

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

2 (102), 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 Yury A.

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

SHAKIROVA Diana F.

Secretary of the Board

ODINTSOVA Alexandra V.

Executive Editor, Dr.Sc. (Econ.)

Founder:

Plekhanov Russian University of Economics

СОДЕРЖАНИЕ

○	ВОПРОСЫ ТЕОРИИ	
	КАРАВАЕВА И.В.	
	Теория экономической безопасности: этапы развития и переход к новой реальности	5
	ЕМЕЛЬЯНОВА Э.С. , ВАСИЛЬЕВ Л.А.	
	Апробация подходов к оценке ESG-рисков российских компаний на региональном уровне	25
	СУХАРЕВ О.С.	
	Оценка институтов регионального развития и эффективности исполнительной власти субъектов Российской Федерации	43
○	СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ	
	ОДИНЦОВА А.В.	
	Проблемы развития агломераций в России.....	65
○	БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ	
	МОРОЗОВ О.В., БИРЮКОВ А.Г.	
	Вопросы к отечественной практике межбюджетного регулирования в ситуации пандемии 2020 г.	84
○	НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ	
	ЧУФРИН Г.И.	
	Зарождение, становление и перспективы развития евразийской интеграции	115
○	АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ	
	БУКИНА И.С., ЛЫКОВА Л.Н.	
	Год в условиях пандемии: состояние российской бюджетной системы.....	149
	ВИЛЕНСКИЙ А.В.	
	Геостратегические приграничные территории России: малое и среднее предпринимательство.....	169
	СЕЛИВАНОВ В.В.	
	Возможности перспективного развития крымской туристской дестинации	187

CONTENTS

○ QUESTIONS OF THEORY

KARAVAEVA I.V.

Economic Security Theory: Stages of Development and Transition to a New Reality..... 5

EMELYANOVA E.S., VASILIEV L.A.

Approbation of Approaches to Assessment of ESG Risks of Russian Companies at the Regional Level..... 25

SUKHAREV O.S.

Assessment of Regional Development Institutions and Executive Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation 43

○ SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS

ODINTSOVA A.V.

Challenges of Agglomerations Development in Russia 65

○ FISCAL FEDERALISM

MOROZOV O.V., BIRYUKOV A.G.

Questions to the Domestic Practice of Inter-Budgetary Regulation in the Pandemic Situation of 2020 84

○ SUPRANATIONAL PROBLEMS

CHUFRIN G.I.

The Origin, Formation and Development Prospects of the Eurasian Integration 115

○ ANALITICAL NOTES

BUKINA I.S., LYKOVA L.N.

A Year of a Pandemic: the State of the Russian Budget System 149

VILENSKIY A.V.

Geostrategic Border Territories of Russia: Small and Medium Business..... 169

SELIVANOV Viktor V.

Research of Opportunities for the Prospective Development of the Crimean Tourist Destination..... 187

И.В. КАРАВАЕВА

ТЕОРИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ И ПЕРЕХОД К НОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ

Процесс становления и развития теории экономической безопасности объективно связан с цикличностью экономического развития. В благополучные периоды хозяйственной деятельности экономическая безопасность как явление мало интересует исследователей. Напротив, в периоды экономических кризисов научный анализ рисков и угроз национальной экономике на внешних рынках и причин снижения эффективности отечественного производства выходит на первый план. В статье рассматриваются этапы формирования и развития теоретических исследований в области экономической безопасности в работах западных ученых, начиная с 1930-х гг. XX в., российских исследователей и практиков с периода 1990-х гг. до настоящего времени. Особое внимание уделено изменению трендов экономической безопасности в условиях современного пандемического кризиса и развивающихся на его основе структурного и цивилизационного кризисов в мировой экономике. Обосновано, что сегодня практически всеми странами социальный фактор воспринимается не как некое дополнение к обеспечению национальной экономической безопасности, а как ее приоритетная составляющая. Мировыми политическими лидерами, представителями общественности, предпринимательским сообществом со всей очевидностью осознается и повсеместно обсуждается наличие противоречия социальных и экономических интересов в рамках такого явления, как национальная экономическая безопасность, а также ведутся активные поиски возможностей для снятия данного противоречия. Создавшаяся ситуация неизбежно требует уточнения актуальных и потенциальных угроз экономической безопасности для современной России, принятия соответствующих мер по их предупреждению и нейтрализации. В статье также рассматриваются возможности включения системы государственного мониторинга, оценки и парирования угроз социально-экономического развития для современной России в действующие институты государственного регулирования на федеральном и субфедеральном уровнях.

Ключевые слова: теория экономической безопасности, социальный фактор, постпандемический кризис, стратегическое планирование, экономическая безопасность Российской Федерации, экономическая безопасность регионов.

JEL: B410, D810, H100, H500, P350

Вариативность заинтересованности исследователей в проблематике экономической безопасности весьма отчетливо привязана к цикличности экономического развития. В благополучные периоды хозяйственной деятельности экономическая безопасность как явление мало интересует исследователей. В периоды же экономических кризисов и нарастающей социальной напряженности, в условиях обострения внешних и внутренних конкурентных отношений изучение различных проявлений экономических рисков на всех уровнях (в т.ч. региональном) деятельности хозяйствующих субъектов выходит на передовые позиции.

Формирование и развитие проблематики экономической безопасности в исследованиях западных ученых

Само понятие «экономическая безопасность» сформировалось в период глобального экономического кризиса 1930-х гг. Оно неразрывно связано с защитой государственного суверенитета стран, конкурентных позиций отраслей и корпораций от рисков стагнации, угроз коррупции и криминала. В 1934 г. Ф.Д. Рузвельт сформировал Федеральный комитет по экономической безопасности (далее — КЭБ), в который вошли министр труда Ф. Перкинс (*Frances Perkins*), министры юстиции, финансов, торговли и службы по чрезвычайной помощи. Задачи КЭБ включали восстановление конкурентных позиций национальной экономики, стимулирование развития ее приоритетных отраслей, восстановление и оздоровление деятельности корпораций. А во времена Великой депрессии тематика экономической безопасности, поиска эффективных средств антикризисной политики, разработки инструментария прогнозирования и упреждения экономических кризисов, а также создания необходимых институтов государственного регулирования *стала одним из базовых элементов «Нового курса» президента США Ф.Д. Рузвельта.*

Теоретическое обоснование государственной поддержки и регулирования бизнеса в целях обеспечения безопасности национальной экономики нашло отражение в работах нескольких известных теоретиков предвоенного периода, исследующих явление «конкурентной стратегии» практически на всех уровнях управления: Ф.Х. Найта, А. Пигу, Э. Чемберлина, Дж. Робинсон, Дж. М. Кейнса, Й. Шумпетера¹. В тео-

¹ Вспомним работы Ф. Найта «Риск, неопределенность и прибыль» (*Risk, Uncertainty and Profit*, 1921) [1]; Э. Чемберлина «Теория монополистической конкуренции (реориентация теории стоимости)» (*Theory of Monopolistic Competition*, 1933) [2]; А. Пигу «Колебания промышленной активности» (*Industrial Fluctuations*, 1929), «Теория безработицы» (*The Theory of Unemployment*, 1933), «Экономика стационарных состояний» (*The Economics of Stationary States*, 1935), «Занятость и равновесие» (*Employment and Equilibrium*, 1949) [3]; Дж. Робинсон «Экономика несовершенной конкуренции» (*The Economics of Imperfect Competition*, 1933), «Теорема Эйлера и проблема распределения» (*Euler's Theorem and the Problem of Distribution*, 1934) [4]; Дж.М. Кейнса «Общая теория занятости, процента и денег» (*The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1936) [5]; Й. Шумпетера «Современная мировая депрессия. Предварительный диагноз» (*The Present World Depression: A Tentative Diagnosis*, 1931), «Обзор общей теории Кейнса» (*Review of Keynes's General Theory*, 1938), «Бизнес-циклы: теоретический, исторический и статистический анализ капиталистического процесса» (*Business Cycles: a Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, 1939) [3].

ретических исследованиях этого периода значительное внимание было акцентировано на негативных и пагубных для экономики рисках и провалах монополизации производства — последствиях роста безработицы, искусственного завышения цен, сдерживания объемов производства и уровня оплаты труда, торможения экономического роста и научно-технического прогресса и методах их нивелирования.

В 1950–1960-е гг. после осознания факта отставания в освоении космоса в США по горячим следам в 1958 г. был принят *акт об экономической безопасности* («Закон об образовании в целях национальной обороны» [6]). В 1970-е гг. в процессе противостояния двух противоположных социально-экономических систем окончательно оформилось понимание необходимости использования инструментов активного воздействия на ситуацию экономической безопасности в конкурирующих государствах.

В работах последних десятилетий XX в. понимание явления национальной экономической безопасности уже тесно связано с такими областями экономической теории как исследование национальной конкурентоспособности, теория экономического роста, теория человеческого капитала. Так, значительный вклад в исследование понятия конкурентоспособного экономического роста на национальном уровне был сделан М. Портером, который разработал теорию стадий конкурентоспособного экономического роста государств в соответствии с условиями их развития [7]. Именно М. Потером конкурентоспособный экономический рост отождествляется со способностью страны добиться конкурентных преимуществ в мировом экономическом сообществе на основе высоких и устойчивых темпов экономического роста, а также с ростом жизненных стандартов, благосостояния населения, обеспечения социально-политической стабильности.

В новом столетии исследования европейских ученых, ориентированные на вопросы безопасности, все более заметно объединяют экономический и социальный аспекты. Широкое применение в теоретических исследованиях сегодня получил такой термин как «социетальная безопасность» (*societal security*), обозначающий «способность общества сохранять свою сущность в изменяющихся условиях и при возможных или явных угрозах» [8, с. 57]. Термин «социетальная безопасность» был введен в научный оборот в 1980-х–1990-х гг. представителями копенгагенской школы Барри Бузен (B. Busen) и Оле Ваэвером (O. Waever).

В своей книге «Люди, государства и страх», впервые опубликованной в 1983 г., Б. Бузен утверждал, что в современных условиях *экономическая безопасность государства не сводится* исключительно к проблемам конкурентоспособности, замедления экономического роста и снижения уровня благосостояния населения, она распространяется на новые объекты в политической, экологической и общественной сферах, активно влияющих на преобразование государственной экономики. В качестве основных угроз социетальной направленности для европейских стран

им рассматривались процессы миграции и взаимосвязанные с ними явления модификации структуры общества, распространение болезней, расширение влияния организованной преступности в сфере экономики [8].

Французский исследователь Д. Биго (*D. Bigo*), представитель *парижской школы*, считает, что работы Бузена расширили предметную направленность исследований в области безопасности и объединили экономический аспект с необходимостью оценки рисков и степени их воздействия на экологическую, психологическую, демографическую ситуацию в обществе. Объекты социетальной безопасности структурируются как международные, национальные, региональные, местные или иначе как общество, нация, сообщество, группа, личность и т.д. Д. Биго исследует вопросы взаимосвязи новых экономических и социальных конфликтов и безопасности (внешней и внутренней). В работе «Очертания политики безопасности», в частности, он отмечает, что понятие безопасности должно включать в себя концепцию, учитывающую человека как субъекта с правами и объединяющую этику и ответственность (вместо цинизма и суверенитета) в европейском и глобальном масштабе [9].

О. Ваэвер, исходя из основополагающих принципов концепции Бузена, разработал свою *концепцию социальной безопасности*. Взяв за основу разработанные им категории, он разделил их на две группы: *национальной безопасности и безопасности общества*. По его словам, первая касается суверенитета и выживания режима, а вторая — идентичности и выживания общества. Сконцентрировав внимание на социальной стороне проблемы, он предложил дополнить исследование государства как такового и национального хозяйственного комплекса в качестве объектов безопасности и поднять последнее до статуса равноценного независимого объекта.

Представляя социальную безопасность как «способность общества сохранять свои основные характеристики перед лицом меняющихся условий и перед лицом вероятных или реальных угроз», Ваэвер утверждает, что это связано с сохранением обществом своей идентичности. По его мнению, «общество затрагивает понятие идентичности, идею о том, что группы и индивиды формируют себя как члены сообществ, которые позволяют им идентифицировать себя». Тогда, с точки зрения Ваэвера, современные проблемы безопасности будут сосредоточены на сохранении идентичности и защите социально-культурных ценностей [10].

В то же время на западе активно разрабатываются и традиционные подходы к исследованию различных аспектов экономической безопасности на макроуровне с акцентом на ее социальных составляющих и диффузии национальных экономик. В качестве примера можно привести работы лауреатов Нобелевской премии Майкла Портера и Майкла Роберта Кремера [11], Абхиджит Банерджи и Эстер Дюфло [12], в которых продолжаются исследования различных аспектов эффективной конкуренции, дополненной необходимым снижением рисков развития явлений глобальной бедности.

***Значимость вопросов национальной безопасности
для отечественной экономической теории и практики***

В России значительная заинтересованность в разработке вопросов экономической безопасности появилась еще в первой половине 1990-х гг., что было объективно обосновано потребностями формирования принципиально новой структуры национальной безопасности в условиях жесточайшего системного кризиса.

Существенное влияние на развитие этой области исследований в отечественной экономической науке в середине 1990-х гг. оказали работы академика Л.И. Абалкина, как написанные еще до официального закрепления в терминологии российской государственной политики категории «экономическая безопасность», так и опубликованные в период создания Совета безопасности Российской Федерации и принятия Указа Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)». В своих работах [13; 14; 15] Л.И. Абалкин исследовал актуальнейшие для переходной экономики России возможности оценки и предотвращения угроз формирующейся постсоветской экономике и новому социальному устройству российского общества.

Одной из первых его работ по данной тематике стала статья «Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение», вышедшая в журнале «Вопросы экономики» в декабре 1994 г., что практически совпадает с началом научной разработки этой темы в академической науке. В ней академик Абалкин определил экономическую безопасность как «совокупность условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, ее стабильность и устойчивость, способность к постоянному обновлению и совершенствованию» [15]. Результатом этой публикации стала развернутая дискуссия в разделе журнала «Проблемы экономической безопасности. Теория вопроса». В ее рамках были опубликованы теоретические исследования А.И. Архипова, Е.М. Бухвальда, А.Е. Городецкого, В.Л. Тамбовцева и др., рассмотрены концептуальные подходы, проблемы и способы обеспечения экономической безопасности. В последующие годы вышли работы В.К. Сенчагова «Основы экономической безопасности: государство, регион, предприятие, личность» [16] и «О сущности и основах стратегии экономической безопасности России» [17]. В течение всей второй половины 1990-х гг. шло активное накопление концептуальных материалов, формирование понятийного аппарата, структуры теоретических основ обеспечения национальной экономической безопасности.

Законодательно же определение экономической безопасности было закреплено практически одновременно в Федеральном законе от 13 октября 1995 г. № 157-ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (утратил силу). В его второй статье содержалось понятие «экономическая безопасность», под которой понималось «состояние экономики, обеспечивающее достаточный уровень социального,

политического и оборонного существования и прогрессивного развития Российской Федерации, неуязвимость и независимость ее экономических интересов по отношению к возможным внешним и внутренним угрозам и воздействиям».

В развитие положений данного законодательного акта был принят Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» (утратил силу). Важно отметить, что в этом документе, исходя из уже закрепленного понятия «экономическая безопасность» и в целях ее обеспечения, был уточнен ряд понятий.

Во-первых, были сформулированы цель и объекты государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации.

Во-вторых, охарактеризованы основные угрозы экономической безопасности на государственном уровне.

В-третьих, впервые охарактеризованы показатели, критерии и даны параметры, соответствующие целевым и пороговым значениям экономической безопасности страны по важнейшим показателям ее развития.

В Указе Президента было заявлено, что стратегия ориентирована на реализацию осуществляемых в России экономических преобразований в ближайшие три-пять лет. Целью стратегии провозглашалось обеспечение такого развития экономики, при котором создались бы приемлемые условия для жизни и развития личности, социально-экономической и военно-политической стабильности общества и сохранения целостности государства, успешного противостояния влиянию внутренних и внешних угроз.

Государственная стратегия включала в себя:

- характеристику внешних и внутренних угроз экономической безопасности России как совокупности условий и факторов, создающих опасность для жизненно важных экономических интересов личности, общества и государства;
- определение и мониторинг факторов, подрывающих устойчивость социально-экономической системы государства;
- определение критериев и параметров, характеризующих национальные интересы в области экономики и отвечающих требованиям экономической безопасности Российской Федерации;
- формирование экономической политики, институциональных преобразований и необходимых механизмов, устраняющих или смягчающих воздействие факторов, подрывающих устойчивость национальной экономики.

Наиболее вероятными угрозами экономической безопасности, на локализацию которых должна быть направлена деятельность федеральных органов государственной власти, назывались увеличение имущественной дифференциации и повышение уровня бедности населения, несбалансированность структуры российской экономики, возрастание неравномерности социально-экономического развития регионов, криминализация общества и хозяйственной деятельности.

В качестве механизмов регулирования экономической политики рассматривались следующие: мониторинг факторов, определяющих угрозы экономической безопасности Российской Федерации; разработка критериев и параметров (пороговых значений) экономической безопасности; деятельность государства по обеспечению экономической безопасности.

Характерно, что после принятия Государственной стратегии экономической безопасности в Положении о Совете безопасности Российской Федерации (Указ Президента РФ от 10 июля 1996 г. № 1024 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» /утратил силу/) к числу основных задач данного органа государственного управления была отнесена и задача решения стратегических вопросов экономической безопасности, которая по своей значимости была поставлена на второе место вслед за безопасностью государственной.

В 2000-е гг., в период восстановительного экономического роста, интерес к исследованиям в области экономической безопасности заметно снизился. Меняется и направленность исследований в этой научной области: главными темами становятся вызовы и угрозы, коренящиеся в сырьевой модели роста, технологической отсталости, финансовой зависимости от внешних рынков.

Тем не менее концептуально сформировавшиеся теоретические обоснования подходов к развитию данной проблемы были уже представлены в выпущенной в 1999 г. под научной редакцией академика Л.И. Абалкина «Экономической энциклопедии» [14], а также в его монографии «Россия: поиск самоопределения» [15]. При этом Л.И. Абалкин особо отмечал, что «экономическая безопасность органически включена в систему государственной безопасности вместе с такими ее слагаемыми, как обеспечение надежной обороноспособности страны, поддержание социального мира в обществе, защита от экономических бедствий» [15, с. 85]. Он подчеркивал: «Здесь все взаимосвязано: не может быть военной безопасности при слабой и неэффективной экономике, как не может быть ни военной безопасности, ни эффективной экономики в обществе, раздираемом социальными конфликтами» [15, с. 85].

Высоко оценивая значимость исследования в теоретическом аспекте явления экономической безопасности, академик Абалкин неоднократно поднимал в своих трудах вопрос о необходимости и возможности включения стратегии экономической безопасности на национальном уровне *в концепцию государственного управления и планирования*. Он подчеркивал, что задачей государства является четкое определение адаптивных для каждого этапа развития внешних и внутренних угроз для национальной экономики. При этом деятельность государства в этой сфере позиционируется как стратегическое регулирование развития ситуации: «...Разработка стратегии экономической безопасности, придание ей нормативного характера в процессе принятия политических и хозяйственных решений, включение в механизм управления общественными процессами индикаторов, сигнализирующих о появлении угроз,

эффективные меры по их отражению — таковы главные направления деятельности государства как гаранта экономической и социальной безопасности страны» [15, с. 94].

В целом значение работ Л.И. Абалкина в формировании теоретических взглядов на проблемы национальной экономической безопасности следует характеризовать как первый и крайне важный этап теоретических исследований в этой области отечественной науки. Необходимо также сказать и о социальной составляющей экономической безопасности, на которую обращали внимание и академик Л.И. Абалкин и, несколько позже, профессор В.К. Сенчагов.

Рассматривая категорию «экономическая безопасность», и Л.И. Абалкин [15, с. 86], и В.К. Сенчагов [16, с. 90, 93] писали о ее внутренней структуре, включающей в качестве важнейших составляющих:

- *экономическую независимость*, которая в условиях международного разделения труда не носит абсолютный характер, но означает сохранение неизменной возможности контроля государства за национальными ресурсами;
- *стабильность и устойчивость* национальной экономики, предполагающие защиту собственности во всех ее формах, создание условий и гарантий для предпринимательской активности;
- *способность к саморазвитию и прогрессу*, когда инновационное развитие становится необходимым и обязательным условием устойчивости и самосохранения национальной экономики.

Особое внимание эти ученые уделяли обстановке доверия народа к власти как обязательному условию создания в стране ситуации экономической безопасности: «...Это ключ, который позволит снять противоречия... экономического и социального роста, сделать его необратимым» [15, с. 108]. Здесь уже *сделан шаг к включению* в неотъемлемое единство экономических и социальных аспектов безопасности внутренней политической стабильности, выражающейся в высоком доверии подавляющего большинства населения руководству страны, отсутствии значительного влияния оппозиционных сил, удовлетворенности большинством населения уровнем и качеством своей жизни. В роли факторов, обеспечивающих доверие народа к власти, исследователями позиционируется целый ряд показателей, характеризующих экономическую и социальную составляющую этой категории: приемлемые темпы экономического роста и уровня доходов населения, последовательное снижение уровня бедности, обеспеченность жильем, бытовая комфортность, наличие доступных и качественных медицины, образования, структур социальной поддержки и т.д.

Важным этапом в развитии исследований по проблемам экономической безопасности стал период введения в действие «Стратегии национальной безопасности 2020» (далее — Стратегия-2020) как первого опыта управления безопасностью на основе стратегических, внешнеполитических, экономических и социальных целей и приоритетов. Он впитал

в себя первый этап освоения приоритетных национальных стратегических проектов и вхождения в длительный и конфронтационный период санкционных войн, поставивших вопрос о неотложности ре- и неоиндустриализации, импортозамещения, смене модели экономического роста. Впервые была поставлена и исследована проблема рисков реализации национальных стратегических проектов и программ, сформировался теоретический базис и экспертно-аналитический потенциал системы обеспечения экономической безопасности страны, сложилось понимание о базовых составляющих системы рисков, связанных с экономической безопасностью страны. Данная тематика нашла свое отражение в работах В.К. Сенчагова, Б.В. Губина, В.К. Павлова (проблемы экономического роста, инновационной, структурной и региональной политики через призму проблем экономической безопасности); А.Е. Городецкого (тематика неоиндустриализма и импортозамещения); М.И. Гельвановского, С.В. Казанцева (внешне-экономические риски и влияние мировой экономики на внутреннее социально-экономическое развитие). Следует отметить и первые опыты анализа рисков исполнения национальных стратегических проектов: управленческие риски, дефекты государственного и корпоративного управления; валютные риски; бюджетные риски; кредитные риски, риски, связанные со степенью теневых отношений и криминализацией банковского сектора; коррупционные риски, риски развития экономической преступности.

В то же время нельзя и умолчать о том, что в Стратегии-2020 также, как и в «Стратегии национальной безопасности до 2030 г.»² (далее — Стратегия-2030), экономическая безопасность оказалась заменена понятием *национальной безопасности в экономической сфере* с достаточно размытыми приоритетами по достаточно поверхностным критериям подбора.

Тем не менее весь уже четвертьвековой опыт анализа и осмысления фундаментальных проблем экономической безопасности показывает, что данное направление теоретических исследований трансформировалось в самостоятельную область научного знания, в рамках которой изучается совокупность факторов и условий развития национальной экономики, способных обеспечить конкурентоспособный экономический рост, эффективное удовлетворение общественных потребностей национального социума, высокое качество управления, защиту экономических и социальных интересов на международном, государственном и индивидуальном уровнях. Экономическая безопасность *является составной частью безопасности национальной, формирует ее экономический фундамент* и гарантирует социально-политическую стабильность в обществе.

² Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.» // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63728>

***Направления развития теории экономической безопасности
в условиях новой социальной реальности***

Весь процесс становления, развития и последовательной актуализации научных исследований в области теории экономической безопасности объективно связан с модификацией характера периодически меняющихся вызовов и угроз. Поэтому в условиях пандемии 2019–2021 гг. неизбежно должно было сформироваться и *сформировалось качественно новое направление исследований*: изучение последствий очевидного приоритета социальных интересов общества в ликвидации угроз жизни и здоровью населения по отношению к сохранению экономической устойчивости и обеспечению экономического роста национальных экономик и межгосударственных региональных образований.

Необходимо сказать, что социальные аспекты всегда рассматривались в числе составляющих экономической безопасности, но в условиях эпидемиологического кризиса практически во всех странах наблюдается перераспределение значительного объема производственных, финансовых, управленческих и иных ресурсов с экономических на социальные цели. Впервые практически всеми государствами социальный фактор воспринимается не как некое дополнение к обеспечению национальной экономической безопасности, а как ее приоритетная составляющая. Мировыми политическими лидерами, представителями общественности, предпринимательским сообществом со всей очевидностью осознается и повсеместно обсуждается наличие противоречия социальных и экономических интересов в рамках такого явления, как национальная экономическая безопасность, а также ведутся активные поиски возможностей для снятия данного противоречия.

Более того, мы вправе говорить, что именно *коронакризис породил новое противоречие*: жизнь и безопасность жизни основных масс населения, с одной стороны, и непрерывность, устойчивость, эффективность развития экономических процессов, обеспечивающих материальные условия жизни, — с другой.

Процесс развития данного глобального противоречия постепенно на наших глазах преобразуется в социально-гуманитарный кризис, за проявлениями которого просматривается и более глубокий цивилизационный кризис. Такое развитие событий происходит из углубляющегося социально-экономического неравенства как внутри благополучных стран, так и между ними и странами, находящимися за пределами «золотого миллиарда», для многих из которых (входящих в региональные объединения ЕАЭС, БРИКС, ШОС, Восточного партнерства) до сих пор остаются актуальными угрозы голода и нищеты.

В условиях пандемического и постпандемического кризисов поднимаются на новый уровень проблемы международной, национальной и ре-

гиональной экономической безопасности в их органической и системной взаимосвязи с безопасностью социальной и гуманитарной. При этом за облик нового мира и миропорядка ведется ожесточенная борьба. Именно этим объясняется резкое обострение отношений между Россией и Западом, противостояние США и Китая, соперничество за право формировать новые иерархии силы и лидерства, институты, а также технологические и социальные стандарты в грядущем экономическом и политическом мироустройстве.

Для ответа на эти вызовы необходимо серьезное теоретико-методологическое обоснование причин появления новых типов угроз, формирующихся в различных сферах экономической безопасности, постоянный мониторинг и анализ тенденций возникновения макроэкономических рисков, разработка подходов к оценке уровня социально-экономической безопасности, проводимой на федеральном и субфедеральном уровнях в рамках формирующегося института государственного стратегического планирования.

Явление национальной экономической безопасности в настоящее время все более *преобразуется в явление национальной социально-экономической безопасности*. Конечно, многие социальные факторы отмечены и в действующих документах по безопасности, которые оперируют угрозами в сфере социального развития. Однако рассматриваемое новое явление существенно шире и объемней, чем процесс стабильного и устойчивого развития национальной экономики. В настоящее время включение в систему представлений об экономической безопасности в качестве неотъемлемой и даже приоритетной составляющей социального фактора все более становится базовым условием поддержания этой безопасности.

В условиях изменений соотношения значимости социальных и экономических интересов общества, выработки новой структуры потребления на глобальных, национальных и региональных рынках товаров и услуг происходит *корректировка ряда важных внешних факторов обеспечения национальной безопасности*.

Во-первых, это нарушение долговременно устоявшихся трендов функционирования экономического пространства на национальном и международном уровнях. Все более отчетливо наблюдаются процессы активизации государственных интересов крупных территориальных образований; страны мира все активнее применяют политику протекционизма; происходит существенное сокращение миграционных процессов на рынке трудовых ресурсов, транспортных услуг, заметны ограничения инфраструктурных связей и пр.

Во-вторых, органы государственного управления вынужденно принимают меры, существенно ограничивающие возможности для реализации стратегических национальных приоритетов в сфере экономического развития. По некоторым параметрам их целевые ориентиры ограничиваются и/или переносятся на более длительные сроки. Примером может служить Указ Президента РФ В.В. Путина

«О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.»³.

При этом национальные приоритеты последовательного обеспечения роста доходов населения, непрекращаемый на протяжении последних лет принцип обеспечения прорывного экономического роста, реализация программ повышения качества жизни населения, поощрение и развитие предпринимательской инициативы существенно нивелированы. На первый план выходит необходимость переориентации национальных ресурсов на первоочередные задачи сохранения численности населения, жизни и здоровья людей, ликвидация (сдерживание) социально-экономических последствий негативных экологических и пандемических явлений.

В-третьих, сформировались устойчивые тенденции резких трансформаций международного торгового баланса; складывается необходимость пересмотра внешних торговых, производственных и социально-политических контактов. Все это неизбежно формирует дополнительный комплекс значительных внешних угроз с возникновением финансовых затрат на их парирование.

Создавшаяся ситуация *требует уточнения актуальных и потенциальных угроз социально-экономической безопасности для современной России*, принятия соответствующих мер по их предупреждению и нейтрализации. Необходимо серьезное теоретико-методологическое обоснование причин и форм проявления сформировавшихся угроз, постоянный мониторинг и анализ тенденций возникновения макроэкономических рисков, разработка новых подходов к оценке экономической безопасности, проводимой на федеральном и субфедеральном уровнях.

Также требуется *актуализация направлений исследований в теории экономической безопасности*.

Мы считаем необходимым ориентировать *развитие теории и идеологии национальной экономической безопасности* в новой постпандемической социальной реальности на сохранение российской цивилизационной идентичности, не пытаясь вписываться в тренды догоняющей модернизации, встраиваться в «общечеловеческую цивилизацию» с потерей собственной цивилизационной идентичности и государственного социально-политического и экономического суверенитета. Как отметил В.В. Путин в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию: «Нам теперь не надо никого догонять» (март 2021 г.), не стоит пытаться безрезультатно вписываться в «общепринятые цивилизационные тренды», но необходимо поддерживать и развивать

³ Указ Президента РФ В.В. Путина от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63728>. В данном документе поставлена задача увеличения численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых, до 25 млн чел. Ранее, в национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» этот рубеж предполагалось достичь к 2024 г.

национальные российские ценности и традиции⁴. Меры, предпринимаемые Западом в противостоянии с Россией, свидетельствуют о вероятности сценариев альтернативы: либо поставить «на колени» и «вернуть в тренды», либо продолжать эскалацию глобальных экономических войн вплоть до полной производственной, технологической и финансовой изоляции с базовой задачей блокирования возможностей развития и экономического роста. Принятие самостоятельной обоснованной теоретической позиции в данном вопросе позволит более четко определить и обеспечить сохранение экономической безопасности России.

Важной задачей теории экономической безопасности должно стать *формирование методологических подходов*, способных обеспечить включение всех структурных составляющих системы экономической безопасности Российской Федерации в развивающуюся систему стратегического планирования. Поскольку именно стратегическое планирование, формируя долгосрочные ориентиры для развития, позволяет уменьшать уровень экономической неопределенности, стимулируя таким образом инвестиционную деятельность, обеспечивая необходимые структурные сдвиги и, в конечном счете, выход на траекторию устойчивого роста. Представляется чрезвычайно важным включение разделов обеспечения экономической безопасности в систему документов стратегического планирования социально-экономического развития страны, обеспечение взаимосвязи основных задач — прогнозов, стратегий, государственных программ — с целевыми ориентирами экономической безопасности. Как показал опыт, намного успешнее реализуются именно те нацпроекты, которые были увязаны с действующими государственными программами обеспечения конкретных направлений экономической безопасности.

Реализация поставленных выше задач также *потребуется активизировать и расширить проведение исследований в области мониторинга* показателей, индикаторов и критериев экономической безопасности. Необходимой становится оценка всего спектра вызовов и угроз на всех уровнях обеспечения экономической безопасности с представлением результатов анализа мониторинга в правительственные структуры. Необходимо внедрение в практику требований по паспортизации базовых критериев экономической безопасности для корректировки и определения новых целевых и пороговых значений на национальном и региональном уровнях, а также развитие паспортизации критериев экономической безопасности для отраслей и хозяйствующих субъектов. Логичным завершением данного процесса должно стать формирование в разрабатываемых правительством Российской Федерации прогнозах социально-экономического развития, проектах федерального бюджета, национальных программах и долгосрочных стратегиях специальных разделов, посвященных оценке полученных результатов, выполнению поставленных в этих документах целей и задач с учетом заложенных

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию на 2021 г. // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/by-date/21.04.2021>

в них целевых критериев экономической безопасности. Необходимо создание и эффективное использование системы показателей, которые смогут быть положены в основу модернизированной концепции национальной экономической безопасности и практики стратегического планирования в целом, с учетом новых внешнеэкономических и внутренних социально-политических условий, вызовов и угроз эффективному развитию национального хозяйства.

Очевидно также, что экономическая безопасность России в качестве неотъемлемых составляющих включает в себя и *необходимость обеспечения экономической безопасности в субъектах Федерации*, которые являются неотъемлемыми социально-экономическими образованиями в рамках единой социоэкономической системы государства. Также необходимо учитывать, что методология оценки уровня социальных и экономических угроз для различных территориальных образований будет существенно дифференцироваться в зависимости от структуры экономики, природных условий, транспортной доступности, национальных особенностей специализации системы образования, этнических традиций и иных факторов, влияющих на адаптивность восприятия экономической и социальной безопасности для данного конкретного региона. Следует отметить, что, согласно ст. 71 Конституции, вопросы безопасности находятся в ведении Российской Федерации. При этом обозначенные в действующей редакции Стратегии-2030 критерии позволяют характеризовать уровень экономической безопасности почти исключительно на федеральном уровне (сальдо торгового баланса, объем государственного долга, объем иностранных инвестиций, объем золотовалютных резервов и пр.). В настоящее время не сформирована система показателей и необходимых критериев для характеристики уровня экономической и социальной безопасности отдельных регионов. Но в условиях возрастания вариативности обеспечения экономического благосостояния и удовлетворения социальных интересов населения различных территориальных образований объективно формируется необходимость выработки стратегических показателей безопасности регионального уровня.

Это, безусловно, потребует стимулирования научных исследований, ориентированных на оценку и защиту экономической безопасности регионов, рассмотрение этой оценки в качестве законодательной обязанности органов государственной власти субъектов Федерации. Для обеспечения же экономической безопасности муниципальных образований и роста качества жизни населения муниципальные органы власти также должны ориентироваться на развитие практики внедрения критериев экономической безопасности в процессе реализации муниципальных программ, чтобы обеспечить максимизацию реализации их территориального потенциала.

Структурно приоритетные направления исследований в теории экономической безопасности и возможности их реализации в действующих институтах государственного управления могут быть представлены в виде следующей схемы (см. рис. 1).



Рис. 1. Структурные составляющие теории экономической безопасности в отечественной экономической науке и возможные направления практической реализации полученных результатов исследований

Источник: разработка автора.

Если же акцентировать внимание на первоочередных задачах обеспечения экономической безопасности России в контексте ее стратегических интересов и приоритетов, сформировавшихся в условиях новой социальной реальности, на первый план выходят четыре вопроса.

1. Выявление вызовов, угроз и рисков современного кризиса, его природы и особенностей. Разработка сценариев формирования посткризисной экономики. Определение баланса сил и интересов с точки зрения глобальных и национальных интересов России.

2. Формирование принципов взаимодействия социальной, экологической, образовательной и экономической политики в интересах развития и безопасности. Обобщение опыта и уроков пандемии 2019–2021 гг. во взаимосвязи с мерами по восстановлению экономики. Изучение зарубежного опыта и перспектив сотрудничества в области обмена новыми био- и медицинскими технологиями, вновь сложившимися направлениями развития социальной и экономической безопасности.

3. Определение взаимосвязанных вызовов, угроз и рисков в контексте реализации конституционных поправок социально-экономического характера в Конституцию Российской Федерации, особенно в части положений о социальном государстве, социальных и экономических правах граждан.

4. Разработка методологии и практики комплексного государственного стратегического планирования, национальной системы управления рисками, на федеральном и субфедеральном уровнях с учетом развития конституционной базы российской экономики, возможных сценариев развития постпандемического и посткризисного мира.

В настоящее время трудно однозначно определить, насколько длительной и необратимой будет рассмотренная выше корректировка приоритетных направлений исследований в теории экономической безопасности, как будут реализовываться полученные в ходе теоретических дискуссий предложения об эффективной реализации принципов обеспечения экономической безопасности в действующих институтах государственного управления. Однако очевидно, что в данных условиях особое значение приобретает проведение управленческих реформ на федеральном, субфедеральном и местном уровнях. Эти реформы должны быть направлены на выстраивание взаимосвязанной системы стратегического и среднесрочного планирования не формально, а реально и интегрировано с требованиями экономической безопасности. Речь идет о системе, которая должна включать в себя институты и инструменты быстрого реагирования мобилизационного типа, позволяющие своевременно отвечать на возникающие угрозы и минимизировать их негативное воздействие на социально-экономическое развитие страны и ее регионов.

Список литературы

1. Найт Ф.Х. Риск, неопределенность и прибыль / пер. с англ. М.Я. Каждана М.: Дело, 2003.
2. Чемберлин Э. Теория монополистической конкуренции (реориентация теории стоимости) / пер. с англ. Э.Г. Лейкина, Л.Я. Розовского; под ред. О.Я. Ольсевича. М.: Экономика, 1996.
3. Мировая экономическая мысль сквозь призму веков: в 5 т. / под ред. А.Г. Худокормова. М.: Мысль, 2005.

4. Робинсон Дж. Теорема Эйлера и проблема распределения // Вехи экономического мысли. Том 3. Рынки факторов производства / под ред. В.М. Гальперина. СПб.: Экономическая школа, 2000.
5. Keynes J.M. The General Theory of Employment, Interest and Money // The Collected Writings of John Maynard Keynes. Cambridge University Press, 2012.
6. Урбан У.Дж. Больше, чем наука и спутник: Закон об образовании национальной обороны 1958 года. University of Alabama Press, 2010.
7. Porter M.E. The Competitive Advantage of Nations – New York: Free Press, 1998. URL: [porter_1990_-_the_competitive_advantage_of_nations.pdf](#) (ens.fr)
8. Buzan B. People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books, 1983.
9. Didier B. Contours d'une politique sécuritaire // Une Europe du rejet. 2003. No. 57. URL: <https://www.gisti.org/spip.php?article4226>
10. Ceyhan A. Analyser la sécurité: Dillon, Waever, Williams et les autres. URL: <https://journals.openedition.org/conflits/541>
11. Porter M.E., Kramer M.R. Strategy and Society: The Link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility // Harvard Business Review. Boston, 2006. URL: <https://hbr.org/2006/12/strategy-and-society-the-link-between-competitive-advantage-and-corporate-social-responsibility>
12. Банерджи А., Дюфло Э. Экономическая наука в тяжелые времена. Продуманные решения самых важных проблем современности / пер. с англ. М. Маркова, А. Лашева; под ред. Д. Раскова. М.: Изд-во Института Гайдара, 2021.
13. Абалкин Л.И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 4–16.
14. Экономическая энциклопедия / гл. ред. Л.И. Абалкин и др. М.: Экономика, 1999.
15. Абалкин Л.И. Россия: поиск самоопределения. Очерки. М.: Наука, 2002.
16. Сенчагов В.К. Основы экономической безопасности (государство, регион, предприятие, личность). М.: Экономика, 1995.
17. Сенчагов В.К. О сущности и основах стратегии экономической безопасности России. М.: Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1997.
18. Караваева И.В., Иванов Е.А., Лев М.Ю. Паспортизация и оценка показателей состояния экономической безопасности России // Экономика, предпринимательство и право. 2020. Т. 10. № 8. С. 2179–2198.
19. 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.
20. Караваева 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
21. 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

References

1. Nait F.Kh. Risk, neopredelennost' i pribyl' [Risk, Uncertainty and Profit], translated from English M.Ia. Kazhdana. Moscow, Delo, 2003. (In Russ.).
2. Chamberlin E. Teoriia monopolisticheskoi konkurentsii (reorientatsiia teorii stoimosti) [Theory of Monopolistic Competition], translated from English E.G. Leikina, L.Ia. Rozovskogo, edited by O.Ia. Ol'sevicha. Moscow, Ekonomika, 1996. (In Russ.).

3. Mirovaia ekonomicheskaiia mysl' skvoz' prizmu vekov, v 5 tomakh [World Economic Thought through the Prism of Centuries in 5 volumes], edited by A.G. Khudokormova. Moscow, Mysl', 2005. (In Russ.).
4. Robinson Dzh. Teorema Eilera i problema raspredeleniia [Euler's Theorem and the Problem of Distribution], *Vekhi ekonomicheskogo mysli* [Milestones of economic thought], Vol. 3, Rynki faktorov proizvodstva [Factor Markets], edited by V.M. Gal'perina. Saint Petersburg, Ekonomicheskaiia shkola, 2000. (In Russ.).
5. Keynes, John M. The General Theory of Employment, Interest and Money. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Cambridge University Press, 2012.
6. Urban U.Dzh. Bol'she, chem nauka i sputnik: Zakon ob obrazovanii natsional'noi oborony 1958 goda [More than a Science and a Satellite: the National Defense Education Act of 1958]. University of Alabama Press, 2010.
7. Porter M.E. The Competitive Advantage of Nations. New York, Free Press, 1998. Available at: porter_1990_-_the_competitive_advantage_of_nations.pdf (ens.fr)
8. Buzan B. People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations. Brighton, Sussex, Wheatsheaf Books, 1983.
9. Didier B. Contours d'une politique sécuritaire. *Une Europe du rejet*, 2003, No. 57. Available at: <https://www.gisti.org/spip.php?article4226>
10. Ceyhan A. Analyser la sécurité: Dillon, Waever, Williams et les autres. Available at: <https://journals.openedition.org/conflits/541>
11. Porter M.E., Kramer M.R. Strategy and Society: the Link between competitive advantage and corporate social responsibility. Harvard Business Review. Boston, 2006. Available at: <https://hbr.org/2006/12/strategy-and-society-the-link-between-competitive-advantage-and-corporate-social-responsibility>
12. Banerdzhi A., Diuflo E. Ekonomicheskaiia nauka v tiazhelye vremena. Produmannye resheniia samykh vazhnykh problem sovremennosti [Economic Science in Hard Times. Thoughtful Solutions to the Most Important Problems of Our Time], edited by M. Markova, A. Lashcheva, Ed. D. Raskova. Moscow, Izd-vo Instituta Gaidara, 2021. (In Russ.).
13. Abalkin L.I. Ekonomicheskaiia bezopasnost' Rossii: ugrozy i ikh otrazhenie [Economic Security of Russia: Threats and Their Reflection], *Voprosy ekonomiki* [Economic issues], 1994, No. 12, pp. 4–16. (In Russ.).
14. Ekonomicheskaiia entsiklopediia [Economic encyclopedia], Ch. Ed. L.I. Abalkin et al. Moscow, Ekonomika, 1999. (In Russ.).
15. Abalkin L.I. Rossiia: poisk samoopredeleniia. Ocherki. [Russia: the Search for Self-Determination. Essays]. Moscow, Nauka, 2002. (In Russ.).
16. Senchagov V.K. Osnovy ekonomicheskoi bezopasnosti (gosudarstvo, region, predpriiatie, lichnost') [Fundamentals of Economic Security (State, Region, Enterprise, Personality)]. Moscow, Ekonomika, 1995. (In Russ.).
17. Senchagov V.K. O sushchnosti i osnovakh strategii ekonomicheskoi bezopasnosti Rossii [On the Essence and Foundations of Russia's Economic Security Strategy]. Moscow, Biznes-shkola "Intel-Sintez", 1997. (In Russ.).
18. Karavaeva I.V., Ivanov E.A., Lev M.Iu. Pasportizatsiia i otsenka pokazatelei sos-toianii ekonomicheskoi bezopasnosti Rossii [Certification and Assessment of Indicators of the State of Economic Security in Russia], *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo* [Economics, Entrepreneurship and Law], 2020, Vol. 10, No. 8, pp. 2179–2198. (In Russ.).
19. Kazantsev S.V. O nekotorykh negativnykh posledstviakh antirossiiskikh sanktsii i napravleniiakh ikh parirovaniia [On some Negative Consequences of Anti-Russian Sanctions and Directions of Their Countering], *ETAP* [ETAP], 2020, No. 2, pp. 65–73. (In Russ.). DOI: 10.24411/2071-6435-2020-10013.
20. 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], *Federalism* [Federalizm], 2020, No. 2, pp. 146–161. (In Russ.). DOI: 10.21686/2073-1051-2020-2-146-161

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

ECONOMIC SECURITY THEORY: STAGES OF DEVELOPMENT AND TRANSITION TO A NEW REALITY

The process of formation and development of the theory of economic security is objectively related to the cyclical nature of economic development. Economic security as a phenomenon is of little interest to researchers in prosperous periods of economic activities. On the contrary, during periods of economic crises, scientific analysis of the risks and threats to the national economy in foreign markets and the reasons for the decline in the efficiency of domestic production comes to the fore. The article examines the stages of the formation and development of theoretical research in the field of economic security in the works of Western scientists, starting from the 1930s of the twentieth century, and also Russian researchers and practitioners from the 1990s up to the present. Particular attention is paid to changes in the economic security of the trends in today's pandemic crisis and developing based on its structural and civilizational crisis in the world economy. The article substantiates that today almost all countries perceive the social factor not as a kind of addition to ensuring national economic security, but as its priority component. World political leaders, members of the public, entrepreneurs are clearly aware and widely discussing the existence of a contradiction between social and economic interests within the framework of such a phenomenon as "national economic security." And now there is an active search for opportunities to remove this contradiction. The current situation inevitably requires clarification of the actual and potential threats to economic security for modern Russia, and the adoption of appropriate measures to prevent and neutralize them. The article also discusses the possibility of including the system of state monitoring, assessment and countering threats to socio-economic development for modern Russia in the existing institutions of state regulation at the federal and subfederal levels.

Keywords: the theory of economic security, social factor, post-pandemic crisis, strategic planning, economic security of the Russian Federation, economic security of regions.

GEL: B410, D810, H100, H500, P350

Дата поступления – 30.05.2021 г.

КАРАВАЕВА Ирина Владимировна

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

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

e-mail: ikaravaeva@inecon.ru

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

Для цитирования:

Каравеева И.В. Теория экономической безопасности: этапы развития и переход к новой реальности // Федерализм. 2021. Т. 26. № 2 (102). С. 5–24. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-2-5-24>

Э.С. ЕМЕЛЬЯНОВА, Л.А. ВАСИЛЬЕВ

АПРОБАЦИЯ ПОДХОДОВ К ОЦЕНКЕ ESG-РИСКОВ РОССИЙСКИХ КОМПАНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Изменение климата является серьезной широкомасштабной угрозой и требует срочного глобального реагирования, в т.ч. в части управления рисками, связанными с экологией. Авторами исследования, результаты которого представлены в данной статье, прежде всего была поставлена задача — провести оценку ESG-рисков российских компаний на региональном уровне. Методология проведенного исследования базировалась на анализе только экологических рисков ввиду исторических особенностей развития Российской Федерации; за основу был принят подход S&P Global в области оценки корпоративной устойчивости. Далее проводилась корректировка первоначальных значений E-рейтингов компаний с помощью карты воздействия, разработанной ООН. Для апробации предложенного подхода по оценке экологических рисков использовалась выборка данных по видам экономической деятельности в разрезе по субъектам РФ. В результате применения предложенного подхода к выборке данных компании были отнесены к одной из трех категорий, определяющих подверженность E-рисуку: высокий, умеренный и низкий экологический риск. Оценка подверженности E-рисуку также проводилась по региональной принадлежности компании соответствующему федеральному округу. Главным выводом по итогам проведенного исследования стало подтверждение необходимости улучшения качества аналитики подверженности компаний рискам окружающей среды, потребность в большей детализации раскрываемой компаниями информации.
Ключевые слова: устойчивое развитие, ESG-риски, регион, зеленая экономика, экологические факторы, федеральный округ.

JEL: G11, G12, G14, G15

Результаты многих научных исследований [1; 2] неопровержимо: изменение климата — серьезная общемировая угроза, требующая срочного глобального реагирования¹. Результатом понимания данной

¹ Изменение климата и финансовый сектор: перспективы деятельности // WWF России. 2005. С. 22–26. URL: https://wwf.ru/upload/iblock/731/cc_andfinansial.pdf; A Call for Action: Climate Change as a Source of Financial Risk. Paris: NGFS Secretariat. 2019. URL: <https://www.ngfs.net/en/first-comprehensive-report-call-action>

проблематики является подготовка и принятие в России ряда законодательных актов.

Так, 21 апреля 2021 г. в первом чтении Государственной думой Федерального собрания Российской Федерации принят Проект Федерального закона № 1116605-7 «Об ограничении выбросов парниковых газов», определяющий основы правового регулирования отношений в сфере экономической деятельности, которая осуществляется на территории страны и сопровождается выбросами парниковых газов. В этом же месяце правительством Москвы была утверждена концепция зеленых облигаций², и уже 27 мая текущего года размещены зеленые облигации Москвы (цель займа – финансирование замены автобусов на электробусы и строительство Большой кольцевой линии метро). В мае 2021 г. Министерство экономического развития Сахалинской области направило на рассмотрение проект Федерального закона «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования выбросов и поглощения парниковых газов в Сахалинской области»³. На основании данного законопроекта предполагается установление до 2025 г. специального регулирования выбросов парниковых газов на территории Сахалинской области. По результатам проведения эксперимента в России планируется создать систему торговли углеродными единицами и обеспечить достижение углеродной нейтральности одного из регионов с целью распространения в дальнейшем данного опыта на всю территорию страны. Инициативу по присоединению к эксперименту проявила также Калининградская область⁴.

Перечисленные шаги свидетельствуют о повышении внимания к ESG-повестке со стороны органов власти и управления федерального и регионального уровней.

Методологические подходы к оценке ESG-рисков российских компаний

При формировании методологических подходов к оценке ESG-рисков необходимо проанализировать действующие регулирующие документы по данной тематике. На настоящий момент *одним из главных стандартов* в области ESG в России являются разработанные для формирования системы зеленого финансирования государственной корпорацией развития Внешэкономбанк РФ (далее – ВЭБ) таксономия

² Правительство Москвы утвердило решение об эмиссии зеленых облигаций // Официальный сайт мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/7299/7308050/>

³ Проект Федерального закона «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования выбросов и поглощения парниковых газов в Сахалинской области» (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 02/04/04-21/00114717) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 02.04.2021).

⁴ Минэкономразвития России поддержало участие Калининградской области в эксперименте по углеродному регулированию // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_podderzhalo_uchastie_kaliningradskoy_oblasti_v_eksperimente_po_uglerodnomu_regulirovaniyu.html

зеленых проектов⁵ и таксономия адаптационных проектов⁶. Первый документ включает такие разделы, как утилизация и переработка отходов, энергетика, строительство, промышленность, транспорт и промышленная техника, водоснабжение и водоотведение, природные ландшафты, реки, водоемы и биоразнообразие, сельское хозяйство. Второй делится на разделы, посвященные энергетике, устойчивой инфраструктуре, промышленности, транспорту и сельскому хозяйству. Дополнительно были представлены методические рекомендации⁷, не описывающие меры государственной поддержки, но раскрывающие аспекты по общей архитектуре зеленого финансирования и используемой терминологии.

Касательно международной практики регулирования существуют различные международные таксономии, директивы и соглашения⁸. Методологический опыт также наработан и зарубежными рейтинговыми агентствами⁹. Однако на сегодня не существует общепринятой методологии определения подверженности ESG-рискам. Авторами статьи предлагается подход, позволяющий решить данную задачу. Его методология выстроена следующим образом: проводится оценка влияния *только рисков экологии* (далее – Е-риски). Для обеспечения масштабируемости подхода определяется подверженность предприятия или организации Е-рискам на основе конкретизации вида деятельности. Это позволяет при небольших ресурсных затратах оценить принадлежность юридического лица к той или иной категории.

В качестве базы для определения степени подверженности Е-рискам выбрана методология оценки корпоративной устойчивости (*Corporate Sustainability Assessment*, далее – *CSA*) за 2021 г. от организации

⁵ Таксономия зеленых проектов // ВЭБ РФ. URL: <https://veb.ru/files/?file=c88f19385aca139db1cd6a33b9cb1d5a.docx>

⁶ Таксономия адаптационных проектов // ВЭБ РФ. URL: <https://veb.ru/files/?file=18a3ba88a51a0c33fdbda73dc227add7.doc>

⁷ Методические рекомендации по развитию инвестиционной деятельности в сфере зеленого финансирования в российской федерации // ВЭБ РФ. URL: <https://veb.ru/files/?file=1cc7ffec701762260d130988dafca0cf.pdf>

⁸ Taxonomy: Final report of the Technical Expert Group on Sustainable Finance // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy_en.pdf; Green Bond Principles: Voluntary Process Guidelines for Issuing Green Bonds // ICMA Paris Representative Office. URL: <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/Green-Bonds-Principles-June-2018-270520.pdf>; Climate Bonds Taxonomy // Climate Bonds Initiative. URL: https://www.climatebonds.net/files/files/CBI_Taxonomy_Jan2021.pdf; IDFC Green Finance Mapping Report 2020 // The International Development Finance Club (IDFC). URL: https://www.idfc.org/wp-content/uploads/2020/11/idfc-2020-gfm-full-report_final-1.pdf; Notice on Issuing the Green Bond Endorsed Projects Catalogue (2021 Edition) // translation courtesy of the Climate Bonds Initiative. URL: <https://www.climatebonds.net/files/files/the-Green-Bond-Endorsed-Project-Catalogue-2021-Edition-110521.pdf>

⁹ MSCI ESG RATINGS METHODOLOGY // MSCI. URL: <https://www.msci.com/documents/1296102/21901542/MSCI+ESG+Ratings+Methodology+-+Exec+Summary+Nov+2020.pdf>; ESG Risk Ratings – Methodology Abstract. Version 2.1 // Sustainalytics. URL: https://connect.sustainalytics.com/hubfs/INV/Methodology/Sustainalytics_ESG%20Ratings_Methodology%20Abstract.pdf; CSA Companion 2021 // S&P Global. URL: https://portal.csa.spglobal.com/survey/documents/CSA_Companion.pdf

*S&P Global*¹⁰, а конкретнее — система весов, применяемая при определении оценок влияния Е-рисков. Выбор был обусловлен в т.ч. тем, что в системе распределения весов итоговая величина ESG-скоринга в явном виде разделена на факторы окружающей среды, социальные факторы и факторы корпоративного управления. Поскольку имеющаяся классификация¹¹ не соответствует отраслям по ОКВЭД, экспертным подходом была сформирована таблица (см. табл. 1) соотнесения видов деятельности согласно предлагаемой методологии с отраслями в *CSA*.

Т а б л и ц а 1

Соотнесение видов деятельности с отраслями CSA

Вид деятельности	Отрасль
1	2
Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	FOA Food products
Добыча полезных ископаемых	MNX Metals & Mining
В т.ч.:	
Добыча угля	COL Coal & Consumable Fuels
Добыча сырой нефти и природного газа	Oil & Gas Upstream & Integrated
Добыча металлических руд	MNX Metals & Mining
Добыча прочих полезных ископаемых	COL Coal & Consumable Fuels
Обрабатывающие производства	
В т.ч.:	
Производство пищевых продуктов	FOA Food products
Производство напитков	BVG Beverages
Производство табачных изделий	TOB Tobacco
Производство текстильных изделий	TEX Textiles, Apparel & Luxury Goods
Производство одежды	TEX Textiles, Apparel & Luxury Goods
Производство кожи и изделий из кожи	TEX Textiles, Apparel & Luxury Goods
Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения	FRP Paper & Forest Products
Производство бумаги и бумажных изделий	FRP Paper & Forest Products
Деятельность полиграфическая и копирование носителей информации	PUB Media, Movies & Entertainment
Производство кокса и нефтепродуктов	OGR Oil & Gas Refining & Marketing
Производство химических веществ и химических продуктов	CHM Chemicals

¹⁰ Weights overview. Coporate Sustainability Assesment 2021 // S&P Global. URL: https://portal.csa.spglobal.com/survey/documents/CSA_Weights.pdf

¹¹ Там же.

О к о н ч а н и е т а б л . 1

1	2
Производство химических веществ и химических продуктов	CHM Chemicals
Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях	DRG Pharmaceuticals
Производство резиновых и пластмассовых изделий	DHP Household Durables
Производство прочей неметаллической минеральной продукции	MNX Metals & Mining
Производство металлургическое	MNX Metals & Mining
Производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования	MNX Metals & Mining
Производство компьютеров, электронных и оптических изделий	THQ Computers & Peripherals and Office Electronics
Производство электрического оборудования	ELQ Electrical Components & Equipment
Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки	IEQ Machinery and Electrical Equipment
Производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов	AUT Automobiles
Производство прочих транспортных средств и оборудования	AUT Automobiles
Производство мебели	DHP Household Durables
Производство прочих готовых изделий	HOU Household Products
Строительство	REA Real Estate
Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	TCD Trading Companies & Distributors

Источник: составлено авторами.

Следующим шагом проводимого анализа является расчет весов по определенным категориям только для факторов окружающей среды: максимальный вес в общей оценке среди всех отраслей *CSA* составляет 42 балла, а минимальный – 9 баллов.

Приведем формулу, по которой будет формироваться оценка подверженности Е-рискам на основе весов *CSA*:

$$\text{Е-рейтинг} (CSA) = \frac{\text{Вес отрасли } CSA - \text{Вес отрасли } CSA_{min}}{(\text{Вес отрасли } CSA_{max} - \text{Вес отрасли } CSA_{min}) \div 100}, \tag{1}$$

где: вес отрасли CSA_{min} – минимальный вес в общей оценке среди всех отраслей *CSA*;
вес отрасли CSA_{max} – максимальный вес в общей оценке среди всех отраслей *CSA*.

Дополнив формулу (1) уже имеющейся информацией касательно максимального и минимального веса, получим:

$$\text{Е-рейтинг}(CSA) = \frac{\text{Вес отрасли } CSA - 9}{0,33} \quad (2)$$

На основании формулы (2) рассчитываем первоначальное значение Е-рейтинга в диапазоне от 0 до 100. Поскольку перечень факторов, на которые обращают внимание ESG-инвесторы и которые оказывают влияние на вероятность реализации ESG-рисков, связанных с окружающей средой, с течением времени дополняется и изменяется, необходимо поддерживать подход актуальным при помощи корректировок. Ключевым драйвером повестки ответственного инвестирования являются цели устойчивого развития (далее – ЦУР) ООН¹². Поэтому для комплексной оценки влияния на организацию Е-рисков целесообразным представляется использовать инструментарий, применяемый специально для мониторинга степени достижения ЦУР.

В качестве такого инструментария в данном исследовании выступает разработанная в рамках финансовой инициативы программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (*United Nations Environment Programme Finance Initiative*, далее – *UNEP FI*) карта воздействия, актуальная на 31 мая 2021 г.¹³ На основе информации, содержащейся в источнике сноски 13, касательно влияния конкретных секторов экономики на достижение ЦУР, применяем соответствующие корректировки рейтинга, получившегося при расчете по формуле (2), основываясь на следующих экспертных предположениях:

- если сектор оказывает позитивное влияние на достижение ЦУР, то корректировка к изначальному рейтингу составит –15 баллов;
- если встречается как позитивное, так и негативное влияние, то в этом случае будет –10 баллов;
- в ситуации, когда сектор оказывает явно негативное влияние на достижение целей ЦУР, корректировка составляет +10 баллов.

Получив итоговое числовое значение рейтинга, его интерпретацию в части значимости величины Е-риска осуществляем на основании *таблицы 2*.

Т а б л и ц а 2

Интерпретация числового значения рейтинга

Числовое значение Е-рейтинга	Интерпретация
>60	Высокий Е-риск
От 30 до 60	Умеренный Е-риск
<30	Низкий Е-риск

Источник: составлено авторами.

¹² Цели в области устойчивого развития // Организация Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/>

¹³ PII Impact Mappings. May 31 2021 // UNEP FI. URL: <https://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/PII-Impact-Mappings-May-31-2021.xlsb>

После применения вышеописанного подхода в группу «высокий Е-риск» попало три вида деятельности, которые на основании экспертного мнения перенесены в группу «умеренный Е-риск», а именно:

- строительство — в данном случае ключевую роль при оценке риска играют применяемые материалы (могут быть как экологичными, так и нет). Поэтому при анализе большой группы организаций будет некорректно однозначно относить данную категорию к высокому Е-риску;
- обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения;
- производство бумаги и бумажных изделий. Из-за обилия лесных массивов на территории Российской Федерации Е-риск не является столь значимым, как в случае с другими странами.

На основании вышеописанного подхода Е-рейтинг для различных видов деятельности соответствует результату, представленному в *таблице 3*.

Т а б л и ц а 3

Интерпретация Е-рейтинга для видов деятельности

Вид деятельности	Интерпретация Е-рейтинга
1	2
Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	Умеренный Е-риск
Добыча полезных ископаемых	Высокий Е-риск
В т.ч.:	
Добыча угля	Высокий Е-риск
Добыча сырой нефти и природного газа	Высокий Е-риск
Добыча металлических руд	Высокий Е-риск
Добыча прочих полезных ископаемых	Высокий Е-риск
Обрабатывающие производства	Умеренный Е-риск
В т.ч.:	
Производство пищевых продуктов	Умеренный Е-риск
Производство напитков	Высокий Е-риск
Производство табачных изделий	Высокий Е-риск
Производство текстильных изделий	Умеренный Е-риск
Производство одежды	Умеренный Е-риск
Производство кожи, и изделий из кожи	Умеренный Е-риск
Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения	Умеренный Е-риск
Производство бумаги и бумажных изделий	Умеренный Е-риск
Деятельность полиграфическая и копирование носителей информации	Низкий Е-риск

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2
Производство кокса и нефтепродуктов	Высокий Е-риск
Производство химических веществ и химических продуктов	Высокий Е-риск
Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях	Низкий Е-риск
Производство резиновых и пластмассовых изделий	Умеренный Е-риск
Производство прочей неметаллической минеральной продукции	Высокий Е-риск
Производство металлургическое	Высокий Е-риск
Производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования	Высокий Е-риск
Производство компьютеров, электронных и оптических изделий	Умеренный Е-риск
Производство электрического оборудования	Умеренный Е-риск
Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки	Умеренный Е-риск
Производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов	Умеренный Е-риск
Производство прочих транспортных средств и оборудования	Умеренный Е-риск
Производство мебели	Умеренный Е-риск
Производство прочих готовых изделий	Низкий Е-риск
Строительство	Умеренный Е-риск
Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	Низкий Е-риск

Источник: составлено авторами.

Выборка данных в региональном разрезе для апробации предлагаемого подхода

Для формирования выборки, к которой далее применялся представленный ранее подход оценки подверженности российских предприятий и организаций Е-рискам, использовались находящиеся в открытом доступе данные по распределению числа предприятий и организаций по видам экономической деятельности в 2019 г. в разрезе по субъектам Российской Федерации¹⁴ и данные о распределении предприятий и организаций по видам экономической деятельности без указания субъектов Федерации, но с большей детализацией по видам деятельности¹⁵. Результат применения подхода к выборке, сформированной путем объединения информации из источников в сносках 14 и 15, представлен в *таблице 4*.

¹⁴ Регионы России. Социально-экономические показатели - 2020 г. Распределение числа предприятий и организаций по видам экономической деятельности в 2019 г. // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_14p/IssWWW.exe/Stg/d02/12-02.docx

¹⁵ Российский Статистический Ежегодник 2020. Распределение предприятий и организаций по видам экономической деятельности // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_13/IssWWW.exe/Stg/d02/16-01.docx

Т а б л и ц а 4

Количество предприятий и организаций в разрезе подверженности E-рису

Федеральный округ	Субъект РФ	Высокий E-риск	Умеренный E-риск	Низкий E-риск
1	2	3	4	5
Российская Федерация	Всего	99 587	2 620 582	1 106 726
	Всего	31 185	889 562	424 120
Центральный ФО	Белгородская область	871	21 823	10 467
	Брянская область	492	12 611	4 877
	Владимирская область	1 094	21 626	7 022
	Воронежская область	1 151	31 974	16 309
	Ивановская область	983	18 110	8 510
	Калужская область	949	18 139	4 944
	Костромская область	493	10 608	2 975
	Курская область	460	14 647	4 910
	Липецкая область	550	14 173	5 292
	Московская область	5 912	145 562	56 011
	Орловская область	369	9 207	3 221
	Рязанская область	822	18 107	7 245
	Смоленская область	708	17 311	9 232
	Тамбовская область	361	11 245	4 416
г. Москва	Тверская область	925	22 854	6 980
	Тульская область	992	21 847	8 620
	Ярославская область	1065	25 230	10 251
	г. Москва	12 993	454 482	252 839

Продолжение табл. 4

1	2	3	4	5
Северо-Западный ФО	Всего	12 644	338 154	139 833
	Республика Карелия	696	14 622	4 478
	Республика Коми	422	12 630	3 705
	Архангельская область	456	16 171	4 356
	В т.ч.:			
	Ненецкий автономный округ	34	824	116
Северо-Западный ФО	Архангельская область без автономного округа	419	15 351	4 239
	Вологодская область	849	25 801	9 486
	Калининградская область	1 204	27 809	12 802
	Ленинградская область	1 082	26 151	6 233
	Мурманская область	276	10 949	3 542
	Новгородская область	444	9 482	2 725
Южный ФО	Псковская область	404	9 558	3 635
	г. Санкт-Петербург	6 807	184 986	88 870
	Всего	7 363	219 221	80 893
	Республика Адыгея	275	5 056	1 425
	Республика Калмыкия	42	3045	686
	Республика Крым	805	25 234	6 252
	Краснодарский край	2 682	83 323	32 141
	Астраханская область	327	11 022	3 423
	Волгоградская область	835	28 345	9 164

Продолжение табл. 4

1	2	3	4	5
Северо-Кавказский ФО	Ростовская область	2 167	54 710	25 578
	г. Севастополь	229	8 487	2 224
	Всего	2949	83 680	25 094
	Республика Дагестан	717	24 702	5 477
	Республика Ингушетия	192	3 742	1 444
	Кабардино-Балкарская Республика	402	8 293	2 620
	Карачаево-Черкесская Республика	229	4 916	1 397
	Республика Северная Осетия – Алания	313	7 137	1 896
	Чеченская Республика	168	7 795	2 215
	Ставропольский край	929	27 094	10 045
	Всего	19 093	466 692	185 406
	Республика Башкортостан	2318	55 368	21 266
	Республика Марий Эл	455	8 250	3 003
	Республика Мордовия	258	11 304	2 738
Приволжский ФО	Республика Татарстан	3 177	75 576	30 692
	Удмуртская Республика	1 152	24 023	10 329
	Чувашская Республика	694	15 774	5 583
	Пермский край	1 632	44 564	16 188
	Кировская область	963	21 634	7 489
	Нижегородская область	2 282	54 970	26 023
	Оренбургская область	970	25 418	7 208
	Пензенская область	708	16 843	5 717

Продолжение табл. 4

1	2	3	4	5
Уральский ФО	Самарская область	2 547	63 066	32 423
	Саратовская область	1 148	31 749	10 261
	Ульяновская область	788	18 155	6 485
	Всего	9 136	205 130	88 517
	Курганская область	308	10 345	2 613
	Свердловская область	3 688	83 271	40 285
	Тюменская область	2 385	60 214	19 269
	В т.ч.:			
	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	969	23 963	7 154
	Ямало-Ненецкий автономный округ	271	7 445	1 592
Сибирский ФО	Тюменская область без автономных округов	1 145	28 807	10 522
	Челябинская область	2 755	51 300	26 350
	Всего	10 828	273 764	114 654
	Республика Алтай	149	3 926	940
	Республика Тыва	54	3 146	414
	Республика Хакасия	315	6 130	1 741
	Алтайский край	1 397	30 851	14 733
	Красноярский край	1 825	46 498	18 879
	Иркутская область	1 442	39 922	14 503
	Кемеровская область	1 389	29 071	10 630
	Новосибирская область	2 570	66 849	34 773

О к о н ч а н и е т а б л . 4

1	2	3	4	5
	Омская область	891	28 085	10 912
	Томская область	793	19 287	7 131
	Всего	6 389	144 379	48 209
	Республика Бурятия	714	14 987	3 820
	Республика Саха (Якутия)	989	20 387	3 278
	Забайкальский край	613	10 247	2 638
	Камчатский край	215	8060	1 891
	Приморский край	1 088	37 944	17 713
	Хабаровский край	906	25 498	10 512
	Амурская область	828	9 861	3 789
	Магаданская область	501	2 939	761
	Сахалинская область	395	11 486	3 167
	Еврейская автономная область	84	2 061	509
	Чукотский автономный округ	55	912	129

Источник: составлено авторами.

Для наглядного представления результатов анализа сформированы графики, представленные на рисунках 1 и 2.

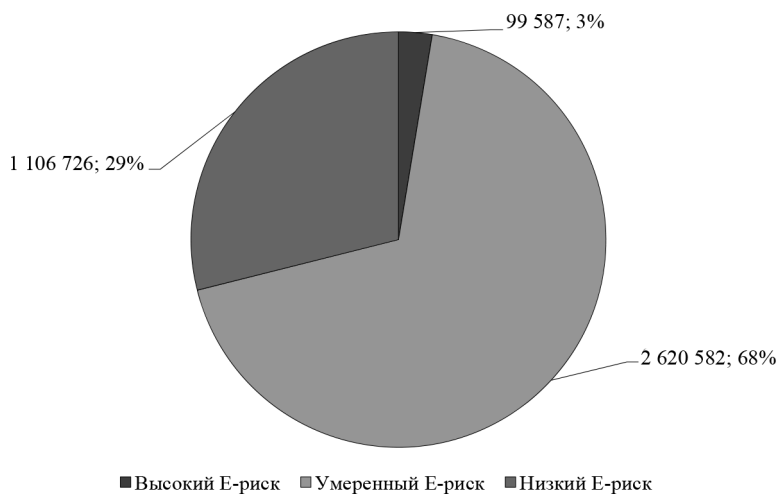


Рис. 1. Предприятия и организации в разрезе Е-риска по всей России

Источник: составлено авторами.

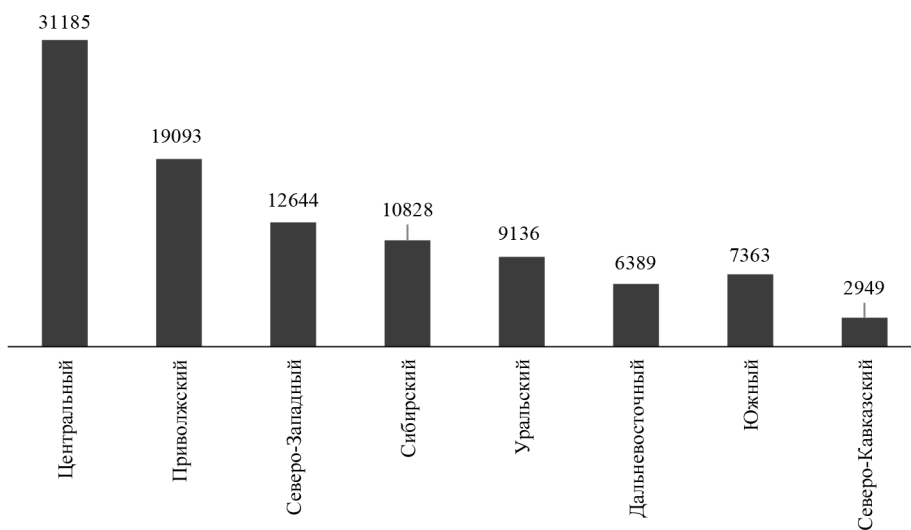


Рис. 2. Распределение предприятий и организаций с высоким Е-риском по федеральным округам

Источник: составлено авторами.

Обсуждение полученных результатов

Информация, представленная в *таблице 4*, показывает, что *общая структура подверженности Е-рису по всем федеральным округам относительно схожа*. 2–3% предприятий и организаций с высокой подверженностью, 66–75% предприятий с умеренной подверженностью и 22–32% организаций с низкой подверженностью Е-рискам.

Так, в Центральном федеральном округе высокую подверженность Е-рису имеют только 2% предприятий и организаций – это самый низкий показатель среди федеральных округов России. При этом 42% из них находятся в Москве и еще 19% в Московской области. Наибольшее количество (41%) организаций и предприятий с высоким Е-риском в Центральном федеральном округе относятся к виду деятельности «производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования». Еще 25% таких участников выборки производят прочую неметаллическую минеральную продукцию, 11% – химические вещества и химические продукты. Умеренным Е-риском обладают 66% организаций, а низким – 32%, это самый высокий показатель по этому параметру среди всех рассматриваемых федеральных округов.

Северо-Западный федеральный округ подвержен Е-рису несколько сильнее: 3% организаций имеют высокую подверженность (54% из них относятся к городу Санкт-Петербургу). Наибольшее количество (40%) организаций с высоким Е-риском также относятся к деятельности по производству готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования. Умеренный риск имеют 69% предприятий, низкий – 28%.

Южный федеральный округ подвержен высокому Е-рису на том же уровне – 3% предприятий (29% из них относятся к Ростовской области, 11% – к Волгоградской). Основная часть предприятий с высоким Е-риском относятся к деятельности по производству готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования, и к деятельности по производству прочей неметаллической минеральной продукции (38 и 23% соответственно). 71% организаций в Южном федеральном округе имеет умеренный Е-риск, 26% – низкий.

Северо-Кавказский федеральный округ в процентном соотношении также имеет только 3% предприятий и организаций с высоким Е-риском (из них 32% находятся в Ставропольском крае, еще 14% – в Кабардино-Балкарской Республике). 36% всех предприятий с высоким риском занимаются производством готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования. На уровне данного федерального округа умеренный Е-риск имеют 75% предприятий и организаций. Это *самый высокий показатель* среди всех округов.

Приволжский федеральный округ имеет такую же структуру подверженности Е-рискам, как и Северо-Западный федеральный округ. 17% всех предприятий с высоким Е-риском относятся к Республике Татарстан. К Самарской, Нижегородской областям и Республике Башкортостан относятся 13%, 12% и 12% таких предприятий соответственно.

Основная масса организаций с высоким Е-риском в федеральном округе занимается производством готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования (38%), еще 24% предприятий относятся к деятельности по производству прочей неметаллической минеральной продукции. Умеренным Е-риском обладают 69% организаций, низким — 28%.

Уральский федеральный округ в своей структуре имеет 3% предприятий и организаций с высоким Е-риском (из них 40% находятся в Свердловской области и еще 30% в Челябинской). 36% организаций с высоким Е-риском относятся к виду деятельности по производству готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования, 22% — к производству прочей неметаллической минеральной продукции, 10% — к добыче прочих полезных ископаемых. Умеренный Е-риск имеют 68% организаций, еще 29% обладают низким Е-риском.

Сибирский федеральный округ по своей доле структуры подверженности Е-рискам идентичен Уральскому. 24% компаний с высоким Е-риском находятся в Новосибирской области, еще 17% — в Красноярском крае. 37% таких предприятий занимаются производством готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования, еще 23% — производством прочей неметаллической минеральной продукции, 10% производят химические вещества и химические продукты, 9% добывают прочие полезные ископаемые.

Дальневосточный федеральный округ, как и все ранее проанализированные округа, кроме Центрального, имеет в своей структуре 3% предприятий и организаций с высокой подверженностью Е-рискам (17% из них расположены в Приморском крае, 15% — в Республике Саха (Якутия), 14% и 13% в Хабаровском крае и Амурской области соответственно). В отличие от других федеральных округов, наибольшее количество предприятий и организаций с высоким Е-риском в Дальневосточном федеральном округе (26%) занимается добычей прочих полезных ископаемых, еще 21% — производством готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования. 73% всех организаций и предприятий Дальневосточного федерального округа имеют умеренный Е-риск, 24% — низкий.

Выводы и рекомендации

По результатам проведенного исследования ключевой проблемой на текущий момент является *низкий уровень детализации статистики и недостаточное количество статистических данных* для проведения анализа и прогнозирования.

Например, при обсуждении полученных результатов можно отметить, что в большинстве округов самое большое количество предприятий с высоким Е-риском относятся к виду деятельности «производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования», однако детальнее изучить данные этого сектора не представляется возможным ввиду отсутствия общедоступной информации. Кроме того, для каче-

ственного анализа требуются данные не только по количеству предприятий и организаций в разбивке по регионам страны, но и данные по их обороту и доли экспорта в этом обороте в идентичной разбивке.

Значительно улучшить качество аналитики подверженности компаний рискам окружающей среды можно будет в том случае, если в перспективе будет разработана система регулирования процесса раскрытия ESG-информации, основанная на глубоко проработанных международных фреймворках.

Список литературы

1. The Stern Review: The Economics of Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. P. XV–XX.
2. Gianfrate G., Houf J. Climate Change Finance: Insights From Research. Rotterdam School of Management Erasmus University, 2019. P. 9–14.

References

1. The Stern Review: The Economics of Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. XV–XX.
2. Gianfrate G., Houf J. Climate Change Finance: Insights From Research, Rotterdam School of Management Erasmus University, 2019, pp. 9–14.

APPROBATION OF APPROACHES TO ASSESSMENT OF ESG RISKS OF RUSSIAN COMPANIES AT THE REGIONAL LEVEL

Climate change is a serious, widespread threat and requires an urgent global response, including in the management of environmental risks. The authors of the study, the results of which are presented in this article, first of all, set the task of assessing the ESG risks of Russian companies at the regional level. The methodology of the study was based only on the analysis of environmental risks due to the historical features of the development of the Russian Federation, the approach of S&P Global in the field of corporate sustainability assessment was adopted, and then the initial values of the companies' E-ratings were adjusted using the impact map developed by the United Nations. To test the proposed approach to assessing environmental risks, we used a sample of data on types of economic activity in the context of the subjects of the Russian Federation. As a result of applying the proposed approach to data sampling, companies were assigned to one of the three categories that determine their exposure to E-risk: high, moderate, and low environmental risk. The E-risk exposure was also assessed based on the company's regional affiliation to the relevant federal district. The main conclusion of the study was the confirmation of the need to improve the quality of analytics of companies' exposure to environmental risks, the need for more detailed information disclosed by companies.

Keywords: sustainable development, ESG risks, region, «green» economy, environmental factors, federal district.

JEL: G11, G12, G14, G15

Дата поступления — 07.06.2021 г.

ЕМЕЛЬЯНОВА Элина Сергеевна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник научной лаборатории «Исследования денежно-кредитной системы и анализа финансовых рынков»;

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

e-mail: mel@mail.ru

ВАСИЛЬЕВ Лев Алексеевич

e-mail: vasilyev.la@yandex.ru

EMELYANOVA Ellina S.

Cand. Sc. (Econ.), Leading Researcher of Scientific Laboratory «Research of the Monetary System and Analysis of Financial Markets»;

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

e-mail: mel@mail.ru

VASILIEV Lev A.

e-mail: vasilyev.la@yandex.ru

Для цитирования:

Емельянова Э.С., Васильев Л.А. Апробация подходов к оценке ESG-рисков российских компаний на региональном уровне // Федерализм. 2021. Т. 26. № 2 (102). С. 24–42. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-2-25-42>

О.С. СУХАРЕВ

ОЦЕНКА ИНСТИТУТОВ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Управление региональным развитием предполагает использование институтов, призванных усилить функциональные возможности решения проблем субъектов Федерации. Для российских регионов довольно часто предлагается заимствовать такие институты, например, агентства и корпорации регионального развития, что необоснованно. Задача распределения ресурсов между регионами, которую нельзя признать решенной в России, предполагает оценку эффективности регионального управления, органов исполнительной власти, для чего разработана и утверждена система показателей (из 20 параметров) и соответствующие методики, в настоящий период совершенствующиеся и перерабатываемые. Нерешенность названных проблем заставляет обратиться к обоснованности принимаемых решений и аргументации позиции по использованию агентств развития как институтов. В статье дан критический анализ заимствования институтов развития в виде агентств и корпораций для регионов, с демонстрацией важности проектного метода управления, предполагающего всестороннюю оценку целесообразности новых функций, что трудно осуществить без достоверной оценки причин негативной работы имеющихся институтов на региональном уровне. Предлагается альтернативная методика измерения результативности региональной власти с использованием сравнительно-обзорного метода анализа, принципов измерения, пригодных для оценки эффективности управления. Методика позволяет оценить экономические, социальные, административно-управленческие, бюджетные и экологические аспекты развития региона и решения проблем по данным направлениям исполнительными органами субъекта Российской Федерации. Преимуществом предлагаемой альтернативной методики является меньшее число показателей, а также применение уже налаженной системы учета и измерения с минимальными затратами на создание новых методик и их апробацию. Удобство применения методики состоит в ее гибкости и простоте, а также в том, что она позволяет дать обобщенную оценку как развитию региона, так и управлению его развитием. При этом использование частных показателей, характеризующих отдельные сферы функционирования региона, может происходить в рамках каждого из направлений работы органа власти. Таким образом, проведенный анализ подтверждает неоднозначность

создания региональных агентств и корпораций как институциональной панацеи, обеспечивающей развитие. Кроме того, он позволяет предложить иной институт оценки эффективности управления, от которого будут зависеть процедуры распределения ресурсов между регионами, что особо важно в связи с заявленными федеральной властью целями реструктуризации долгов регионов и реализации инфраструктурных кредитов.

Ключевые слова: регионы, развитие, институты, агентства регионального развития, корпорации регионального развития, проектное управление, методика оценки эффективности управления, исполнительные органы власти региона.

JEL: D02 P11 P25 R11 R58

Развитие российской экономики в значительной степени определяется тем, как функционируют регионы, какие стратегии им удастся реализовать в соответствии с располагаемым потенциалом [1; 2]. Это связано не только с размерами страны и большими различиями регионов, но и детерминируется экономическим, организационным и управленческим потенциалом, качеством и компетенциями команд исполнительной власти субъектов Российской Федерации, наличием интегрированных корпоративных структур [1; 3].

Институты регионального развития — проблемы изменений

Регионы России сильно отличаются, в частности по технологическому базису, определяющему и возможности реализации модели экономического роста [4–6], и направления межрегиональной координации. Экономическая специализация регионов в значительной степени зависит от преобладания аграрной или индустриальной компоненты, развития сервисного сегмента экономики, от наличия соответствующих кадров и инфраструктурных потребностей конкретных субъектов Федерации. Вместе с тем имеющиеся и создаваемые институты (в форме правил, нормативов, законов, организаций) влияют на региональное управление, которое существенно определяет возможность задействования всего имеющегося в регионе потенциала. Если эти институты возникают исходя из потребностей, исполняют ряд важнейших функций по координации и управлению, то их создание является обоснованным. Если они искусственно имплантируются путем заимствования некоего опыта (например, зарубежного), без оценки причин возникновения уже реализуемых на региональном уровне функций управления, *это может снизить эффективность деятельности не только работающих, но и вновь создаваемых институтов* [7; 8]. Когда без анализа фактически исполняемых и потребных функций развертываются новые институты развития, в частности региональные агентства или корпорации развития, то при такой организации реальны деформации всей системы управления. Кроме того, при внесении подобных предложений или лоббировании, в т.ч. при помо-

щи аналитических приемов онаучивания (линейного переноса опыта других стран в качестве аргумента для создания таких же организационных форм в России), явно не учитывается ряд обстоятельств.

Во-первых, новые институты развития могут обеспечить как низкий, так и более высокий, относительного исходного, уровень издержек. Причина более высоких издержек обычно кроется в трудностях адаптации. Данное обстоятельство полезно учитывать при оценке целесообразности ввода новых институтов на различных уровнях экономики.

Во-вторых, поскольку региональные кадры относительно перманентных институциональных изменений остаются прежними, сильно не изменяясь, они обеспечивают работу прежних, а не новых институтов. В связи с этим полезный эффект ввода новых институтов может быть ниже, чем ожидалось.

В-третьих, ввод значительного числа институтов развития сам по себе отражает наличие системных проблем экономического развития регионов, говоря о том, что стандартный набор экономических институтов не справляется с обеспечением развития и задействованием того потенциала, которым располагают регионы. Но если не работает должным образом часть прежних институтов — это не повод для каких-то институциональных наслоений, переносимых из чьего-то опыта в надежде, что новые институты заработают в данной ситуации. Вначале необходимо установить подлинные причины проблем с экономическим развитием регионов, чтобы понять, вводить ли новые институты либо достаточно реорганизации существующих.

В-четвертых, ввод новых институтов развития, призванных увеличить качество регионального управления и, как следствие, экономического развития, фактически обнажает проблему дисфункции действующих институтов, т.е. применительно к региональному управлению потерю (неисполнение) или слабое исполнение как минимум стимулирующей, специфицирующей, регулирующей и координирующей функций¹. Конечно, не всегда это так, новые институты могут вводиться как дополняющие к уже неплохо работающим. Но если такой ввод перманентный, и отмечается, что плохо работают уже существующие институты, то это требует прежде всего выяснения того, почему они не работают, т.к. ввод новых в таком случае способен увеличить дисфункцию всего набора институтов — и существующих, и вновь вводимых.

¹ Это не может не сказаться на аналитическом содержании регионального управления. Именно нерешенность проблем развития заставляет власть осуществлять институциональные изменения, проводить эксперименты, создавать новые организационные структуры. Однако суть проблемы, сводимая к тому, что имеющимися средствами не удастся установить причины низкой эффективности развития экономики региона, отходит на второй план. Вариант, связанный с дисфункцией действующих правил и организаций в регионе, требующий преодоления этого состояния, а не развертывания при наличии новых институтов и организаций, которые вероятно также подпадут под сферу действия этого общего состояния, обычно не рассматривается. Более того, он не описывается и в российской научной литературе, ориентированной на автоматическую необходимость ввода агентств регионального развития или корпораций.

В-пятых, увеличение числа институтов развития не вызывает беспокойства на уровне макро- и регионального управления, хотя может быть выражением высокой степени неэффективности управления на различных его уровнях. Стереотипно мыслящие аналитики даже не задумываются над тем, что «размножение» институтов развития может означать высокий уровень неблагополучия в области экономики, а связь институтов саморазвития региона и вводимых институтов развития требует исследования [9], поскольку новые институты могут ослабить уже функционирующие, снизив общую динамику регионального развития. Такой исход возможен далеко не только теоретически, но и на практике.

В работе [10] и более подробно в нашем исследовании [8, с. 212–241] предлагаются *основные положения теории институтов развития* (базисные виды институтов развития – типология и виды их воздействия на экономику), из которых вытекают, в частности, методы оценки их эффективности и функционального потенциала (дисфункции). Тем самым обеспечивается связь количественной и качественной оценки функционирования институтов развития, предполагающая применение при их проектировании.

Вместе с тем в указанных работах *мы подробно не рассматривали институты развития как институты аналитического управления на региональном уровне*, функционирование которых связано с получением информации для принятия решений, разработки стратегий и проектов развития, с иными функциями управления (планирования, организации, контроля и координации). Хотя этот аспект был рассмотрен в работе [8], содержащей и оценку аналитических функций на уровне регионов, а также критику в связи с этим «агентств регионального развития» и доктрины Стратегии индикативного управления ростом, привязывающей развитие России к внешним центрам силы [8, с. 2–3]. Практика показала обоснованность авторского анализа 2012 г., когда в последующие годы привязка к внешним центрам стала ослабевать, а затем в санкционной борьбе оказалась полностью элиминирована, так что критикуемые автором в тот период подходы сегодня в принципе выглядят неадекватными реальности.

Учитывая сказанное, а также задачи регионального развития в России, сводимые к необходимости выравнивания его уровней; подбору эффективных команд управления в субъектах Федерации; реструктуризации долгов регионов; выделению существенных инфраструктурных кредитов, целевых займов в виде субсидий бюджета; реализации масштабных государственных проектов (Ямало-Ненецкий регион – железная дорога, Нижний Новгород – метрополитен и др.)², – *рассмотрим необходимость региональных агентств развития* и их своеобразной разновидности – корпораций, а также метод оценки эффективности команд управления.

² Из Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию 21 апреля 2021 г.

Это составляет основную цель настоящего исследования, базирующегося на методе описательно-сравнительного анализа, а также на принципах измерения эффективности регионального управления. Применение данной методологии позволяет сделать вывод о недоказанной необходимости развертывания агентств и корпораций регионального развития (в России их число измеряется буквально единицами), а также о значительных недостатках принятого подхода к оценке органов исполнительной власти в регионах. Предлагается альтернативная методика, которая может стать как институтом общей оценки регионального экономического развития, так и способом оценки действий региональных администраций.

Нужны ли агентства и корпорации развития российским регионам?

Институты развития рассматриваются как конструкции национального или отраслевого уровня. Причем современные исследования ставят и решают задачу их согласования, выявления того, как изменение институтов в отраслях влияет на результативность. Вводятся специальные институционально-отраслевые индексы, с помощью которых осуществляются попытки учесть институциональный контекст функционирования отрасли и то, как он влияет на отдельные компании и их параметры деятельности (нематериальные активы, создание бизнес-групп, взаимодействие на международном уровне и др.) [11].

Однако каково правдоподобие таких исследований, если страна протянута с востока на запад и с севера на юг на тысячи километров, располагает различными регионами, имеющими разный отраслевой состав и специализацию? Отрасли также распределены по этому пространству весьма неравномерно. Поэтому получаемые результаты анализа, пригодные для отрасли, *могут оказаться некорректны* для конкретного региона, имеющего малую долю или, наоборот, большую долю данной отрасли в валовом региональном продукте. Регионы такой большой страны по-разному охвачены, например, инфраструктурными проектами, и каждый из них обычно характеризуется своими социально-техническими условиями реализации и институциональным окружением [12]. Следовательно, требуется не только учет специфических свойств каждого региона, который участвует в подобных проектах, но и степени охвата вместе с институциональным контуром регулирования этого проекта или его части. Институциональная разница, обнаруживаемая по разным регионам, которые охватывает данный проект, скажется на исполнении той его части, за которую отвечает конкретный регион, что, в конце концов, способно повлиять на общую исполнимость действий по инфраструктурному проекту.

Отметим также, что для такой ресурсоемкой страны, как Россия, весьма перспективным направлением исследований выступает не просто изучение типов институтов регионального развития и видов их воздействия [7], а институционально организованных ресурсных режимов

(IRR³) [13], которые в отличие от стандартных схем управления природными ресурсами предполагают *применение метода оценки институтов, влияющих на использование ресурсов*. Причем крайне важен аспект оценки институциональной композиции, наиболее полно отвечающей за добычу и применение данного вида ресурса. Тем самым вскрывается сложность гетерогенной экономической структуры, возникающей в силу связи государственных нормативов по ресурсам и частных инициатив их использования, расширяются возможности регулирования доступа к ресурсам за счет институциональных коррекций. При этом уровень обоснования самих коррекций становится более адекватным, а возникновение эффекта блокировки и стабильно низкой институциональной эффективности преодолевается соответствующим управлением [14].

Названные выше подходы (институциональный ресурсный режим, методы оценки эффективности и дисфункции институтов, проектный метод управления и др.), как и представления о дисфункции институтов [7; 10], применительно к институтам регионального развития позволяют, на наш взгляд, выявить, насколько обусловлены и обоснованы рекомендации по разворачиванию агентств и корпораций регионального развития как базовых институтов системы регионального управления в России. В регионах институты развития прежде всего должны расширять территориальные функции управления и развития, при этом не вызывая конфликта с уже исполняемыми функциями. Здесь уместен будет сравнительный анализ по различным институтам развития, функциональному потенциалу, межрегиональный сопоставительный анализ. Обычно такие виды анализа отсутствуют при аргументации организационных изменений в регионах, связанных с созданием агентств и корпораций развития⁴.

Агентства регионального развития изначально были распространены за рубежом как институты, регулирующие развитие конкретных регионов, с задачами координации и как аллокаторы ресурсов, распределяемых между территориями [15]. К ним предъявлялись требования эффективности, обеспечения устойчивости функционирования и обоснованного использования ресурсов. При этом основная цель — *обеспечить развитие территории* [16], в связи с чем прижился термин «местные агентства экономического развития». Функционал этих агентств состоит в обеспечении общего руководства, управления развитием территории, с особым акцентом на координацию хозяйственной деятельности. Если органы исполнительной власти имеют отличающиеся функции либо функции, требующие расширения, то возникновение подобных инсти-

³ *Institutional Resource Regime*, что переводится как институциональный ресурсный режим.

⁴ Автор намеренно не приводит некоторые (кстати, немногочисленные) российские работы, лоббирующие необходимость региональных агентств и корпораций исходя из идеи заимствования иностранного опыта. Во-первых, чтобы не порождать обид. Во-вторых, чтобы излишне не рекламировать слабо обоснованные в аналитическом плане работы, в основном обзорного характера, из чего не следует никакой необходимости больших организационных изменений в российских регионах.

тутов развития в виде агентств является по крайней мере отражением потребности. То же относится к корпорациям регионального развития, имеющим локальные, но весьма похожие функции, с добавлением еще возможных инвестиционных задач.

Однако зарубежный опыт показывает, что возникающие институциональные конфликты [16], а также нестыковка или возможное дублирование функций *резко снижали эффективность применения агентств и корпораций развития на местном уровне*. Причем детерминирующие факторы, а именно общий ресурсный и научно-технический потенциал региона, компетенции команд местного управления, оказывались более значимыми, обесценивающими работы вновь вводимых институтов развития. Пример *провала подобных агентств* регионального развития в Африке свидетельствует как раз об отсутствии добротного анализа причин этого провала. Вместо анализа причин этого применяется метод наименьшего сопротивления — создать некое агентство из тех же кадров, которые не смогли выявить причины неэффективности при ранее сложившейся системе управления. В России может быть повторена аналогичная ошибка.

Конечно, функционал региональных агентств формируется в зависимости от задач развития конкретных территорий данной страны. В частности, это может быть сотрудничество с университетами по поводу интенсификации инновационного развития [17], либо решения экологических проблем [18]. Региональные агентства *в этом случае выполняют функцию восстановления межрегиональных связей*, что важно при условии высокой разницы регионального развития, высокой или возрастающей дивергенции регионов страны. При решении данной задачи агентства и корпорации регионального развития могут стать связующим звеном между органами исполнительной власти и бизнесом региона. Еще в исследованиях регионального развития в 1990-е гг. агентствам регионального развития отводилась роль координаторов в запуске промышленного развития, стимулирования высоких технологий [19; 20].

Агентства и корпорации развития представляли собой смешанные институты развития, т.е. включали и государственный, и частный капитал [20]. Изначально их функционал фокусировался вокруг:

- выявления проблем регионального и отраслевого развития;
- определения целей и методов развития;
- консультации бизнеса, расширения его информационных и методических возможностей по управлению развитием;
- сопровождения и продвижения значимых для территории проектов;
- распределения ресурсов по направлениям развития.

Почему они возникали? Инициатива *исходила от органов управления регионом*. Кроме того, их функционал отличался от функционала как органов исполнительной власти, так и различных региональных структур, отвечающих за координацию и информационное обеспечение развития, таких как ассоциации бизнеса, предприятий, советы ди-

ректоров, торгово-промышленные палаты регионов [8; 20]. Тем самым восполнялся вроде бы недостаток функций управления. Но от качества организации зависело то, как именно работали эти агентства и корпорации, вносили ли они определяющий вклад в развитие или нет. Даже иностранные источники подтверждают условность этого вклада⁵.

Немаловажным обстоятельством выступает и то, как изменяется институциональная среда, в т.ч. при наличии указанных агентств или корпораций развития. Нужно отметить, что функции агентства и корпорации могут пересекаться, но в корпорации очевидно более значима компонента частного участия, капитала. Если в экономике имеются проблемы в использовании частной инициативы и капиталов, что видно по инвестиционной динамике, то корпорация развития будет резко ограничена в возможностях как новый для региона институт развития. Ее функции будут локализованы определенной предметной областью, ради развития которой она создана.

Давний опыт Чехии, испытывающей трудности регионального развития, связанные с региональной дивергенцией, говорит о том, что присутствие 18 агентств развития в Чехии затруднило их адаптацию, не решило проблемы эффективного распределения финансовых средств, выделяемых Европейским союзом. В рамках теории нового регионализма именно агентствам отводится ключевая роль регионального развития в капиталистической системе [21], однако именно несоразмерность различных видов неопределенности и дисфункций порождает эффект «узкого горла» в конкретном региональном управлении, обесценивая роль указанных агентств и корпораций развития. Это при условии, что в приводимых выше работах нигде не рассчитываются затраты на создание агентств, не оцениваются компетенции кадров и степень дисфункции при их функционировании. Если это, а также иные аргументы учесть, то *резко сужается доказательное поле для развертывания таких структур, особенно в России*. Их возникновение не является гарантией правоты иного мнения, поскольку опыт отдельных стран говорит о потенциально высокой неэффективности, низкой адекватности и адаптивности этих структур. Исследования, которые в сравнительном контексте выявляют, например, преимущества получастных агентств в Турции, тем не менее никак не полезны в обосновании организационных изменений в регионах других стран, обладающих специфическими региональными проблемами развития [22].

Тем самым, подводя некоторый итог проведенному анализу, отметим, что необходимость развертывания агентств и корпораций развития в российских регионах не вытекает из сложившейся системы региональ-

⁵ Относительно же России можно отметить, что *функции в значительной степени дублируются* [8], поскольку именно региональные структуры (союзы предприятий, аналитические центры, подразделения администраций, торгово-промышленные палаты) реализуют функции координации, информации и инфраструктурной связи. Они исполняются и в межрегиональном разрезе. Другой разговор, как именно это осуществляется, с каким качеством и эффективностью.

ного управления, а также не подкрепляется тем набором зарубежных исследований, которые освещены в настоящей статье.

На наш взгляд, успешность развития региона *во многом зависит от команды управления*. В связи с этим институты оценки эффективности управления являются важным набором правил, согласно которым можно делать выводы о перспективах системы регионального управления и коррекции (расширении) ее функционала. По нашему мнению, получивший широкую популярность метод управления проектами [23–25] должен применяться на и уровне регионального управления, задавая алгоритм действий по изучению неблагоприятных условий развития и управления с осуществлением оценки результативности работы исполнительной власти в России. Институты такой оценки приобретают значение своеобразного института развития, обращенного к системе управления. Однако наличие института оценки само по себе не создает режим аналитического управления, поскольку *только аналитическое управление*, направленное на выяснение причин возникающих проблем и обоснование методов их решения, *составляет проектный способ*, реализуемый в управлении.

Рассмотрим такой институт, введенный в апреле 2021 г., проведя общий анализ его недостатков и достоинств, а также предложив альтернативный вариант, характеризующийся, на наш взгляд, большей простотой реализации, освоения, фактической достоверностью (все показатели не требуют значительных изменений методик Росстата).

Методика оценки эффективности функционирования региональной исполнительной власти

Очередное изменение методики оценки региональной исполнительной власти отражается в подписанном Указе Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Указ № 68). К нему дается перечень из 20 показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Федерации, а также утверждается необходимость до 1 марта ежегодно осуществлять доклад об изменении каждого из 20 показателей утвержденного списка.

Кроме того, правительству Российской Федерации и комиссиям Государственного совета по направлениям деятельности поручается в двухмесячный срок обеспечить разработку новых или изменение уже действующих методик расчета отдельных показателей с горизонтом действия этих изменений до 2030 г.

Указ № 68, а также вытекающие из него установки и направления работы *сами по себе являются важным институтом, влияющим на региональное развитие*. Согласно ему вводится набор процедур, действий,

нормативов, по которым не только оценивается региональная власть (команды управления) в разрезе того, как развивается регион, но и создается механизм, генерирующий дальнейшее изменение этих и других сопряженных правил. Речь идет о распределении между субъектами Федерации грантов и межбюджетных трансфертов, а также, возможно, предоставлении инфраструктурных кредитов и определении участия в государственных проектах высокой значимости.

Поскольку в управленческом смысле заявлен такой план действий федеральной власти, а вся система оценки и распределения пока не выстроена, считаем крайне целесообразным оценить систему из 20 показателей, которая перманентно изменялась за последние годы несколько раз. Этот анализ необходим потому, что к этим параметрам далее планируется привязать критерии распределения ресурсов, что способно существенно повлиять на региональное развитие России. А потому важно разобраться в преимуществах и, главное, в недостатках принятой системы оценки исполнительной региональной власти.

Приведем аргументы, высвечивающие наиболее крупные недостатки принятой Указом № 68 системы оценки работы региональной власти.

Во-первых, это низкая гибкость системы из 20 показателей, она громоздка, включает разноплановые показатели.

Во-вторых, существенная часть вводимых показателей трудноизмерима, т.к. Росстат не ведет их учета. Следовательно, понадобится создавать методики и налаживать их измерение, что связано с дополнительными затратами.

В-третьих, некоторые показатели низко информативны (т.е. они слабо или вообще никак не характеризуют эффективность управления исполнительных органов власти субъекта Федерации). Использование показателей, выраженных в темпах роста, в принципе проблематично, т.к. связь между величиной темпа роста показателя и эффективностью управления может отсутствовать или не являться очевидной.

В-четвертых, многие показатели напрямую не связаны с оценкой эффективности управления (т.е. не характеризуют сам процесс управления)⁶. Такая предельно сложная система оценки делает невозможным процесс соизмерения показателей, а значит степень значимости всей системы оценки крайне низка.

В-пятых, имеются трудности оценки при росте, например, всех 20 показателей и в нескольких регионах: как оценивать эффективность управления, ведь сам рост может иметь разную величину?⁷ В качестве

⁶ Например, может немного возрасти число волонтеров, посещений театров, но при этом будет увеличиваться и безработица, либо прекратится рост валового регионального продукта.

⁷ К тому же оценка за один год является условной, ибо на следующий год этот рост может обернуться спадом. Более того, если в стране спад, а отдельные регионы будут показывать рост по некой группе этих показателей, возможно, это надо оценивать положительно, но те регионы, которые не допустят снижения, видимо, тоже заслуживают положительной оценки с точки зрения регионального управления. Эти аспекты в принципе исчезают из уже принятой системы оценки региональной власти.

обоснования корректности данной критики остановимся на нескольких показателях, включенных в Указ № 68.

Доверие к власти по результатам социологического измерения общественного мнения. Оно трудноизмеримо. Нужны социологические исследования, которые, однако, не обеспечивают необходимой точности и являются весьма дорогостоящими, т.к. требуют социологического тестирования в каждом регионе.

Доля граждан, занимающихся физкультурой и спортом. Это не трудно измерить, но само измерение требует сбора данных, при том что показатель слабо характеризует эффективность управления властью региона⁸.

Эффективность системы выявления и развития талантов у детей. Самый сложный в измерительном плане показатель. Он требует обоснования наличия такой системы, ввода критерия эффективности. Без опросов она также вряд ли может быть измерена. Кроме того, сомнительно, что эту эффективность можно трактовать как показатель эффективности региональной власти.

Доля граждан, занимающихся волонтерской деятельностью. Учет можно наладить, что требует дополнительных усилий, но показатель прямого отношения к эффективности управления не имеет.

Условия для воспитания гармонично развитой личности. Не определенный показатель, требующий разработки списка условий, их детерминации на уровне конкретного региона, определения, какая личность является гармоничной и какая таковой не является. Без этого критерий «не работает».

Посещение культурных мероприятий. Можно наладить учет, но показатель не характеризует работу исполнительной власти, не имеющей инструментов заставить посещать театры, кино, концерты. С ростом доходов граждан эта деятельность наверняка будет расширяться, в связи с чем многое покрывает экономический показатель — реальные располагаемые доходы и заработная плата в субъекте Федерации.

Качество городской среды. Подлежит оценке, но требует перечня показателей экологической значимости, измерительной процедуры и единой методики.

Качество окружающей среды. Как и для качества городской среды, необходим перечень экологических показателей. Только одним из них невозможно оценить это качество. Не говоря о том, что показатель качества требует еще и экспертных оценок, помимо сугубо количественных.

Численность занятых в малом и среднем бизнесе. Стабилизирующийся показатель для каждого региона. Его рост может не говорить об эффективности управления регионом (особенно, если происходит за счет других секторов и видов деятельности).

«Цифровая зрелость» органов власти. Весьма условный показатель, видимо, характеризующий степень оснащения власти цифровыми тех-

⁸ Такие показатели могут применяться для оценки работы губернатором своих заместителей и отдельных департаментов, отвечающих за развитие конкретной сферы или вида деятельности.

нологиями. При некоторых значениях он стабилизируется и будет постоянным, хотя сама по себе цифровизация не связана с качеством принятия управленческого решения.

Таким образом, перечисленные показатели делают задачу оценки эффективности управления на уровне регионов *затруднительной*⁹.

Причины кроются в формальном подходе на уровне критериев; громоздкой системе; субъективизации оценки части показателей; связности отдельных показателей; необходимости создания ряда специальных методик, которые трудны в применении по причине, например, сложностей в измерении состояния объекта.

Кроме того, в перечне имеются три показателя, представленные темпом роста дохода, заработной платы и инвестиций в основной капитал. Если с заработной платой и доходом можно условно согласиться (их темп важен для России, особенно в условиях отсутствия их роста вот уже на протяжении 5 лет), то показатель темпа инвестиций в основной капитал при его абсолютизации *весьма опасен в оценке*. Причина состоит в том, что темп может понизиться, но быть положительным, отражая насыщение процесса капиталообразования. А согласно перечню Указа № 68 от губернатора требуется его наращивать, во что бы то ни стало. Кстати, примерно такая логика применима в общем плане и к заработной плате.

В принципе *ориентация на показатели динамики ошибочна*, если система показателей должна характеризовать эффективность развития регионов и управления ими. Тем более нельзя оценивать динамику по одному году. Кроме того, в принятой системе оценки не может быть применен интегрированный подход. Причина состоит в том, что *дать обобщенную оценку* такому набору разноплановых показателей *невозможно*. Балловый и экспертный метод не спасут ситуацию, настолько высока разница в применяемых показателях из набора принятых 20 параметров.

Указав основные недостатки подхода, методики оценки исполнительной власти субъектов Федерации, отметим, что именно *в привязке к ним планируется ввести критерии распределения ресурсов по регионам*. Поэтому если перечисленные недостатки не будут устранены, создадутся условия для несправедливого распределения ресурсов. Такой вероятный исход работает против укрепления единства экономического пространства Российской Федерации. Так, принимая разветвленный «институциональный комплекс» из благих побуждений, можно заложить мину под дальнейшее развитие страны.

Распределение финансов, например, может быть привязано к достижению плановых показателей из указанного перечня 20 параметров.

⁹ Они слабо характеризуют эффективность самой деятельности. Например, численность занятых или волонтеров не является ее характеристикой, как и темп роста отдельных показателей, в частности, инвестиций в основной капитал. Представления о зрелости или двух видах качества среды требуют разработки с нуля самостоятельных методик оценки, превращая процедуру оценки в алгоритм действий, но показатели при этом не дают характеристики не только эффективности, но даже и успешности развития региона.

Однако на сегодня эти правила еще на стадии формулировки. В связи с этим существует возможность скорректировать систему базовых показателей, характеризующих эффективность управления и развития регионов, сделав ее гибкой, компактной, понятной, полностью привязанной к показателям Росстата, требующей минимум добавочных разработок методик измерения и учета либо вообще не требующей их. Какую бы систему оценки не предложить — *она всегда будет лишь ориентиром* и вспомогательным средством.

Главное для исполнительной власти то, как она выполняет закон о бюджете, нормативы и указы федеральной исполнительной власти, какова доля реализации плановых целей, исполнения региональных и федеральных программ, национальных проектов в данном регионе. С точки зрения исполнительной дисциплины и администрирования, что, вне всяких сомнений, характеризует эффективность управления, это *основной показатель*. Но именно бюджетные оценки, а также уровень исполнения отсутствуют в перечне из 20 вышеназванных параметров Указа № 68.

Таким образом, утвержденный перечень показателей слабо касается регионального бюджета, но, *главное, он не отражает исполнительскую дисциплину*, оценка которой и является прямой оценкой эффективности управления.

Хотелось бы отметить, что система показателей оценки эффективности региональных властей *изменялась многократно* (с 2007 г. вплоть до 2021 г.). На том основании, что в 2021 г. понадобилось очередное изменение, можно сделать вывод: существенного успеха эта система оценки не имела (в т.ч., видимо, по вышеназванным причинам).

Многие показатели не характеризуют ни управление, ни региональное экономическое развитие, тем более эффективность. Причем многие из них являются, по сути, *частными*. Их, конечно, можно использовать по отдельным направлениям работы, но на соответствующих уровнях управления субъектом Федерации, для лиц, ответственных за развитие спорта, культуры, образования и науки и т.д. Исполнительная власть региона развивает субъект Федерации в целом, отвечает за проводимую социально-экономическую политику, в связи с чем эффективность ее политики должна выражаться *в показателях оценки экономики и социальной сферы*. Работа губернатора же характеризуется тем, как он исполняет федеральные и региональные решения и программы, причем это — его прямая задача, а основным документом для решения задач является региональный бюджет. Кстати, уровень цифровой зрелости — это как раз то, как именно выполнен Национальный проект или федеральная программа по цифровизации. Поэтому нужно оценить степень выполнения указанных документов и планов, а не искать измерение некой «цифровой зрелости».

Таким образом, требуется иная, компактная, понятная органам региональной власти и гражданам, гибкая в плане применения, с низкими затратами на измерение система показателей. Последнее

означает, что существенная часть показателей либо все показатели должны даваться Росстатом, без разработки специальных дополнительных методик или методов измерения, что увеличивает трудоемкость и затраты на учет.

Альтернативный подход

Учитывая сказанное выше, мы предлагаем систему измеримых социально-экономических показателей, включая параметры регионального бюджета. Частные показатели из Указа № 68 могут применяться добавочно, но не для оценки эффективности региональной исполнительной власти в целом.

Вначале конкретизируем общие принципы для альтернативной оценки эффективности управления региональной власти. Именно из них вытекают требования к показателям и самой оценке, измерению.

Первое требование. Набор показателей должен быть компактным, их число не должно превышать нормы управления (7–10 параметров), а методика измерения – простой в применении. Получаемая оценка должна интегрально отражать успех или не успех в управлении регионом. Степень выполнения программ и проектов может быть отдельным показателем, связанным с исполнением бюджетных назначений.

Второе требование. Используются в основном только счетные показатели. По ним уже организован учет, на базе которого оценка осуществляется без добавочных усилий.

Третье требование. Понадобится интегральная оценка эффективности управления регионом, причем с отходом от экспертно-балловой (или рейтинго-балловой) оценки как очень субъективного метода.

Во исполнение этих трех базовых принципов предложим общую методику оценки эффективности управления в субъектах Федерации.

Во-первых, будем считать, что включаемые показатели имеют равную значимость при осуществлении оценки (этот аспект также ускользнул из принятой методики из 20 показателей). А как осуществлять общую оценку, по которой, например, ранжировать регионы России, в случае разной значимости? В этом случае ранжирование будет невозможно.

Во-вторых, положительное изменение показателя за истекший промежуток времени (год) обозначается плюсом (+), негативное изменение – минусом (–). Общая сумма плюсов за год равняется десяти, т.к. вводится 10 показателей. Десять баллов – это и есть результат наибольшей успешности деятельности за год, пятьдесят баллов за пятилетку.

В-третьих, если показатель в регионе не изменяется, то в случае общеэкономического роста выставляется минус. В случае общеэкономического спада выставляется плюс. Подробно 10 показателей авторской методики представлены в *таблице*.

Т а б л и ц а

**Показатели методики оценки эффективности
деятельности исполнительной власти субъектов Российской Федерации**

п/п	Показатель	Требуемое изменение	Оценка	
			Достигнуто	Не достигнуто
1	ВРП на душу населения региона	Рост, вызванный не сокращением населения	+	—
2	Уровень бедности (измерение согласно принятому нормативу для Российской Федерации и регионов)	Снижение	+	—
3	Уровень неравенства (по ко-эффициенту фондов доходов региона)	Снижение	+	—
4	Естественный прирост населения	Рост, не за счет внешней миграции	+	—
5	Средняя продолжительность жизни	Рост	+	—
6	Реальные расходы регионального бюджета на одного жителя (в т.ч. детей и пенсионеров)	Рост при отрицательном сальдо бюджета не выше -1,5% ВРП	+	—
7	Степень исполнения бюджетных назначений и программных целей (доля исполненных от общего числа)	Рост	+	—
8	Реальные располагаемые доходы и реальная заработная плата на душу населения	Рост	+	—
9	Изменение валовой добавленной стоимости, созданной в регионе на единицу используемых ресурсов	Рост	+	—
10	Объем загрязнений на человека	Снижение	+	—

Источник: составлено автором.

В п. 6 таблицы, если один параметр снижается (например, расходы на детей или пенсионеров), то ставится минус, даже если общие реальные расходы возросли в рамках указанного ограничения. Если бюджетное сальдо уже не позволяет увеличивать расходы, то доходная часть бюджета слаба и выставляется минус по этому пункту. Если реальные доходы и реальная заработная плата на человека растут, только в этом случае ставится плюс. В противном случае выставляется минус,

когда хоть один параметр понижается. В рамках общей системы мониторинга и ввода цифровых технологий в государственное управление контроль достижения целей и бюджетных назначений ведется в оперативном режиме работы. Тем самым, этот показатель получается в рабочем режиме. Потребуется учета показатель из 10 пункта *таблицы* — объем загрязнений. Однако в рамках совершенствования федерального статистического учета экологические показатели подлежат расширению и включению в анализ и оценку эффективности деятельности (т.е. большая часть параметров уже учитываются). Один показатель — счетный в п. 9 *таблицы*, но именно он характеризует общую эффективность регионального развития. Преимуществом выступает также привязка к региональному бюджету и оценка исполнения плановых целей, проектов и программ, что также напрямую характеризует работу и губернатора, и всех органов исполнительной власти региона.

Таким образом, если регион получает, например, 5 баллов (это означает пять плюсов), то оценка губернатора равна пяти. Другой субъект Федерации набирает 7 баллов (плюсов), следовательно, оценка выше.

Этот подход *не следует абсолютизировать*, т.к. любая оценка будет условна. Однако преимущества предлагаемой методики перед системой из 20 показателей значительны.

Конечно, и принятая, и предлагаемая альтернативная методика имеют *один общий недостаток* — возможную связность отдельных параметров оценки. К тому же равнозначность показателей, разумеется, является недостатком, но иной подход по интегрированию будет явно неработающим, предельно искаженным за счет неких балловых либо экспертных оценок. Достоинства состоят в том, что:

- интегральная значимость 10 параметров такова, что покрывает все показатели из группы в 20 параметров;
- показатели — измеряемые, учитываются Росстатом, либо требуют минимальных затрат на дополнение учета.

Кроме того, все показатели связаны с целями проводимой макроэкономической и региональной политики. Тем самым они характеризуют общую успешность и результативность развития регионов по следующим базовым направлениям: экономическому, социальному, административно-управленческому и бюджетному.

Общим свойством методики выступает ее нормативный характер. Представляется, что наши предложения имеют набор несомненных преимуществ относительно принятой системы показателей за счет большей гибкости, измерения, близости к оценке именно эффективности управления и собственно развития, а также интегрального эффекта отражения результативности регионального управления.

Мы также предлагаем сформировать двухуровневую систему оценки.

На первом уровне осуществлять интегральную оценку по методике (*таблица*), дающей общее представление об эффективности управления развитием субъекта Федерации. Оценка может происходить интегрально и отдельно по каждому из показателей *таблицы*.

На втором уровне показатели частного характера, локализованные отдельными программами (например, развития физкультуры и спорта или культурной деятельности в регионе, волонтерского движения, ввода цифровых технологий), ограничены рамками указанных программ и исполнения в них целевых нормативов, что вынесено в показатель в п. 7 таблицы.

Такой подход позволит *развести по двум направлениям оценку деятельности органов исполнительной власти* различного подчинения, не объединяя разные виды деятельности и успешность их реализации, зависящую от разных факторов в общий набор параметров, как это имеет место сегодня. Это не работает на повышение эффективности управления и никак не обеспечивает справедливости и объективности оценки деятельности. Таким образом, новый институт оценки качества управления, по сути, вредит этому управлению, понижая его эффективность.

Отметим также, что создание региональных агентств развития, либо корпораций развития, а также применение проектного управления в регионах и методов индикативного планирования¹⁰ выступают в настоящее время чуть ли не главными институтами регионального развития. Но от того, насколько правдоподобно аргументирована потребность в организационных изменениях, также зависит эффективность решения стоящих задач развития и эффективность управления региональным развитием. В связи с этим доводы и обоснования, изложенные в первом параграфе статьи, имеют центральное значение, поскольку институты развития и механизмы оценки эффективности управления способны повлиять на результативность социально-экономического развития региона.

Заключение

Обобщим выводы и предложения, к которым мы пришли выше.

Как мы попытались доказать, управление региональным развитием требует не только соответствующих институтов, стимулирующих решение региональных задач, но и адекватной оценки того, какие управленческие решения принимаются из набора альтернатив.

Однако, во-первых, заимствование и копирование институтов регионального развития в виде агентств и корпораций (даже несмотря на то, что в отдельных субъектах Федерации названные агентства и корпорации созданы) требует оценки причин неудовлетворительной работы действующих институтов, а также возникающих дисфункций в управлении на уровне региона. Онаучивание необходимости переноса таких агентств (в виде практических результатов обзоров зарубежной литературы и анализа мирового опыта) лишено внятной доказательной базы.

¹⁰ Подробно данные институты регионального развития не рассматриваются, но в отношении их применения вполне возможен обосновываемый в статье подход.

Во-вторых, институты оценивания, в частности, эффективности управления в регионах, имеют не меньшую значимость, нежели стандартные институты развития, поскольку формируют критерии эффективного распределения ресурсов между субъектами Федерации. Следовательно, это напрямую влияет на региональное развитие, на степень дивергенции регионов и т.д. Предложенная в статье методика отвечает доктрине «распределенного управления» [26]. Она позволяет в т.ч. снизить затраты на обучение и ее применение, повысить качество управления в рамках проектного управления регионом [27].

В-третьих, проектный метод управления предполагает всестороннее изучение факторов неблагополучной ситуации в субъектах Федерации, требующей исправления, с учетом иного опыта и форм организации. Это или позволит расширить функционал и повысить эффективность действующих функций, либо, напротив, ухудшит степень их исполнения по причине конфликта функций.

Тем самым, полезным видится развертывание работы по институциональной экспертизе тех или иных решений, касающихся ввода и заимствования новых институтов развития, а также правил оценки результативности функционирования регионов и управления ими.

Список литературы

1. Валентей С.Д. Направления развития региональных экономик в Российской Федерации // *Федерализм*. 2019. № 3. С. 132–148.
2. Минакир П.А. Теоретические аспекты исследования пространственных экономических систем // *Журнал экономической теории*. 2017. № 3. С. 7–10.
3. Татаркин А.И. Влияние интегрированных корпоративных структур на социально-экономическое развитие региона // *Вестник ОГУ*. 2005. № 5. С. 141–144.
4. Кулешов В.В., Крюков В.А. Реиндустриализация Новосибирской области – учитывать общее, развивать особенное // *ЭКО*. 2015. № 10 (496). С. 5–29.
5. Суслов В.И. Технологический базис реиндустриализации страны и региона // *Регион: Экономика и социология*. 2015. № 4 (88). С. 46–64.
6. Сухарев О.С., Ворончихина Е.Н. Типы технологического развития регионов: структура технологий и инвестиций // *Инвестиции в России*. 2019. № 7. С. 24–36.
7. Сухарев О.С. Элементы теории саморазвития экономических систем. М.: Ленанд, 2018. 360 с.
8. Сухарев О.С. Институты регионального развития: концептуально-практический анализ организационных изменений // *Экономический анализ: теория и практика*. 2012. № 4 (259). С. 2–12.
9. Татаркин А.И. Институты саморазвития региональных социальноэкономических систем // *Институты современной экономики* : в 4 т. – Т. 4 / под ред. А.Е. Городецкого. СПб: Алетейя, 2015. С. 87–160.
10. Сухарев О.С. Институты развития: необходимость и эффективность // *Госаудит, Экономика, Право*. 2017. № 2. С. 8–16.
11. Elango B., Dhandapani K. Does Institutional Industry Context Matter to Performance? An Extension of the Institution-Based View // *Journal of Business Research*. 2020. Vol. 115. P. 139–148.

12. Biesenthal C., Clegg S., Mahalingam A., Sankaran S. Applying Institutional Theories to Managing Megaprojects // *International Journal of Project Management*. 2018. Vol. 36 (1). P. 43–54.
13. Gerber J.-D., Lieberherr E., Knoepfel P. Governing Contemporary Commons: The Institutional Resource Regime in Dialogue with Other Policy Frameworks // *Environmental Science & Policy*. 2020. Vol. 112. P. 155–163.
14. Khalil E.L. Lock-in Institutions and Efficiency // *Journal of Economic Behavior & Organization*. 2013. Vol. 88. P. 27–36.
15. Kıbrıs, Ö., Tapkı, İ.G. A Mechanism Design Approach to Allocating Central Government Funds Among Regional Development Agencies // *Rev Econ Design*. 2014. Vol. 18. P. 163–189.
16. Lawrence F. The Role of Local Economic Development Agencies in the South African Local Economic Development Landscape // *Urban Forum*. 2013. Vol. 24. P. 523–541.
17. Eren E., Koşan N.İ. The Importance of the Cooperation of Regional Development Agencies with Universities Founded in the Provinces in Terms of Entrepreneurship and Innovation Projects // *Procedia-Social and Behavioral Sciences*. 2012. Vol. 41. P. 363–366.
18. Gibbs D. Ecological Modernisation, Regional Economic Development and Regional Development Agencies // *Geoforum*. 2000. Vol. 31 (1). P. 9–19.
19. Huggins R. Regional Competitive Specialization. Development Agency Sector Initiatives in Wales // *Area*. 1997. Vol. 29 (3). P. 241–252.
20. Salvador R., Julião R.P., Ferreira J. Regional Development Agencies in Portuga // 40 th Congress of the European Regional Science Association. Barcelona, 2000. 16 p.
21. McMaster I. Czech Regional Development Agencies in a Shifting Institutional Landscape // *Europe-Asia Studies*. 2006. Vol. 58 (3). P. 347–370.
22. Young-Hyman T. The Potential for Effective Regional Development Agencies in Turkey: A Comparative Analysis // *Regional & Federal Studies*. 2008. Vol. 18 (4). P. 375–402.
23. Toledo R.F., Miranda Junior H.L., Farias Filho J.R., Costa H.G. A Scientometric Review of Global Research on Sustainability and Project Management Dataset. 2019. Vol. 25. P. 104312. DOI: 10.1016/j.dib.2019.104312
24. Chofreh A.G., Goni F.A., Malik M.N., Khan H.H., Klemeš J.J. The Imperative and Research Directions of Sustainable Project Management // *Journal of Cleaner Production*. 2019. Vol. 238. P. 117810–117819.
25. Hirman M., Benesova A., Steiner F., Tupa J. Project Management during the Industry 4.0 Implementation with Risk Factor Analysis // *Procedia Manufacturing*. 2019. Vol. 38. P. 1181–1188.
26. Сухарев О.С. Распределенное управление как расширение принципа «цели-инструменты» экономической политики // *Управленческие науки*. 2021. № 11 (1). С. 6–19.
27. Momeni M.A., Yaghoubi S., Aliha M.R.M. An Optimal Control Model for Analyzing Quality Investment in the Project Management // *Computers & Industrial Engineering*. 2019. Vol. 129. P. 529–544.

References

1. Valentei S.D. Napravleniia razvitiia regional'nykh ekonomik v Rossiiskoi Federatsii [Directions of Development of Regional Economics of the Russian Federation], *Federalizm* [Federalizm], 2019, No. 3, pp. 132–148. (In Russ.).

2. Minakir P.A. Teoreticheskie aspekty issledovaniia prostranstvennykh ekonomicheskikh sistem [Theoretical Aspects of the Study of Spatial Economic Systems], *Zhurnal ekonomicheskoi teorii* [Journal of Economic Theory], 2017, No. 3, pp. 7–10. (In Russ.).
3. Tatarkin A.I. Vliianie integrirovannykh korporativnykh struktur na sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie regiona [The Influence of Integrated Corporate Structures on the Socio-Economic Development of the Region], *Vestnik OGU* [Vestnik OSU], 2005, No. 5, pp. 141–144. (In Russ.).
4. Kuleshov V.V., Kriukov V.A. Reindustrializatsiia Novosibirskoi oblasti - uchityvat' obshchee, razvivat' osobennoe [Reindustrialization of the Novosibirsk Region – to Take into Account the General, to Develop the Special], *EKO* [ECO], 2015, No. 10 (496), pp. 5–29. (In Russ.).
5. Suslov V.I. Tekhnologicheskii bazis reindustrializatsii strany i regiona [Technological Basis for the Reindustrialization of the Country and the Region], Region: *Ekonomika i Sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 2015, No. 4 (88), pp. 46–64. (In Russ.).
6. Sukharev O.S., Voronchikhina E.N. Tipy tekhnologicheskogo razvitiia regionov: struktura tekhnologii i investitsii [Types of Technological Development of Regions: the Structure of Technologies and Investments], *Investitsii v Rossii* [Investments in Russia], 2019, No. 7, pp. 24–36. (In Russ.).
7. Sukharev O.S. Elementy teorii samorazvitiia ekonomicheskikh sistem [Elements of the Theory of Self-Development of Economic Systems]. Moscow, Lenand, 2018, 360 p. (In Russ.).
8. Sukharev O.S. Instituty regional'nogo razvitiia: kontseptual'no-prakticheskii analiz organizatsionnykh izmenenii [Regional Development Institutions: Conceptual and Practical Analysis of Organizational Changes], *Ekonomicheskii analiz: teoriia i praktika* [Economic Analysis: Theory and Practice], 2012, No. 4 (259), pp. 2–12 (In Russ.).
9. Tatarkin A.I. Instituty samorazvitiia regional'nykh sotsial'noekonomicheskikh sistem [Institutes of Self-Development of Regional Socio-Economic Systems], *Instituty sovremennoi ekonomiki* [Institutes of Modern Economics], in four volumes, Vol. 4, edited by A.E. Gorodetskii, Saint Petersburg, Aleteiia, 2015, pp. 87–160. (In Russ.).
10. Sukharev O.S. Instituty razvitiia: neobkhodimost' i effektivnost' [Development Institutions: Necessity and Effectiveness], Gosaudit, Ekonomika. Pravo [State Audit, Economics. Right], 2017, No. 2, pp. 8–16 (In Russ.).
11. Elango B., Dhandapani K. Does Institutional Industry Context Matter to Performance? An Extension of the Institution-Based View. *Journal of Business Research*, 2020, Vol. 115, pp. 139–148.
12. Biesenthal C., Clegg S., Mahalingam A., Sankaran S. Applying Institutional Theories to Managing Megaprojects. *International Journal of Project Management*, 2018, Vol. 36 (1), pp. 43–54.
13. Gerber J.-D., Lieberherr E., Knoepfel P. Governing contemporary commons: The Institutional Resource Regime in Dialogue with Other Policy Frameworks. *Environmental Science & Policy*, 2020, Vol. 112, pp. 155–163.
14. Khalil E.L. Lock-in Institutions and Efficiency. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2013, Vol. 88, pp. 27–36.
15. Kıbrıs, Ö., Tapkı, İ.G. A Mechanism Design Approach to Allocating Central Government Funds among Regional Development Agencies. *Rev Econ Design*, 2014, Vol. 18, pp. 163–189.
16. Lawrence F. The Role of Local Economic Development Agencies in the South African Local Economic Development Landscape. *Urban Forum*, 2013, Vol. 24, pp. 523–541.

17. Eren E., Koşan N.İ. The Importance of the Cooperation of Regional Development Agencies with Universities Founded in the Provinces in Terms of Entrepreneurship and Innovation Projects. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 2012, Vol. 41, pp. 363–366.
18. Gibbs D. Ecological Modernisation, Regional Economic Development and Regional Development Agencies. *Geoforum*, 2000, Vol. 31 (1), pp. 9–19.
19. Huggins R. Regional Competitive Specialization. Development Agency Sector Initiatives in Wales. *Area*, 1997, Vol. 29 (3), pp. 241–252.
20. Salvador R., Julião R.P., Ferreira J. Regional Development Agencies in Portuga. *40 th Congress of the European Regional Science Association*, Barcelona, 2000, 16 p.
21. McMaster I. Czech Regional Development Agencies in a Shifting Institutional Landscape. *Europe-Asia Studies*, 2006, Vol. 58 (3), pp. 347–370.
22. Young-Hyman T. The Potential for Effective Regional Development Agencies in Turkey: A Comparative Analysis. *Regional & Federal Studies*, 2008, Vol. 18 (4), pp. 375–402.
23. Toledo R.F., Miranda Junior H.L., Farias Filho J.R., Costa H.G. A Scientometric Review of Global Research on Sustainability and Project Management Dataset, 2019, Vol. 25, p. 104312, DOI: 10.1016/j.dib.2019.104312
24. Chofreh A.G., Goni F.A., Malik M.N., Khan H.H., Klemeš J.J. The Imperative and Research Directions of Sustainable Project Management. *Journal of Cleaner Production*, 2019, Vol. 238, pp. 117810–117819.
25. Hirman M, Benesova A., Steiner F., Tupa J. Project Management During the Industry 4.0 Implementation with Risk Factor Analysis. *Procedia Manufacturing*, 2019, Vol. 38, pp. 1181–1188.
26. Sukharev O.S. Raspredelennoe upravlenie kak rasshirenie printsipa «tseli-instrumenty» ekonomicheskoi politiki [Distributed Management as an Extension of the Principle of “Goals-Instruments” of Economic Policy], *Upravlencheskie nauki* [Administrative Sciences], 2021, No. 11 (1), pp. 6–19. (In Russ.).
27. Momeni M.A., Yaghoubi S., Aliha M.R.M. An Optimal Control Model for Analyzing Quality Investment in the Project Management. *Computers & Industrial Engineering*, 2019, Vol. 129, pp. 529–544.

ASSESSMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT INSTITUTIONS AND EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Regional development management involves the use of development institutions, which are designed to enhance the functionality in solving the problems of the regions. For Russian regions, it is quite often proposed to borrow such institutions, for example, in the form of agencies and corporations for regional development, which looks very unreasonable. The task of distributing resources between regions, which cannot be considered solved in Russia, involves assessing the effectiveness of regional management, executive authorities, for which a system of indicators (of 20 parameters) and corresponding methods have been developed and approved, which are currently being improved and processed. The unresolved nature of these problems makes us once again turn to the validity of the decisions made and the argumentation of the position on the use of development agencies as institutions. This study provides a critical analysis of the borrowing of development institutions for the regions, demonstrating the importance of the project management method, which involves a comprehensive assessment of the feasibility of new functions, which is difficult to implement without a reliable assessment of the reasons for the negative work of existing functions

and institutions at the regional level. Using a comparative survey method of analysis, measurement principles suitable for assessing the effectiveness of management, an alternative methodology for measuring the effectiveness of regional authorities in Russia is proposed. It allows you to assess the economic, social, administrative, budgetary and environmental aspects of the development of the region and the solution to breakdown in these areas by the executive bodies of the constituent entity of the Russian Federation. The advantage of the proposed alternative methodology is the smaller number of indicators, as well as the use of an already established accounting and measurement system, with minimal costs for the creation of new methods and their testing. Like any approach of this type, the assessment is conditional, but the convenience of the methodology, flexibility and simplicity, allow us to give a generalized assessment of both the development of the region and the management of its development. At the same time, the use of private indicators characterizing individual spheres of the region's functioning can occur within the framework of each of the areas of work of a government body. Thus, the analysis performed casts doubt on the need for regional agencies and corporations as an institutional panacea for development. In addition, it allows us to propose a different institution for assessing the effectiveness of management, on which the procedures for allocating resources between regions will depend, which is especially important in connection with the goals of restructuring regional debts and the implementation of infrastructure loans declared by the Federal government.

Keywords: regions, development, institutions, regional development agencies, regional development corporations, project management, methodology for assessing management efficiency, regional executive authorities.

JEL: D02 P11 P25 R11 R58

Дата поступления – 02.05.2021 г.

СУХАРЕВ Олег Сергеевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра институтов социально-экономического развития; Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: o_sukharev@list.ru

SUKHAREV Oleg S.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher at the Center for Socio-Economic Development;

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

e-mail: o_sukharev@list.ru

Для цитирования:

Сухарев О.С. Оценка институтов регионального развития и эффективности исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2021. Т. 26. № 2 (102). С. 43–64. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-2-43-64>

А.В. ОДИНЦОВА**ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ В РОССИИ**

Мировой опыт свидетельствует, что в современных условиях городские агломерации являются важнейшей формой пространственного развития. Об этом говорит и опыт, накопленный в субъектах Российской Федерации. Городские агломерации отличаются емким внутренним рынком, высоким уровнем человеческого капитала, качественной городской средой, развитой инфраструктурой, инновационным потенциалом, более высокой предпринимательской активностью. Несмотря на то, что в российских регионах накоплен уже достаточный опыт в сфере развития агломераций, на федеральном уровне вопросы их формирования до сих пор не урегулированы. Это требует нахождения оптимального соотношения в полномочиях муниципалитетов и органов государственной власти в их управлении. В статье на основе изучения опыта ряда зарубежных стран, а также отечественного опыта рассматриваются ключевые вопросы, связанные с их институционализацией в России. Будучи формой межмуниципального сотрудничества, городские агломерации в то же время являются и объектом управления государством. Анализируются основные положения, связанные с развитием городских агломераций, которые содержатся в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 г., а также в Законопроекте, разработанном в Минэкономразвития «О городских агломерациях». Делается вывод, что развитие городских агломераций является составной частью более общего процесса развития межмуниципального сотрудничества.

Ключевые слова: агломерации, городские агломерации, межмуниципальное сотрудничество, пространственное развитие, урбанизация, регион.

JEL: H70, R11, R58

Одной из важнейших форм пространственной организации в современных условиях являются городские агломерации. Их зачатки мы находим еще в XIX в. Однако только в последние несколько десятилетий их количественный рост (как в плане общего числа, так и численности проживающего населения) превратил их в *важнейший фактор социально-экономического развития многих стран*. Агломерационные сообщества, образованные в качестве важнейшей

формы межмуниципального взаимодействия, стали важнейшим феноменом конца XX — начала XXI в. Усиление связи крупных городов с прилегающими к ним территориями — процесс объективный, требующий на определенном этапе социально-экономического развития восприятия их как единого образования.

Не является здесь исключением и Российская Федерация, где в настоящее время насчитывается порядка 40 крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций. В большинстве из них численность населения с начала 2000-х гг. устойчиво возрастает, в настоящее время превысив 73 млн чел.¹

Однако, несмотря на то, что де факто агломерационные тенденции наблюдаются в России уже достаточно давно, до сих пор на федеральном уровне *отсутствуют законодательные акты*, регулирующие проблемы формирования и развития этого доказавшего во всем мире свою эффективность института. Отсутствие соответствующих нормативных документов приводит к тому, что пока нет единого подхода к выделению агломерационных образований, к определению их сущности и механизмов развития².

Отсутствие единого подхода к определению агломераций, помимо прочего, несет в себе и политическую составляющую, связанную с невозможностью выработки в отношении них единой федеральной политики. Ведь любая составляющая (институт) в системе федеративных отношений и пространственного развития связана с выделением ей определенной финансовой поддержки со стороны федерации. А раз нормативно-правовая основа агломераций не сформирована, то невозможно определить и соответствующие механизмы финансовой помощи. В результате, невозможно задействовать весь потенциал этого института, показывающего во всем мире свою эффективность.

Проблема осложняется и тем, что, в то время как в большинстве стран агломерации рассматриваются в качестве одной из форм межмуниципального сотрудничества, в нашей стране до сих пор де факто преобладает точка зрения, согласно которой они (агломерации) являются очередным уровнем государственного управления. Нельзя сказать, что в вопросе формирования и развития нормативно-правового отражения и регулирования формирования и развития агломераций ничего не делается. Так, заметным шагом вперед в этом отношении является Стратегия пространственного развития России, где названному институту уделено значительное место. Однако содержание Стратегии явно показывает, что важнейшим институтом развития агломераций являются региональные и федеральные органы государственной власти, а не межмуниципальное сотрудничество.

¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р).

² Экономгеографы делают упор на численность населения, экономисты — на социально-экономическое пространство, а в зависимости от позиции определяется и количество агломераций.

В апреле 2021 г. в Правительство Российской Федерации внесен Проект Федерального закона «О городских агломерациях», который, обобщая практику агломерационного развития, дает определенные ориентиры для распространения и укрепления данной пространственной формы организации. Согласно мнениям многих экспертов, принятие названного закона должно создать благоприятную правовую среду для объединения ресурсов муниципальных образований при реализации крупных инфраструктурных проектов, строительства и эксплуатации новых социально-культурных и бытовых объектов для населения. По информации Минэкономразвития России, подготовлены еще два законопроекта, которые корректируют смежные законы и вносят изменения в ГК РФ в связи с развитием межмуниципального сотрудничества в агломерациях. Законопроекты конкретизируют положения о порядке и содержании межмуниципальных соглашений, а также предусматривают особенности учреждения и управления деятельностью межмуниципальных хозяйственных организаций [1].

Рассмотрим, что представляют собой городские агломерации, какие преимущества для пространственного развития они несут, каких ошибок следует избегать при определении механизмов их формирования и развития.

Городские агломерации как современная форма пространственного развития

Агломерации являются одной из современных форм пространственной организации, изначальный импульс для формирования которых был дан промышленной революцией. Расширение фабричного производства, бурное развитие промышленности стало важнейшим фактором притяжения все большего количества рабочей силы в города. Этот процесс на определенном этапе привел к неизбежному объединению близлежащих городов и населенных пунктов, способствуя развитию соответствующей инфраструктуры. В итоге к середине XX в. миграция жителей из сельской местности в мегаполисы превратилась в общемировую тенденцию, а *результатом процесса урбанизации стало появление городских агломераций.*

В настоящее время в развитых странах на территории агломераций проживает значительная доля населения. По мнению экспертов *McKinsey*, «урбанизация станет одной из крупнейших движущих сил глобального экономического роста в этом столетии» [2]. По их прогнозам, уже сейчас на долю 600 крупнейших городов приходится больше половины мирового ВВП, или 30 трлн долл. США. Ожидается, что с 2007 по 2025 г. совокупный объем ВВП 600 городов увеличится на 34 трлн долл., что обеспечит более 60% прироста глобального ВВП. Самыми продуктивными будут топ-100 городов: на них придется 35% роста мирового ВВП (и 38% объема мирового

ВВП). К 2030 г. в мире будет 41 мегаполис, в котором будут жить 720 млн чел.³

В целом, формирование и широкое распространения агломераций является *одной из стадий процесса урбанизации*.

Первой, кто предложил термин агломерация для описания новой реалии пространственного развития, была А. Феррин. Ее работа «Рост городов в XIX столетии», изданная в 1899 г., была посвящена проблемам концентрации населения в городах. В качестве факторов этой концентрации А. Феррин выделила технический прогресс, развитие торговли, углубление территориального разделения труда и др. [3].

В начале XIX в. французским географом М. Руже понятие агломерации рассматривалось с позиции расселения населения; при этом он считал, что агломерация возникает в случае, когда концентрация городских видов деятельности выходит за пределы административных границ и распространяется за соседние населенные пункты [4]. Именно это, по мнению М. Руже, является предпосылкой новой формы расселения и размещения экономической деятельности.

Наибольшую известность в разработке этого вопроса получил А. Маршалл, впервые обосновавший наличие агломерационных эффектов от концентрации экономической деятельности. Американский ученый выделил следующие внешние эффекты агломерации: взаимодействие на рынке труда; связи между поставщиками и потребителями; обмен знаниями и опытом.

На сегодняшний день городские агломерации стали важнейшей составляющей пространственной экономики многих стран. Например, во Франции рассматриваемый институт, именуемый «урбанистическим сообществом», представляет собой публичное учреждение межкоммунального сотрудничества, объединяющее несколько коммун и в момент своего образования насчитывающее более 500 тыс. жителей. Коммуны, выразившие желание создать урбанистическое сообщество, объединяются в рамках соответствующего пространства солидарности в целях разработки и реализации общей стратегии социально-экономического развития. Урбанистические сообщества имеют самостоятельность в налоговой сфере и создаются без срока давности и без возможности выхода из сообщества коммун-членов⁴.

Спецификой агломераций являются емкий внутренний рынок, высокий уровень человеческого капитала, качественная городская среда, развитая социальная и инженерная инфраструктура, инновационный потенциал, предпринимательская активность. Все это способствует активному развитию экономики в целом, а также высокотехнологичных

³ Наиболее показательным примером может служить Япония. Здесь в столичной агломерации с центром в г. Токио сегодня проживает около 38 млн чел., или треть населения страны.

⁴ Что касается агломерационных сообществ, то это не обязательно крупное объединение. Общая численность населения в момент создания такого сообщества должна превышать всего 50 тыс. жителей вокруг одной или нескольких центральных коммун численностью населения 15 тыс. жителей.

и наукоемких отраслей обрабатывающей промышленности и сферы услуг по сравнению с остальными территориями [5]. Более высокий уровень и качество жизни еще больше притягивают население как с близлежащих, так и с отдаленных территорий страны.

Выделим ряд основных преимуществ агломераций для пространственного развития государства.

1. Агломерация существенно ограничивает конкуренцию за инвестиционные, трудовые и прочие ресурсы между центром агломерации и окружающими его территориями.

2. В рамках агломераций, по сути в результате развития межмуниципального сотрудничества, ликвидируются формальные административные границы между муниципальными образованиями. А это, в свою очередь, повышает эффективность размещения субъектов экономики — как фирм, производящих продукцию с учетом конкретных конкурентных преимуществ территории, так и объектов производственной и социальной инфраструктуры, которые в современных условиях являются важнейшими факторами формирования общих условий, связанных с воспроизводством рабочей силы и повседневной жизнью проживающего на соответствующей территории населения. Расширение межмуниципального сотрудничества при надлежащей нормативно-законодательной базе становится, помимо прочего, важным условием расширения социально-экономической основы стратегического планирования. Возможность реализации крупных межмуниципальных проектов совместного финансирования, несомненно, может дать новый мощный импульс пространственному развитию страны.

3. При надлежащей социально-экономической политике городские агломерации создают условия для сбалансированного развития городских и сельских поселений, входящих в соответствующее объединение. Формируя единое кадровое и трудовое пространства, агломерации влияют на политику трудоустройства. Создавая предпосылки для формирования эффективной системы социальной, транспортной и производственной инфраструктуры, они способствуют решению вопросов городской среды, решая тем самым многие вопросы социальной политики.

Важной особенностью городских агломераций в отличие от традиционных форм расселения является *подвижность границ*, значимый фактор которых — расстояние ежедневной миграции (передвижения) от места жительства до рабочего места. Очевидно, что это расстояние исторически и социально-экономически обусловлено и связано прежде всего со скоростью транспорта, развитием интернета и пр. Это означает, что границы городской агломерации подвижны во времени благодаря изменению ее важнейшего параметра — дальности ежедневной миграции населения. Дальность этих передвижений растет пропорционально увеличению скорости транспорта.

Вместе с тем многие исследователи показывают, что *крупнейшие метрополии и агломерации представляют собой экосистемы*, в которых можно выделить не только позитивные, но и негативные внешние эффекты

(экстерналии). И первые, и вторые связаны с процессами урбанизации. К позитивным экстерналиям можно отнести такие факторы, как снижение издержек, кумулятивные эффекты, создание и распространение инноваций и пр., к негативным — отток населения из периферийных территорий региона, ухудшение экологической составляющей развития агломерации, транспортные проблемы и т.д.

Городские агломерации *не следует рассматривать как исключительно моноцентричные системы*, развивающиеся за счет опустошения территории страны. Влияние агломераций на пространственное развитие происходит главным образом за счет роста потребления (как товаров народного потребления, так и производственных ресурсов). Поскольку это потребление не может быть удовлетворено в полном объеме товарами, производимыми на территории самой агломерации, создаются условия для расширения товарооборота с другими территориями и регионами. В свою очередь товарооборот стимулирует производство на территории регионов и в итоге оказывает влияние на создание там рабочих мест⁵.

Как показывает зарубежный опыт, многие из наиболее известных агломераций для управления территориальным развитием формируют соответствующие (координационные, а иногда и исполнительные) органы власти. Эти органы преимущественно формируются для координации развития транспортной инфраструктуры, но есть примеры реализации совместных программ в сфере промышленной и градостроительной политики.

Таким образом, развитие городов сейчас определяет динамику экономического роста в большинстве стран мира. Города и городские агломерации концентрируют интеллектуальные и финансовые ресурсы, генерируют инновации. Однако в России вопросы формирования и функционирования агломераций пока не урегулированы.

Агломерации в России

Тенденция распространения городских агломераций не обошла и Россию. Как уже отмечалось, в стране насчитывается порядка 40 крупных городских агломераций. При этом на территории некоторых субъектов Федерации расположены как крупные агломерации, так и агломерации меньшего размера. Примером может служить Новосибирская область.

Оценка процесса институционализации агломераций в России, позволяет говорить о его определенной противоречивости. С одной стороны, не сформирована федеральная законодательная база, регулирующая процесс формирования и развития института агломераций. Хотя за последнее время наметился позитивный поворот в осмыслении важности этого вопроса (так, следует отметить Стратегию простран-

⁵ Например, Московская агломерация благодаря значительному торговому обороту с регионами России (38,9 млрд долл. США) обеспечивает создание почти 3,5 млн рабочих мест по всей стране [6].

ственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., где проблема агломераций упоминается достаточно активно, а также проект Федерального закона «О городских агломерациях», подготовленный в апреле текущего года). Однако полагаем, что процессу институционализации агломераций в России предстоит пройти долгий путь⁶.

С другой стороны, во многих регионах проблематика агломераций не только активно дискутируется на разнообразных площадках, но и находит реализацию в формировании механизмов управления этой формой пространственной организации. В некоторых субъектах Федерации не только утверждены концепции развития агломераций, но и приняты региональные законы, регулирующие их развитие. Следует упомянуть и о заключенных межмуниципальных соглашениях о взаимодействии, имеющих целью развитие агломераций.

Так, среди субъектов Федерации, у которых есть региональные законы об агломерациях, можно выделить Белгородскую, Нижегородскую, Новосибирскую, Томскую, Челябинскую области, Приморский край. Однако, как показывает анализ содержания законов названных субъектов Федерации, в своем большинстве они не отличаются глубокой проработанностью механизмов управления, регулирования и стимулов развития агломераций. Они во многом декларативны и направлены главным образом на то, чтобы сконцентрировать внимание на важности усиления внимания к институту агломераций.

Некоторые регионы, хотя и не имеют законов об агломерациях, но заявляют эту проблему в соответствующих региональных стратегиях социально-экономического развития. Тематика развития агломераций заявлена в стратегиях Республик — Удмуртской, Чувашской, Татарстан, Дагестан; областей — Кировской, Волгоградской, Ярославской, Ульяновской, Белгородской, Нижегородской, Ростовской, Свердловской, Новосибирской, Томской, Самарской, Челябинской; краев — Краснодарского, Приморского, Красноярского, Ставропольского, Алтайского; Ханты-Мансийского автономного округа — Югры [7]. При этом, если в одной части региональных стратегий лишь определены границы агломераций и направления их развития, то в другой развитие агломераций выделено в качестве важнейшего приоритета социально-экономического развития региона.

Ситуация во многом схожа с наблюдавшейся несколько лет назад обстановкой относительно стратегического планирования: в отсутствие федерального закона о стратегическом планировании многие субъекты Федерации стали своеобразными первопроходцами в разработке региональных стратегий. В результате к моменту принятия Федерального закона имелся уже достаточно обширный опыт практики стратегического планирования и реализации стратегий.

Полагаем, что и в вопросе формирования и развития городских агломераций накопленный в регионах опыт станет основой для будущего

⁶ Этот вопрос подробно будет рассмотрен нами ниже.

федерального закона и других нормативных актов, связанных с развитием данного института. Однако отсутствие общенационального закона *приводит к двойственности и противоречивости* не только в определении природы агломераций, но и в выработке механизмов их формирования и развития.

С одной стороны, в соответствии с общемировыми тенденциями признается природа агломерации, связанная с межмуниципальным сотрудничеством. Например, в ст. 2 Закона Белгородской области о развитии агломераций в Белгородской области (принят Белгородской областной думой 18 февраля 2016 г.) фиксируется, что «определение границ агломерации осуществляется органами местного самоуправления муниципальных образований в договорах (соглашениях), заключаемых ими в рамках осуществления межмуниципального сотрудничества... Органы государственной власти Белгородской области содействуют развитию межмуниципального сотрудничества, оказывают поддержку агломерациям...». Однако, с другой стороны, практически во всех регионах просматривается желание *превратить их в дополнительный уровень государственного управления*.

В ст. 5 того же закона отмечается, что «в целях развития агломераций органы государственной власти Белгородской области осуществляют разработку и реализацию стратегии социально-экономического развития агломерации...». Иначе говоря, определение целей и направленности развития агломераций находится в компетенции региональных органов государственной власти.

В принятых на сегодняшний день нормативных актах фиксируются следующие полномочия региональных органов государственной власти в отношении агломераций: создание уполномоченного органа по развитию агломерации; формирование координационных, совещательных органов в сфере развития агломераций; разработка и утверждение государственных программ, прогноза социально-экономического развития, стратегии социально-экономического развития соответствующих субъектов Федерации в сфере развития агломераций.

В законе Нижегородской области предусматривается, что в сфере градостроительства региональное правительство забирает часть полномочий органов МСУ по градостроительному зонированию, планировке территорий, архитектурно-строительному проектированию, строительству и реконструкции объектов капитального строительства. Также правительство берет на себя полномочия в сфере земельных отношений по утверждению схемы расположения земельных участков и госсобственности, которые не разграничены и не отражены в кадастровом плане. За органами самоуправления остается лишь полномочия по предоставлению права развития застроенных территорий.

В целом анализ существующих региональных законов о развитии агломераций позволяет сделать вывод, что власти субъектов Федерации рассматривают данный институт в качестве еще одного уровня (агломерационного) государственного управления, что, несомненно, *ограничивает полномочия местного самоуправления*.

Ограничение полномочий местного самоуправления в региональных законах и практике регулирования развития агломераций проявляется и в составе координационных советов (далее — КС). Такие советы сегодня созданы и функционируют во многих регионах: Ростовской, Новосибирской, Старооскольско-Губкинской, Барабинско-Куйбышевской, Владивостокской, Саратовской, Самарско-Тольяттинской, Белгородской, Ульяновско-Димитровградской, Челябинской агломерациях. В них большинство принадлежит представителям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (исключение — КС по развитию Новосибирской агломерации). Так, например, координационный совет по развитию Саратовской агломерации состоит из 19 чел., 10 из которых представляют органы государственной власти⁷, 9 — органы местного самоуправления, и 4 — прочие участники. Совещательный орган Барабинско-Куйбышевской агломерации состоит из 28 чел., 18 из которых представляют региональные органы власти, 9 — органы местного самоуправления и 1 — прочие.

Не вселяет больших надежд в этом вопросе и анализ проекта Федерального закона «О городских агломерациях». Например, в ст. 6 данного закона к полномочиям органов местного самоуправления в сфере развития городских агломераций относится лишь *участие* органов местного самоуправления в формировании межмуниципальных координационных советов, создаваемых в целях координации развития городских агломераций.

Подобный подход, фактически ограничивающий роль органов местного самоуправления в формировании и развитии городских агломераций, наблюдается и в научных исследованиях рассматриваемого института. Распространена позиция, согласно которой основой существования и развития агломераций являются межселенные связи в различных сферах (производственной, социальной, экологической и др.), фокус которых — *центральный город и основные подцентры* [8]. В развитии этой позиции выделяются и основные этапы определения границ агломераций.

Первый этап связывается с определением потенциальных центров будущих агломераций. При этом основное внимание уделяется городам с населением от 100 тыс. чел. Второй этап связан с определением границ территории, на которой прослеживаются агломерационные связи.

В рамках второго этапа речь идет прежде всего о транспортной доступности (1,5–2-часовая доступность как минимум до двух других городов или поселков городского типа, тяготеющих к ядру). Обращается внимание и на наличие необходимой развитой транспортной инфраструктуры внутри потенциальной городской агломерации [9].

В целом у исследователей пока не сформировалась единая позиция по вопросу о природе агломераций. Вопрос осложняется

⁷ В состав Совета входит заместитель руководителя аппарата губернатора области, министр природных ресурсов и экологии области, министр экономического развития области, министр транспорта и дорожного хозяйства и др.

и тем, что в разных странах сложились разные критерии институционализации городских агломераций. По мнению А.Н. Швецова, среди подобных общепринятых критериев можно выделить следующие: непосредственное примыкание густонаселенных территорий (городов, поселков, поселений) к основному городу (ядру города) без существенных разрывов в застройке; площадь застроенных (урбанизированных) территорий в агломерации превышает площадь сельскохозяйственных угодий и лесов; массовые трудовые, учебные, бытовые, культурные и рекреационные поездки (маятниковые миграции) охватывают заметную (не менее 10–15%) часть трудоспособного населения, проживающего в городах и поселениях агломерации [10]. Несколько иные критерии предлагает Е.Н. Перцик. По его мнению, важнейшими критериями являются:

- плотность городского населения и непрерывность застройки; наличие большого города-центра (как правило, с населением не менее 100 тыс. чел.);
- интенсивность и дальность трудовых и культурно-бытовых поездок;
- удельный вес несельскохозяйственных рабочих;
- доля работающего населения вне места жительства; количество городских поселений-спутников и интенсивность их связей с городом-центром;
- число телефонных разговоров с центром; производственные связи;
- связи по социально-бытовой и технической инфраструктуре (единые инженерные системы водоснабжения, энергоснабжения, канализации, транспорта и пр.) [11, с. 136].

Перечисленные критерии в целом вполне объективны. Однако не следует игнорировать природу агломераций *в качестве формы межмуниципального сотрудничества*. Как справедливо подчеркивает А.Н. Швецов, важнейшей особенностью городских агломераций как объектов управления выступает то, что они одновременно являются объектом управленческих воздействий как органов местного самоуправления, так и органов государственного управления [12, с. 66]. С одной стороны, все территории, образующие агломерации (и крупные города, и небольшие поселения) представляют собой муниципальные образования, а значит, в соответствии с действующим законодательством, представляют собой объекты местного самоуправления. С другой стороны, объединение городов и поселков в единую агломерацию, объективно превращает ее в более сложный (и количественно, и качественно) объект управления, требующий соответствующего ресурсного, правового и административного обеспечения, которое не может дать муниципальный уровень. Возникает также потребность (и возможность) включения их (агломераций) в более крупные региональные и федеральные проекты, нуждающиеся в силу этого в соответствующем ресурсном обеспечении.

Таким образом, городские агломерации представляют собой сложный объект управления, *соединяющий в себе полномочия местного самоуправления, а также регионального и федерального уровней управления.*

***Нормативно-правовое регулирование развития
городских агломераций в России***

Итак, у субъектов Федерации имеется достаточно богатый опыт формирования и развития городских агломераций, а также соответствующие нормативные акты. Однако необходимая нормативно-правовая база на федеральном уровне *не сформирована.*

Это не означает, что данный вопрос полностью игнорируется российским законодателем. Несмотря на то, что само понятие агломерации в нашем законодательстве не определено, еще в 2008 г. была принята Концепция долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г. Именно в ней *впервые был затронут вопрос* о важности развития данного института. В Концепции отмечалось, что «...важнейшее значение будет иметь “инфраструктурный эффект” формирования городских агломераций, связанный с реализацией проектов строительства новых энергомошностей, крупных транспортных комплексов, мультимодальных логистических центров и информационных узлов, образовательной и инновационной инфраструктуры»⁸.

Интерес к агломерациям вновь проявился в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г., который был разработан в Министерстве экономического развития Российской Федерации в 2013 г. В нем, в частности, отмечалось, что «базовой тенденцией пространственного развития России является усиление концентрации человеческого капитала, инфраструктуры, ресурсов будущего в крупных городах и формирование 20 агломераций с численностью населения более 1 млн чел. Данные агломерации будут способны выполнять специализированные интернациональные функции в мировом разделении труда, станут локомотивами роста, развивая новые инновационные кластеры». Речь шла, главным образом, о Московской и Санкт-Петербургской агломерациях. Там же отмечалось, что планируется создать дополнительные стимулы к развитию агломерационных образований, обеспечить повышение самостоятельности органов власти местного самоуправления (в т.ч., бюджетной самостоятельности)⁹.

Новым этапом повышения внимания федеральных властей к вопросу о формировании и развитии городских агломераций стало принятие упомянутой выше Стратегии пространственного развития Российской

⁸ Концепция долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489).

⁹ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) // <http://static.government.ru/media/files/41d457592e04b76338b7.pdf>

Федерации на период до 2025 года, где было признано, что общемировой тенденцией пространственного развития в начале XXI в. является концентрация населения и экономики в крупнейших формах расселения, среди которых ведущие позиции занимают крупнейшие городские агломерации.

Концентрация научной, научно-технической и инновационной деятельности в крупных городских агломерациях и крупнейших городских агломерациях отнесено в Стратегии к наиболее существенным изменениям в пространственной организации российской экономики. Одновременно низкий уровень комфортности городской среды, низкий уровень предпринимательской активности, несбалансированное пространственное развитие большинства крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций признается в качестве основных проблем пространственного развития страны.

Заслуживает внимание тот факт, что в названной Стратегии развитие агломераций связывается с развитием института межмуниципального сотрудничества. И это, казалось бы, должно внести в вопрос о разграничении компетенций между федерацией, регионами и местным самоуправлением определенную ясность. Но более внимательное изучение Стратегии показывает, что обеспечение сбалансированного пространственного развития территорий, входящих в состав городских агломераций в соответствии с текстом Стратегии, предполагается за счет содействия межмуниципальному взаимодействию в целях формирования документов стратегического планирования, формирования единой градостроительной политики, решения общих социально-экономических проблем, в т.ч. инфраструктурных и экологических. И это, очевидно, верно.

Однако вызывает вопрос своеобразный логический «переворот». Действительно, сбалансированное пространственное развитие требует содействия межмуниципальному взаимодействию. Но то, что сбалансированное развитие является средством формирования документов стратегического планирования, формирования единой градостроительной политики и т.п., звучит, по крайней мере, странно. На наш взгляд, *здесь нарушена логика самого процесса*. Именно стратегическое планирование наряду с градостроительной политикой должно стать тем институтом, который будет способствовать сбалансированному развитию территорий различного уровня, в т.ч. и муниципальных образований.

Оценивая роль Стратегии в формировании ориентиров развития городских агломераций, хотелось бы затронуть еще один, на первый взгляд, не связанный с агломерационной проблематикой вопрос. Речь идет о *роли и месте городов и населенных пунктов*, не входящих в существующие и планируемые агломерации. Ни для кого не секрет, что Россия характеризуется крайне высоким уровнем дифференциации не только регионов, но и входящих в них муниципальных образований, наличием обширных территорий с крайне низким экономическим потенциалом.

Иначе говоря, наблюдается определенное противоречие между же-

ланием сократить социально-экономическую дифференциацию различных территорий, с одной стороны, и приоритетом, отдаваемым в качестве точек роста крупным агломерациям, — с другой. При этом к точкам роста отнесены или региональные центры, или другие, но в любом случае крупные, поселения. Им, согласно Стратегии, и вменяется функция опережающего развития. Однако уже сегодня эти «потенциальные» точки роста являются центрами притяжения населения и экономической деятельности. А все остальные территории характеризуются оттоком населения и капитала. Не подталкивает ли Стратегия к еще большему углублению этой тенденции?

Несмотря на то, что внимание к проблемам формирования и развития агломераций отвечает как мировым тенденциям, так и потребностям формирования современной пространственной структуры экономики России, следует иметь в виду следующее. Как показывает мировой опыт, развитие агломераций, как и других форм межмуниципального сотрудничества, невозможно как без сильных, экономически самостоятельных муниципалитетов их образующих, так и без мотивации, делающей выгодным для муниципальных образований формирование различных форм межмуниципального сотрудничества. А это означает необходимость внимания ко всем поселениям, независимо от их размеров, формирования условий и нормативно-правовых основ для различных форм межмуниципального сотрудничества, а не только городских агломераций.

Все это говорит о том, что формирование нормативно-правовой базы развития городских агломераций должно идти рука об руку с формированием соответствующих основ межмуниципального сотрудничества в целом, одной из форм которого они (городские агломерации) должны стать. Нерешенность данной задачи, на наш взгляд, будет отражаться на всех документах, касающихся развития как агломераций, так и местного самоуправления в целом.

Оценим с этих позиций содержание предложенного Минэкономразвития проекта закона об агломерациях. Несомненно, его *положительной стороной* является то, что в нем предложено узаконить понятие «городская агломерация», которая рассматривается в качестве территории городского округа или города федерального значения, объединенного с территориями других муниципальных образований устойчивыми социальными, экономическими и хозяйственными связями.

В законопроекте разграничены полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере развития городских агломераций. Так, в соответствии со ст. 4 к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере развития городских агломераций, относятся:

- определение основных направлений государственной политики, стратегических целей и задач в сфере развития городских агломераций;
- оказание государственной поддержки развитию городских агло-

мераций;

- становление порядка формирования и ведения Перечня городских агломераций, в т.ч. порядка реализации инициативы о создании городских агломераций;
- формирование и ведение Перечня городских агломераций;
- методическое обеспечение разработки и реализации комплексных планов социально-экономического развития городских агломераций.

Полномочия же органов местного самоуправления перечислены в ст. 6 законопроекта. К ним относятся:

- участие в совместном решении вопросов местного значения муниципальных образований, входящих в состав территории городской агломерации;
- участие в подготовке проектов межмуниципальных соглашений;
- участие в создании (учреждении) межмуниципальных компаний и управлении их деятельностью;
- участие в формировании межмуниципальных координационных советов, создаваемых в целях координации развития городских агломераций;
- иные полномочия, предусмотренные настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Для совместного решения различных вопросов власти населенных пунктов смогут заключать межмуниципальные соглашения, принимать решения на межмуниципальном координационном совете; предполагается учреждение межмуниципальных предприятий и компаний, которые, к примеру, смогут работать в сфере газо-, тепло-, водоснабжения, транспортного сообщения на территории всей агломерации. При этом, как указывается в Пояснительной записке, должны учитываться численность, плотность населения, а также транспортная доступность административного центра агломерации (жители должны иметь возможность съездить туда и обратно в течение рабочего дня).

Принятие законопроекта, считают в министерстве, создаст благоприятную правовую среду для объединения ресурсов муниципальных образований Российской Федерации и субъектов Федерации, например, при реализации крупных инфраструктурных проектов, строительства и эксплуатации новых социально-культурных и бытовых объектов для населения. А это, в свою очередь, привлечет дополнительные инвестиции в развитие крупных и средних городов и прилегающих к ним территорий.

Данный законопроект, несомненно, имеет важное значение в плане институционализации городских агломераций в России. Предложенное в нем определение агломераций, ориентирующееся на принцип транспортной доступности, на наш взгляд, представляет собой шаг вперед в сравнении с тем, которое встречается в Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Вместе с тем, изучение его со-

держания ставит ряд вопросов.

Прежде всего требуют уточнения полномочия органов местного самоуправления в сфере развития агломераций. Что имеется в виду под участием органов местного самоуправления «в совместном решении, подготовке, создании»? Очевидно, что это участие может быть различным. Как показывает мировой опыт, агломерация как форма межмуниципального сотрудничества является результатом прежде всего инициативы органов местного самоуправления и населения, проживающего на соответствующей территории. Именно органы местного самоуправления (наряду с проживающим населением и другими стейкхолдерами) должны быть основными акторами при подготовке проектов межмуниципальных соглашений и программ межмуниципального развития.

В законопроекте нет четкости в вопросе о полномочиях и составе координационных советов городских агломераций. С учетом накопленного в регионах опыта деятельности подобных советов этот вопрос имеет важное значение. Полагаем, что необходимо зафиксировать механизмы, гарантирующие преобладание в названных институтах представителей органов местного самоуправления, интересы которых они представляют.

Нет ясности и в вопросе о функциях данных советов. Так, например, одной из них признается «утверждение комплексного плана развития городской агломерации». Но разработка и выполнение любого плана требует соответствующих ресурсов. Однако вопрос о финансово-экономической составляющей функционирования городских агломераций в законопроекте даже не затрагивается. В этих условиях «комплексный план» развития агломерации будет иметь значение только как документ координирующего характера, а содержательно неизбежно останется компиляцией плановых документов субъекта Федерации и входящих в агломерацию муниципалитетов [13].

При всей важности данного законопроекта статус агломераций требует изменений или дополнений в целом ряде других нормативно-правовых документов. Прежде всего речь идет о Градостроительном кодексе Российской Федерации, Законе о стратегическом планировании в Российской Федерации, законодательстве о местном самоуправлении.

Полагаем, что следует подумать и о разработке закона о межмуниципальном сотрудничестве, одной из форм которого и являются городские агломерации.

* * *

Основные проблемы развития агломераций в России *имеют институциональный характер*. Как показывает мировой опыт, городские агломерации, с одной стороны, представляют собой одну из форм межмуниципального сотрудничества, а значит, при их формировании следует учитывать мнение проживающего на соответствующей территории населения. С другой стороны, крупные агломерации, несомненно, требуют внимания государства, поскольку

являются важнейшими проводниками общенациональной стратегии пространственного развития. Поиск эффективного взаимодействия этих двух начал — важнейшая задача государственной политики в сфере пространственного развития.

На сегодняшний день в отсутствии федерального закона о развитии агломераций в регионах накоплен значительный опыт в данной сфере. Безусловно, его следует учитывать при работе над данным законом. Вместе с тем федеральное законодательство не должно подрывать самоуправленческие начала городских агломераций. Оно должно предусмотреть возможность адаптации предлагаемых механизмов *к специфическим особенностям отдельных субъектов Федерации*. В этом плане целесообразно предусмотреть несколько моделей (механизмов) управления данным институтом, приоритет в выборе среди которых должен, безусловно, принадлежать входящим в агломерацию муниципальным образованиям.

Формирование и развитие городских агломераций представляет собой часть более общего процесса развития межмуниципального сотрудничества. Это требует перехода от формальных призывов и признания значимости межмуниципального сотрудничества к более активным шагам государства по формированию необходимой нормативно-законодательной базы для этого института, доказавшего свою эффективность во многих странах.

Список литературы

1. Материалы к заседанию на тему «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития». М.: Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2020.
2. Алешкина Т. Будущее в городах // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2017/05/24/691328-budushee-gorodah>.
3. Вебер А.Ф. Рост городов в 19 столетии / пер. с англ. А.Н. Котельникова. СПб.: Изд. Е.Д. Кусковой, 1903. 464 с.
4. Шугрина Е.С., Миронова Г.В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.
5. Ускова Т.В. О потенциале развития российских территорий // Проблемы развития территории. 2018. № 5 (97). С. 7–17.
6. Первый глобальный рэнкинг агломераций // PWC. 2017. С. 10. URL: <https://www.pwc.ru/ru/assets/agglomerations-rus-full.pdf>.
7. Анализ документов стратегического планирования и программных документов регионального и межмуниципального уровней на предмет отражения в них вопросов развития городских агломераций // Фонд «Институт экономики города». М., 2018. С.10–17.
8. Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Агломерации России в XXI веке // Вестник Фонда регионального развития Иркутской области. 2007. № 1. С. 46–48.
9. Мищенко В.В., Мищенко И.В. Городские агломерации: формирование

и перспективы развития (на примере Барнаульской агломерации) // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. № 5. С. 68–79.

10. Швецов А.Н. Поляризация урбанистического пространства: особенности российского процесса в контексте мировых тенденций // Регионалистика. Т. 4. № 5. С. 22–24.

11. Перцик Е.Н. География городов (Геоурбанистика). М.: Высшая школа, 1991.

12. Швецов А.Н. Зачем и как следует управлять городскими агломерациями // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 7. С. 65–75.

13. Бухвальд Е.М. Агломерации и проблемы их законодательного регулирования // Жилищные стратегии. 2021. Т. 8. № 1. С. 11–26.

References

1. Materialy k zasedaniiu na temu «Mezhmunitsipal'noe sotrudnichestvo: effektivnye praktiki, problemy i perspektivy razvitiia» [Materials for the Meeting on the Topic “Inter-Municipal Cooperation: Effective Practices, Problems and Development Prospects”]. Moscow, Sovet po mestnomu samoupravleniiu pri Sovete Federatsii Federal'nogo Sbraniia Rossiiskoi Federatsii, 2020. (In Russ.).

2. Aleshkina T. Budushchee v gorodakh [The Future in Cities], *Vedomosti* [Vedomosti]. (In Russ.). Available at: <https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2017/05/24/691328-buduschee-gorodah>.

3. Veber A.F. Rost gorodov v 19 stoletii [The Growth of Cities in the 19th Century], translated from English A.N. Kotel'nikova. Saint Petersburg, Izd. E.D. Kuskovoi, 1903, 464 p. (In Russ.).

4. Shugrina E.S., Mironova G.V. Obshchaia kharakteristika rossiiskikh aglomeratsii: sootnoshenie de iure i de facto [General Characteristics of Russian Agglomerations: de iure and de facto Ratio], *Mestnoe pravo* [Local Law], 2018, No. 1, pp. 3–24. (In Russ.).

5. Uskova T.V. O potentsiale razvitiia rossiiskikh territorii [On the Development Potential of Russian Territories], *Problemy razvitiia territorii* [Problems of Territory Development], 2018, No. 5 (97), pp. 7–17 (In Russ.).

6. Pervyi global'nyi renking aglomeratsii [The First Global Ranking of Agglomerations], *PWC* [PWC], 2017, pp. 10. (In Russ.). Available at: <https://www.pwc.ru/ru/assets/agglomerations-rus-full.pdf>

7. Analiz dokumentov strategicheskogo planirovaniia i programmnykh dokumentov regional'nogo i mezhmunitsipal'nogo urovnei na predmet otrazheniia v nikh voprosov razvitiia gorodskikh aglomeratsii [Analysis of Strategic Planning Documents and Program Documents of the Regional and Intermunicipal Levels in Order to Reflect in Them the Development of Urban Agglomerations], *Fond «Institut ekonomiki goroda»* [Institute for Urban Economics Foundation]. Moscow, 2018, pp.10–17. (In Russ.).

8. Lappo G., Polian P., Selivanova T. Aglomeratsii Rossii v KhKhI veke [Agglomerations of Russia in the XXI Century], *Vestnik Fonda regional'nogo razvitiia Irkutskoi oblasti* [Bulletin of the Regional Development Fund of the Irkutsk Region], 2007, No. 1, pp. 46–48. (In Russ.).

9. Mishchenko V.V., Mishchenko I.V. Gorodskie aglomeratsii: formirovanie i perspektivy razvitiia (na primere Barnaul'skoi aglomeratsii) [Urban Agglomerations: Formation and Development Prospects (on the Example of the Barnaul Agglomeration)], *Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie* [Problem Analysis and State Management Design], 2015, No. 5, pp. 68–79. (In Russ.).

10. Shvetsov A.N. Poliarizatsiia urbanisticheskogo prostranstva: osobennosti

rossiiskogo protsessa v kontekste mirovykh tendentsii [Polarization of the Urban Space: Peculiarities of the Russian Process in the Context of World Trends], *Regionalistika* [Regional Studies], Vol. 4, No. 5, pp. 22–24. (In Russ.).

11. Pertsik E.N. Geografiia gorodov (Geourbanistika) [Geography of Cities (Geourbanistics)]. Moscow, Vysshaia shkola, 1991. (In Russ.).

12. Shvetsov A.N. Zachem i kak sleduet upravliat' gorodskimi aglomeratsiiami [Why and How to Manage Urban Agglomerations], *Problemy teorii i praktiki upravleniia* [Problems of Management Theory and Practice], 2017, No. 7, pp. 65–75. (In Russ.).

13. Bukhval'd E.M. Aglomeratsii i problemy ikh zakonodatel'nogo regulirovaniia [Agglomerations and Problems of Their Legislative Regulation], *Zhilishchnye strategii* [Housing Strategies], 2021, Vol. 8, No. 1, pp. 11–26. (In Russ.).

CHALLENGES OF AGGLOMERATIONS DEVELOPMENT IN RUSSIA

World experience shows that in modern conditions urban agglomerations are the most important form of spatial development. This is also evidenced by the experience gained in the constituent entities of the Russian Federation. Urban agglomerations are characterized by a large internal market, a high level of human capital, a high-quality urban environment, developed infrastructure, innovative potential, and higher entrepreneurial activity. Despite the fact that the Russian regions have already accumulated sufficient experience in the development of agglomerations, the issues of their formation have not yet been resolved at the federal level. This requires finding the optimal balance in the powers of municipalities and public authorities in their management. In the article, the author examines the key issues related to their institutionalization in Russia on the basis of the experience of a number of foreign countries in line with domestic experience. Being a form of inter-municipal cooperation, urban agglomerations are also the object of state management. The author analyzes the main provisions related to the development of urban agglomerations, which are contained in the Strategy of Spatial Development of the Russian Federation until 2025, as well as the Draft Law developed in the Ministry of Economic Development "On Urban Agglomerations". It is concluded that the development of urban agglomerations is an integral part of a more general process of developing inter-municipal cooperation.

Keywords: agglomerations, urban agglomerations, inter-municipal cooperation, spatial development, urbanization, region.

JEL: H70, R11, R58

Дата поступления – 16.06.2021 г.

ОДИНЦОВА Александра Владимировна

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития;

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

e-mail: Aleksod@yandex.ru

ODINTSOVA Aleksandra V.

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

Для цитирования:

Одинцова А.В. Проблемы развития агломераций в России // Федерализм. 2021. Т. 26. № 2 (102). С. 65–83. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-2-65-83>

О.В. МОРОЗОВ, А.Г. БИРЮКОВ

ВОПРОСЫ К ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАКТИКЕ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СИТУАЦИИ ПАНДЕМИИ 2020 г.

В условиях развития пандемии в 2020 г. федеральный бюджет, субнациональные бюджеты Российской Федерации исполнялись со значительными отклонениями от показателей и норм, утвержденных соответствующими законами и решениями. Были приостановлены отдельные положения Бюджетного кодекса РФ. Сформирован механизм гибкого исполнения бюджетов. Его использование привело к существенному росту бюджетных расходов и дефициту федерального бюджета несмотря на то, что действующий закон о федеральном бюджете определял высокий уровень его профицита. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в условиях пандемии формировали новый заказ на дополнительные финансовые ресурсы, объем которых уточнялся и менялся в течение 2020 г. Эти обстоятельства повлияли на уровень бюджетной обеспеченности консолидированных бюджетов субъектов Федерации и вызвали радикальное увеличение межбюджетных трансфертов по сравнению с 2019 г. Для оценки эффективности решений в области межбюджетного регулирования, реализованных в 2020 г., проведен общий анализ условий нормативно-правового регулирования, а также сроков и последствий распределения и предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Предложена методология и проведен факторный анализ зависимости между объемами федеральной поддержки и потребностями регионов в их получении. Результаты оценки говорят как об отсутствии строгой корреляции между ними, так и о том, что дополнительная поддержка не сопровождалась постановкой соответствующих целей и задач, своевременной подготовкой методологии распределения ресурсов. Предложенная методология оценки механизмов и результатов распределения объемов финансовой помощи по каждому субъекту Российской Федерации показала свою результативность и может быть рекомендована к применению в будущих периодах.

Ключевые слова: регион, бюджетная обеспеченность, бюджетная политика, консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, межбюджетное регулирование, межбюджетные трансферты, налоговые и неналоговые доходы, стратегическое планирование, уровень безработицы, эффективность системы межбюджетных отношений.

JEL: H12, H61, H68, H74, H77

Введение

Сочетание особых условий формирования и исполнения федерального бюджета, обстоятельств, обуславливающих дополнительную потребность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в получении финансовых ресурсов, качественные и количественные изменения объемов и структуры межбюджетных трансфертов в 2020 г. по сравнению с доэпидемическими периодами придали особую значимость вопросам эффективности межбюджетного регулирования. Применение межбюджетных трансфертов, включая условия и сроки их предоставления, следует рассматривать в рамках подхода, позволяющего определить надежность используемых методов межбюджетного регулирования, обеспечить сопоставление прилагаемых усилий и достигаемого результата.

Среди факторов, повлиявших на межбюджетные отношения в 2020 г., следует учитывать не только обстоятельства, связанные с *COVID-19*, повлекшие за собой изменение условий функционирования хозяйствующих субъектов и жизнедеятельности населения, производства товаров, работ и услуг, корректировку внешнеторговых операций. На выбор способов реагирования на чрезвычайные обстоятельства повлияли и корректировки мероприятий по реализации задач стратегического планирования, государственных программ, национальных проектов и иных элементов государственной политики, включая их финансовое обеспечение.

Для предварительной демонстрации совокупного эффекта воздействия указанных обстоятельств достаточно обратить внимание на основные социально-экономические показатели 2020 г. [1; 2], существенно отличающиеся не только от прогнозных (установленных Федеральным законом о федеральном бюджете на 2020 г.¹), но и от результатов 2019 г. (см. табл. 1).

Особенностью 2020 г. стало то, что *негативные отклонения наблюдались не только в нефтезависимых направлениях*, что было бы вполне объяснимо исходя из динамики мировых цен на экспортируемые Российской Федерацией энергоресурсы, но и в более существенных базовых показателях. Величина ВВП снизилась на 6 256,4 млрд руб. (относительно ранее прогнозируемой на 2020 г.), индекс промышленного производства составил 97,5%, доля безработных выросла на 28,9%, сократилась численность населения, составившая на конец отчетного года величину на 582,2 тыс. чел. меньшую, чем на начало периода [2, с. 90]. Тем самым, негативным изменениям подверглись глубинные факторы, а не только бюджетная база в виде вполне ожидаемого снижения рентабельности отдельных отраслей экономики.

¹ Федеральный закон № 380-ФЗ от 2 декабря 2019 г. «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» с учетом изменений, внесенных Федеральным законом № 52-ФЗ от 18 марта 2020 г.

Т а б л и ц а 1

**Сравнительная оценка основных социально-экономических показателей
Российской Федерации за 2019 и 2020 гг.**

Показатель	2019 (отчет)	2020 (прогноз по закону № 380-ФЗ)	2020 (предварительные данные)	Отклонение фак- тических показате- лей 2020 г. от прогнозируемых	
				в абсо- лютных значениях	в %
Валовой внутренний продукт (в текущих ценах), млрд руб.	110 046,0	112 863,0	106 606,6	–6 256,4	94,5
Численность постоянного населения (на конец года), млн чел.	146,8	147,0	146,2	–0,8	99,4
Индекс промышленного производства (для столбца 4 – январь 2021 к январю 2020 г.), %	102,3	102,4	97,5	–4,9	95,2
Уровень безработицы (для столбца 4 – данные за январь 2021 г.), %	4,6	4,5	5,8	1,3	128,9
Среднемесячная начисленная заработная плата работников организации (для 2020 г. – за ноябрь 2020 г.), руб.	47 867,0	48 942,0	51 083,0	2 141,0	104,4
Цена на нефть (марки Брент, в среднем за год), долл. США за баррель	63,8	57,0	41,7	–15,3	73,2

Источник: рассчитано авторами по [1; 2; 4; 5].

С учетом того, что и в предшествующие годы результаты прогнозирования социально-экономических параметров не отличались высокой точностью (это подтверждается не только расхождениями между фактическими и прогнозируемыми данными, их многократной корректировкой в течение периода прогноза, но и вынужденными изменениями в законы /решения/ о бюджетах бюджетной системы Российской Федерации в процессе их исполнения), сравнение ожидаемых и полученных итогов 2020 г. позволяет судить о более значимых сдвигах, чем просто об ошибках или неполном учете отдельных факторов.

Цель настоящего исследования – установление того, каким образом действующие до периода пандемии подходы и решения в области бюджетной политики в целом и межбюджетного регулирования в частности в процессе противодействия негативному воздействию пандемии оказались рациональными (нерациональными) и эффективными (неэффективными). Ситуация пандемии², характеризующаяся непредска-

² В настоящей статье все основные внешние факторы, воздействие которых привело к существенному отклонению фактических параметров социально-экономического развития, бюджетов бюджетной системы в 2020 г. по сравнению с планируемыми, ожидаемыми показателями, концентрируются в рамках понятия «ситуация пандемии».

зуемостью и ускоренным порядком принятия соответствующих мер противодействия, не могла не затронуть и финансовые возможности субъектов Российской Федерации, и межбюджетное регулирование. Гипотеза состоит в том, что межбюджетные отношения в 2020 г. с точки зрения финансовых, административных и политических последствий подверглись более значимым изменениям, чем при оформленном реформировании межбюджетных отношений, осуществляемом в течение более двух десятков последних лет. При этом исследование экономически разрушительных последствий *COVID-19* в задачи авторов непосредственно не входит.

В первой части статьи излагаются результаты исследования бюджетной реакции на ситуацию пандемии органов власти федерального уровня. Во второй, третьей и четвертой частях характеризуются особенности межбюджетных отношений, представлены результаты факторного анализа и проблемные вопросы межбюджетного регулирования в 2020 г.

Бюджетная политика федеральных органов власти в 2020 г.

Первичные сведения о масштабе влияния ситуации пандемии на общенациональном уровне могут быть получены на основании предварительных данных Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета в январе-декабре 2020 г. [7] путем оценки изменений основных параметров федерального бюджета (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Сравнительная характеристика основных параметров федерального бюджета 2020 г., в млрд руб.

Показатель	2019 (отчет)	2020 (утвержде- но законом № 380-ФЗ)	2020 (предваритель- ные данные)	Отклонение фак- тических показа- телей 2020 г. от утвержденных	
				в абсолютных значениях	в %
Доходы — всего	20 188,8	20 593,6	18 722,2	—1 871,4	90,9
Расходы — всего	18 214,5	19 666,0	22 821,5	3 155,5	116,0
Дефицит/профицит	1 974,3	927,6	—4 099,4	—5 026,9	—441,9

Источник: рассчитано авторами по [5; 6; 7].

Данные таблицы 2 фиксируют, что показатели фактического исполнения федерального бюджета существенно изменились как в сравнении с результатами 2019 г., так и в сравнении с показателями, утвержденными законом о бюджете на 2020 г. Вместе с тем с точки зрения снижения доходов федерального бюджета (на 1 466,6 млрд руб. в сравнении с 2019 г. и на 1 871,4 млрд руб. в сравнении с утвержденными законом

о федеральном бюджете на 2020 г.) с учетом принятых решений о сокращении налогового бремени для отдельных категорий хозяйствующих субъектов, в первую очередь малого и среднего предпринимательства, а также снижения цен на экспортируемую нефть ситуация 2020 г. не выглядит ни неожиданной, ни катастрофичной. Суть в том, что для компенсации выпадающих доходов правительство *обладало и тактическими* (в федеральном бюджете на 2020 г. присутствовали зарезервированные, не распределенные по конкретным статьям и направлениям средства, и профицит бюджета в сумме 927,6 млрд руб.), *и стратегическими резервами* (объем средств Фонда национального благосостояния на начало 2020 г. составил 7 773,06 млрд руб., а в течение года достиг величины 13 545,66 млрд руб.), а также возможностью проведения *более активной заемной политики*. Иначе говоря, в целях компенсации снижения доходов федерального бюджета для финансового обеспечения утвержденных федеральным законом расходов в 2020 г. имелись достаточные ресурсы. В этой связи следует проанализировать ряд особенностей планирования и исполнения расходов федерального бюджета в отчетном году.

Первая. В 2020 г. инструмент корректировки показателей федерального бюджета путем внесения в него поправок *практически не был использован*.

Напомним, что в предшествующие годы федеральный бюджет традиционно корректировался дважды (весной и осенью), в т.ч. по его основным параметрам. В основании корректировок располагались, как правило, причины, связанные с уточнением показателей прогноза социально-экономического развития и, по мнению авторов, не всегда были обязательными [8]. В 2020 г. в федеральный бюджет также были внесены изменения, однако срок подготовки соответствующего законопроекта (№ 52-ФЗ от 18 марта 2020 г.), его содержание и вступление в силу и формально, и по существу не были связаны с пандемией. В соответствии с пояснительной запиской к законопроекту³ он был подготовлен в целях финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при реализации Послания Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. А общие изменения доходов (+214 млрд руб.) и расходов (+162,7 млрд руб.), особенно с учетом целевого характера их прироста, могут быть признаны элементом технического уточнения федерального бюджета в связи со «вновь открывшимися обстоятельствами».

Вторая. В 2020 г. расходы федерального бюджета определялись не столько непосредственно нормами и положениями закона о федеральном бюджете, сколько *специальными решениями в особом порядке*, допускающими широкие возможности по уточнению и изменению расходов.

³ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в федеральный закон “О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов”». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/76650972-3049-40E8-BF40-0FEB8BFE6558>.

Институциональной основой такой гибкой формы исполнения бюджетного законодательства стала Комиссия Федерального Собрания Российской Федерации по перераспределению бюджетных ассигнований в текущем финансовом году и плановом периоде. Общий порядок ее формирования и функционирования был определен Федеральным законом «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году» от 12 ноября 2019 г. № 367-ФЗ (с последующими изменениями). Таким образом, в отчетный период система реагирования на ситуацию пандемии, определения бюджетных приоритетов, распределения и перераспределения расходов подчинялась оперативным решениям, что позволяет говорить не столько об исполнении закона о федеральном бюджете в 2020 г., сколько лишь об учете его положений. Следует указать, что подобные изменения коснулись и целеполагающих инструментов стратегического планирования, а именно — положений майских указов Президента Российской Федерации от 2018 г., в развитие и во изменение которых был утвержден Указ Президента Российской Федерации от 21 июня 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». В результате, как показано далее, в отношении расходов федерального бюджета бюджетная политика в рамках противодействия ситуации пандемии активизировалась настолько, что придала ей в целом затратный характер.

Третья. Совместная деятельность правительства России и парламентской Комиссии по утверждению новых бюджетных назначений в процессе исполнения расходов федерального бюджета привела к превышению *потенциальных* расходов (в сравнении с утвержденными законом № 380-ФЗ) по большинству основных разделов функциональной классификации расходов, за исключением разделов «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «Охрана окружающей среды» и «Обслуживание государственного долга», общий объем которых составил 4 339,2 млрд руб. (см. табл. 3).

Авторы полагают, что именно этой величиной следует оперировать при оценке бюджетной реакции федеральных органов власти и управления (в части расходов) на события 2020 г. по противодействию ситуации пандемии.

Четвертая. Данные Федерального казначейства показывают, что *фактическое* исполнение расходов федерального бюджета в 2020 г. (колонка 5 табл. 3) не достигло величин утвержденных бюджетных назначений (колонка 3 табл. 3) ни по одному из разделов функциональной классификации, включая приоритетные разделы «Здравоохранение», «Национальная экономика», «Социальная политика» и «Межбюджетные трансферты» на общую сумму в 1 020,9 млрд руб. При этом превышение расходов федерального бюджета в 2020 г. в сравнении с расходами 2019 г. составило 4 607,2 млрд руб.

Т а б л и ц а 3

**Оценка различий в расходах федерального бюджета в 2020 г.
по разделам функциональной классификации расходов, млрд руб.***

Показатель	Из пояснительной записки к законопроекту № 380-ФЗ	Утвержденные бюджетные назначения	Разница между утвержденными и назначенными и показателями закона № 380-ФЗ	Исполнено
Расходы – всего	19 503,4	23 842,6	4 339,2	22 821,7
В т.ч.:				
Общегосударственные вопросы	1 555,4	1 951,1	395,7	1 507,7
Национальная оборона	3 100,8	3 308,1	207,3	3 168,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 458,2	2 343,7	–114,5	2 226,6
Национальная экономика	2 638,3	3 598,4	960,1	3 483,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	251,6	440,2	188,6	371,5
Охрана окружающей среды	348,4	262,9	–85,5	260,6
Образование	911,6	999,6	88,1	956,9
Культура, кинематография	138,4	153,0	14,6	144,5
Здравоохранение	1 022,1	1 382,9	360,9	1 334,4
Социальная политика	5 010,6	7 013,0	2 002,4	6 990,3
Физическая культура и спорт	69,9	81,7	11,8	75,3
Средства массовой информации	92,4	121,9	29,4	121,1
Обслуживание государственного долга	897,0	784,5	–112,5	784,2
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1 008,7	1 401,6	392,8	1 395,9

* Отличиями между данными пояснительной записки и данными Закона в этом случае можно пренебречь в виду их незначительности. Нами также не учтены изменения, внесенные Федеральным законом № 52-ФЗ от 18 марта 2020 г.

Источник: рассчитано авторами по [4; 7].

Принимая во внимание приведенные сведения, характеризующие исполнение федерального бюджета в 2020 г., можно резюмировать, что значительная часть решений в сфере бюджетной политики (как в ча-

сти доходов, так и расходов) носила чрезвычайный характер. Они представляли собой скорее реакцию на события, чем исполнение ранее принятых законодательных решений или достижение целей, установленных документами стратегического планирования.

О межбюджетных отношениях в 2020 г.

Для оценки изменений межбюджетных отношений следует обратиться к предварительным данным Федерального казначейства об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 12 месяцев 2020 г. в части их общих параметров [7] и сравнить их с данными 2019 г. (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

Основные характеристики консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2019 и 2020 гг., млрд руб.

Показатель	2019	2020	Разница между 2020 и 2019	
			в абс. значениях	отношение
Доходы — всего	13 568,1	14 897,5	1 329,4	1,098
В т.ч.:				
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	2 450,7	3 774,3	1 323,6	1,540
Прочие (собственные) доходы	11 117,4	11 123,2	5,8	1,001
Расходы — всего	13 563,3	15 574,1	2 010,8	1,148
Дефицит(профицит)	4,7	−676,6	−681,4	−143,957

Источник: рассчитано авторами по [7].

По сравнению с 2019 г. собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета безвозмездных перечислений из федерального бюджета) в номинальном выражении в 2020 г. *практически не изменились*. Учитывая, что доходы федерального бюджета за тот же период сократились в реальном выражении (с учетом инфляции⁴) на 12,6%, субъекты Федерации при неизменности расходных обязательств имели собственные финансовые ресурсы, существенно не отличающиеся от уровня 2019 г.

Вопросы изменения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 г. на основе данных за 9 месяцев были

⁴ В данном случае для сопоставления данных отчетного и предшествующего годов использовался целевой уровень инфляции в размере 4%.

подробно рассмотрены в статье Л.Н. Лыковой [9]. В частности, в ней определено, что безвозмездные перечисления из федерального бюджета стали решающим фактором, определяющим общий уровень доходов субнациональных бюджетов. Но учет данных IV квартала 2020 г. позволяет существенным образом скорректировать выводы и оценки Л.Н. Лыковой по причине как значительных отличий в части изменения налоговых поступлений, так и размеров межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Общий объем доходов субнациональных бюджетов (регионов и муниципалитетов) за счет увеличения объемов безвозмездных и безвозвратных трансфертов из федерального бюджета в 2020 г. вырос на 1 317,8 млрд руб., что, в частности, позволило увеличить расходы только по разделу «Здравоохранение» на 834,8 млрд руб. по сравнению с 2019 г. Однако данное увеличение доходов оказалось недостаточным для обеспечения возросших на 2 010,8 млрд руб. расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В результате, дефицит субнациональных бюджетов в 2020 г. достиг 4,54% (при, пусть и незначительном, профиците в 2019 г.).

Сведения об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 12 месяцев 2020 г., опубликованные Федеральным казначейством в феврале 2021 г. [7], позволяют рассматривать поступления по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) в качестве фактора, обеспечивающего достаточный уровень сбалансированности субнациональных бюджетов. Особенно, если принять во внимание, что НДФЛ (по сравнению с налогом на прибыль организаций) более значим именно для подавляющей части субъектов Российской Федерации (дотационных регионов) (таблица 5).

По итогам 2020 г. в целом общий объем налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в абсолютном выражении сократился незначительно. В частности, наибольшее сокращение налога на прибыль организаций (в данном случае использована граница снижения доходов по этому налогу более чем на 10 млрд руб. относительно 2019 г.) пришлось на 12 субъектов Российской Федерации⁵, в отношении бюджетов которых приходится 82% от указанного сокращения. Иначе говоря, без учета этого фактора сокращением доходов по налогу на прибыль организаций в отношении всех других субъектов Федерации можно пренебречь.

Прирост доходов по НДФЛ также нуждается в уточнении.

Во-первых, существенное влияние на значение этого показателя оказали решения, связанные с повышением, в частности, уровня оплаты труда работников здравоохранения.

⁵ Москва и Санкт-Петербург, Красноярский и Пермский края, Кемеровская, Иркутская, Тюменская, Оренбургская области, Республики Башкортостан, Коми и Татарстан, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Т а б л и ц а 5

**Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов
субъектов Российской Федерации в 2019 и 2020 гг., млрд руб.**

Показатель	2019		2020		Разница между 2020 и 2019	
	абс. значения	структура, %	абс. значения	структура, %	абс. значения	отношение
Налоговые и неналоговые доходы	10 990,9	100,0	10 796,5	100,0	–194,4	0,982
В т.ч.:						
Налог на прибыль организаций	3 358,1	30,6	2 926,7	27,1	–431,4	0,872
Налог на доходы физических лиц	3 955,2	36,0	4 251,9	39,4	296,7	1,075
Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации	755,2	6,9	797,9	7,4	42,6	1,056
Налоги на совокупный доход	596,3	5,4	592,0	5,5	–4,2	0,993
Налоги на имущество	1 350,8	12,3	1 357,9	12,6	7,2	1,005
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	85,9	0,8	84,5	0,8	–1,3	0,984
Государственная пошлина	48,9	0,4	43,1	0,4	–5,9	0,880
Прочие доходы	840,5	7,6	742,5	6,8	–98,0	0,880

Источник: рассчитано авторами по [7].

Во-вторых, единственным субъектом Российской Федерации, где отмечается сокращение доходов по этому налогу, является Краснодарский край (–14,6 млрд руб. по отношению к 2019 г.). Это объяснимо, в частности, завершением масштабных работ по строительству Керченского моста⁶.

Учитывая изложенное, можно зафиксировать, что не сокращение доходов в объеме 194,4 млрд руб. *стало определяющим фактором* при принятии решений в отношении предоставления дополнительных⁷ межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Особенно с учетом того,

⁶ Тем самым речь идет не о влиянии пандемии, а о завершении конкретного проекта.

⁷ Под дополнительными трансфертами понимаются межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, формирование, распределение и предоставление которых не имеет обязательности (могут предоставляться, а могут и не быть предусмотренными), строгих оснований для перечислений. Они не могут быть учтены в рамках обычных форм трансфертов (дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидий или субвенций). Определены путем суммирования иных трансфертов и разницы между общим объемом дотаций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

что объем заимствований (государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга), по данным Минфина России, вырос на 390 млрд руб. и на 1 января 2021 г. составил 2,9 трлн руб. [11]. Наконец, отказ от применения бюджетных кредитов [10, с. 12–21] (и института дотаций) в качестве инструмента поддержки сбалансированности бюджетов регионов говорит о том, что не потребность в их сбалансированности выступила в 2020 г. определяющим фактором прироста (в сравнении с 2019 г.) безвозмездных поступлений из федерального бюджета в объеме 1 323,6 млрд руб. Гипотеза состоит в том, что *основным мотивом беспрецедентного роста межбюджетных трансфертов* в 2020 г. стал рост расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, связанных с ситуацией пандемии, направленных на решение новых проблем в сфере здравоохранения, занятости, социальной поддержки граждан и некоторых других областях. Речь идет об обязательствах, принятых не столько органами власти субъектов Федерации и муниципалитетов, сколько установленными федеральными органами власти в качестве приоритетных.

Уточняющую картину, отражающую выбор приоритетов при предоставлении межбюджетных трансфертов в 2020 г. [7; 12], дает их структура по основным видам (см. табл. 6).

Данные Федерального казначейства позволяют сделать несколько выводов как общего, так и частного характера, с учетом того, что изначально планировавшиеся на 2020 г. объемы межбюджетных трансфертов в 2020 г. (в соответствии с законом № 380-ФЗ) не имели существенных отличий от 2019 г.

Первый. Рост суммы целевых трансфертов (субсидий и субвенций) с 954,1 в 2019 г. до 1 618,5 млрд руб. в 2020 г. связан в первую очередь с планируемой интенсивной фазой реализации национальных проектов в части полномочий субнациональных органов власти.

Второй. Наблюдаемое увеличение трансфертов произошло относительно равномерно по всем видам финансовой помощи, что может трактоваться как отсутствие явно выраженных приоритетов при принятии решений об увеличении объемов межбюджетных трансфертов. То есть, либо в пользу строгого контроля за процессом и результатами использования ресурсов на субнациональном уровне, либо (в силу нецелевого характера трансфертов) ориентации на большую самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в отношении выбора собственных приоритетов и проектов.

Третий. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности — как основной инструмент обеспечения сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с относительно низкими объемами собственных доходов (налоговых и неналоговых) — практически не были задействованы в качестве инструмента поддержки регионов. Это означает, что не уровень бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации располагался в основании предостав-

ления возросших объемов федеральной помощи. Тем самым не изначально возможные возможности по оказанию населению основных социальных услуг, но их изменения в первую очередь принимались во внимание.

Т а б л и ц а 6

**Объемы и структура межбюджетных трансфертов в доходах
консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации
в 2019 и 2020 гг., млрд руб.***

Показатель	2019		2020		Разница между 2020 и 2019	Справочно: дан- ные на 2020 г. из ОНБП на 2020–2022 гг.	
	сумма	%	сумма	%		2019	2020
<i>Безвозмездные поступления от других бюджетов бюд- жетной системы Российской Федерации – всего</i>	2 450,7	100,0	3 774,3	100,0	1 323,6	2 401,4	2 552,4
В т.ч.:							
Дотации	921,6	37,6	1 302,1	34,5	380,4	949,2	932,1
Из них:							
Дотации на вырав- нивание бюджетной обеспеченности	675,3	27,6	717,9	19,0	42,6	675,3	717,9
Иные дотации	246,4	10,1	584,2	15,5	337,8	273,9	214,2
Субсидии	557,5	22,7	1 012,3	26,8	454,8	625,4	765,5
Субвенции	396,6	16,2	606,2	16,1	209,6	384,2	514,7
Иные межбюджетные трансферты	575,0	23,5	853,8	22,6	278,8	442,5	340,1
<i>Справочно: дополнительные трансферты</i>	821,3	33,5	1 438,0	38,1	616,7	716,4	554,3

* Здесь и далее под дополнительными трансфертами понимается сумма иных межбюджетных трансфертов и дотаций без учета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

** Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 гг. [14].

Источник: рассчитано автором по: [7; 12].

Четвертый. Наибольшие изменения в структуре межбюджетных трансфертов относятся к росту дополнительных трансфертов. Речь идет о финансовой помощи, предоставляемой не для достижения конкретных целей и решения конкретных задач, оказываемой в обязательном порядке (в силу закона), а на поддержку «вообще» и поддержку «всего», что отчасти отражает степень понимания (неопределенности) конкретного итога ее предоставления. Особенно нужно учитывать, что в рамках

Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. по 2020 г. предполагалось сокращение относительных и абсолютных показателей дополнительных трансфертов (см. табл. 6), а также то, что государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» ориентирована на повышение доли именно дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Обособление особой категории дополнительных трансфертов, характеризующих их нецелевое предназначение, может быть подтверждено на основании ежемесячных данных Федерального казначейства [7] путем сравнения равномерности/неравномерности перечислений в доходы бюджетов территорий безвозмездных и безвозвратных перечислений (см. рис. 1) и равномерности/неравномерности перечислений дополнительных трансфертов в 2020 г. (см. рис. 2).

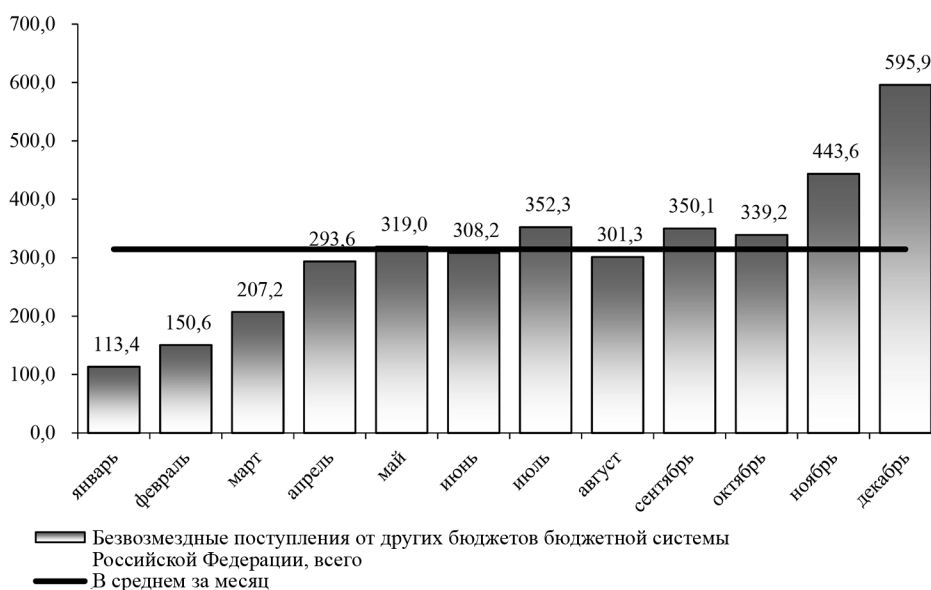


Рис. 1. Ежемесячные значения безвозмездных перечислений в доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 г., млрд руб.

Источник: рассчитано авторами по [7].

На рисунке 1 отражено, что вплоть до осознания масштабов проблем ситуации пандемии объемы перечисляемых ежемесячно межбюджетных трансфертов находились в целом в пределах практики предыдущих лет и изначально планируемых объемов на 2020 г.

Наблюдаемые перекосы в части увеличения масштабов предоставляемых межбюджетных трансфертов в конце года не являются феноменом лишь 2020 г., но известной ежегодной проблемой исполнения феде-

рального бюджета. Как и в предыдущих отчетных годах, значительная (большая) часть безвозмездных и безвозвратных перечислений регионам в последние месяцы года *связана не с объективной необходимостью* в оказании соответствующей поддержки, а в значительной мере с преобладанием ведомственных, бюрократических интересов федеральных администраторов над реальными потребностями территорий. Очевидно, что концентрация межбюджетных трансфертов в конце финансового года снижает возможность эффективного планирования, использования и применения данных ресурсов в субъектах Российской Федерации. Особенно в рамках системы государственных и муниципальных закупок, предполагающих обязательное конкурентное использование получаемых средств. Поэтому прирост поддержки в ноябре-декабре 2020 г. не мог оказать положительного влияния на финансово-экономическое положение регионов в отчетном периоде, полученные средства сколь-либо эффективно уже не могли быть использованы.

Одновременно полагаем, что в 2020 г. помимо общего увеличения целевых, подотчетных, подчиненных определенному графику и последовательности трансфертов, являющихся важной частью реализации приоритетных национальных проектов, концентрации перечислений на конец отчетного года способствовала еще и общая неопределенность как спроса на ресурсы, так и их предложения. Об этом отчетливо свидетельствуют сроки и объемы перечисления дополнительных трансфертов в доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (см. рис. 2), показывая существенные отличия от сроков и объемов общих безвозмездных перечислений, отраженных на рисунке 1.

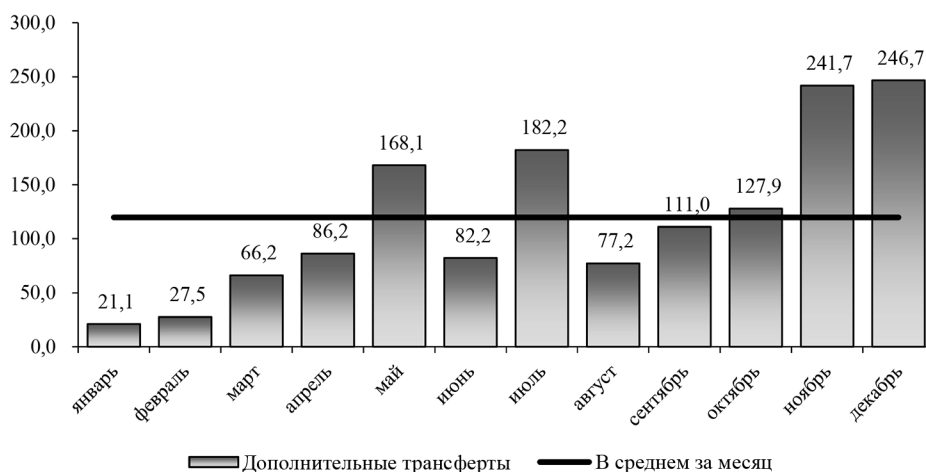


Рис. 2. Ежемесячные значения дополнительных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 г., млрд руб.

Источник: рассчитано авторами по [7].

Отмечаются 4 пиковых значения — в мае, июле, а также в два последних месяца 2020 г. Данные периоды могут быть расшифрованы по датам принятия решений о необходимости оказания дополнительной финансовой помощи как в части компенсации сокращения налоговых и неналоговых доходов и сокращения фискальной нагрузки для определенных категорий налогоплательщиков (в первую очередь — сферы услуг, малого и среднего бизнеса), так и ожидаемого роста расходов, преимущественно относящихся к здравоохранению, социальной поддержке и поддержке занятости.

В любом случае само наличие не определенных ни в законе № 380-ФЗ, ни в иных официальных документах пиковых перечислений дополнительных трансфертов предопределяет негативные оценки и выбора объемов, и выбора сроков оказания этой поддержки, особенно с учетом того, что дополнительные трансферты (в сравнении с дотациями на выравнивание бюджетной обеспеченности), как выявлено, оказали большее влияние и на сбалансированность бюджетов, и на общие условия работы субнациональных властей.

Наконец, следует учитывать, что общая система межбюджетного регулирования в 2020 г. при всей изменчивости условий формирования и исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов сохранила основные недостатки прошлых лет. Это обстоятельство в кризисных условиях 2020 г. стало дополнительной проблемой. Речь идет о сохранении избыточного количества форм и видов целевых межбюджетных трансфертов, скорее дезориентирующих субнациональные власти, чем обеспечивающих проведение скоординированной политики в отдельных направлениях [13, с. 85–86], а также о снижении в 2020 г. уровня самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в части реализации своих полномочий, что отмечалось и в доэпидемический период. Несмотря на предоставленные главам регионов свободы по определению на территориях комплекса мер по противодействию пандемии и неопределенный характер дополнительных трансфертов, столь масштабные вливания федеральных средств в субнациональные бюджеты предопределяли и характер, и направления их деятельности в течение всего года.

О результатах межбюджетного регулирования в 2020 г.

Оценку результативности и прочности сложившейся системы межбюджетного регулирования можно дать путем поиска ответа на вопрос, насколько применяемые методы соответствовали положению дел и способствовали разрешению ситуации пандемии в конкретных субъектах Российской Федерации. В этом поиске можно ограничиться учетом не всех межбюджетных (федеральных) трансфертов, а лишь дополнительных трансфертов, которые преимущественно и традиционно используются в качестве компенсации сокращения доходов или ро-

ста расходов субнациональных бюджетов и не являются обязательными (в отличие от дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и основной части субсидий и субвенций).

Для этого вначале целесообразно оценить, насколько распределение дополнительных трансфертов совпадает в 2020 г. со снижением налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В качестве критериев, позволяющих оценить корреляцию между снижением налоговых и неналоговых доходов и дополнительными трансфертами в 2020 г., предлагается сравнить значимость сокращения доходов и нуждаемость в помощи (исходя из расчетной бюджетной обеспеченности), с одной стороны, и результаты предоставления дополнительных трансфертов – с другой. Результаты оценки представлены в таблице 7.

Т а б л и ц а 7

Сравнительный анализ снижения налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 г. и результатов предоставления дополнительных трансфертов, млрд руб.

п/п	Показатель	Значение	% от данных по Российской Федерации
1	2	3	4
<i>Все субъекты Российской Федерации</i>			
1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	85	100,0
2	Объем дополнительных трансфертов в 2020 г.	1 438,0	100,0
3	Разница между дополнительными трансфертами 2020 г. и 2019 г.	616,7	100,0
4	Только положительная разница (прирост) по сравнению с 2019 г.	661,6	100,0
4.1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	77	100,0
5	Разница между объемами налоговых и неналоговых доходов в 2020 г. по сравнению с 2019 г.	–194,4	100,0
6	Только снижение налоговых и неналоговых доходов	–362,9	100,0
<i>Субъекты с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности меньше среднего по Российской Федерации</i>			
1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	68	80,0
2	Объем дополнительных трансфертов в 2020 г.	616,5	42,9
3	Разница между дополнительными трансфертами 2020 г. и 2019 г.	423,7	68,7
4	Только положительная разница (прирост) по сравнению с 2019 г.	452,2	68,4
4.1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	63	81,8

О к о н ч а н и е т а б л . 7

1	2	3	4
<i>Субъекты Российской Федерации, размер налоговых и неналоговых доходов которых в 2020 г. снизился по сравнению с 2019 г.</i>			
1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	37	43,5
2	Объем дополнительных трансфертов в 2020 г.	746,4	51,9
3	Разница между дополнительными трансфертами 2020 г. и 2019 г.	393,5	63,8
4	Только положительная разница (прирост) по сравнению с 2019 г.	403,4	61,0
4.1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	36	46,8
<i>Субъекты Российской Федерации, размер налоговых и неналоговых доходов которых в 2020 г. снизился по сравнению с 2019 г. более чем на 5%</i>			
1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	17	20,0
2	Объем дополнительных трансфертов в 2020 г.	323,2	22,5
3	Разница между дополнительными трансфертами 2020 г. и 2019 г.	178,6	29,0
4	Только положительная разница (прирост) по сравнению с 2019 г.	188,5	28,5
4.1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	16	20,8
<i>Субъекты Российской Федерации, размер налоговых и неналоговых доходов которых в 2020 г. снизился по сравнению с 2019 г. более чем на 10%</i>			
1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	11	12,9
2	Объем дополнительных трансфертов в 2020 г.	222,4	15,5
3	Разница между дополнительными трансфертами 2020 г. и 2019 г.	135,2	21,9
4	Только положительная разница (прирост) по сравнению с 2019 г.	135,2	20,4
4.1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	11	14,3
<i>Субъекты Российской Федерации, размер налоговых и неналоговых доходов которых в 2020 г. снизился по сравнению с 2019 г. более чем на 10% и уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых меньше среднего по Российской Федерации</i>			
1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	6	7,1
2	Объем дополнительных трансфертов в 2020 г.	131,3	9,1
3	Разница между дополнительными трансфертами 2020 г. и 2019 г.	78,4	12,7
4	Только положительная разница (прирост) по сравнению с 2019 г.	78,4	11,9
4.1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	6	7,8

Источник: рассчитано авторами по [4; 7].

Итак, дополнительные финансовые ресурсы в рассмотренном периоде *не были сконцентрированы* на субъектах Российской Федерации, которые по всем из предложенных параметров в наибольшей мере пострадали от снижения налоговых и неналоговых доходов или же изначально нуждались в финансовой помощи в качестве относящихся к наименее обеспеченным⁸. Исходя из положительного изменения общей величины такой финансовой помощи относительно данных 2019 г. в 661,6 млрд руб., шести субъектам Российской Федерации⁹, отвечающим всем предложенным критериям нуждаемости, было предоставлено менее 80 млрд руб. При этом налоговые и неналоговые доходы этих регионов сократились в 2020 г. на 93,0 млрд руб. В частности, для Кемеровской области, где снижение налоговых и неналоговых доходов в 2020 г. относительно предшествующего периода составило 24,1 млрд руб., прирост дополнительных трансфертов зафиксирован на уровне 19,9 млрд руб.

Нужно отметить, что 403,4 млрд руб. дополнительных трансфертов (61% от общего прироста) были направлены субъектам Российской Федерации, налоговые и неналоговые доходы которых в 2020 г. относительно 2019 г. в абсолютном выражении не сократились.

Естественно предположить, что в отчетном периоде фактором, учитываемым при принятии решений об оказании дополнительной помощи, должен был бы стать уровень расчетной бюджетной обеспеченности, т.е. показатель, отражающий как достаточность/недостаточность собственных ресурсов без учета финансовой помощи из федерального бюджета для решения задач в рамках полномочий региональных и местных органов управления, так и уязвимость их экономики от ситуации пандемии.

С точки зрения этого показателя, можно определить, что результаты использования дополнительных трансфертов в 2020 г. в целом соответствовали этим условиям. Так, для 63 субъектов Российской Федерации, уровень бюджетной обеспеченности которых меньше среднероссийского, прирост дополнительных трансфертов составил 452,2 млрд руб. (68% от общей величины). Однако 5 таких субъектов Российской Федерации¹⁰ получили межбюджетные трансферты в меньшем объеме, чем в 2019 г. (на 28,5 млрд руб.). Исходя из этого следует предположить, что при распределении дополнительных трансфертов уровень бюджетной обеспеченности либо не принимался во внимание, либо не оказал влияние на общий результат.

С другой стороны, в отношении субъектов Российской Федерации, где объем налоговых и неналоговых доходов в номинальном выражении сократился по сравнению с 2019 г. (36 регионов), объем увеличения

⁸ Вследствие этого не располагали возможностями для использования, например, займов и или иных инструментов для концентрации имеющихся ресурсов на первоочередных направлениях.

⁹ Астраханская, Архангельская, Кемеровская области, Пермский край, Республики Удмуртия и Башкортостан.

¹⁰ Чукотский автономный округ, Забайкальский край, Курганская, Калининградская и Псковская области.

дополнительных трансфертов составил 403,4 млрд руб., что не позволяет говорить и об этом факторе как о решающем. Аналогичным образом для территорий, где снижение налоговых и неналоговых доходов за год определено на уровне, превышающем 5% (17 регионов), изменение дополнительных трансфертов (только положительное) составило 188,5 млрд руб. при снижении их налоговых и неналоговых доходов на 312,1 млрд руб.

Исходя из такого анализа, можно сделать следующие выводы:

- оказание дополнительной помощи в период пандемии практически не коррелирует со снижением собственных доходов субъектов Российской Федерации;
- не фиксируется концентрация дополнительных трансфертов в отношении наиболее нуждающихся в поддержке субъектов Российской Федерации (регионов с наименьшим уровнем расчетной бюджетной обеспеченности), несмотря на то, что их возможности по существенному увеличению расходов были ограничены;
- в отношении 12 субъектов Российской Федерации при значительных объемах предоставленных ресурсов не обеспечено (за счет дополнительных трансфертов) восстановление выпадающих налоговых и неналоговых доходов, даже без учета инфляции;
- большая часть финансовой помощи распределена по большинству субъектов Российской Федерации вне наблюдаемой потребности с точки зрения изменения доходов, что скорее говорит о распылении имеющихся федеральных ресурсов, чем об их адресном использовании.

Гипотетически, данные факты обусловлены следующими обстоятельствами.

Во-первых, быстрота принятия решений определялась скоростью фиксации изменений ситуации пандемии и объективно высокой их неопределенностью. Это частично подтверждают сведения о ежемесячном перечислении дополнительных трансфертов. Причем речь идет о периодах, когда дать достоверную оценку ожидаемым объемам налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации не представлялось возможным.

Во-вторых, доминировал принцип распыления дополнительной поддержки по максимально широкому кругу получателей без учета индивидуальной потребности. Это не позволило решить задачу в отношении наиболее нуждающихся территорий и, одновременно, избыточные ресурсы оказались в регионах, не испытывавших трудностей с формированием доходной части их бюджетов.

В-третьих, методология распределения дополнительных трансфертов подчинялась учету избыточного количества различных факторов, взаимное влияние которых приводило к недостаточной точности и адресности поддержки.

Оценка иных факторов

Помимо учета изменения налоговых и неналоговых доходов, роль которых, как было продемонстрировано выше, не являлась определяющей, целесообразно оценить иные факторы, возможно определяющие потребности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в получении дополнительной федеральной поддержки. В качестве таковых, в наибольшей мере отвечающих задаче, авторами выбраны данные, официально наблюдаемые и публикуемые Росстатом:

- торговля и сфера услуг (в т.ч. туризм, общественное питание, сфера развлечений и др.);
- доходы населения;
- безработица (как наиболее наглядный результат воздействия пандемии);

Как и в отношении динамики доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, произведены расчеты по сопоставлению объемов дополнительных трансфертов и изменений факторов, возможно характеризующих нуждаемость в этих ресурсах. В части первой категории данных результаты представлены в *таблице 8*.

Т а б л и ц а 8

Сравнительный анализ изменения оборота розничной торговли в 2020 г. относительно 2019 г. и результатов предоставления дополнительных трансфертов

Показатель	Значение
Отношение оборота розничной торговли за январь-декабрь 2020 г. к аналогичному периоду 2019 г. (в среднем по России), %	95,9
Количество субъектов Российской Федерации, где снижение значение показателя составило более среднестранового значения (относительно 2019 г.), ед.	36
% от общего количества субъектов Российской Федерации	42,4
Изменение дополнительных трансфертов для этих субъектов Российской Федерации в 2020 г. относительно 2019 г., млрд руб.	353,2
% от общей суммы по субъектам Российской Федерации	57,3

Источник: рассчитано авторами по [3; 7].

Снижение оборота розничной торговли как важного признака последствий пандемии наблюдалось по большинству субъектов Российской Федерации [3]. Только в 11 регионах Росстат отмечает его увеличение. Однако применение данного критерия обуславливает исключение из состава потенциальных получателей дополнительной поддержки. Например, это касается субъектов всего Северо-Западного федерального округа, в которых фиксируемое сокращение розничных торговых операций в 2020 г. не превышало среднестрановые значения. С другой стороны,

в части субъектов Российской Федерации, в которых сокращение масштабов розничной торговли было выше среднестранового значения (36 регионов), различия в размерах финансовой поддержки с иными субъектами Федерации не выходили за пределы статистической погрешности. Иначе говоря, прямая зависимость между изменением этого фактора и получением дополнительных трансфертов не обнаруживается.

Платные услуги в условиях 2020 г. могут быть признаны более точным показателем, отражающим сбалансированный итог спроса и предложения со стороны хозяйствующих субъектов на дополнительную федеральную помощь. Оценка по ним приведена в *таблице 9*.

Т а б л и ц а 9

**Сравнительный анализ изменения платных услуг населению
в 2020 г. относительно 2019 г. и результатов предоставления
дополнительных трансфертов**

Показатель	Значение
Отношение объема платных услуг населению за январь-декабрь 2020 г. к аналогичному периоду 2019 г. (в среднем по России), %	82,7
Количество субъектов Российской Федерации, где снижение значение показателя составило более среднестранового значения (относительно 2019 г.), ед.	11
<i>% от общего количества субъектов Российской Федерации</i>	12,9
Изменение дополнительных трансфертов для этих субъектов Российской Федерации в 2020 г. относительно 2019 г., млрд руб.	136,3
<i>% от общей суммы по субъектам Российской Федерации</i>	22,1

Источник: рассчитано авторами по [3; 7].

Однако применение данного фактора для оценки распределения дополнительных трансфертов также не проясняет картину. Общие масштабы сокращения потребления платных услуг *настолько существенны*, что рассматривать те или иные регионы в качестве безусловного приоритета при оказании дополнительной помощи не представляется возможным. Особенно с учетом того, что указанные 11 (12,9%) субъектов Российской Федерации получили 22,1% дополнительных трансфертов от их общей суммы по субъектам Российской Федерации.

Следующий фактор — изменение денежных доходов граждан, с одной стороны, является вполне пригодным для оценки воздействия пандемии в качестве последствий общего сокращения экономической активности. Но, с другой стороны, на изменение реальных денежных доходов существенно повлияли как обстоятельства объективного характера (структура экономики, доля сектора платных услуг и др.), так и политика федеральных органов власти в части повышения уровня оплаты труда работников медицинских учреждений. Результаты расчетов приведены в *таблице 10*.

Т а б л и ц а 10

**Сравнительный анализ изменения реальных денежных доходов
в III квартале 2020 г. относительно аналогичного периода 2019 г.
и результатов предоставления дополнительных трансфертов**

Показатель	Значение
Отношение реальных денежных доходов 2020 г. к аналогичному периоду 2019 г. (в среднем по России), %	96,4
Количество субъектов Российской Федерации, где снижение значения показателя составило более среднестранового значения (относительно 2019 г.), ед.	29
% от общего количества субъектов Российской Федерации	34,1
Изменение дополнительных трансфертов для этих субъектов Российской Федерации в 2020 г. относительно 2019 г., млрд руб.	280,6
% от общей суммы по субъектам Российской Федерации	45,5

Источник: рассчитано авторами по [3; 7].

Формирование состава субъектов Российской Федерации, для которых снижение/превышение денежных доходов отмечалось в масштабах, отличающихся от среднероссийских, определялось не только и не столько конкретными условиями 2020 г., сколько, скорее всего, *обстоятельствами вне рыночного характера*. Например, при потенциально высокой уязвимости Москвы к последствиям пандемии, реальные денежные доходы ее трудового населения за рассмотренный период не только не показали худшую, чем в среднем по стране динамику, но и выросли. Тем не менее при усреднении этих данных можно признать наличие достаточно высокого уровня соответствия приоритетов в распределении дополнительных трансфертов и динамики реальных денежных доходов.

Следующая гипотеза с точки зрения оценки обоснованности предоставления дополнительных трансфертов связана с изменениями уровня безработицы. При этом, как и в отношении ранее использованных показателей, исходные значения относительного количества незанятых лиц не принимались во внимание. В случае использования этого фактора (сложившегося на начало 2020 г.) в ситуации пандемии пришлось бы принять в качестве обязательного основания для оказания поддержки наблюдаемые уже в течение десятилетий известные и крайне существенные отклонения данных отдельных регионов от средних по Российской Федерации. Речь идет, например, о Республике Ингушетии, которая и в 2019 г. демонстрировала уровень безработицы на уровне 26,8% от численности трудоспособного населения [3]. В связи с этим применялись сопоставления данных роста доли безработных лиц по конкретным субъектам Российской Федерации не со средним по стране уровнем, а с предшествующим периодом. Результаты расчетов представлены в *таблице 11*.

Т а б л и ц а 11

**Сравнительный анализ изменения уровня безработицы
в октябре-декабре 2020 г. относительно 2019 г.
и результатов предоставления дополнительных трансфертов**

Показатель	Значение
Разница между уровнем безработицы в 2020 г. к аналогичному периоду 2019 г. (в среднем по России), %	1,5
Количество субъектов Российской Федерации, где увеличение значения показателя составило более среднестранового значения (относительно 2019 г.), ед.	34
% от общего количества субъектов Российской Федерации	40,0
Изменение дополнительных трансфертов для этих субъектов Российской Федерации в 2020 г. относительно 2019 г., млрд руб.	212,0
% от общей суммы по субъектам Российской Федерации	34,4

Источник: рассчитано авторами по [3; 7].

Даже учитывая сложность прогнозирования изменения уровня занятости, непосредственной организации и реализации мер, направленных на предотвращение роста количества безработных граждан, степень концентрации дополнительных трансфертов остается крайне невысокой. Кроме того, прирост уровня безработицы наблюдался в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации (в 80 регионах). Поэтому обеспечить выявление вполне определенной и объективной потребности в финансовой поддержке из федерального бюджета на основании данного фактора становится затруднительным. Тем не менее необходимо указать, что для 7 субъектов Российской Федерации, где уровень занятости в 2020 г. сократился сильнее, чем в среднем по стране, объемы прироста дополнительных трансфертов были отрицательными, что малообъяснимо.

Интегральное сопоставление социально-экономических факторов, отражающих последствия пандемии, и отношение дополнительных трансфертов в 2020 г. к данным 2019 г. по субъектам Российской Федерации показано на *рисунке 3*.

Легко видеть, что приведенный график не дает оснований для фиксации однозначной зависимости между социально-экономическими показателями (использованными авторами для сопоставлений) и результатами распределения дополнительных трансфертов:

- наблюдается как относительно избыточный уровень поддержки в отношении тех территорий, где ситуация объективно была лучше среднероссийской, так и дефицит ресурсов в отношении регионов, в которых, напротив, совокупность данных свидетельствовала о высокой потребности в получении дополнительной помощи;

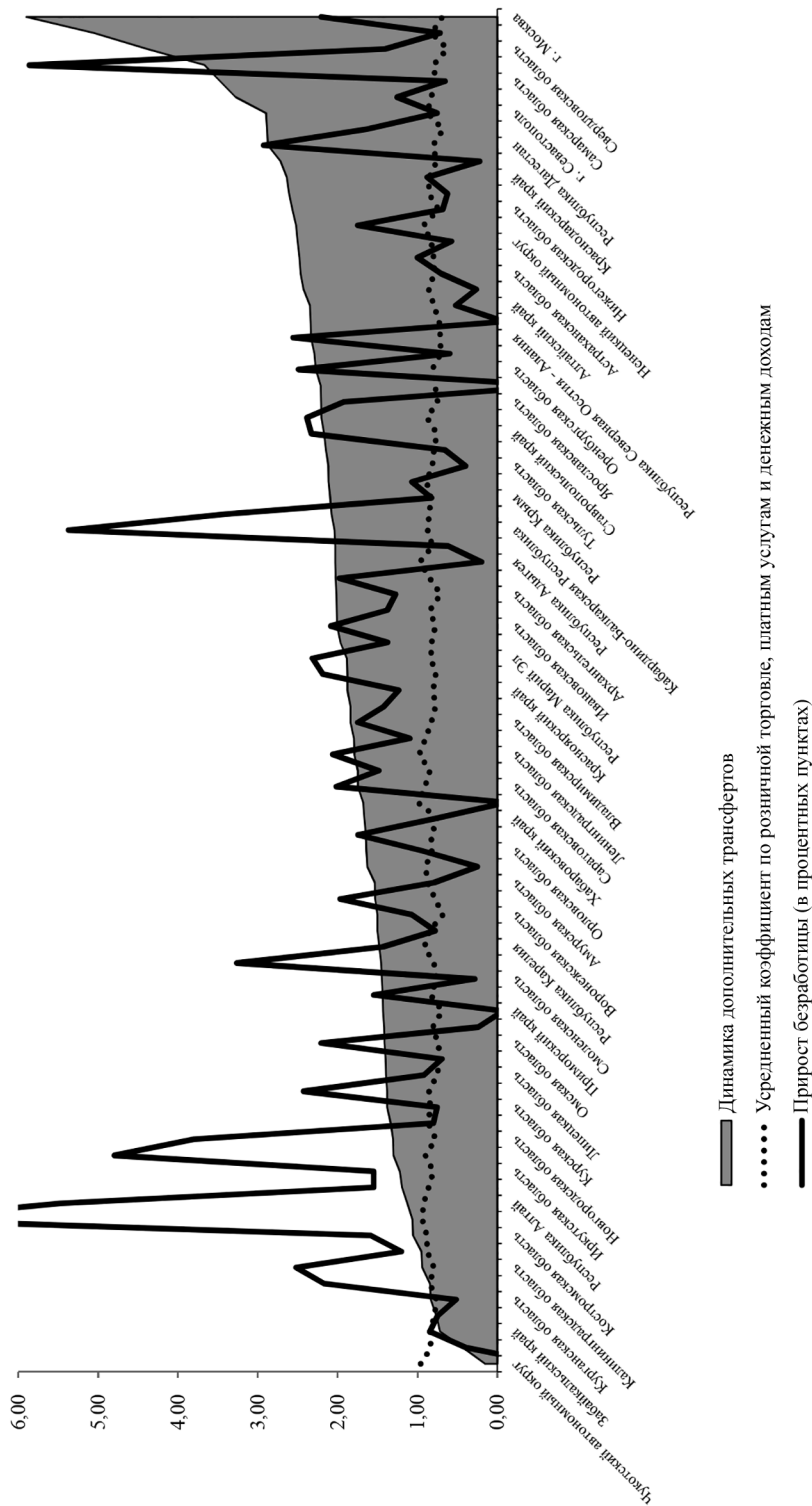


Рис. 3. Сопоставление социально-экономических факторов, отражающих последствия пандемии (табл. 8–11), и отношения дополнительных трансфертов в 2020 г. к данным 2019 г.

- дополнительные трансферты предоставлялись на квазизаконных основаниях, возможно, с учетом иных факторов, чем предложенных в настоящем исследовании. В противном случае следует признать, что масштабная федеральная помощь, методология, сроки и определение объемов предоставляемых трансфертов были выполнены на уровне, сомнительном с точки зрения и качества, и эффективности, без необходимой публичности и прозрачности.

В любом случае при оценке эффективности использования дополнительных трансфертов в 2020 г., в т.ч. в рамках работы над проектом федерального закона об исполнении федерального бюджета за 2020 г., основания, методология, подходы и прочие факторы должны быть выявлены.

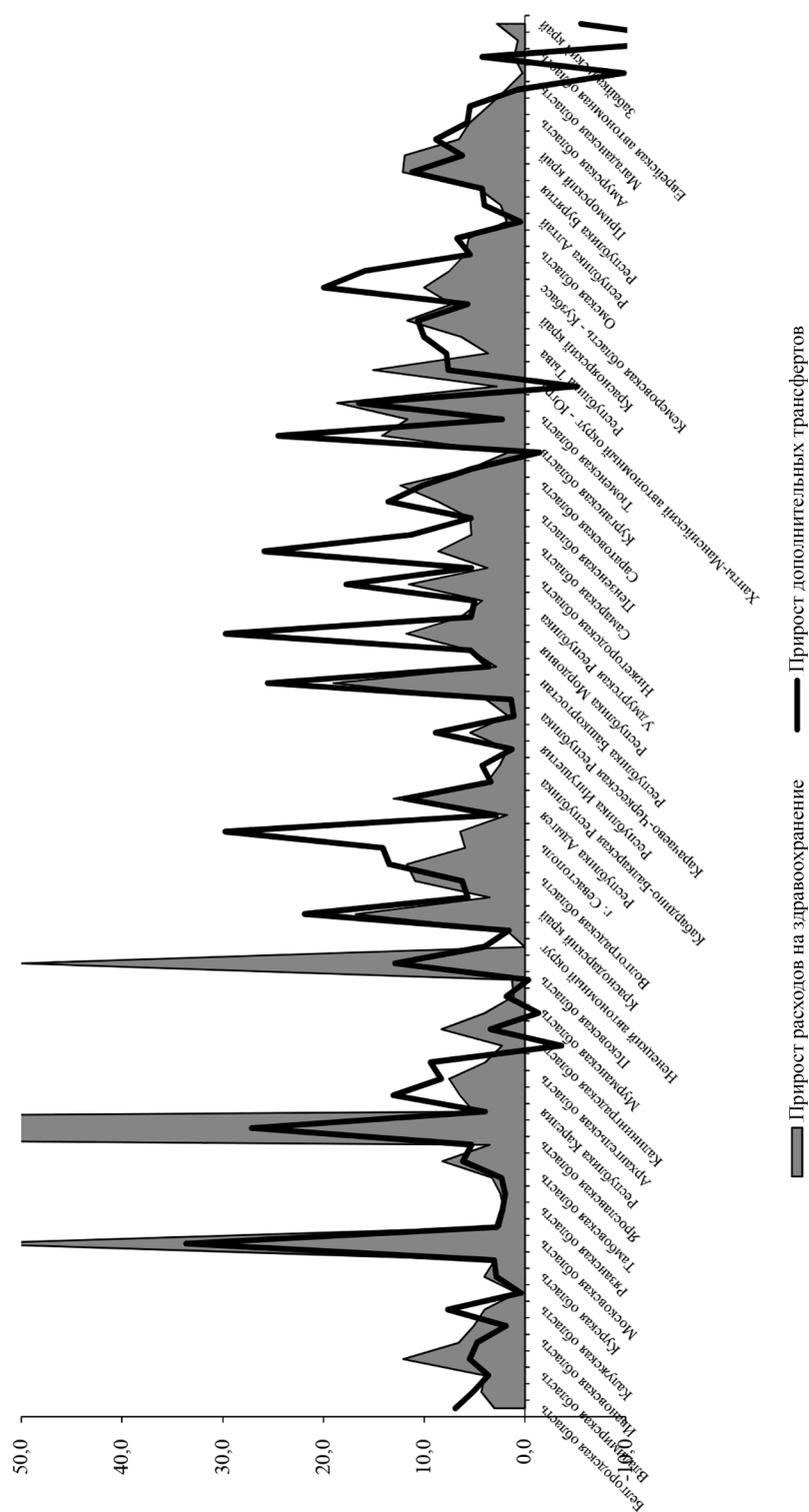
Справедливости ради укажем, что в условиях, когда предсказать развитие пандемии в каждом конкретном субъекте Российской Федерации, определить достаточность уровня их обеспеченности было затруднительным по вполне объективным причинам. Необходимо признать, что как определение общих объемов дополнительных трансфертов, так и их распределение по территориям не могло быть точным.

Кроме того, авторы обратили внимание на особую тщательность исполнения федеральными органами власти вновь назначенных бюджетных назначений (*колонка 5 табл. 3*) по разделу «Здравоохранение» в объеме 1 334,4 млрд руб. (96,5% от утвержденных назначений). Сопоставление дополнительных (по сравнению с 2019 г.) расходов субнациональных бюджетов на здравоохранение и дополнительных трансфертов, полученных из федерального бюджета, позволили, наконец, выявить не только прямую, но и строгую зависимость между ними, как это показано на *рисунке 4*.

Сравнение динамики федеральной поддержки и расходов на здравоохранение показало, что дополнительные трансферты, по сути, и определяли потребность регионов в получении этих сумм. По меньшей мере размеры дополнительных расходов на охрану здоровья напрямую зависели от сумм, которые в 2020 г. были предоставлены из федерального бюджета. Но их величины, как показано выше, не определялись ни характером, ни значениями, ни динамикой рассмотренных факторов и их показателей.

Заключение

Результаты нашего исследования показали, что не фактор изменения налоговых и неналоговых доходов в 2020 г. относительно данных 2019 г. (данные *табл. 7*) и не отдельные социально-экономические факторы (данные *табл. 8–11*) предопределяли потребности по сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а установленные (в оперативном, не публичном порядке, с применением не вполне прозрачных процедур) федеральными органами власти дополнительные расходные обязательства.



Особые условия и порядок предоставления беспрецедентно значительных объемов межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации в 2020 г., причем именно в отношении дополнительных трансфертов, не дают оснований для того, чтобы считать их достаточно эффективными. Как по удовлетворению потребностей отдельных регионов, так и по прозрачности, публичности и методологической чистоте. Недостаточная (не обнаруженная) связь распределения федеральной помощи с объективным дефицитом финансовых ресурсов в регионах привела к тому, что без получения дополнительных сведений о причинах, подходах и последствиях использования как общих сумм, так и конкретных назначений по субъектам Российской Федерации, значительная часть этих средств может быть определена как сомнительная с точки зрения и обоснованности, и результативности.

Важно указать, что именно в 2020 г. ситуация, предопределяющая низкую степень точности прогнозирования развития пандемии и иных предшествующих, сопутствующих и последующих факторов, позволяла в первую очередь обратиться к преимущественному использованию возвратных и возмездных ресурсов (бюджетных кредитов) вместо стандартных межбюджетных трансфертов. Однозначный выбор в пользу дотаций и иных межбюджетных трансфертов, во-первых, сделал невозможным компенсировать допущенные (в т.ч. и по объективным причинам) ошибки, а, во-вторых, сформировал условия для новой проблемы — неизбежного сокращения масштабов финансовой помощи в 2021 г. и последующих периодах, причем вне наблюдаемых возможностей оценки положительного/негативного политического итога этих действий.

Представляется необходимым еще раз вернуться к вопросу о базовых основаниях и подходах как к выбору лучшего соотношения доходов (доходных источников) федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, направлений и оснований поддержки субнациональных бюджетов, общего количества разрозненных и даже разнонаправленных межбюджетных трансфертов, так и к вопросам обеспечения прозрачности, публичности и подотчетности предлагаемых решений. В противном случае ситуация, когда размер федеральной поддержки заведомо равен достаточно произвольно сформированной потребности в ее получении, может повториться и впредь. Предложенная методология оценки механизмов и результатов распределения объемов финансовой помощи по каждому субъекту Российской Федерации показала свою результативность и может быть рекомендована к применению в будущих периодах.

Список литературы

1. Оперативные показатели / Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru>
2. Информация о социально-экономическом положении России. Январь 2021 года / Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/OmnPvYUx/oper-01-21.pdf>
3. Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в январе-декабре 2020 года / Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259>
4. Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» / Система обеспечения законодательной деятельности РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/802503-7>
5. Проект федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2019 год» / Система обеспечения законодательной деятельности РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1020025-7>
6. Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».
7. Исполнение бюджетов / Казначейство России. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/>
8. Морозов О.В., Бирюков А.Г., Васильев М.А. К вопросу об эргономичности федерального бюджетного процесса // «Экономика. Право. Общество». 2019. № 2 (18). С. 107–121.
9. Лыкова Л.Н. Региональные бюджеты в 2020 г.: устойчивость доходов в условиях кризиса // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 200–218. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-200-218>
10. Бирюков А.Г. О практике предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации // Власть. 2012. № 1. С. 12–21.
11. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований / Министерство финансов России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/
12. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов / Министерство финансов России. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/ONBNiTPP_2021_2023.pdf
13. Морозов О.В., Бирюков А.Г., Васильев М.А. Статистика межрегиональных различий и состояние бюджетной системы Российской Федерации // Статистика и Экономика. 2019. № 4. С. 73–89.
14. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 гг. / Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/F8DF5108-EC19-4E6C-B83B-51C925D7BBC1>

References

1. Operativnye pokazateli [Operational indicators], *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoy statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru>
2. Informatsiia o sotsial'no-ekonomicheskom polozhenii Rossii. Ianvar' 2021 goda [Information about the socio-economic situation of Russia. January 2021], *Federal'naya*

sluzhba gosudarstvennoi statistiki [Federal State Statistics Service] (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/OmnPvYUx/oper-01-21.pdf>

3. Informatsiia dlia vedeniia monitoringa sotsial'no-ekonomicheskogo polozheniia sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v ianvare-dekabre 2020 goda [Information for monitoring the socio-economic situation of the subjects of the Russian Federation in January-December 2020], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259>

4. Proekt federal'nogo zakona «O federal'nom biudzhete na 2020 god i na planovyi period 2021 i 2022 godov» [Draft Federal law "On the Federal budget for 2020 and for the planning period of 2021 and 2022"], *Sistema obespecheniia zakonodatel'noi deiatel'nosti RF* [The System of Ensuring the Legislative Activity of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/802503-7>

5. Proekt federal'nogo zakona «Ob ispolnenii federal'nogo biudzheta za 2019 god» [Draft Federal Law "On the execution of the Federal budget for 2019"], *Sistema obespecheniia zakonodatel'noi deiatel'nosti RF* [The System of Ensuring the Legislative Activity of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1020025-7>

6. Federal'nyi zakon ot 02.12.2019 № 380-FZ (red. ot 18.03.2020) «O federal'nom biudzhete na 2020 god i na planovyi period 2021 i 2022 godov» [Federal Law No. 380-FZ of 02.12.2019 (as amended on 18.03.2020) "On the Federal Budget for 2020 and for the Planning Period of 2021 and 2022"].

7. Ispolnenie biudzhетov [Execution of Budgets], *Kaznacheistvo Rossii* [Treasury of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhетov/>

8. Morozov O.V., Biriukov A.G., Vasil'ev M.A. K voprosu ob ergonomichnosti federal'nogo biudzhетного protsessа [On the Issue of Ergonomics of the federal Budget Process], *Ekonomika. Pravo. Obshchestvo* [Economy. Right. Society], 2019, No. 2 (18), pp. 107–121.

9. Lykova L.N. Regional'nye biudzhety v 2020 g.: ustoichivost' dokhodov v usloviakh krizisa [Regional Budgets in 2020: Income Sustainability in the Context of the Crisis], *Federalizm* [Federalism], 2020, Vol. 25, No. 4 (100), pp. 200–218. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-200-218>

10. Biriukov A.G. O praktike predostavleniia biudzhетnykh kreditov biudzhетam sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [On the Practice of Providing Budget Loans to the Budgets of the Subjects of the Russian Federation], *Vlast'* [Power], 2012, No. 1, pp. 12–21.

11. Ob"em i struktura gosudarstvennogo dolga sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i dolga munitsipal'nykh obrazovaniy [Volume and structure of the state debt of the subjects of the Russian Federation and the debt of municipalities], *Ministerstvo finansov Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/

12. Osnovnye napravleniia biudzhетной, nalogovoi i tamozhenno-tarifnoi politiki na 2021 god i na planovyi period 2022 i 2023 godov [The Main Directions of the Budget, Tax and Customs Tariff Policy for 2021 and for the Planning Period of 2022 and 2023], *Ministerstvo finansov Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/ONBNiTTP_2021_2023.pdf

13. Morozov O.V., Biriukov A.G., Vasil'ev M.A. Statistika mezhregional'nykh razlichii i sostoianie biudzhетной системы Rossiiskoi Federatsii [Statistics of interregional differences and the state of the budget system of the Russian Federation], *Statistika i Ekonomika* [Statistics and Economics], 2019, No. 4, pp. 73–89.

14. Osnovnye napravleniia biudzhетной, nalogovoi i tamozhenno-tarifnoi politiki na 2020 g. i planovyi period 2021 i 2022 gg. [The Main Directions of the Budget,

Tax and Customs and Tariff Policy for 2020 and the Planning Period of 2021 and 2022], *Sistema obespecheniia zakonodatel'noi deiatel'nosti* [Legislative Support System]. (In Russ.). Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/download/F8DF5108-EC19-4E6C-B83B-51C925D7BBC1>

QUESTIONS TO THE DOMESTIC PRACTICE OF INTER-BUDGETARY REGULATION IN THE PANDEMIC SITUATION OF 2020

In the context of the development of the pandemic in 2020, the federal budget and subnational budgets of the Russian Federation were executed with significant deviations from the indicators and norms approved by the relevant laws and decisions. Certain provisions of the Budget Code of the Russian Federation were suspended. A mechanism for flexible execution of budgets has been formed. Its use led to a significant increase in budget expenditures and the federal budget deficit, despite the fact that the current law on the federal budget determined a high level of its surplus. The subjects of the Russian Federation and municipalities in the conditions of the pandemic formed a new order for additional financial resources, the amount of which was specified and changed during 2020. These circumstances affected the level of budget security of the consolidated budgets of the constituent entities of the Russian Federation and caused a radical increase in inter-budget transfers compared to 2019. To assess the effectiveness of decisions in the field of inter-budget regulation implemented in 2020, a general analysis of the conditions of legal regulation, as well as the timing and consequences of the distribution and provision of inter-budget transfers from the federal budget to the budgets of the constituent entities of the Russian Federation was carried out. A methodology is proposed and a factor analysis of the relationship between the volume of federal support and the needs of the regions in obtaining it is carried out. The results of the evaluation indicate both that there is no strict correlation between them, and that additional support was not accompanied by the setting of appropriate goals and objectives, and the timely preparation of a methodology for allocating resources. The proposed methodology for assessing the mechanisms and results of the distribution of financial assistance for each subject of the Russian Federation has shown its effectiveness and can be recommended for its application in future periods.

Keywords: region, budget security, budget policy, consolidated budgets of the subjects of the Russian Federation, inter-budget regulation, inter-budget transfers, tax and non-tax revenues, strategic planning, unemployment rate, efficiency of the system of inter-budget relations.

JEL: H12, H61, H68, H74, H77

Дата поступления — 07.05.2021 г.

МОРОЗОВ Олег Викторович

кандидат философских наук, руководитель научной школы «Высшая школа публичной политики», член Совета Федерации Федерального Собрания 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: moleg566@gmail.com

БИРЮКОВ Алексей Геннадьевич

кандидат экономических наук, помощник депутата;
Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации /
Охотный ряд, д. 1, г. Москва, 103265.
e-mail: Juicer@mail.ru

MOROZOV Oleg V.

Cand. Sc. (Philosophy), Head of Higher School of Public Policy; Member of
Council of Federation of Federal Assembly of Russian Federation;
Federal State Budgetary Federation Institute of Higher Education Plekhanov
Russian University of Economics / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.
e-mail: moleg566@gmail.com

BIRYUKOV Aleksey G.

Cand. Sc. (Econ.), assistant to the Deputy;
The State Duma of Federal Assembly of Russian Federation / 1, Okhotny
Ryad, Moscow, 103265.
e-mail: Juicer@mail.ru

Для цитирования:

Морозов О.В., Бирюков А.Г. Вопросы к отечественной практике меж-
бюджетного регулирования в ситуации пандемии 2020 г. // Федерализм.
2021. Т. 26. № 2 (102). С. 84–114. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-2-84-114>

Г.И. ЧУФРИН**ЗАРОЖДЕНИЕ, СТАНОВЛЕНИЕ
И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ**

После распада Советского Союза перед новыми независимыми государствами, возникшими на его территории, встали неотложные задачи экономического выживания и развития, обеспечения социальных потребностей общества и недопущения политического хаоса. В этих условиях оптимальным представлялось нахождение взаимовыгодной модели межгосударственных связей этих стран, согласно которой, наряду с признанием новых политических реалий, были бы сохранены (а в дальнейшем — развиты) позитивные результаты их длительного экономического взаимодействия в рамках единого народно-хозяйственного комплекса СССР. Потребовалось, однако, достаточно длительное время, прежде чем центробежные тенденции на постсоветском пространстве стали реально сменяться центростремительными. И лишь к концу первого десятилетия XXI в. Россия, Казахстан и Беларусь — крупнейшие постсоветские страны по размерам ВВП — смогли согласовать свои позиции в пользу последовательного укрепления и развития взаимного многостороннего экономического сотрудничества, носившего по существу интеграционный характер, и принять решение о создании в этих целях сначала Таможенного союза, затем — Единого экономического пространства и в качестве конечной цели — Евразийского экономического союза. В статье проводится анализ основных достижений и недостатков деятельности этих интеграционных объединений, последовательно рассматривается поэтапный ход евразийского интеграционного процесса, а также роль в его развитии сотрудничества с зарубежными партнерами. При этом анализируются важнейшие вызовы и угрозы национальным политическим и экономическим интересам России на постсоветском пространстве и излагаются принципиальные способы и меры по их устранению и нейтрализации. Также исследуются современное состояние и перспективы развития ЕЭС, функционирующего в условиях глубокого кризиса в мировой экономике, вызванного пандемией и проблемами на мировом нефтяном рынке. Отмечается, что наряду с этими факторами глобального характера на деятельность союза оказывает существенное негативное воздействие целый комплекс региональных проблем и вызовов — от продолжения режима западных торгово-экономических санкций до политических маневров некоторых его членов (Армении, Беларуси), проводившихся под лозунга-

ми многовекторности и приведших к кризису их внутренней и внешней политики, а также серьезно ослабивших их участие в экономической деятельности ЕЭС. Общий вывод проведенного анализа делается тем не менее в пользу позитивной перспективы развития союза, который сумел сохранить свою жизнеспособность в сложных условиях. Этот вывод подтверждается и тем, что все его члены официально подтвердили свое намерение продолжить дальнейшее взаимодействие и углубление взаимного сотрудничества.

Ключевые слова: евразийская экономическая интеграция, Таможенный союз, Единое экономическое пространство, Евразийский экономический союз, Евразийская экономическая комиссия, взаимная торговля, движение капиталов, трудовая миграция.

JEL: F02, F15

На рубеже 1980-х и 1990-х гг. в результате длительного накопления в советском обществе серьезных экономических, социальных, национальных и политических противоречий и проблем произошла *«крупнейшая геополитическая катастрофа XX столетия»* – распад Советского Союза. На территории еще недавно единой державы возникло полтора десятка новых государств, перед которыми сразу после провозглашения политической независимости встали серьезные проблемы экономического выживания и развития, обеспечения социальных потребностей общества и недопущения политического хаоса.

При этом стартовые экономические условия вхождения в новую жизнь у бывших советских республик, а отныне суверенных государств, оказались весьма различными – и в части обеспеченности сырьевыми ресурсами, и в отношении продовольственной базы, и в отношении степени развитости национальной обрабатывающей промышленности, и, наконец, развитости хозяйственных связей с внешним миром.

Оптимальным поэтому представлялось нахождение взаимоприемлемой и взаимовыгодной модели межгосударственных связей новых независимых государств, согласно которой, наряду с признанием принципиально новых политических реалий постсоветского пространства, были бы максимально сохранены (а в дальнейшем – развиты) позитивные результаты длительного экономического взаимодействия и взаимодополняемости в рамках единого народнохозяйственного комплекса СССР.

Причины/предпосылки евразийской экономической интеграции

Пытаясь уже на начальном этапе своего постсоветского существования выработать адекватные ответы на эти вызовы, большинство бывших советских республик объединились в Содружество Независимых Государств (далее – СНГ), которое должно было стать формой сохранения единства в новых условиях, но, будучи в юридическом отношении весьма аморфной структурой, так ею и не стало.

Вместе с тем, как отмечал акад. Е.М. Примаков, те лица — Б. Ельцин, Л. Кравчук и С. Шушкевич, — которые подписали соглашение о создании СНГ в один день с Беловежским соглашением о ликвидации СССР (8 декабря 1991 г.), *преследовали принципиально иные цели*, а именно, — «с одной стороны, выработать цивилизованную форму развода, а с другой — притупить сопротивление тех, кто не хотел расторжения Договора 1922 г. о создании СССР, — не просто, мол, ликвидировали Советский Союз, а нашли ему замену в виде СНГ» [1, с. 75].

К тому же вслед за ликвидацией Союзного государства существенно обострились проблемы сепаратизма и взаимные территориальные споры на постсоветском пространстве, что приводило к серьезным конфликтам вплоть до открытых вооруженных столкновений и войн в целом ряде постсоветских стран, в т.ч. и в России. Поэтому вполне объяснимым стало то, что *в 1990-е гг. безуспешными были практически любые попытки поддержания тесных межгосударственных связей*, включая экономические, на постсоветском пространстве. Так, не был выполнен подписанный в 1993 г. Договор о создании экономического союза, который предусматривал последовательное формирование зоны свободной торговли, таможенного, платежного и валютного союза, образование общего рынка товаров, услуг и капиталов. Не удалось согласовать вопрос образования Центрального Совета экономического сотрудничества, не было выполнено соглашение, подписанное главами Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, Молдовы, России и Узбекистана *о сохранении рубля в качестве единой валюты и о принципах создания общего Центробанка*. В военной области не удалось согласовать план создания общих вооруженных сил, был упразднен пост главнокомандующего вооруженными силами [1, с. 76–77].

Эффективность СНГ была минимальна уже при его создании, а с годами она продолжала снижаться. Изначально не обладая наднациональными полномочиями, эта организация, по существу, превратилась в переговорную площадку, да к тому же с фактически сужающимся составом участников. Туркмения, например, подчеркнуто ограничивала свое участие в СНГ статусом ассоциированного члена, а Грузия после событий на Кавказе в августе 2008 г. и вовсе вышла из состава Содружества. Что касается остальных участников СНГ, то принимаемые ими *решения носили фактически характер рекомендаций, не обязательных к исполнению*. К тому же *никаких механизмов по контролю за их исполнением не было предусмотрено*.

Лишь в начале первого десятилетия XXI в. центробежные тенденции на постсоветском пространстве стали сменяться центростремительными. Стали восстанавливаться и укрепляться двусторонние связи между постсоветскими государствами в сферах экономики, политики, международной и региональной безопасности. В меньшей степени этот процесс коснулся развития отношений между ними в многостороннем формате, хотя и здесь знаковыми событиями стали создание таких организаций, как Евразийское экономическое сообщество (далее — ЕврАзЭС) в 2000 г.

в составе России, Беларуси, Казахстана, Киргизии, Таджикистана (а также Узбекистана в 2006–2008 гг.) или Организации Договора о коллективной безопасности (далее — ОДКБ) в 2003 г. в составе тех же стран и Армении. Их появление означало, что наряду с дальнейшим развитием двусторонних связей между постсоветскими странами все большую актуальность стала приобретать задача становления и углубления реального многостороннего делового взаимодействия.

В частности, объективная потребность целого ряда новых независимых государств в укреплении межгосударственного экономического сотрудничества на многосторонней основе в значительной степени была продиктована нестабильностью в мировой экономике, испытавшей разрушительные последствия глобального кризиса 2008–2010 гг. Эта тенденция была обусловлена также *необходимостью противостояния коллективными усилиями угрозе спада внутреннего производства и снижения экспортных доходов* вследствие возникновения новой волны мирового кризиса, в т.ч. в международной финансовой сфере. Данная потребность была продиктована также необходимостью проведения *согласованной политики по вопросам миграции трудового населения*, оказания содействия своим соседям по снижению уровня социальной напряженности, значительно обострившейся в ряде постсоветских стран, и преодоления ее последствий. Все более актуальной становилась необходимость координации действий и укрепления сотрудничества на межгосударственном уровне при решении таких *транснациональных проблем*, как контроль над водными ресурсами и их использование или борьба с ухудшением состояния окружающей среды.

Усиление центростремительных тенденций на постсоветском пространстве к концу первого десятилетия XXI в. нашло свое логическое выражение в формировании Россией, Казахстаном и Беларусью — крупнейшими постсоветскими странами по размерам ВВП — принципиальной позиции в пользу последовательного укрепления и развития взаимного многостороннего экономического сотрудничества, *носившего по существу интеграционный характер*. После проведения анализа основных внутренних и внешних факторов, оказывающих влияние на экономическую обстановку в своих странах, руководствуясь задачами кардинального ее улучшения, лидеры России, Казахстана и Беларуси приняли решение приступить к созданию сначала Таможенного союза (далее — ТС), затем — Единого экономического пространства (далее — ЕЭП) и в качестве конечной цели — Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС).

С анализом хода этих процессов в октябре 2011 г. на страницах российской газеты «Известия» выступили председатель правительства Российской Федерации В. Путин и президенты Казахстана и Беларуси Н. Назарбаев и А. Лукашенко. В опубликованных ими статьях, носивших программный характер, была не только дана оценка пройденному пути по осуществлению многоуровневой и разноскоростной интеграции на постсоветском пространстве, но и изложены основ-

ные стратегические принципы дальнейшего развития интеграционных начинаний, конечной целью которых должно было стать создание Евразийского экономического союза.

Позиции авторов статей при всех естественных различиях в сделанных ими акцентах объединяло то, что в них подчеркивалось наступление водораздела между политикой и практикой размежевания, проводившейся на постсоветском пространстве на протяжении первых двух десятилетий после распада СССР, и переходом к активизации многопланового сотрудничества между заинтересованными странами.

По мнению В. Путина, создание ориентировочно к 2015 г. Евразийского союза — «мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира» — должно было обеспечить его участникам более тесную координацию экономической и валютной политики, создать предпосылки для формирования полноценного экономического союза [2]. Н. Назарбаев, напомнив о своем предложении создать Евразийский союз на базе государств СНГ, сделанном еще в марте 1994 г., не только подтвердил свою приверженность идеалам интеграции на постсоветском пространстве, но и выразил твердое намерение продолжить развитие и конкретизацию различных аспектов этого проекта [3]. В свою очередь А. Лукашенко, заявив о безусловном признании того, что для Беларуси необходимость проведения «глубокой и продуктивной» интеграции «с наиболее близкими соседями была, есть и будет естественным путем развития», подчеркнул, что курс на такую интеграцию был одобрен абсолютным большинством населения страны в результате двух референдумов, состоявшихся еще в первой половине 1990-х гг. [4].

Основные этапы евразийской интеграции, первые результаты, достижения и неудачи

Инициаторы евразийской интеграции наметили проведение ее реализации через последовательные этапы/стадии в виде Таможенного союза, Единого экономического пространства, Евразийского экономического союза. При этом предусматривалось налаживать и осуществлять сотрудничество по следующим основным направлениям (взаимная торговля, транспортные проекты, научно-техническое сотрудничество, энергетика, валютно-финансовое сотрудничество, трудовая миграция).

Формирование Таможенного союза. Первая попытка создать Таможенный союз на территории бывшего СССР была предпринята еще в середине 1990-х гг. Однако России, Казахстану, Беларуси, Киргизии и Таджикистану, принимавшим в те годы участие в переговорах по этому вопросу, так и не удалось согласовать свои позиции по формированию единого таможенного тарифа, и их усилия по созданию Таможенного союза завершились неудачей. Потребовалось полтора десятилетия, чтобы трое из инициаторов создания такого ТС (Россия, Казахстан и Беларусь) предприняли повторную попытку,

учтя при этом ранее допущенные просчеты и ошибки и осознавая, что провал очередной попытки поставит крест на сколько-нибудь реальных перспективах интеграционных процессов на постсоветском пространстве на неопределенно длительное время.

Решение о формировании Таможенного союза России, Казахстана и Беларуси как *начальной стадии экономической интеграции* было принято главами этих государств на заседании Межгосударственного совета ЕврАзЭС в 2006 г., когда согласно достигнутой договоренности между ними были намечены *унификация основных положений* регулирования взаимной торговли, создание единой таможенной территории и наднациональных органов управления. В этих целях был подготовлен План действий по созданию ТС, утвержденный в 2007 г. также на заседании Межгосударственного совета ЕврАзЭС, и подписан пакет соглашений, формировавших договорно-правовую базу Таможенного союза.

Речь шла, в частности, о соглашениях о едином таможенно-тарифном регулировании; о вывозных таможенных пошлинах в отношении третьих стран; о единых правилах определения страны происхождения товаров; о единых мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран; о применении специальных защитных антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам; об определении таможенной стоимости товаров, перемещаемых через границу Таможенного союза, об отмене таможенного контроля на внутренних границах ТС и некоторых др.

Следуя этим договоренностям, правительства трех государств — учредителей ТС совместно со специальным наднациональным органом — Комиссией Таможенного союза, учрежденным в декабре 2008 г., провели в течение 2009 г. работу по формированию единого таможенного тарифа (далее — ЕТТ) по всей номенклатуре товаров, ввозимых на их территории. Помимо этого, ими был также разработан статут суда Таможенного союза и целый ряд других документов, формирующих договорно-правовую базу Союза.

В августе 2009 г. на заседании Комиссии Таможенного союза были определены три последовательных заключительных этапа создания ТС в 2010–2011 гг. Было решено, что уже на первом из них будут обеспечены необходимые условия для осуществления единого таможенно-тарифного регулирования, а также сформирована единая система мер нетарифного регулирования в отношении третьих стран на единой таможенной территории. Должно было быть обеспечено и свободное обращение продукции, подлежащей обязательной оценке соответствия согласованным нормам, а также создание системы санитарного, ветеринарного и карантинного контроля на внешней границе Таможенного союза. На этом же заседании Комиссии был рассмотрен и проект Таможенного кодекса союза.

В конце ноября 2009 г. в Минске состоялось очередное заседание Межгосударственного совета ЕврАзЭС. Участникам переговоров удалось завершить формирование договорной базы Таможенного со-

юза и подписать пакет решений, определяющих работу этого нового экономического объединения. В числе документов, подписанных главами государств — участников Таможенного союза, были соглашения о едином таможенно-тарифном регулировании в ТС, о единой системе нетарифного регулирования в отношении третьих стран, об интегрированной информационной системе внешней и взаимной торговли ТС, а также договор о Таможенном кодексе союза.

В ходе трехсторонних переговоров при подготовке окончательной редакции Таможенного кодекса ТС была согласована и формулировка статьи о том, каким образом будет формироваться единая таможенная территория. В результате обмена мнениями по этому вопросу стороны приняли предложение Беларуси и Казахстана, согласно которому *единая таможенная территория должна быть целостной территорией*, охватывающей пространство трех государств, а не совокупностью трех таможенных территорий, как это первоначально предлагала российская сторона.

Вслед за подписанием этих документов последовало совместное заявление Президентов России, Беларуси и Казахстана, в котором официально объявлялось о решении начать функционирование Таможенного союза с 1 января 2010 г., а его создание рассматривалось как начало *«нового, прорывного этапа интеграции»* стран — участниц ТС.

На начальном этапе формирования Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана, пришедшегося на 2010–2011 гг., была намечена и осуществлена унификация основных положений регулирования взаимной торговли между участниками ТС, сформирован ЕТТ по всей номенклатуре товаров, ввозимых на территорию членов ТС, создана единая таможенная территория и образована Комиссия Таможенного союза в качестве специального наднационального органа управления этим объединением.

Помимо этого, странами — членами ТС были разработаны единые правила определения страны происхождения товаров, единые меры нетарифного регулирования в отношении третьих стран, специальные защитные антидемпинговые и компенсационные меры по отношению к третьим странам и принят целый ряд других документов, сформировавших договорно-правовую базу ТС. Важным событием стала *отмена в июле 2011 г. таможенного контроля на внутренних границах ТС*.

Уже на данной стадии функционирования ТС стали очевидными экономические выгоды для его участников. Так, следствием снижения, а затем и полной отмены таможенных барьеров во взаимной торговле России, Казахстана и Беларуси стало существенное увеличение их взаимного товарооборота, темпы роста которого уже в 2011 г. выросли более чем на 35%, превысив темпы роста их внешнеторговых операций с другими странами.

В результате упрощения пограничных процедур наметилось улучшение положения в транспортных перевозках через общие границы членов Таможенного союза, тогда как до начала формирования ТС

зачастую более 50% времени транспортировки товаров занимали простои на таможенной границе и таможенное оформление. К тому же таможенные сборы и плата за оформление могли увеличивать до 15% себестоимость продукции.

В этой связи необходимо отметить подписание и ратификацию в начале ноября 2010 г. соглашения между правительствами России и Казахстана о сотрудничестве в области осуществления совместного контроля на российско-казахстанской государственной границе. Оно было направлено на сокращение формальностей и продолжительности контроля в пунктах пропуска через границу между Россией и Казахстаном путем обмена информацией о лицах, транспортных средствах, грузах, товарах, пересекающих и перемещаемых через границу, а также признания на основе взаимности применяемых сторонами средств идентификации и документов, используемых для целей контроля.

Национальные производители в странах — участницах Таможенного союза получили возможность оценить преимущества участия в этом объединении также в связи с улучшением ситуации, связанной с транзитными перевозками через российскую территорию, в частности, казахстанского зерна и промышленной продукции из Беларуси в Казахстан. Были решены и вопросы, связанные с транзитом электроэнергии через территорию России для нужд предприятий на западе Казахстана, испытывающих дефицит электроэнергии.

Вместе с тем уже на этой стадии функционирования Таможенного союза выявилось *немало нестыковок и противоречий* между его участниками, *продиктованных различиями в деловых интересах и способах их обеспечения и отстаивания*. Нередки были и просчеты организаторов ТС при установлении норм и процедур взаимного товарообмена, принятых ими без должного учета сложившейся в постсоветский период специфики производственного и потребительского спроса и потребления в странах — членах ТС. Применительно к Беларуси, например, весьма болезненными оказались неурегулированные вопросы, связанные как со снятием таможенных ограничений в торговле между членами создаваемого ТС, в т.ч. введенных Россией при импорте некоторых белорусских товаров с началом глобального кризиса, так и с взиманием российской пошлины за экспорт нефти в Беларусь.

Сложным оказалось и решение вопросов, связанных с унификацией тарифов с Казахстаном, который, хотя и согласился в результате принятия единого таможенного тарифа на увеличение ввозных пошлин на 5 тыс. товарных позиций, в то же время испытывал серьезную обеспокоенность по поводу того, как это решение скажется на состоянии его внутреннего рынка и на уровне потребительских цен. В частности, согласно ЕТТ по ряду товаров, которые ранее импортировались в Казахстан по нулевым ставкам, таким, как, например, трубы, трансформаторы, кабель, вагоны, медицинское оборудование, инструменты, все виды медикаментов и лекарственных средств, минеральные удобрения, бытовая техника, были установлены таможенные пошлины в размере от 5 до 20%.

В этой связи вполне очевидной стала необходимость *проведения весьма трудной и кропотливой работы* по превращению принятых политических решений по созданию Таможенного союза в реально работающие экономические положения и механизмы, а также по согласованию имеющихся противоречий и расхождений в позициях членов ТС.

На рабочем уровне этими вопросами было поручено заниматься Комиссии Таможенного союза, которой были переданы *наднациональные полномочия*. Ей надлежало не только добиваться снятия наиболее серьезных противоречий между членами ТС, но и решать, например, конкретные вопросы сертифицирования, квотирования, выдачи разрешений и лицензий. Ей также было поручено согласовать список «чувствительных» товаров для каждого из членов ТС и предоставлять им в этой связи возможность выборочно устанавливать переходные периоды для адаптации к новым условиям ведения бизнеса и временно вводить ставки, отличные от Единого таможенного тарифа.

Впрочем, магистральным направлением в политике стран – членов ТС по защите интересов национального производства и развитию торгового сотрудничества стало отнюдь не принятие целевых протекционистских мер или изъятий временного характера, а *проведение согласованной политики по созданию на всей территории Таможенного союза максимально благоприятных условий для национального бизнеса*.

Этому, во-первых, должна была послужить упомянутая выше отмена таможенного контроля на границах между членами ТС. В результате ее осуществления были ликвидированы многочисленные перегородки, препятствовавшие нормальной деятельности бизнеса и снижавшие его конкурентоспособность, причем не только на территории самих членов ТС, но и на внешних рынках. Иными словами, был сделан важный шаг на пути к достижению некоторых из основных целей, которые преследовало создание Таможенного союза, а именно поощрению местных производителей в странах – членах ТС независимо от их национальной принадлежности, сокращению на этой основе издержек производства и накладных расходов и, в конечном счете, снижению цен для потребителей.

Во-вторых, члены ТС достигли договоренности о том, что в ходе формирования ТС должно быть продолжено согласование позиций по тем вопросам, где все еще наблюдались серьезные расхождения между странами, например, по государственному субсидированию отдельных отраслей производства и налоговой политике. Речь, в частности, шла о том, что уровень налогообложения на предпринимательскую деятельность в Казахстане был заметно ниже, чем у его партнеров по ТС, а сельскохозяйственное производство в Беларуси получало значительные государственные дотации.

В-третьих, вполне ожидаемой в ходе становления Таможенного союза явилась необходимость решения проблем, связанных с согласованием национальных интересов участников ТС по конкретным направлениям их хозяйственного взаимодействия.

Однако не все принимавшиеся меры по устранению взаимных претензий и противоречий между участниками ТС оказывались на практике достаточно успешными и эффективными. В частности, устранение межгосударственных таможенных барьеров между Россией и Казахстаном было использовано частью российских бизнесменов для проведения недобросовестных спекулятивных торговых операций. Используя ценовые различия между российской и более дешевой казахстанской продукцией, они скупали последнюю в Казахстане по низким внутренним ценам, а затем после минимальной обработки (либо даже после смены лишь ее упаковки) перепродавали ее в Казахстан, но уже как российский продукт, существенно (иногда вдвое и более) увеличивая ее стоимость.

В свою очередь и Россия, обращая внимание на сохраняющееся несовершенство в договорно-правовых процедурах ТС и присутствие в них большого количества — *около 300 отсылочных норм к национальным законодательствам других стран — членов ТС*, заявляла о негативном влиянии этого явления на российские интересы. В частности, обращалось внимание на то, что из-за отсутствия четкого единого законодательства увеличивается объем поступлений товаров из третьих стран в Казахстан (например, из Китая через территорию Киргизии) с дальнейшим перемещением их на территорию России без доплаты таможенных пошлин. Столкнулась Россия также с ростом контрабанды табака и алкоголя из Беларуси и Казахстана, где акцизы на эти товары отличались от российских в 6–7 раз. Для исправления положения, по мнению российской стороны, необходимо было скорейшее проведение унификации законодательства в рамках Таможенного союза и установление четких критериев в области таможенно-кредитной политики.

И все же, несмотря на отмеченные недостатки и трудности, итоги первых лет деятельности Таможенного союза в целом были положительно оценены в странах — членах этого объединения. Отмечалось, в частности, что «к концу 2011 г. были реализованы все ключевые решения Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза), выполнены все основные мероприятия по обеспечению создания и функционирования Таможенного союза, формированию его договорно-правовой базы и институциональной структуры, единой системы внешнеторгового, тарифного, нетарифного и таможенного регулирования, ведению согласованной политики в области технического регулирования, применения санитарных, ветеринарных и фитосанитарных норм» [5].

Создание Единого экономического пространства. В январе 2012 г. реализация масштабного проекта экономической интеграции между постсоветскими государствами вступила в свой *второй этап* с началом функционирования ЕЭП. Существенным отличием от первого этапа (создания ТС) стало то, что, по мнению стран — учредителей ЕЭП (России, Беларуси и Казахстана), интеграционные мероприятия

должны были выйти за пределы преимущественно торговых операций и начать осуществляться также в сфере материального производства со свободным передвижением между участниками ЕЭП не только товаров, но и услуг, трудовых ресурсов и капитала.

В целях наиболее эффективного осуществления этих задач страны — учредители ЕЭП заявили о намерении формировать согласованную промышленную, транспортную, энергетическую и аграрную политику, а также углублять производственную кооперацию, включая возможное создание совместных транснациональных корпораций. Они обязались осуществлять дальнейшее сближение и гармонизацию национальных законодательств, а также их унификацию в сферах, определенных специальными соглашениями, составившими основу договорно-правовой базы Единого экономического пространства и регламентирующими его деятельность.

С созданием ЕЭП планировалось обеспечить свободный и равный доступ участников этого объединения к транспортным и энергетическим ресурсам, обеспечить гармонизацию норм антимонопольной политики, унифицировать законодательство о защите инвестиций, сформировать институты проведения согласованной макроэкономической политики. Стимулирование конкуренции между товаропроизводителями должно было побуждать предприятия к использованию современных эффективных технологий производства и улучшению качества выпускаемых товаров.

Принципиально важным стало и то, что ЕЭП должно было базироваться на согласованных действиях в ключевых институциональных областях — в макроэкономике, в обеспечении правил конкуренции, в сфере технических регламентов и сельскохозяйственных субсидий, транспорта, тарифов естественных монополий — на проведении единой визовой и миграционной политики. При этом не только создавались новые возможности для стран — участниц этого объединения, но и признавалась необходимость структурных перемен в укладе их экономики и принципах хозяйствования. Так, став одним из учредителей ЕЭП, Беларусь, например, вполне обоснованно могла рассчитывать на увеличение притока инвестиций от партнеров по объединению, а также на расширение рынков сбыта и доступа к более дешевому сырью и энергоресурсам в этих странах. Вместе с тем унификация условий ведения бизнеса в ЕЭП предполагала равенство норм и правил хозяйствования для всех участников этого объединения. Соответственно это означало наложение существенных ограничений на использование государственного субсидирования, что характерно для действующей белорусской модели развития и в свою очередь неизбежно должно было отразиться на экономических и финансовых показателях ряда промышленных и сельскохозяйственных организаций Беларуси.

Новый формат интеграционного объединения потребовал от его участников и дальнейшего совершенствования наднациональных струк-

тур. Соответственно было решено, что Комиссия Таможенного союза должна быть заменена с 1 июля 2012 г. Евразийской экономической комиссией (далее — ЕЭК) со штаб-квартирой в Москве. К значительно расширившимся функциям ЕЭК были отнесены:

- проведение согласованной макроэкономической политики;
- установление единых торговых режимов с третьими странами;
- регулирование деятельности естественных монополий;
- выработка единых подходов к поддержке промышленности и сельского хозяйства.

Решения ЕЭК подлежали непосредственному применению и выполнению на территории стран — членов ЕЭП. В то же время в целях защиты их национальных интересов было предусмотрено, что если не будет достигнуто согласия между членами ЕЭК по какому-либо из обсуждаемых вопросов, решение по нему будет выноситься на рассмотрение Высшего Евразийского экономического совета, где оно могло быть принято только консенсусом.

В целях развития ЕЭП было признано целесообразным и в дальнейшем повышать роль и расширять компетенцию Евразийской экономической комиссии, вести дело к постепенному наделению этого органа более существенными наднациональными полномочиями. В частности, *было намечено передать ЕЭК 175 национальных полномочий*, включая принятие решений по конкурентной политике, техническим регламентам и субсидиям. Согласование этих показателей, а также унификация условий ведения бизнеса в ЕЭП должны были стать основополагающими принципами деятельности этого объединения как на макроуровне, так и на уровне отраслевых программ. Это было связано с тем, что принимаемые в странах ЕЭП на национальном уровне решения в аграрной сфере, промышленности, энергетической отрасли могли противоречить друг другу. Так, у Беларуси, России и Казахстана были отрасли, которые находились в прямой конкуренции друг с другом, и совместные отраслевые программы помогли бы сблизить позиции по этим направлениям.

Кроме того, в интересах развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве учредители ЕЭП признали настоятельную необходимость активизировать работу действенных юридических механизмов и независимых юридических органов, в т.ч. суда ЕврАзЭС — еще одного наднационального органа, которые могли бы эффективно участвовать в разрешении споров хозяйствующих субъектов в рамках ЕЭП.

Говоря о результатах процесса евразийской интеграции, полученных в рамках ЕЭП, следует выделить в качестве одного из важнейших его направлений *активизацию хозяйственного сотрудничества на транс-порте*. Оно, как уже отмечалось ранее, начало осуществляться еще на этапе создания Таможенного союза, способствуя развитию торговли и формированию единой таможенной территории, а также было призвано оказывать благотворное влияние на другие аспекты хозяйственного

взаимодействия между членами ТС, а ныне ЕЭП. Решение транспортных задач в рамках этих объединений должно было заметно способствовать развитию общих процессов евразийской экономической интеграции и их интенсификации.

Анализируя складывавшиеся тенденции глобального развития, члены ЕЭП отмечали, что «центр тяжести» мировой экономики смещается из североатлантического региона на азиатский континент. А это, в свою очередь, предоставляет уникальный шанс для России, Казахстана и Беларуси стать не просто транспортным коридором, по которому перемещаются товары из Европы в Азию и обратно, но интегрирующей силой, объединяющей экономические пространства двух континентов.

В то же время для того чтобы успешно решать эти задачи, необходимо было создать соответствующие материальные условия, которые бы предусматривали в т.ч. проведение значительной модернизации автомобильных и железных дорог, их реконструкцию и строительство новых магистралей, существенное обновление и увеличение парка железнодорожного подвижного состава. В этой связи важными элементами межгосударственного сотрудничества по транспорту в рамках ЕЭП на ближайшую и среднесрочную перспективу должны были стать:

- создание эффективной и надежной транспортной инфраструктуры, связующей Европу и Азию, включая инфраструктуру транспортировки энергоносителей;
- формирование единого правового пространства, охватывающего правовые нормы, технологические стандарты, принципы отраслевого регулирования и т.п.;
- привлечение новейших технологий, в т.ч. из-за рубежа, в транспортную отрасль с целью обеспечения современных средств и методов грузовых и пассажирских перевозок;
- унификация тарифов в сфере железнодорожных перевозок.

Именно этим целям послужило решение, принятое руководителями России, Казахстана и Беларуси, о том, что с 1 января 2013 г. казахстанские грузоотправители будут иметь возможность транспортировать свои грузы по железным дорогам России и Беларуси *на одинаковых условиях*, точно также как российские и белорусские товаропроизводители смогут сделать это на территории Казахстана. Было запланировано снижение внутреннего тарифа и экспортно-импортного тарифа — он должен стать единым и быть ниже, чем действующий транзитный тариф. С 1 января 2014 г. для всех государств — членов ЕЭП было запланировано введение национального режима в системе государственных (муниципальных) закупок, что должно было позволить производителям товаров и услуг на равных участвовать в конкурсах во всех трех странах. Кроме того, было решено, что с 1 января 2015 г. казахстанские транспортники, как и белорусские, смогут перевозить грузы по российским железным дорогам, используя свой локомотивный парк.

Начавшись с согласования этих базовых положений, формирование транспортной политики ЕЭП было продолжено и в последующем.

Соответственно, с учетом текущего состояния и планов развития транспортных комплексов государств — членов ЕЭП, анализа национальной договорно-правовой базы, а также международного опыта интеграции, в т.ч. Европейского союза, в ноябре 2012 г. министры транспорта России, Казахстана и Беларуси одобрили проект концепции транспортной политики на территории ЕЭП, подготовленный департаментом транспорта и инфраструктуры Евразийской экономической комиссии. При этом было решено, что на основе этой концепции будет разработана научно обоснованная программа транспортной политики ЕЭП на период до 2020 г., основными направлениями которой были определены формирование общего рынка транспортных услуг, эффективное использование совокупного транзитного потенциала, развитие науки и инноваций, реализация кадрового потенциала.

Наряду с взаимодействием между Россией, Беларусью и Казахстаном в области *железнодорожного транспорта*, важное место в сотрудничестве между ними было уделено решению проблем *автомобильного транспорта*, включая модернизацию имеющихся и строительство новых автомобильных дорог. Целям эффективной реализации транзитного потенциала России и Казахстана должно было послужить строительство трансконтинентальной автодороги по маршруту Китай — Европа, берущей начало на территории Китая.

Важным направлением межгосударственного сотрудничества между странами — членами ЕЭП по транспортным вопросам явилось также их взаимодействие в сфере *авиаперевозок* пассажиров и грузов как внутри сообщества, так и с третьими странами, в т.ч. транзитных перевозок. Укрепление их авиатранспортного потенциала призвано было сыграть важную роль в общем развитии процессов экономической интеграции, а также в привлечении транзитных грузопотоков из-за рубежа.

Как следует из вышеизложенного, сотрудничество на транспорте в рамках ЕЭП стало одним из наиболее актуальных и востребованных направлений хозяйственного взаимодействия между членами этого интеграционного объединения. Успех их сотрудничества в этом направлении призван был создать и консолидировать необходимые материальные условия для обеспечения и стимулирования взаимных грузовых потоков и пассажироперевозок, что в свою очередь должно было способствовать активизации взаимных деловых и гуманитарных связей в рамках ЕЭП.

Отмечая прогресс стран — членов ЕЭП в выработке основных положений и принципов совместной транспортной политики, следует подчеркнуть, что предстояло преодолеть немало трудностей в их практической реализации. Одной из наиболее сложных проблем оставалось создание единой системы управления транспортным пространством в рамках ЕЭП на наднациональном уровне. Немалые сложности предстояло преодолеть членам ЕЭП и при решении вопросов взаимного доступа национальных железнодорожных перевозчиков к транспортной инфраструктуре и оказания услуг инфраструктуры ввиду серьезных рас-

хождений в национальных нормативно-правовых нормах, регулирующих эти вопросы.

Наряду с сотрудничеством по транспорту другим принципиально важным направлением взаимодействия между членами ЕЭП стало их сотрудничество по *вопросам энергетики*. Проводя подготовку к формированию Единого экономического пространства, страны – учредители ЕЭП вполне закономерно уделили особое внимание созданию прочной договорно-правовой базы их взаимодействия в области энергетики. Стремясь избежать тех сложностей и противоречий, с которыми они столкнулись в этой сфере на этапе создания Таможенного союза, страны – учредители ЕЭП достигли в 2010–2011 гг. ряда принципиальных соглашений о формировании общих рынков энергоресурсов и их транспортировки по своим территориям.

Следует подчеркнуть при этом, что Россия, руководствуясь принципами взаимодействия в рамках ЕЭП, пошла на заметные изменения в своем законодательстве и уступки, в частности, по вопросам цен на энергоносители и неприменения таможенных пошлин во взаимной торговле этими товарами.

Так, в конце 2010 г. правительства России, Беларуси и Казахстана достигли соглашения о правилах доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам. Значение этого соглашения заключалось, во-первых, в том, что компетентные органы стран – членов ЕЭП должны разрабатывать и согласовывать индикативный прогнозный баланс сторон сроком на 5 лет, который бы уточнялся ежегодно до 1 октября. Соответственно доступ к услугам естественных монополий в сфере транспортировки газа на внутренние рынки сторон предоставлялся бы с учетом согласованного баланса газа. Во-вторых, соглашением определялись также основы ценообразования и тарифной политики для удовлетворения потребностей государств – участников ЕЭП. В частности, им предусматривалось достижение равнодоходных цен на газ на территориях всех государств – членов ЕЭП не позднее 1 января 2015 г.

В июле 2011 г. это соглашение после его ратификации обеими палатами Федерального собрания Российской Федерации было подписано президентом России. Также в июле 2011 г. им был подписан закон о ратификации другого соглашения с партнерами России по ЕЭП – о порядке организации, управления, функционирования и развития общих с ними рынков нефти и нефтепродуктов. Следует заметить, что оба эти соглашения в максимально возможной степени учитывали озабоченности партнеров России по ЕЭП в сфере энергетики. При этом заинтересованность Беларуси в первую очередь проявлялась в том, чтобы максимально сблизить цены на импортируемые энергоносители из России с ее внутренними ценами, тогда как Казахстан, будучи сам крупным экспортером углеводородов, своей приоритетной задачей считал установление единых тарифов транспортировки энергоносителей по российским нефтегазовым трубопроводным системам.

Были также рассмотрены пожелания Казахстана относительно условий вышеупомянутых соглашений о правилах доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам в связи с тем, что они регулировали отношения подписавших их сторон по поставкам газа лишь в пределах ЕЭП. Поскольку же для Казахстана весьма актуальными являлись задачи расширения экспорта газа, то он хотел бы внести дополнения в соглашения и получить равный доступ к газотранспортной системе России для казахстанских экспортеров газа на мировой рынок.

Таким образом, значение развития сотрудничества в энергетической сфере в рамках ЕЭП, несомненное лидерство в осуществлении которого принадлежало России, определялось, *ролью*, которую оно выполняет в решении задач обеспечения энергоресурсами как текущих, так и долгосрочных, стратегических потребностей стран — членов этой организации.

Энергетическое сотрудничество в рамках ЕЭП являлось *важным условием укрепления взаимодополняемости экономик стран — членов* этой организации, способствуя развитию и углублению стабильных хозяйственных связей между ними.

Наконец, значение этого сотрудничества *выходило за рамки сугубо экономического взаимодействия сторон*, способствуя укреплению отношений доверия между ними благодаря предоставлению ценовых скидок на торгуемые энергоресурсы, тарифных льгот при использовании нефте- и газотранспортных сетей и т.д.

Учреждение полноценного экономического союза — Евразийского экономического союза. Итак, в первом десятилетии текущего столетия на постсоветском пространстве постепенно начала складываться конструктивная атмосфера, в которой стало не только востребованным, но и практически осуществимым активное формирование отношений тесного межгосударственного торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества.

Сформировалось *ядро государств* в составе России, Казахстана и Беларуси, которые последовательно выступали за осуществление процесса межгосударственного евразийского экономического сотрудничества. И не просто выступали, но и осуществляли необходимые законодательные, организационные и собственно экономические мероприятия на этом пути, в результате которых ими были созданы Таможенный союз и Единое экономическое пространство. *Впервые после распада СССР* ими были образованы наднациональные органы, которым передавалась часть национальных суверенных прав в экономической сфере.

Первые результаты этих действий выглядели *достаточно обнадеживающими*. Во-первых, Россия, Казахстан и Беларусь сумели добиться опережающих темпов роста взаимного товарооборота по сравнению с общими темпами своей внешней торговли. Во-вторых, структура их взаимного товарооборота складывалась в целом более качественной, нежели структура торговли с третьими странами, за счет ускоренного роста

в нем доли машин и оборудования по сравнению с топливно-энергетическими товарами. В-третьих, создание ТС и ЕЭП способствовало улучшению общего инвестиционного климата в России, Казахстане и Беларуси и обеспечению более комфортных условий ведения бизнеса.

Однако в хозяйственных связях России, Казахстана и Беларуси стали *накапливаться и определенные негативные явления*, выразившиеся, в частности, в замедлении темпов роста взаимной торговли во второй половине 2013 г. и особенно в первом квартале 2014 г. По оценке Евразийской экономической комиссии, это явление объяснялось действием *ряда разнопорядковых ценовых и структурных факторов*, а именно: с одной стороны, падением объема поставок нефти и нефтепродуктов из России в Казахстан и Беларусь, а с другой — ростом энергоэффективности производства, а также существенным (на 25,7%) сокращением взаимных поставок металла и изделий из них, в т.ч. *ввиду развития машиностроительного производства на местах*¹.

Наряду с этими факторами негативное воздействие на динамику взаимного товарооборота, да и в целом на ход евразийской экономической интеграции, несомненно, оказывало сохранение большого числа — по разным оценкам, *от 600 до 2 000 — различного рода изъятий и ограничений*, в т.ч. на взаимную торговлю такими товарами, как нефть, газ, нефтепродукты, лекарственные средства и медицинские изделия, ряд продовольственных товаров. Некоторые из этих проблем, в частности касавшихся размеров ежегодных поставок российской нефти в Беларусь и перечислений экспортных пошлин при вывозе ею нефти и нефтепродуктов за пределы Таможенного союза, Москве и Минску удалось урегулировать (по крайней мере на какое-то время) в двустороннем порядке. Однако решение ряда других проблем и вызовов, без чего дальнейшее развитие евразийской экономической интеграции оказалось весьма серьезно затруднено, было невозможно без принятия Россией, Казахстаном и Беларусью новых коллективных решений на высшем государственном уровне.

Именно такой *принципиально важный шаг* в развитии процесса евразийской интеграции и был сделан 29 мая 2014 г. на саммите в Астане, когда Беларусь, Казахстан и Россия поставили свои подписи под текстом Договора о создании Евразийского экономического союза, который должен был вступить в действие уже в январе 2015 г. после ратификации этого документа национальными парламентами вышеупомянутых стран, а также присоединившимися к ним Армении и Киргизии.

Действительно, значение подписанного ими Договора выходило далеко за рамки очередного межправительственного документа, ибо

¹ Так, по данным ЕЭК, в Казахстане благодаря совместным с Россией проектам в рамках ЕЭП производство автотранспортных средств, трейлеров и полуприцепов увеличилось на 17,5%. Последнее обстоятельство повлияло вместе с тем на сокращение взаимной торговли машинами, оборудованием и средствами транспорта на 8,8%. Наконец, выравнивание условий торговли товарами третьих стран привело к сокращению в 5,1 раза реэкспорта легковых автомобилей из Беларуси в Россию.

по существу речь шла о качественно обновленной и расширенной программе евразийской интеграции, рассчитанной на период до 2025 г. Ее основные положения были изложены в 118 статьях самого Договора, а также в 33 объемных приложениях к нему.

В преамбуле и ст. 3 и 4 Договора были сформулированы основные положения создаваемого ЕАЭС, на основе которых члены ЕАЭС выразили намерение обеспечить экономический прогресс своих стран путем совместных действий, направленных на решение стоящих перед ними общих задач экономического развития, всесторонней модернизации производства и усиления конкурентоспособности национальных экономик в рамках глобальной экономики. В этих целях члены ЕАЭС договорились о формировании *единых принципов функционирования своих национальных экономик* и обеспечении их эффективного взаимодействия, о координации программ и конкретных мер поддержки отдельных отраслей экономики, а также о создании необходимых условий для повышения внутренней экономической стабильности и устойчивости к внешнему воздействию.

Повышению степени координации экономической политики членов ЕАЭС, говорилось в Договоре, должно было способствовать соблюдение ими ряда согласованных макроэкономических показателей, разработка и реализация совместных действий в целях достижения сбалансированного развития национальных экономик.

Эффективным инструментом согласования и координации национальных экономических политик должно, как следует из анализа текста Договора, послужить становление и развитие углубленного отраслевого сотрудничества между членами ЕАЭС. Для этого в рамках ЕАЭС должна была проводиться *согласованная промышленная политика*, поощряться совместные программы и проекты, создание совместных технологических платформ и промышленных кластеров, а также взаимовыгодная промышленная кооперация в целях создания высокотехнологичной, инновационной и конкурентоспособной продукции.

В интересах обеспечения устойчивого *развития агропромышленного комплекса*, удовлетворения потребностей населения в продуктах питания и других видах сельскохозяйственной продукции, а также в целях наращивания ее экспорта участники Договора приняли решение о проведении скоординированной политики в аграрной сфере, предполагающей как применение согласованных механизмов регулирования, так и взаимное предоставление планов развития производства по каждому из чувствительных сельскохозяйственных товаров.

Реализация этой политики, указывалось в Договоре, должна была позволить:

- достичь сбалансированного развития производства и рынков сельскохозяйственной продукции и продовольствия в рамках ЕАЭС;
- обеспечить справедливую конкуренцию между субъектами государств – членов этой организации, в т.ч. равные условия доступа на общий аграрный рынок;

- унифицировать требования, связанные с обращением сельскохозяйственной продукции и продовольствия;
- защитить интересы производителей государств — членов ЕАЭС на внутреннем и внешнем рынках.

В интересах обеспечения эффективной экономической интеграции стран — членов ЕАЭС было признано необходимым *активизировать скоординированную транспортную политику*, основными приоритетами которой должно было стать: создание общего рынка транспортных услуг и повышение их качества; создание и развитие евразийских транспортных коридоров; реализация и развитие транзитного потенциала в рамках ЕАЭС; координация развития транспортной инфраструктуры; создание логистических центров и транспортных организаций, обеспечивающих оптимизацию процессов перевозки.

Дальнейшее развитие в Договоре о ЕАЭС получили *принципы и цели внешнеторговой политики* его членов. Подтверждая задачи содействия устойчивому экономическому развитию стран-участниц, а также повышению объемов и улучшению структуры их торговли и инвестиций, заявлявшиеся еще при создании Таможенного союза, участники саммита в Астане обратили особое внимание на необходимость внесения в текст Договора специальных положений по усилению защиты внутреннего рынка своих стран ввиду того, что Казахстан и Беларусь вслед за Россией взяли на себя обязательства по соблюдению правил и норм ВТО. Речь, в частности, шла об установлении либо уточнении правил происхождения товаров, предоставлении тарифных льгот (в т.ч. сезонных) и установлении тарифных квот. Особое внимание было уделено вопросам принятия мер нетарифного регулирования, а также применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам в целях защиты экономических интересов производителей товаров в странах ЕАЭС.

Одновременно в целях содействия социально-экономическому развитию членов ЕАЭС, привлечения инвестиций, направляемых на развитие производств, основанных на новых технологиях, а также транспортной инфраструктуры было принято решение о поощрении создания свободных (специальных или особых) экономических зон.

Важное место в Договоре было отведено тем разделам и статьям, в которых его участники сформулировали задачи формирования *единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов* в странах ЕАЭС. При этом, несомненно, особый интерес представляли те разделы Договора, в которых стороны зафиксировали договоренности и сроки их исполнения относительно сфер и направлений взаимного хозяйственного сотрудничества, в которых стало наблюдаться нарастание разночтений и даже противоречий между ними.

Одним из таких направлений явилось взаимодействие государств — членов ЕАЭС в сфере энергетики, в интересах развития и углубления которой было принято решение о поэтапном формировании общих рынков электроэнергии, газа, нефти и нефтепродуктов. При этом стороны

договорились об обеспечении равных условий для хозяйствующих субъектов на общих рынках энергетических ресурсов. В этих целях они обязались устранить имеющиеся технические, административные и прочие препятствия торговле энергетическими ресурсами, а также соответствующим оборудованием, технологиями и связанными с ними услугами. Было намечено также обеспечить развитие транспортной инфраструктуры общих рынков энергетических ресурсов.

При оценке Договора о ЕАЭС во всей его совокупности были веские основания считать, что состоялось без преувеличения *крупнейшее после распада СССР событие по консолидации и углублению взаимных связей* в экономической сфере подписавших его бывших советских республик. Вместе с тем нельзя было не видеть того, что в Договоре, несмотря на интенсивную подготовительную работу, *не был преодолен* или *преодолен далеко не полностью целый ряд экономических противоречий* между государствами-участниками. Отражением этого стали и достаточно длительные сроки окончательного формирования единых энергетических рынков, и отсутствие договоренности относительно единой валютной политики, и то, что ряд положений Договора носил скорее рекомендательный, а не обязательный характер.

Наконец, особо следует отметить крайне *отрицательную реакцию стран Запада* на подписание Договора о ЕАЭС. Планы евразийской интеграции вызвали неприятие со стороны США и их союзников по НАТО уже с момента своего возникновения. По мере же дальнейшего развития евразийского интеграционного проекта (сначала в форме Таможенного союза, затем — ЕЭП и, наконец, — Евразийского экономического союза) это негативно-критическое отношение лишь усиливалось, переходя в откровенно враждебное.

Причина была в том, что в Вашингтоне и некоторых других западных столицах посчитали, что подлинной целью евразийского интеграционного проекта является не столько налаживание межгосударственного экономического сотрудничества на региональном уровне (как в случаях с Евросоюзом, НАФТА, МЕРКОСУР или АСЕАН), сколько создание благоприятных условий для Москвы по восстановлению и усилению своего политического влияния на постсоветском пространстве.

Именно этим в значительной степени объяснялась крайне жесткая позиция, занятая США и Евросоюзом в обострившемся кризисе на Украине, началом которого формально как раз и послужил конфликт по поводу выбора Украиной между участием в процессе евразийской интеграции и поворотом к Евросоюзу через заключение с ним соглашения об ассоциации (хотя, разумеется, причины этого кризиса были гораздо шире и глубже).

В свою очередь это соглашение в том виде, как оно было сформулировано и подписано новыми властями в Киеве и Евросоюзом в июне 2014 г., явно противоречило перспективам евразийской интеграции, ибо тем самым украинские власти, осуществив государственный переворот в Киеве, подтвердили провозглашенный ими курс на радикальное

изменение политического и экономического векторов развития Украины, заявив, что Украина намерена начать процесс выхода из СНГ и переориентацию на Запад.

***Деятельность ЕАЭС – достижения и новые вызовы
дальнейшему развитию***

Последующая деятельность ЕАЭС, начавшего, как и планировалось, функционировать в январе 2015 г., разделилась *на два этапа*, непосредственно связанных между собой хронологически, но во многом различных по своему содержанию.

Первый из них приходился на начальный период действия ЕАЭС (январь 2015 г. – декабрь 2019 г.). Начало второго связано с драматическими событиями, обусловленными, с одной стороны, вспышкой глобальной пандемии коронавируса в конце 2019 г. и обвалом цен на мировом рынке нефти, разразившимся в марте 2020 г., а с другой, – резким обострением как внутренней, так и международной политической обстановки, в которой оказался ряд членов ЕАЭС.

В 2019 г. ЕАЭС отметил первое пятилетие своего существования, пройдя за эти годы непростой путь, на котором серьезные достижения перемежались с болезненными неудачами, что было обусловлено сложным сочетанием разнообразных и зачастую глубоко противоречивых внутренних и внешних политических и экономических факторов, которые оказывали свое влияние на борьбу центристских и центробежных сил на пространстве ЕАЭС.

В мае 2019 г. в г. Нур-Султане (Казахстан) состоялось юбилейное заседание Высшего Евразийского экономического совета (далее – ВЕЭС) по случаю пятилетия подписания Договора о создании ЕАЭС, участники которого подвели итоги деятельности союза за этот период и наметили основные планы его дальнейшего развития. В качестве *наиболее заметных достижений ЕАЭС* были отмечены рост взаимной торговли стран – членов организации, а также увеличение размеров их взаимных кооперационных поставок, рост производства промышленной и сельскохозяйственной продукции и сокращение размеров инфляции.

Так, за первое пятилетие (2015–2019 гг.) деятельности ЕАЭС размеры взаимной торговли стран – членов союза увеличились на 34,3%, или более чем в 1,3 раза, тогда как рост объема их внешней торговли с третьими странами за тот же период составил 26,5%. В результате удельный вес взаимной торговли в валовом объеме внешней торговли членов организации вырос с 13,5% в 2015 г. до 14,3% в 2019 г. Весьма убедительно о влиянии межгосударственного сотрудничества на развитие конструктивных хозяйственных связей между членами ЕАЭС свидетельствовали также прогрессивные тенденции в изменении товарной структуры их взаимной торговли – в ней последовательно снижалась доля торговли сырьем и росла доля обработанной продукции как промежуточного, так и конечного потребления.

Среди других свидетельств позитивного процесса роста взаимной деловой заинтересованности на пространстве ЕАЭС — положительная в целом динамика в осуществлении взаимных инвестиций компаниями стран — членов союза. При этом взаимные инвестиции стран ЕАЭС росли вдвое быстрее общего объема взаимных инвестиций, накопленных в странах СНГ. Основным фактором этого явления, как отмечали в Евразийском банке развития, явился рост экономической активности в России. Поэтому вполне логично, что именно российские компании стали крупнейшими экспортерами капитала в страны — члены ЕАЭС. В 2015–2018 гг. на их долю пришлось более 80% всех взаимных прямых инвестиций в страны союза.

В отраслевой структуре российских инвестиций на пространстве ЕАЭС доминировали при этом *традиционные секторы специализации России* — топливно-энергетический комплекс и цветная металлургия. Удельный вес этих секторов составил соответственно 52,7% и 12,6%. Следующими по величине прямых инвестиций стали связь и ИТ (11,5%), финансовый сектор (6,7%), оптовая и розничная торговля, инфраструктурные сети.

Казахстан стал второй из стран — членов ЕАЭС по масштабам экспорта капитала в государства региона. При этом основной объем прямых инвестиций Казахстана был сосредоточен в России и Киргизии. Первое место по привлечению казахстанских инвестиций занимал агропродовольственный комплекс (20,8%), на втором месте — предприятия, связанные с туризмом (19,7%), на третьем — транспорт (19,1%).

Однако *не все итоги* первого пятилетия деятельности ЕАЭС *были позитивными*. В частности, серьезной критике на разных уровнях было подвергнуто *обилие изъятий и ограничений*, препятствовавших свободе взаимной торговли в рамках союза и созданию благоприятных условий для бизнеса стран-участниц. Соответственно подчеркивалось, что одной из неотложных задач Евразийской экономической комиссии и государств ЕАЭС должна стать активизация работы по эффективному устранению этих препятствий, без чего невозможно было обеспечить ускоренный экономический рост стран — членов союза.

В целом же для того чтобы обеспечить качественный скачок экономического развития стран — членов ЕАЭС, *требовалось принятие скоординированной программы*, в которой были бы сформулированы конкретные цели и сроки их достижения. Поэтому, подводя основные итоги экономической деятельности ЕАЭС за период его становления, члены союза достигли договоренности, что *приоритетной целью макроэкономической политики в перспективе* должно было стать обеспечение динамичного и устойчивого экономического развития стран — участников организации за счет повышения их конкурентоспособности на внутреннем и внешних рынках.

В этой связи ими были сформулированы целевые задачи по развитию и углублению евразийской экономической интеграции на ближайшие годы, в т.ч. цифровизация экономик стран — членов ЕАЭС,

стимулирование их производственной и технологической кооперации в промышленности и сельском хозяйстве, а также создание единой транспортной инфраструктуры. Особое внимание было уделено стимулированию сотрудничества в энергетике. Соответственно важным событием стало подписание в мае 2019 г. договора *об общем электро-энергетическом рынке союза*.

Наряду с подписанием этого договора члены ЕАЭС заявили также о намерении активизировать работу по формированию общих рынков газа, нефти и нефтепродуктов с тем, чтобы они начали функционировать не позднее 2025 г., создавая тем самым новые возможности для ведения бизнеса. Иными словами, формирование общих рынков энергоресурсов ЕАЭС должно было внести весомый вклад в упрочение интеграционного фундамента союза и стать мощным фактором развития евразийского региона в целом.

Другой не менее важной задачей ЕЭК явился *запуск общего финансового рынка ЕАЭС*. Эта цель была намечена на 2025 г., а до этого необходимо было создать нормативно-правовую базу для обеспечения свободного движения капиталов в рамках союза.

Следует отметить также, что в ходе реализации Договора ЕАЭС достаточно успешно происходило *формирование единых рынков услуг и трудовых ресурсов*. В результате для граждан стран – членов союза стало возможным существенное расширение возможностей трудоустройства и получения социальных гарантий. Режим единого рынка услуг в первое пятилетие деятельности ЕАЭС был распространен на 53 сектора и стал охватывать около 57% услуг, производимых в странах – членах союза. Приветствуя эти достижения, члены ЕАЭС выступили за то, чтобы к 2025 г. в основном завершить формирование единого рынка услуг на всей территории союза.

Итак, в ходе евразийской интеграции, реализуемой в формате ЕАЭС, в 2015–2019 гг. были достигнуты значимые для стран-участниц социально-экономические результаты.

Одобренные ВЕЭС планы развития и углубления евразийской интеграции на ближайшую и среднесрочную перспективу, при условии их успешного воплощения в жизнь, способны были обеспечить качественный сдвиг в экономическом развитии ЕАЭС и росте общественного благосостояния населения входящих в него стран, существенно повысив тем самым значимость союза не только на региональном, но и глобальном уровнях.

Между тем на пути к реализации этих целей в 2020 г. возникли *новые серьезные вызовы, в т.ч. носившие нетрадиционный характер*. К числу последних, как уже отмечалось, относилось существенное обострение ситуации в мировой экономике в связи со вспышкой эпидемии коронавируса, которому в марте 2020 г. ВОЗ официально присвоило название *COVID-19*.

Захватила пандемия и Россию, вышедшую на одно из первых мест в мире по числу заражений от коронавируса, хотя при этом заметно

уступая лидерам — США, Бразилии, Индии — как по этому показателю, так и по числу летальных исходов. Противодействуя пандемии, Россия, как и другие страны — члены ЕАЭС, прибегла к введению строгих анти-эпидемических мер, что не могло не нанести серьезный урон ее экономике и вывести показатели роста ВВП к отрицательным значениям.

На глобальном уровне ситуация усугубилась к тому же в связи с резким обострением взаимоотношений между крупнейшими производителями нефти — Саудовской Аравией и Россией — и развалом в марте 2020 г. соглашения ОПЕК+, действовавшего с декабря 2016 г. и накладывавшего на его участников обязательства по ограничению объемов добычи нефти с целью стабилизации цен на нее.

Эти события предсказуемо вызвали *резкое падение мировых цен на нефть* — только за неделю после того, как в начале марта 2020 г. соглашение ОПЕК+ было разорвано, нефть марки *Brent*, потеряв в стоимости 40%, подешевела до минимума с мая 2003 г., а стоимость нефти марки *WTI* снизилась до минимума с марта 2002 г. Обвальное снижение мировых цен на нефть, существенно сокращавшее доходную часть бюджета (прежде всего в России и Казахстане), *выступило серьезным дестабилизирующим фактором в странах — членах ЕАЭС*².

В целом негативные тренды наблюдались и в торгово-экономических отношениях между самими членами ЕАЭС. Так, объем их взаимной торговли в январе-сентябре 2020 г. сократился на 12,8% по сравнению с соответствующим периодом 2019 г., хотя размеры этого сокращения были относительно меньше нежели размеры падения размеров внешней торговли товарами членов Евразийского экономического союза со странами вне ЕАЭС (–16,9%).

Для преодоления серьезных вызовов и угроз национальной и региональной стабильности, безопасности и экономическому прогрессу в целях максимизации результатов межгосударственного сотрудничества ЕАЭС должен был продемонстрировать способность *реально выступать* на мировом рынке *как единый торгово-экономический блок*, осуществляя эффективную координацию отношений с зарубежными странами, а не как группа государств, каждое из которых преследует свои собственные интересы в деловых связях с внешним миром, мало (если вообще) интересуясь тем, как такие действия могут влиять на национальные интересы его официальных партнеров по ЕАЭС.

По существу, сложившаяся в мире ситуация поставила страны — члены ЕАЭС перед, возможно, *самым серьезным испытанием* их намерений

² Стремясь не допустить дальнейшего развития событий по негативному сценарию, руководство России дало согласие на проведение нового раунда переговоров в формате ОПЕК+ в целях достижения компромиссного соглашения по нормализации ситуации на мировом рынке нефти. В результате трудных переговоров, прошедших в первой половине апреля 2020 г., соглашение было достигнуто. С началом действия нового соглашения ОПЕК+ падение мировых цен на нефть удалось замедлить и даже начать их восстановление. Однако это восстановление было не только достаточно медленным, но и нестабильным в контексте социально-экономических последствий пандемии и снижения глобальной деловой активности.

осуществлять глубокое сотрудничество, включая готовность пойти на существенные взаимные уступки и компромиссы для отстаивания общих целей, заявленных при подписании Договора о создании Евразийского экономического союза.

Начало масштабному и комплексному обсуждению связанных с пандемией мер и рекомендаций было положено на заседании членов Высшего Евразийского экономического совета 14 апреля 2020 г. В совместном заявлении, принятом по его итогам, была подчеркнута необходимость сохранения международного сотрудничества в условиях пандемии и недопущения превращения противоэпидемических заслонов в непреодолимые барьеры между государствами. Правительствам и центральным банкам стран — членов ЕАЭС, а также Евразийской экономической комиссии было предложено осуществлять скоординированные меры по укреплению экономического сотрудничества членов союза, сохранению стабильности функционирования внутренних рынков, в т.ч. продовольственного.

Планируя совместные действия по сохранению и развитию взаимных хозяйственных связей, участники заседания уделили также особое внимание принятию мер по совместному обеспечению и защите здоровья граждан Евразийского союза. При этом государства-члены условились сообща принимать меры по ограничению вывоза в третьи страны критически важных медицинских препаратов и техники, с тем чтобы не допустить их нехватки на союзном рынке, и если возникнет необходимость, помогать друг другу с доставкой гуманитарной помощи и медицинских товаров первой необходимости, исходя при этом из приоритета удовлетворения спроса на эти товары на внутреннем рынке ЕАЭС.

Со своей стороны российское правительство выдвинуло ряд дополнительных инициатив по укреплению межгосударственного сотрудничества на постсоветском пространстве, разрешив, в частности, в целях защиты прав трудовых мигрантов из стран ЕАЭС и СНГ их пребывание в Российской Федерации без официального продления виз и взимания платы за патенты на трудовую деятельность до специального уведомления. Россия также выразила готовность продолжить передачу партнерам по ЕАЭС согласно получаемым от них запросам медицинское оборудование, средства диагностики и индивидуальной защиты населения.

В сентябре 2020 г., после того как Россия добилась успеха в разработке первой противовирусной вакцины против *COVID-19* (Спутник V), она выразила готовность передать этот препарат и технологию его производства другим странам, прежде всего членам ЕАЭС и другим постсоветским республикам.

Впрочем, в отношениях между членами ЕАЭС присутствовали и достаточно серьезные разногласия, *помешавшие*, в частности, *принятию проекта Стратегии развития евразийской экономической интеграции* на перспективу до 2025 г. К их числу относилось требование Армении и Беларуси установить единый тариф на услуги по транспортировке

и транзиту газа между членами союза. Это, по мнению президента Беларуси А. Лукашенко, было необходимо в связи с неурегулированностью вопросов ценообразования на услуги транспортировки газа на общем рынке ЕАЭС на протяжении нескольких лет, при том что актуальность проблемы постоянно возрастала.

Иной позиции придерживались Россия, Казахстан и Киргизия. Выступая на очередном заседании ВЕЭС в мае 2020 г., В. Путин заявил, что эти страны предлагают отложить решение спорного вопроса по тарифам до переговоров по формированию общего рынка газа, ибо единый тариф может быть реализован лишь на едином рынке с единым бюджетом, единой системой налогообложения. Столь глубокий уровень интеграции в ЕАЭС еще не достигнут, а пока цены на газ должны формироваться на основе рыночной конъюнктуры, учитывать затраты и инвестиции поставщиков, а также обеспечивать обоснованную норму прибыли на вложенный в добычу капитал.

Различия в позициях стран — членов ЕАЭС по одним вопросам не отменяли, однако, их готовности к дальнейшему сотрудничеству по другим, имевшим важное значение для будущего союза. В частности, среди таких вопросов, по которым членам ЕАЭС предстояло выработать единый подход, было *возможное расширение численного состава союза* с учетом усиления настроений в ряде стран, причем не только постсоветских, в пользу установления и развития с ним более тесных торгово-экономических отношений³.

Одной из первых постсоветских стран, проявивших практический интерес к налаживанию такого сотрудничества, стала Республика Молдова, которая еще в 2018 г. обратилась в ЕАЭС с просьбой предоставить ей статус наблюдателя в этой организации. Высший Евразийский экономический совет положительно отнесся к этой просьбе и на своем заседании в мае 2018 г. утвердил Положение о статусе государства-наблюдателя при ЕАЭС⁴, а также принял решение о предоставлении этого статуса Республике Молдове.

Вслед за Молдовой возможность присоединения к ЕАЭС стала активно рассматриваться Узбекистаном. Впервые об этом заговорили в Ташкенте еще в начале 2019 г., мотивируя целесообразность такого шага целым рядом экономических выгод от усиления сотрудничества со странами — членами союза, в первую очередь с Россией и Казахстаном.

³ При этом речь шла не о немедленном принятии этих стран в ЕАЭС в качестве его полноправных членов (хотя в перспективе такая возможность и не исключалась), а скорее о нахождении и развитии новых институциональных форм стимулирования взаимовыгодного сотрудничества с такими государствами.

⁴ Согласно утвержденному Положению, представители государства со статусом наблюдателя могут присутствовать по приглашению на заседаниях органов ЕАЭС без права участия в принятии решений и получать принимаемые органами союза документы, не носящие конфиденциальный характер. Государство, имеющее статус наблюдателя, обязано воздерживаться от любых действий, способных нанести ущерб интересам союза или отдельных стран — его участниц.

Комментируя эти намерения Узбекистана, в МИДе России отметили, что подключение к ЕАЭС действительно имело бы для него «ряд неоспоримых плюсов: доступ к единому рынку товаров, рабочей силы, услуг и капитала, а также к технологическому, транзитно-транспортному и инвестиционному потенциалу данного объединения»⁵. В свою очередь и члены ЕАЭС, подтверждая свою готовность к сотрудничеству с Узбекистаном во взаимоприемлемых формах, приветствовали бы его участие в деятельности союза. В пользу такого взаимовыгодного решения свидетельствовал существенный рост взаимного товарооборота Узбекистана со странами ЕАЭС, увеличившийся на 60% в 2016–2019 гг. до 8,4 млрд долл. В результате доля ЕАЭС во внешней торговле Узбекистана составила 30%, а объем экспорта сельхозпродукции из республики превысил 75%.

Впрочем, по мнению президента Узбекистана Ш. Мирзиёева, высказанного им в январе 2020 г. в ходе выступления в парламенте Республики, первоначально целесообразно было бы ограничиться получением страной статуса наблюдателя в ЕАЭС (как это было ранее сделано в отношении Молдовы) и внимательно изучить все последствия, которые ждут Узбекистан после присоединения к союзу.

Во исполнение этого намерения в конце апреля 2020 г. нижняя палата парламента Узбекистана одобрила законодательную инициативу о получении статуса наблюдателя в ЕАЭС. Поясняя свое решение в специальном постановлении, депутаты заявили, что взаимодействие Узбекистана с ЕАЭС поможет увеличить экспорт продукции, снизить расходы на железнодорожные перевозки на 220 млрд долл. и увеличить доходы трудовых мигрантов на 15–20%. Вместе с тем были упомянуты и возможные негативные последствия взаимодействия Узбекистана с ЕАЭС, а именно – снижение производства в некоторых отраслях страны и частичная потеря рабочих мест. Аналогичную позицию по вопросу присоединения Узбекистана в качестве наблюдателя к ЕАЭС занял и Олий Мажлис (верхняя палата парламента), приняв соответствующее постановление в ходе своего заседания 11 мая 2020 г.

Опираясь на эти решения парламента, президент Узбекистана Шавкат Мирзиёев официально обратился в ЕАЭС с просьбой рассмотреть вопрос о предоставлении стране статуса государства-наблюдателя при ЕАЭС. В ответ члены ВЕЭС на своем заседании, состоявшемся 11 декабря 2020 г., единогласно приняли решение об удовлетворении просьбы Узбекистана. Шавкат Мирзиёев, в свою очередь, отметил, что Ташкент придает важное значение развитию тесного и многопланового сотрудничества с ЕАЭС. Необходимо максимально эффективно использовать потенциал наших стран, совместно устранять барьеры и препятствия в торговых отношениях, взаимно формировать новые рынки, – подчеркнул он.

⁵ В МИД России оценили готовность Узбекистана вступить в ЕАЭС. URL: <https://news.rambler.ru/other/43653114-v-mid-rossii-otsenili-gotovnost-uzbekistana-vstupit-v-eaes>

Что же касается других постсоветских стран из тех, кто проявлял интерес к укреплению деловых и организационных связей с ЕАЭС, заслуживает комментария позиция Таджикистана, который одно время считался едва ли не наиболее вероятным кандидатом на вступление в ЕАЭС, причем в качестве его полноправного члена. Однако переговоры с Душанбе продемонстрировали *его неготовность к принятию такого решения*. Это объяснялось как сложностью согласования взаимных интересов и претензий между Таджикистаном и некоторыми членами ЕАЭС, так и необходимостью внесения целого ряда изменений в таджикское национальное правовое законодательство, сделав его сопоставимым с теми договорами и соглашениями, которые уже регулировали отношения между членами ЕАЭС.

Впрочем, переговоры в Евразийской экономической комиссии о получении статуса государства-наблюдателя при ЕАЭС велись не только с постсоветскими республиками, но и с другими государствами, выразившими такое намерение. В частности, на вышеупомянутом заседании ВЕЭС была одобрена заявка Кубы о предоставлении ей такого статуса. Это решение развивало ранее сформированные механизмы взаимодействия ЕАЭС с правительством Кубы в рамках заключенного в 2018 г. меморандума о взаимопонимании. Диалог между ЕАЭС и Кубой рассматривался при этом обеими сторонами как важный элемент возрождения торгово-экономических связей между ней и ее традиционными партнерами на евразийском континенте и как стимул выведения этого сотрудничества на более высокий уровень.

Перспективы развития евразийской интеграции

Как уже неоднократно отмечалось, несмотря на многочисленные трудности политического, экономического и организационного характера, в первом десятилетии XXI в. на постсоветском пространстве стартовал реальный процесс многостороннего евразийского экономического сотрудничества и интеграции. Было *сформировано его экономическое интеграционное ядро* в форме ЕАЭС, что несомненно нужно отнести к успехам инициаторов этого проекта.

В свою очередь важным следствием создания ЕАЭС стало то, что он начал все более очевидно выступать влиятельным международным образованием, вызывающим растущий интерес со стороны других государств, причем не только постсоветских, которые в основном разделяли конструктивные идеи и цели евразийской интеграции. Значимый результат развития этого процесса — продолжение, хотя и со сбоями и откатами, формирования общего рынка на большом пространстве Евразии с участием в нем и некоторых внерегиональных стран.

Еще одним важным следствием эволюции ЕАЭС стало то, что по мере роста его авторитета происходило расширение возможностей развития его взаимовыгодных деловых связей не только с отдельными государствами, но и аналогичными по характеру своих задач международными

интеграционными объединениями и организациями на многосторонней основе (например, с АСЕАН).

Иными словами, *деятельность ЕАЭС все больше стала включать в себя элементы экстрарегионального характера*, выходя за рамки собственно постсоветского пространства. Причем стратегические перспективы этих изменений стали все активнее определяться сложным переплетением и взаимодействием разнообразных внутренних и внешних факторов политического, экономического и социального характера. В результате становление и развитие евразийской экономической интеграции уже не могло более рассматриваться исключительно в категориях межгосударственных отношений бывших советских республик, а ныне суверенных государств Евразии.

Вместе с тем достаточно очевидным было и то, что в силу ряда внутренних и внешних причин, о которых шла речь выше, членам ЕАЭС удалось добиться *лишь частичного успеха* в решении принципиально важных задач, к числу которых, в частности, относилось *нахождение путей и методов наращивания эффективного взаимодействия с третьими странами* в целях развития с ними торгового, инвестиционного, межбанковского и иных форм хозяйственного сотрудничества, включая создание совместных зон свободной торговли (далее – ЗСТ).

Высокая значимость этому направлению в деятельности ЕАЭС придавалась его членами по нескольким причинам.

Во-первых, создание ЗСТ, предусматривая отмену таможенных пошлин и снижение количественных ограничений на оборот товаров и услуг, могло способствовать росту взаимного товарооборота членов ЕАЭС с внешними партнерами по таким соглашениям.

Во-вторых, реализация соглашений о ЗСТ могла стать одним из эффективных способов смягчения прямых и косвенных последствий западных санкций против России и ее союзников, в т.ч. ограничивающих им доступ к необходимым промышленным товарам и источникам сырья, а также к современным технологиям.

В-третьих, создавая новые возможности выхода на мировой рынок, соглашения о ЗСТ должны были бы содействовать росту числа потребителей продукции стран – членов ЕАЭС, оказывая тем самым положительное влияние на стабилизацию и рост их национального производства.

Наконец, в-четвертых, эти соглашения должны были бы способствовать росту делового авторитета ЕАЭС в мире и признанию ее важной и надежной международной организацией в глобальных торгово-экономических отношениях.

Предпринятые ЕАЭС усилия принесли определенные результаты, выразившиеся в заключении к началу 2020 г. ряда соглашений о создании ЗСТ с Вьетнамом, Ираном, Сербией и Сингапуром. На очереди встало подписание соглашений еще с целым рядом внешнеторговых партнеров ЕАЭС, включая Индию, Египет и Аргентину. Вместе с тем, поскольку фактический объем торгово-экономических операций с эти-

ми странами был невелик, то и ожидаемые позитивные результаты были *достигнуты* (во всяком случае, пока) *лишь частично*⁶.

Суммируя вышеизложенное и учитывая при этом как позитивные, так и негативные оценки хода евразийской интеграции и функционирования ЕАЭС в условиях обострения глобальных вызовов, обусловленных пандемией коронавируса и сложной ситуацией на нефтяном рынке (и, как следствие, в условиях существенного падения размеров глобального товарооборота и основных производственных показателей в различных странах мира), следует отметить, что *ЕАЭС сумел сохранить свою жизнеспособность и востребованность*. Принципиально важно и то, что члены союза подтвердили свое намерение продолжить дальнейшее взаимодействие и углубление взаимного сотрудничества.

В этой связи заслуживают внимания выводы, к которым пришли участники Первого Евразийского конгресса, проведенного 4 декабря 2020 г. в Москве Евразийским банком развития и объединившего политиков, экономистов, руководителей финансовых организаций и других бизнес-структур в поиске практических решений в области евразийской экономической интеграции.

Отмечая в своих выступлениях беспрецедентный характер вызовов, связанных с распространением коронавирусной инфекции, его участники подчеркивали, что в таких условиях усиление экономической интеграции — логичный шаг для совместного преодоления последствий пандемии и поиска оптимальных решений для экономического роста в будущем. При этом было отмечено, что *ЕАЭС состоялся как экономический союз*, имеющий ядро и общую стратегию экономического развития. Для придания же нового импульса экономической интеграции ЕАЭС основные усилия участники конгресса рекомендовали направить на либерализацию движения услуг и капитала внутри союза, а также на запуск трансграничных интеграционных проектов системного характера.

Говоря о позитивных тенденциях в развитии ЕАЭС и евразийской интеграции в целом, *было бы вместе с тем серьезной ошибкой недооценивать* (а тем более — игнорировать) то, что как на текущее состояние, так и на будущее ЕАЭС оказывал и продолжает оказывать глубокое воздействие целый ряд разнопорядковых негативных факторов.

К их числу относятся, во-первых, *системные вызовы внешнего характера*, важное место среди которых занимает сохранение и даже ужесточение режима санкций против России и ее союзников по различным, нередко откровенно надуманным и бездоказательным, поводам.

Во-вторых, *эффективность ЕАЭС тормозится под влиянием ряда неурегулированных болезненных проблем в экономических взаимоотно-*

⁶ Даже такая страна, как Индия, попадала в эту категорию, ибо, являясь, несомненно, крупной экономической державой, она имела достаточно скромный объем торговых и инвестиционных операций со странами ЕАЭС ввиду их значительной географической удаленности и сложности решения международных транспортных проблем. В этой ситуации в среднесрочной перспективе весьма важным торгово-экономическим партнером ЕАЭС, в частности в области электроники и автомобилестроения, по мнению ряда экспертов, могла бы стать Южная Корея, одна из высокоразвитых стран АТР, которая к тому же находится в выгодной географической позиции относительно рынка ЕАЭС.

шениях между самими членами союза, включая сохранение (а то и рост) различного рода ограничений и изъятий в их взаимной торговле, транспортных тарифах, налоговой и инвестиционной политике.

В-третьих, серьезную угрозу планам межгосударственного сотрудничества представляет *рост национализма и шовинизма*, принявший массовый характер в целом ряде постсоветских стран, зачастую прямо поощряемый радикально настроенной частью местных правящих кругов, а также из-за рубежа, и направляемый на ущемление основных прав национальных меньшинств. На этом фоне произошло заметное обострение противоречий и конфликтов между различными группами населения на этнической либо религиозной почве. В результате в ряде географических районов постсоветского пространства (в т.ч. на Кавказе, в Центральной Азии, на Украине) возникают вооруженные конфликты, приводящие к массовой гибели людей, вынужденной миграции населения и значительному материальному ущербу.

В-четвертых, существенный ущерб интересам ЕАЭС наносит *политика многовекторности*, которая в исполнении некоторых из его членов на практике нередко сводилась к попыткам достичь договоренности с третьими (как правило, западными) странами во изменение (а то и откровенно за счет) ранее взятых на двусторонней или многосторонней основе обязательств в отношении своих партнеров по союзу, в первую очередь России. Вполне ожидаемо, что в Беларуси, например, такая политика привела к укреплению, при откровенной поддержке из-за рубежа, в т.ч. из сопредельных Польши и Литвы, позиций местных прозападных и националистических сил и обострению на этой базе внутривнутриполитической и экономической обстановки, что и выявилося в форме массового протестного движения, развернувшегося в связи с непризнанием официальных итогов президентских выборов в этой стране в августе 2020 г.

Масштабы этого движения столь значительны, что белорусским властям длительное время не удавалось подавить его силовыми методами, включая разгон демонстраций, сопровождаемый арестами активистов и представителей прессы. Явно неэффективными оказались и попытки, в т.ч. предпринятые на высшем уровне, внести раскол в среду противников действующей власти, создав в стране лояльную политическую оппозицию.

На этом фоне стали стремительно ухудшаться межгосударственные отношения Беларуси со странами Запада, руководство которых (включая страны ЕС и США) усилило политику неприкрытого давления на режим Лукашенко, положив тем самым конец его расчетам на получение выгод от проведения политики многовекторности и балансирования на противоречиях между Востоком и Западом. Более того, в результате инцидента с посадкой самолета ирландской авиакомпании *Ryanair* в Минске и арестом летевшим на нем белорусского оппозиционера Романа Протасевича в мае 2021 г., Лукашенко и его режим стали объектом политических и экономических санкций.

Как следствие, Беларусь оказалась *в условиях затяжного кризиса*, оказавшего глубокое негативное воздействие на самые различные

стороны ее социально-политической и экономической деятельности, включая эффективность ее участия в коллективных хозяйственных программах ЕАЭС.

К аналогичным, не менее тяжелым, последствиям привела Армению, другую страну — члена ЕАЭС, начавшаяся ревизия ее новым руководством, пришедшим к власти в 2018 г., приоритетной ориентации на Россию во внешней политике, сопровождавшаяся преследованием лиц с пророссийскими взглядами во внутренней. Эти маневры, проводившиеся под лозунгами многовекторности, привели к формированию новой политической реальности на Южном Кавказе, одним из результатов которой явилось критическое повышение уязвимости национальной безопасности как самой Армении, так и союзной с ней самопровозглашенной Нагорно-Карабахской Республики. Поэтому логично, что эти изменения в конце сентября 2020 г. при прямом поощрении из-за рубежа (в первую очередь — из Турции) спровоцировали переход многолетнего конфликта Еревана и Баку по поводу Нагорного Карабаха в стадию крупнейшего с 1994 г. вооруженного столкновения между ними. России в результате активных посреднических действий удалось предотвратить реализацию этого катастрофического для Армении развития событий и достичь подписания совместного заявления президентов России и Азербайджана и премьер-министра Армении о прекращении военных действий в Нагорном Карабахе с 10 ноября 2020 г., обговорив условия мира.

Суммируя, следует подчеркнуть, что приведшие к указанным кризисным последствиям политические маневры руководства как Беларуси, так и Армении под лозунгами многовекторности, отвлекая столь необходимые им людские, финансовые и материальные ресурсы на достижение завуалированных официальной риторикой, но по существу деструктивных целей, серьезно ослабили не только их собственные национальные, но и коллективные возможности членов ЕАЭС по выполнению программ взаимного хозяйственного сотрудничества, намеченных ранее сроков и масштабов их реализации.

* * *

Формулируя итоговые результаты проведенного анализа и отмечая весьма непростую историю становления и развития процесса евразийской интеграции, сопровождавшегося как болезненными неудачами, так и несомненными достижениями, следует, на наш взгляд, сделать главный вывод в пользу позитивной перспективы развития ЕАЭС, который сумел сохранить свою жизнеспособность и востребованность в невероятно сложных условиях, о которых шла речь выше.

Заметим также, что участникам проекта евразийской интеграции удалось достичь немалых результатов в достаточно ограниченные сроки. Ведь его развитие, начиная с принятия первых реальных соглашений по формированию ядра его участников; формирования Таможенного союза и утверждения плана его действий в 2006–2007 гг., создания

Комиссии ТС в декабре 2008 г., формирования единого Таможенного тарифа в 2009 г.; наконец, начала функционирования ТС с января 2010 г. вплоть до настоящего времени, заняло в целом всего около 15 лет, что выглядит достаточно выигрышно на фоне развития многих других интеграционных проектов в мире (как, например, Меркосур или АСЕАН).

И вполне закономерным является то, что все члены ЕАЭС официально подтвердили свое намерение продолжить дальнейшее взаимодействие и углубление взаимного сотрудничества.

Список литературы

1. *Примаков Е. М.* Мысли вслух. М.: Российская газета, 2011. 207 с.
2. *Путин В.* Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 03 октября. URL: <https://iz.ru/news/502761?page=2>
3. *Назарбаев Н.* Евразийский Союз: от идеи к истории будущего // Известия. 2011. 25 октября. URL: <https://iz.ru/news/504908>
4. *Лукашенко А.* О судьбах нашей интеграции // Известия. 2011. 17 октября. URL: <https://iz.ru/news/504081>
5. *Глазьев С.* Итоги и перспективы интеграции на постсоветском пространстве // Глазьев.ру. URL: <https://glazev.ru/articles/153-geopolitika/54425-itogi-i-perspektivy-integratsii-na-postsovetskom-prostranstve>

References

1. Primakov E. M. Mysli vslukh [Thoughts Aloud]. Moscow, Rossiiskaia gazeta, 2011. 207 p. (In Russ.).
2. Putin V. Novyi integratsionnyi proekt dlia Evrazii – budushchee, kotoroe rozhdaetsia segodnia [A New Integration Project for Eurasia – the Future that is Being Born Today], *Izvestiia* [Izvestia], 2011, 03 oktiabria. (In Russ.). Available at: <https://iz.ru/news/502761?page=2>
3. Nazarbaev N. Evraziiskii Soiuz: ot idei k istorii budushchego [Eurasian Union: From Idea to History of the Future], *Izvestiia* [Izvestia], 2011, 25 oktiabria. (In Russ.). Available at: <https://iz.ru/news/504908>
4. Lukashenko A. O sud'bakh nashei integratsii [About the Fate of Our Integration], *Izvestiia* [Izvestia], 2011, 17 oktiabria. (In Russ.). Available at: <https://iz.ru/news/504081>
5. Glaz'ev S. Itogi i perspektivy integratsii na postsovetskom prostranstve [Results and Prospects of Integration in the Post-Soviet Space], *Glaz'ev.ru*. (In Russ.). Available at: <https://glazev.ru/articles/153-geopolitika/54425-itogi-i-perspektivy-integratsii-na-postsovetskom-prostranstve>

THE ORIGIN, FORMATION AND DEVELOPMENT PROSPECTS OF THE EURASIAN INTEGRATION

After collapse of the Soviet Union new sovereign states that emerged on its territory faced pressing problems of economic survival and development, provision of social needs and prevention of a political chaos. Under these conditions an optimum outcome seemed to be to find a mutually beneficial model of interstate relationship between these countries which accepting new political realities would preserve (and then – develop) positive results of their

long-term economic interaction in the framework of the USSR single national-economic complex. However, a rather long time was actually required before centrifugal tendencies in the post-Soviet space were replaced by centripetal ones. And only by the end of the first decade of the 21st century Russia, Kazakhstan and Byelorussia – the top post-Soviet states in terms of GNP – succeeded in coordinating their positions in favor of a mutual economic cooperation, being in fact of an integration character, and take a decision to create for this purpose first the Customs Union, then – the United Common Space and finally – the Eurasian Economic Union. The article presents analysis of basic achievements and shortcomings of these integration associations, explores the step-by-step progress of the Eurasian integration process as well as the role in its development of cooperation with foreign partners. Also, major challenges and threats facing Russian political and economic national interests in the post-Soviet space are explored and principal ways and means to be undertaken for their elimination or neutralization are outlined. Also, the article explores the current state and development prospects of the Eurasian Economic Union which functions in conditions of a deep global economic crisis caused by the coronavirus pandemic and problems at the world oil market. Besides these factors of a global character the EEU activities experience a serious negative impact of a number of regional problems and challenges – from a continuing regime of Western trade and economic sanctions and up to political maneuvers carried out by some EEU members (Armenia, Byelorussia) under slogans of multipolarity which resulted in a crisis of their domestic and foreign policies and also seriously undermined their participation in the EEU economic activities. General conclusion of the above analysis is made nevertheless in favor of positive prospects of the EEU development which has succeeded in preserving its viability under extreme conditions. This conclusion is also supported by all Union members officially stating their intention to continue their interaction and deepen mutual cooperation.

Keywords: Eurasian economic integration, Customs Union, United Common Space, Eurasian Economic Union, Eurasian economic commission, mutual trade, capital movements, labor migration.

JEL: F02, F15

Дата поступления – 30.05.2021 г.

ЧУФРИН Геннадий Илларионович

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

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук / Профсоюзная ул., д. 23, г. Москва, 117997.

e-mail: chufrin@imemo.ru

CHUFRIN Gennadiy I.

Academician of the Russian Academy of Sciences, Dr. Sc. (Econ.), Professor, Scientific Head of Post-Soviet Research;

National Research Institute of World Economy and International Relations Named after Primakov of the Russian Academy of Sciences / 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997.

e-mail: chufrin@imemo.ru

Для цитирования:

Чуфрин Г.И. Зарождение, становление и перспективы развития евразийской интеграции // *Федерализм*. 2021. Т. 26. № 2 (102). С. 115–148. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-2-115-148>

И.С. БУКИНА, Л.Н. ЛЫКОВА**ГОД В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ:
СОСТОЯНИЕ РОССИЙСКОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ**

В I квартале 2021 г. на фоне некоторого восстановления экономической активности при сохраняющемся тренде к снижению реальных доходов населения доходы консолидированного бюджета страны росли не только в номинальном, но и в реальном выражении по сравнению с прошлым годом. Наиболее активный рост в реальном выражении демонстрировали налоговые доходы, в первую очередь НДС. Поступления налогов и страховых платежей, связанных с доходами населения, выраженно отстают от темпов инфляции. Сформировавшийся позитивный тренд мировых цен на нефть тем не менее пока не обеспечивает выход на уровень прошлогодних значений нефтегазовых доходов федерального бюджета. В то же время опережающий рост ненефтегазовых доходов даже при наращивании общего объема расходов федерального бюджета выше темпов инфляции обеспечил итоговое положительное сальдо и федерального, и консолидированного бюджета. В I квартале года опережающими темпами росли расходы на национальную экономику. Сохраняются высокие темпы роста расходов на социальную политику. Доходы субфедеральных бюджетов также имели выраженную тенденцию к росту, главным образом за счет федеральных трансфертов. Просматривается определенное смещение акцентов с нецелевых их видов на целевые. Хотя расходы субфедеральных бюджетов увеличились в реальном исчислении, сальдо консолидированных бюджетов осталось положительным. Тем не менее в целом ряде регионов имеет место дефицит бюджетов при значительных размерах дефицитного финансирования расходов. Незначительно сократились значения государственного субфедерального долга при выраженном росте общей суммы государственного внутреннего долга страны.

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

JEL: H20, H50, H60, H77

В I квартале 2021 г. исполнился год с момента, как экономика Российской Федерации столкнулась с ситуацией мировой пандемии новой коронавирусной инфекции и спровоцированным ею глобальным

экономическим кризисом. По прошествии года можно говорить о наметившемся медленном восстановлении экономической активности. Снята существенная часть ограничений, связанных с пандемией, а меры по борьбе с ней стали давать результаты (заметим, что третья волна пандемии пришла в Россию уже во II квартале).

В I квартале 2021 г. индекс промышленного производства составил 98,7% от уровня I квартала 2020 г., вместе с тем инвестиции выросли на 2,0%. По предварительным оценкам, ВВП составил 99,0% прошлогоднего значения. Необходимо отметить, что в I квартале 2020 г. экономические проблемы, порожденные пандемией и кризисом, еще только начинали проявляться. Наиболее сложным стал II квартал прошлого года.

Обороты розничной торговли и платных услуг населению пока в полной мере не восстановились и составили 98,4% и 95,7% прошлогодних значений. Обнадешивает, что уже по итогам апреля 2021 г. производство по базовым видам экономической деятельности выросло на 3,6%, а оборот розничной торговли и платных услуг населению — на 5,9% и 6,2% (соответственно) по сравнению с январем-апрелем 2020 г. Оживление потребительского спроса неизбежно сказалось на инфляции — индекс потребительских цен уже в I квартале 2021 г. составил 105,6%, индекс цен производителей промышленных товаров — 111,1%.

Численность официально зарегистрированных безработных в I квартале текущего года превысила прошлогодние значения в 3,0 раза, что во многом объясняется реакцией населения на меры правительства по оказанию помощи людям, потерявшим работу в результате пандемии. Уровень безработицы, по данным Росстата, в I квартале 2021 г. составил 5,6% (в среднем за месяц), в то время как в I квартале 2020 г. безработица находилась на уровне 4,6%, а по итогам 2020 г. среднемесячный уровень безработицы оценивался в 5,8%.

Сохраняется тенденция к снижению реальных располагаемых доходов населения на фоне позитивной динамики номинальной и реальной заработной платы. Реальные располагаемые доходы населения в I квартале 2021 г. сократились на 3,6%, а номинальная и реальная заработная плата выросли на 7,2% и 1,6% соответственно по сравнению с прошлогодними показателями.

Консолидированный бюджет Российской Федерации

На этом фоне доходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов увеличились как в номинальном, так и в реальном выражении. По состоянию на 1 апреля 2021 г. доходы консолидированного бюджета страны сложились в сумме 10 049,0 млрд руб. (по итогам I квартала прошлого года — 9 223,3 млрд руб.) и превысили прошлогодние значения в реальном исчислении на 3,2% (см. рис. 1). Общая сумма прироста доходов консолидированного (расширенного) бюджета по сравнению с прошлогодними значениями составила 825,7 млрд руб.

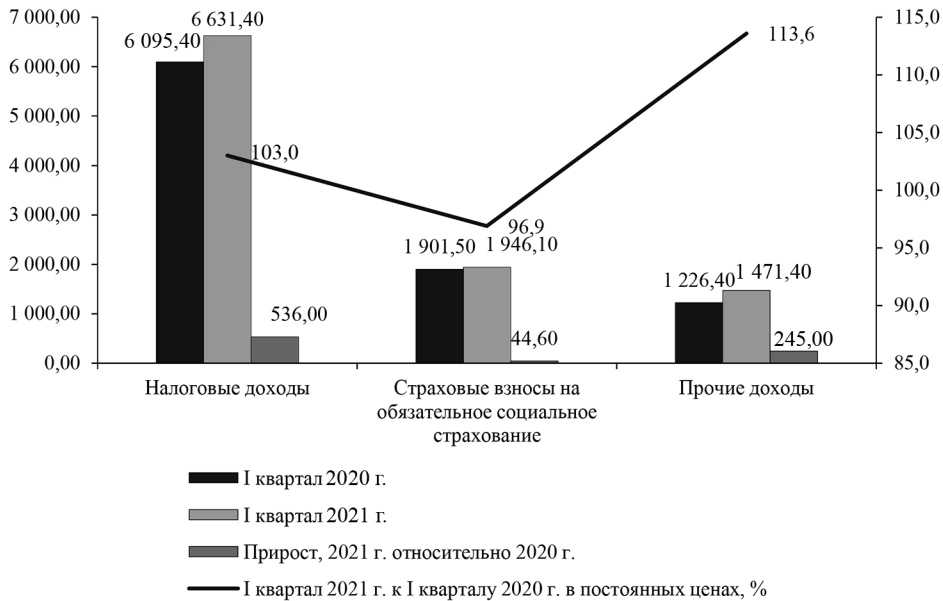


Рис. 1. Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в I квартале 2020 и 2021 гг.

Источник: [1; 2; 3].

Основной вклад в рост доходов в I квартале внесли увеличившиеся поступления налоговых доходов: они увеличились на 3,0% в реальном выражении, или на 536,0 млрд руб., обеспечив почти 65% общей суммы прироста доходов. В значительной мере это было связано с восстановительным ростом производства и продаж еще в IV квартале 2020 г. и, как следствие, поступлением налогов за данный период в I квартале 2021 г.

В I квартале текущего года *налоговые поступления росли главным образом за счет поступлений НДС и акцизов (см. табл. 1)*. Причем, доходы бюджета от НДС выросли более чем на 20% (в сопоставимых ценах 2020 г.). При этом наблюдалось как увеличение поступлений НДС по внутренним операциям, так и поступлений налога при ввозе товаров на таможенную территорию России. В то же время поступления по остальным видам налогов ожидаемо сократились. Доходы от налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами сократились по сравнению с I кварталом 2020 г. на 12,0% (в реальном исчислении). Налоги на прибыль и доходы при некотором росте по номинальным значениям (на 5,2%) составили только 99,6% от прошлогодних значений в сопоставимых ценах.

По итогам I квартала 2021 г. расходы консолидированного бюджета (расширенного) увеличились на 3,3% в реальном исчислении и составили 9 386,9 млрд руб. (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 1

**Налоговые доходы консолидированного бюджета Российской Федерации
и бюджетов государственных внебюджетных фондов
в I квартале 2020 и 2021 гг., млрд руб.**

Показатели	I квартал 2020	I квартал 2021		
	млрд руб.	млрд руб.	% к I кварталу 2020 г.	% к I кварталу 2020 г. с учетом инфляции
Налоговые доходы — всего	6 095,4	6 631,4	108,8	103,0
В т.ч.:				
Налоги на прибыль, доходы	2 109,7	2 219,9	105,2	99,6
НДС	1 730,6	2 204,9	127,4	120,7
Акцизы	315,7	346,4	109,7	103,9
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	1 511,9	1 404,7	92,9	88,0
Прочие налоги	427,4	455,5	106,6	100,9

Источник: [1; 2; 3].

Т а б л и ц а 2

**Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации
и бюджетов государственных внебюджетных фондов в I квартале 2021 г.**

Показатели	Млрд руб.	Удельный вес в общей сумме, %	I квартал 2021 к I кварталу 2020 в постоянных ценах 2020 г., %
1	2	3	4
Расходы — всего	9 386,9	100,0	103,3
В т.ч.:			
Общегосударственные вопросы	547,9	5,8	109,7
Национальная оборона	903,8	9,6	99,4
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	494,5	5,3	101,2
Национальная экономика	906,8	9,7	122,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	444,6	4,7	126,0
Охрана окружающей среды	107,9	1,1	112,3

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3	4
Образование	973,6	10,4	100,6
Культура, кинематография	129,8	1,4	92,4
Здравоохранение	996,9	10,6	105,3
Социальная политика	3 522,8	37,5	97,1
Физическая культура и спорт	78,4	0,8	103,0
Средства массовой информации	17,2	0,2	52,6
Обслуживание государственного и муниципального долга	262,9	2,8	127,0
Справочно: результат исполнения бюджета (дефицит/профицит)	662,0	—	100,9

Источник: [1; 2; 3].

Наибольший вклад в рост расходов бюджета внес прирост финансирования по разделу «Национальная экономика», который оценивается в 22,6% в сопоставимых ценах I квартала 2020 г. На этот раздел приходится более 1/4 общей суммы прироста расходов консолидированного бюджета. Соответственно увеличилась и доля этих расходов в общей структуре — с 8,1% до 9,7%. Обращает на себя внимание *сохраняющийся выраженный рост расходов на здравоохранение*: по сравнению с показателями прошлого года, когда уже активно осуществлялись экстренные мероприятия по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции, в I квартале текущего года прирост финансирования составил 5,3% в реальном исчислении. Увеличились и расходы на общегосударственные вопросы, национальную безопасность, жилищно-коммунальное хозяйство, охрану окружающей среды, образование, физическую культуру и спорт. В сумме доля этих категорий расходов составила чуть менее 30% расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных фондов в I квартале 2021 г. и обеспечила порядка половины прироста общей суммы расходов бюджета.

Существенный рост финансирования, значительно опережающий инфляцию, наблюдается по разделу «расходы на обслуживание государственного и муниципального долга». По сравнению с прошлогодними показателями эти расходы возросли на 27,0% в сопоставимых ценах I квартала 2020 г. (главным образом за счет роста расходов федерального бюджета, как будет показано ниже).

Наиболее значительным для консолидированного бюджета страны (расширенного) является *финансирование вопросов социальной политики*. По итогам I квартала текущего года на данный раздел приходится 37,5%

общей суммы расходов (в прошлом году – 39,9% расходов). По сравнению с прошлогодними (I квартала) значениями эти расходы *увеличились только номинально* (на 2,5%, или на 87,2 млрд руб.), а в реальном исчислении сократились на 2,9%. Расходы на культуру и средства массовой информации сократились и в номинальном, и в реальном выражении.

По итогам января-марта 2021 г. консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджеты государственных внебюджетных фондов исполнены с профицитом в размере 662,0 млрд руб. (2,6% к ВВП). По сравнению с прошлогодними показателями профицит увеличился почти на 41,0 млрд руб., или на 0,9% в реальном исчислении.

Федеральный бюджет

Для доходов федерального бюджета наиболее значимым является уровень цены на нефть сорта «Юралс», которая после стремительного падения в апреле начиная с августа-сентября 2020 г. демонстрирует восстановление. Цена на нефть, применявшаяся для расчета налога на добычу полезных ископаемых в отношении нефти в I квартале текущего года, составила в 59,9 долл. США за баррель. В прошлом году (в I квартале) средняя цена нефти составляла лишь 48,5 долл. США за баррель. Одновременно обесценился рубль: если средний курс в I квартале 2020 г. составлял 66,3 руб. за долл. США, то в I квартале 2021 г. он составил 74,3 руб. за долл. США. Несмотря на эти номинально позитивные для доходов федерального бюджета показатели, *объем нефтегазовых доходов федерального бюджета* в I квартале 2021 г. *сократился* с 1828,8 млрд руб. до 1680,4 млрд руб., или на 8,1%.

Основную роль в сокращении поступлений нефтегазовых доходов в I квартале 2021 г. сыграло снижение объемов добычи нефти и газа почти на 10,0% по сравнению с прошлогодними значениями. Такое снижение отчасти было следствием выполнения требований сделки ОПЕК+, а отчасти следствием пересмотра программ бурения отечественными компаниями.

Поступление налоговых доходов в федеральный бюджет по сравнению с прошлогодними показателями в целом увеличилось на 5,9% с учетом инфляции, несмотря на существенное сокращение доходов от налогов и платежей за пользование природными ресурсами. Как уже отмечалось выше, основным источником роста доходов в I квартале года стал НДС. Из общей суммы прироста доходов федерального бюджета в размере 314,2 млрд руб. НДС обеспечил 303,7 млрд руб., или 97%. Поступления этого налога на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, в I квартале текущего увеличились на 24% в реальном выражении по сравнению с прошлогодними. Аналогично увеличились и поступления налогов, взимаемых при ввозе товаров на территорию России (см. рис. 2).

При том что по итогам I квартала 2021 г. доходы федерального бюджета в целом по сравнению с прошлогодними значениями увеличились

на 568,6 млрд руб., расходы возросли только на 395,3 млрд руб. и составили 5013,3 млрд руб. В реальном выражении расходы федерального бюджета возросли на 6,0% (см. табл. 3).

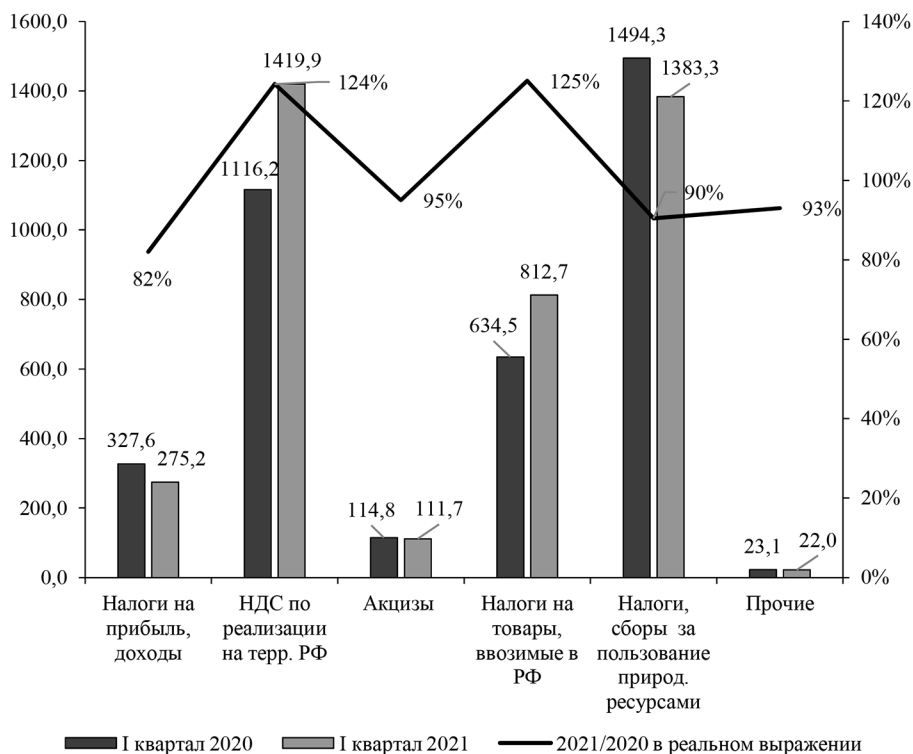


Рис. 2. Налоговые доходы федерального бюджета в I квартале 2020 г. и 2021 г., млрд руб. и %

Источник: [1; 2; 3].

Т а б л и ц а 3

Расходы федерального бюджета Российской Федерации в I квартале 2021 г.

Показатели	Млрд руб.	Удельный вес расходов в общей сумме, %	I квартал 2021 к I кварталу 2020 в постоянных ценах 2020, %
1	2	3	4
Расходы — всего	5 013,3	100,0	106,0
В т.ч.:			
Общегосударственные вопросы	354,6	7,1	122,4
Национальная оборона	903,6	18,0	102,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	467,3	9,3	104,6

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2	3	4
Национальная экономика	409,7	8,2	110,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	183,9	3,7	194,5
Охрана окружающей среды	102,0	2,0	117,3
Образование	234,9	4,7	114,6
Культура, кинематография	30,4	0,6	102,4
Здравоохранение	237,2	4,7	60,0
Социальная политика	1 614,3	32,2	111,2
Физическая культура и спорт	9,4	0,2	96,7
Средства массовой информации	5,4	0,1	29,7
Обслуживание государственного и муниципального долга	238,5	4,8	135,9
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	222,1	4,4	80,6
<i>Справочно:</i> результат исполнения бюджета (дефицит/профицит)	286,6	—	в 2,5 р.

Источник: [1; 2; 3].

В отличие от ситуации с формированием расходов консолидированного бюджета страны *основную роль в наращивании расходов федерального бюджета играет раздел «Социальная политика»*. Рост финансирования в рамках данного раздела превысил 111,0% с учетом инфляции. Почти в 2 раза выросли расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. Однако доля данного раздела в структуре расходов относительно невелика и по итогам рассматриваемого периода составила 3,7%, увеличившись по сравнению с прошлым годом на 1,7 процентных пункта. По итогам квартала существенно увеличились расходы на общегосударственные вопросы, национальную экономику, образование, обслуживание государственного и муниципального долга. В то же время *расходы на здравоохранение* по сравнению с итогами I квартала прошлого года *сократились* на 40,0% в реальном выражении. Это может отражать сворачивание активных мер по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции. Необходимо отметить также некоторое снижение межбюджетных трансфертов общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (почти на 20% в реальном исчислении). Такая динамика ключевых категорий расходов федерального бюджета может свидетельствовать о том, что правительство активно переходит от антикризисных мер к исполнению бюджета согласно принятой ранее концепции.

Описанная выше динамика доходов и расходов федерального бюджета в I квартале 2021 г. привела к *формированию профицита* в размере 286,6 млрд руб., что превышает прошлогодние значения в 2,5 раза. Профицит федерального бюджета в I квартале 2021 г. составил 1,1% к ВВП.

Отмеченное выше повышение цены нефти привело к возобновлению покупки валюты за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета Минфином России. Объем средств Фонда национального благосостояния вырос с 13 545,7 млрд руб. по состоянию на 1 января 2021 г. до 13 802,1 — на 1 апреля 2021 г. и составил 11,9% к ВВП. В то же время увеличился государственный внутренний долг в результате осуществленных в 2020 г. заимствований на внутреннем рынке. Сложившиеся в прошлом году в условиях действия низкой ключевой ставки ЦБ благоприятные условия заимствований позволили, не прибегая к сокращению средств Фонда, профинансировать непредвиденный дефицит федерального бюджета. По состоянию на 1 апреля 2021 г. государственный внутренний долг составил 15,4 трлн руб., что почти в 1,5 раза больше, чем его значение по состоянию на 1 апреля прошлого года.

Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации

В целом позитивная динамика доходов консолидированного бюджета страны отчасти является следствием повышательного тренда доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в I квартале 2021 г. Сопоставление поступления доходов и расходов с прошлогодними значениями имеет целый ряд нюансов.

Так, *кризис*, с которым столкнулась отечественная экономика в 2020 г., *еще только намечался* и динамика доходов в этот период отчасти отражала вполне позитивные тренды 2019 г. В то же время потребность в расходах по целому ряду позиций уже была очевидна, и финансирование отдельных разделов шло опережающими темпами. В этих условиях позитивная динамика ключевых категорий доходов субфедеральных бюджетов пока не является результатом эффекта низкой базы.

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по итогам I квартала текущего года увеличились по сравнению с прошлогодними значениями на 11,3% (на 5,4% с учетом темпов инфляции), или на 347,4 млрд руб., и составили 3 063,1 млрд руб. (см. рис. 3).

Динамика налоговых и неналоговых доходов субфедеральных бюджетов, с одной стороны, и трансфертов — с другой, в начале года была однонаправленной. Поступления налоговых и неналоговых доходов субфедеральных бюджетов возросли на 9,0%, или на 232,2 млрд руб., а поступления трансфертов из федерального бюджета увеличились на 24,4%, или на 115,2 млрд руб. Выраженную позитивную динамику налоговых доходов в начале года обеспечил *рост поступлений налога на прибыль* организаций. Эта категория доходов субфедеральных бюджетов увеличилась на 130,6 млрд руб., или на 14,9%. Итогом стало

превышение поступлений данного налога над поступлением НДФЛ. По итогам I квартала 2021 г. налог на прибыль организаций вновь стал основным источником налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

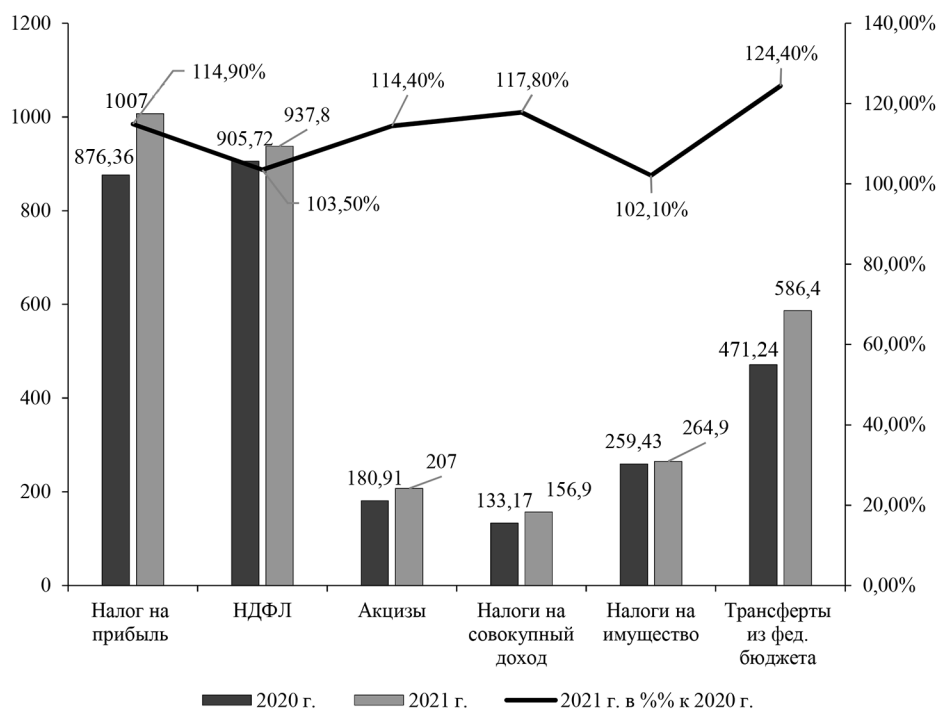


Рис. 3. Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в I квартале 2020 и 2021 гг.

Источник: [1; 2].

Ситуация с динамикой поступлений налога на прибыль в различных субъектах Федерации различалась. Большая часть прироста поступлений данного налога приходится на г. Москву (28,3% общей суммы прироста доходов), Красноярский край (16,1%), Московскую область (15,5%) и Республику Татарстан (7,5%). При этом в таких регионах, как Сахалинская область, поступления налога составили всего 30,0% прошлогодних сумм, а в Ханты-Мансийском автономном округе — 58,8%. Отчасти столь существенное падение поступлений связано с высокой базой прошлого года — в этих субъектах Федерации в I квартале 2020 г. имел место существенный рост поступлений данного налога (однако падение его поступлений в текущем году было более значительным, чем прошлогодний рост).

Рост поступлений НДФЛ в начале текущего года остается номинальным, судя по увеличению поступлений этого налога на 32,1 млрд руб., или на 3,5%, по сравнению с прошлогодними показателями. В реальном

исчислении поступления НДСЛ составили только 98,1% прошлогодних сумм. В значительной мере это отражает сохраняющуюся тенденцию к снижению реальных доходов населения. Основной объем прироста поступлений данного налога приходится на г. Москву (44,3% общей суммы прироста), при этом доходы бюджета города от данного налога возросли только на 5,9%, что лишь компенсирует инфляцию. Рост поступлений данного налога выше темпов инфляции наблюдался лишь в 16 регионах, а в 19 регионах доходы бюджета от НДСЛ сократились даже по номинальным значениям. Наиболее значительные потери понес консолидированный бюджет Сахалинской области, где доходы от данного налога составили всего 86,2% прошлогодних сумм.

Необходимо учесть, что в составе НДСЛ в 2021 г. учитываются поступления налога, уплачиваемые по повышенной ставке (15%) с доходов, превышающих 5 млн руб. Без учета данного повышения сумма НДСЛ сократилась даже по номинальным значениям и составила 97,6% прошлогодних (92,4% с учетом инфляции). Доля налога, уплачиваемого с доходов, превышающих 5 млн руб., составила в I квартале года 6,9% общей суммы поступлений данного налога.

В I квартале 2021 г. имеет место *позитивная динамика поступлений налогов на совокупный доход*. По сравнению с показателями I квартала прошлого года доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от данной группы налогов увеличились на 17,8% (на 11,6% с учетом темпов инфляции), или на 23,7 млрд руб. Основной прирост поступлений обеспечил налог, взимаемый при упрощенной системе налогообложения — доходы от него оказались выше прошлогодних на 17,7 млрд руб., или на 17,3%. В то же время росли и поступления других налогов данной категории (исключение составляет ЕНВД, который был отменен с 2021 г.). Такая динамика поступлений этих налогов может быть следствием как в целом некоторого оживления экономической активности малого бизнеса в начале года, так и расширения контингента налогоплательщиков за счет тех организаций, которые ранее не могли стать плательщиками, а в результате сокращения хозяйственной активности получили такую возможность. И только первая версия ответа может рассматриваться как позитивная.

Наряду с ростом поступлений налога, взимаемого при упрощенной системе налогообложения, возросли также и доходы бюджетов от единого сельскохозяйственного налога (на 25,3%, или на 2,1 млрд руб.), налога, уплачиваемого при патентной системе налогообложения (на 5,6 млрд руб., или в 2,2 раза), а также налога на профессиональный доход, поступления которого возросли в 4,3 раза. Отчасти высокие темпы роста поступления двух последних налогов отражают увеличение числа налогоплательщиков, которые в прошлые годы работали в рамках модели отмененного ЕНВД.

В отличие от налогов на совокупный доход поступления налогов на имущество в I квартале 2021 г. увеличились незначительно — на 2,1%, а с учетом темпов инфляции даже сократились на 3,3%. В структуре

налогов данной группы основная роль принадлежит налогу на имущество организаций (73% поступлений всех поимущественных налогов в январе-марте текущего года). Его поступления в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации увеличились на 6,6%, или на 11,4 млрд руб., по сравнению с показателями аналогичного периода прошлого года. Обращает на себя внимание существенное (по относительным показателям) увеличение поступлений налога на имущество физических лиц (на 7,5%). Однако доля данного налога в структуре налогов на имущество невелика – 2,2%, и существенный прирост поступлений крайне незначительно сказался на динамике доходов субфедеральных бюджетов. В то же время в начале года имело место сокращение поступлений транспортного налога (на 6,2%), земельного налога (на 11,1%) и налога на игорный бизнес. В целом *доходы от налогов на имущество, уплачиваемых физическими лицами, сократились* (на 0,6 млрд руб.), а доходы от налогов, уплачиваемых организациями, возросли (на 6,1 млрд руб.).

Трансферты из федерального бюджета в I квартале 2021 г. увеличились более значительно, чем налоговые доходы, – на 24,4%, или на 115,2 млрд руб. Фактически прирост поступлений данной категории доходов обеспечил более 1/3 общей суммы прироста доходов относительно показателей I квартала 2020 г. Динамика различных видов федеральной помощи существенно различалась (см. рис. 4). Так, наиболее значительно увеличились поступления субсидий – в 2,2 раза, или на 83,6 млрд руб. Необходимо отметить, что и в начале 2020 г. наиболее значительно росла именно эта категория трансфертов.

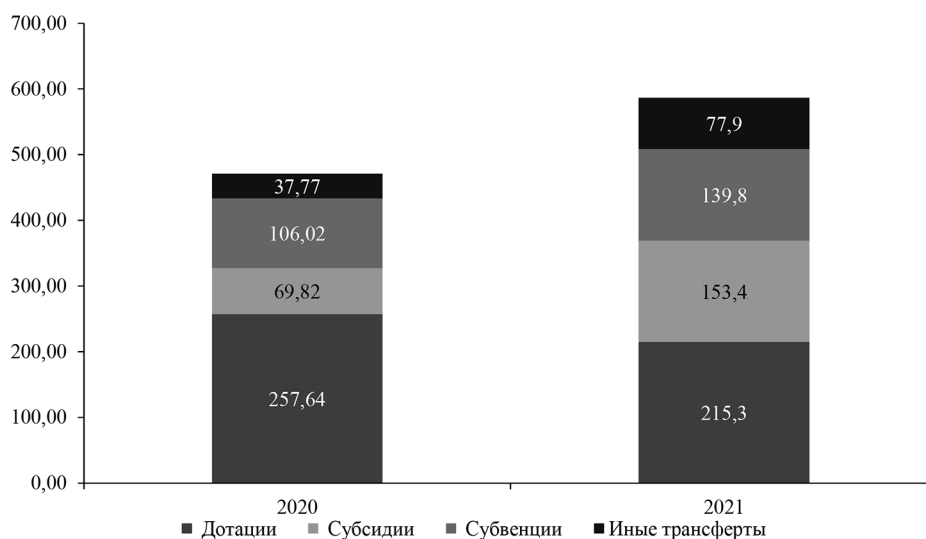


Рис. 4. Динамика и структура межбюджетных трансфертов в I квартале 2020 и 2021 гг., млрд руб.

Источник: [1; 2].

В то же время в I квартале текущего года имело место сокращение поступлений дотаций по сравнению с прошлогодними показателями (на 16,4%, или на 42,3 млрд руб.). Отчасти это связано с отсутствием в текущем году некоторых видов дотаций, которые выделялись в 2020 г., в частности дотаций на переоснащение коечного фонда учреждений здравоохранения в связи с эпидемией. Сокращение дотаций имело место на фоне роста иных видов федеральных трансфертов. Субвенции возросли на 31,9%, или на 33,8 млрд руб., а иные трансферты – в 2,1 раза, или на 40,3 млрд руб.

Существенно различающаяся динамика поступлений различных видов федеральной поддержки привела к определенным *изменениям в структуре трансфертов*. Доля дотаций сократилась с 54,7% всех трансфертов в I квартале 2020 г. до 36,7% в текущем году. Можно говорить об определенном смещении акцентов в федеральной поддержке с нецелевых видов помощи (дотации) на различные виды целевой помощи региональным бюджетам.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по итогам рассматриваемого периода увеличились на 16,2%, или на 442,0 млрд руб., и составили 3 163,8 млрд руб. (см. табл. 4). Структура расходов региональных бюджетов в целом достаточно стабильна и не подвержена серьезным колебаниям. Основную роль в расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации по-прежнему играют расходы на образование и социальную политику. Если в I квартале 2020 г., как и в прошлые годы, наиболее значительную роль играли расходы на образование, то в начале 2021 г. расходы на социальную политику их незначительно превысили. По итогам января-марта текущего года расходы на образование составили 24,5% всех расходов, в то время как расходы на социальную политику – 25,0%. Отчасти данное обстоятельство связано с *сохраняющимися объемами социальной помощи населению* (в значительной мере за счет федерального бюджета), при которой региональный бюджет лишь опосредует движение финансовых ресурсов к конечному получателю. Рост расходов на образование в I квартале 2021 г. составил 107,5% (и превысил темпы инфляции на 1,8%), или на 54,4 млрд руб. Расходы на социальную политику увеличились на 17,1% (на 10,9% в реальном исчислении), или на 115,4 млрд руб.

Третьим по значимости для субфедеральных бюджетов разделом расходов является национальная экономика. В I квартале 2021 г. на его долю приходится 19,0% всех расходов (что выше прошлогодних значений на 5,5 процентных пункта). По сравнению с прошлогодними показателями эти расходы увеличились на 52,4%, или на 207,0 млрд руб. Основной объем прироста обеспечивают такие подразделы как «дорожное хозяйство (дорожные фонды)» и «транспорт». По сравнению с прошлогодними показателями финансирование транспорта увеличилось в 2,7 раза (или на 155,5 млрд руб.) а дорожного хозяйства – на 33,8% (или на 51,8 млрд руб.). Столь высокие показатели динамики объемов финансирования расходов данного раздела могут быть связаны с эффектом низкой базы прошлого года.

Т а б л и ц а 4

**Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации,
I квартал 2020 и 2021 гг.**

Показатели	2020	2021		
	млрд руб.	млрд руб.	% к 2020 г.	% к итогу
Расходы бюджета — всего	2 721,80	3 163,81	116,2	100,0
В т.ч.:				
Общегосударственные вопросы	171,79	170,61	99,3	5,4
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	27,54	28,25	102,6	0,9
Национальная экономика	394,96	601,94	152,4	19,0
В т.ч.:				
Сельское хозяйство и рыболовство	39,58	30,46	76,9	1,0
Транспорт	88,08	243,62	276,6	7,7
Дорожное хозяйство (дорожные фонды)	153,23	205,00	133,8	6,5
Образование	721,79	776,15	107,5	24,5
Культура, кинематография	105,27	100,93	95,9	3,2
Здравоохранение	268,90	308,62	114,8	9,8
Социальная политика	676,17	791,61	117,1	25,0
ЖКХ	243,41	268,22	110,2	8,5
Обслуживание государственного долга	24,60	24,39	99,1	0,8
Справочно: результат исполнения бюджета (дефицит/профицит)	341,26	246,60		

Источник: [1; 2].

Весьма значимыми для субфедеральных бюджетов особенно в условиях сохраняющейся пандемии являются расходы на здравоохранение. Доля данного раздела в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета государственных территориальных внебюджетных фондов) в начале текущего года составила 9,8% (осталась на уровне прошлогодних значений). *Прирост объемов финансирования вопросов здравоохранения* по сравнению с уровнем 2020 г. (аналогичного периода) составил 14,8%, или 39,7 млрд руб. Необходимо отметить, что в I квартале прошлого год рост финансирования данной категории расходов за счет региональных бюджетов был еще не очень значительным — пандемия только набирала обороты и активно наращивала расходы по данному разделу только г. Москва.

Финансирование общегосударственных вопросов и культуры в I квартале 2021 г. незначительно сократилось — на 0,7% (или на 1,2 млрд руб.) и на 4,1% (или на 4,3 млрд руб.) соответственно. Обращает на себя внимание сокращение расходов на обслуживание государственного и муниципального долга (на 0,9%, или на 0,2 млрд руб.) на фоне выраженного роста долга в 2020 г. Расходы на обслуживание государственного и муниципального долга в рамках рассматриваемого периода составили 0,8% общей суммы расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Опережающий рост расходов по сравнению с динамикой доходов в I квартале текущего года не привел однако к формированию бюджетного дефицита — сальдо консолидированных бюджетов субъектов осталось в области положительных значений и составило 246,0 млрд руб., или 7,8% фактически осуществленных расходов. Показатель *профицита бюджета* в текущем году по итогам рассматриваемого периода оказался *ниже прошлогодних значений* на 94,7 млрд руб. В то же время бюджеты 13 регионов были исполнены с дефицитом, общая сумма которого составила 70,6 млрд руб. (см. табл. 5). Относительно расходов бюджетов значения дефицита являются существенными для 6 регионов (г. Москва, Республика Коми, Ульяновская и Томская области, г. Севастополь, Еврейская автономная область). Наиболее весомым по абсолютному значению является дефицит бюджета в г. Москве (61,8 млрд руб., или 8,0% общей суммы расходов), а лидером по относительному показателю является Республика Коми, где за счет дефицита было профинансировано 14,0% общей суммы расходов.

Т а б л и ц а 5

**Дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации
в I квартале 2021 г.**

Субъект	Млрд руб.	% к расходам консолидированного бюджета субъекта
1	2	3
г. Москва	61,84	8,0
Республика Коми	3,34	14,0
Ульяновская область	2,39	13,3
Томская область	1,27	6,5
г. Севастополь	0,66	6,4
Еврейская автономная область	0,39	11,8
Ленинградская область	0,35	0,8
Удмуртская Республика	0,11	0,5

О к о н ч а н и е т а б л . 5

1	2	3
Новгородская область	0,08	0,8
Республика Тыва	0,07	0,8
Республика Ингушетия	0,05	0,7
Республика Калмыкия	0,02	0,6
Чеченская Республика	0,01	0,0

Источник: [4].

Общая сумма государственного и муниципального долга субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 апреля 2021 г. составила 2 437,5 млрд руб. [5] и сократилась по сравнению с итоговыми значениями 2020 г. на 2,3%, или на 13,9 млрд руб. Напомним, что общая сумма прироста государственного и муниципального долга субъектов Федерации увеличилась в 2020 г. на 383,1 млрд руб.

В I квартале текущего года имело место *сокращение объемов государственной задолженности* в 31 субъекте Федерации, а рост долга — в 14. В 40 субъектах объем госдолга остался неизменным. Наиболее значительными (по абсолютным показателям) являются объемы госдолга в таких регионах, как Московская область (10,7% всей суммы долга), Свердловская область (4,6%), Краснодарский край (4,2%), Республика Татарстан (4,0%).

Государственные внебюджетные фонды

Формирование доходов системы государственных внебюджетных фондов в условиях кризиса, спровоцированного мировой пандемией, испытывало определенные проблемы. В первую очередь проблемы были связаны с негативной динамикой доходов населения, составляющих базу для расчета соответствующих страховых платежей. По итогам I квартала 2021 г. доходы консолидированных бюджетов государственных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда России, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования) составили 3 121,1 млрд руб., что выше прошлогодних значений на 1,9% (на 56,7 млрд руб.). В реальном исчислении доходы системы фондов составили всего 96,4% прошлогодних значений. При этом и *динамика страховых взносов, и динамика федеральных трансфертов выраженно отставали от темпов инфляции*. По сравнению с прошлогодними значениями поступления страховых взносов увеличились на 2,3% (на 44,6 млрд руб.), а трансфертов — на 1,1% (на 12,2 млрд руб.). То есть с учетом инфляции страховые взносы составили 96,5% прошлогодних сумм, а трансферты — 95,7%.

Аналогично и *рост расходов внебюджетных фондов отставал от динамики цен*. По сравнению с итогами I квартала прошлого года расходы системы государственных внебюджетных фондов увеличились на 1,7%, или на 51,7 млрд руб., и составили 3 021,1 млрд руб. Сальдо бюджетов системы государственных внебюджетных фондов по итогам квартала было положительным и составило 100,0 млрд руб. (по итогам аналогичного периода 2020 г. профицит составлял 95,0 млрд руб.).

На долю Пенсионного фонда приходится 66,9% всех доходов системы российских внебюджетных фондов и 69,3% расходов. По сравнению с прошлогодними значениями доходы фонда сократились и составили 95,1% прошлогодних. А более существенное сокращение расходов (они составили 91,6% прошлогодних) позволило сократить дефицит бюджета Пенсионного фонда с 89,3 млрд руб. в I квартале 2020 г. до 5,1 млрд руб. в 2021 г. Сальдо федерального Фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования по итогам квартала было положительным (11,0 млрд руб. и 94,1 млрд руб. соответственно), что и обеспечило в целом положительное сальдо бюджета всей системы социальных внебюджетных фондов.

* * *

Начало второго года в условиях мировой пандемии в целом *демонстрирует относительную устойчивость отечественной бюджетной системы* к такого рода кризисам. Динамика доходов бюджетной системы позволяет финансировать критически важные расходы, а относительно благоприятная рыночная конъюнктура для заимствований позволяет даже формировать некоторые резервы.

В то же время просматривается усиливающаяся зависимость от федерального бюджета всех иных составляющих бюджетной системы — и консолидированных бюджетов субъектов Федерации, и государственных внебюджетных фондов. И без того традиционно *высокий уровень централизации бюджетных ресурсов* и значительная перераспределительная функция федерального бюджета только *возрастают*. Сохраняющаяся тенденция к падению реальных (а в некоторых случаях и номинальных) доходов населения приводит к замедлению темпов роста существенной части налоговых доходов субфедеральных бюджетов при выраженном росте потребности в расходах. Замещение налоговых доходов федеральными трансфертами (преимущественно целевыми) подрывает и так ограниченный финансовый потенциал самостоятельных решений и повышает общую напряженность в бюджетной системе субфедерального уровня.

Список литературы

1. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. На 1 апреля 2020 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (дата обращения: 19.06.2021).
2. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 апреля 2021 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (дата обращения: 19.06.2021).
3. Социально-экономическое положение России. Январь-март 2021 г. // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/sF83QKR8/osn-03-2021.pdf>
4. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации) на 1 апреля 2021 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 19.06.2021).
5. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 апреля 2021 гг. // Министерство финансов РФ. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (дата обращения: 19.06.2021).

References

1. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzheto gosudarstvennykh vnebiudzhetoynykh fondov na 1 apreliia 2020 g. [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds as of April 1, 2020]. *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (accessed 19 June 2021).
2. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzheto gosudarstvennykh vnebiudzhetoynykh fondov na 1 apreliia 2021 g. [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds as of April 1, 2021]. *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (accessed 19 June 2021).
3. Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii. Ianvar'-mart 2021 g. [Socio-Economic Situation In Russia. January-March 2021]. *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/sF83QKR8/osn-03-2021.pdf>
4. Informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta sub"ekta Rossiiskoi Federatsii i biudzheta territorial'nogo gosudarstvennogo vnebiudzhetoynogo fonda (v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii) na 1 apreliia 2021 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 April 1, 2021]. *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed 19 June 2021).

5. Ob'em i struktura gosudarstvennogo dolga sub'ektov Rossiiskoi Federatsii i dolga munitsipal'nykh obrazovaniy na 1 aprelya 2021 gg. [The Volume and Structure of the State Debt of the Constituent Entities of the Russian Federation and the Debt of Municipalities as of April 1, 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 19 June 2021).

A YEAR OF A PANDEMIC: THE STATE OF THE RUSSIAN BUDGET SYSTEM

In the first quarter of 2021 against the background of a slight recovery in economic activity and a continuing downward trend in real household incomes the RF consolidated budget revenues grew not only in nominal terms, but also in real terms compared to last year. The most active growth in real terms was demonstrated by tax revenues and VAT. Income taxes and social insurance payments related to the income of the population are significantly behind the rate of inflation. The formed positive trend in world oil prices, however, does not yet provide access to the level of last year's oil and gas revenues of the federal budget. At the same time, the outstripping growth of non-oil and gas revenues, even with the increase in the total volume of federal budget expenditures above the rate of inflation, ensured the final positive balance of both the federal budget and the consolidated budget. In the first quarter of the year, spending on the national economy grew at a faster pace. The growth rate of social policy expenditures remains high. Sub-federal budget revenues also showed a pronounced upward trend, mainly due to federal transfers. There is a certain shift in emphasis from their non-target types to their target ones. Although the expenditures of the sub-federal budgets increased in real terms, the balance of the consolidated budgets remained positive. Nevertheless, in a number of regions, there is a budget deficit with a significant amount of deficit financing of expenditures. The values of the state subfederal debt decreased slightly, while the total amount of the country's state internal debt increased significantly.

Keywords: budget tax revenues, budget expenditures, consolidated budget, federal budget, corporate income tax, personal income tax, regional budgets, subject of the Russian Federation, transfers.

JEL: H20, H50, H60, H77

Дата поступления — 19.06.2021 г.

БУКИНА Ирина Сергеевна

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

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: Lykova@inecon.ru

BUKINA Irina S.

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

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:

Букина И.С., Лыкова Л.Н. Год в условиях пандемии: состояние российской бюджетной системы. 2021. Т. 26. № 2 (102). С. 146–168. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-2-149-168>

А.В. ВИЛЕНСКИЙ

ГЕОСТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПРИГРАНИЧНЫЕ ТЕРРИТОРИИ РОССИИ: МАЛОЕ И СРЕДНЕЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

Потенциально участие малого и среднего предпринимательства в межстрановом сотрудничестве в приграничных регионах должно активизировать его развитие, приносить в него специфику. Однако анализ показал отсутствие заметной специфики в динамике занятости в сфере малого и среднего предпринимательства в неприоритетных геостратегических приграничных территориях по сравнению прочими регионами России, в т.ч. и в кризисный 2020 г. Как и в целом по стране, в этих приграничных территориях развитие малого и среднего предпринимательства происходит трудно, неустойчиво, разнонаправлено, более того, в русле многолетней тенденции к его свертыванию. На фоне общего неблагоприятного экономического, включая предпринимательский, климата, специфика функционирования малого и среднего предпринимательства в приграничных территориях — малоразличима. Эта малоразличимость подтверждает низкие оценки степени открытости российской экономики, факт депрессивности значительной части приграничных регионов. При низком уровне открытости потенциальные возможности от трансграничного и прочего экономического сотрудничества с зарубежными странами в таких российских территориях реализуются слабо, играют второстепенную роль. Неприоритетные приграничные регионы в большей мере выполняют обусловленные геостратегическими причинами «барьерные функции», а не функции точек роста экономики.

Ключевые слова: приграничные территории, малое, среднее, индивидуальное предпринимательство, динамика занятости, Россия, пространственное развитие, кризис.

JEL: H11, R12, R50

В утвержденной 13 февраля в 2019 г. Правительством РФ Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. уделено особое внимание приграничным территориям¹. Они определены

¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAlqUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf>

как *геостратегические*. В свою очередь, в этой Стратегии геостратегические территории Российской Федерации подразделены на приоритетные геостратегические территории и приграничные геостратегические территории. Заметим, что и приоритетные геостратегические территории *в своем большинстве — приграничные территории*. В этом смысле особенности первых похожи на особенности других. Приоритетность же означает особое внимание к данной группе. Но остановимся именно на неприоритетной группе, т.е. на выделенной в Стратегии группе приграничных территорий.

В эту группу включены субъекты Российской Федерации, граничащие:

- со странами, входящими в Европейский союз, — Ленинградская область;
- со странами, входящими в Евразийский экономический союз, — Смоленская область, Алтайский край, Астраханская область, Волгоградская область, Курганская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Самарская область, Саратовская область, Тюменская область, Челябинская область;
- с другими странами, — Республика Алтай, Республика Тыва, Краснодарский край, Белгородская область, Воронежская область, Курская область, Ростовская область;
- со странами, входящими в Евразийский экономический союз, а также с другими странами или странами, входящими в Европейский союз, — Псковская область, Брянская область².

Приграничность с ее специфическими условиями ведения хозяйственной деятельности жизни населения непосредственно определяет содержание категории «геостратегические», к которым они и относятся [1, с. 164–170].

Значимость малого и среднего предпринимательства для развития приграничных территорий

В перечне номинальных ориентиров региональных программ поддержки малого и среднего предпринимательства (далее — МСП) представлена конкретизация ожидаемых направлений влияния МСП на пространственное развитие России. В перечень входят наполнение местных рынков доступной по цене качественной продукцией через создание конкурентной среды и развитие рыночной инфраструктуры; снижение уровня внутрирегиональной миграции за счет более равномерного распределения по территории региона предприятий малого бизнеса; самое главное — обеспечение занятости за счет увеличения числа рабочих мест на уже действующих и вновь создаваемых некрупных предприятиях, особенно через привлечение молодежи и незащи-

² Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г.

ценных слоев общества, а также за счет подключения к сфере МСП населения, склонного к samozанятости. В этой связи обращает на себя внимание то, что увеличение числа рабочих мест *служит стартовым моментом* перечисления ожидаемых результатов поддержки МСП в большинстве региональных и федеральных программ поддержки малого и среднего предпринимательства. Называются также снижение затрат на содержание и обслуживание коммунального хозяйства за счет привлечения к выполнению муниципального и регионального заказа в этой сфере предприятий малого бизнеса; рационализация деятельности и реструктуризация крупных предприятий за счет развития субконтрактных и иных кооперационных связей с малыми предприятиями и т.п. [2, с. 43–57].

Сказанное в полной мере относится и к приграничным территориям. Здесь малый и средний бизнес выполняет также такие функции, как развитие конкуренции, противодействие монополизму, инновационность, содействие формированию среднего класса и его устойчивости и еще целый ряд позитивных социальных и экономических функций. Но все же *в приграничных территориях развитие МСП имеет свои особенности*.

В странах с низким уровнем открытости экономики приграничные территории обычно оказываются отстающими по отношению к центральным регионам страны, периферийными. Об этом говорится в разработанной Джоном Фридманом концепции «центр — периферия» [3]. Данный концептуальный тезис подтверждается практикой большинства российских регионов, хотя исключения из него все же имеются.

Выделяются так называемые международные коридоры развития, приносящие регионам дополнительные преимущества. Географическое положение обуславливает положение некоторых приграничных территорий, более благоприятное по сравнению с другими регионами страны. Статус транспортных коридоров таким приграничным территориям обеспечивается исторически сложившейся связью центра страны с зарубежными экономическими партнерами. Товарные и финансовые потоки, проходя через некоторые приграничные территории, приносят этим территориям дополнительные поступления, несколько повышают уровень и качество жизни их населения, повышают основные социально-экономические показатели. К коридорам развития гипотетически могут относиться, в частности, Белгородская, Смоленская, Ленинградская области, Краснодарский край.

Но *в большинстве своем* приграничные регионы России *относятся к группе депрессивных, слабых*, что обычно является следствием отсутствия необходимых финансовых средств, недостаточной развитости инфраструктуры, отсутствия необходимых кадров, невысокого уровня жизни широких слоев населения. Конечно, эта отсталость очевидна только в сравнении с положением центральных регионов, территорий точек роста. Обращает на себя внимание то, что даже при на-

личии финансовых вливаний из федерального бюджета и специальных программ поддержки депрессивность сохраняется на очень длительный период. Преодолеть ее *крайне сложно*³.

Причины депрессивности значительной части приграничных территорий России — *производные из ее традиционной закрытости*. Никогда при этом не шла речь об автаркии. Но уровень, масштабы открытости [4, с. 8–15] экономики страны много десятилетий оказывались на порядок меньше, чем у западных стран. Под открытостью в конечном счете понимается активное и рациональное функционирование страны в мирохозяйственных процессах, в системах международной взаимосвязи.

Конечно, государственная монополия на внешнеэкономическую деятельность была отменена еще в годы перестройки. Не менее существенным шагом к открытости стало снятие ограничений на поездки граждан за рубеж. Примерно двадцать лет назад Россия была официально признана страной с рыночной экономикой, что предполагает наличие частных экономических связей с субъектами хозяйствования иностранных государств. Возросли объемы и качественно преобразились формы внешнеэкономической деятельности. Но в приложении к России с ее масштабами уровень открытости все еще остается низким [6, с. 37–49; 7, с. 76–81]. Ситуация усугубляется санкциями, наложенными на экономику страны, на ее внешнеэкономическую деятельность. В настоящее время идет поиск новой модели развития экономики России в условиях нарастания экономических и финансовых ограничений.

В странах с низкой открытостью экономики для приграничных территорий более всего характерна функция «барьера». Данная функция чаще всего вынужденная и проистекает из геостратегических предпосылок. Поэтому хозяйственная деятельность для барьерных приграничных территорий *играет второстепенную роль*. Это еще одна причина, по которой отсталость приграничных территорий в нашей стране может сохраняться еще долго.

В моделях представителя новой экономической географии П. Кругмана обоснована значимость открытой экономики для зарождения такого эффекта, как значительное снижение транспортных расходов, но главное — для кардинально лучшего использования трудового потенциала территорий. Последнее обеспечивается пространственным перераспределением работоспособного населения [5]. Бенефициарами таких эффектов от открытости экономики оказываются и приграничные территории, и национальные хозяйства, и вся система международных экономических отношений. При наличии такой открытой экономики приграничные регионы становятся

³ Например, на российском Дальнем Востоке продолжается отток населения на фоне увеличения его всесторонней поддержки из федерального центра, организации новых научных и культурных центров, многочисленных обещаний значительного улучшения жизни в самое скорое время. Но население продолжает сокращаться.

в полной мере способны выполнить функции полюсов роста, транзитных коридоров и центров развития.

Включение субъектов МСП приграничных территорий в торговые операции с субъектами хозяйствования соседних государств, использование возникающих при этом дополнительных возможностей от института финансово-кредитных операций в межстрановую производственную кооперацию стимулирует хозяйственную активность, открывает ее новые горизонты. Причем речь идет не только о приграничной торговле, приграничном экономическом сотрудничестве, но и об *общей интенсификации международных хозяйственных связей*.

Сфера МСП способна найти в этой интенсификации свое достойное место. К этому следует добавить фактор инновационности МСП, стимулируемый внешнеэкономическим сотрудничеством, причем как общим, так и приграничным. В открытой экономике малые и средние предприятия приграничных территорий таким образом оказываются элементами механизма их ускоренного развития.

Трансграничное сотрудничество минимизирует риски ведения хозяйственных операций. Кроме того, оно позволяет увеличивать объемы и масштабы производства за счет роста платежеспособного спроса на продукцию. Одновременно с этим трансграничное сотрудничество способствует модернизации, внедрению новых, прогрессивных технологий не только в производство, но и в управление, в сбыт, в логистику, во все элементы инженерной, технологической инфраструктуры. Модернизация, с одной стороны, увеличивает спрос на квалифицированные кадры, а вместе с ним и повышает заработную плату в приграничной территории. Более того, она способствует росту квалификации работников, поскольку обучает их непосредственно в производственном и прочих процессах, оснащенных новейшими технологиями. Малое и среднее предпринимательство способно участвовать во всем этом.

С трансграничным сотрудничеством и с участием в нем субъектов МСП непосредственно связаны объемы розничной и оптовой торговли. Рост производства, активно функционирующие межграницные транспортные коридоры всегда вызывают рост торговых объемов. А вместе с увеличением других направлений и форм хозяйственной деятельности в приграничных территориях все это обеспечивает рост налоговых поступлений как в местные, так и в государственные бюджеты. Пополнение бюджетов, в свою очередь, повышает возможности защиты природы, улучшения экологической ситуации, преобразования приграничных городов в умные города с новой транспортной и коммунальной инфраструктурой. Дополнительные бюджетные средства позволяют расширять вложения в культуру, архитектуру, сохранение исторических памятников, зданий. Таким образом создаются предпосылки для улучшения качества жизни населения приграничных территорий. Они оказываются притягательны как для населения, так и для бизнеса. Более того, приграничные территории в открытой экономике нередко

привлекают к себе жителей внутренних регионов страны, в т. ч. высококвалифицированных.

Важными элементами трансграничного сотрудничества выступают наличие на приграничной территории высокоразвитой инфраструктуры поддержки МСП; упрощенная процедура прохождения границы как людьми, так и товарной продукцией; льготные таможенные и налоговые режимы ведения экономических операций в приграничных регионах; широкое информационное обеспечение налаженных интернет-систем поиска зарубежных и отечественных бизнес-партнеров. К сказанному следует добавить наличие традиций хозяйственных связей между соседними приграничными регионами разных стран. Не последнюю роль в трансграничном сотрудничестве играют культурные традиции, общее в ментальности населения приграничных территорий соседних стран [8, с. 222–226]. Последнее особо существенно для ведения трансграничного сотрудничества между субъектами хозяйствования сферы МСП. К участию малых и средних субъектов хозяйствования в трансграничном сотрудничестве подталкивает их нацеленность на самую разнообразную диверсификацию.

Очевидно, что все эти возможности потенциально должны обеспечивать ускоренное развитие сферы МСП приграничных регионов, привносить специфику в его развитие по сравнению с развитием МСП в других регионах. Но имеется ли в реальности ускоренное развитие, показывает сопоставление динамики субъектов МСП в российских геостратегических приграничных территориях, с одной стороны, и в федеральных округах в целом — с другой.

Динамика занятости на малых предприятиях в геостратегических неприоритетных приграничных территориях

Итак, приграничные территории привносят специфику в функционирование малых и средних предприятий. Сказывается ли она на количественных показателях функционирования субъектов МСП в Российской Федерации?

Российское законодательство выделяет три основные группы МСП: малые предприятия — юридические лица (включая мелкие предприятия), средние предприятия — юридические лица и индивидуальные предприниматели (физические лица). По числу занятых (наиболее надежный показатель [9, с. 26–35]), да и по прочим параметрам наибольшую долю в МСП занимают именно малые предприятия — юридические лица, включая мелкие предприятия. В общем числе занятых МСП на малые предприятия — юридические лица приходится почти 71,8%, на средние предприятия — 11,6%, на индивидуальных предпринимателей — 16,6%⁴. Поэтому начнем изложение результатов проведенного анализа с малых предпри-

⁴ Рассчитано по Росстат. URL: www.gks.ru

ятий — юридических лиц, включая микропредприятия. Сделаем это по федеральным округам.

Заметим, что по ряду показателей, особенно по числу занятых, сфера МСП в пространственной экономической динамике нашей страны к 2020 г. во многих регионах не вышла даже на уровень 2008 г. Так, по данным налоговой статистики *сужение сферы малого предпринимательства юридических лиц* по средней численности работников субъектов хозяйствования выраженно продолжилось. В целом по России с 2017 по 2020 г. отрицательный прирост этого параметра составил -5,51%. Но обращает на себя внимание замедление падения и даже некоторый рост в регионах средней численности работников малых предприятий в 2020 г. В целом по России в 2020 г. падение составило всего — 0,68%. В Южном Федеральном округе падение составило — 5,35%, в Приволжском федеральном округе — 1,72%, в Уральском федеральном округе — 1,64%, в Сибирском федеральном округе — 2,03%. Прирост наблюдался в Центральном федеральном округе на 0,63% и в Северо-Западном федеральном округе — 0,7% (см. таблицу).

Во входящей в Центральный федеральный округ Белгородской области с 2017 по 2020 г. средняя численность работников субъектов малого предпринимательства — юридических лиц даже возросла на одну десятую процента. Это само по себе — редкость. Во всех других регионах этого федерального округа наблюдалось падение. В Брянской области падение составило 14,22%, в Курской области — 10,42%, в Смоленской — 5,13%. Очевидно, что падение неоднородно. Практически в каждом регионе имеются собственные причины сильного падения или, наоборот, пусть мизерного, но *роста числа занятых на малых предприятиях*.

В 2020 г. число занятых на малых предприятиях Центрального федерального округа падало. Только в Брянской области падение за год составило целых 4,79%. Обращает на себя внимание то, что в середине 2020 г. в большинстве приграничных регионов Центрального федерального округа дела с занятостью на малых предприятиях были хуже, чем в конце года. Можно предположить, что государственная антикризисная поддержка малых предприятий имела выраженно положительный эффект, проявившийся именно в конце года.

Во входящей в Северо-Западный федеральный округ Ленинградской области с 2017 по 2020 г. средняя численность работников субъектов малого предпринимательства — юридических лиц даже возросла на 1,46%. Был превзойден феномен Белгородской области. Но рост в Ленинградской области в этом округе сочетался с падением занятости в малом предпринимательстве на 13,12% в Псковской области. Аналогична динамика занятости в 2020 г.: прирост на 4,12% в Ленинградской области и падение на 3,63% в Псковской области.

Т а б л и ц а

**Динамика средней численности работников субъектов малого
(в т. ч. микро) предпринимательства – юридических лиц
(с 2017 г. по 2020 г.) приграничных территорий (чел.)***

Территории	2017	2019	Первое полугодие 2020	2020
1	2	3	4	5
<i>Российская Федерация</i>	11 770 184	11 197 555	11 165 477	11 121 716
% к 2017 г.	100	95,13	94,86	94,49
% к 2019 г.		100	99,71	99,32
<i>Центральный ФО</i>	3 937 461	3 790 848	3 777 919	3 814 748
% к 2017 г.	100	96,28	95,95	96,88
% к 2019 г.		100	99,66	100,63
Белгородская область	97 969	98 350	98 819	97 985
% к 2017 г.	100	100,38	100,86	100,01
% к 2019 г.		100	100,47	99,62
Брянская область	78 237	70 485	69 924	67 111
% к 2017 г.	100	90,09	89,37	85,78
% к 2019 г.		100	99,2	95,21
Курская область	62 204	56 404	56 069	55 723
% к 2017 г.	100	90,68	90,14	89,58
% к 2019 г.		100	99,41	98,79
Смоленская область	76 424	73 202	72 859	72 500
% к 2017 г.	100	95,78	95,34	94,87
% к 2019 г.		100	99,53	99,04
<i>Северо-Западный ФО</i>	1 555 287	1 446 952	1 467 654	1 457 381
% к 2017 г.	100	93,03	94,36	93,70
% к 2019 г.		100	101,43	100,7
Ленинградская область	103 610	100 968	103 030	105 124
% к 2017 г.	100	99,45	99,44	101,46
% к 2019 г.		100	102,04	104,12
Псковская область	50 660	45 672	45 383	44 014
% к 2017 г.	100	90,58	89,58	86,88
% к 2019 г.		100	99,37	96,37

* В Едином реестре субъектов МСП все данные приводятся на 10 число каждого месяца.

Продолжение табл.

1	2	3	4	5
<i>Южный ФО</i>	998 044	942 569	942 402	930 970
% к 2017 г.	100	94,44	94,42	93,28
% к 2019 г.		100	99,98	98,77
Астраханская область	50 421	45 566	45 354	43 128
% к 2017 г.	100	90,37	89,95	85,54
% к 2019 г.		100	99,53	94,65
Волгоградская область	142 271	124 252	123 600	119 723
% к 2017 г.	100	87,33	86,88	84,15
% к 2019 г.		100	99,48	96,35
Краснодарский край	363 364	346 331	346 716	347 204
% к 2017 г.	100	95,31	95,41	95,55
% к 2019 г.		100	100,11	100,25
Ростовская область	281 105	263 622	263 659	259 143
% к 2017 г.	100	93,78	93,79	92,19
% к 2019 г.		100	100,01	98,3
<i>Приволжский ФО</i>	2 250 351	2 127 109	2 119 834	2 090 610
% к 2017 г.	100	94,52	94,2	92,9
% к 2019 г.		100	99,66	98,28
Оренбургская область	114 661	101 163	100 530	97 825
% к 2017 г.	100	88,23	87,68	85,32
% к 2019 г.		100	99,37	96,7
Самарская область	310 963	297 287	295 302	292 919
% к 2017 г.	100	95,6	94,96	94,2
% к 2019 г.		100	99,33	101,49
Саратовская область	160 388	147 711	147 588	142 829
% к 2017 г.	100	92,2	92,02	89,05
% к 2019 г.		100	99,92	96,69
<i>Уральский ФО</i>	989 226	934 317	930 282	918 997
% к 2017 г.	100	94,45	94,94	92,91
% к 2019 г.		100	99,57	98,36
Курганская область	44 213	39 296	37 489	37 436
% к 2017 г.	100	88,88	84,69	84,67
% к 2019 г.		100	95,4	95,27

О к о н ч а н и е т а б л .

1	2	3	4	5
Тюменская область	139 581	134 063	133 433	133 335
% к 2017 г.	100	96,04	95,6	95,53
% к 2019 г.		100	99,53	99,47
Челябинская область	273 699	253 451	248 997	248 822
% к 2017 г.	100	92,6	90,97	90,91
% к 2019 г.		100	98,24	98,17
Сибирский ФО	1 344 987	1 188 721	1 181 094	1 164 572
% к 2017 г.	100	88,38	87,81	86,68
% к 2019 г.		100	99,36	97,97
Алтайский край	153 529	143 511	140 036	139 917
% к 2017 г.	100	93,47	91,21	91,13
% к 2019 г.		100	97,57	97,49
Новосибирская область	317 728	308 505	307 360	308 651
% к 2017 г.	100	97,10	96,73	97,14
% к 2019 г.		100	99,63	100,04
Омская область	133 940	121 004	118 432	118 368
% к 2017 г.	100	90,34	88,42	88,37
% к 2019 г.		100	97,87	97,82
Республика Алтай	13 252	11 924	11 517	11 512
% к 2017 г.	100	89,99	86,9	86,87
% к 2019 г.		100	96,58	103,58
Республика Тыва	4 143	4 096	4 217	4 218
% к 2017 г.	100	98,77	101,77	101,88
% к 2019 г.		100	102,95	102,98

Источник: составлено автором по [11].

Во входящей в Южный федеральный округ Астраханской области с 2017 по 2020 г. падение средней численности работников малых предприятий составило 14,46%, в Волгоградской области – 15,85%, в Краснодарском крае – 4,45%, в Ростовской области – 7,81%. В 2020 г. в Астраханской области наблюдалось падение на 5,35%, в Волгоградской области – 3,65%, в Ростовской области – 1,7%, а Краснодарский край в том году показал небольшой прирост на 0,25%.

Во входящей в Приволжский федеральный округ Оренбургской области с 2017 по 2020 г. падение средней численности работников малых предприятий составило 14,68%, в Саратовской области – 10,95%.

В 2020 г. в Оренбургской области падение составило 3,3%, в Саратовской области — 3,31%, при этом в Самарской области в 2020 г. наблюдался прирост в 1,49%.

Во входящей в Уральский федеральный округ приграничной Курганской области с 2017 по 2020 г. падение средней численности работников малых предприятий составило 15,33%, в Тюменской области — 4,47%, в Челябинской области — 9,09%. В 2020 г. в Курганской области падение составило 4,73%, в Тюменской области — 0,53%, в Челябинской области — 1,83%. И в этой группе регионов наглядно видно замедление падения занятости на малых предприятиях в первый год коронавирусного кризиса.

Во входящем в Сибирский федеральный округ Алтайском крае с 2017 г. по 2020 г. падение средней численности работников малых предприятий составило 8,87%, в Новосибирской области — 2,86%, в Омской области — 11,63, в Республике Алтай — 13,13%. Единственным исключением в этом федеральном округе выступила только Республика Тыва. В ней прирост составил 1,88%. Заметим, правда, что число малых предприятий в этой Республике составляет чуть более 4 тыс., что крайне мало. В 2020 г. в Алтайском крае падение составило — 2,51%, в Омской области — 2,18%. В других приграничных территориях Сибирского федерального округа наблюдался прирост: в Новосибирской области — 0,04%, в Республике Алтай — 3,58%, в Республике Тыве — 2,98%⁵.

В середине 2020 г. в большинстве приграничных регионов России дела с занятостью на малых предприятиях были хуже, чем в конце года.

Динамика занятости на средних предприятиях в геостратегических неприоритетных приграничных территориях

Средняя численность работников субъектов среднего предпринимательства — юридических лиц с начала 2017 г. по 10 января 2021 г., как и малых предприятий — юридических лиц, в целом по России *имела выраженную тенденцию к снижению*.

Снижение составило 7,38%, что больше, чем у малых предприятий. Абсолютным лидером падения стал Сибирский федеральный округ — 20,24%. В Центральном федеральном округе падение средней численности работников субъектов средних предприятий — юридических лиц составило 3,6%, в Северо-Западном федеральном округе — 4,44%, в Южном Федеральном округе — 8,42%, в Приволжском федеральном округе — 9,45%, в Уральском федеральном округе — 11,98%.

С 2017 по 2020 г. число работников на средних предприятиях Центрального федерального округа, еще раз отметим, падало. В Брянской области падение составило 2,94%, в Курской области — 6,5%. Но при этом в Белгородской области среднесписочное число работников возросло за этот период на 4,03%, в Смоленской области на 1,34%. Рост или замедление темпов падения за длительный период произошли, преимущественно, в 2020 г.

⁵ Рассчитано по [11].

В 2020 г. во всем Центральном федеральном округе прирост занятых на средних предприятиях — юридических лицах составил 7,99%, в Белгородской области — 16,46%, в Брянской области — 4,4%, в Смоленской области — 2,57%. Снижение числа занятых наблюдалось только в Курской области. Оно составило 4,69%, но, как это будет показано ниже, скорее редкое исключение для 2020 г. Тогда со всей очевидностью после длительного падения был замечен рывок в развитии среднего бизнеса.

Во входящей в Северо-Западный федеральный округ Ленинградской области с 2017 по 2020 г. средняя численность работников средних предприятий — юридических лиц возросла на 6,92%, в Псковской области — на 3,65%. И это на фоне ранее отмеченного падения занятости на средних предприятиях Северо-Западного федерального округа. Рост 2020 г. можно определить как фонтанирующий. В Ленинградской области он достиг 20,43%, а в Псковской области — 21,41%. В целом же в Северо-Западном федеральном округе прирост занятых на средних предприятиях составил 14,18% (т.е. средние предприятия этих двух приграничных территорий тогда, можно сказать, рванули вперед по отношению к прочим регионам, входящим этот федеральный округ). Хотя, конечно, апелляция ко всего лишь двум регионам не может быть основанием для серьезных выводов.

Во входящей в Южный федеральный округ Астраханской области с 2017 по 2020 г. падение средней численности работников средних предприятий составило 33,2%, в Волгоградской области — 17,41%, в Краснодарском крае — 12,27%, в Ростовской области — 1,43%. В 2020 г. во всем Южном федеральном округе прирост занятых на средних предприятиях — юридических лицах составил 7,1%. Краснодарский край и Ростовская область показали прирост в 5,46% и 16,79% соответственно. Но в Астраханской области падение в 2020 г. составило 11,79%, в Волгоградской области — 15,03%.

Во входящей в Приволжский федеральный округ Оренбургской области с 2017 по 2020 г. падение средней численности работников малых предприятий составило 22,2%, в Самарской области — 8,1%, в Саратовской — 11,73%. В 2020 г. в Приволжском федеральном округе прирост занятости на средних предприятиях составил 2,95%. В Саратовской области наблюдался прирост в 6,4%. Но в Оренбургской области падение составило 3,3%, а в Самарской — 5,15%.

Во входящих в Уральский федеральный округ приграничной области с 2017 по 2020 г. падение средней численности работников средних предприятий составило: в Тюменской области — 10,79%, в Челябинской — 9,28%. В 2020 г. в Уральском федеральном округе наблюдался прирост среднесписочной численности работников на 3,14%. Но в приграничной Курганской области падение составило 4,73%, в Тюменской области — 0,53%, в Челябинской — 1,83%. В этой группе неприоритетных приграничных регионов видно, преимущественно, лишь замедление падения занятости на средних предприятиях в первый год коронавирусного кризиса.

Во входящей в Сибирский федеральный округ в Новосибирской области зафиксировано падение средней численности работников средних предприятий на 14,22%, в Омской области — 23,21%, в Республике Алтай — 22,63%, в Республике Тыве (лидер падения) — 30,67%. Единственным исключением среди приграничных территорий в этом федеральном округе выступил только Алтайский край с приростом занятых на средних предприятиях в 1,29%.

При этом в 2020 г. в Сибирском федеральном округе общий прирост занятых на средних предприятиях составил 3,5%. В Алтайском крае прирост составил 2,22%, в Новосибирской области — 6,88%, в Омской области — 13,57%, в Республике Алтай — 3,66%. Единственным исключением из приграничных территорий этого федерального округа стала Республика Тыва. В ней было падение, причем на большую величину — 15,91%⁶.

В приложении к средним предприятиям заметно, что в середине 2020 г. в большинстве приграничных регионов России ситуация с занятостью была хуже, чем в конце года.

Динамика занятости в сфере индивидуального предпринимательства в геостратегических неприоритетных приграничных территориях

Средняя численность работников в сфере индивидуального предпринимательства с 2017 г. по 10 января 2021 г., в отличие от малых и средних предприятий — юридических лиц, в целом по России *имела тенденцию к повышению*.

Повышение составило 7,38%. Абсолютным лидером прироста стал Центральный федеральный округ с 14,05%. Прирост численности работников в Северо-Западном федеральном округе составил 10,0%. Прирост средней численности работников индивидуальных предприятий в Южном федеральном округе составил 8,46%, в Приволжском федеральном округе — 2,51%, в Уральском федеральном округе — 7,81%. Падение же наблюдалось только в Сибирском федеральном округе, составив 9,06%, что на фоне роста в других федеральных округах выглядит очень существенным.

С 2017 по 2020 г. число средней численности работников у индивидуальных предпринимателей входящей в Центральный федеральный округ Брянской области выросло на 14,95%. Но в других приграничных регионах, входящих в этот федеральный округ, наблюдался спад. В Белгородской области среднесписочное число работников в этот период упало на 0,49%, в Курской области — на 2,79%, в Смоленской — на 2,8%. То есть в отличие от большинства других регионов Центрального федерального округа в большинстве входящих в этот округ приграничных субъектах Федерации происходило сужение сферы индивидуального предпринимательства. Некоторое улучшение случилось, как это не странно, только в кризисном 2020 г.

⁶ Рассчитано по [11].

В 2020 г. во всем Центральном федеральном округе прирост занятых на средних предприятиях — юридических лицах составил 7,31%. В Белгородской области прирост составил 3,61%, в Брянской области — 5,17%, в Курской — 0,49%, в Смоленской — 0,2%. Чрезвычайные меры государственной поддержки индивидуального предпринимательства явно имели позитивные последствия.

Во входящей в Северо-Западный федеральный округ Ленинградской области с 2017 по 2020 г. средняя численность работников у индивидуальных предпринимателей возросла на 19,43%, в Псковской области — на 3,1%. В 2020 г. во всем Северо-Западном федеральном округе прирост занятых в индивидуальном предпринимательстве составил 6,96%, в Ленинградской области прирост — 9,33%, а в Псковской — 5,59%. Рост занятых в приграничных отраслях не сильно отличался от роста в других регионах этого федерального округа.

Во входящей в Южный федеральный округ приграничной Волгоградской области с 2017 по 2020 г. прирост средней численности работников у индивидуальных предпринимателей составил 5,03%, в Краснодарском крае — 10,52%, в Ростовской области — 5,13%. Падение тогда наблюдалось только в Астраханской области, оно составило 10,68%, что явно существенно по сравнению с другими регионами этого округа. В 2020 г. во всем Южном федеральном округе прирост занятых у индивидуальных предпринимателей составил 4,74%, в Астраханской области — 1,29%, в Волгоградской — 5,03%, в Краснодарском крае — 6,21%, в Ростовской области — 2,22%.

Во входящей в Приволжский федеральный округ Оренбургской области с 2017 по 2020 г. прирост средней численности работников у индивидуальных предпринимателей составил 0,36%, в Самарской области — 21,96%. Саратовская область продемонстрировала падение на 4,27%. В 2020 г. в Приволжском федеральном округе прирост числа работников у индивидуальных предпринимателей составил 2,36%. В Оренбургской области прирост составил 4,11%, в Самарской — 11,37%.

Во входящих в Уральский федеральный округ приграничных областях с 2017 по 2020 г. прирост средней численности работников у индивидуальных предпринимателей составил: в Тюменской области — 23,03%, в Челябинской области — 4,45%, но в Курганской области за этот период падение составило 9,0%. В 2020 г. в Уральском федеральном округе наблюдался прирост среднесписочной численности работников у индивидуальных предпринимателей на 4,06%. В Тюменской области — 10,62%, в Челябинской области — 1,83%. В Курганской области - падение составило 2,82%.

Во входящей в Сибирский федеральный округ Новосибирской области с 2017 г. по 2020 г. зафиксирован прирост средней численности работников у индивидуальных предпринимателей на 29,0%, в Омской области — 10,02%; в Республике Тыве — 10,77%. Падение занятых в этот период наблюдалось в Алтайском крае — 3,47% и в Республике Алтай — 4,07%.

В 2020 г. в Сибирском федеральном округе прирост занятых работников у индивидуальных предпринимателей составил 3,33%, в Новосибирской области — 11,4%, в Омской области — 5,66%, в Республике Алтай — 9,44%. В Алтайском крае снижение средней численности работников у индивидуальных предпринимателей в 2020 г. составило 2,41%, в Республике Тыва — 3,58%⁷.

Как и в случае с малыми и средними предприятиями, ситуация с занятыми у индивидуальных предпринимателей в середине 2020 г. в основном была хуже, чем к концу этого года.

Выводы

Подводя итоги анализа динамики средней численности работников МСП, приходится констатировать, что специфические условия неприоритетных приграничных регионов не приносят заметной специфики в динамику занятости на малых и средних предприятиях, у индивидуальных предпринимателей. Малоразличимость специфики МСП приграничных регионов подтверждает низкие оценки степени открытости российской экономики, депрессивность значительной части таких регионов.

Конечно, малое и среднее предпринимательство в приграничных регионах в той или иной степени вовлечено в приграничную торговлю, в выстраивание транспортной и логистической инфраструктуры трансграничного экономического сотрудничества. Это — естественно. Но масштабы такого сотрудничества у российских регионов не велики.

Как в целом по России, так и в неприоритетных геостратегических приграничных регионах в последние годы заметное продолжение получили тенденции на сужение сферы МСП. Причем кризисный 2020 г. несколько замедлил скорость сужения сферы МСП. Это замедление произошло благодаря чрезвычайным мерам государственной поддержки МСП в условиях кризиса, вызванного коронавирусной пандемией [10, с. 54–61]. Велика вероятность, что в дальнейшем по мере отмены чрезвычайных мер поддержки продолжится сужение сферы МСП.

Сами неприоритетные приграничные территории нашей страны на государственном уровне более всего воспринимаются как «барьерные», а не как потенциальные точки роста. Потенциальные преимущества таких территорий не принимаются во внимание в должной мере. На развитие приграничных территорий федеральный центр выделяет недостаточно средств. В программах этих территорий игнорируются особые возможности их социально-экономического развития, улучшения качества жизни и повышения уровня жизни населения. Сказанное относится и к сфере малого и среднего бизнеса таких территорий, к возможностям участия субъектов этой сферы в трансграничном сотрудничестве.

⁷ Рассчитано по [11].

В условиях западных санкций в отношении нашей страны, подхваченных даже Китаем, «барьерная» роль приграничных территорий только усилилась. И следует ожидать ее дальнейшего усиления.

Как следствие, МСП приграничных регионов преимущественно развивается или сужается так же, как малое и среднее предпринимательство в большинстве прочих российских субъектах Федерации: трудно, неустойчиво, разноразлично, сворачиваясь. На фоне общего неблагоприятного экономического, включая предпринимательский, климата в стране специфика функционирования МСП в приграничных территориях малоразличима. Трансграничному сотрудничеству и месту в нем МСП российское государство должно уделять намного больше внимания, нежели уделяется в настоящее время.

Список литературы

1. *Ангапова О.Б., Дондоков З.Б.-Д.* Сущность и особенности приграничных территорий Российской Федерации // Вестник ВСГУТУ. 2013. № 6 (45). С. 164–170.
2. *Виленский А., Лылова О.* Трансформация целей и задач государственных программ и проектов поддержки и развития малого и среднего предпринимательства России // ЭТАП. 2018. № 5. С. 43–57.
3. *Friedmann J.* Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela. MIT Press, 1966. 279 p.
4. *Потапова А.И., Сабына Е.Н.* Открытая и закрытая экономика: вопросы ограничения доступа в российскую экономику // Актуальные вопросы функционирования экономики Алтайского края. 2018. № 10. С. 8–15.
5. *Krugman P. R., Obstfeld M.* International Economics: Theory and Policy. Prentice Hall, 2008. 712 p.
6. *Ярошевич В.И.* Малая открытая экономика в процессе глобализации // Белорусский экономический журнал. 2016. № 4 (77). С. 37–49.
7. *Кудрявцева С.С.* Цифровизация экономики в открытых национальных инновационных системах // Актуальные проблемы экономики и менеджмента. 2018. № 4 (20). С. 76–81.
8. *Шутаева Е.А.* К вопросу о трансграничном сотрудничестве: зарубежный опыт, российская практика // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 7-1. С. 222–226.
9. *Виленский А.В.* Номинальное и реальное региональное развитие российского малого предпринимательства // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 4. С. 26–35.
10. *Иванов А.В.* Эффективность государственных мер поддержки малого бизнеса в условиях пандемии коронавируса // Региональная экономика: опыт и проблемы: материалы XIII Международной научно-практической конференции. Владимир, 2020. С. 54–61.
11. Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. URL: <https://rmsp.nalog.ru/statistics.html>

References

1. Angapova O.B., Dondokov Z.B.-D. Sushnost i osobennosti prigranichnyh territorij Rossiiskoi Federacii [Essence and Features of the Border Areas of the Russian Federation], *Vestnik VSGUTU* [Bulletin of the East Siberian State University of Technology and Management], 2013, No. 6 (45), pp. 164–170. (In Russ.)
2. Vilenskii A., Lylova O. Transformaciya celei i zadach gosudarstvennyh programm i proektov podderzhki i razvitiya malogo i srednego predprinimatel'stva Rossii [Transformation of the Goals and Objectives of State Programs and Projects to Support and Develop Small and Medium-Sized Businesses in Russia], *ETAP* [Economic Theory, Analysis, Practice], 2018, No. 5, pp. 43–57. (In Russ.)
3. Friedmann J. Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela. MIT Press, 1966. 279 p.
4. Potapova A.I., Sabyna E.N. Otkrytaya i zakrytaya ekonomika: Voprosy ogranicheniya dostupa v rossiiskuyu ekonomiku [Open and Closed Economy: Issues of Restricting Access to the Russian Economy], *Aktualnye voprosy funkcionirovaniya ekonomiki Altajskogo kraja* [Topical Issues of the Functioning of the Economy of the Altai Territory], 2018, No. 10, pp. 8–15. (In Russ.)
5. Krugman P. R., Obstfeld M. International Economics: Theory and Policy. Prentice Hall, 2008. 712 p.
6. Yaroshevich V.I. Malaya otkrytaya ekonomika v processe globalizacii [Small Open Economy in the Process of Globalization], *Belorusskii ekonomicheskii zhurnal* [Belarusian Economic Journal], 2016, No 4 (77), pp. 37–49. (In Russ.)
7. Kudryavceva S.S. Cifrovizaciya ekonomiki v otkrytyh nacionalnyh innovacionnyh sistemah [Digitalization of the Economy in Open National Innovation Systems], *Aktualnye problemy ekonomiki i menedzhmenta* [Actual Problems of Economics and Management], 2018, No 4 (20), pp. 76–81. (In Russ.)
8. Shutaeva E.A. K voprosu o transgranichnom sotrudnichestve: zarubezhnyj opyt, rossiiskaya praktika [On the Issue of Cross-Border Cooperation: Foreign Experience, Russian Practice], *Aktualnye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk* [Actual Problems of the Humanities and Natural Sciences], 2016, No 7-1, pp. 222–226. (In Russ.)
9. Vilenskii A.V. Nominalnoe i realnoe regionalnoe razvitie rossijskogo malogo predprinimatel'stva [Nominal and Real Regional Development of Russian Small Business], *Vestnik Instituta ekonomiki Rossijskoj akademii nauk* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2019, No 4, pp. 26–35. (In Russ.)
10. Ivanov A.V. Effektivnost gosudarstvennyh mer podderzhki malogo biznesa v usloviyah pandemii koronavirusa [The Effectiveness of Government Measures to Support Small Businesses in the Context of the Coronavirus Pandemic] *Regionalnaya ekonomika: opyt i problem: materialy XIII Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii*. [Regional Economy: Experience and Problems: Materials of the XIII International Scientific and Practical Conference]. Vladimir, 2020, pp. 54–61. (In Russ.)
11. Edinyi reestr sub"ektov malogo i srednego predprinimatel'stva [Unified Register of Small and Medium-Sized Businesses]. (In Russ.). Available at: <https://rmsp.nalog.ru/statistics.html>

GEOSTRATEGIC BORDER TERRITORIES OF RUSSIA: SMALL AND MEDIUM BUSINESS

Potentially, the participation of small and medium-sized businesses in cross-border cooperation in the border regions of the country should intensify its development, bring specificity to it. However, the analysis showed that there is no noticeable specificity in the dynamics of employment in the field of small and medium-sized businesses in non-priority geostrategic border areas in comparison with other regions of Russia, incl. the crisis year 2020. As in the country as a whole, the development of small and medium-sized businesses in these border areas is difficult, unstable, multidirectional, moreover, in line with the long-term tendency towards its curtailment. Against the background of a generally unfavorable economic, including entrepreneurial, climate, the specifics of the functioning of small and medium-sized businesses in the border areas are hardly distinguishable. This lack of distinction confirms the low estimates of the degree of openness of the Russian economy, the fact that a significant part of the border regions are depressed. With a low level of openness, the potential opportunities from cross-border and other economic cooperation with foreign countries in such Russian territories are poorly realized and play a secondary role. Non-priority border regions to a greater extent perform "barrier functions" due to geostrategic reasons, rather than the functions of economic growth points.

Keywords: border areas, small, medium, individual entrepreneurship, employment dynamics, Russia, spatial development, crisis.

JEL: H11, R12, R50

Дата поступления — 07.02.2021 г.

ВИЛЕНСКИЙ Александр Викторович

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, заведующий сектором региональной экономики и местного самоуправления,

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

VILENSKIY Alexandr V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher, Head of the Subdepartment of Regional Economy and Local Government;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: avilenski@mail.ru

Для цитирования:

Виленский А.В. Геостратегические приграничные территории России: малое и среднее предпринимательство // Федерализм. 2021. Т. 26. № 2 (102). С. 169–186. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-169-186>

В.В. СЕЛИВАНОВ

ВОЗМОЖНОСТИ ПЕРСПЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ КРЫМСКОЙ ТУРИСТСКОЙ ДЕСТИНАЦИИ

В 2019 г. в Крыму отдохнуло 6,6 млн чел. Как показывает проведенное исследование, 45,3% выбрали для отдыха южные районы полуострова; 26,7% отдохнули на западе и 16,4% — на востоке Крыма. Эти показатели меньше на 3,1% количества обслуженных туристов в 2018 г. Имеются значительные резервы развития крымской туристской дестинации, учитывая, что в 1988 г. в Крыму отдохнули 8,3 млн чел. Такую динамику развития туристской отрасли нельзя считать положительной для крымской экономики, т.к. развитие туристской деятельности является приоритетным для исследуемого региона. Важно также отметить, что немногим более 12% муниципального бюджета формировалось за счет налогообложения объектов туристского бизнеса. Это говорит о том, что большое количество субъектов индустрии туризма находятся в теневом секторе экономики. Такая ситуация вызывает необходимость изучить современное состояние индустрии туризма Республики Крым и определить приоритетные направления развития туристской дестинации. В статье представлены результаты эмпирического исследования автора, отражающие факторы, которые ограничивают реализацию стратегически значимых для туристской отрасли Республики Крым инновационных проектов.

Ключевые слова: регион, город-курорт Сочи, Республика Крым, социально-экономическое развитие, туристская дестинация, туристский продукт, частно-государственное партнерство, Южный берег Крыма.

JEL: L33, R11, R19, R22, R58

Летом 2014 г. Правительством Российской Федерации было принято Постановление «Об утверждении федеральной целевой программы “Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года”»¹. Оно задает импульс развитию главных отраслей, формирующих экономическую основу региона. К основным направлени-

¹ Постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 г. № 790 (ред. от 28.09.2017) «Об утверждении федеральной целевой программы “Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года”».

ям развития Республики были отнесены транспортная макроэкономика, обеспечение устойчивой системы водоснабжения и газификации муниципальных образований, формирование современной системы земельных отношений, туристско-рекреационное развитие дестинации и регионального социального кластера.

Развивать туристский и санаторно-курортный комплексы фактически приходится с нулевой отметки, что обуславливается отсутствием в прошлые годы перспективных планов развития этой формирующей экономику региона отрасли. Почти четверть века рекреационная составляющая республики была вынуждена развиваться в условиях тотально дефицитной экономики [1; 2]. Сформированная в этот период система экономических отношений вынуждала представителей туристского бизнеса работать на количественный результат, игнорируя стратегию управления качеством. Вопросы, связанные с повышением качественного уровня сервисного обслуживания, проблемами развития курортных районов и услуг туристского рекреационного комплекса рассматривались как неактуальные. Современная экономическая теория такую систему отношений характеризует как простую, которая неспособна формировать важные направления, обеспечивающие конкурентоспособные преимущества отрасли [3]. Крымский туризм находился в состоянии застоя. Любая возможность конкурировать с такими странами, как Турция, Египет и другие, отсутствовала [4].

Что представляет собой современная крымская туристская дестинация

Выполненное исследование современного состояния курортно-рекреационной отрасли Крыма позволило выявить проблемы, препятствующие ее развитию. Если не устранить данные проблемы, выполнение утвержденной правительственной программы будет невозможно. Отмечено, что региональная структура курортного и туристского комплексов полуострова сложилась в 60–70 гг. XX в. и *до настоящего времени практически не менялась*. Наиболее известный и освоенный регион Крыма – Ялтинское городское муниципальное образование. В этом регионе сконцентрировано более половины мощностей крымского санаторно-курортного и туристского сервиса [5]. На западе и востоке Крыма формируются кластеры пляжного отдыха, горные и предгорные районы в основном осваиваются неорганизованными туристскими группами. Равнинный центральный регион Республики в основном служит для обеспечения туристского транзита.

К *серьезным недостаткам* следует отнести крайне слабое развитие зеленого и этнографического туризма [6; 7; 8]. Многие объекты культурного и исторического наследия разрушаются и находятся в состоянии, непригодном для использования в целях туристской рекреации. А ведь еще не так давно многие из этих объектов рассматривались в качестве достояния крымской туристской дестинации и пользовались большой

популярностью у десятков тысяч отечественных и зарубежных туристов [9].

Многие крымские здравницы поменяли лечебное направление деятельности на общее рекреационное. Это привело к потере сервиса в области лечебного туризма, значительно снизило эффективность использования существующих богатых природных лечебных ресурсов.

Как следует из проведенного исследования, крымский туристский продукт имеет ряд серьезных недостатков (см. табл. 1). Это отрицательно сказывается на его конкурентоспособности на рынке туристских услуг [10; 11].

Т а б л и ц а 1

Проблемы крымского туристского продукта

Наличие проблемы	Отрицательное влияние на конкурентоспособность
1	2
Отсутствие прогресса в изменении существовавших стандартов и системы управления и развития туристской дестинации. Мало внимания уделяется запросам современной молодежи по организации досугового времени	Сдерживает потенциальные инвестиции в развитие современных, востребованных молодежью направлений активной туристской деятельности и нетрадиционных видов отдыха
Отсутствие целенаправленной работы с туристскими рынками Сибири, Крайнего Севера и Дальнего Востока России, регионами Средней Азии	Снижает загрузку туристской дестинации в осенне-зимний период, сокращает продолжительность туристского сезона
Наличие международных экономических санкций	Остановилась деятельность по продвижению крымского туристского бизнес-продукта на рынки Европы
Сокращение времени организованного отдыха потребителей рекреационных продуктов до 7–12 дней	Увеличивается интенсивность оказания услуг, снижается качество сервиса
Сокращается период активного курортного сезона	Большинство санаторно-курортных учреждений и малых частных гостиниц практически полностью прекращают функционирование в июне и октябре, хотя этот период является благоприятным временем отдыха, особенно для граждан, плохо переносящих летнюю жару
Потеря системы горного пешеходного туризма	Ликвидируются туристские стоянки и приюты, сокращается популярный туристский поток
Старение и фактическое разрушение объектов санаторно-курортного комплекса для круглогодичного функционирования	Сокращение возможностей развития лечебно-оздоровительного туризма
Значительное сокращение количества пляжей общего пользования	Сокращение возможностей развития пляжного туризма и отдыха

О к о н ч а н и е т а б л . 1

1	2
Уничтожение многочисленных зеленых парковых насаждений и заповедных зон	Сокращение возможностей развития экологического туризма. Разрушение климатических рекреационных возможностей курортных зон
Многочисленные выявленные нарушения при ведении современного строительства, касающиеся соблюдения норм экологической, сейсмической и оползневой безопасности	Уничтожение Южного берега Крыма как традиционного климатического курорта
Отсутствие должного экономического эффекта и фактическое отсутствие системы налогообложения по отношению к большому количеству объектов туристско-рекреационной деятельности в результате их работы в так называемой «тени»	Отсутствие бюджетных средств для развития туристской дестинации

Источник: составлено автором.

Сравнительный анализ конкурентных особенностей крымского и сочинского туристских продуктов

Немаловажная задача, которую необходимо будет решать, — это возрастание конкуренции с российским курортом в Сочи в области организации туристской рекреации [12]. В этой связи проведем сравнительный анализ крымской и сочинской туристских дестинаций [13; 14].

Природа и достопримечательные места. Ситуация с сохранением первозданной природы на Южном берегу Крыма (далее — ЮБК) *представляется более благополучной*. Если в районе сочинского курорта практически нет мест, где можно активно заниматься подводным плаванием (вода недостаточно прозрачна), то на южном берегу Крыма таких мест много (районы мысов Меганом, Аю-Даг, Айя и др.). Горная местность Южного берега Крыма активно посещается не только отечественными, но и зарубежными туристами. В Сочи к горам можно приблизиться только в районе Красной Поляны. Это не очень комфортно для любителей горного туризма.

В Крыму существует большой выбор разных пляжных зон. Существуют и дикие пляжи, привлекательные своей аттрактивностью. Сочинские пляжи (не считая центра, где железная дорога идет в тоннеле) — это довольно узкая, благоустроенная полоса, находящаяся прямо под железнодорожной веткой.

Достаточно влажный климат г. Сочи далеко не всегда благоприятен для отдыха туристов среднего и старшего возраста. Сухой средиземноморский климат Южного берега Крыма в летний период переносится значительно легче. В этой связи туристско-рекреационный потенциал Южного берега Крыма правомерно рассматривать как наиболее благоприятный.

Важно отметить, что на крымском Черноморском берегу находятся многочисленные исторические памятники античной эпохи.

Посещаемость и рекреационно-гостиничный фонд. В советское время как ЮБК, так и Сочи считались круглогодичными курортами. В годы перестройки этот потенциал *был в значительной степени утерян*. Но в настоящее время в Сочи появилась реальная возможность возвращения звания «круглогодичный курорт» в связи с динамичным развитием горнолыжного комплекса Красная Поляна [15]. В Крыму, несмотря на наличие гор, развитие горнолыжного туризма ограничено отсутствием водных источников в высокогорье, что препятствует созданию искусственных горнолыжных трасс [16].

В Сочи официально расположено более 200 объектов размещения, тогда как по всему Крыму имеется 600 подобных объектов (140 — в районе ЮБК). И все же в Крыму объектов для размещения туристов явно недостает. Это приводит к завышению цен на отдых. Цены сопоставимы с сочинскими при недостаточном уровне сервиса. В Крыму отмечается большое количество мини-гостиниц, которые официально нигде не зарегистрированы [17].

В Сочи ситуация значительно улучшилась в период подготовки к проведению Олимпиады [18]. Хотя и здесь пока основной санаторный фонд составляют построенные еще в советские времена средства размещения с условиями жизни, не отвечающими даже минимальным современным стандартам.

Транспортная инфраструктура. Доступность Южного берега Крыма и курорта Большого Сочи *примерно сопоставимы и требуют улучшения*. Наличие железнодорожной дороги определяет преимущественное положение Сочи. Здесь общее состояние автотранспортных магистралей намного лучше, чем в Крыму. Качественное состояние дорог в Сочи лучше, чем в южных регионах Крыма. За исследуемый период в сочинском регионе были построены современные транспортные развязки. В Крыму многие десятилетия существует троллейбусное сообщение между столичным Симферополем и южными курортными дестинациями (алуштинской и ялтинской). Современные троллейбусы в настоящее время успешно конкурируют с другими пассажирскими транспортными средствами как по скорости перевозки, так и по комфортабельности и, что немаловажно, — по стоимости. В сочинском регионе такого недорогого и экологически чистого вида транспорта, который мог бы связывать курортный регион с столицей края Краснодаром и аэропортом, нет [19].

Сочинский курорт *опережает Крым по нескольким показателям*. Учитывая данное обстоятельство и отставание по степени конкурентоспособности, цены на отдых в Крыму должны быть значительно снижены. Тем не менее Крым по-прежнему проигрывает в области ценовой политики здравницам Большого Сочи. По оценкам экономистов, ценовая ниша Крыма на рынке России составляет минус 20% от цен сочинского курорта. Но в настоящее время стоимость услуг крымских мест размещения увеличилась почти на 30%. Это снижает конкурентоспособ-

ность гостиниц и пансионатов Крыма, т.к. на курортах северного Кавказа динамика изменения цен гостинично-курортного комплекса не столь заметна. Резкий скачек стоимости гостиничных услуг в Крыму в настоящее время можно объяснить тем, что многие туристы с уровнем дохода выше среднего видят в Крыму альтернативу турецким курортам, закрытым в связи с пандемией. Таким образом, реален риск отрицательного влияния значительного повышения цен на отдых в Крыму, по сравнению с сочинским, на формирование сезонного туристского потока для граждан России, имеющих средний уровень доходов.

Субъекты туристского рынка уверены, что единственный выход для Крыма в условиях кризиса — понижать стоимость оказываемых услуг и расширять рамки курортного сезона, получая основной заработок не на пике его, а на увеличении продолжительности и времени пребывания туристов за счет конкурентоспособных цен. А повышение их должно сопровождаться расширением списка дополнительно оказываемых услуг для отдыхающих [20].

Государственно-частное партнерство как основа инновационного развития туристской дестинации

Рост объема доходности от туристской деятельности в зарубежных странах ставит важные задачи перед развивающимися высокими темпами новыми туристскими регионами Российской Федерации, такими как Республика Крым, исторические центры национальных республик и округов. В этой связи необходимо уметь представлять туристский бизнес-продукт на внутреннем и международном рынках на должном качественном уровне, сложившемся в практике международного туризма в результате интенсивного его развития в последние годы [21; 22]. Также крайне необходимо уделить внимание проблематике развития качественного уровня процессов предоставления туристских услуг.

Для формирования государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) в Республике Крым целесообразно в процессе исследования проанализировать опыт таких популярных в международной системе туристского бизнеса стран, как Швейцария, Мальта в развитии системы управлением качеством (инновациями) туристских услуг на основе ГЧП [23]. Применительно к системе активно развивающегося туризма необходимо также рассмотреть формирование системы по управлению качеством инновационного развития туристской дестинации. Эта система должна основываться на взаимных договорных условиях, включая такие главные параметры, как обеспечение безопасного отдыха, гигиены, доступности, прозрачности, подлинности и гармоничного соответствия туристского сервиса потребностям человека и его среды обитания [24].

Суть государственно-частного партнерства в сфере туризма заключается в механизме, обеспечивающем согласование и регулирование интересов частного бизнеса и стремления государства к при-

влечению финансовых потоков для развития конкретной туристской дестинации. Такое партнерство может обеспечить взаимовыгодное сотрудничество при формировании и реализации мегапроектов в области туризма, обеспечивающих социально-экономическое развитие отдельных регионов. Необходимым условием формирования таких проектов также является анализ международной практики внедрения системы Всеобъемлющего управления качеством инноваций (далее — *TQMI*). Основная цель системы — обеспечение эффективного управления туристской организацией. Обеспечение достижения этой цели станет возможным в случае организации производства качественного инновационного продукта и обеспечения высокого качества всего технологического процесса.

Взаимовыгодная (для бизнеса и государства) система управления качеством инновационного развития туристской деятельности *формируется на основе договоров*, предусматривающих важные параметры, связанные с безопасностью туристской деятельности, а также безопасностью и охраной окружающей среды. Все пункты договора должны предусматривать конкретные мероприятия, которые в свою очередь оцениваются с позиции установленных качественных критериев [25]. ГЧП является особо эффективным в случае участия бизнес-структур для решения имеющихся финансовых проблем у государства и муниципальных образований по реализации планов развития туристских дестинаций. При имеющейся некоторой неопределенности в определении направлений общего экономического развития туристская отрасль остается эффективным инструментом, обеспечивающим формирование инфраструктуры отдельных регионов. Индустрия туризма Российской Федерации сегодня имеет возможность эффективно внедрять имеющийся опыт ГЧП для обеспечения устойчивого развития в условиях жесткой конкуренции и расширения сегмента своего присутствия на зарубежном рыночном пространстве в области предоставления туристских услуг [26].

Это обуславливает необходимость изучения передовых технологий стран, имеющих развитую туристскую инфраструктуру. Изучение зарубежного опыта также является актуальным для Крыма. Внедрение эффективных инноваций на рынке туристских услуг повысит конкурентоспособность крымского продукта на внешнем туристском рынке после снятия международных экономических санкций.

Опыт развития ГЧП в туристической области в Швейцарской Конфедерации

С целью совершенствования систем управления качеством инновационных процессов в области туризма Швейцарская Конфедерация *внедрила специальную программу* — «Уровни инновации качества в туризме Швейцарии» [27]. Разработка программы имела цель повысить информированность о качественном инновационном уровне орга-

низации сервиса в туристских центрах и гостиничных комплексах. Внедрение программы обеспечивало повышение качественного уровня сервисного обслуживания швейцарской туристской отрасли. Оно должно было соответствовать наиболее высокому уровню стандартов этого государства в области туризма и рекреации. 12 участников обеспечивали координацию, разработку и внедрение проекта. Основным *координатором проекта* выступила Федерация туризма Швейцарии при активном содействии Ассоциации отелей Швейцарии, Конференции директоров региональных туристских агентств и ряда общественных организаций транспортной отрасли, отдельные спортивные и туристские сообщества. Проект программы был разработан с учетом возможностей по дальнейшему ее развитию и совершенствованию. Процесс внедрения этого инновационного проекта осуществлялся на основе государственно-частного партнерства.

Инициатором внедрения программы явился частный бизнес. Со стороны государства ее участником выступал Государственный секретариат по экономическим делам. Правительственные органы Швейцарии финансировали основные федерации в области туризма, что позволило обеспечить стабильную разработку программы, а туристским центрам и операторам отрегулировать контроль уровня качества инновационного проекта, его менеджмент и сервис. Кроме того, эти центры принимали участие в контрольных мероприятиях по оптимизации отдельных этапов проекта. Правительственные органы поддерживали программу путем субсидирования. Туристская ассоциация Швейцарии аргументировала необходимость инновационного внедрения программы, т.к. четко сформулировала отдельные аспекты, определяющие привлекательность различных уровней инноваций качества. Было отмечено, что улучшение качества формирует лучший экономический результат деятельности туристских предприятий; улучшение сервиса положительно отражается на успешном бизнесе, что приводит к снижению компенсационных расходов и повышает лояльность потребителей туристского продукта; внедрение менеджмента качества приводит к уменьшению количества жалоб и способствует сохранению лидирующих позиций в процессе конкурентной борьбы.

Для эффективного начала работы по внедрению системы управления качеством инноваций были разработаны практические методики в помощь руководителям туристско-рекреационных центров. Проект внедрения программы рассчитан на полный охват всех участков туристских дестинаций. Сюда входит полное информационное обеспечение туристской деятельности вплоть до канатных подъемников и высокогорных гостиниц.

Проект включает в себя три уровня и предусматривает расширение до *TQMI*-систем:

1. Формирование понимания инновационного качества, которое определяет основную цель, связанную с систематическим развитием качественного сервиса.

2. Развитие системы управления в плане качества инноваций, имеющее постоянной целью систематизацию развития менеджмента качества.

3. Доведение комплексной системы инноваций качества до уровня формирования *TQMI*-систем. На этом уровне постоянно действующей целью является подготовительная работа по внедрению *TQMI*-системы во все операции туристского сервиса.

Чтобы понять функционирование системы, важно владеть инструментарием по аккредитации туристских подразделений на Знак качества 1-го уровня. Для получения такой аккредитации необходимо системно использовать три инструментальных пакета, разработанных специально для проекта по внедрению качества инноваций во внутрихозяйственную деятельность. Основу пакета составляют «операционные карты», *играющие главную роль* в определении качественного уровня сервиса и с помощью кросс-контроля находящиеся в постоянном динамичном изменении, приближая соответствие сервиса к новым требованиям качества услуг:

- непрерывное конвейерное обслуживание, которое способно осуществлять контроль за возможными возникновениями определенных критических инцидентов, характерных для главных групп потребителей;
- качественный уровень сервиса, соответствующий действующим стандартам качества и необходимым методикам измерения;
- разработка параметров качества инноваций.

Разработчики программы предлагают свободный выбор аспектов качества в области инноваций: использование ожиданий потребителей услуг, организацию дополнительного тренинга сотрудников, обеспечение *VIP*-потребностей клиентов, организацию вежливого сервиса, формирование командной работы, взаимодействие с другими туристскими центрами и другие направления.

Направления деятельности, имеющие наивысший приоритет, определенный при непрерывном конвейерном обслуживании, систематизируются при составлении годового плана мероприятий. Технология туристского обслуживания является производной пакета индивидуальных сервисов. Также, *как и на промышленном конвейере*, индивидуальные сервисы составляют цикл туристского бизнес-продукта: заблаговременная заявка в туристский центр, трансфер к месту рекреации, расположение в рекреационном центре, организация отдыха, питания, экскурсионного сервиса, возвращение к месту постоянного проживания. Уровень организации каждого индивидуального сервиса оказывает в каждом случае конкретное влияние на конечные впечатления, полученные в результате рекреационного цикла. Для туристской компании формирование пакета индивидуальных услуг и организация непосредственных контактов с гостями является достаточно сложной задачей, поскольку каждый клиент по-разному относится к исполнению своих личных планов, надежд и ожиданий. Даже очень тактичные представители персонала должны быть гото-

вы к неизбежным ошибкам и недоразумениям. Система управления качеством характеризует непредвиденные события как «критический инцидент». Фактически — это прогнозируемый результат некоторых дефектов при категорийном изменении в сервисном конвейере. В этой связи программа «Уровни качества туризма в Швейцарии» использует метод «критических инцидентов». Они являются дефектами изменения категорий или уровня в конвейере сервиса, а также результатом неспособности удовлетворить ожидания посетителя и тем самым становятся причиной недовольства.

В результате проведенных автором эмпирических исследований более 50 рекреационных объектов в Швейцарии было установлено, что *потребителям туристского продукта инциденты запоминаются, но они не всегда об этом говорят*. Поэтому управляющим центрами рекреации необходимо уметь оценивать технологию сервиса с точки зрения клиента, серьезно реагировать на возможные замечания, контактировать с потребителями туристского продукта, систематически анализировать отдельные эпизоды, периодически создающие «критические инциденты». Конвейер туристского сервиса позволяет всесторонне исследовать возможности возникновения «критических инцидентов» и отделить от них хороший сервис, применив соответствующее реагирование в рамках действующих стандартов.

На базе 1-го уровня формируется инструментарий, позволяющий пройти аккредитацию на Знак качества 2-го уровня. Базисной основой такой аккредитации является модель, разработанная Европейским фондом управления качеством (*EFQM*). Эта модель выставляет ряд требований и специальных инструментариев для кандидатов:

- предварительно пройти аккредитацию на Знак качества 1-го уровня, это условие является обязательным;
- модераторам, прошедшим подготовку по 2-му уровню, предоставляется возможность пройти специальный тренинг, позволяющий в дальнейшем работать экспертами;
- рекреационные комплексы должны выполнить ряд обязательств по пересмотру всех организационных участков ведения бизнеса при помощи специального аналитического инструментария;
- гостиницы также берут на себя обязательства на соответствие персонала требованиям и ожиданиям посетителей;
- эксперт осуществляет контроль и проводит оценку рекреационного комплекса по установленным критериям;
- после получения положительного заключения туристско-рекреационный комплекс может начать разрабатывать план мероприятий по внедрению системы управления качеством туристского продукта.

Чтобы *соответствовать новым требованиям и пожеланиям клиентов*, современная модель *TQMI* предусматривает наличие различных групп инструментария, обеспечивающих соответствие принципам *TQMI*:

1) инструментарий принципа «штабных листовок», предполагающий полный охват всех сфер туристских предпринимательских структур, включая сотрудников;

2) инструментарий базового принципа: «постоянный клиент — гость», при этом формируется принцип сервиса: «гость — ведущий». В этом случае качественный уровень инновационного развития предполагает наличие общих усилий по преодолению негативных факторов, как внутренних, так и внешних, для достижения заданной цели;

3) инструментарий принципа «менеджмент» предполагает повышение ответственности и инициативы менеджеров высшего уровня. Это связано с формализацией задачи по декомпозиции целей, т.е. их детализацией в соответствии с многоуровневой иерархией параллельных, но взаимно связанных задач.

Процесс внедрения в Швейцарии систем управления качеством туристского продукта, основанных на базисных моделях качества инноваций *TQMI*, был организован *на принципах процессной ориентации*. Это значит, что производство каждого продукта или сервиса является результатом непрерывного конвейерного обслуживания, при котором все этапы производства последовательно выполняются шаг за шагом. При этом качественный уровень отдельных этапов является основой для создания цельного продукта заданного качества. В процессе непрерывно действующего перманентного цикла прогнозирования (производство — контроль — управленческое решение) уровень стандартов качества постоянно повышается.

Порядок внедрения системы качества инноваций по модели *TQMI* предполагает использование комплекса, состоящего из трех блоков (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Система качества инноваций по модели TQMI

Блок	Цели системы инноваций	Результат внедрения
Блок 1	Цель инноваций качества	Автоматически работающий стандарт услуг высшего уровня на удовлетворение желаний требовательного сегмента гостей и персонала
Блок 2	Развитие инноваций качества	Активная обработка этого стандарта обслуживания и его постоянное улучшение
Блок 3	Гарантии инноваций качества	Сознательный мониторинг стандарта обслуживания по реакции на аномалии, если такие имеют место

Источник: составлено автором.

Другие страны Европейского содружества также активно практикуют формирование систем управления туристской деятельностью на основе использования принципов государственно-частного партнерства.

***Возможности использования принципов ГЧП
для развития туристской дестинации Республики Крым***

Как показывает позитивный опыт Швейцарии, создание условий для использования ресурсов туристской деятельности в экономическом развитии требует *адекватной разработки данной задачи программы* [28]. Крыму также необходим *туристский кластер*, объединяющий усилия научных организаций, лидеров в области туристского бизнеса и представителей государственных органов управления. Для этого уже на первом этапе формирования программы целесообразно разработать *единые стандарты* организации туристского сервиса для частных и государственных объектов размещения, классификацию этих объектов, ввести в правовое поле (вывести из тени) используемые для размещения туристов частные гостиницы и кондоминиумы.

В программе уровни качества инноваций по швейцарскому примеру предлагается разделить на три основных блока в зависимости от степени деловой активности на туристском рынке компаний — ее участников. Поэтому необходимо предусмотреть повышение квалификации специалистов в области туристской деятельности, которые в дальнейшем могли бы оказывать методическую помощь при внедрении новой для Крыма системы менеджмента качества в туризме и выступать экспертами по контролю качества функционирования системы. Государственные органы управления должны принять непосредственное участие в разработке программных мероприятий и обеспечить поддержку ее внедрения при содействии представителей административно-территориальных единиц и соответствующих муниципальных образований.

Это важно, в т.ч. потому, что возможности использования практики ГЧП в сфере туристской рекреации в Крыму еще *недостаточно изучены*. А его возможности используются слабо, хотя формирование и реализация этого прогрессивного направления деловой активности могут обеспечить благоприятные условия для развития предпринимательской туристской деятельности. В настоящее время с использованием возможностей ГЧП успешно реализуются *лишь отдельные проекты* по подготовке квалифицированных специалистов в области туристской деятельности; маркетинговое направление с целью популяризации туристско-рекреационной отрасли не только Крыма, но и ряда других субъектов Российской Федерации [29].

По мнению автора, развитие туристской отрасли Крыма должно осуществляться по следующим основным направлениям:

1. Применение лучшего мирового опыта внедрения *TQMI* с целью формирования благоприятных условий и правил организации и ведения туристского бизнеса в Республике Крым.

2. Учитывая ярко выраженную сезонность туризма (главные рекреационные ресурсы Республики Крым — пляжные и парковые зоны отдыха), следует разработать программы и систему механизмов льготного ценообразования в межсезонье в отдельных районах Республики,

а также информационные системы перераспределения туристских потоков по сезонам.

3. Важнейшая проблема Крыма – преодоление международных экономических санкций. Необходимо разрабатывать и начать продвигать на международный рынок специальные программы для европейских туристов. Здесь активно можно предлагать лечебный туризм, рекреационные программы для лиц пожилого возраста и др. Эти программы могут быть успешно реализованы и вне летнего сезона. Отметим также, что Крым – уникальный пример веротерпимости и толерантности для всего мира.

4. Требуется расширить формы целенаправленного продвижения крымского туристского продукта на внутреннем и внешнем рынках и формирования соответствующего имиджа полуострова. Крымский регион может предоставить гостям широкий спектр уникальных ресурсов. Например, это крымская природа с ее целебными свойствами, способствующая развитию санаторно-курортного лечения и лечебного туризма. Также имеется прекрасная возможность познания богатой истории края и культурных традиций населяющих его народов².

5. Следует развернуть практику проведения открытых тендеров. Формировать открытую систему льгот для привлечения потенциальных инвесторов (отечественных и зарубежных) в развитие туристской дестинации. Необходимо обратить самое пристальное внимание на распространение информации с помощью современных IT-технологий.

6. Необходима программа использования возможностей туристской отрасли Крыма в период межсезонья для обслуживания местного населения. Например, целесообразно изучить опыт Кубы, реализующей «кампи́змо популяр» – популярный вид отдыха, доступный для большинства кубинских семей в низкий сезон (особенно жаркий период с января по март). Руководство Кубы вменило в обязанность всем гостиницам и туристским структурам предоставлять пляжи и спортивные площадки местным жителям, обеспечивать доступность их бюджетного отдыха.

7. Учитывая сложную демографическую ситуацию в стране, следует в ближайшие 5–10 лет обеспечить в Крыму для школьников и студентов организацию широкого спектра туристских и оздоровительных мероприятий. Поколение, которое выросло после ликвидации Советского Союза, обладает, к сожалению, слабым физическим и моральным здоровьем. Занятия туризмом, спортом, участие молодежи в обучающих и приключенческих программах, программах семейного отдыха с детьми должны быть доступны в течение круглого года.

8. В настоящее время в регионе наблюдается острый недостаток квалифицированных кадров. Специалистов не хватает как во власт-

² Эффективный маркетинговый ход типа бесплатного представления образцов может быть применен для пассажиров круизных судов, дипломатов, молодежи и студентов иностранных государств. Они могут донести правдивую информацию о Крыме до своих друзей и знакомых. Есть возможность предложить ряд нестандартных программ: посещение структур Черноморского флота; экскурсии в места, связанные с космическими исследованиями; необычные экстремальные развлечения; участие в археологическом туризме.

ных структурах, так и в гостиничном сервисе, торговых комплексах. Персонал в сфере туристско-рекреационного комплекса в летний сезон работает практически на износ. О соблюдении элементарных норм охраны и нормирования труда зачастую и речи не ведется.

Часть проблем кадрового обеспечения в Республике Крым может быть решена в соответствии с общими процессами нормализации жизни Российской Федерации. Однако и на местном уровне следует принимать меры по формированию резерва кадров. В связи с этим трудовому воспитанию должно уделяться повышенное внимание. Надо формировать местные кадры, сокращать привлечение сезонных рабочих из других регионов. Все сотрудники курортно-рекреационной сферы должны работать на основе долговременных контрактов. В этой связи необходимо развивать специальное образование и сертификацию.

Существенным фактором, ограничивающим решение перечисленных задач, является то, что молодежь в курортных регионах растет в условиях «постоянного праздника». Эта особенность, к сожалению, в кадровой политике сегодня во внимание не принимается.

Исходя из сказанного выше, главными перспективными направлениями и инструментами кадровой политики в Крыму являются:

- получение образования в специальных учебных заведениях;
- возможность обучения персонала экспертами по краткосрочным программам и прохождения сертификации для оценки результатов обучения;
- формирование центров оценивания квалификации сотрудников сферы туристско-рекреационной деятельности и гостеприимства и экспертно-методических центров;
- сотрудничество с кадровыми агентствами и государственными службами занятости населения.

В ведущих санаторно-курортных учреждениях и гостиничных комплексах в период между высокими сезонами можно было бы открыть для детей сотрудников специальные кружки по профессиональному обучению следующим востребованным специальностям: младший обслуживающий персонал; инструктор ЛФК; тренер начального обучения плавания и основам дайвинга, фитнеса; аниматор и другие направления, которые смогли бы формировать дополнительные платные услуги для этих же учреждений.

Для эффективного развития туристской дестинации Республики Крым важно *повысить качество сервиса* туристско-рекреационных комплексов. Без этого Крым не выдержит конкуренции с курортными зонами, прежде всего Египта и Турции. А это невозможно без адекватного обеспечения инвестиционной составляющей вновь создаваемого туристского продукта. В свою очередь, это не реализуемо (как доказывает опыт перечисленных стран) *без непосредственного участия государства* в обеспечении комплексного внедрения передового зарубежного опыта в области стандартизации туристской деятельности, в т.ч. в форме государственно-частного партнерства.

Список литературы

1. Абанкина Т.В. Стратегии повышения эффективности использования объектов культурного наследия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 45–74.
2. Нюренбергер Л.Б., Селиванов В.В., Севрюков И.Ю., Леушина О.В. Туризм как приоритетная отрасль динамизации социально-экономического развития Крыма // Экономика и предпринимательство. 2018. № 11 (100). С. 411–415.
3. Селиванов В.В. Развитие туристско-рекреационной сферы деятельности Республики Крым путем преодоления синдрома «дефицитной экономики» // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. № 6-3 (51). С. 123–127.
4. Мазуренко Н.А. Формирование туристского образа Ялты: история и современность // Сервис в России и за рубежом. 2017. Т. 11. Вып. 1. С. 73–85.
5. Королева С. Крым. М.: Комсомольская правда: Директ Медиа, 2014. 96 с.
6. Афанасьев О.Е., Афанасьева А.В. Концепт «Экологического туризма» в мировой и Российской практике: компаративный анализ и кейсы // Современные проблемы сервиса и туризма. 2017. Т. 11. № 4. С. 7–25.
7. Буря Л.В., Селиванов В.В. Особенности изучения темы «Экологический туризм» в процессе преподавания дисциплины «Туристские ресурсы» // Проблемы современного педагогического образования: сборник научных трудов. Вып. 67. Ч. 2. Ялта: РИО ГПА, 2020. С. 26–31.
8. Баранов А.С. Информационно-экскурсионная деятельность на предприятиях туризма. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. 383 с.
9. Кириллов А.Т., Волкова Л.А. Маркетинг в туризме. С-Пб.: Изд-во С-Петербургского университета, 2014. 525 с.
10. Шарафутдинов В.Н., Яковенко И.М., Позаченюк Е.А., Онищенко Е.В. Крым. Новый вектор развития туризма в России. М.: Инфра-М, 2019. 364 с.
11. Смерницкая Е.В. Современное состояние туристической отрасли в Республике Крым // Сервис в России и за рубежом. 2019. Т. 13. Вып. 2. С. 152–161.
12. Карпова Г., Волошинова М., Ткачев В. Современные тенденции подготовки профессиональных кадров для сферы рекреации и туризма // Рекреация и туризм. 2019. № 2 (20). С. 21–27.
13. Сорокин Д.Е., Шарафутдинов В.Н., Онищенко Е.В. О проблемах стратегирования развития туризма в регионах России (на примере Краснодарского края и города-курорта Сочи) // Экономика региона. 2017. Т. 13. Вып. 3. С. 764–776.
14. Селиванов В.В. Исследование возможностей рекреационных ресурсов Республики Крым для развития инновационных направлений туристской и экскурсионной деятельности. Ялта: РИО ГПА, 2020. 252 с.
15. Круглякова М.Ю. Сочи. Черноморская Ривьера России. М.: Вече, 2014. 384 с.
16. Баранова А.Ю. Организация предпринимательской деятельности в сфере туризма. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2017. 180 с.
17. Жукова М.А. Индустрия туризма: менеджмент организации. М.: Финансы и статистика, 2015. 318 с.
18. Нуриев Р.М., Маркин Е.В. Экономика Олимпийских игр. М.: НОРМА ИНФРА-М, 2015. 144 с.
19. Вострышев М.И. Все о Сочи. История и достопримечательности. М.: Алгоритм, 2013. 336 с.
20. Масленникова О.А. Современные подходы к формированию организационно-экономического механизма кадрового обеспечения в сфере туризма в контексте реализации национальных проектов // Профессорский журнал. Серия: Рекреация и туризм. 2020. № 2 (6). С. 10–16.

21. Александрова А.Ю. Международный туризм. М.: Аспект Пресс, 2012. 470 с.
22. Баженов А.В. ГЧП для инфраструктуры / Экспертный канал Высшей школы экономики «Открытая экономика». URL: <http://opesc.ru/1240402.html>
23. Крашенников В. Швейцария знакомая и незнакомая: путевые очерки. М.: Мысль, 2010. 208 с.
24. Рейтинг регионов по уровню развития государственно-частного партнерства 2017–2018 гг. М.: Национальный центр ГЧП, 2018.
25. Сергеева Е.А. Квалиметрическая оценка качества туристских услуг крымского региона // Таврический научный обозреватель. 2017. № 4-1 (21). С. 13–16.
26. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство: политика и механизм реализации. М.: Научный эксперт, 2016. 564 с.
27. Могутин В.Б. Швейцария: большой бизнес маленькой страны. М., 2008. 176 с.
28. Унтура Г.А. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: региональный аспект // Регион: экономика и социология. 2015. № 2. С. 153–170.
29. Брагина З.В. Государственно-частное партнерство: механизмы развития. Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2011. 188 с.

References

1. Abankina T. V. Strategii povysheniia effektivnosti ispol'zovaniia ob"ektov kul'turnogo nasledii [Strategies for Increasing the Efficiency of Using Objects of Cultural Heritage], *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia* [Questions of State and Municipal Management], 2016, No. 4, pp. 45–74. (In Russ.).
2. Niurenberger L.B., Selivanov V.V., Sevriukov I.Iu., Leushina O.V. Turizm kak prioritetsnaia otrasl' dinamizatsii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Kryma [Tourism as a Priority Branch of Dynamization of Social and Economic Development of Crimea], *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economy and Entrepreneurship], 2018, No. 11 (100), pp. 411–415. (In Russ.).
3. Selivanov V.V. Razvitie turistsko-rekreatsionnoi sfery deiatel'nosti Respubliki Krym putem preodoleniia sindroma «defitsitnoi ekonomiki» [Development of the Tourist and Recreational Sphere of Activity of the Republic of Crimea by Overcoming the Syndrome of “Scarce Economy”], *Konkurentosposobnost' v global'nom mire: ekonomika, nauka, tekhnologii* [Competitiveness in the Global World: Economics, Science, Technologies], 2017, No. 6-3 (51), pp. 123–127. (In Russ.).
4. Mazurenko N.A. Formirovanie turistskogo obraza Ial'ty: istoriia i sovremennost' [Formation of the Tourist Image of Yalta: History and Modernity], *Servis v Rossii i za rubezhom* [Service in Russia and Abroad], 2017, Vol. 11, Iss. 1, pp. 73–85. (In Russ.).
5. Koroleva S. Krym [Crimea]. Moscow, Komsomol'skaia Pravda, Direkt Media, 2014, 96 p. (In Russ.).
6. Afanas'ev O.E., Afanas'eva A.V. Kontsept “Ekologicheskogo turizma” v mirovoi i Rossiiskoi praktike: komparativnyi analiz i keisy [The Concept of “Ecological tourism” in World and Russian Practice: Comparative Analysis and Cases], *Sovremennye problemy servisa i turizma* [Modern Problems of Service and Tourism], 2017, Vol. 11, No. 4, pp. 7–25. (In Russ.).
7. Bura L.V., Selivanov V.V. Osobennosti izucheniia temy “Ekologicheskii turizm” v protsesse prepodavaniia distsipliny “Turistskie resursy” [Features of Studying the Topic “Ecological Tourism” in the Process of Teaching the Discipline “Tourism Resources”], *Problemy sovremennogo pedagogicheskogo obrazovaniia: sbornik nauchnykh*

trudov [Problems of Modern Pedagogical Education: Collection of Scientific Papers)]. Iss. 67, Part 2, Ialta, RIO GPA, 2020, pp. 26–31. (In Russ.).

8. Baranov A.S. Informatsionno-ekskursionnaia deiatel'nost' na predpriiatiakh turizma [Information and Excursion Activities at Tourism Enterprises]. Moscow, NITs INFRA-M, 2016, 383 p. (In Russ.).

9. Kirillov A.T., Volkova L.A. Marketing v turizme [Tourism Marketing]. Saint Petersburg, Izd-vo S-Peterburgskogo universiteta, 2014, 525 p. (In Russ.).

10. Sharafutdinov V.N., Iakovenko I.M., Pozacheniuk E.A., Onishchenko E.V. Krym. Novyi vektor razvitiia turizma v Rossii [Crimea. A New Vector of Tourism Development in Russia]. Moscow, Infra-M, 2019, 364 p. (In Russ.).

11. Smernitskaia E.V. Sovremennoe sostoianie turisticheskoi otrasli v Respublike Krym [The Current State of the Tourism Industry in the Republic of Crimea], *Servis v Rossii i za rubezhom* [Service in Russia and Abroad], 2019, Vol. 13. Iss. 2. pp. 152–161. (In Russ.).

12. Karpova G., Voloshinova M., Tkachev V. Sovremennye tendentsii podgotovki professional'nykh kadrov dlia sfery rekreatsii i turizma [Modern Trends in Professional Training for the Sphere of Recreation and Tourism], *Rekreatsiia i turizm* [Recreation and Tourism], 2019, No. 2(20), pp. 21–27. (In Russ.).

13. Sorokin D.E., Sharafuddinov V.N., Onishchenko E.V. O problemakh strategirovaniia razvitiia turizma v regionakh Rossii (na primere Krasnodarskogo kraia i goroda-kurorta Sochi) [On the Problems of Strategizing the Development of Tourism in the Regions of Russia (on the Example of the Krasnodar Territory and the Resort City of Sochi)], *Ekonomika regiona* [Economy of the Region], 2017, Vol. 13, Iss. 3, pp. 764–776. (In Russ.).

14. Selivanov V.V. Issledovanie vozmozhnostei rekreatsionnykh resursov Respubliki Krym dlia razvitiia innovatsionnykh napravlenii turistskoi i ekskursionnoi deiatel'nosti [Study of the Possibilities of the Recreational Resources of the Republic of Crimea for the Development of Innovative Directions of Tourist and Excursion Activities]. Ialta, RIO GPA, 2020, 252 p. (In Russ.).

15. Krugliakova M.Iu. Sochi. Chernomorskaia Riv'era Rossii [Sochi. Black Sea Riviera of Russia]. Moscow, Veche, 2014, 384 p. (In Russ.).

16. Baranova A.Iu. Organizatsiia predprinimatel'skoi deiatel'nosti v sfere turizma [Organization of Entrepreneurial Activity in the Field of Tourism]. Moscow, NITs INFRA-M, 2017, 180 p. (In Russ.).

17. Zhukova M.A. Industriia turizma: menedzhment organizatsii [Tourism Industry: Organization Management], Moscow, Finansy i statistika, 2015, 318 p. (In Russ.).

18. Nuriev R.M., Markin E.V. Ekonomika Olimpiiskikh igr [Economics of the Olympic Games]. Moscow, NORMA INFRA-M, 2015, 144 p. (In Russ.).

19. Vostryshchev M.I. Vse o Sochi. Istoriia i dostoprimechatel'nosti [Everything about Sochi. History and Sights]. Moscow, Algoritm, 2013, 336 p. (In Russ.).

20. Maslennikova O.A. Sovremennye podkhody k formirovaniu organizatsionno-ekonomicheskogo mekhanizma kadrovogo obespecheniia v sfere turizma v kontekste realizatsii natsional'nykh proektov [Modern Approaches to the Formation of the Organizational and Economic Mechanism of Staffing in the Field of Tourism in the Context of the Implementation of National Projects], *Professorskii zhurnal. Seriia: rekreatsiia i turizm* [Professorskiy Zhurnal. Series: Recreation and Tourism], 2020, No. 2(6), pp. 10–16. (In Russ.).

21. Aleksandrova A.Iu. Mezhdunarodnyi turizm [International Tourism]. Moscow, Aspekt Press, 2012, 470 p. (In Russ.).

22. Bazhenov A.V. GChP dlia infrastruktury [PPP for Infrastructure], *Ekspertnyi kanal Vysshei shkoly ekonomiki "Otkrytaia ekonomika"* [Expert Channel of the Higher

School of Economics "Open Economy"]. (In Russ.). Available at: <http://opec.ru/1240402.html>

23. Krashennikov V. Shveitsariia znakomaia i neznakomaia: putevye ocherki [Switzerland, Familiar and Unfamiliar: Travel Sketches]. Moscow, Mysl', 2010, 208 p. (In Russ.).

24. Reiting regionov po urovniu razvitiia gosudarstvenno-chastnogo partnerstva 2017–2018 gg. [Rating of Regions by the Level of Development of Public-Private Partnership 2017–2018]. Moscow, Natsional'nyi tsentr GChP, 2018. (In Russ.).

25. Sergeeva E.A. Kvalimetricheskaia otsenka kachestva turistskikh uslug krymskogo regiona [Qualimetric Assessment of the Quality of Tourist Services in the Crimean Region], *Tavrisheskii nauchnyi obozrevatel'* [Tavrisheskiy Nauchny Obozrevatel'], 2017, No. 4-1 (21), pp. 13–16. (In Russ.).

26. Mikheev V.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: politika i mekhanizm realizatsii [Public-Private Partnership: Policy and Implementation Mechanism]. Moscow, Nauchnyi ekspert, 2016, 564 p. (In Russ.).

27. Mogutin V.B. Shveitsariia: bol'shoi biznes malen'koi strany [Switzerland: Big Business of a Small Country]. Moscow, 2008, 176 p. (In Russ.).

28. Untura G.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v innovatsionnoi sfere: regional'nyi aspekt [Public-Private Partnership in the Innovation Sphere: Regional Aspect], *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 2015, No. 2, pp. 153–170. (In Russ.).

29. Bragina Z.V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: mekhanizmy razvitiia [Public-Private Partnership: Development Mechanisms]. Kostroma, KGU im. N.A. Nekrasova, 2011, 188 p. (In Russ.).

RESEARCH OF OPPORTUNITIES FOR THE PROSPECTIVE DEVELOPMENT OF THE CRIMEAN TOURIST DESTINATION

In 2019 6.6 million people rested in the Crimea. Most of them – 45,2%, rested on the southern coast of the Crimea; 26,8% on the West Coast and 16,3% on the East. However, this figure is 3% less than the tourist flow in 2018, and is still quite far from the peak of popularity of the Crimea in 1988, when 8,3 million people arrived in the region for vacation. The current trend cannot be considered effective enough for the Crimean economy, where tourism is considered one of the priorities. In addition, as the study shows, only 12,4% of the local budget was replenished through taxes on tourism activities. This suggests that a significant part of the tourism industry works in the shadows. In this regard, it is necessary to analyze the current state of the tourism industry in the Crimea and consider the possibilities of the existing tourist potential for the further effective development of the industry. The article reflects the results of the author's empirical research, reflecting the factors limiting the implementation of innovative projects strategically significant for the tourism industry of the Republic of the Crimea.

Keywords: region, the resort city of Sochi, Republic of the Crimea, socio-economic development, tourist destination, tourist product, public-private partnership, the south coast of the Crimea.

JEL: L33, R11, R19, R22, R58

Дата поступления – 04.03.2021 г.

СЕЛИВАНОВ Виктор Вениаминович

кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и туристского бизнеса;

Гуманитарно-педагогическая академия (филиал) федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского» / ул. Севастопольская, д. 2а, г. Ялта, Республика Крым, 298635.

e-mail: yaltavs@mail.ru

SELIVANOV Viktor V.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor at the Department of Management and Tourism Business;

Humanitarian-pedagogical Academy V.I. Vernadsky Crimean Federal University (Branch in Yalta) / 2a, Sevastopolskaya St., Yalta, Republic of Crimea, 298635.

e-mail: yaltavs@mail.ru

Для цитирования:

Селиванов В.В. Возможности перспективного развития крымской туристской дестинации // Федерализм. 2021. Т. 26. № 2 (102). С. 187–205. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-2-187-205>

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. Стремитесь 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
№ 2
(102)

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. 13. Усл. печ. л. 18,2. Уч.-изд. л. 15,79. 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 13. Conv. sheets 18.2. Publ. sheets 15.79. Circulation 1,000. Order № . Free price. Printed in Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, 117997, Moscow. © Russian University of Economics, 2021
--	---