The journal is included in the Russian index
of scientific citing

Subscription by «Ural-Press» catalogue.
Index 72005

In case materials from “Federalizm” are
reproduced, the reference to the source
is mandatory. Materials not accepted for
publication are not returned.
Opinions of editorial council and editorial
board may not coincide with those of the
authors of publications.

Editor **B.Iu. Sokolova**
Technical editor **E.I. Anikeeva**

Editorial office address:
36 Stremyanny Lane, 117997, Moscow.
Tel.: **8-499-237-84-87**
E-mail: **federalizm@rea.ru**

Signed for print 25.03.2021.
Format 70x108 1/16
Printed sheets 14. Conv. sheets 19.6.
Publ. sheets 17.47.
Circulation 1,000. Order № .
Free price.

Printed in Plekhanov Russian University
of Economics,
36 Stremyanny Lane, 117997, Moscow.

© Russian University of Economics,
2021

Для заметок
