

# ФЕДЕРАЛИЗМ

Теория. Практика. История

3 (103), 2021, Т. 26

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

**АНДРИЧЕНКО Людмила Васильевна**  
д.ю.н., профессор, заслуженный юрист  
Российской Федерации,  
заведующая Центром публично-правовых  
исследований Института  
законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве  
Российской Федерации

**ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич**  
главный редактор, д.э.н., профессор,  
руководитель Научно-исследовательского  
объединения Российского экономического  
университета им. Г.В. Плеханова

**БАХТИЗИН Альберт Рауфович**  
член-корреспондент РАН, д.э.н.,  
профессор РАН, директор Центрального  
экономико-математического института РАН

**БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич**  
заместитель главного редактора, д.э.н.,  
профессор, заведующий Центром  
федеративных отношений и регионального  
развития Института экономики РАН

**ГОРЕГЛЯД Валерий Павлович**  
д.э.н., главный аудитор Банка России

**ГРИНБЕРГ Руслан Семенович**  
член-корреспондент РАН, научный  
руководитель Института экономики РАН

**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

**ЛОБАНОВ Иван Васильевич**  
к.ю.н., ректор Российского экономического  
университета им. 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. Practics. History

3 (103), 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

**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

**LOBANOV Ivan V.**

Cand.Sc. (Law), Rector of 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

## ○ РЕГИОНЫ И ЦЕНТР

### **КУЗНЕЦОВА О.В., БАБКИН Р.А.**

Отраслевая структура экономики российских регионов  
как фактор их развития в 2020 г. .... 5

### **СТЕПАНОВ Н.С., СОКОЛОВСКАЯ Е.А.**

Место Дальнего Востока в перспективной модели развития  
Российской Федерации ..... 29

### **СОРОКИНА Н.Ю.**

Уровни и иерархия целей современной региональной  
социально-экономической политики России ..... 50

## ○ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

### **ЕМЕЛЬЯНОВА Э.С., ВАСИЛЬЕВ Л.А.**

Стресс-тестирование влияния ESG-факторов на компании  
металлургической отрасли..... 63

### **СИБИРСКАЯ Е.В., ОВЕШНИКОВА Л.В., ШАКИРОВА Д.Ф.**

Стратегическое планирование развития обрабатывающих производств  
Российской Федерации ..... 75

## ○ БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

### **ЛЫКОВА Л.Н.**

Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации  
в I полугодии 2021 г.: преодолен ли кризис? ..... 105

### **БУКИНА И.С.**

Долговая нагрузка субъектов Российской Федерации ..... 121

## ○ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

### **ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА М.В., КИРЮХИН К.С.**

Демократия в Америке?..... 142

### **МИНАТ В.Н.**

Регионализация развития человеческого капитала и региональная  
инновационная политика США ..... 169

### **ЛУКОНИН С.А., АНОСОВ Б.А.**

Китай: декарбонизация экономики и следование принципам ESG..... 192

# CONTENTS

## ○ REGIONS AND CENTRE

<b>KUZNETSOVA O.V., BABKIN R.A.</b> The Sectoral Structure of the Economy of Russian Regions as a Factor of their Development in 2020 .....	5
<b>STEPANOV N.S. SOKOLOVSKAYA E.A.</b> Far East Location in the Prospective Development Model of the Russian Federation .....	29
<b>SOROKINA N.Yu.</b> Levels and Hierarchy of Goals of the Modern Regional Socio-Economic Policy of Russia .....	50

## ○ SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS

<b>EMELYANOVA E.S., VASILIEV L.A.</b> Stress Testing the Impact of Esg-Factors on Companies in the Metals Industry..	63
<b>SIBIRSKAYA E.V., OVESHNIKOVA L.V., SHAKIROVA D.F.</b> Strategic Planning of the Development of Manufacturing Industries in the Russian Federation .....	75

## ○ FISCAL FEDERALISM

<b>LYKOVA L.N.</b> Consolidated Budgets of the Subjects of the Russian Federation in the First Half of 2021: is the Crisis Ended? .....	105
<b>BUKINA I.S.</b> Debt Burden of the Subjects of the Russian Federation .....	121

## ○ FOREIGN EXPERIENCE

<b>GLIGICH-ZOLOTAREVA M.V., KIRJUHIN Konstantin S.</b> Democracy in America? .....	142
<b>MINAT V.N.</b> Regionalization of Human Capital Development and Us Regional Innovation Policy .....	169
<b>LUKONIN S.A., ANOSOV B.A.</b> China: Decarbonising the Economy and Adhering to the ESG Principles .....	192

**О.В. КУЗНЕЦОВА, Р.А. БАБКИН**

## **ОТРАСЛЕВАЯ СТРУКТУРА ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ КАК ФАКТОР ИХ РАЗВИТИЯ В 2020 г.**

*Динамика развития и структура экономики российских регионов рассматриваются в статье на основе данных по объему отгруженных товаров, выполненных работ и услуг собственными силами по полному кругу организаций в 2019 и 2020 гг., а также индексам промышленного производства; используется метод «сдвиг и доля». Показывается, что, как и во все предшествующие кризисы, отраслевая структура экономики регионов была значимым фактором их экономической динамики. Несмотря на специфику вызванного пандемией COVID-19 кризиса (максимальные темпы спада в отдельных видах услуг и добыче топливно-энергетических ресурсов; напротив, значимый рост в здравоохранении, производстве лекарств и медицинских материалов, IT-секторе), в 2020 г. проявились типичные для всех экономических кризисов закономерности. Это — позитивное влияние на экономическую динамику регионов высокой степени диверсификации экономики и наличия высокотехнологичных производств, высококвалифицированных кадров; в результате в экономически развитых регионах ограничения в отдельных видах услуг были смягчены активным внедрением цифровых технологий, в ряде случаев даже компенсированы динамичным развитием других секторов. Проявились и традиционные различия между испытывающим сильный спад производством товаров длительного пользования и относительно стабильным в кризис производством товаров повседневного спроса.*

**Ключевые слова:** регион, экономический кризис, пандемия COVID-19, объем отгруженных товаров и выполненных работ и услуг, индекс производства, сфера услуг, добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства.

JEL: R12, J21

Последствия пандемии COVID-19 и связанных с ней вынужденных ограничений экономической деятельности для экономики стран и регионов уже неоднократно рассматривались в научных публикациях. На сегодняшний день очевидно, что пандемия вызвала новый, уже второй с начала XXI в., мировой экономический кризис, негативно сказавшись на экономике стран и регионов. Однако динамика экономических по-

казателей по отдельным странам и регионам заметно отличалась, и причины этих различий уже не столь очевидны и требуют своего изучения.

В данной статье речь идет *об одном из важнейших факторов*, определяющих дифференциацию регионов по динамике их экономического развития, – *отраслевой структуре экономики*<sup>1</sup>. Ее значимость общепризнана и констатируется во множестве исследований по региональной проблематике: говорится о том, что темпы экономического роста в отдельных регионах являются во многом региональной проекцией отраслевых темпов роста. Вместе с тем структура экономики регионов – далеко не единственный фактор их экономического развития.

Соответственно, задача этой статьи – оценить, как и в какой мере отраслевая структура экономики российских регионов повлияла на их дифференциацию по динамике экономического развития в кризисный 2020 г., в каких случаях более значимыми оказывались иные факторы регионального развития.

### ***Обзор существующих исследований***

Мировой кризис 2009 г.<sup>2</sup> заставил исследователей обратить особое внимание на *факторы устойчивости регионов к кризисным явлениям*, и в научной литературе, преимущественно зарубежной, появилось немало публикаций по этой тематике. В отношении отраслевой структуры экономики как фактора такой устойчивости (в англоязычной литературе – *resilience*) делаются следующие выводы.

Однозначно признается, что позитивно сказывается на устойчивости экономики регионов ее диверсифицированность, поскольку выше вероятность того, что глубокий спад в одних отраслях будет смягчен более благоприятной (или даже позитивной) ситуацией в других отраслях [1; 2; 3]. Хотя если регион оказывается узко специализированным на не затронутых текущим кризисом отраслях, то его экономическое положение может оказаться лучше, чем у регионов с диверсифицированной структурой экономики (проявляется традиционное противоречие между специализацией и диверсификацией, подробно рассмотренное в [4]).

Собственно «хорошую» или «плохую» специализацию регионов с точки зрения их устойчивости к кризисным явлениям определить весьма проблематично, поскольку у разных кризисов своя специфика (разное соотношение динамики производства товаров и услуг в отдельных отраслях). Например, мировой кризис 2009 г. начался с кризиса в сфере недвижимости [5], а кризис 2020 г., связанный с закрытием границ и ограничениями контактов людей, отразился прежде всего на развитии туризма, транспорта, целого ряда услуг. Очевидно также,

---

<sup>1</sup> Под отраслевыми темпами роста в данной статье понимаются темпы роста по видам экономической деятельности в соответствии с действующей редакцией ОКВЭД.

<sup>2</sup> Начало кризиса приходится на 2008 г., но именно на 2009 г. в большинстве стран, включая Россию, пришелся спад их ВВП.

что последний кризис сопряжен, напротив, с ростом спроса на фармацевтическую продукцию и услуги IT-сектора [6].

Тем не менее *общей для всех кризисов прослеживаемой закономерностью* является гораздо большее падение производства товаров длительного пользования по сравнению с производством товаров повседневного спроса, что вполне понятно. Одним из ярких и самых обсуждаемых примеров первого является автопром [3; 6]. Подобного рода различия в динамике производства товаров длительного пользования и повседневного спроса не позволяют однозначно говорить и о преимуществах специализации регионов на высокотехнологичных отраслях: в большинстве своем они как раз связаны с товарами длительного пользования, однако высокий уровень квалификации кадров (свойственный именно высокотехнологичным отраслям) является одним из факторов устойчивости регионов, поскольку позволяет быстрее адаптироваться к новым условиям [7; 8; 9].

Сказанное подтверждает необходимость изучения значимости отраслевой структуры экономики российских регионов как фактора динамики их развития в каждый новый кризис. По предшествующим кризисам такие исследования проводились [10; 11; 12], причем в России к общемировым кризисам 2009 и 2020 гг. надо еще добавить российский кризис 2015 г., связываемый с рядом причин, в т.ч. введением в 2014 г. антироссийских санкций.

### ***Материалы и методы исследования***

Для оценки динамики развития и структуры экономики регионов мы используем данные Росстата по объему отгруженных товаров, выполненных работ и услуг собственными силами по полному кругу организаций (далее – объемы отгрузки) за 2019 и 2020 гг. По сравнению с валовой добавленной стоимостью этот показатель менее информативен, но имеет свои преимущества: во-первых, намного оперативнее публикуется (данные по ВРП появляются более чем с годичным запаздыванием), во-вторых, отличается гораздо большей дробностью (структура валовой добавленной стоимости приводится только по укрупненным разделам ОКВЭД и не позволит, к примеру, анализировать различия по отраслям обрабатывающей промышленности).

Поскольку данные по объемам отгруженных товаров, выполненных работ и услуг публикуются в текущих ценах, динамика этого показателя определяется изменением как объемов производства, так и цен на товары и услуги. Поэтому по промышленности *данные по отгрузке мы дополняем данными по индексам производства*: соотношение динамики производства в физическом и денежном выражении само по себе тоже интересно. Так, например, заметный спад производства в денежном выражении при относительной его стабильности в физическом означает падение доходов предприятий, а с ним и поступлений в бюджет, выплат работникам, но сохранение занятости. Напротив, паде-

ние производства в физическом выражении при стабильности или росте в денежном может означать не только улучшение конъюнктуры на рынке, но и структурную перестройку производства, направленную на повышение производительности труда. Правда, для точного выявления происходящих в промышленности процессов нужны отдельные глубинные исследования.

Для оценки влияния отраслевой структуры экономики регионов на динамику отгрузки мы применяем элементы метода «сдвиг и доля» (*shift-and-share analysis*). Суть этого подхода изложена и в полном объеме применена, например, в [11]. Мы же для получения наглядных результатов рассчитываем условные объемы отгрузки по регионам в 2020 г. исходя из предположения, что темпы роста по отдельным видам деятельности были едиными по всей территории страны, и сравниваем полученный результат с фактическими объемами отгрузки:

- если значения фактического и расчетного объемов отгрузки по региону близки друг другу, динамика отгрузки в регионе определялась именно структурой его экономики;
- если фактическое значение отгрузки заметно выше расчетного, значит в регионе повышенное значение имели другие позитивные факторы (масштабная федеральная поддержка, выгодное географическое положение, ввод в строй новых крупных предприятий и др.);
- если фактическое значение отгрузки заметно ниже расчетного, отставание региона связано с действием каких-либо негативных региональных факторов, например, с проблемным состоянием отдельно взятых предприятий.

Расчеты проведены в двух вариантах: по всей экономике (по разделам ОКВЭД) и отдельно по обрабатывающим производствам (по входящим в них видам деятельности). Условность этого метода в том, что результаты его применения *зависят от степени дробности данных по структуре экономики регионов*: в один вид деятельности могут включаться производства товаров и услуг, ситуация в которых была разной, и это обстоятельство не получается учесть. Ранее такой метод мы применяли для оценки значимости отраслевой структуры промышленности регионов в кризис 2009 г. [12].

### ***Общая структура экономики регионов***

В целом по экономике России экономический спад 2020 г., измеряемый по динамике отгрузки товаров собственного производства, выполненных работ и услуг по отношению к 2019 г., оказался не столь уже значительным – на 1,0%. Однако дифференциация по отдельным видам деятельности оказалась весьма существенной (см. табл. 1). Немаловажно что, динамика оказалась разнонаправленной – от спада более чем на 20% (предоставление прочих видов услуг) до роста более чем на 20% (административная деятельность и сопутствующие услуги). Это подтверждает

приведенный выше тезис о том, что в отдельных регионах спад в одних отраслях может быть компенсирован ростом в других.

Т а б л и ц а 1

**Объемы отгрузки товаров собственного производства,  
 выполненных работ и услуг в Российской Федерации по видам экономической  
 деятельности в 2019–2020 гг.**

Раздел ОКВЭД	Доля в структуре отгрузки, %		2020 в % к 2019
	2019	2020	
Всего по видам экономической деятельности	100,0	100,0	99,0
В т.ч.:			
Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	2,9	3,4	115,4
Добыча полезных ископаемых	15,4	13,0	83,7
Обрабатывающие производства	38,1	38,4	99,6
Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	5,1	5,1	100,8
Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	0,9	1,0	110,4
<i>Справочно: всего по промышленности</i>	<i>59,5</i>	<i>57,5</i>	<i>95,8</i>
Строительство	6,1	6,6	108,0
Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	4,5	4,6	100,2
Транспортировка и хранение	11,0	10,6	95,4
Деятельность гостиниц и предприятий общепита	1,1	1,0	84,1
Деятельность в области информации и связи	3,5	3,8	110,1
Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	2,3	2,6	113,3
Деятельность профессиональная, научная и техническая	4,1	4,4	106,6
Деятельность административная и сопутствующие допущения	1,2	1,5	122,6
Госуправление, обеспечение военной безопасности, социальное обеспечение	0,1	0,1	111,6
Образование	0,5	0,5	91,7
Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	2,6	2,8	107,2
Деятельность в области культуры, спорта, досуга и развлечений	0,3	0,3	109,5
Предоставление прочих видов услуг	0,2	0,2	78,8

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

Максимальное сокращение объемов отгрузки товаров, выполненных работ и услуг произошло, как это и ожидалось, в сферах, на которые напрямую распространялись *введенные ограничения деятельности*. Спад по предоставлению прочих видов услуг, в которые включаются пункты бытового обслуживания, химчистки и прачечные, салоны красоты, парикмахерские и т.п., составил 21,2%. Почти столь же сильным (на 15,9%) было сокращение по деятельности гостиниц и предприятий общепита. Сокращение поездок граждан не могло не сказаться на показателях развития транспорта, однако здесь ситуация более благоприятная (спад на 4,6%) благодаря грузовым перевозкам. Заметный спад был также в образовании – на 8,3%.

Напротив, не вполне ожидавшимися оказались масштабы *спада в добыче полезных ископаемых*, где ситуация оказалась даже хуже, чем по большинству видов услуг. Сокращение объемов отгрузки в отрасли составило 16,4%, тогда как для сравнения в 2009 г. аналогичный показатель был равен 4,1%. Зато в обрабатывающих производствах в текущий кризис сокращение было незначительным – на 0,4%, тогда как в 2009 г. – на 16,0% (основными пострадавшими в кризис 2009 г. регионами были металлургические и машиностроительные [10]).

Сферой услуг, которая по итогам года не продемонстрировала роста, но и спада не испытала, оказалась *оптовая и розничная торговля*, а также ремонт автотранспортных средств и мотоциклов. Это можно объяснить действием нескольких факторов:

- активным развитием интернет-торговли и служб доставки, которое смогло компенсировать закрытие торговых центров;
- более слабыми ограничениями в торговле по сравнению со многими другими видами деятельности в силу невозможности полного отказа от продажи населению продуктов питания, лекарств, товаров повседневного спроса;
- перемещением спроса в розничную торговлю от других видов деятельности, поскольку снижение загрузки предприятий общепита неизбежно привело к увеличению объемов покупок продуктов в розничных магазинах, а закрытие клининговых компаний – к увеличению объемов покупок бытовой химии и средств для уборки.

Среди остальных видов услуг вполне закономерным выглядит рост объемов выполненных работ:

- в здравоохранении и социальных услугах – даже с учетом приостановки оказания отдельных видов плановой помощи, очевидно, что лечение COVID-19 и выделяемые на это дополнительные средства должны были привести к увеличению масштабов деятельности в отрасли;
- в информации и связи, спрос на которые резко возрос с переходом многих работников на удаленную работу, обучающихся – на дистанционное обучение, с уже упомянутым развитием интернет-торговли и новых форматов деятельности в других сферах.

Относительно благополучной оказалась ситуация и в тех сферах, где как раз было *больше возможностей перейти на удаленную занятость*,

например, в профессиональной, научной и технической деятельности. Рост выполненных объемов работ и услуг по разделу операций с недвижимым имуществом можно объяснить возросшим спросом на покупку и аренду загородного жилья в условиях карантина и распространения удаленной занятости, инвестициями в недвижимость в условиях льготных ипотечных ставок и макроэкономической неопределенности. В строительном секторе в силу определенной инерционности инвестиционных процессов деятельность продолжалась. Причем увеличению ее масштабов благоприятствовали мягкая зима и снижение загруженности транспортной системы (позволившее быстрее доставлять необходимые для стройки материалы).

Раздел ОКВЭД по административной деятельности и сопутствующим услугам включает в себя очень разные виды деятельности: до трети объема работ по разделу в 2020 г. выросла доля аренды и лизинга, где был значимый рост, особенно по автотранспортным средствам (в 1,9 раза). Еще четверть услуг по разделу «обеспечение безопасности и проведение расследований», где был небольшой рост (на 5,6%). Как ни странно на первый взгляд, но более чем на 25% вырос объем услуг туристических агентств и прочих организаций, предоставляющих услуги в сфере туризма: по всей видимости, был спрос на поиск альтернативных возможностей отдыха в условиях закрытых границ. В этот раздел входят и другие виды деятельности (обслуживание зданий и территорий, трудоустройство и подбор персонала), у которых спад был только по организации конференций и выставок.

Дифференциация регионов по динамике объемов отгруженных товаров, выполненных работ и услуг представлена на *рисунке 1*, а соотношение фактического и расчетного объемов отгрузки – на *рисунке 2*.

По динамике отгрузки в целом относительно благоприятная ситуация сложилась в Центральном, Северо-Кавказском и Дальневосточном федеральных округах, наихудшие показатели в среднем демонстрировали Приволжский, Сибирский и Уральский федеральные округа. В разрезе федеральных округов соотношение фактических и расчетных значений объемов отгрузки не сильно отклоняется от 100%. Тем не менее важно отметить, что наибольшее превышение фактической отгрузки над расчетной (на 6,7% и 6,2% соответственно) наблюдается в Северо-Кавказском и Дальневосточном федеральных округах.

По результатам проведенных нами расчетов *все регионы с заметным ростом объемов отгрузки развивались более быстрыми темпами*, нежели им позволяла сложившаяся структура экономики. Основным фактором этого является *активная федеральная поддержка территорий*, что объясняет ситуацию в уже названных регионах Дальнего Востока и Северного Кавказа, арктических регионах Европейской части России, в Крыму. Все эти территории относятся к числу приоритетных в рамках федеральной политики пространственного развития, их социально-экономическое развитие поддерживается с помощью разнообразных инструментов.



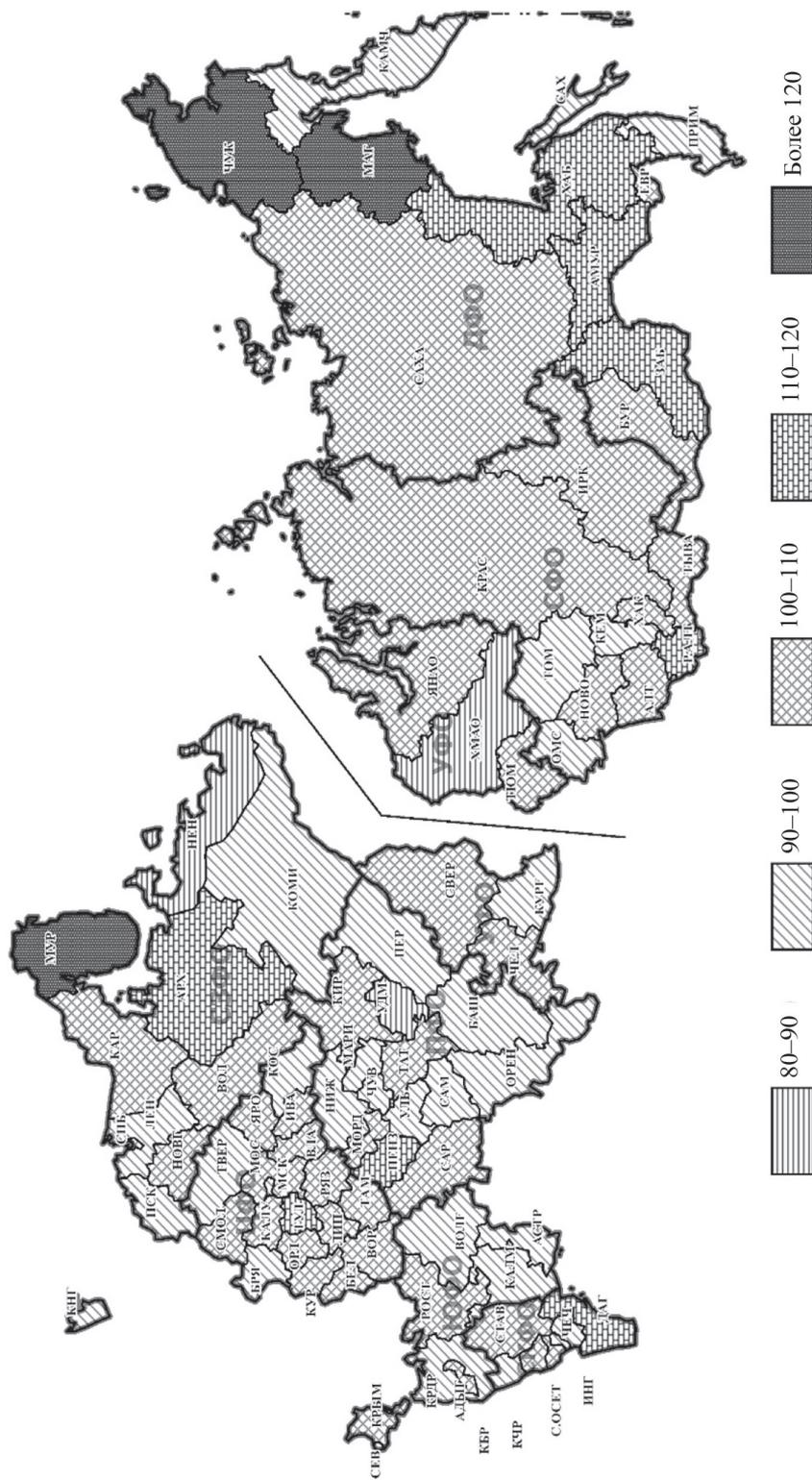


Рис. 2. Отношение фактического и расчетного (по методу «сдвиг и доля») объемов отгруженной продукции, выполненных работ и услуг по регионам Российской Федерации в 2020 г., в %

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

Превышение фактических объемов отгрузки над расчетными свойственно еще большинству регионов Центрального федерального округа. В данном случае можно предположить, что причиной является *высокая плотность населения и емкость потребительского рынка*: этот фактор традиционно объясняет лидерство этого макрорегиона по темпам экономического роста. Этот же фактор может объяснять и динамичное развитие Новосибирской области и отчасти связанного с ней Алтая.

Отдельно можно обратить внимание на то, что характерные для северокавказских, а также черноземных регионов высокие темпы роста являются иллюстрацией тезиса о том, что *производство товаров повседневного спроса* (продукции АПК) в кризисные годы оказывается в относительно благоприятной ситуации. В регионах с сокращением объемов отгрузки ситуация более разнообразная, хотя по большинству субъектов Российской Федерации сокращение объемов отгрузки было значимее расчетного.

Сильнее всего в кризис 2020 г. пострадали регионы, *узкоспециализированные на добыче топливно-энергетических ресурсов*: нефти и газа (Сахалинская область, Ханты-Мансийский и Ненецкий автономные округа потеряли свыше 20% объемов отгрузки), угля (в Кемеровской области спад на 10%). Для субъектов Федерации такой специализации соотношение объемов фактической и расчетной отгрузки зависело преимущественно от того, относится ли регион к *старым районам добычи* или в нем реализуются *новые сырьевые проекты*. Так, в числе регионов с заметным (более чем на 1–2%) сокращением объемов отгрузки отношение фактической отгрузки превышало расчетное в Ямало-Ненецком АО, Красноярском крае и Иркутской области: на Ямале активно реализуются новые проекты в газовой отрасли, Иркутская область и Красноярский край – регионы нового освоения нефтегазовых ресурсов. Напротив, в Ненецком и Ханты-Мансийском АО сокращение объемов отгрузки было заметно выше расчетного.

Среди регионов, где объемы отгрузки сократились более чем на 5%, такой спад, как правило, был закономерен и соответствовал структуре их экономики (отношение фактической отгрузки было ниже расчетного в пределах 5%): в Москве, Ленинградской, Самарской, Ульяновской, Астраханской, Томской, Сахалинской областях.

*Не объясняется структурой экономики* сокращение отгрузки в ряде регионов Приволжского федерального округа: Нижегородской и Оренбургской областях, Пермском крае, Республиках Башкортостан и Марий Эл, а также входящих в Южный федеральный округ Краснодарском крае и Волгоградской области. Южный округ отличался значительной дифференциацией экономической ситуации во входящих в его состав субъектах Федерации, как в целом, так и по отдельным видам экономической деятельности. Например, Краснодарский край испытал наибольшее в округе сокращение объемов предоставленных услуг по деятельности гостиниц и предприятий общепита, тогда как в других крупных курортно-рекреационных регионах – Ставропольском крае,

Республике Крым и Севастополе — был зафиксирован заметный рост. Возможно, в данном случае дело тоже в степени, условно, освоенности региона: люди отдавали предпочтение не традиционному центру летнего отдыха — Краснодарскому краю, а регионам, где они раньше могли еще не бывать — Крыму и Кавказским минеральным водам, где к тому же гораздо больше возможностей для познавательного туризма.

Добавим также, что *крупнейшие города* пережили 2020 г. примерно на среднестрановом уровне: в Москве наблюдался незначительный спад объемов отгрузки (–2,1%), в Санкт-Петербурге — даже некоторый рост (+2,6%). Другие *регионы с городами-миллионниками* испытали как сокращение объемов отгрузки (Самарская, Волгоградская, Нижегородская и Омская области, Пермский, Красноярский, и Краснодарский края, Республика Башкортостан), так и ее рост (Новосибирская, Свердловская, Челябинская, Ростовская и Воронежская области, Республика Татарстан).

### **Ситуация с добычей полезных ископаемых**

Добыча полезных ископаемых, как мы уже отметили, оказалась *одной из наиболее пострадавших в кризис 2020 г. отраслей*. Правда, по индексу производства ситуация выглядит менее тяжелой — показатель составил 93,1%. Однако и по индексам производства разрыв между добычей полезных ископаемых и обрабатывающей промышленностью значительный, по последним — 107,9% (по промышленности в целом — 97,4%).

С точки зрения формирования дифференциации регионов по динамике добычи полезных ископаемых важно, что в добыче разных полезных ископаемых ситуация заметно различалась (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

#### **Добыча полезных ископаемых в России в 2019 и 2020 гг.**

Виды производства	Доля в добыче полезных ископаемых, %		Отгрузка товаров 2020 в % к 2019	Индекс производства
	2019	2020		
Добыча полезных ископаемых — всего	100,0	100,0	83,7	93,1
В т.ч.:				
Добыча угля	7,8	7,8	83,6	93,7
Добыча нефти и природного газа	68,8	61,3	74,6	91,9
Добыча металлических руд	8,9	12,9	121,7	102,1
Добыча прочих полезных ископаемых	3,3	3,5	90,2	84,6
Предоставление услуг в области добычи полезных ископаемых	11,2	14,4	107,6	97,2

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

Наиболее пострадавшей отраслью оказалась добыча нефти и газа, особенно при оценке динамики добычи в денежном выражении (по объемам отгрузки). Как известно, ситуация на мировых рынках нефти и до начала пандемии была не слишком благоприятной, а экономический кризис, сопряженный с неизбежным падением спроса на топливно-энергетические ресурсы, еще больше усугубил ситуацию. На угольную промышленность значимое негативное влияние оказала теплая зима, из-за которой потребность в угле для ТЭС снизилась, при этом экспорт угля из Кузбасса в Китай сохранился в силу меньшего экономического спада в последнем, а также непростых торговых отношений Китая с другими поставщиками сырья (прежде всего Австралией).

Соответственно, по индексу производства в секторе добычи полезных ископаемых (см. рис. 3) наиболее заметный спад производства прослеживается в основных регионах нефтедобычи (Ханты-Мансийском АО, Республике Татарстан, Ненецком АО, Республике Коми, Красноярском крае, Томской области, Сахалинской области и др.), в основном газодобывающем регионе страны (Ямало-Ненецком АО), в главном угледобывающем регионе (Кемеровской области) и регионах нового нефтегазового освоения (Якутии и Иркутской области).

Небольшой рост добычи полезных ископаемых наблюдается в регионах добычи руд черных и цветных металлов (Белгородской, Курской, Свердловской областях, Республике Карелии). Во второй половине года значительный рывок продемонстрировала Челябинская область (индекс производства в сфере добычи полезных ископаемых по итогам года составил 131%). Сильно выросла добыча полезных ископаемых в субъектах Федерации, где ее основу составляет добыча драгоценных металлов, — как правило, в Дальневосточном федеральном округе (Республике Бурятия, Магаданской области, Хабаровском и Камчатском краях).

В 2020 г. произошло падение спроса на цветные металлы. Однако уверенная декарбонизация в странах ОЭСР и развитие зеленой энергетики, требующей значительного использования таких металлов как никель, палладий, медь, кобальт и т.д., сильно сгладили падение и позволили отрасли относительно безболезненно пройти наиболее острый период пандемии.

В других регионах наблюдалась разнонаправленная динамика индексов. Но общий объем добычи полезных ископаемых и роль данной отрасли в региональной экономике в них существенно уступает субъектам, представленным выше.

По показателю отгрузки товаров собственного производства (см. рис. 4) наблюдается еще более сильная дифференциация между регионами, связанная с изменением мировых цен на ресурсы: падение цен на нефть, газ и уголь за 2020 г. совпало с ростом цен на ряд драгоценных и цветных металлов. Эти тренды напрямую отражаются в объемах отгрузки: в регионах, специализирующихся на добыче топливно-энергетических ресурсов, производство в стоимостном выражении сократилось больше, чем в натуральном; в регионах, специализирующихся на добыче руд, в особенности драгоценных металлов, наоборот, производство в денежном выражении выросло больше, чем в физическом.

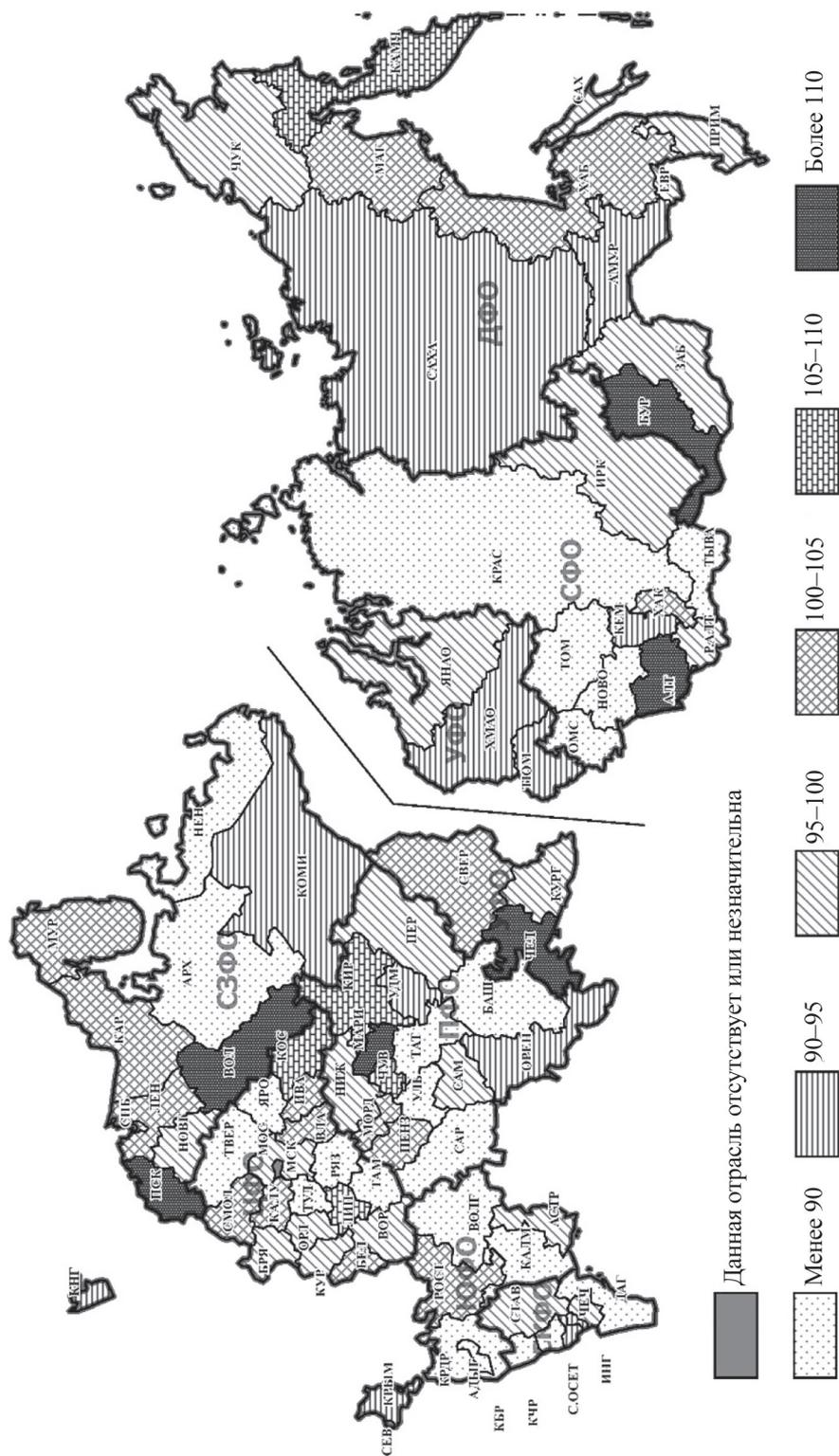
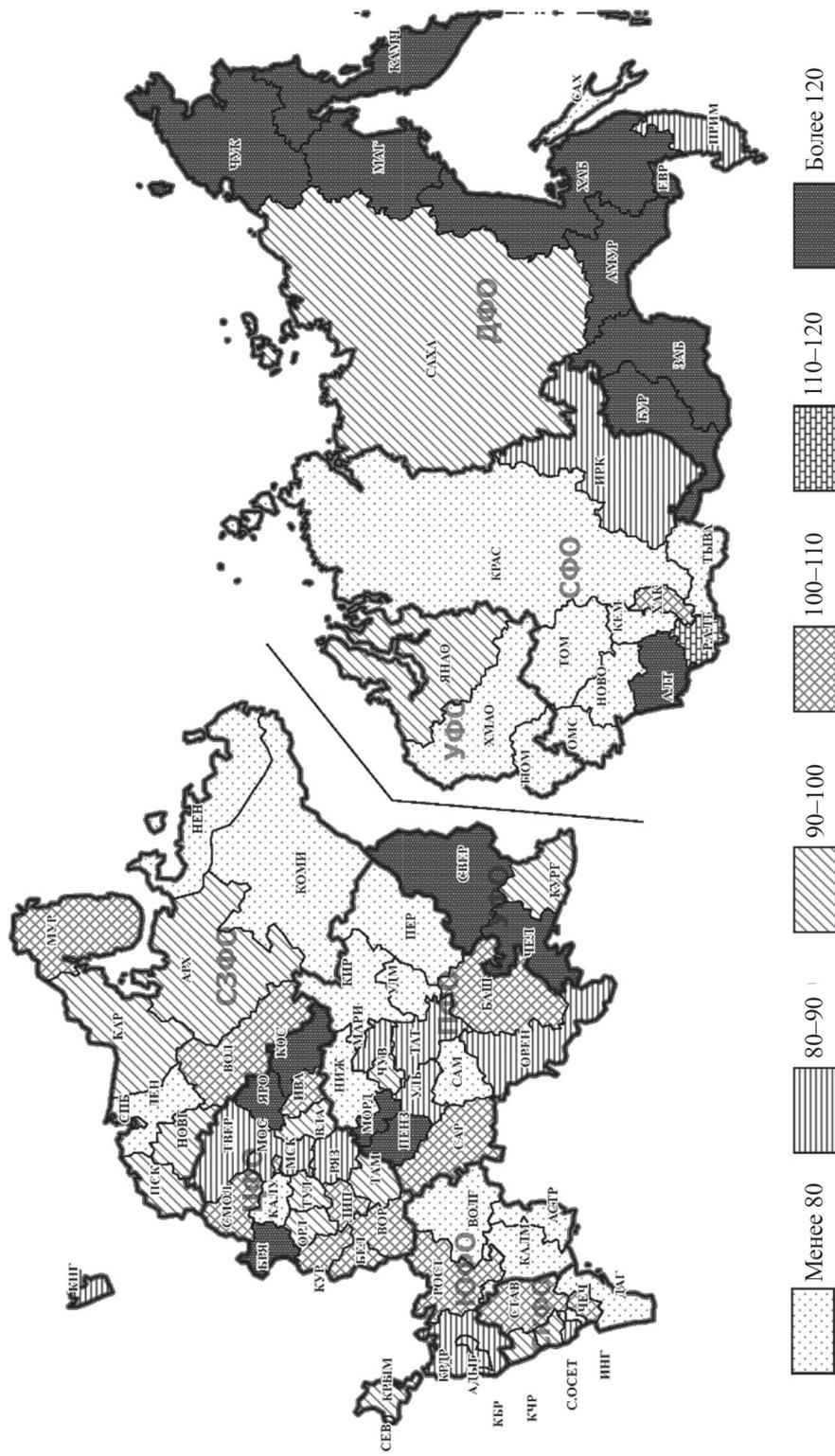


Рис. 3. Индекс производства по добыче полезных ископаемых, 2020 г. в % к 2019 г.

Источник: составлено авторами по данным Росстата.



**Рис. 4. Объем отгруженной продукции, выполненных работ и услуг по добыче полезных ископаемых, 2020 г. в % к 2019 г.**

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

В дальнейшем динамика добычи топливно-энергетических полезных ископаемых будет зависеть от темпов восстановления мировой экономики и роста ее потребностей в энергоресурсах. При этом в лучшей ситуации окажутся регионы нового нефтегазового освоения, поскольку их отличают более современные промышленные фонды и неистощенные месторождения, близость к относительно быстро восстанавливаемому рынку Китая, а также общий государственный геостратегический приоритет.

### Структура обрабатывающих производств

В обрабатывающей промышленности также имели место *разнонаправленные тренды* по различным видам экономической деятельности (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Обрабатывающие производства в Российской Федерации в 2019–2020 гг.

Виды производства	Доля в обрабатывающих производствах, %		Отгрузка товаров 2020 в % к 2019	Индекс производства
	2019	2020		
1	2	3	4	5
Обрабатывающие производства – всего	100,0	100,0	99,6	100,3
В т.ч.				
Производство пищевых продуктов	11,6	15,0	111,9	103,5
Производство напитков	2,0	1,9	94,2	101,1
Производство табачных изделий	0,5	0,6	112,8	102,4
Производство текстильных изделий	0,4	0,4	108,0	108,9
Производство одежды	0,2	0,3	105,3	100,6
Производство кожи и изделий из кожи	0,1	0,1	83,3	87,6
Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки	1,2	1,3	111,6	100,2
Производство бумаги и бумажных изделий	2,0	2,0	100,4	101,9
Деятельность полиграфическая и копирование носителей информации	0,4	0,4	90,2	96,8
Производство кокса и нефтепродуктов	26,6	18,4	75,6	97,0
Производство химических веществ и химпродуктов	6,7	7,6	104,7	107,2
Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях	1,3	2,1	152,7	123,0

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2	3	4	5
Производство резиновых и пластмассовых изделий	1,9	2,2	112,7	103,2
Производство прочей неметаллической минеральной продукции	3,1	3,1	108,8	97,7
Производство металлургическое	15,9	18,5	115,3	97,6
Производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования	5,1	5,2	102,7	102,0
Производство компьютеров, электронных и оптических изделий	2,9	3,0	99,4	98,4
Производство электрического оборудования	2,0	2,0	104,3	99,0
Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки	2,4	2,6	103,1	105,9
Производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов	6,6	6,0	95,0	87,3
Производство прочих транспортных средств и оборудования	5,0	4,9	100,4	98,9
Производство мебели	0,4	0,4	104,2	103,7
Производство прочих готовых изделий	0,3	0,1	104,5	102,2
Ремонт и монтаж машин и оборудования	1,5	1,9	99,8	100,8

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

*Лидером по темпам роста* вполне ожидаемо в условиях пандемии стало *производство лекарств и медицинских материалов* (в денежном выражении рост достиг 1,5 раз). Имели место и повышение спроса на многие позиции лекарственных товаров, и рост цен на медикаменты. Кроме того, свою роль продолжил играть взятый с введением антироссийских санкций курс на импортозамещение в этой стратегической для национальной безопасности отрасли, которая была лидером по индексу производства и в 2019 г. Можно также обратить внимание на довольно благоприятную ситуацию в отраслях, связанных прямо или косвенно с *производством потребительских товаров повседневного спроса*, в т.ч. в пищевой промышленности, в химической (в которую входят производства удобрений для продолжившего рост сельского хозяйства и бытовой химии).

*Максимальный спад* производства в денежном выражении произошел в *производстве кокса и нефтепродуктов*, причиной чему стало снижение общемирового спроса на продукты нефтепереработки, в первую очередь на дизельное топливо — одну из ключевых экспортных ниш России. В физическом выражении максимальный спад ожидаемо оказался в *производстве автотранспортных средств*.

Дифференциация регионов по индексу производства и динамике объема отгрузки по обрабатывающим отраслям формирует достаточно

сложную и неоднозначную картину. В то же время можно выделить ряд закономерностей. Как показывают *рисунки 5 и 6*, индекс производства характеризуется большей степенью поляризации на региональном уровне, чем динамика объемов отгрузки. По индексу производства спад был в большинстве дальневосточных регионов; на остальной территории страны заметное снижение также наблюдалось в нескольких регионах, специализирующихся на добыче углеводородного сырья, по всей видимости, в силу негативно-мультипликативного эффекта (Ханты-Мансийском АО, Республике Коми), в старопромышленных индустриальных центрах (Курганской, Тверской, Костромской областях) и в регионах с автомобильной промышленностью (Нижегородской, Самарской, Ульяновской, Калининградской областях). Обратная ситуация наблюдалась в Центральном федеральном округе (в особенности в южной его части, где развита пищевая промышленность), в отдельных макрорегиональных центрах (Свердловской области, Республике Татарстан) и некоторых регионах, где были реализованы крупные инвестиционные проекты (Тюменской области).

В разрезе федеральных округов также очевидно *отставание по динамике обрабатывающих производств Дальневосточного округа* (индекс всего 91,7%, тогда как в следующем за ним Сибирском – уже 98,2%). Это свидетельствует о том, что масштабная федеральная поддержка социально-экономического развития макрорегиона пока не позволила добиться кардинальной структурной перестройки экономики Дальнего Востока и должна быть продолжена.

Результаты расчета объема отгрузки по методу «сдвиг и доля» для обрабатывающих производств (*см. рис. 7*) аналогичны выводам из анализа изменения динамики отгрузки по экономике в целом. Наибольшее превышение фактических результатов над расчетными характерно для субъектов, испытавших наиболее выраженный прирост отгрузки. Самое значимое превышение наблюдается в ряде регионов Севера и Дальнего Востока – Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском АО, Мурманской, Архангельской, Сахалинской и Магаданской областях. Повышенные значения характерны для некоторых специализирующихся на АПК регионов Центрального, Северо-Кавказского и Южного федеральных округов. Обратная тенденция обнаруживается в уже упоминавшихся Республиках Башкортостан, Удмуртии и Марий Эл, в Якутии и Еврейской АО, а также ряде иных регионов Приволжского федерального округа.

Важным является то, что отклонение фактической отгрузки от расчетной в обрабатывающих производствах по подавляющему большинству регионов не превышает 5%. Это означает, что *отраслевая структура промышленности, действительно, является значимым фактором ее динамики*. Существенные расхождения в фактической и расчетной отгрузках наряду с объектами федеральной поддержки характерны для тех субъектов Федерации, где обрабатывающая промышленность слабо развита, и в силу этого обстоятельства показатели ее развития отличаются высокой волатильностью (примерами могут быть Калмыкия и Астраханская область, Республики Алтай и Тыва).







\* \* \*

Таким образом, вызванный пандемией COVID-19 экономический кризис 2020 г. имел свою специфику. Вместе с тем было немало типичных для всех кризисов закономерностей экономического развития регионов, которые позволяют сформулировать ряд рекомендаций для федеральной политики пространственного развития. Прежде всего, как и во все предшествующие кризисы, отраслевая структура экономики регионов была значимым фактором их экономической динамики. Это означает, что формирование текущей экономической ситуации в субъекте Российской Федерации, причем как относительно благополучной, так и неблагоприятной, далеко не полностью зависит от действий региональных властей. Поэтому федеральная поддержка регионов с объективно проблемной в кризис отраслевой структурой экономики является неизбежной.

Особенностями кризиса 2020 г., нетипичными для предшествующих кризисов, стали максимальные масштабы спада деятельности в ряде отраслей сферы услуг (в силу введенных ограничений) и в добыче топливно-энергетических полезных ископаемых и, напротив, значимый рост в здравоохранении и производстве лекарств и медицинских материалов, IT-секторе. Вместе с тем были и вполне типичные для всех кризисов закономерности, позволяющие говорить о том, что и в последующие неизбежные кризисы ситуация будет повторяться.

Во-первых, диверсифицированная структура экономики, как многократно отмечалось ранее, делает ее более стабильной. В 2020 г. в самой неблагоприятной ситуации оказались нефтегазодобывающие регионы, в большинстве своем узкоспециализированные в силу северности, тогда как регионы с развитой сферой услуг оказались в итоге в относительно благоприятной ситуации, поскольку даже в рамках третичного сектора спад в одних секторах был компенсирован ростом в других (прежде всего, в IT-сфере). Соответственно, задача диверсификация экономики субъектов Российской Федерации не теряет своей актуальности, хотя, конечно, в силу неблагоприятных природно-климатических условий или небольших размеров регионов имеет ограничения. Но для таких субъектов как раз должны быть предусмотрены меры поддержки непосредственно в кризис.

Во-вторых, в кризис специализация на производстве товаров повседневного спроса, чаще всего относительно простых, делает экономику регионов более стабильной, тогда как наличие сложных производств товаров длительного пользования (в т.ч. автопрома) может приводить к заметному экономическому спаду. Однако спад этот временный, да и в целом специализация на высокотехнологичных видах деятельности, связанная с ней высокая квалификация кадров часто способствуют более быстрой адаптации к условиям кризиса и выходу из него. В кризис 2020 г. в более благоприятном положении оказались регионы с высоким уровнем внедрения информационно-коммуникационных тех-

нологий, с уже развитой фармацевтикой, т.е. отнюдь не экономически слаборазвитые. И в итоге кризисы способствуют скорее дивергенции, а не конвергенции регионов по уровню их экономического развития, что тоже необходимо учитывать в федеральной региональной политике. Иначе говоря, в кризис в дополнительной федеральной поддержке часто нуждаются экономически развитые регионы, тогда как периоды экономического роста важно использовать для подтягивания уровня экономического развития проблемных территорий.

### Список литературы

1. *Martin R., Sunley P., Gardiner B., Tyler P.* How Regions React to Recessions: Resilience and the Role of Economic Structure // *Regional Studies*. 2016. Vol. 50. No. 4. P. 561–585.
2. Territorial Dynamics in Europe – Economic Crisis and the Resilience of Regions. Territorial Observation No. 12. September 2014. Luxembourg: ESPON, 2014. 22 p.
3. Territorial Impact Assessment: the State of the Cities and Regions in the COVID-19 crisis. European Union, 2020. 71 p.
4. *Мухеева Н.Н.* Диверсификация структуры регионального хозяйства как стратегия роста: за и против // *Регион: экономика и социология*. 2016. № 4. С. 196–217.
5. *Dijkstra L., Garcilazo E., McCann P.* The Effects of the Global Financial Crisis on European Regions and Cities // *Journal of Economic Geography*. 2015. Vol. 15. No. 5. P. 935–949.
6. OECD Regions and Cities at a Glance 2020. Paris: OECD Publishing, 2020. 166 p.
7. *Brakman S., Garretsen H., van Marrewijk C.* Regional Resilience across Europe: on Urbanisation and the Initial Impact of the Great Recession // *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 2015. No. 8. P. 225–240.
8. *Cuadrado-Roura J.R., Maroto A.* Unbalanced Regional Resilience to the Economic Crisis in Spain: a Tale of Specialisation and Productivity // *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 2016. Vol. 9. No. 1. P. 153–178.
9. *Bristow G., Healy A.* Innovation and Regional Economic Resilience: an Exploratory Analysis // *The Annals of Regional Science*. 2018. Vol. 60. No. 5. P. 265–284.
10. *Зубаревич Н.В.* Кризисы в постсоветской России: региональная проекция // *Региональные исследования*. 2015. № 1. С. 23–31.
11. *Мухеева Н.Н.* Устойчивость российских регионов к экономическим шокам // *Проблемы прогнозирования*. 2021. № 1. С. 116–118.
12. *Кузнецова О.В., Чепляева О.К.* Социально-экономическое развитие регионов в условиях кризиса // *Государственный аудит. Право. Экономика*. 2009. № 3. С. 63–72.

### References

1. Martin R., Sunley P., Gardiner B., Tyler P. How Regions React to Recessions: Resilience and the Role of Economic Structure, *Regional Studies*, 2016, Vol. 50, No. 4, pp. 561–585.
2. Territorial Dynamics in Europe – Economic Crisis and the Resilience of Regions. Territorial Observation, No. 12, September 2014. Luxembourg, ESPON, 2014, 22 p.

3. Territorial Impact Assessment: The State of the Cities and Regions in the COVID-19 crisis. European Union, 2020, 71 p.

4. Mikheeva N.N. Diversifikatsiia struktury regional'nogo khoziaistva kak strategii rosta: za i protiv [Diversification of the Structure of the Regional Economy as a Growth Strategy: Pros and Cons], *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 2016, No. 4, pp. 196–217. (In Russ.).

5. Dijkstra L., Garcilazo E., McCann P. The Effects of the Global Financial Crisis on European Regions and Cities, *Journal of Economic Geography*, 2015, Vol. 15, No. 5, pp. 935–949.

6. OECD Regions and Cities at a Glance 2020. Paris, OECD Publishing, 2020. 166 p.

7. Brakman S., Garretsen H., van Marrewijk C. Regional Resilience across Europe: on Urbanisation and the Initial Impact of the Great Recession, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2015, No. 8, pp. 225–240.

8. Cuadrado-Roura J.R., Maroto A. Unbalanced Regional Resilience to the Economic Crisis in Spain: a Tale of Specialisation and Productivity, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2016, Vol. 9, No. 1, pp. 153–178.

9. Bristow G., Healy A. Innovation and Regional Economic Resilience: an Exploratory Analysis, *The Annals of Regional Science*, 2018, Vol. 60, No. 5, pp. 265–284.

10. Zubarevich N.V. Krizisy v postsovetsoi Rossii: regional'naia proektsiia [Crises in Post-Soviet Russia: Regional Projection], *Regional'nye issledovaniia* [Regional Studies], 2015, No. 1, pp. 23–31. (In Russ.).

11. Mikheeva N.N. Ustoichivost' rossiiskikh regionov k ekonomicheskim shokam [Resistance of Russian Regions to Economic Shocks], *Problemy prognozirovaniia* [Problems of Forecasting], 2021, No. 1, pp. 116–118. (In Russ.).

12. Kuznetsova O.V., Chepliaeva O.K. Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie regionov v usloviakh krizisa [Socio-Economic Development of Regions in the Conditions of Crisis], *Gosudarstvennyi audit. Pravo. Ekonomika* [State Audit. Right. Economy], 2009, No. 3, pp. 63–72. (In Russ.).

## THE SECTORAL STRUCTURE OF THE ECONOMY OF RUSSIAN REGIONS AS A FACTOR OF THEIR DEVELOPMENT IN 2020

*The dynamics of development and the structure of the economy of Russian regions are considered in the article on the basis of data on the volume of goods shipped, works performed and services performed by own forces for a full range of organizations in 2019 and 2020, as well as industrial production indices; the “shift and share” method is used. It is shown that, as in all previous crises, the sectoral structure of the regional economy was a significant factor in their economic dynamics. Despite the specifics of the crisis caused by the COVID-19 pandemic (the maximum rate of decline in some types of services and the extraction of fuel and energy resources; on the contrary, significant growth in healthcare, the production of medicines and medical materials, and the IT sector), in 2020, patterns typical of all economic crises appeared. This is a positive impact on the economic dynamics of the regions of a high degree of economic diversification and the availability of high-tech industries, highly qualified personnel; as a result, in economically developed regions, restrictions in certain types of services were mitigated by the active introduction of digital technologies, in some cases even compensated by the dynamic development of other sectors. The traditional differences between the production of durable goods, which is experiencing a strong decline, and the production of everyday goods, which is relatively stable during the crisis, have also emerged.*

**Keywords:** region, economic crisis, COVID-19 pandemic, volume of goods shipped and works and services performed, production index, services sector, mining, manufacturing.

JEL: R12, J21

*Дата поступления* – 29.08.2021 г.

**КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна**

доктор экономических наук, профессор, заведующая научной лабораторией «Региональная политика и региональные инвестиционные процессы»;

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

главный научный сотрудник Института системного анализа;

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

e-mail: kouznetsova\_olga@mail.ru

**БАБКИН Роман Александрович**

кандидат географических наук, младший научный сотрудник научной лаборатории «Региональная политика и региональные инвестиционные процессы»;

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

e-mail: babkin\_ra@mail.ru

**KUZNETSOVA Olga V.**

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of the Research Laboratory «Regional Policy and Regional Investment Processes»;

Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997;

Chief Researcher of the Institute for System Analysis;

FRC «Informatics and Management» RAS / 44-2, Vavilova str., Moscow, 119333.

e-mail: kouznetsova\_olga@mail.ru

**BABKIN Roman A.**

Cand. Sc. (Geography), Junior Researcher of the Research Laboratory «Regional Policy and Regional Investment Processes»;

Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.

e-mail: babkin\_ra@mail.ru

**Для цитирования:**

Кузнецова О.В., Бабкин Р.А. Отраслевая структура экономики российских регионов как фактор их развития в 2020 г. // Федерализм. 2021. Т. 26. № 3 (103). С. 5–28. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-3-5-28>

*Н.С. СТЕПАНОВ, Е.А. СОКОЛОВСКАЯ*

## МЕСТО ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА В ПЕРСПЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Потребность в трансформации социально-экономической политики в направлении повышения ее эффективности предполагает особое внимание федерального центра и экспертного сообщества к Дальнему Востоку, региону, обладающему значительным потенциалом экономического роста. В статье через призму исторических событий рассматривается место Дальнего Востока в мировой экономике в рамках сложившейся к настоящему времени системы международных политических, внешнеторговых и финансовых отношений на фоне снижения уровня доверия в этих сферах, что во многом зависит от чрезмерной зарегулированности наиболее значимых региональных образований и ужесточения различного рода санкций со стороны наиболее развитых государств. Обосновывается причина поворота России на восток. Подробно анализируются исторические вехи освоения и развития Дальнего Востока за 300-летний период и его потенциал, место в хозяйственной деятельности Российской Федерации и ее внешне-экономических связях. Приведены примеры, в определенной степени подтверждающие наметившийся переход от чисто дотационной политики прошлых десятилетий к инвестиционной стратегии будущего развития региона. Обозначены оптимальные формы и механизмы взаимодействия, направленные на улучшение инвестиционного климата, развитие транспортной, энергетической, промышленной и туристической инфраструктуры, а также на обеспечение высокого уровня экологической безопасности региона.*

**Ключевые слова:** Дальний Восток, Дальневосточный федеральный округ, Северный морской путь, модернизация институтов управления регионом.

JEL: F15, F55, F63, H54, R11

Несмотря на суровые климатические условия и сложный рельеф местности, Дальний Восток России богат естественными полезными ископаемыми, лесными и водными ресурсами, специфическими видами растений и животных. Нельзя не упомянуть и гидротермальные

источники (на Камчатке), ценные породы рыб, редких морских обитателей. Потенциальный интерес вызывают и рекреационные ресурсы этого российского региона.

### *Вехи освоения и развития Дальнего Востока*

Началом освоения восточных территорий России принято считать 1518 г., когда казачий атаман Ермак Тимофеевич (1532–1585 г.) со своей дружиной перешел через Уральский хребет. После этого стало происходить постепенное заселение восточных земель выходцами из европейской части страны.

Большую роль в деле открытия и исследования Восточной Сибири, Крайнего Севера и Дальнего Востока сыграли землепроходцы, принадлежавшие к разным социальным слоям — казаки, служивые, купцы. Многие из них являлись уроженцами русского севера (Поморья).

Именно землепроходцы наносили неизвестные земли на карты (тогда употребляли слово «чертежи»), они собирали ясак<sup>1</sup> с коренных жителей и закладывали новые поселения в виде зимовий, острогов, крепостей. Еще до начала XVII в. образованы были Тюмень, Тобольск, Березово, Сургут и т.д., впоследствии из военных гарнизонов превратившиеся в торговые и ремесленные поселения.

Освоение вновь открытых русскими восточных пространств происходило следующим образом:

- во-первых, по пути вольного стихийного заселения;
- переселения согласно «государственным указам».

Эти два способа тесно переплетались друг с другом. В результате к началу XVII в. количество вновь прибывших достигло численности коренного населения, составлявшего на тот момент 200 тыс. чел.

В XIX в. стала развиваться золотодобывающая промышленность в связи с более активной разработкой месторождений драгоценного металла, нуждающихся в притоке рабочей силы.

В 1860 г. по договору с Китаем за Россией было официально закреплено владение Приамурьем и Приморьем, заселение которых началось сразу после присоединения. В том же году был основан город-порт Владивосток.

В середине и во второй половине XIX в. население Дальнего Востока составляло: коренное — 600 тыс., русские и другие российские переселенцы — 2,7 млн чел.

Безусловно, среди значимых особенностей освоения Дальнего Востока до революции 1917 г. были быстрое заселение и укрепление территории под контролем и при содействии царского правительства в связи с тем, что здесь находился узел интересов азиатской политики России. Переселенцы получали от государства значительную помощь.

---

<sup>1</sup> Ясак — натуральный налог, которым облагались в старину некоторые народности Сибири и Дальнего Востока.

Использовалось своекоштное переселение, другими словами, за свой счет, но с получением существенных льгот по новому месту пребывания.

Аграрная столыпинская реформа, включавшая в себя комплекс мероприятий в области преобразования сельского хозяйства, началась в 1906 г. Она предполагала перевод надельных земель в собственность крестьянам и предоставляла им льготное кредитование и оплачиваемый государством проезд к новому месту проживания.

Для перевозки не только людей, но также имущества и домашнего скота, была разработана специальная конструкция вагона, впоследствии именуемого «столыпинским». Кроме этого, прибывшие бесплатно получали зерно, скот, сельскохозяйственный инвентарь. Была организована прямая связь между государством и крестьянами. Отсутствовали посредники и перекупщики. Освоение территории осуществлялось в значительной степени благодаря преобразованиям в аграрном секторе региона. Среди переселенцев преобладали крестьяне. Не стоит забывать и о таких группах населения как казаки, военнотружашие, ссыльные, иммигранты из азиатских стран (Китая, Кореи, Японии).

Следует отметить, что интересы коренных жителей и переселенцев практически не сталкивались, каждый занимался своим делом: первые, исконные обитатели, — охотой и рыболовством, вторые, приезжие, — хлебопашеством, золотодобычей и развитием отдельных отраслей промышленного производства, например, деревообработкой.

Процесс освоения Дальнего Востока отвечал политическим интересам Российского государства, и единственной возможностью сохранить за собой эти земли было быстрое заселение и всестороннее развитие там экономики. При этом обособленность от остальной части страны стимулировала укрепление экономических связей с сопредельными странами.

### ***Автономизация хозяйственной жизни Дальнего Востока***

Первые годы советской власти, исключая Гражданскую войну, мало чем отличались от последних предреволюционных лет. Дальний Восток продолжал рассматриваться как военный форпост на побережье Тихого океана.

Образованная в апреле 1920 г. Дальневосточная республика (далее — ДВР) фактически являвшаяся буферным государством, имела в своем составе Прибайкалье, Забайкалье, Амурскую область, Приморье, Камчатку и Северный Сахалин; столицей была Чита. Она была создана с намерением уберечься от прямого военного противостояния между молодой советской республикой (далее — РСФСР) и интервентами Антанты и с целью предупреждения возможных вооруженных конфликтов между ней и Японией. В будущем предлагалось решение проблемы постепенной советизации края по причине того, что большая часть населения без особого энтузиазма относилась к новой власти и не разделяла ее идеологических установок, при этом имела свой устоявшийся уклад жизни, резко отличавшийся от европейского. По сути, ДВР была просоветским,

а по форме, — буржуазно-демократическим государством. Например, отношение к религии было там менее жестким. Православным разрешалось, в частности, венчаться в церкви. Была создана Бурят-Монгольская автономная область, имелись школы с преподаванием на национальных языках. Существовала своя валюта — дальневосточный рубль. Прослеживались определенные положительные результаты в дипломатической деятельности.

Так, в мае 1920 г. в Пекин прибыла делегация из ДВР во главе с А.Ф. Агаревым, имевшим тесные связи с левыми кругами Китая, а в июне того же года была направлена собственная дипломатическая миссия под руководством И.Л. Дзевалтовского (Юрина) [1, с. 124] в столицу соседей. Однако миссия в Пекине была принята только в качестве торговой делегации. Отношение китайского правительства к ней ничем не отличалось от его отношения к другим дипломатическим миссиям, за исключением того, что в официальных приемах, *которые устраивались* для посольского корпуса, она не участвовала. Однако в 1921 г. миссия на равных основаниях с балтийскими республиками была приглашена на международную конференцию в США (Вашингтон). В марте того же года миссии ДВР удалось решить вопрос о прямом железнодорожном сообщении, а позже и о портовых связях с Китаем [1, с. 127].

В 1922 г. потерпели поражение и были разбиты семеновско-каппелевские части под Волочаевской и Спасским, в феврале занят Хабаровск, в октябре Красной Армией и партизанами ДВР освобожден от японских интервентов Владивосток. В ноябре 1922 г. произошло объединение Дальнего Востока и Советской России.

1920-е и начало 1930-х гг. были этапом раскулачивания и массовой вербовки рабочей силы на такие строительные объекты на Дальнем Востоке, как заводы, рудники, электростанции, что предусматривала политика индустриализации, осуществляющаяся в годы первых пятилеток. Образование к 1928 г. в регионе новых отраслей промышленности (нефтяной, цементной) не повлияло на переход к существенному промышленному производству. Экономика продолжала оставаться в целом аграрной. В индустриальном секторе было занято лишь 9% населения. Начиная с 1933 г. и до начала Великой Отечественной войны отмечался стабильный рост промышленного производства. Для второй половины 1930-х гг. характерно многочисленное переселение на Дальний Восток из центральной России и других регионов Советского Союза. Данный процесс осуществлялся принудительно. Люди ссылались в трудовые исправительные лагеря, находившиеся в местах значимыхстроек. Заключение, среди них были также политические, стали основным ресурсом экономического развития и создания промышленной инфраструктуры на Дальнем Востоке.

Достаточно успешно осуществлялись задачи, поставленные в третьем пятилетнем плане (1938–1942 гг.): структурирование отраслей народного хозяйства, комплексные масштабные капиталовложения,

мобилизация ресурсов. На нужды капитального строительства в третьей пятилетке было выделено 19,2 млрд руб. по сравнению с 8,8 млрд руб. во второй (в ценах 1926/1927 гг.) [2, с. 89].

В 1937–1939 гг. произошли преобразования в управлении промышленным производством Советского Союза, что проявилось в децентрализации наркоматов тяжелой и оборонной индустрии и в создании отраслевых наркоматов: авиастроительного, судостроительного, нефтяной, угольной, химической промышленности, боеприпасов, вооружения, машиностроения, черной и цветной металлургии, электростанций и электроэнергетики, стройматериалов.

В соответствии с третьим пятилетним планом был возведен город Комсомольск-на-Амуре, а в нем – 18 заводов («Амурсталь», нефтеперегонный, кирпичный, самолетостроительный, судостроительный и т.д.). «Дальшахтстрой» открыл 39 угольных шахт в Приморском крае, «Бурейшахтстрой» – 10 угольных шахт в Хабаровском крае. Продолжали работу нефтепромыслы Катангли и новые нефтяные скважины Охи и Эхаби на острове Сахалин. В строй были введены Владивостокская ГРЭС, Хабаровская и Комсомольская ТЭС, Горюновская ТРЭС. Продолжалось строительство электростанции «Дэсна» в Советской Гавани, машиностроительного завода в Арсеньеве, предприятий цветной металлургии и горнорудной промышленности, а также сооружение нефтепровода Оха-Софийское с переходом через Татарский пролив [3, с. 12], о чем более подробно будет сказано ниже.

Были также реконструированы восемь наиболее крупных предприятий тяжелой промышленности Дальнего Востока, а именно заводы «Дальдизель», «Энергомаш», машиностроительные – им. С.М. Кирова, им. Г.К. Орджоникидзе и им. А.М. Горького, нефтеперерабатывающий – в Хабаровске; «Дальзавод», «Металлист» – в Приморье; цементный – в Спасске [3, с. 12]. Перед Великой Отечественной войной Дальний Восток имел развитые отрасли промышленности: машиностроение, цветную и черную металлургию, топливную энергетику, горнодобывающую, нефтедобывающую, нефтеперерабатывающую и лесную.

Во время Второй Мировой войны на Восток был перебазирован ряд заводов из европейской части страны. В этот период вся экономика была ориентирована на выполнение военных заказов. Начали работать машиностроительные предприятия, выполняя оборонные заказы. Увеличилась добыча золота и уникальных редкоземельных металлов, таких как, например, вольфрам и молибден, используемых в военной индустрии. На Сахалине продолжила развиваться нефтедобыча. Еще в 1940 г. правительство СССР приняло решение о строительстве нефтепровода. Его прокладка осуществлялась заключенными (10 тыс. чел.) в необжитой, дикой местности, в суровых климатических условиях. Он должен был проходить от месторождения Оха на острове до поселка Софийск на материке. С ноября 1942 г. началось заполнение первой очереди, а поставки стали осуществляться с лета 1943 г. Протяженность

объекта составила 373,8 км, расчетная мощность — 1,5 млн т в год. От Софийска до завода в Комсомольске-на-Амуре сырая нефть доставлялась баржами. Существенное значение как для нужд фронта, так и для экономики народного хозяйства Дальнего Востока имело произведенное горючее на нефтеперерабатывающем предприятии. За годы войны было перекачено 1 млн 300 тыс. т нефти, ставшей топливом для танков, самолетов, автомобилей Красной Армии (в феврале 1946 г. она была переименована в Советскую).

После окончания Великой Отечественной войны в 1945 г. произошли перемены не только в высших эшелонах власти. Изменения коснулись и политики на Дальнем Востоке — стали проводиться конкретные действия по реформированию управления народным хозяйством СССР. Это относилось к важнейшим отраслям экономики, направления развития которых предполагалось осуществлять по территориальному признаку. В 1946 г. произошло разделение наркоматов угольной, нефтяной и рыбной промышленности на западные и восточные<sup>2</sup>. Это дробление не привело к желаемому результату. Уже в 1948 г. начали происходить укрупнение и централизация на региональных уровнях. В результате количество министерств сократилось [4, с. 53]. На Дальнем Востоке Министерство рыбной промышленности было ликвидировано в 1949 г.

Реформа 1957 г. отдала часть функций управления народным хозяйством регионам. На местном уровне стали создаваться отраслевые органы совнархозов. В октябре 1965 г. руководство СССР отказалась от территориального принципа управления экономикой и вернулось к отраслевой системе. Совнархозы были ликвидированы и восстановлены министерства.

### *Радикальные методы экономической политики*

Период с 1966 до 1970 г. некоторые научные исследователи и публицисты называют «золотой пятилеткой», в качестве аргументов приводя данные о рекордном приросте ВВП, наблюдавшемся за весь советский период, существенном улучшении условий труда и повышении уровня жизни населения, в первую очередь связывая этот успех с нефтегазовым бумом в стране. Тогда цена на нефть выросла с 2 до 30 долл. США за баррель, и дальнейший рост продолжался до 1980-х гг. [5]. На пике «косыгинских реформ», смыслом которых было создание плановой экономики и заинтересованности человека в результатах своего труда, 8 июля 1967 г. ЦК КПСС и Совет министров СССР приняли постановление «О мерах по дальнейшему развитию производственных сил Дальневосточного экономического района и Читинской области». В нем предусматривалось увеличение капиталовложений в добычу цветных металлов, рыболовство (рыба и морепродукты), развитие лес-

---

<sup>2</sup> Законом СССР от 15 марта 1946 г. наркоматы были переименованы в министерства. («Ведомости Верховного Совета СССР», 1946 г. № 10).

ного хозяйства, морского и железнодорожного транспорта, внедрение хозяйственного расчета на предприятиях.

Исторически сложилась такая ситуация, что люди, населявшие Дальний Восток, в течении десятилетий в большей степени были ориентированы на армию и военное производство. Поэтому по инерции и привычке они считали работу в этих сферах наиболее престижной и вызывающей уважение окружающих. На оборонную промышленность приходился максимальный ежегодный прирост продукции – 26%, второе место по этому показателю занимало строительство военных объектов. Нельзя не упомянуть золотодобывающую отрасль в Магаданской области, которая давала 40% от общего объема производства страны, и рыболовство Камчатки – 15% [5].

В 1964 г. началось строительство Зейской ГЭС, возведение плотины было завершено в 1983 г., акт о приемке Зейской ГЭС в постоянную эксплуатацию был подписан в 2002 г., но до сих пор окончательно не решены вопросы переброса и проблемы транспортировки электроэнергии к потребителям. В настоящее время ГЭС исполняет роль не столько выработки энергии, сколько «регулирующей» реки, задерживая в своих водохранилищах с начала паводков миллиарды тонн воды.

Главной стройкой XX в. считается Байкало-Амурская железнодорожная магистраль (далее – БАМ). Проект проведения дороги появился еще в 80-е гг. XIX в. (именно в 1888 г. в Русском техническом обществе впервые обсуждалась идея Тихоокеанской дороги). В 1889 г. в сложнейших условиях начала осуществляться рекогносцировка местности для будущего пути. Однако намерение о сооружении второй после Транссиба широтной железной дороги через северную оконечность озера Байкал в дореволюционной России вплоть до 30-х гг. XX в. воплотить в жизнь не удалось. К 1945 г. начал действовать участок Комсомольск-на-Амуре – Советская Гавань. В 1953 г. заработал отрезок Тайшет – Усть-Куб (Лена). Значимое событие произошло 8 июля 1974 г., когда ЦК КПСС и Советом Министров СССР было принято Постановление «О строительстве Байкало-Амурской железнодорожной магистрали (БАМ)». В апреле 1974 г. БАМ был объявлен комсомольской стройкой. Основная часть строительства длилась более 10 лет и считалась законченной в октябре 1984 г., когда произошло торжественное воссоединение бригад, движущихся навстречу друг другу на разъезде Балбухта. Общая протяженность трассы составляет 4 300 км.

Изначально магистраль проектировалась как часть комплексной программы по освоению природных богатств прилегающих к ней территорий. Предлагалось создать от 9 до 11 территориально-промышленных комплексов.

Нельзя обойти вниманием и тот факт, что в 70–80-е гг. XX в. на Дальнем Востоке существовала и развивалась вторая экономика, а именно теневая. Основными ее сферами были аграрный и животноводческий сектор, а также охота и рыболовство. Например, на дачных участках кроме выращиваемых овощей держали скот, а корма доста-

вали у государственных сельскохозяйственных образований — колхозов и совхозов. Далее мясную и овощную продукцию нелегально продавали магазинам, а те, с выгодой для себя, предоставляли продукты потребителям. В период путины наблюдался массовый уход сотрудников с работы, т.к. в это время они занимались ловом рыбы, преследуя свои личные интересы. Из меха, добытого не профессионалами, а часто браконьерами-охотниками, изготавливались шапки, воротники и шубы; на государственных лесопилках в свободное от официальной занятости время делали мебель «на заказ»; к государственным электрическим сетям подключались местные оборотистые потребители и т.д.

По некоторым данным, до 1/3 продовольствия Дальнего Востока производилось нелегально. Постепенно в регионе формировалась параллельная экономика, в которой возникали межличностные отношения, основанные на взаимном доверии сторон. По расчетам Госкомстата, теневая экономика в 1989 г. равнялась 59 млрд руб. Уже через год она выросла до 99,8 млрд руб., что эквивалентно 10% от валового национального дохода 1990 г.<sup>3</sup> На Дальнем Востоке отмечалась определенная недоверчивость зарубежных компаний к инвестированию своих капиталов в проекты дальневосточных коммерсантов. Такую настороженность и сомнительность создавали предельно высокий уровень коррупции в государственной системе, недостаточность правовых гарантий собственности, неадекватность нормативно-правовой базы, технологическая неразвитость в производстве и управлении. Совместная деятельность с деловым миром стран Азиатско-Тихоокеанского региона (далее — АТР) превратилась в расхищение природных богатств Дальнего Востока. Экономической основой сращивания теневой экономики и теневой политики, которое порождало тотальную коррупцию, помимо прочего, являлось сохранением сырьевого перекаса: интегральный экономический потенциал на 72% формировался сырьевым фактором и лишь на 14% — человеческим капиталом. В условиях отсутствия концепции государственной политики поддержки малого предпринимательства началась самоорганизация предпринимателей, ставшая способом самосохранения [6].

Коррупция — это проблема неэффективности самой государственной системы регулирования своих отношений с предпринимателями. Коррупция в самих административных структурах, занимавшихся регулированием предпринимательской деятельности, в начале XXI в. приобрела устрашающие размеры: если в 1997 г. на подкуп государственных чиновников в России тратилось 6 млрд долл., в 2002 г. — 34 млрд долл., то в 2006 г. эта цифра превышала 300 млрд долл. Такая сумма получалась чиновниками за избавление предпринимателей от бюрократических процедур и регламентов ими же созданными внутри властных структур.

<sup>3</sup> Теневая экономика в СССР: причины, цифры, последствия 28 сентября 2019 г. URL: <http://zen.yandex.ru/media/statruss/tenevaia-ekonomika-v-sssr-prichiny-cifry-posledstviia-5d8f05598f011100ad16764d>

Особенно опасными являлись преступления против государственной власти и интересов государственной службы<sup>4</sup>.

Обнародованная в середине 1980-х гг. перестройка вселяла надежду на качественно новый путь регионального становления. В августе 1987 г. была принята программа «О комплексном развитии производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года»<sup>5</sup>, предполагавшая увеличение объема финансирования в два раза. Однако направленные государством средства распределялись разным министерствам (по отраслевому признаку), а не по территориальным единицам Дальнего Востока, который продолжал оставаться сырьевой базой страны. Одновременно обострялись проблемы в обеспечении региона продовольствием, что приводило к ощутимому падению уровня жизни в нем, отрицательно влияло на решение миграционного вопроса. В качестве примера исправления подобного положения можно назвать в первую очередь бартерную торговлю с северо-восточными провинциями Китая и расширение в целом транспортных приграничных коммуникаций. В июле 1988 г. было подписано межправительственное соглашение между СССР и КНР о создании совместных предприятий с обеих сторон границы. Спонтанно, без достаточного юридического обоснования стали возникать такого рода объекты, и на Дальнем Востоке начал быстро развиваться теневой сектор в сфере внешнеэкономических связей.

С конца 1980-х гг. Советский Союз на научной основе приступает к разработке к тому времени уже реализованной в некоторых странах мира идеи создания свободных экономических зон (далее – СЭЗ). Однако в СССР этот процесс носил стремительный, стихийный, массовый характер, и размеры территорий эксперимента значительно превосходили иностранные аналоги.

За период 1990–1991 гг. в РСФСР было создано двенадцать СЭЗ. В это же время на Дальнем Востоке – три («Находка», «Сахалин», «Ева»), для которых были предусмотрены льготы, в первую очередь налоговые и таможенные [7, с. 117]. Отдельные позитивные результаты этого начинания, несмотря на трудности и препятствия, все же были: совместным советско-японским предприятием «Пеленга-Года», занимавшимся разведением лососевых рыб на острове Сахалин, было построено два новых завода этого профиля. За 1991 г. на Дальнем Востоке было за-

---

<sup>4</sup> Так, в 2005 г. в ДВФО, в т.ч. в Приморском, Хабаровском краях и Амурской области, было выявлено 1 762 таких преступления, а также 336 фактов взяточничества в особо крупных размерах и 2 001 преступление против интересов государственной службы (см.: Теневая экономика в СССР: причины, цифры, последствия 28 сентября 2019 г. URL: <http://zen.yandex.ru/media/statruss/tenevaia-ekonomika-v-sssr-prichiny-cifry-posledstviia-5d8f05598f011100ad16764d>).

<sup>5</sup> Постановление Центрального комитета КПСС Совета Министров СССР от 19 августа 1987 г. № 958 «О комплексном развитии производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года» // Ассоциация лесопользователей Приладожья, Поморья и Прионежья. URL: <https://www.alppp.ru/law/zakonodatelstvo-o-zhilische/zhilischnyj-fond/28/postanovlenie-ck-kpss-sovmina-sssr-ot-19-08-1987--958.html>

регистрировано 128 совместных предприятий, в основном в Приморском и Хабаровском краях в сфере услуг и рыбной промышленности [8, с. 30].

В 1990-е гг. произошло забвение прошлых методов государственной поддержки Дальнего Востока. Разгосударствление и закрытие ключевых предприятий способствовали возникновению безработицы. С начала заселения до распада Советского Союза население Дальнего Востока непрерывно возрастало, достигнув своего максимума в 1991 г. — 8,06 млн чел. Изменение характера общественного строя и политического режима начала 1990-х гг. повлекло за собой значительные изменения и в демографической сфере. В межпереписные периоды 1989—2002 гг. и 2002—2010 гг. наметились негативные тенденции естественной и миграционной убыли населения и, как итог, сокращения его численности [9] (см. табл.).

Т а б л и ц а

*Основные показатели демографической ситуации в России,  
Дальневосточном федеральном округе (ДФО)\**

Административно-территориальная единица	Общий прирост населения за межпереписной период		Численность населения, тыс. чел.			Коэффициент естественного прироста на 10 тыс. чел.			Коэффициент миграционного прироста на 10 тыс. чел.		
	1989—2002	2002—2010	1989	2002	2010	1989	2002	2010	1989	2002	2010
РФ	−1,3	−1,6	147 022	145 167	142 905	2,2	−6,5	−1,7	19	16	13
ДФО	−15,8	−6,0	7 950	66 93	6 292	7,2	−3,3	−0,6	−49	−61	−44

Источник: [9].

\* Примечание. С учетом корректировки на основе данных Всероссийской переписи населения 2010 г.

В 1996 г. была принята «Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 годы». Она получила статус президентской, но обязательства по финансированию из федерального бюджета с завидной регулярностью не выполнялись, более того, они претерпели кардинальные изменения: на центр приходилось лишь 25% поддержки, а остальные 75% предполагалось покрывать из местных средств и привлекаемых частных инвестиций [10, с. 108].

Быстрыми темпами стала развиваться приграничная торговля и налаживаться побратимские отношения краев и областей Дальнего Востока с соседними азиатскими территориями, а именно — с партнерами из КНР, Южной Кореи, Японии; отдельно следует отметить и США.

К середине 1990-х гг. около 50% капиталовложений на Дальний Восток приходилось на Японию и Соединенные Штаты Америки [10, с. 108].

В 1990-е гг. для разрешения сложных социально-экономических проблем Дальневосточного региона федеральным центром предпринимались антикризисные меры, а долгосрочные программы носили по большей части декларативный характер. Одновременно положительно можно оценить факт создания в 1990 г. Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия «Дальний Восток и Забайкалье», под руководством которой был реализован ряд проектов. Например, в Хабаровске был построен международный аэровокзал. Была также создана оптико-волоконная связь Хабаровск – Токио – Сеул.

Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» было основано Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. В качестве важнейшего инструмента процесса перехода из старого состояния ДФО в новых административных границах рассматриваются территории опережающего развития (далее – ТОР), для которых планируется ввести специальные преференции, например особый налоговый режим, в надежде на привлечение инвесторов, как российских, так и иностранных. При создании ТОР необходимо учитывать уже имеющиеся инвестиционные проекты. При низкой плотности населения нужно будет решать вопрос концентрации трудовых ресурсов [11]. Эти экономические зоны начали образовываться в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

Восточный отрезок Северного морского пути от Дудинки до Чукотки обслуживается ледоколами Дальневосточного морского пароходства. В октябре 2015 г. на основании Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» г. Владивосток получил статус свободного порта или, порт-франко. Таким образом, образовалась зона с особым режимом таможенного, налогового, инвестиционного и смежного регулирования. В эту территорию входят порты юга Дальнего Востока от Зарубино до Находки и аэропорт «Кневичи», а также перспективные международные транспортные коридоры «Приморье-1» и «Приморье-2», которые помогут дать существенный эффект для экономического развития региона за счет транзита грузов с северо-востока КНР в порты Приморья с последующей перегрузкой на суда, идущие в направлении Азиатско-Тихоокеанского региона.

В 2015 г. были организованы «Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта», а также «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке и в Арктике», которое занимается обеспечением привлечения трудовых ресурсов.

В последнее время произошли более радикальные подвижки. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 632 от 3 ноября 2018 г., в состав ДФО вошли Республика Бурятия и Забайкальский

край, прежде относившиеся к Сибирскому федеральному округу. Вследствие этой реорганизации население ДФО сразу увеличилось почти на 2 млн чел., а его площадь на 800 тыс. км<sup>2</sup>. В 2018 г. численность жителей округа, по данным Росстата, составляла более 8 млн чел., плотность — 1,2 чел./км<sup>2</sup>, на городское население приходилось 75,78%.

По размерам территории (около 7 млн км<sup>2</sup>) ДФО является самым крупным в Российской Федерации федеральным округом, составляющим 40,6% ее площади. В нем отсутствуют города с населением свыше миллиона человек. Центром являлся Хабаровск, где проживает 618 150 чел., но 13 декабря 2018 г. был подписан указ о его переносе во Владивосток, население которого составляет 604 901 жителей. ДФО по суше граничит с Монголией, КНР и КНДР, а по морю имеет границы с Японией и США.

Сегодня в преференциальных режимах Дальнего Востока успешно функционируют более 400 новых предприятий с общим объемом вложений более 1,4 трлн руб. Создано около 66 тыс. рабочих мест. По итогам 2020 г. общие инвестиции в основной капитал в ДФО превысили 1,5 трлн руб. Почти треть из них (441 млрд руб.) приходится на резидентов преференциальных режимов.

Такие показатели работы резидентов невозможны без системной, комплексной, но в то же время сфокусированной на потребностях конкретных проектов деятельности институтов развития и всех уровней власти — федеральной, региональной, муниципальной, а также постоянно совершенствующихся мер поддержки. Напомним, что после заключения инвестиционных соглашений с Корпорацией развития Дальнего Востока и Арктики резиденты получают право на нулевую ставку по налогам на землю, прибыль, имущество сроком до 5 лет, субсидирование 75% социальных страховых взносов, возможность привлекать иностранных работников без квот, ускоренное и упрощенное решение многих административных вопросов, льготные таможенные процедуры<sup>6</sup>.

### *Перспективы развития Дальнего Востока в меняющемся мире*

Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем выступлении «XXV саммит АТЭС в Дананге: вместе к процветанию и гармоничному развитию» сказал: «Для России развитие Дальнего Востока является национальным приоритетом XXI в. Речь идет о создании в регионе “территорий роста”, масштабном освоении природных богатств и поддержке передовых высокотехнологичных отраслей, об инвестициях в человеческий капитал, в образование и здравоохранение, в формирование конкурентных научно-исследовательских центров»<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Единый центр ответственности — КРДВ // Информационно-аналитическое агентство «Восток России». URL: <https://www.eastrussia.ru/material/edinyy-tsentr-otvetstvennosti-krdv/>

<sup>7</sup> Статья Владимира Путина «XXV саммит АТЭС в Дананге: вместе к процветанию и гармоничному развитию» // Госновости.пф. URL: <https://gov-news.ru/news/690957>

Россия и в настоящее время прилагает большие усилия для совершенствования и модернизации морских портов и аэропортов на Дальнем Востоке, работает над вводом в строй дорог, трансконтинентального железнодорожного сообщения, осуществляет строительство новых газо- и нефтепроводов и надеется на сотрудничество с партнерами по Азиатско-Тихоокеанскому экономическому сотрудничеству (АТЭС) в реализации этих начинаний.

В 2021 г. состоялась реорганизация и передача полномочий «Агентства Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта» и «Агентства по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке и в Арктике» в «Корпорацию развития Дальнего Востока и Арктики» (далее – КРДВ). В задачи последней входит управление ТОР и совместными предприятиями. С марта 2021 г. Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики – единый институт развития, подведомственный Минвостокразвития. Сегодня это центр компетенций и ответственности для малого, среднего и крупного бизнеса – от привлечения инвестиций, совершенствования мер государственной поддержки до запуска конкретных предприятий на территории регионов ДФО и Арктической зоны РФ, продвижения продукции на экспорт. В апреле 2021 г. правительство Российской Федерации расширило полномочия Корпорации развития Дальнего Востока и Арктики. Целью преобразований является организация работы над улучшением инвестклимата в макрорегионе и оказание консультативной помощи при переезде и трудоустройстве. Теперь всем этим будет заниматься КРДВ<sup>8</sup>. Следует упомянуть Фонд развития Дальнего Востока, который представляет собой долгосрочный проект, организующий кредитное финансирование до 10 лет, по ставке 5% годовых. Перечисленные институциональные образования должны способствовать решению организационных и ряда других проблем, возникающих на местах. В настоящее время уже действуют 18 ТОР, в основном в Хабаровском и Приморском краях, Амурской области и Республике Саха (Якутия) в деревообрабатывающей промышленности, сельском хозяйстве и сфере высокотехнологичных, наукоемких производств. Чтобы улучшить инвестиционный климат, в ДФО предполагается снизить цены на электроэнергию, ввести разрешение на вылов рыбы при условии строительства рыбоперерабатывающего завода или покупки российского судна, включить в государственную инвестиционную программу проекты частных вкладчиков, принять закон о новых налоговых льготах для всех инвесторов, вложивших не менее 50 млн руб. (исключая нефтегазовую сферу и подакцизные товары, налог на прибыль и на добычу полезных ископаемых). Иностранная рабочая сила не должна превышать 20%.

В мае 2016 г. был принят Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных

---

<sup>8</sup> Единый центр ответственности – КРДВ. URL: <https://www.eastrussia.ru/material/edinyy-tsentr-otvetstvennosti-krdv/>

участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», содержащий условия программы по заселению Дальнего Востока и развитию местной инфраструктуры, получивший народное название «Дальневосточный гектар». Этот документ представляет право каждому гражданину России на получение земельного участка площадью 1 га на Дальнем Востоке бесплатно. С июня 2016 г. программа вступила в действие для дальневосточников, а с 1 февраля 2017 г. — для всех граждан Российской Федерации. Оформление участка по программе «Дальневосточный гектар» проводится без взимания платы, без контакта с чиновниками, через интернет из любой точки мира. В течение первого года заявителю необходимо определиться с видом использования участка, через три года — задекларировать ход освоения. После пяти лет безвозмездного пользования можно его получить в собственность или длительную аренду. По данным Корпорации развития Дальнего Востока и Арктики на сегодняшний день бесплатно предоставлено 65 650 гектаров земли<sup>9</sup>.

Российское руководство прилагает большие усилия для совершенствования законодательной базы, которая позволила бы и в ДФО сформировать новое конкурентное экономическое пространство и благоприятный инвестиционный климат. В 2017 г. на Дальний Восток приходилось более 26% всех иностранных капиталовложений в экономику России [12]. В качестве примеров успешного развития можно привести горно-обогатительный комбинат (далее — ГОК) на базе Наталкинского золоторудного и Кимкано-Сутарского железорудного месторождения (Магаданская область и Еврейская автономная область); в Хабаровском крае запущен завод по производству теплозвукоизоляционных материалов и деревопереработки; в Приморском крае — производственно-логистический центр и спортивно-туристический парк; в Якутии сдана первая очередь Инаглинского ГОКа; на Камчатке созданы аквапарк и животноводческий комплекс, уникальный в масштабах страны; маслоэкстракционный завод заработал в Амурской области; современные тепличные комплексы появились на Сахалине, в Хабаровском крае, Якутии<sup>10</sup>.

ДФО обладает серьезными возможностями стать международным транспортным коридором между Западной Европой и Восточной Азией. Основными направлениями поставок нефти были Китай (69,6 млн т, +2,7 млн т к 2018 г.), Нидерланды (46,2 млн т, +4 млн т, больше половины фактически идет в другие страны ЕС, прежде всего Германию),

---

<sup>9</sup> Густова Н. Дальневосточный гектар: как бесплатно получить землю и деньги на освоение // РБК. URL: <https://realty.rbc.ru/news/603928ec9a79478e5d926c23>

<sup>10</sup> 107 предприятий открыты на Дальнем Востоке России // Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта. URL: [https://www.investvostok.ru/news/1669/?sphrase\\_id=502588](https://www.investvostok.ru/news/1669/?sphrase_id=502588)

Германия (18,9 млн т, –4,6 млн т), Белоруссия (18 млн т, –0,2 млн т), Республика Корея (15,3 млн т, без изменений, 1/3 фактически идет в другие страны АТР), Италия (14,6 млн т, +1,5 млн т, больше половины фактически идет в другие страны), Польша (13,3 млн т, –4,4 млн т), Финляндия (9,9 млн т, –0,3 млн т) и Турция (8,2 млн т, +6 млн т) (данные за 2019 г.)<sup>11</sup>. Для транспортировки нефти в этом направлении используется отвод от магистрального трубопровода «Восточная Сибирь – Тихий океан» (далее – ВСТО) через Сковородино на Мохэ и транзитный трубопровод через Казахстан до Алашанькоу.

Общая пропускная способность ВСТО составляет 58 млн т. По отводу на Мохэ за 2019 г. поступило 30 млн т в год. Кроме того, для экспорта нефти используется порт Козьмино, являющийся конечным пунктом ВСТО. Там нефть закачивается в танкеры и направляется морским путем в страны Азии. Поставки нефти в Японию осуществляются главным образом с острова Сахалин.

Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» был образован Дальневосточный федеральный округ, располагающийся на территории Дальнего Востока и Восточной Сибири. В него входило 10 субъектов Федерации – Якутия, Приморский и Хабаровский края, Амурская, Камчатская, Магаданская и Сахалинская области, Еврейская автономная область, Корякский и Чукотский автономные округа. В течение времени и вследствие возникновения новых обстоятельств происходили некоторые изменения в его административной структуре. Например, в 2007 г. Камчатская область и входивший в ее состав Корякский автономный округ объединились в Камчатский край.

Необходимость поворота России на восток была научно обоснована и осознана около 10 лет тому назад, а реально процесс начался в 2012–2013 г. Центр хозяйственной жизни планеты ощутимо стал смещаться в Восточную Азию. Уже заметны изменения менталитета высшей международной элиты, рассматривающей Россию как центр «Большой Евразии». Свершился мощный сдвиг и остановить его уже вряд ли удастся. Только, к сожалению, происходит он по традиции без осознания того, к чему и зачем российское общество стремится.

В этой связи Президентом Российской Федерации дано поручение о разработке концепции стратегии развития сотрудничества России со странами АТР и прогноза социально-экономического развития ДФО до 2050 г. Государство должно ориентироваться на такие параметры, чтобы ДФО не выживал, а стремительно развивался. Для этого необходимо:

- осуществить последовательную политику центра в отношении ДВО;
- не дать Дальнему Востоку стать сырьевым придатком азиатских стран;

---

<sup>11</sup> Экспортные результаты ТЭК России в 2019 году: рекорды по нефти, газу, углю // Сделано у нас. URL: <https://sdelanounas.ru/blogs/130385/>

- расширить информационное поле о потенциале ДФО;
- решить демографическую проблему (повышения рождаемости, снижения смертности, приостановки оттока населения и т.д.);
- уделить пристальное внимание экологическим проблемам.

Очевидно, что итоги VI Восточного экономического форума (далее – ВЭФ), состоявшегося 2–4 сентября 2021 г. во Владивостоке, в полной мере соответствуют концепции стратегии развития сотрудничества России со странами АТР и прогноза социально-экономического развития ДФО до 2050 г. Девиз форума – «Новые возможности Дальнего Востока в меняющемся мире». На форуме подписано более 380 соглашений на сумму 3,6 трлн руб. (учтены соглашения, сумма которых не является коммерческой тайной).

Развитие Дальнего Востока – высокорентабельный процесс. Необходимо отметить, что дотации Дальнему Востоку уже окупились: было вложено 80 млрд руб., а в бюджет поступило налогов с учетом преференций от организаций в объеме 123 млрд руб. (т.е. бюджет уже получил прямую выгоду от развития Дальнего Востока)<sup>12</sup>.

Сумма инвестиционных соглашений, подписанных на Восточном экономическом форуме в 2021 г., выросла по сравнению с предыдущим мероприятием в 2019 г. на 200 млрд руб. и достигла нового рекорда – 3,6 трлн руб., согласно данным форума, который традиционно проходит во Владивостоке.

В прошлом году форум не проводился из-за пандемии, а в 2019 г. на площадках ВЭФ подписали соглашения на сумму 3,4 трлн руб. Это – инвестиции в Дальний Восток, создание производств и рабочих мест в российских регионах. В этом году соглашения были подписаны с компаниями из Китая, Японии, Казахстана, Австрии, Канады, Сербии – около 20 соглашений на миллиардные суммы. Наибольшее количество соглашений подписано с компаниями из Китая, Японии и Казахстана. Россия и Япония на Восточном экономическом форуме подписали документ о развитии устойчивой энергетики. В частности, он затронет сотрудничество в сфере поставок сжиженного природного газа и конденсата. В то же время Китай заявил, что готов поощрять любые предприятия, которые могут инвестировать в Дальний Восток, а также расширять двустороннее сотрудничество с Россией<sup>13</sup>.

Одна из главных тем форума – обсуждение вопросов экологии, поиск современных решений для преодоления экологических проблем и природосбережения. Проблема системного подхода к сохранению и восстановлению лесов становится вдвойне актуальной для нашей страны в связи с намерением европейских стран внедрить углеродный налог. Потребление энергоресурсов приводит к усилению парникового эффекта. В перспективе с отечественных компаний, получивших доступ

<sup>12</sup> Итоги Восточного экономического форума – 2021 // Восточный экономический форум. URL: <https://forumvostok.ru/news/itogi-vostochnogo-ekonomicheskogo-foruma-2021/>

<sup>13</sup> Там же.

к европейским рынкам, планируют брать деньги за нанесение ущерба окружающей среде. Гарантированный способ нейтрализовать углеродный след — последовательное компенсационное лесовосстановление. Инвестиции в лесовосстановление могут получить статус составной части масштабного государственного проекта «Сохранение лесов». Россия имеет реальные возможности заработать миллиарды долларов на рынке углеродных единиц. В результате многие сферы отечественной зеленой экономики получают мощный толчок для роста.

Последовательная и системная работа по выращиванию ценных пород леса, которые активно используются в хозяйственной деятельности человека, дает возможность использовать освоенные лесные участки на протяжении десятков лет. Такая рациональность и разумность в использовании уже освоенных участков дикого леса сохранит рабочие места в лесопромышленной сфере населенных пунктов отдаленных регионов России<sup>14</sup>.

Особое внимание ВЭФ-2021 уделил повышению привлекательности Дальнего Востока с точки зрения инвестиций. Для инвестирующих в экономику Курильских островов будет создан «беспрецедентный набор стимулов и льгот». Президент Российской Федерации пообещал полностью освободить предприятия на Курильских островах от уплаты ключевых налогов: на прибыль, на имущество, земельного и транспортного. Как отметил глава государства, преференциальный режим будет действовать на протяжении десяти лет. Речь идет о компаниях, которые не просто регистрируются на Курилах, а реально работают на островах: строят здания, предприятия, нанимают сотрудников. Для таких компаний будут установлены и понижены страховые взносы в размере 7,6% также на десять лет. Также на всей территории Курил будет действовать режим свободной таможенной зоны. В результате, по словам главы государства, ввозить товары, оборудование и вывозить готовую продукцию будет удобнее. При этом в рамках таможенной зоны не будет взиматься НДС, пока товар не покинет территорию островов.

Необходимо отметить, что налоговые льготы и стимулы на Курилах не будут распространяться на высокодоходный бизнес, такой как производство подакцизных товаров, добыча и переработка углеводородов, а также вылов ценных водных биоресурсов<sup>15</sup>.

В результате инициативы президента регион может стать новой налоговой гаванью и в перспективе привлечь значительный объем инвестиций. Но в действительности все будет зависеть от того, каким образом власть будет действовать в отношении этой инициативы. Примечательно, что налоговыми, таможенными и административными

---

<sup>14</sup> Полтавцева А. Баженов прокомментировал экологическую повестку ВЭФ-2021 // Российская газета. URL: <https://rg.ru/amp/2021/07/26/reg-dfo/bazhenov-prokommentiroval-ekologicheskuiu-povestku-vef-2021.html>

<sup>15</sup> «Беспрецедентный набор льгот»: Путин пообещал освободить бизнес на Курилах от налогов на десять лет // Политический мир. URL: <http://polit-mir.ru/bespretsedentnyy-nabor-lgot-putin-poobeschal-osvobodit-biznes-na-kurilakh-ot-nalogo-va-na-desyat-let-30395.html>

преимуществами смогут воспользоваться не только российские компании, но и зарубежные инвесторы. В первую очередь в льготных условиях могут быть заинтересованы компании из Японии и Южной Кореи. В самой Японии налоговый режим очень строгий для бизнеса. Именно по этой причине возможно привлечь предприятия, специализирующиеся на рыбопереработке не только Китая и Вьетнама, но и Японии. Не исключен интерес со стороны представителей европейского бизнеса. Возможна вероятность попытки некоторых зарубежных компаний регистрироваться на Курилах в надежде ускользнуть от налогов в своих странах. Приходится констатировать, что российский Дальний Восток располагается в суровой конкурентной среде, в окружении государств Азии, которые время от времени провозглашают о льготных экономических режимах. Учитывая опыт таких зон в Китае можно предположить, что данный процесс начнется с ограниченных инвестиций объемом в несколько миллиардов долларов. Инвесторам необходимо убедиться в поддержке государством как режима, так и представителей иностранного бизнеса для начала активного инвестирования. Создание льготного налогового режима на Курилах будет вторым крупным шагом по привлечению инвестиций на российский Дальний Восток после образования в регионе территорий опережающего развития.

### Список литературы

1. Горбачёв Б.Н., Манаков Т.Б. Возрождение святыни: Успенский храм на территории российского посольства в Пекине. М.: Восточная литература, 2013. 440 с.
2. Унпелев Г.А. Завершение социалистической реконструкции промышленности Дальнего Востока 1933–1937 гг.: О деятельности коммунистической партии по социалистической индустриализации Дальневосточного края. Владивосток: Дальневост. кн. изд-во, 1975. 254 с.
3. Моисеева Л.А. Сталинская политика комплексного развития Дальнего Востока (1938 – июнь 1941 г.). // Советский Дальний Восток в сталинскую и постсталинскую эпохи: сборник научных статей. Владивосток: ИИАЭ ДВО РАН, 2014. 335 с.
4. Коваленко С.Г. Управление на Дальнем Востоке в 1945–1965 гг. : особенности и результаты // Советский Дальний Восток в сталинскую и постсталинскую эпохи: сборник научных статей. Владивосток: ИИАЭ ДВО РАН, 2014. С. 52–57.
5. Бляхер Л.Е. Хозяйственное развитие Дальнего Востока в 70-е годы // Интернет-журнал «Гефтер». URL: <http://gefter.ru/archive/14043>
6. Пилилян Е.К. История государственной политики поддержки предпринимательства и ее реализации на юге Дальнего Востока России в конце XX – начале XXI вв.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2009. 44 с.
7. Воробьев С.Ф., Иванчиков А.Г. Концептуальные вопросы внешнеэкономических связей ДВЭС // Социально-экономическое развитие Дальнего Востока: новые явления, проблемы, пути перестройки: материалы научных докладов. Хабаровск: ДВО АН СССР, 1991. С. 140–147.
8. Аносова Л.А. Дальний Восток и страны Азии: перспективы сотрудничества. М.: ИСЭП, 1993. 40 с.

9. Мищук С.Н. Миграция и национальный состав населения на Дальнем Востоке России в конце XX – начале XXI в. // Известия Иркутского государственного университета. Серия «Политология. Религиоведение». 2013. № 2 (11). Ч. 2. С. 210–221.

10. Лаврентьев А.В. Проблемы регионального развития Дальнего Востока и попытки их централизованного преодоления: опыт 90-х годов XX века. // Вестник Владивостокского университета экономики и сервиса. 2010. № 1 (5). С. 104–112.

11. Степанов Н.С. Территории опережающего развития и свободный порт Владивосток: проблемы и перспективы в рамках новой модели развития // Modern Economy Success. 2020. № 1. С. 35–42.

12. Гончар К.Г. Инвестиционные возможности дальнего востока // Студенческий: электронный научный журнал. 2018. № 3 (23). URL: <https://sibac.info/journal/student/23/97662>

## References

1. Gorbachev B.N., Manakov T.B. Vozrozhdenie sviatyni: Uspenskii khram na territorii rossiiskogo posol'stva v Pekine [The Revival of the Shrine: The Assumption Church on the Territory of the Russian Embassy in Beijing]. Moscow, Vostochnaia literatura, 2013, 440 p. (In Russ.).

2. Unpelev G.A. Zavershenie sotsialisticheskoi rekonstruktsii promyshlennosti Dal'nego Vostoka 1933–1937 gg.: O deiatel'nosti kommunisticheskoi partii po sotsialisticheskoi industrializatsii Dal'nevostochnogo kraia [Completion of the Socialist Reconstruction of the Industry of the Far East In 1933–1937: On the Activities of the Communist Party in the Socialist Industrialization of the Far East Region]. Vladivostok, Dal'nevost. kn. izd-vo, 1975, 254 p. (In Russ.).

3. Moiseeva L.A. Stalinskaia politika kompleksnogo razvitiia Dal'nego Vostoka (1938 – iun' 1941 g.) [Stalin's Policy for the Integrated Development of the Far East (1938 – June 1941)], *Sovetskii Dal'nii Vostok v stalinskuiu i poststalinskuiu epokhi: sbornik nauchnykh statei* [Soviet Far East in the Stalinist And Post-Stalinist Era: collection of scientific articles]. Vladivostok, IIAE DVO RAN, 2014, 335 p. (In Russ.).

4. Kovalenko S.G. Upravlenie na Dal'nem Vostoke v 1945–1965 gg.: osobennosti i rezul'taty [Management in the Far East in 1945–1965: features and results], *Sovetskii Dal'nii Vostok v stalinskuiu i poststalinskuiu epokhi: sbornik nauchnykh statei* [Soviet Far East in the Stalinist And Post-Stalinist Era: collection of scientific articles]. Vladivostok: IIAE DVO RAN, 2014, pp. 52–57. (In Russ.).

5. Bliakher L.E. Khoziaistvennoe razvitie Dal'nego Vostoka v 70-e gody [Economic Development of the Far East in the 70s], *Internet-zhurnal Gefter*. (In Russ.). Available at: <http://gefter.ru/archive/14043>

6. Pililian E.K. Istoriia gosudarstvennoi politiki podderzhki predprinimatel'stva i ee realizatsii na iuge Dal'nego Vostoka Rossii v kontse XX – nachale XXI vv. Avtoref. diss. kand. ist. nauk [The History of State Policy for Supporting Entrepreneurship and Implementation in the South of the Russian Far East in the Late XX – Early XXI Centuries. PhD historical sci. abstract diss.], Moscow, 2009, 44 p. (In Russ.).

7. Vorob'ev S.F., Ivanchikov A.G. Kontseptual'nye voprosy vneshneekonomicheskikh svyazei DVES [Conceptual Issues of Foreign Economic Relations of the Far Eastern Economic Community], *Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie Dal'nego Vostoka: novye iavleniia, problemy puti perestroiki: materialy nauchnykh dokladov* [Socio-Economic Development of the Far East: New Phenomena, Problems of the Path of Restructuring: materials of scientific reports] Khabarovsk, DVO AN SSSR, 1991, pp. 140–147. (In Russ.).

8. Anosova L.A. Dal'nii Vostok i strany Azii: perspektivy sotrudnichestva [The Far East and Asian Countries: Prospects for Cooperation]. Moscow, ISEP, 1993. 40 p. (In Russ.).

9. Mishchuk S.N. Migratsiia i natsional'nyi sostav naseleniia na Dal'nem Vostoke Rossii v kontse XX – nachale XXI v. [Migration and Ethnic Composition of the Population in the Russian Far East in the Late XX – Early XXI Century], *Izvestiia Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriia "Politologiya. Religiovedenie"* [Bulletin of the Irkutsk State University. Series "Political Science. Religious Studies"], 2013, No. 2 (11), Part 2, pp. 210–221. (In Russ.).

10. Lavrent'ev A.V. Problemy regional'nogo razvitiia Dal'nego Vostoka i popytki ikh tsentralizovannogo preodoleniia: opyt 90-kh godov XX veka [Problems of Regional Development of the Far East and Attempts to Overcome Them in a Centralized Way: The Experience of the 90s of the Twentieth Century], *Vestnik Vladivostokskogo universiteta ekonomiki i servisa* [Bulletin of the Vladivostok University of Economics and Service], 2010, No. 1 (5), pp. 104–112. (In Russ.).

11. Stepanov N.S. Territorii operezhaiushchego razvitiia i svobodnyi port Vladivostok: problemy i perspektivy v ramkakh novoi modeli razvitiia [Territories of Advanced Development and the Free Port of Vladivostok: Problems and Prospects in the Framework of a New Development Model], *Modern Economy Success* [Success of Modern Economics], 2020, No. 1, pp. 35–42. (In Russ.).

12. Gonchar K.G. Investitsionnye vozmozhnosti Dal'nego Vostoka [Investment Opportunities of the Far East], *Studencheskii: elektronnyi nauchnyi zhurnal* [Student: electronic scientific journal], 2018, No. 3 (23). (In Russ.). Available at: <https://sibac.info/journal/student/23/97662>

## FAR EAST LOCATION IN THE PROSPECTIVE DEVELOPMENT MODEL OF THE RUSSIAN FEDERATION

*The need to transform economic and social policies into more effective policies requires the special attention of the authorities and the expert community to the Far East as a region with significant potential for economic growth. The article, through the prism of historical events, examines the place of the Far East in the world economy within the framework of the current system of international political, foreign trade and financial relations against the background of a decrease in the level of confidence in these areas, which largely depends on excessive regulation of the most significant regional entities and tightening of various kinds of sanctions by the most developed states. The reason for the turn of Russia to the east is justified. Historical milestones of the development and development of the Far East over a 300-year period and its potential, place in the economic activity of the Russian Federation and its foreign economic relations are analyzed in detail. Examples are given to a certain extent confirming the emerging transition from a purely subsidized policy of past decades to an investment strategy for the future development of the region. Optimal forms and mechanisms of interaction aimed at improving the investment climate, developing transport, energy, industrial and tourism infrastructure, as well as ensuring a high level of environmental safety of the region are identified.*

**Keywords:** Far East, Far Eastern Federal District, Northern Sea Route, modernization of regional management institutions.

JEL: F15, F55, F63, H54, R11

Дата поступления – 12.09.2021 г.

**СТЕПАНОВ Никита Сергеевич**

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

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

e-mail: stepanov720@inecon.ru

**СОКОЛОВСКАЯ Елена Анатольевна**

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

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

e-mail: sselena1960@mail.ru

**STEPANOV Nikita S.**

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher, Center of Institutions of Social and Economic Development;

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

e-mail: stepanov720@inecon.ru

**SOKOLOVSKAYA Elena A.**

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher, Center of Institutions of Social and Economic Development;

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

e-mail: sselena1960@mail.ru

**Для цитирования:**

Степанов Н.С., Соколовская Е.А. Место Дальнего Востока в перспективной модели развития Российской Федерации // Федерализм. 2021. Т. 26. № 3 (103). С. 29–49. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-3-29-49>

**Н.Ю. СОРОКИНА**

## **УРОВНИ И ИЕРАРХИЯ ЦЕЛЕЙ СОВРЕМЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ**

*Сложность проведения региональной политики в федеративных государствах, обусловленная, с одной стороны, многообразием регионов и их особенностей, с другой — наличием нескольких уровней ее проведения, определяет актуальность исследований, посвященных изучению данного инструмента государственного управления. В статье предложен подход, позволяющий дифференцировать цели региональной социально-экономической политики по ее уровням. Конкретизирован состав и разработана иерархия целей региональной социально-экономической политики России. Обосновано, что в современных условиях приоритетной целью региональной политики федерального центра должно стать обеспечение целостности и экономической безопасности государства в части регионального развития, региональной политики субъектов Федерации, достижения позитивной динамики качества жизни населения региона. Показано, что в обозримой перспективе проблема сглаживания межрегионального неравенства и обеспечения на этой основе сбалансированного социально-экономического развития страны и регионов будет сохранять статус стратегической цели государственной региональной социально-экономической политики в Российской Федерации. Реализация представленного подхода к целеполаганию в практике государственного управления будет способствовать формированию результативной региональной политики как важнейшего условия сбалансированного пространственного развития Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** регион, региональная политика, социально-экономическое развитие регионов, пространственное развитие страны, уровни региональной политики.

JEL: R11

Региональная политика — один из базовых инструментов государственного регулирования социально-экономического развития в странах с различными моделями рыночной экономики. В федератив-

ных государствах, к числу которых относится Российская Федерация<sup>1</sup>, эта политика имеет свои особенности<sup>2</sup>. Применительно к России, дополнительным аргументом, повышающим значимость региональной политики как инструмента государственного регулирования, выступает ее «многосубъектность». В настоящее время в состав Российской Федерации входит 85 субъектов, что существенно больше, чем в других странах с федеративным устройством<sup>3</sup>. При столь значительном числе субъектов Федерации, являющихся различными административно-территориальными образованиями (республиками, краями, автономными округами, областями др.), *принципиально важной задачей становится обеспечение жителям конституционных гарантий равенства политических, экономических и социальных прав независимо от места проживания, а также равных возможностей в их реализации. Обеспечение указанных гарантий традиционно относится к сфере региональной политики, формируя ее предмет и определяя ее содержание не одно десятилетие.*

### **Уровни региональной социально-экономической политики**

Содержание региональной социально-экономической политики (далее – РСЭП) в Российской Федерации определено довольно широко: она включает в себя не только ограниченный по составу набор мер государственной поддержки территорий, как, например, в Федеративной Республике Германии [2], но и механизм межбюджетных отношений, а также систему стратегического и территориального планирования<sup>4</sup>. Более того, значительные объемы межбюджетного распределения финансовых ресурсов в России превращают РСЭП в один из важнейших инструментов государственного воздействия на экономику и социальную сферу наряду с фискальной политикой государства.

В теории региональной экономики *основным наиболее дискуссионным* является вопрос об уровнях региональной социально-экономической политики. От ответа на этот вопрос зависит понимание ее сущности, а также конкретизация ее стратегических целей и тактических задач. В Российской Федерации РСЭП является двухуровневой (*см. рис. 1*),

---

<sup>1</sup> В п. 1 гл. 1 Конституции Российской Федерации провозглашено, что Россия является демократическим федеративным правовым государством. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) /с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ/.

<sup>2</sup> Следует согласиться с Ю.Н. Гладким и В.Д. Сухоруковым, полагающими, что именно федеративное устройство в большей мере отвечает интересам стран, обладающих значительной площадью и имеющих удаленные от центра, сравнительно мало освоенные в хозяйственном отношении территории [1].

<sup>3</sup> Например, Федеративная Республика Германия имеет в своем составе 16 федеральных земель, в т.ч. 2 свободных ганзейских города; Республика Индия – 29 штатов, союзные территории и столичный округ; Соединенные Штаты Америки – 50 штатов и один столичный округ; Федеративная Республика Бразилия – 26 штатов и один федеральный округ.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.».

но в довольно высокой степени централизованной, что выражается в особой роли федерального уровня власти в социально-экономическом развитии регионов и поддерживается значительными масштабами межрегионального перераспределения бюджетных средств.



**Рис. 1. Уровни региональной социально-экономической политики Российской Федерации**

Источник: составлено автором.

В настоящее время в стране существуют два самостоятельных субъекта разработки и реализации РСЭП – федеральный центр и органы власти и управления субъектов Федерации. Приоритет в формировании политики, как было отмечено выше, принадлежит федеральным органам государственной власти. Каждый из субъектов обладает собственными, законодательно определенными полномочиями, компетенцией и сферой ответственности [3]. На каждом уровне сформированы специфические институты и механизмы реализации РСЭП, важнейшими из которых в настоящее время выступают национальные проекты, реализуемые в целях обеспечения «прорывного научно-технологического и социально-экономического развития России, повышения уровня жизни, создания условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека»<sup>5</sup>. Двухуровневый характер региональной социально-экономической политики выражается, во-первых, в прямом участии федерального центра в разработке и реализации важнейших проектов и программ развития территорий, например, таких как поддержка кластерных инициатив.

Во-вторых, в практике софинансирования приоритетных целей регионального развития актуальным примером данного направления являются совместные инвестиции в рамках реализации национальных проектов.

Следует отметить, до сих пор *остаётся дискуссионным вопросом* о дифференциации целей РСЭП по ее уровням, отсутствует согласованное видение иерархической структуры целей. Законодательные основы государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации<sup>6</sup> определяют состав целей и задач, но не позволяют дифференцировать их по уровням РСЭП, оставляя открытым вопрос о соподчиненности целей внутри каждого уровня, что позволяет предложить авторское видение этой актуальной научно-практической проблемы.

<sup>5</sup> Национальные проекты: ключевые цели и ожидаемые результаты / Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/news/35675/>

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.».

**Подход к построению иерархии целей региональной социально-экономической политики Российской Федерации**

Общая теория управления утверждает, что иерархия целей, отражающая их соподчиненность по отношению друг к другу, обеспечивает более высокое качество управляющего воздействия, поскольку позволяет отслеживать динамику целей, оценивать риски недостижения и своевременно осуществлять необходимую корректировку в направлении более полного достижения поставленных целевых ориентиров. В современных условиях, когда наблюдается усиление целевой ориентации системы государственного управления Российской Федерации<sup>7</sup>, иерархический подход к целеполаганию является условием обеспечения результативности проектов, программ и мероприятий РСЭП на всех ее уровнях.

На наш взгляд, на уровне федерального центра должны разрабатываться меры в области обеспечения целостности и экономической безопасности государства в части регионального развития, решаться проблемы сокращения социально-экономической дифференциации регионов и достижения гарантированного Конституцией уровня социальной обеспеченности населения. На уровне субъекта Федерации должна осуществляться деятельность региональных органов власти по разработке и реализации основных направлений социально-экономического развития конкретных территорий в соответствии с приоритетами внутренней и внешней политики государства. Авторский подход к формированию иерархии целей региональной социально-экономической политики в Российской Федерации представлен в *таблице 1*.

*Т а б л и ц а 1*

**Иерархия целей региональной социально-экономической политики**

Уровень РСЭП	Цели I уровня	Цели II уровня
Региональная социально-экономическая политика федерального центра	Обеспечение целостности и экономической безопасности государства в части регионального развития	Сокращение уровня социально-экономической дифференциации регионов
		Обеспечение основных социальных прав граждан независимо от места проживания
Региональная политика социально-экономического развития субъекта Федерации	Обеспечение позитивной динамики качества жизни населения региона	Устойчивое социально-экономическое развитие региона
		Результативное взаимодействие с муниципальными образованиями региона
		Развитие межрегионального взаимодействия и интеграции

Источник: составлено автором.

<sup>7</sup> На наш взгляд, об этом свидетельствует обозначение президентом Российской Федерации национальных целей развития страны на период до 2030 г. и ранее, на период до 2024 г.

**Цели региональной социально-экономической политики  
федерального центра**

Ключевой целью региональной социально-экономической политики федерального центра, на наш взгляд, должно стать *обеспечение целостности и экономической безопасности государства в части регионального развития*. Приоритетность цели обусловлена усилением вызовов и угроз национальной и экономической безопасности России, источники которых локализуются на субрегиональном уровне.

Сокращение уровня социально-экономической дифференциации регионов является актуальной, но все еще до конца не решенной задачей государственной региональной социально-экономической политики в Российской Федерации. Данные официальной статистики иллюстрируют существенные различия между макрорегионами по динамике экономического развития, оцененной показателями «индекс промышленного производства» и «индекс производства продукции сельского хозяйства», сохраняющиеся, несмотря на все усилия федеральных властей по гармонизации темпов экономической динамики территорий (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Динамика экономического развития регионов России,  
в% к предыдущему году**

Год	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДФО	Размах вариации
<i>Индекс промышленного производства</i>									
2016	101,4	103,3	<b>107,3</b>	103,7	101,0	101,3	102,1	103,4	6,3
2017	103,9	103,0	<b>111,3</b>	100,9	102,5	103,6	103,0	103,1	10,4
2018	105,6	102,9	<b>106,8</b>	95,3	101,6	104,4	103,4	105,4	11,5
2019	<b>108,0</b>	103,4	103,2	101,6	102,2	107,2	101,7	106,6	6,4
2020	105,2	97,0	99,0	<b>106,5</b>	96,6	97,7	95,6	95,9	10,9
<i>Индекс производства продукции сельского хозяйства</i>									
2016	104,0	100,9	<b>108,7</b>	106,8	105,7	101,1	103,3	98,5	10,2
2017	103,5	98,0	103,4	101,5	102,7	103,5	102,5	<b>107,7</b>	9,7
2018	103,1	<b>105,9</b>	95,0	99,3	98,9	99,7	100,9	97,3	10,9
2019	107,0	105,7	<b>107,7</b>	101,3	104,5	100,5	99,6	92,4	8,1
2020	103,7	103,0	95,3	94,6	<b>106,6</b>	93,0	101,7	102,4	13,6

Источник: составлено автором по [4].

В период 2016–2020 гг. лидерами по динамике индекса промышленного производства в разные годы становились Южный, Центральный и Северо-Кавказский федеральные округа; по динамике индекса про-

изводства продукции сельского хозяйства – Южный, Приволжский и Северо-Западный федеральные округа. В 2016 г. разрыв между макрорегионом-лидером и макрорегионом-аутсайдером составлял по индексу промышленного производства 1,06 раза, по индексу производства продукции сельского хозяйства – 1,10 раза; в 2020 г. – 1,11 и 1,15 раза соответственно. Представленные данные свидетельствуют о *некотором усилении пространственной дифференциации*, а также позволяют говорить о том, что дифференциация макрорегионов России по динамике сельскохозяйственного производства *выше, чем по динамике промышленного производства*.

Это может быть объяснено тем, что более высокие темпы экономического развития в современной экономике демонстрируют промышленно развитые территории, генерирующие более высокую добавленную стоимость, а в России – территории, богатые природными ресурсами, финансовые центры, а также приморские зоны, являющиеся порталами для внешнеэкономических связей страны. Таким образом, причины дифференциации макрорегионов по уровню социально-экономического развития во многом обусловлены их местом в системе территориальной организации страны, а также общим уровнем социально-экономического развития и особенностями специализации субъектов Федерации, находящихся на их территории.

Основные способы сокращения межрегионального неравенства определены «Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.». К их числу отнесены:

- обеспечение условий опережающего развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития, но обладающих потенциалом экономического роста;
- стимулирование развития перспективных центров экономического роста – территорий, осуществляющих существенный вклад в экономический рост Российской Федерации (на уровне до 1%);
- социальная поддержка территорий с низкой плотностью населения и недостаточным собственным потенциалом экономического роста<sup>8</sup>.

Вышесказанное позволяет утверждать, что в обозримой перспективе проблема сглаживания межрегионального неравенства и обеспечения на этой основе сбалансированного социально-экономического развития страны *сохранит статус ключевого стратегического приоритета* государственной региональной социально-экономической политики Российской Федерации. Такую точку зрения разделяет большинство авторитетных исследователей проблем региональной экономики, в частности Е.М. Бухвальд [5], Н.В. Зубаревич [6], П.А. Минакир [7] и др.

С указанной целью I уровня связано обеспечение основных социальных прав граждан независимо от места проживания. Данные гаран-

---

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р (ред. от 31 августа 2019 г.) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.».

тии закреплены в Конституции и в силу этого находят свое отражение в ключевых документах органов власти и управления, регулирующих вопросы разработки и реализации государственной региональной социально-экономической политики.

Особый интерес представляет программный блок государственных программ Российской Федерации «Сбалансированное региональное развитие»<sup>9</sup>, программы и мероприятия которого нацелены на обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые ресурсы для «достойных условий жизни» жителей, комплексного социально-экономического развития, повышения конкурентоспособности региональной экономики. Особое внимание уделяется развитию «геополитически приоритетных территорий», к числу которых отнесены субъекты Федерации Дальневосточного и Северо-Кавказского федерального округа, регионы Арктической зоны, Калининградская область и др.<sup>10</sup> Анализ состава программ и мероприятий данного программного блока позволяет сделать заключение, что их реализация призвана способствовать сокращению межрегионального социально-экономического неравенства за счет обеспечения условий опережающего развития территорий, обладающих внутренним потенциалом экономического роста (регионы Арктической зоны), и оказания социальной поддержки стратегически важным регионам с недостаточным собственным потенциалом развития, которые сконцентрированы в Дальневосточном и Северо-Кавказском федеральных округах. На наш взгляд, этой цели также будет способствовать развитие федеративных отношений, в частности, совершенствование системы распределения финансовых ресурсов по уровням бюджетной системы Российской Федерации в направлении усиления ее ориентации на более полный учет специфики потребностей и социально-экономического потенциала территорий.

### ***Иерархия целей региональной политики социально-экономического развития субъекта Федерации***

Ключевая цель региональной политики социально-экономического развития субъекта Федерации – *обеспечение позитивной динамики качества жизни населения региона*. Не углубляясь в содержание категории «качество жизни населения», научные дискуссии относительно которого продолжаются не одно десятилетие, считаем целесообразным использовать подход, разработанный учеными ЦЭМИ РАН, как наиболее комплексный, охватывающий ключевые стороны этого сложного, многоаспектного явления. В логике данного подхода качество жизни представляет собой интегральную оценку всех сторон жизнедеятельности человека [8], оно определяется уровнями доходов и занятости насе-

<sup>9</sup> Перечень государственных программ Российской Федерации. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р.

<sup>10</sup> Портал госпрограмм РФ. URL: <https://programs.gov.ru/>

ления, жилищными условиями, развитием отраслей социальной сферы, прежде всего образования, здравоохранения и социального обеспечения, демографической ситуацией в регионе, качеством экологической ниши и природно-климатических условий проживания населения и т.д.

Рейтинг регионов России по качеству жизни, формируемый РИА «Рейтинг» на основе данных официальной статистики, показывает существенные разрывы между регионами (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

*Лидеры и аутсайдеры рейтинга регионов России по качеству жизни*

Место в 2020 г.	Субъект РФ	Рейтинговый балл	Место в 2019 г.
1	Москва	82,164	1
2	Санкт-Петербург	80,634	2
3	Московская область	76,068	3
4	Республика Татарстан	66,624	4
5	Белгородская область	64,769	5
...			
81	Республика Бурятия	28,944	77
82	Еврейская автономная область	28,188	83
83	Карачаево-Черкесская Республика	27,693	84
84	Забайкальский край	26,889	82
85	Республика Тыва	17,506	85

Источник: составлено автором по [9].

Обращает на себя внимание стабильность состава регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров, а также существенность разрыва между ними. В 2020 г. разрыв между лидером и аутсайдером составлял 4,7 раза.

Первые позиции в рейтинге занимают г. Москва, г. Санкт-Петербург и Московская область – субъекты Федерации, для которых характерны высокий уровень развития инфраструктуры, мощный экономический и финансовый потенциал, развитая социальная сфера, а также высокий инвестиционный потенциал. Аутсайдеры – это, преимущественно, регионы, обладающие слабым социально-экономическим потенциалом, территориально удаленные от основных рынков сбыта страны. Это дает возможность полагать, что в обозримой перспективе их состав также будет оставаться стабильным. Представленные данные позволяют предположить, что региональная социально-экономическая политика в Российской Федерации в обозримой перспективе будет направлена на поддержку экономически слаборазвитых территорий и на достижение цели обеспечения равноценных условий жизнедеятельности населения на всей территории страны.

Обеспечение устойчивого социально-экономического развития региона является ключевым условием достижения высокого стандарта качества жизни населения. Под устойчивым развитием нами понимается процесс целенаправленного движения региональной социально-экономической системы от исходного положения к некому перспективному, характеризующемуся более высоким качеством жизни населения и состоянием социально-экономического потенциала [10]. При таком подходе устойчивое развитие является результатом позитивной динамики ключевых социальных и экономических процессов в регионе, фактором поддержания высокой конкурентоспособности и экономической безопасности территории. Однако достижение указанных результатов предполагает, что за регионами должны быть закреплены финансовые ресурсы в объеме, достаточном для самостоятельного формирования бюджетов и выполнения всех возложенных на них обязательств.

В современных российских условиях основным механизмом обеспечения устойчивости регионального социально-экономического развития остается механизм межбюджетных трансфертов. Обусловлено это недостаточной сбалансированностью региональных бюджетов [11]. Это на фоне существенной дифференциации субъектов Федерации по показателям экономического и социального развития позволяет утверждать, что приоритет за данным направлением государственного регулирования регионального развития сохранится как минимум в среднесрочной перспективе<sup>11</sup>.

Другой важной целью региональной политики социально-экономического развития субъекта Федерации является выстраивание результативного взаимодействия с муниципальными образованиями региона, которые наделены российским законодательством<sup>12</sup> правом самостоятельного решения вопросов местного значения в пределах своей компетенции. В рамках этого направления создаются благоприятные условия для развития региона за счет более эффективного использования внутренних факторов экономического роста, повышается эффективность системы внутрирегионального разделения труда, создаются условия для формирования синергетических эффектов в региональной экономике, способствующих достижению высокой конкурентоспособности региона на национальном и международном уровнях.

Важнейшими направлениями региональной политики становятся также *сфера межрегионального взаимодействия и интеграция*, выступающие универсальной формой устойчивого социально-эко-

---

<sup>11</sup> По данным Счетной палаты Российской Федерации, в 2021 г. предусматривается предоставить бюджетам субъектов Российской Федерации межбюджетные трансферты на общую сумму 2849,7 млрд руб., в 2022 г. — на сумму 2763,6 млрд руб., в 2023 г. — на сумму 2881,9 млрд руб.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 23 мая 2020 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

номического развития (коэволюции) [12] регионов и формирования критически важных связей между территориями<sup>13</sup>. Результатом укрепления межрегионального взаимодействия становится увеличение объемов движения товаров и ресурсов внутри национальной экономики, взаимопроникновение региональных производственных процессов, совместного финансирования проектов межрегионального значения и т.д. На наш взгляд, в современных условиях следует рассматривать экономическую интеграцию регионов как процесс конвергенции, взаимного сближения социально-экономических систем регионов, их экономической политики с целью получения положительных синергетических эффектов не только для интегрирующихся регионов, но и для всей страны в целом [14]. В этом процессе каждая территория не утрачивает свою идентичность, а развитие регионов и страны приобретает устойчивый характер.

### Список литературы

1. Гладкий Ю.Н., Сухоруков В.Д. Общая экономическая и социальная география зарубежных стран: учебник. М., 2006. 448 с.
2. Кузнецова О.В. Региональная политика в Германии // География мирового развития: сборник научных трудов. М., 2016. С. 403–416.
3. Политика регионального развития в современной России: приоритеты, институты и инструменты: научная работа / отв. ред. Е.М. Бухвальд. М.: ИЭ РАН, 2018. 250 с.
4. Регионы России. Социально-экономические показатели – 2020 г. URL: [http://gks.ru/bgd/regl/b20\\_14p/Main.htm](http://gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm).
5. Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Выравнивание регионов России: иллюзии программы и реалии экономики // Вестник Института экономики РАН. 2016. № 1. С. 76–91.
6. Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика за десятилетие экономического роста // Журнал Новой экономической ассоциации. 2009. № 1-2. С. 161–174.
7. Минакир П.А. В поисках пространственной гармонизации // Пространственная экономика. 2017. № 2 (50). С. 7–15.
8. Айвазян С.А. Сравнительный анализ интегральных характеристик качества жизни населения субъектов Российской Федерации. М.: ЦЭМИ РАН, 2001. 64 с.
9. Рейтинг регионов по качеству жизни – 2020. URL: <https://riarating.ru/regions/20210216/630194647.html>
10. Сорокина Н.Ю. Концептуальная модель устойчивого развития региона на основе эффективного управления его социально-экономическим потенциалом // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2014. № 2(68). С. 79–87.

---

<sup>13</sup> Экономическая интеграция регионов, или межрегиональное сотрудничество, – это взаимодействие территориальных образований как подсистем национальной экономики, законодательно закрепленных в определенных территориальных границах, имеющих единство властно-управленческой системы и характеризующихся общностью природных, социально-экономических, культурных и других условий [13].

11. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов». URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/39f/39f92a07e0e8fed2662becb0ed489ca2.pdf>

12. Фролов Д.П., Мирзоев Р.С. Институционализация межрегиональных взаимодействий в контексте пространственных трансформаций экономики // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2011. № 8. С. 28–36.

13. Голобородко С.Г. Формирование межрегиональных экономических систем // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 12. С. 25–27.

14. Сорокина Н.Ю., Беляевская-Плотник Л.А. Подходы к оценке уровня экономической интеграции регионов в системе национальной экономической безопасности // Экономические науки. 2017. № 6 (151). С. 39–43.

### References

1. Gladkii Iu.N., Sukhorukov V.D. Obschchaia ekonomicheskaia i sotsial'naia geografiia zarubezhnykh stran: uchebnik [General Economic and Social Geography of Foreign Countries]. Moscow, 2006, 448 p. (In Russ.).

2. Kuznetsova O.V. Regional'naia politika v Germanii [Regional Policy in Germany], *Geografiia mirovogo razvitiia, sbornik nauchnykh trudov* [Geography of World Development. Collection of Scientific Papers]. Moscow, 2016, pp. 403–416. (In Russ.).

3. Politika regional'nogo razvitiia v sovremennoi Rossii: priority, instituty i instrumenty: Nauchnaia rabota [Regional Development Policy in Modern Russia: Priorities, Institutions and Tools], ch. ed. E.M. Bukhval'd. Moscow, IE RAN, 2018, 250 p. (In Russ.).

4. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli – 2020 g. [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators – 2020]. (In Russ.). Available at: [http://gks.ru/bgd/regl/b20\\_14p/Main.htm](http://gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm).

5. Bakhtizin A.R., Bukhval'd E.M., Kol'chugina A.V. Vyravnivanie regionov Rossii: illiuzii programmy i realii ekonomiki [Alignment of Russia's Regions: Illusions of the Program and the Realities of the Economy], *Vestnik Instituta ekonomiki RAN* [Bulletin of Institute of Economics of the RAS], 2016, No.1, pp. 76–91. (In Russ.).

6. Zubarevich N.V. Regional'noe razvitie i regional'naia politika za desiatiletie ekonomicheskogo rosta [Regional Development and Regional Policy for the Decade of Economic Growth], *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii* [Journal of the New Economic Association], 2009, No. 1-2, pp. 161–174. (In Russ.).

7. Minakir P.A. V poiskakh prostranstvennoi garmonizatsii [In Search of Spatial Harmonization], *Prostranstvennaia ekonomika* [Spatial Economics], 2017, No. 2 (50), pp. 7–15. (In Russ.).

8. Aivazian S.A. Sravnitel'nyi analiz integral'nykh kharakteristik kachestva zhizni naseleniia sub'ektov Rossiiskoi Federatsii [Comparative Analysis of the Integral Characteristics of the Quality of Life of the Population of the Constituent Entities of the Russian Federation]. Moscow, TsEMI RAN, 2001, 64 p. (In Russ.).

9. Reiting regionov po kachestvu zhizni – 2020 [Rating of Regions by Quality of Life – 2020]. (In Russ.). Available at: <https://riarating.ru/regions/20210216/630194647.html>

10. Sorokina N.Iu. Kontseptual'naia model' ustoichivogo razvitiia regiona na osnove effektivnogo upravleniia ego sotsial'no-ekonomicheskim potentsialom [Conceptual Model of Sustainable Development of the Region Based on Effective Management of Its Socio-Economic Potential], *Vestnik Rossiiskogo ekonomicheskogo universiteta*

im. G.V. Plekhanova [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2014, No. 2(68), pp.79–87. (In Russ.).

11. Zakliuchenie Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii na proekt federal'nogo zakona "O federal'nom biudzhete na 2021 god i na planovyi period 2022 i 2023 godov" [Conclusion of the Accounts Chamber of the Russian Federation on the Draft Federal Law "On the Federal Budget For 2021 and for the Planning Period 2022 and 2023"]. (In Russ.). Available at: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/39f/39f92a07e0e8fed2662becb0ed489ca2.pdf>

12. Frolov D.P., Mirzoev R.S. Institutsionalizatsiia mezhregional'nykh vzaimodeistvii v kontekste prostranstvennykh transformatsii ekonomiki [Institutionalization of Interregional Interactions in the Context of Spatial Transformations of the Economy], *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* [National Interests: Priorities and Security], 2011, No. 8, pp. 28–36. (In Russ.).

13. Goloborodko S.G. Formirovanie mezhregional'nykh ekonomicheskikh sistem [Formation of Interregional Economic Systems], *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-Government], 2005, No. 12, pp. 25–27. (In Russ.).

14. Sorokina N.Iu., Beliaevskaia-Plotnik L.A. Podkhody k otsenke urovnia ekonomicheskoi integratsii regionov v sisteme natsional'noi ekonomicheskoi bezopasnosti [Approaches to Assessing the Level of Economic Integration of Regions in the System of National Economic Security], *Ekonomicheskie nauki* [Economic sciences], 2017, No. 6 (151), pp. 39–43. (In Russ.).

## LEVELS AND HIERARCHY OF GOALS OF THE MODERN REGIONAL SOCIO-ECONOMIC POLICY OF RUSSIA

*The complexity of the implementation of regional policy in federal states, due, on the one hand, to the diversity of regions and their features, on the other – the presence of several levels of its implementation, determines the relevance of research devoted to the study of this instrument of public administration. The article suggests an approach that allows differentiating the goals of regional socio-economic policy by its levels. The composition is specified, and the hierarchy of goals of the regional socio-economic policy of Russia is developed. It is proved that in current conditions, the priority goal of the regional policy of the federal center should be to ensure the integrity and economic security of the state in terms of regional development, the regional policy of the subjects of the Federation – to achieve positive dynamics of the quality of life of the population of the region. It is shown that in the foreseeable future, the problem of smoothing interregional inequality and ensuring balanced socio-economic development of the country and regions on this basis will retain the status of a strategic goal of the state regional socio-economic policy in the Russian Federation. The implementation of the presented approach to goal-setting in the practice of public administration will contribute to the formation of an effective regional policy as the most essential condition for the balanced spatial development of the Russian Federation.*

**Keywords:** region, regional policy, socio-economic development of regions, spatial development of the country, levels of regional policy.

JEL: R11

*Дата поступления – 01.07.2021 г.*

**СОРОКИНА Наталья Юрьевна**

кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник;  
Федеральное государственное бюджетное учреждение Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.  
e-mail: sorokina-tula@mail.ru

**SOROKINA Natalia Yu.**

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

**Для цитирования:**

Сорокина Н.Ю. Уровни и иерархия целей современной региональной социально-экономической политики России // Федерализм. 2021. Т. 26. № 3 (103). С. 50–62. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-3-50-62>

Э.С. ЕМЕЛЬЯНОВА, Л.А. ВАСИЛЬЕВ

## СТРЕСС-ТЕСТИРОВАНИЕ ВЛИЯНИЯ ESG-ФАКТОРОВ НА КОМПАНИИ МЕТАЛЛУРГИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ

*Стресс-тестирование как эффективный метод риск-менеджмента и антикризисного управления может служить в качестве действенного инструмента прогнозирования финансовой устойчивости, в т.ч. и при воздействии ESG-рисков для компаний различных отраслей, работающих на территории субъектов Российской Федерации. В статье рассмотрен подход к разработке алгоритма стресс-тестирования для металлургической отрасли. На первом этапе рассмотрено текущее состояние металлургической отрасли и наблюдаемые аналитиками тренды дальнейшего развития, проанализированы крупнейшие отечественные представители металлургии и выделены их ключевые цели и затраты на экологические проекты. Далее представлены отраслевые риск-драйверы для организаций, ведущих бизнес в металлургической отрасли. После выявления риск-драйверов представлен подход к проведению оценки влияния идентифицируемых ESG-рисков, затем сформулирован алгоритм оценки влияния ESG-рисков на финансовый поток деятельности компании российской металлургической отрасли и представлена схема проведения ESG-стресс-тестирования для металлургической компании. В заключении исследования обозначены различные математические модели, которые могут быть использованы для совершенствования прогноза влияния ESG-факторов, приведены ключевые сложности, которые предстоит разрешить для развития системы управления ESG-рисками и повышения ESG-культуры в бизнес-сообществе в целом, а также обобщены преимущества стресс-тестирования ESG-рисков, которые могут быть использованы для целого перечня различных управленческих и методологических действий.*

**Ключевые слова:** устойчивое развитие, ESG-риски, регион, зеленая экономика, экологические факторы, федеральный округ.

JEL: G11, G12, G14, G15

В России и ее регионах, как и во всем мире, повестка ESG находит активную поддержку, а интерес инвесторов к устойчивым продуктам стремительно растет: с 2011 г. по март 2021 гг. размер активов под управлением подписантов принципов ответственного инвестиро-

вания вырос более чем на 500%<sup>1</sup>. Уже сейчас на устойчивые инвестиции приходится *более трети активов пяти крупнейших мировых рынков*<sup>2</sup>.

Такие масштабные изменения, естественно, отражаются и на металлургической отрасли, и, как результат, на экономиках субъектов Российской Федерации, в которых располагаются ее предприятия. Новые реалии создают дополнительную неопределенность, одновременно с этим побуждая к поиску инструментов, позволяющих ее снизить. Одним из методов эффективного прогнозирования финансовой устойчивости, в т.ч. и при воздействии ESG-факторов, является стресс-тестирование.

### *Металлургия сейчас*

Качественный прогноз требует общего понимания состояния отрасли в настоящий момент и основных трендов дальнейшего развития. Поэтому, прежде чем оценивать влияние на нее ESG-факторов, важно проанализировать ключевые тенденции на рынке металлургии.

По мнению аналитиков, *стоит ожидать снижения цен*, поскольку рынки подходят к своему пику (см. рис. 1).

Однако точный момент, когда цены начнут снижаться, предугадать сложно из-за обилия действующих на рынок разнонаправленных факторов<sup>3</sup>. Несмотря на общую неопределенность, эксперты считают, что в будущем будет происходить замена стали алюминием, т.к. развитие технологий позволило получать лучшие характеристики по сравнению со сталью. Однако важно понимать, что хотя почти 50% энергии, затрачиваемой на производство алюминия, получается из возобновляемых источников энергии, само *производство требует в 10 раз больше энергетических затрат*<sup>4</sup>. Поэтому можно сделать вывод о том, что значительное сокращение ESG-рисков в части используемой энергии будет возможно только в случае, когда предприятие по производству алюминия *полностью работает на возобновляемой энергии*.

Чтобы лучше оценить рыночные тренды, необходимо отметить, что в основном их на рынке задает Китай: порядка половины объема мирового производства стали и алюминия приходится на страну, которая ведет активное сокращение выпуска стали и выбросов CO<sub>2</sub> в связи с подписанием Парижского соглашения<sup>5</sup>. Можно предположить, что благодаря

---

<sup>1</sup> About the PRI // UN PRI. URL: <https://www.unpri.org/pri/about-the-pri> (дата обращения: 19.07.2021).

<sup>2</sup> Sustainable Investments Account for More than a Third of Global Assets // Reuters. URL: <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/sustainable-investments-account-more-than-third-global-assets-2021-07-18/>

<sup>3</sup> Обзор динамики цен в горно-металлургическом секторе // KPMG. URL: <https://home.kpmg/ru/ru/home/insights/2021/07/metals-and-mining-price-review-2q2021.html>

<sup>4</sup> Redmond D. O. S., Jelasko E., Marleau D., Hoang M., Li C. ESG Industry Report Card: Metals And Mining // S&P Global, 3 июня 2019. URL: [https://www.spglobal.com/\\_media/documents/spglobalratings\\_esgindustryreportcardmetalsandmining\\_jun\\_03\\_2019-003-.pdf](https://www.spglobal.com/_media/documents/spglobalratings_esgindustryreportcardmetalsandmining_jun_03_2019-003-.pdf)

<sup>5</sup> Лобзов А. Китай – кузница глобальных металлургических трендов // Финанс. URL: <https://www.finam.ru/analysis/forecasts/kitaiy-kuznica-globalnyx-metallurgicheskix-trendov-20210528-131114/>

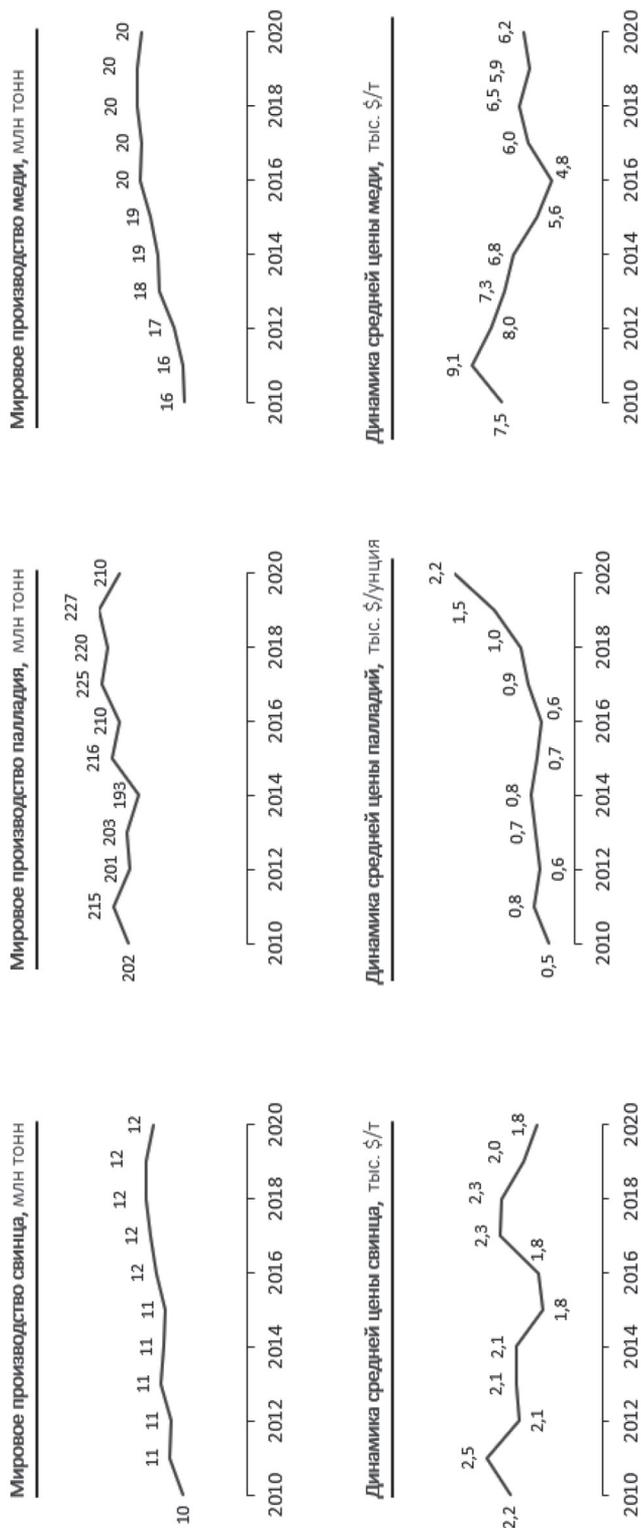


Рис. 1. Мировые тенденции на рынке металлов

Источник: составлено авторами по [1–4].

влиянию такого крупного игрока, как Китай, отечественные компании тоже стали стремиться к снижению выбросов парниковых газов.

Так, ПАО «Северсталь» установило цель по снижению выбросов парниковых газов более чем на 66 тыс. т до 2025 г.<sup>6</sup>, а холдинг «Металлоинвест» в качестве одного из приоритетов развития задался целью достижения углеродной нейтральности к 2050 г. за счет изменений в технологическом процессе в части перехода на чистый водород, а также за счет приобретения углеродных офсетов на выбросы. Целеполагание по ESG-повестке и затраты на экологические проекты других компаний приведены на *рисунке 2*.



**Рис. 2. Целеполагание по ESG-повестке и затраты на экологические проекты российских компаний металлургической отрасли**

Источник: составлено авторами на основе нефинансовой отчетности российских компаний металлургической отрасли.

<sup>6</sup> «Северсталь» сообщает о результатах работы в рамках национального проекта «Экология» за три года // Северсталь. URL: <https://www.severstal.com/rus/media/news/document56530.phtml>

Динамика рыночных тенденций и масштабные планы лидеров отрасли по трансформации свидетельствуют о значительных изменениях в отрасли и необходимости эффективной оценки ESG-рисков, которым подвержены компании.

### **Отраслевые ESG-риски и их влияние на финансовый поток деятельности компании**

Краткий анализ отрасли показал, что *ключевой риск-драйвер* для организаций, ведущих бизнес в металлургической отрасли, – необходимость снижения углеродных выбросов, продиктованная изменениями на государственном уровне и на уровне инвестиционных фондов в связи с Парижским соглашением. Поскольку основным рычагом регулирования является корректировка налоговой базы или введение квот, правильнее будет сказать, что ключевым риск-драйвером выступает цена на углеродные выбросы. С обозначенным риск-драйвером связан набор из четырех факторов, влияющих на металлургическую отрасль:

1. Новые технологии. Часто для достижения заданного уровня выбросов необходимо внедрить на производстве так называемые «наилучшие доступные технологии», что непосредственно влияет на структуру затрат организации и ее финансовый результат.

2. Изменения в балансе используемого топлива. Капитальные затраты могут понадобиться и на изменение используемой энергии в сторону возобновляемой, что может оказаться особенно актуально для производителей алюминия; кроме того, возобновляемые источники накапливают выработанную энергию в аккумуляторах, а значит с течением времени их потребуется значительно больше, чем сейчас, что может значительно повлиять на стоимость металлов платиновой группы, меди, никеля, алюминия, лития.

3. Изменение рыночных условий и предпочтений. Внедрение углеродного регулирования (например, новый Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 286-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов») негативно влияет на объемы производства, а в случае с трансграничным углеродным налогом с высокой вероятностью снизит объем экспорта<sup>7</sup>. Изменение настроений инвесторов также может оказать влияние на компании, не соответствующие ESG-повестке, снизив уровень инвестиций и ограничив таким образом их доступ к капиталу.

4. Обесценение активов. Активы, которые перестанут соответствовать ESG-требованиям, могут потерять часть своей рыночной стоимости, тем самым повлияв на общую оценку компании и снизив вероятность того, что банки примут такой актив в качестве залога.

---

<sup>7</sup> Металлурги ожидают сокращения экспорта из-за пошлин // Прайм. URL: [https://lprime.ru/industry\\_and\\_energy/20210702/834098426.html](https://lprime.ru/industry_and_energy/20210702/834098426.html)

После проведения анализа идентифицируемых рисков, можно перейти к следующему этапу — детальной оценке их влияния.

В рамках стресс-тестирования *целесообразно разделить климатические риски на две подкатегории*: риски перехода, связанные с переходом к низкоуглеродной экономике, а также на физические риски, связанные с природными явлениями, возникающими вследствие изменения климата.

**Риски перехода** могут проявиться на относительно небольшом временном горизонте и зависят от следующих показателей сценария:

- уровень спроса на ископаемое топливо;
- новые технологии;
- капитальные затраты на применяемое топливо и т.д.

Перечисленные показатели можно соотнести с финансовыми показателями стресс-тестируемой компании. К таковым, например, относятся:

- рост расходов из-за повышения цен на топливо и инвестиций, требующихся для перехода на экологичные источники энергии;
- снижение выручки из-за изменения спроса, а, следовательно, и цен на электроэнергию.

В свою очередь **физические риски** возникают в сценарии, когда предполагается низкая активность в части снижения углеродных выбросов, и имеют более запоздалую, но вместе с тем более постоянную реализацию в виде изменения среднегодовой температуры, повлекшей за собой увеличение частоты экстремальных погодных явлений и нехватку воды.

На финансовые показатели компании физические риски могут транслироваться через снижение стоимости активов и рост расходов на содержание инфраструктуры.

На основании полученных корректировок в финансовом потоке рассматриваемой компании *можно сделать вывод о ее устойчивости в случае реализации финансовых потерь от ESG-рисков* и обновить оценку необходимого резервирования долга, тем самым обновив значения стресс-потерь в рамках портфельного стресс-тестирования.

Алгоритм оценки влияния ESG-рисков на финансовый поток деятельности компании российской металлургической отрасли представлен на *рисунке 3*.

Переходя к общему процессу проведения стресс-тестирования с целью оценки финансовой устойчивости компании из металлургической отрасли и последующего формирования мер по управлению риском, представленный на *рисунке 3* алгоритм целесообразно укрупнить до процесса на уровне всей организации. Тогда схему проведения ESG-стресс-тестирования для металлургической компании можно представить в виде процессной схемы (*см. рис. 4*).

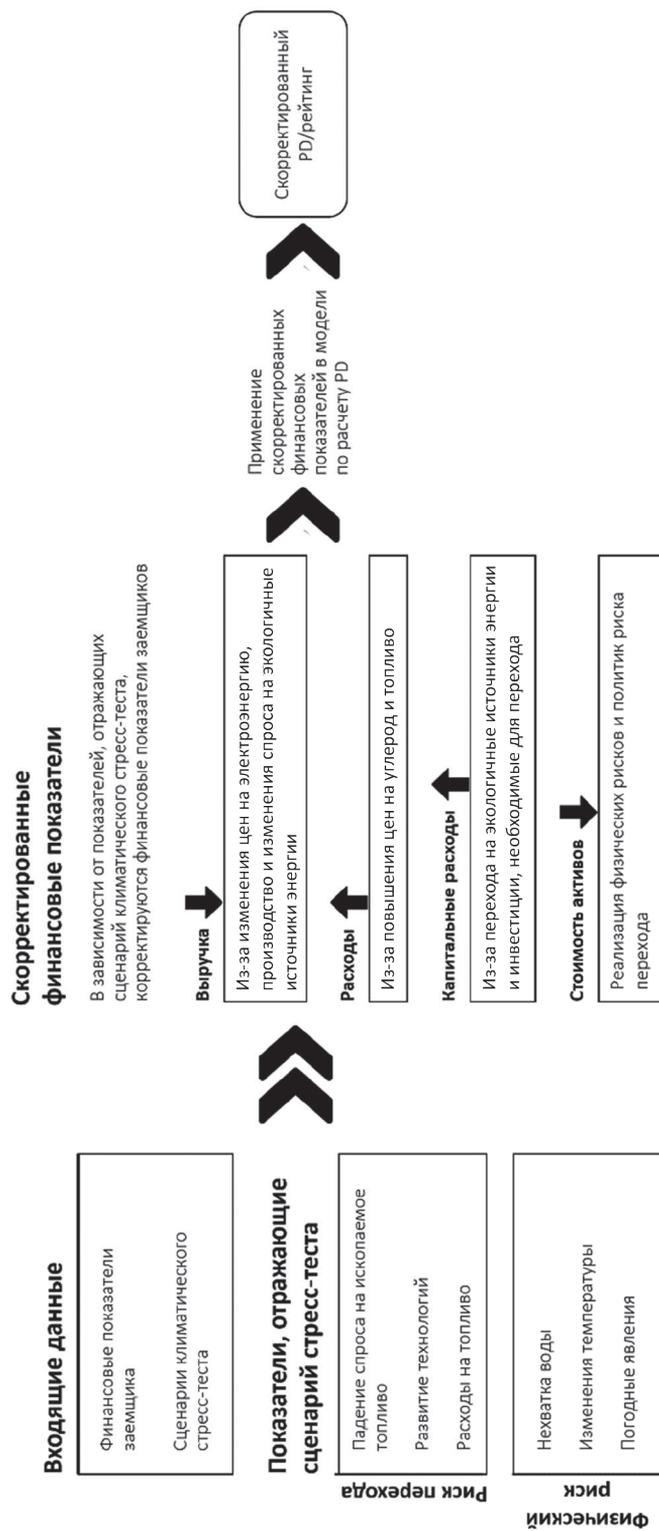
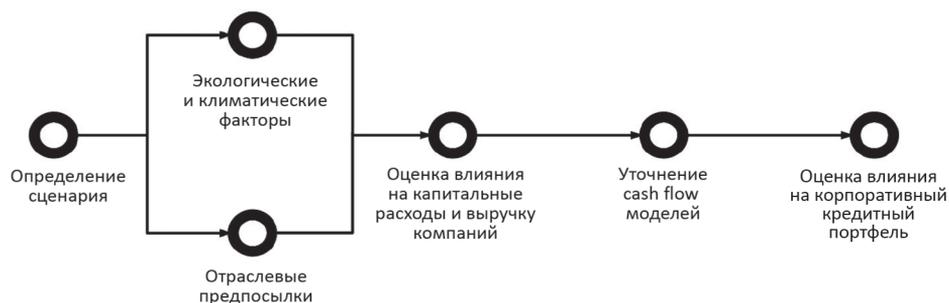


Рис. 3. Алгоритм оценки влияния ESG-рисков на финансовый поток деятельности компании российской металлургической отрасли

Источник: составлено авторами.



**Рис. 4. Схема проведения ESG-стресс-тестирования для металлургической компании**

Источник: составлено авторами.

### **Выводы и рекомендации**

Концентрация внимания, в т.ч. научного сообщества, на вопросах, связанных с *ESG*, способствовала появлению математических моделей, которые могут повысить качество оценки вероятных потерь по *ESG*-рискам. Например, скорректированная модель Мертона для климатического риска, предложенная Финансовой инициативой Программы ООН по окружающей среде, явилась одним из ключевых драйверов *ESG*-повестки в мире. Модель построена на основе модели Мертона для оценки цены опциона и позволяет оценивать вероятность дефолта заемщиков, сегментированных по отраслям и регионам<sup>8</sup>.

Можно также выделить количественные модели кредитного риска с учетом *ESG*-факторов, представленные Кристофом Кляйном [5]. Модели представлены в виде дискриминантных функций кредитного качества заемщика, включающих классические финансовые показатели и *ESG*-факторы. Свой вклад внес и европейский банковский регулятор, представив семейство моделей интегрированной оценки, моделирующих влияние *ESG*-факторов на макропоказатели, результаты которых потенциально можно спроецировать на финансовый поток клиентов [6].

Такая обширная и новая область *непрерывно приносит с собой сложности*, которые предстоит разрешить для развития системы управления *ESG*-рисками и повышения *ESG*-культуры в бизнес-сообществе в целом.

Первым препятствием является ограниченное раскрытие нефинансовой информации компаниями. Эта проблема актуальна потому, что внедрение прозрачной и объемной нефинансовой отчетности требует значительных затрат и даже при наличии четкого бизнес-обоснования ведение бизнеса без публикации *ESG*-отчетов все равно приносит свои плоды. В настоящее время основным методом решения данной задачи

<sup>8</sup> Assessing Credit Risk and Opportunity in a changing climate: Outputs of a working group of 16 Banks Piloting the TCFD Recommendations. Part 1: Transition-related Risks & Opportunities // UNEP Finance Initiative и Oliver Wyman. URL: <https://www.unepfi.org/news/themes/climate-change/extending-our-horizons/>

является регулирование необходимости публикации нефинансовой информации на государственном уровне.

Вторая сложность — низкое качество раскрываемых данных. Согласно исследованию *Ernst & Young*, из почти половины его участников, имеющих 100% покрытие рекомендаций *TCFD*<sup>9</sup>, высокое качество раскрываемых данных показали всего 3%<sup>10</sup>.

Третье препятствие — так называемый «*greenwashing*», когда компании делают громкие заявления касательно устойчивого развития, но фактически не выполняют обещаний. В некоторой степени справиться с этой проблемой позволяет проверка отчетности независимым аудитором, но на такой шаг идет крайне малое количество организаций.

Результаты стресс-тестирования портфеля на подверженность металлургической отрасли ESG-рискам могут быть использованы для перечня различных управленческих и методологических действий. В него входят:

- корректировка вероятности дефолта заемщика;
- использование в качестве дополнительного материала при принятии кредитных решений по клиенту или по отрасли в целом;
- накопление информации о географической структуре E-рисков портфеля;
- оказание консультационных услуг для клиентов данной отрасли с целью снижения уровня подверженности климатическим факторам;
- корректировка перечня риск-показателей для мониторинга состояния кредитного портфеля.

В заключение можно отметить, что *ESG* стало неотъемлемой частью современной повестки в области риск-менеджмента и в будущем будет только набирать обороты. Поэтому необходимо заранее разрабатывать соответствующий эффективный инструментарий управления ESG-рисками.

Использование стресс-тестирования ESG-рисков позволит:

- во-первых, идентифицировать ранее не наблюдаемые ESG-риски, выявить потенциально негативные события со значимым влиянием на устойчивость и стабильность;
- во-вторых, совершенствовать инструментарий управления ESG-рисками: провести корректировку внутреннего ESG-рейтинга заемщика, сделать уточнение ESG-раскраски кредитного портфеля, скорректировать опросник для отрасли либо для конкретного заемщика, осуществить доработку отраслевой политики *ESG* по данной отрасли;

---

<sup>9</sup> Task Force on Climate-related Financial Disclosures Guidance on Risk Management Integration and Disclosure // TCFD. URL: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P291020-2.pdf>

<sup>10</sup> Global Climate Risk Disclosure Barometer // Ernst & Young URL: [https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en\\_gl/topics/assurance/ey-if-the-climate-disclosures-are-improving-why-isnt-decarbonization-accelerating.pdf](https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/assurance/ey-if-the-climate-disclosures-are-improving-why-isnt-decarbonization-accelerating.pdf)

- в-третьих, проводить дополнительную аналитику для принятия дальнейших решений в рамках кредитного процесса, осуществлять подтверждение возвратности предоставляемого финансирования;
- в-четвертых, корректировать перечень показателей для риск-мониторинга: выполнить пересмотр уровней установленных лимитов, в т.ч. риск-аппетита, скорректировать систему сигналов раннего предупреждения;
- в-пятых, осуществлять консультационные услуги для клиентов данной отрасли с целью снижения уровня подверженности климатическим факторам;
- в-шестых, накопить риск-информацию для принятия управленческих решений и формирования антикризисных мероприятий.

Подводя итог, можно сказать, что стресс-тестирование как эффективный метод риск-менеджмента и антикризисного управления может служить в качестве действенного инструмента прогнозирования финансовой устойчивости, в т.ч. и при воздействии ESG-рисков для компаний металлургической отрасли.

### Список литературы

1. Production Volume of Refined Lead Worldwide from 2006 to 2020 // Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/242286/global-lead-price/>
2. London Metal Exchange // LME. URL: <https://www.lme.com/en-GB/Metals/>
3. Platinum-Group Metals Statistics and Information // USGS. URL: <https://www.usgs.gov/centers/nmic/platinum-group-metals-statistics-and-information>
4. Copper Statistics and Information // USGS. URL: <https://www.usgs.gov/centers/nmic/copper-statistics-and-information>
5. Кляйн К. Quantitative Credit-Rating Models Including ESG Factors // The Journal of Environmental Investing (December 2020). URL: <https://www.thejei.com/wp-content/uploads/2020/12/Quantitative-Credit-Rating-Models-Including-ESG-Factors-2.pdf>
6. Discussion Paper on Management and Supervision of ESG Risks for Credit Institutions and Investment Firms (EBA/DP/2020/03) // European Banking Authority. URL: <https://www.eba.europa.eu/calendar/discussion-paper-management-and-supervision-esg-risks-credit-institutions-and-investment>

### References

1. Production volume of refined lead worldwide from 2006 to 2020, *Statista*. Available at: <https://www.statista.com/statistics/242286/global-lead-price/>
2. London Metal Exchange, *LME*. Available at: <https://www.lme.com/en-GB/Metals/>
3. Platinum-Group Metals Statistics and Information, *USGS*. Available at: <https://www.usgs.gov/centers/nmic/platinum-group-metals-statistics-and-information>
4. Copper Statistics and Information. *USGS*. Available at: <https://www.usgs.gov/centers/nmic/copper-statistics-and-information>

5. Kliain K. Quantitative Credit-Rating Models Including ESG Factors, *The Journal of Environmental Investing* (December 2020). Available at: <https://www.thejei.com/wp-content/uploads/2020/12/Quantitative-Credit-Rating-Models-Including-ESG-Factors-2.pdf>

6. Discussion Paper on Management and Supervision of ESG Risks for Credit Institutions and Investment Firms (EBA/DP/2020/03), *European Banking Authority*. Available at: <https://www.eba.europa.eu/calendar/discussion-paper-management-and-supervision-esg-risks-credit-institutions-and-investment>

## STRESS TESTING THE IMPACT OF ESG-FACTORS ON COMPANIES IN THE METALS INDUSTRY

*Stress testing as an effective method of risk management and crisis management can serve as an effective tool for predicting financial stability, particularly under the impact of ESG risks for companies in various industries working on the subjects' territory of the Russian Federation. The article considers an approach to stress testing algorithm development for metals industry. At the first stage the current state of the metals industry and trends of further development observed by analysts are considered, the largest domestic representatives of metallurgy are analyzed and their key targets and costs of environmental projects are highlighted. Further, industry risk drivers for organizations doing business in the metals industry are presented. After identifying risk drivers, an approach to assessment of the impact of identified ESG risks is presented, then an algorithm for assessing the impact of ESG risks on the cash flow of the Russian metals industry company is formulated and a scheme of ESG stress testing for a metallurgical company is presented. The conclusion of the study identifies various mathematical models that can be used to improve the forecast quality of the impact of ESG factors, gives the key challenges to be resolved for the development of ESG risk management and the improvement of ESG culture in the business community as a whole, and summarizes the benefits of ESG stress testing, which can be used for a whole list of different managerial and methodological actions.*

**Keywords:** sustainable development, ESG-risk, region, green economy, environmental factors, federal district.

JEL: G11, G12, G14, G15

*Дата поступления – 29.08.2021 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.), Senior 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. Стресс-тестирование влияния ESG-факторов на компании металлургической отрасли // Федерализм. 2021. Т. 26. № 3 (103). С. 63–74. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-3-63-74>

**Е.В. СИБИРСКАЯ, Л.В. ОВЕШНИКОВА, Д.Ф. ШАКИРОВА**

## **СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ОБРАБАТЫВАЮЩИХ ПРОИЗВОДСТВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Стратегическое планирование развития обрабатывающих производств Российской Федерации должно базироваться на результатах комплексного анализа существующего уровня промышленного развития региональных и национальной экономик, перспектив и механизмов развития промышленного потенциала, включая определение отраслевой специфики промышленности субъектов Федерации, плановых статистических показателей в части роста объемов высокотехнологичной продукции и с учетом реализации программ импортозамещения. В статье рассматривается современное состояние стратегического планирования в практике обрабатывающих производств Российской Федерации. Приведен обзор основных направлений государственной промышленной политики в отношении обрабатывающих производств в сфере стратегического планирования, а также рассмотрены ключевые вызовы и возможности для развития данной деятельности в России; на основе статистической отчетности оценивается состояние обрабатывающей промышленности на национальном уровне. Рассматриваются предложения по расширению присутствия на российском рынке продукции обрабатывающих производств по программам импортозамещения и прогнозируются перспективы и необходимые условия для развития обрабатывающих производств до 2024 г. и на период до 2035 г.*

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, обрабатывающие производства, региональная промышленность, промышленная политика, региональная политика, импортозамещение, развитие, деловой климат, SWOT-анализ, национальная и региональная экономика.

JEL: O14, O21, O25

### ***Основные направления государственной промышленной политики в отношении обрабатывающих производств***

Основой роста национальной экономики является промышленное производство. Следовательно, стратегические ориентиры промышленности должны обуславливать состав ключевых направлений *региональной политики*. Это определяет основные задачи территориального страте-

гического планирования, отражающего состояние институционального контура *промышленной политики* в отношении обрабатывающих производств в субъектах Российской Федерации. В соответствии с общероссийским классификатором видов экономической деятельности (КДЕС Ред. 2) (далее – ОКВЭД-2), обрабатывающие производства выделены в разделе С данного классификатора и представляют собой совокупность производств по физической и/или химической обработке материалов, веществ или компонентов с целью их преобразования в новые продукты<sup>1</sup>. Обрабатывающие производства еще неформально называют обрабатывающей промышленностью. Структура обрабатывающей промышленности за 2020 г. представлена на *рисунке 1*.



**Рис. 1. Структура обрабатывающих производств по объему отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами в 2020 г., % к итогу**

Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

Анализ данных, представленных на *рисунке 1*, показывает, что наибольший вклад в обрабатывающую промышленность вносят металлургическое производство, пищевое производство, производство нефтепродуктов и кокса, машиностроение и химический комплекс. Продукция данных отраслей поставляется как на внутренние, так и на внешние рынки. Таким образом, можно сказать, что структура обрабатывающих производств России является достаточно диверсифицированной. Доля машиностроения, которому уделяется особое внимание в рам-

<sup>1</sup> Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). (утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст) // КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163320/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163320/) (дата обращения: 29.08.2021).

ках развития обрабатывающей промышленности, занимает всего 12,7% в обрабатывающих производствах, в то время как доля машиностроения в структуре всего промышленного производства в других странах значительно выше: в Германии составляет 54%, Японии – 51%, США – 46%, Китае – 40% [4, с. 197].

В обрабатывающих производствах занято 10,1 млн чел., или 14,2% от всей численности занятых, что свидетельствует о том, что предприятия обрабатывающей промышленности являются одними из ключевых работодателей, обеспечивают рост занятости и увеличение производительности труда<sup>2</sup>. Таким образом подчеркивается социальная важность данного вида экономической деятельности. В разрезе субъектов Российской Федерации разрыв между лучшими и худшими регионами в обрабатывающей промышленности составляет десятки раз: по производительности труда – в 26,4 раза, по фондоотдаче – в 29,5 раза [5].

Одной из основных проблем экономического развития России является то, что в структуре национальной экономики и экономики субъектов Российской Федерации превалирует экспорт сырьевых продуктов. Для преодоления зависимости от сырьевого экспорта и диверсификации его структуры необходимо развивать обрабатывающую промышленность России, повышать ее конкурентоспособность, что позволит *снизить импортозависимость* нашей экономики в промышленном секторе и будет способствовать интеграции продукции обрабатывающих производств на мировые рынки<sup>3</sup>. Однако стоит отметить, что без государственного участия в решении наиболее значимых инфраструктурных, инвестиционных и инновационных проблем обрабатывающие производства не смогут достичь *устойчивого развития* и высокого уровня конкурентоспособности на внешнем и внутреннем рынках.

В 2020 г. Правительством Российской Федерации была утверждена «Сводная стратегия развития обрабатывающей промышленности до 2024 года и на период до 2035 года» (далее – Сводная стратегия). В ней отражены все основные направления государственной промышленной политики в отношении совокупности видов экономической деятельности, относящихся к обрабатывающему производству. Сводная стратегия является комплексной и отражает направления государственной промышленной политики, которые были закреплены ранее в других документах, и формирует новые на основе выявленных угроз и проблем. Также государственная промышленная политика проводится в рамках реализации совокупности более суженных отраслевых стра-

---

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 июня 2020 г. № 1512-р «Об утверждении Сводной стратегии развития обрабатывающей промышленности РФ до 2024 г. и на период до 2035 г.» // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/Qw77Aau6lOSEluQqYnvR4tGMCy6rv6Qm.pdf> (дата обращения: 29.08.2021).

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности”» // Гарант.ру. URL: [https://base.garant.ru/70643464/#block\\_94000](https://base.garant.ru/70643464/#block_94000) (дата обращения: 29.08.2021).

тегий. В настоящее время приняты и реализуются 20 отраслевых документов стратегического планирования (включая 4 экспортные стратегии), охватывающих подавляющее большинство видов экономической деятельности, относящихся к обрабатывающему производству<sup>4</sup>.

Подводя итоги необходимо сказать, что государственная промышленная политика должна быть направлена на преодоление таких существующих в обрабатывающих производствах проблем, как изношенность основных фондов, относительно низкая конкурентоспособность отечественной продукции на мировом рынке, малая доля в экспорте продукции обрабатывающих отраслей, недостаток оборотных средств, т.к. решение данных проблем возможно только с помощью формирования и внедрения эффективного механизма реализации промышленной политики. Стратегические ориентиры региональной промышленной политики *должны быть нацелены на преодоление сложившегося разрыва* в части производства добавленной стоимости в обрабатывающей промышленности и на опережающий рост производительности труда.

### ***Проблемное поле стратегического планирования развития обрабатывающих производств Российской Федерации***

Стратегическое планирование развития обрабатывающих производств, как и в целом стратегическое планирование любого объекта, *сталкивается со множеством проблем* в процессе как непосредственного планирования, так и реализации стратегий. До 2020 г. стратегическое планирование обрабатывающих производств заключалось в разработке стратегий по отдельным видам экономической деятельности и сферам производства, входящим в состав обрабатывающих производств: например, стратегия развития химического и нефтехимического комплекса на период до 2030 г. от 2014 г.; стратегия развития транспортного машиностроения Российской Федерации на период до 2030 г. от 2017 г.; стратегия развития судостроительной промышленности на период до 2035 г. от 2019 г. и т.д. С одной стороны, в современных условиях наблюдается положительная тенденция, которая заключается в отхождении от очагового развития к комплексному всей обрабатывающей промышленности, что проявляется в утверждении первой Сводной стратегии. Однако, с другой стороны, это вызвало ряд проблем. Сводная стратегия была разработана позже ряда отраслевых стратегий некоторых видов экономической деятельности, входящих в обрабатывающие производства, и хотя она должна была стать основой и ориентиром разработки этих более суженных стратегий, утвержденные ранее стратегии сфер производства, входящих в обрабатывающие производства, должны подлежать пересмо-

---

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 июня 2020 г. № 1512-р «Об утверждении Сводной стратегии развития обрабатывающей промышленности РФ до 2024 г. и на период до 2035 г.» // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/Qw77Au6IOSEluQcYnvR4tGMCy6rv6Qm.pdf> (дата обращения: 29.08.2021).

тру и приведению в соответствие со Сводной стратегией, т.к. должны стать одним из инструментов ее реализации.

Определим *проблемное поле* стратегического планирования обрабатывающих производств на примере Сводной стратегии. Так, Стратегия содержит лишь один предполагаемый вариант развития обрабатывающих производств, в основу которого заложена устойчивая и сбалансированная макроэкономическая ситуация, что снижает достоверность и точность прогноза, может привести к невозможности исполнения выбранной государственной промышленной политики. Сводная стратегия не опирается на Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, наиболее важный стратегический документ, в силу ее отсутствия и тем самым лишь косвенно направлена не только на развитие промышленного производства, но и на социально-экономическое развитие.

Многие документы стратегического планирования, с которыми скоординирована Сводная стратегия, имеют более короткий период планирования (например, стратегия экономической безопасности Российской Федерации до 2030 г.), что подтверждает отсутствие единой взаимоувязанной эффективной системы документов стратегического планирования [6, с. 24].

Стоит отметить, что Сводная стратегия включает в себя развитие только тех видов экономической деятельности, входящих в обрабатывающие производства, которые находятся в сфере ведения Министерства промышленности и торговли Российской Федерации<sup>5</sup>. Однако существуют производства, которые находятся в ведении других органов исполнительной власти. Так, производство нефтепродуктов и кокса находится в ведении Министерства энергетики Российской Федерации. Сводную стратегию разработало Министерство промышленности и торговли в рамках своей компетенции, поэтому оно исключило планирование развития производства нефтепродуктов и кокса, которое занимает 16,7% (3 место) от общего объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ, оказанных услуг обрабатывающих производств в 2020 г. [3].

Преодоление *проблем региональной промышленности*, повышение эффективности промышленного производства в экономике в целом требует от государственных структур изменения существующих и совершенствования применяемых методов формирования и осуществления промышленной политики.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что стратегическое планирование в целом и в частности обрабатывающих производств является сложным длительным процессом, требующим больших затрат. Так как законодательное закрепление основных положений стратегического планирования было осуществлено относительно недавно, то процесс раз-

---

<sup>5</sup> Документы стратегического развития Российской Федерации // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/strateg\\_planirovanie/dokumenty\\_strategicheskogo\\_planirovaniya/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/strateg_planirovanie/dokumenty_strategicheskogo_planirovaniya/) (дата обращения: 29.08.2021).

работки и реализаций стратегий сталкивается с рядом проблем. Можно сказать, что в первую очередь необходимо привести все стратегические документы к единой взаимосвязанной и взаимодополняемой системе.

### ***Ключевые вызовы и возможности стратегического планирования для развития обрабатывающих производств в России***

Одна из основных задач планирования – это *определение ключевых вызовов и возможностей*, на что и должны быть направлены инструменты стратегического планирования. Существует несколько направлений развития обрабатывающих производств. Одно из них – расширение присутствия на российском рынке продукции обрабатывающих производств в рамках реализации программ импортозамещения.

Политика импортозамещения в России реализуется с 2014 г. и уже демонстрирует положительные результаты. Так, значение доли импортной промышленной продукции на внутреннем рынке снизилось с 49% в 2014 г. до 40% к началу 2020 г.<sup>6</sup>, что отражает снижение зависимости российской экономики от импорта. Дальнейшая реализация мер по локализации производств обрабатывающей промышленности, *расширение инструментов политики импортозамещения* поспособствует снижению зависимости российской экономики от мировой конъюнктуры, снижению стоимости продукции и сокращению импортозависимости.

Реализация программ импортозамещения должна сопровождаться увеличением внутреннего спроса на продукцию, который также имеет возможности для расширения, в первую очередь со стороны бизнес-структур. Спрос бизнеса на продукцию обрабатывающих производств в последние годы небольшой из-за инвестиционной паузы<sup>7</sup>. Пандемия COVID-19 усугубила и так неблагоприятные условия введения инвестиционной деятельности. Восстановление национальной и региональной экономики после кризиса в совокупности с принятием мер государства по стимулированию инвестиций приведут к росту инвестиционной деятельности, доходов, что положительно отразится на спросе. Помимо этого, политика формирования спроса может проводиться по таким направлениям, как финансовая помощь потребителям, снижение цены на продукцию, расширение применения государственных закупок.

### ***Оценка состояния обрабатывающей промышленности Российской Федерации***

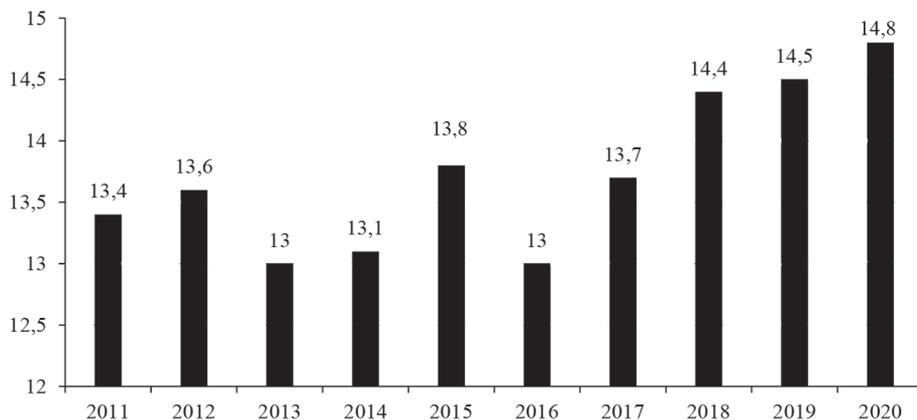
*Обрабатывающие производства* с 2018 г. занимают наибольшую долю в валовой добавленной стоимости (далее – ВДС) (ранее в структуре ВДС превалировала торговля), формируя почти 15% ВДС на 2020 г. [2].

---

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 июня 2020 г. № 1512-р «Об утверждении Сводной стратегии развития обрабатывающей промышленности РФ до 2024 г. и на период до 2035 г.».

<sup>7</sup> Там же.

Стоит отметить, что доля обрабатывающих производств в ВДС с 2011 г. имеет тенденцию к увеличению, а в 2020 г. превосходит значение 2011 г. на 1,4 процентных пункта и является наибольшим за исследуемый период (см. рис. 2).



**Рис. 2. Доля обрабатывающих производств в валовой добавленной стоимости, %**

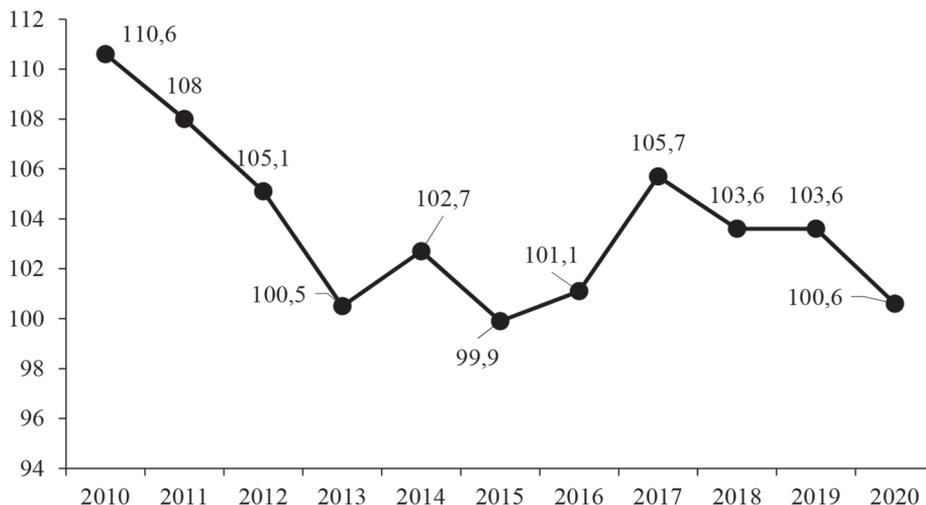
Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

Стоит отметить, что в структуре ВДС всей промышленности обрабатывающие производства формируют 53,3% в 2020 г. (в 2011 г. — 50,2%), занимая более половины всей валовой добавленной стоимости в промышленности, что подчеркивает главенствующую позицию обрабатывающих производств как в промышленности, так и во всей национальной экономике [2]. Чтобы оценить состояние обрабатывающих производств в России, необходимо проанализировать основные показатели, характеризующие их развитие, и выявить основные тенденции и проблемы. Данная оценка послужит базой для дальнейшего формирования предложений по развитию и составлению стратегических планов.

Рассмотрим индекс производства по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства». Данный индекс является основным показателем оценки развития обрабатывающих производств и отражает то, насколько изменился выпуск производимых товаров, выполненных работ и услуг по предприятиям обрабатывающей промышленности вследствие влияния различных факторов. Данный показатель используется как индикатор развития промышленности в различных стратегических документах.

Так, индекс производства обрабатывающей промышленности в процентах к базовому 2019 г. является основным и единственным показателем достижения цели Сводной Стратегии развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 г. и на период до 2035 г. Он также представлен как составная часть индекса промышленного производства в прогнозах социально-экономического развития Российской

Федерации на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг., на период до 2024 г., на период до 2036 г., входит в целевые индикаторы реализации государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». Динамика индекса за период 2010–2020 гг. представлена на рисунке 3.



**Рис. 3.** Динамика индекса производства по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» в России за 2010–2020 гг., % к предыдущему году

Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

Тенденция динамики индекса нестабильна. В 2010 г. данный показатель является наибольшим за весь исследуемый период, что объясняется восстановлением предкризисных темпов обрабатывающего производства после снижения производства в 2008–2009 г. В последующие годы происходит замедление роста производства вплоть до 2013 г. Значение указанного индекса обрабатывающих производств в 2015 г. является наименьшим и свидетельствует о сокращении производства, т.к. его значение меньше 100%. В период 2016–2017 гг. наблюдается увеличение индекса промышленного производства, постепенное восстановление объемов производства с дальнейшей стабилизацией в 2018–2019 гг., что свидетельствует о равномерном увеличении объемов производства и стабильном развитии обрабатывающей промышленности. Однако в 2020 г. в результате влияния кризиса, вызванного коронавирусной инфекцией, темпы роста объемов производства обрабатывающих производств уменьшаются, но объем производства не сокращается по сравнению с предыдущим годом, что можно отнести к положительной особенности обрабатывающих производств и относительной устойчивости к последствиям эпидемии в целом по всем их видам. Стоит отметить, что за весь исследуемый период показатель не имеет стабильной тенденции, и можно сказать, что он зависит от макроэкономической ситуации и влияния различных факторов.

Еще одним показателем развития обрабатывающих производств является объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами (далее – объем отгрузки). С целью исключения влияния фактора инфляции на объем отгрузки был рассчитан объем отгруженных товаров собственного производства в ценах 2010 г. с помощью индексов цен производителей промышленных товаров по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства». Для сравнения два показателя приведены на *рисунке 4*.

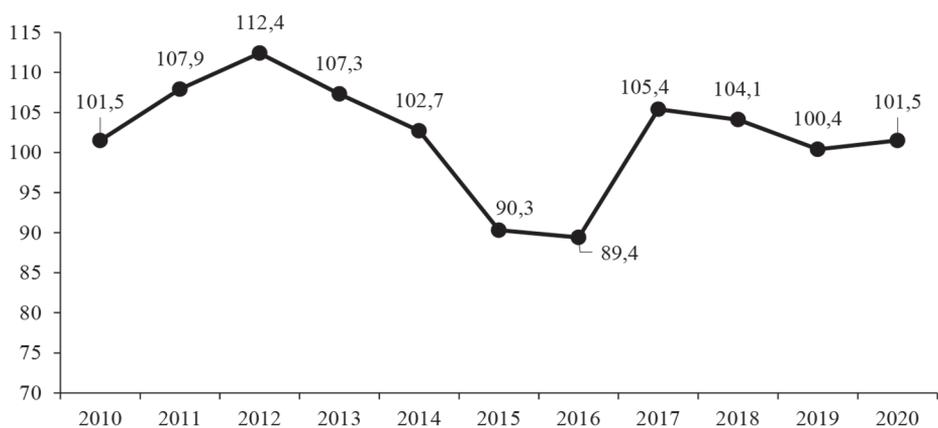


**Рис. 4. Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» в текущих ценах и ценах 2010 г. за период 2010–2020 гг., трлн руб.**

Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

Анализ данных, представленных на *рисунке 4*, показывает, что объем отгруженных товаров как в текущих ценах, так и в ценах 2010 г. имеет в основном ежегодные положительные темпы прироста (за исключением 2016 и 2020 гг.). Два показателя имеют общую динамику, однако показатель объема отгруженных товаров в ценах 2010 г. позволяет сделать вывод о росте стоимости и объемов отгрузки, на основе чего можно сделать вывод, что обрабатывающие производства за исследуемый период используют свои потенциальные мощности и увеличивают производство.

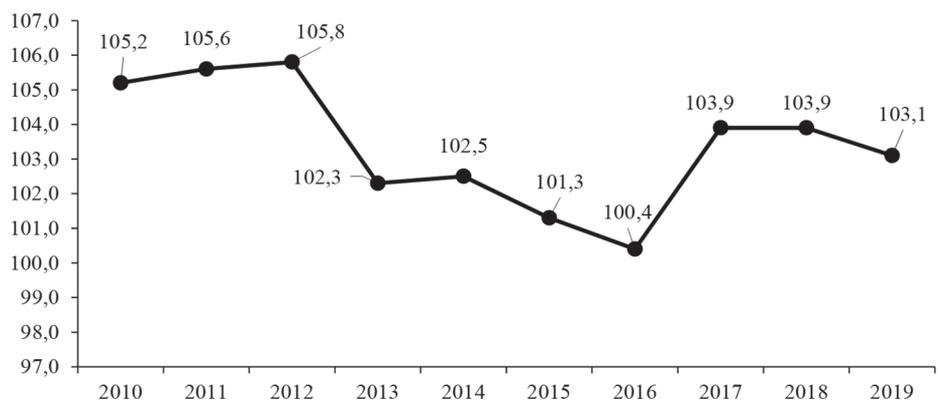
Развитие промышленного производства осуществляется за счет инвестиций, вкладываемых в данную отрасль, поэтому для оценки состояния обрабатывающей промышленности необходимо проанализировать показатель индекса физического объема инвестиций в основной капитал по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» (см. *рис. 5*).



**Рис. 5. Динамика индекса физического объема инвестиций в основной капитал по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» за период 2010–2020 гг., % к предыдущему году**

Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

Состояние человеческого капитала и развитие кадрового потенциала в обрабатывающих производствах можно проанализировать по такому показателю, как индекс производительности труда (см. рис. 6).



**Рис. 6. Индекс производительности труда по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» за 2010–2019 гг., % к предыдущему году**

Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

Индекс производительности труда в обрабатывающей промышленности за исследуемый период не опускался ниже уровня 100%, что свидетельствует о ежегодном увеличении производительности труда даже в кризисный период 2014–2016 гг. Однако интенсивность этого увеличения менялась скачкообразно и не имеет четко выраженной тенденции. В целом происходит замедление темпов повышения

производительности труда, поэтому в рамках развития обрабатывающей промышленности стоит обратить особое внимание на кадровую политику. На предприятиях обрабатывающих производств существует конкуренция за квалифицированных работников, также в некоторых субъектах Российской Федерации наблюдается дефицит высококвалифицированных кадров в связи с их миграцией в другие регионы.

Показателей инновационной деятельности организаций обрабатывающей промышленности достаточно много, проанализируем наиболее значимые из них (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Динамика показателей инновационной деятельности организаций обрабатывающей промышленности за 2010–2019 гг.**

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Внутренние затраты на научные исследования и разработки, млрд руб.	21,3	23,1	33,4	41,0	41,1	96,2	101,3	98,3	93,1	117,3
Затраты на инновационную деятельность организаций, млрд руб.	260,8	370,0	430,5	580,1	565,6	563,5	574,2	610,2	665,0	760,2
Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, %	6,7	6,8	9,6	11,6	9,9	10,6	10,9	8,6	7,7	7,7

Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

Анализ данных, представленных в таблице, показывает, что объемы затрат на научные исследования и разработки, а также на инновационную деятельность предприятий обрабатывающей промышленности имеют положительную тенденцию. Стоит отметить, что данный процесс характерен и для всей экономики России в целом, не только для обрабатывающей промышленности.

Еще одна группа показателей, которая оценивает состояние обрабатывающих производств – финансовые показатели организаций по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» (см. табл. 2).

Анализ показателей, представленных в таблице 2, свидетельствует о том, что предприятия на протяжении всего периода не могут погасить краткосрочные обязательства за счет своих оборотных средств. Особенно снижение коэффициента текущей ликвидности наблюдается в 2020 г. с 153,6% до 144,31%. Уровень рентабельности продукции сохраняется приблизительно на одном уровне. Более 75% организаций остается прибыльными, даже несмотря на кризис, вызванный коронавирусной инфекцией, и его последствия (по отрасли показатель выше,

чем в среднем по России, который составляет 70,6%). Кредиторская задолженность организаций ежегодно увеличивается как в абсолютном, так и в относительном выражениях, что свидетельствует об активном привлечении денежных средств и возможности рисков ухудшения финансового положения предприятий обрабатывающей промышленности.

Т а б л и ц а 2

**Финансовые показатели организаций по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» за 2017–2020 гг.**

Показатель	2017	2018	2019	2020
Коэффициент текущей ликвидности, %	151,02	149,26	153,6	144,31
Уровень рентабельности (убыточности) проданных товаров, продукции, работ, услуг, %	11	12,79	12,06	12,24
Удельный вес прибыльных организаций, %	76	74,68	76,9	75,02
Кредиторская задолженность организаций, млн руб.	14 678 143,8	15 802 682,7	17 396 591,3	20 466 317,4
Темпы роста кредиторской задолженности, % к предыдущему году	—	107,7	110,1	117,6

Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

Подводя итоги, можно сказать, что состояние обрабатывающей промышленности России характеризуется ростом производства и наличием производственного потенциала для развития и расширения. *Обрабатывающие производства являются одной из основных сфер привлечения инвестиций.*

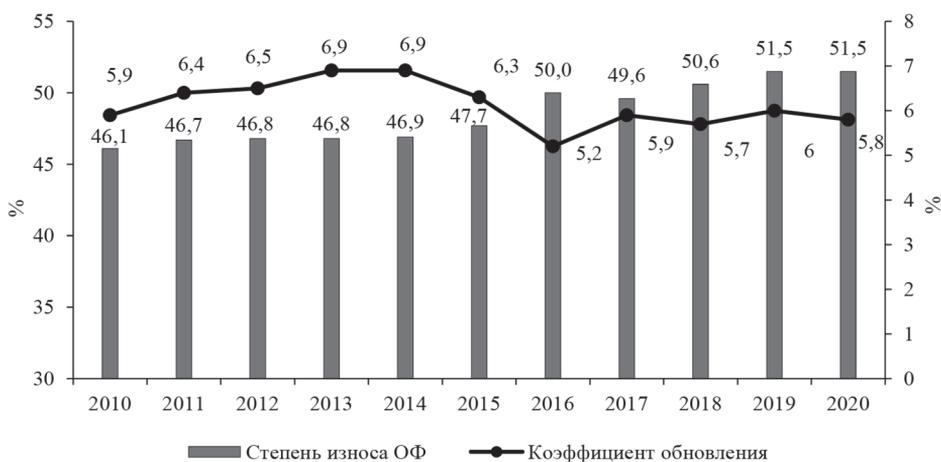
**SWOT-анализ развития обрабатывающих производств в России**

**Сильные стороны.** Для развития обрабатывающих производств существует мощная база, включающая наличие промышленных заводов, сырьевой базы для производства практически всех видов продукции обрабатывающих производств. Наличие сырьевой базы является существенным преимуществом, которое позволяет устанавливать конкурентоспособную цену продукции, снижать импортозависимость и влияние мировой конъюнктуры рынка.

**Слабые стороны.** Обрабатывающая промышленность является реальным сектором экономики, развитие которого во многом определяется качеством оборудования и технологий, применяемых в процессе производства. На уровень износа основных активов влияет такой показатель, как коэффициент обновления основных фондов, который представляет

собой удельный вес вновь введенных за год основных фондов в их общем объеме. Проанализируем данные показатели по обрабатывающим производствам (см. рис. 7).

В первую очередь стоит заметить обратную зависимость между степенью износа основных фондов и коэффициентом их обновления. Общая динамика степени износа основных фондов свидетельствует об увеличении износа активов обрабатывающих предприятий, что отрицательно отражается на технологическом уровне и качестве продукции отрасли. Ряд предприятий, преимущественно капиталоемких отраслей, по-прежнему опираются на заделы советского периода<sup>8</sup>.



**Рис. 7. Динамика степени износа и коэффициента обновления основных фондов по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» за 2010–2020 гг.**

Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

Другой слабой стороной обрабатывающих производств, которая отчасти зависит от предыдущей проблемы, является низкое качество некоторых видов товаров по сравнению с зарубежными высокотехнологичными аналогами и в принципе низкий уровень производства высокотехнологичных товаров. Эти проблемы свидетельствуют о технологическом отставании страны [7]. Обрабатывающие производства вносят существенный вклад в загрязнение окружающей среды. Нефтехимический, металлургический, машиностроительный комплексы являются основными источниками загрязнения атмосферы [8].

Слабости развития обрабатывающих производств наблюдаются и в кадровом составе. Так, в ряде субъектов Российской Федерации наблюдается дефицит высококвалифицированных кадров в связи с их ми-

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 июня 2020 г. № 1512-р «Об утверждении Сводной стратегии развития обрабатывающей промышленности РФ до 2024 г. и на период до 2035 г.».

грацией в другие регионы, которые являются более привлекательными с точки зрения уровня заработных плат и количества свободных рабочих мест.

Развитие предприятий обрабатывающей промышленности находится в зависимости от доступности заемных средств, что связано с большими объемами закупок материалов, комплектующих и оборудования, длительными инвестиционными и производственными циклами. В обрабатывающих производствах накоплена высокая кредитная нагрузка, темпы роста которой увеличиваются последние пять лет, наблюдается недостаток оборотных средств. Организации в основном полагаются на собственные источники финансирования для развития, что приводит к ограничению темпов роста<sup>9</sup>. Также в обрабатывающем комплексе отчасти продолжает сохраняться зависимость от импортной продукции, несмотря на политику импортозамещения. Это связано с необходимостью закупки зарубежных компонентов, материалов, комплектующих и оборудования для производства, аналогов которых нет в отечественном производстве на данный момент. К проблемам конкурентоспособности можно отнести отсутствие компетенций, характерных для сервисной экономики и четвертой промышленной революции, – слабое развитие систем гарантийного и сервисного ремонта и обслуживания (в т.ч. за рубежом), несоблюдение современных экологических требований<sup>10</sup>.

**Возможности развития.** Обрабатывающие производства характеризуются наличием большого потенциала для совершенствования и развития. Внедрение ресурсо- и энергосберегающих технологий позволит сократить издержки и сделать производство более экологичным [8]. Обрабатывающая промышленность является базой для разработки и внедрения новых инноваций, современных технологий, патентов, поэтому возможности касаются не только развития промышленности, но и научно-технологической деятельности. С 2014 г. началась активная реализация политики импортозамещения, которая практически полностью направлена на обрабатывающие производства. В ходе ее проведения выделяются несколько положительных тенденций.

Во-первых, зависимость российской экономики от импорта, которая определяется таким показателем, как доля импортной продукции на внутреннем рынке, по продукции обрабатывающих производств сократилась с 49% в 2014 г. до примерно 40% к началу 2020 г.<sup>11</sup>. Это положительно повлияло на повышение конкурентоспособности на внутреннем рынке.

Во-вторых, сокращение импорта стимулирует отечественное производство, продукция обрабатывающей промышленности России теперь имеет большой спрос внутри страны. Дальнейшая реализация этой политики приведет к еще большим успехам.

---

<sup>9</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 июня 2020 г. № 1512-р «Об утверждении Сводной стратегии развития обрабатывающей промышленности РФ до 2024 г. и на период до 2035 г.».

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Там же.

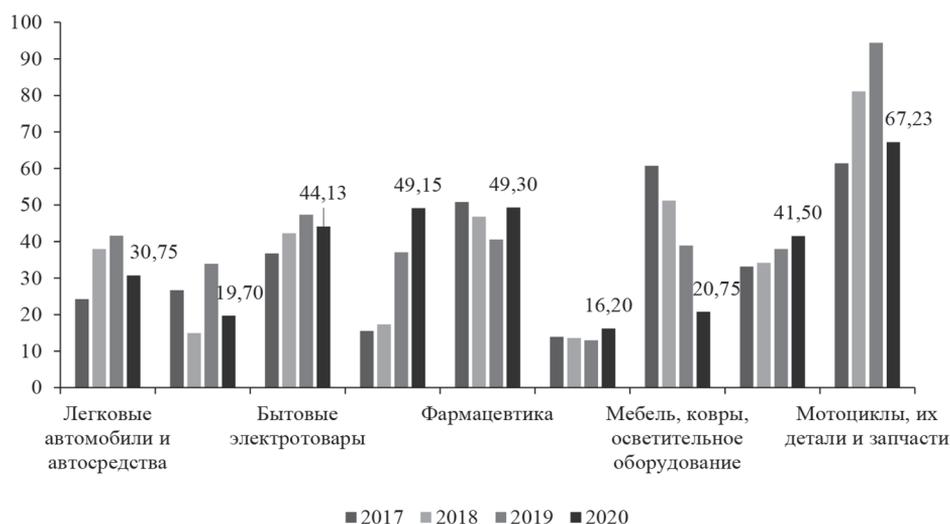
**Угрозы развития.** Развитие обрабатывающих производств может столкнуться с рядом таких серьезных угроз, как нехватка рынков сбыта на внешнем и внутреннем рынках, снижение спроса на продукцию, несоответствие выпускаемой продукции экологическим требованиям других стран, увеличение цен на энергию и энергоресурсы. Нестабильная макроэкономическая ситуация, геополитические события могут привести к снижению зарубежных инвестиций. Снижение курса рубля может привести к ограничению возможностей модернизации и обновления средств производства за счет иностранных технологий. В последние годы среди иностранных государств все чаще начинают приниматься меры протекционизма, что препятствует экспортной экспансии российской продукции. Экономические и в последнее время наиболее часто наблюдаемые экологические ограничения используются для политического давления. Отметим, что на региональном уровне *должны учитываться особенности пространственного развития* (возможности и ограничения) и требования национальной безопасности, прежде всего строительство новых и поддержание в достойном эксплуатационном состоянии имеющихся дорог, особенно в приграничных субъектах Федерации.

***Предложения по расширению присутствия на российском рынке  
продукции обрабатывающих производств по программам  
импортозамещения***

Обрабатывающие производства включают в себя разнонаправленные виды деятельности. С учетом разного уровня развития производительных мощностей, емкости внутреннего рынка в той или иной сфере обрабатывающей промышленности необходим дифференцированный подход к выбору инструментов и мероприятий импортозамещения [9]. С целью определения, какие отрасли и конкретно товары на настоящий момент требуют особенного внимания в рамках реализации программ импортозамещения, рассмотрим доли импортной продукции в общем объеме товарооборота на российском рынке по основным видам продукции, которые обладают наибольшими значениями (см. рис. 8) [1].

По результатам 2020 г. доля импорта таких категорий товаров, как мотоциклы, фармацевтическая продукция, парфюмерные и косметические товары, бытовые электроприборы, машины и оборудование, в общем количестве продаваемых на российском рынке товаров превышает 40%, что создает угрозу экономической безопасности в данных отраслях обрабатывающих производств.

Основные предложения по расширению присутствия на российском рынке продукции отечественных предприятий обрабатывающих производств в рамках реализации программ импортозамещения следующие.



**Рис. 8. Доля импортной продукции в общем объеме товарооборота некоторых видов продукции за 2017–2020 гг., %**

Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

Необходимо расширение системы и увеличение количества государственных закупок. Госзакупки – являются основным и эффективным инструментом, который позволяет стимулировать производство. Увеличение государственных закупок должно предполагать введение ограничений и запретов на покупку импортной продукции государственными и муниципальными органами власти. Данные меры будут способствовать увеличению промышленного производства, однако предполагают увеличение расходов бюджетной системы страны<sup>12</sup>.

Также необходимо создание государственных корпораций и предприятий в отдельных отраслях обрабатывающих производств, например, в транспортном строении, авиастроении. Данные предприятия даже в самые экономически нестабильные времена будут иметь преимущества. Так, возможность использования бюджетных средств и средств государственных фондов для финансирования инвестиционных проектов и научных исследований, возможность получения зарубежных займов для финансирования крупных проектов и трансфера технологий, а также меньшая чувствительность к более длительным срокам возврата на инвестиции будут способствовать развитию производства и расширению продукции отечественных предприятий на российском рынке [9].

Основным инструментом государственной поддержки стимулирования импортозамещения является *финансовое содействие*. Данная мера поддержки заключается в предоставлении субсидий на уплату процентов

<sup>12</sup> Импортозамещение в России как метод стабилизации экономики // VVS. URL: [https://vvs-info.ru/helpful\\_information/poleznaya-informatsiya/importozameshchenie-v-rossii/](https://vvs-info.ru/helpful_information/poleznaya-informatsiya/importozameshchenie-v-rossii/) (дата обращения: 29.08.2021).

по кредитам, купонов по облигациям, выпущенным на развитие производственных мощностей, субсидировании стоимости использования энергоресурсов, транспортных расходов бизнесу, занимающемуся производством аналогов импортной продукции. Также в данную категорию предложений можно отнести мероприятия по регулированию кредитно-денежной и фискальной политики по отношению к предприятиям обрабатывающих производств, которые включают льготное кредитование, налоговые льготы, содержащие применение механизмов инвестиционных налоговых вычетов и налоговых кредитов. Защита инвесторов и содействие заключению долгосрочных контрактов станет основным направлением по привлечению инвестиций в отрасль. К основным мероприятиям по данному направлению поддержек можно отнести возмещение части затрат на содержание рабочих мест, компенсацию части затрат, относящихся к выпуску и поддержке гарантийных обязательств, понесенных российскими производителями продукции обрабатывающих производств. Данный комплекс мер предусматривает стимулирование инвестиционной активности и обеспечение доступности ресурсов, а также снижение кредитной нагрузки. В частности, данную группу мер целесообразно применять по отношению к компаниям по производству различных видов транспорта, машин, оборудования, фармацевтической и парфюмерной продукции, бытовых электроприборов.

Важным шагом будет открытие совместного производства с иностранными компаниями, партнерами. Основная роль совместного производства заключается в том, что оно позволяет перенять зарубежные технологии производства и инновации из наиболее промышленно развитых стран и не только увеличить производительность, но и повысить конкурентоспособность продукции. Стоит отметить, что положительные примеры реализации данной меры в российской практике существуют. Так, начиная с 2014 г. в автомобилестроении осуществляется совместное производство на таких предприятиях, как «АвтоВАЗ», «Соллерс», а уровень сокращения доли импортной продукции на российском рынке в данной отрасли – один из наибольших [10]. Расширение внешнеэкономической деятельности в области трансфера технологий и инноваций будет давать наибольший эффект в отраслях, создающих продукцию с относительно высокой добавленной стоимостью, например, в производстве бытовой электротехники, доля импорта которой в объеме продаваемых данных товаров на рынке более 44% [1]. Также данный механизм позволит привлечь прямые иностранные инвестиции в региональную и национальную экономику.

Вышеперечисленные меры поддержки импортозамещения в обрабатывающих производствах можно отнести к проведению активной промышленной политики. Однако эффективная политика по импортозамещению должна опираться не только на развитие конкурентоспособных импортозамещающих производств, где основное место в государственном механизме поддержки импортозамещения отводится

налогово-бюджетному регулированию, селективной защите и поддержке предприятий, привлечению иностранных инвестиций, повышению эффективности использования импортируемых сырья и материалов, но также на модернизацию и совершенствование высокотехнологичных отраслей обрабатывающих производств, внедрение новых технологий, стимулирование повышения качества продукции и осуществление фундаментальных и прикладных исследований.

Таким образом, технологический уровень – это *основная составляющая*, которая необходима для проведения успешной долгосрочной политики импортозамещения в России и развитие которой может быть осуществлено с помощью субсидий на компенсацию части затрат на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, субсидирование и софинансирование научных исследований, инновационных проектов, предоставление грантов, сокращение административных барьеров выдачи патентов на изобретения, промышленные образцы и полезную модель. Также важным компонентом как в повышении производительности, так и в целом в развитии обрабатывающих производств в России является сокращение степени износа основных средств, увеличение уровня которого является одной из основных проблем. С этой целью предложением в технологической области по повышению конкурентоспособности продукции и расширению отечественных производителей на российском рынке является предоставление финансовой поддержки предприятиям обрабатывающей промышленности в целях реализации новых инвестиционных проектов по техническому перевооружению.

Предоставление субсидий на обеспечение деятельности федерального государственного автономного учреждения «Научно-исследовательский институт «Центр экологической промышленной политики», создание льготных условий для модернизации промышленных предприятий и строительства производственных мощностей, отвечающих показателям энергоэффективности и ресурсосбережения и обеспечивающих снижение негативного воздействия на окружающую среду, будет способствовать технологическому и экологическому совершенствованию продукции российских предприятий. Для повышения технологического уровня производства и увеличения импортозамещения можно также использовать такие предложения, как развитие инжиниринговой деятельности, поддержка или прямые обязательные требования перехода на российское промышленное программное обеспечение, поддержка национальных цифровых платформ, совершенствование процедур реверсивного инжиниринга.

Ключевым структурным элементом при реализации политики импортозамещения является Фонд развития промышленности, который в течение последних шести лет осуществляет финансирование инвестиционных проектов в промышленном производстве<sup>13</sup>. Расширение

---

<sup>13</sup> Импортозамещение в России как метод стабилизации экономики.

программ стимулирования импортозамещения данным финансовым институтом может способствовать развитию обрабатывающих производств и увеличению их продукции на отечественном рынке. Также возможно рассмотреть создание крупных государственных инвестиционных банков развития на федеральном и региональном уровнях, которые помимо предоставления финансовой помощи будут оказывать консультационные услуги, в т.ч. в сфере импортозамещения.

Наряду с вышеперечисленными предложениями по расширению присутствия на российском рынке продукции отечественных предприятий обрабатывающих производств также можно предпринять протекционистские меры и механизмы поддержки экспорта. Протекционистские меры могут включать введение дополнительного квотирования, лицензирования импорта продукции, подлежащей импортозамещению, увеличение импортных пошлин на эти товары. Однако эти меры без реализации активной промышленной политики не принесут желаемых результатов в достижении поставленных целей по импортозамещению. Их можно применять в качестве дополнительных механизмов обеспечения импортозамещения.

Таким образом, вышеперечисленные предложения по расширению присутствия на российском рынке продукции обрабатывающих производств в рамках реализации программ импортозамещения должны применяться как комплекс взаимосвязанных и взаимодополняющих механизмов, действие которых в совокупности приведет к повышению конкурентоспособности продукции отечественных промышленных производителей на внутреннем рынке.

### ***Прогнозирование развития обрабатывающих производств Российской Федерации до 2024 г. и на период до 2035 г.***

Прогнозирование развития обрабатывающих производств Российской Федерации, которое является *одним из этапов стратегического планирования*<sup>14</sup>, будет осуществляться с помощью построения прогноза основного показателя, характеризующего данное развитие – индекса производства по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства». Прогноз данного показателя в работе осуществляется методом стохастического факторного анализа, представляющего собой методику изучения воздействия факторов на величину результативного показателя, связь факторов с которым является неполной, вероятностной (корреляционной). Выбранный индикатор развития промышленности – сложный показатель, который находится под влиянием нескольких процессов. Использование данного метода позволяет определить под воздействием каких именно параметров находится обрабатывающее производство в России, установить наиболее тесные взаимосвязи. На основе из-

<sup>14</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (дата обращения: 29.08.2021).

ученных источников определим систему факторов – количественных показателей, которые воздействуют на развитие обрабатывающих производств для построения факторной модели (индекс физического объема инвестиций в основной капитал по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства»; индекс производительности труда по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства»; количество организаций (юридических лиц без их территориально-обособленных подразделений) в обрабатывающих производствах; затраты на инновационную деятельность организаций обрабатывающей промышленности; объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, приведенный к ценам 2014 г.).

Стоит отметить, что в связи с тем, что результативный показатель является индексным, т.е. характеризует темпы роста показателя, с целью совершенствования модели и приведения показателей к общей форме и единой единице измерения значений такие факторы, как количество организаций, затраты на инновационную деятельности и объем отгруженных товаров, были переведены в относительные показатели, т.е. темпы роста. Также по таким показателям, как индекс производительности труда и затраты на инновационную деятельность, не были представлены данные за 2020 г., поэтому значение по первому показателю было взято из Сводной стратегии развития обрабатывающих производств, а по второму – проведена оценка. Исходные статистические данные факторной модели представлены в *таблице 3*.

Т а б л и ц а 3

*Исходные статистические данные факторного анализа, %*

Год	Индекс производства (У)	Индекс физического объема инвестиций (X1)	Индекс производительности труда (X2)	Темпы роста количества организаций (X3)	Темпы роста затрат на инновации (X4)	Темпы роста отгруженных товаров, работ (X5)
2014	102,7	102,7	102,5	102,7	97,50	101,2
2015	99,9	90,3	101,3	91,7	99,60	104,5
2016	101,1	89,4	100,4	105,8	101,90	92,5
2017	105,7	105,4	103,9	102,4	106,30	106,4
2018	103,6	104,1	103,9	100,1	109,00	104,5
2019	103,6	100,4	103,1	99,7	114,20	110,1
2020	100,6	101,5	98,5	99,2	112,5	89,7

Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

На следующем этапе проверяем наличие мультиколлинеарности между факторами с помощью построения матрицы корреляции в пакете *MO Excel* (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

**Корреляционная матрица результативного показателя и факторов**

Показатель	Y	X1	X2	X3	X4	X5
Индекс производства (Y)	1					
Индекс физического объема инвестиций (X1)	0,74535	1				
Индекс производительности труда (X2)	0,82400	0,48451	1			
Темпы роста количества организаций (X3)	0,42793	0,23191	0,09849	1		
Темпы роста затрат на инновации (X4)	0,54582	0,38383	0,44373	0,06154	1	
Темпы роста отгруженных товаров, выполненных работ (X5)	0,60574	0,30121	0,72754	0,29703	0,50187	1

Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

На основе полученных значений можно сделать вывод, что мультиколлинеарности между рассматриваемыми факторами нет, можно продолжать факторный анализ. На следующем этапе был построен регрессионный анализ. Коэффициент детерминации (R-квадрат) составляет 93,43% (0,93439), что свидетельствует о высоком качестве построенной модели. Итоговое уравнение модели имеет следующий вид:

$$Y = 25,20469 + 0,19044x_1 + 0,34283x_2 + 0,10212x_3 + 0,03210x_4 + 0,08784x_5$$

Произведем оценку качества построенной факторной модели с помощью показателей расчета среднего абсолютного отклонения (далее – *MAD*), средней процентной ошибки (далее – *MPE*) и средней абсолютной процентной ошибки (далее – *MAPE*). *MPE* принимает значение  $-0,0021\%$ , *MAPE* равна  $0,36\%$ . Принимая пороговое значение данных показателей на уровне  $10\%$ , можно сделать вывод, что прогнозная модель обладает высокой степенью точности, которая составляет  $99,64\%$ , и может применяться для построения прогноза индекса производства обрабатывающей промышленности. Среднее абсолютное отклонение равняется  $0,37$  процентных пункта. Это означает, что в среднем прогноз отклоняется от фактических значений на данное значение.

Особенность прогнозирования показателей на период 2021–2024 гг. заключается в том, что данный период подвержен влиянию последствий кризиса, вызванного коронавирусной инфекцией, и предпола-

гает восстановление экономики и значений показателей докризисного уровня. Значения для таких показателей, как индекс производительности труда и индекс физического объема инвестиций, были взяты из Сводной стратегии развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 г. и на период до 2035 г. и государственной программы «Развитие промышленности и повышение конкурентоспособности».

Для прогноза показателя «количество организаций в обрабатывающей промышленности» был выбран метод скользящей средней с интервалом сглаживания равным трем ( $n = 3$ ). Использование данного метода объясняется тем, что динамика показателя не имеет ярко выраженного тренда и характеризуется резкими изменениями, колебания которых необходимо немного сгладить. Расчет прогнозных значений методом скользящей средней осуществлялся по формуле:

$$y_{t+1} = m_{t-1} + \frac{1}{n}(y_t - y_{t-1}), \text{ при } n = 3,$$

где  $t$  – период, предшествующий прогнозному периоду;

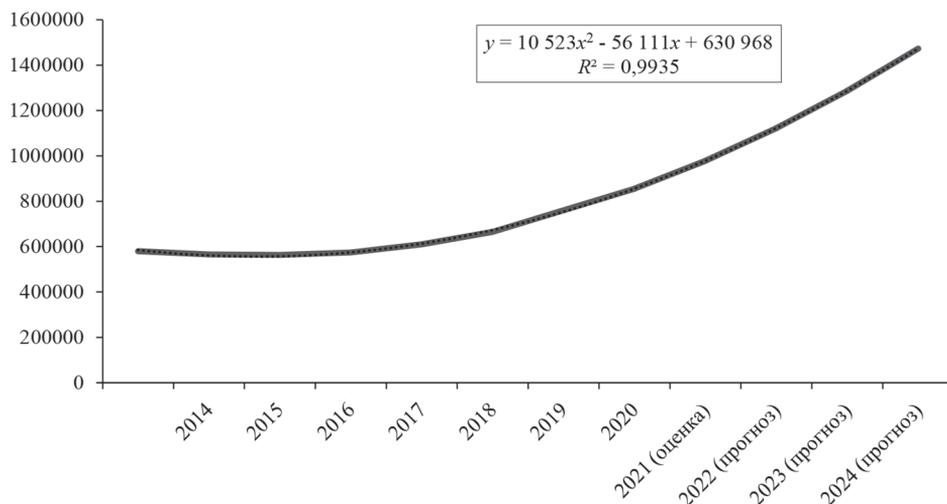
$y_{t+1}$  – прогнозное значение показателя;

$m_{t-1}$  – скользящая средняя за два периода до прогнозного периода;

$y_t$  – фактическое значение за период, предшествующий прогнозному;

$y_{t-1}$  – фактическое значение за два периода, предшествующих прогнозному.

Прогноз показателя «затраты на инновационную деятельность» осуществлен с помощью метода наименьших квадратов (далее – МНК) (см. рис. 9).



**Рис. 9. Прогноз показателя «затраты на инновационную деятельность организаций обрабатывающих производств» методом МНК, млн руб.**

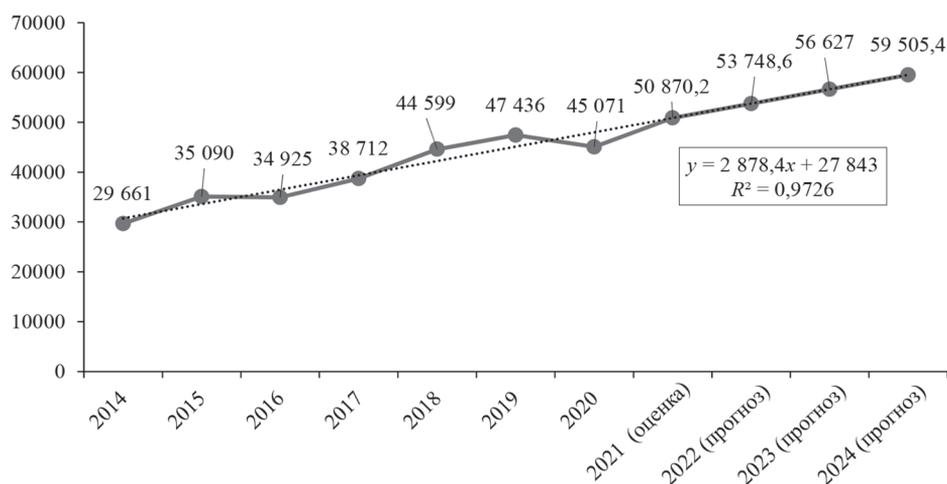
Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

Динамика затрат на инновационную деятельность описывается полиномиальной линией тренда со степенью 2, достоверность составляет 99,4% ( $R^2 = 0,9935$ ), что свидетельствует о наличии устойчивой динамики показателя на протяжении всего анализируемого периода.

Уравнение имеет вид:  $y = 10\,523x^2 - 56\,111x + 630\,968$ .

Так, оценка показателя «затраты на инновационную деятельность» на 2021 г. составляет 978,33 млрд руб. Прогнозные значения: 2022 г. – 1 122,22 млрд руб., 2023 г. – 1 287,03 млрд руб., 2024 г. – 1 472,95. Темпы роста составляют 112,5%, 114,4%, 114,7% и 114,4%. Таким образом, ожидается увеличение абсолютных и стабилизация относительных значений данного показателя.

Показатель объема отгруженных товаров, выполненных работ собственного производства был также выполнен с помощью метода наименьших квадратов (см. рис. 10).



**Рис. 10. Прогноз показателя «объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами» методом МНК, млрд руб.**

Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

Линейный тренд объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ обрабатывающей промышленности имеет высокий уровень достоверности – 97,263% ( $R^2 = 0,9726$ ), что свидетельствует о высокой точности прогноза.

Уравнение динамики показателя имеет следующий вид:

$$y = 2\,878,4x + 27\,843.$$

Оценка инвестиций на 2021 г. составляет 50 870,2 млрд руб., прогнозные значения: 2022 г. – 53 748,6 млрд руб., 2023 г. – 56 627 млрд руб., 2024 г. – 59 505,4 млрд руб. Прогноз осуществлялся по показателю в текущих ценах, затем рассчитывался в ценах 2014 г. с помощью

прогноза индекса цен производителей по обрабатывающим производствам, приведенных в прогнозах социально-экономического развития на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг., на период до 2024 г. (см. табл. 5).

Т а б л и ц а 5

**Прогноз показателя «объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами» в ценах 2014 г.**

Показатели	2020 (факт)	2021 (оценка)	2022 (прогноз)	2023 (прогноз)	2024 (прогноз)
Объем отгруженных товаров, выполненных услуг в текущих ценах, млрд руб.	45 071,4	50 870,2	53 748,6	56 627	59 505,4
Индекс цен производителей, %	106	104,26	103,64	103,69	104,03
Объем отгруженных товаров, выполненных услуг в ценах 2014 г., млрд руб.	31 442,4	34 036,9	34 700,1	35 258,1	35 614,9
Темпы роста объема отгруженных товаров в ценах 2014 г., % к предыдущему году	89,64	108,3	102	101,6	101,01

Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

С целью верификации рассчитанных прогнозов произведем оценку качества данных прогнозов с помощью расчета среднего абсолютного отклонения (*MAD*), средней процентной ошибки (*MPE*) и средней абсолютной процентной ошибки (*MARE*) по формулам (см. табл. 6).

Т а б л и ц а 6

**Оценка качества прогнозов факторных показателей**

	Количество организаций, ед.	Объем отгруженных товаров, выполненных работ, млрд руб.	Затраты на инновационную деятельность, млн руб.
MAD	288,12	1 765,1	4 948,72
MPE, %	0,05	-0,25	-0,03
MARE, %	1,98	4,37	0,79
Выводы	Прогноз не смещен, высокая точность – 98,02%	Прогноз не смещен, высокая точность – 95,63%	Прогноз не смещен, высокая точность – 99,21%

Итоги прогноза методом построения факторной модели представлены в таблице 7.

Т а б л и ц а 7

**Прогнозные значения основных показателей развития обрабатывающей промышленности в России на 2021–2022 гг., %**

Год	Индекс производства (Y)	Индекс физического объема инвестиций (X1)	Индекс производительности труда (X2)	Темпы роста количества организаций (X3)	Темпы роста затрат на инновации (X4)	Темпы роста отгруженных товаров, работ (X5)
2014	102,7	102,7	102,5	102,7	97,5	101,2
2015	99,9	90,3	101,3	91,7	99,6	104,5
2016	101,1	89,4	100,4	105,8	101,9	92,5
2017	105,7	105,4	103,9	102,4	106,3	106,4
2018	103,6	104,1	103,9	100,1	109	104,5
2019	103,6	100,4	103,1	99,7	114,2	110,1
2020	100,6	101,5	98,5	99,2	112,5	89,7
2021 (оценка)	102,7	104	101,3	99,3	114,4	108,3
2022 (прогноз)	103,1	106,2	102,8	100,5	114,7	102
2023 (прогноз)	103,7	106,3	105,1	100,1	114,7	101,6
2024 (прогноз)	103,9	106,4	105	99,8	114,4	101,01

Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

По результатам полученного прогноза можно сделать вывод, что индекс производства будет увеличиваться в рассматриваемом периоде, восстанавливая и наращивая производство после снижения в 2020 г. из-за пандемии. Сравним полученные результаты прогноза такого показателя, как индекс производства по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства», с другими прогнозами, представленными в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг., разработанном Министерством экономического развития, и в государственной программе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» в редакции от 31.03.2021 г. (см. рис. 11).

Полученный прогноз методом факторного анализа более приближен к прогнозу социально-экономического развития, однако немного завышен относительно него в 2023 г. Прогноз, представленный в государственной программе до 2023 г., ниже, а в период 2023–2024 гг. выше. Таким образом, прогноз, построенный методом факторного анализа, является средним возможным сценарием развития.



**Рис. 11. Сравнение различных прогнозов показателя «индекс производства по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» на 2022–2024 гг., %**

Источник: составлено авторами по [1; 2; 3].

Данный прогноз предполагает следующие условия: увеличение и стабилизацию объемов инвестиций в обрабатывающую промышленность на уровне 106% в год (по сценарию государственной программы); постепенное увеличение темпов производительности труда и стабилизацию их на уровне 105% в год; сохранение количества организаций обрабатывающих производств с допущением небольшого отклонения в пределах 1% от общего количества организаций; увеличение темпов роста затрат на инновации до уровня 114% в год и поддержание уровня темпов роста объемов отгруженных товаров, выполненных работ не менее 101% в год.

Подводя итоги, можно сказать, что прогнозирование в условиях макроэкономической нестабильности и под влиянием последствий кризиса, вызванного коронавирусной инфекцией, носит сложный и вероятностный характер. Развитие обрабатывающих производств, согласно построенному прогнозу на период 2022–2024 гг., будет характеризоваться ускорением темпов производства, которые будут осуществляться за счет восстановления обрабатывающей промышленности после пандемии и дальнейшего ее расширения.

Обрабатывающие производства являются базой повышения производительности труда и основой создания и внедрения инноваций и цифровых технологий; определяют уровень индустриального разви-

тия государства; оказывают влияние на смежные отрасли; позволяют интенсифицировать экономическое развитие; прямо влияют на уровень спроса продукции в государстве, чем объясняется важное место обрабатывающей промышленности в национальной экономике Российской Федерации. Развитие обрабатывающих производств в России и ее регионах сталкивается с рядом трудностей, проблем, к которым можно отнести изношенность основных фондов, относительно низкую конкурентоспособность отечественной продукции на мировом рынке, малую долю в экспорте продукции обрабатывающих отраслей, в особенности высокотехнологичной, зависимость от импортной продукции на внутреннем рынке, недостаток оборотных средств, ухудшение делового климата. Государственная промышленная политика<sup>15</sup>, реализуемая в России с помощью государственных программ, стратегических документов и принятия дополнительных мер поддержки бизнеса, должна быть направлена на преодоление этих проблем, т.к. их решение возможно только с помощью формирования и внедрения эффективного механизма реализации промышленной политики.

### Список литературы

1. Доля импортной продукции в общем объеме товарооборота с 2017 г. // Государственная статистика ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/57826> (дата обращения: 29.08.2021).
2. Производственный ВВП. Годовые данные по ОКВЭД-2. Данные по разделам ОКВЭД (в текущих ценах) // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/accounts> (дата обращения: 29.08.2021).
3. Данные ОКВЭД2: Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по Российской Федерации. Годовые данные // Федеральная служба государственной статистики. URL: [https://rosstat.gov.ru/enterprise\\_industrial](https://rosstat.gov.ru/enterprise_industrial) (дата обращения: 29.08.2021).
4. Доржиева В.В. Современные тенденции развития обрабатывающей промышленности России и ее конкурентоспособность в условиях новой промышленной революции // *Economics and management of a national economy*. 2019. № 9. Вып. 5А. С. 194–202.
5. Довбий И.П., Маковкина С.А. Проблемы и перспективы стратегического планирования (аспекты региональной промышленной политики) // *Вопросы управления*. 2017. № 5 (48). С. 50–58.
6. Ленчук Е.Б. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // *Инновации*. 2020. № 2 (256). С. 24–28.
7. Тачкова И.А., Комасина М.И. Проблемы и перспективы развития обрабатывающей промышленности России // *Инфраструктурные отрасли экономики: проблемы и перспективы развития*. 2013. № 2. С. 242–246.

---

<sup>15</sup> Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» // Гарант.ру. URL: <https://base.garant.ru/70833138/> (дата обращения: 30.08.2021).

8. Сальников В.А., Галимов Д.И. Конкурентоспособность отраслей российской промышленности – текущее состояние и перспективы // Проблемы прогнозирования. 2006. № 2. С. 55–83. URL: <https://ecfor.ru/wp-content/uploads/2006/fp/2/04.pdf> (дата обращения: 29.08.2021).

9. Ватолкина Н.Ш., Горбунова Н.В. Импортозамещение: зарубежный опыт, инструменты и эффекты // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2017. № 6 (233). С. 29–39.

10. Каукин А., Павлов П. Импортозамещение в обрабатывающей промышленности // Экономическое развитие России. 2016. № 3. С. 45–48.

## References

1. Dolia importnoi produktsii v obshchem ob»eme tovarooborota s 2017 g. [The Share of Imported Products in the Total Volume of Goods Turnover Since 2017]. *Gosudarstvennaia statistika EMISS* [State Statistics of the EMISS]. (In Russ.). Available at: <https://www.fedstat.ru/indicator/57826> (accessed 29 August 2021).

2. Proizvodstvennyi VVP. Godovye dannyi po OKVED-2. Dannye po razdelam OKVED. V tekushchikh tsenakh [Manufacturing GDP. Annual data on OKVED-2. Data on sections of OKVED. At current prices]. *Federal'naiia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/accounts> (accessed 29 August 2021).

3. Dannye OKVED2: Ob»em otgruzhennykh tovarov sobstvennogo proizvodstva, vypolnennykh rabot i uslug sobstvennymi silami po Rossiiskoi Federatsii. Godovye dannye [OKVED2 Data: the Volume of Shipped Goods of Own Production, Works and Services Performed on Their Own in the Russian Federation. Annual Data]. *Federal'naiia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: [https://rosstat.gov.ru/enterprise\\_industrial](https://rosstat.gov.ru/enterprise_industrial) (accessed 29 August 2021).

4. Dorzhieva V.V. Sovremennye tendentsii razvitiia obrabatyvaiushchei promyshlennosti Rossii i ee konkurentosposobnost' v usloviakh novoi promyshlennoi revoliutsiei [Modern Trends in the Development of the Manufacturing Industry in Russia and Its Competitiveness in the Context of the New Industrial Revolution], *Economics and management of a national economy* [Economics and Management of a National Economy], 2019, No. 9, Vol. 5A, pp. 194–202. (In Russ.).

5. Dobbii I.P., Makovkina S.A. Problemy i perspektivy strategicheskogo planirovaniia (aspekty regional'noi promyshlennoi politiki) [Problems and Prospects of Strategic Planning (Aspects of Regional Industrial Policy)], *Voprosy upravleniia* [Management Issues], 2017, No. 5 (48), pp. 50–58. (In Russ.).

6. Lenchuk E.B. Strategicheskoe planirovanie v Rossii: problemy i puti resheniia [Strategic Planning in Russia: Problems and Solutions], *Innovatsii* [Innovations], 2020, No. 2 (256), pp. 24–28. (In Russ.).

7. Tachkova I.A., Komarina M.I. Problemy i perspektivy razvitiia obrabatyvaiushchei promyshlennosti Rossii [Problems and Prospects for the Development of the Manufacturing Industry in Russia], *Infrastrukturnye otrasli ekonomiki: problemy i perspektivy razvitiia* [Infrastructure Sectors of the Economy: Problems and Development Prospects], 2013, No. 2, pp. 242–246. (In Russ.).

8. Sal'nikov V.A., Galimov D.I. Konkurentosposobnost' otraslei rossiiskoi promyshlennosti – tekushchee sostoianie i perspektivy [Competitiveness of Russian Industries – Current State and Prospects], *Problemy prognozirovaniia* [Forecasting

Problems], 2006, No. 2, pp. 55–83. (In Russ.). Available at: <https://ecfor.ru/wp-content/uploads/2006/fp/2/04.pdf> (accessed 29 August 2021).

9. Vatulkina N.Sh., Gorbunova N.V. Importozameshchenie: zarubezhnyi opyt, instrumenty i efekty [Import Substitution: Foreign Experience, Tools and Effects], *Nauchno-tehnicheskie vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politekhnicheskogo universiteta. Ekonomicheskie nauki* [Scientific and Technical Bulletins of the St. Petersburg State Polytechnic University. Economic Sciences], 2017. No. 6 (233), pp. 29–39. (In Russ.).

10. Kaukin A., Pavlov P. Importozameshchenie v obrabatyvaiushchei promyshlennosti [Import Substitution in the Manufacturing Industry], *Ekonomicheskoe razvitie Rossii* [Economic Development of Russia], 2016, No. 3, pp. 45–48. (In Russ.).

## STRATEGIC PLANNING OF THE DEVELOPMENT OF MANUFACTURING INDUSTRIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

*Strategic planning for the development of manufacturing industries in the Russian Federation should be based on the results of a comprehensive analysis of the existing level of industrial development of the regional and national economy, prospects and mechanisms for the development of industrial potential, including the definition of the industry specifics of the subjects of the Russian Federation, planned statistical indicators in terms of the growth of high-tech products and taking into account the implementation of import substitution programs. The article considers the current state of strategic planning in the practice of manufacturing industries of the Russian Federation. The review of the main directions of the state industrial policy in relation to manufacturing industries in the field of strategic planning is given, as well as the key challenges and opportunities for the development of this activity in Russia are considered, the state of the manufacturing industry at the national level is assessed on the basis of statistical reports. The proposals for expanding the presence of manufacturing products on the Russian market under import substitution programs are considered and the prospects and necessary conditions for the development of manufacturing industries in the Russian Federation until 2024 and for the period up to 2035 are predicted.*

**Keywords:** strategic planning, manufacturing, regional industry, industrial policy, regional policy, import substitution, development, business climate, SWOT analysis, national and regional economy.

JEL: O14, O21, O25

*Дата поступления* – 30.08.2021 г.

### **СИБИРСКАЯ Елена Викторовна**

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

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

e-mail: Sibirskaya.EV@rea.ru

***ОВЕШНИКОВА Людмила Владимировна***

доктор экономических наук, доцент, главный научный сотрудник научной лаборатории «Региональная политика и региональные инвестиционные процессы»;

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

e-mail: Oveshnikova.LV@rea.ru

***ШАКИРОВА Диана Фаридовна***

научный сотрудник Научно-исследовательского объединения;

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

e-mail: Shakirova.DF@rea.ru

***SIBIRSKAYA Elena V.***

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher of Research Laboratory «Regional Policy and Regional Investment Processes»;

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

e-mail: Sibirskaya.EV@rea.ru

***OVESHNIKOVA Lyudmila V.***

Dr. Sc. (Econ.), Associate Professor, Chief Researcher of Research Laboratory «Regional Policy and Regional Investment Processes»;

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

e-mail: Oveshnikova.LV@rea.ru

***SHAKIROVA Diana F.***

Research Officer of Research Association;

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

e-mail: Shakirova.DF@rea.ru

***Для цитирования:***

Сибирская Е.В., Овешникова Л.В., Шакирова Д.Ф. Стратегическое планирование развития обрабатывающих производств Российской Федерации // *Федерализм*. 2021. Т. 26. № 3 (103). С. 75–104. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-3-75-104>

Л.Н. ЛЫКОВА

## КОНСОЛИДИРОВАННЫЕ БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В I ПОЛУГОДИИ 2021 г.: ПРЕОДОЛЕН ЛИ КРИЗИС?\*

*В I полугодии 2021 г. на фоне позитивных тенденций в экономике выражено росли доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Наиболее значительно увеличились поступления налога на прибыль и налога на доходы физических лиц. В большинстве субъектов рост доходов в текущем году компенсировал прошлогоднее падение. Но в ряде регионов, экономика которых имеет сырьевую ориентацию, показатели предкризисного 2019 г. пока не превышены. Общая сумма трансфертов из федерального бюджета осталась практически на уровне 2020 г. В то же время существенно изменилась структура этой помощи. Сократились поступления дотаций и существенно увеличились поступления субсидий. Рост расходов субфедеральных бюджетов отстает от динамики доходов, обеспечивая выраженный бюджетный профицит. Основными направлениями расходования средств остаются социальная политика, образование и национальная экономика. Существенную часть прироста расходов на социальную политику обеспечивают федеральные субсидии. Высокие темпы роста расходов на национальную экономику в значительной мере обеспечивает один субъект Российской Федерации – г. Москва. Расходы на здравоохранение, которые в 2020 г. росли опережающими темпами, в текущем году сократились, но остались выше показателей предкризисного 2019 г. При том что в целом по всем субъектам Федерации консолидированные бюджеты по итогам полугодия были исполнены с профицитом, в целом ряде регионов имеет место бюджетный дефицит. В ряде регионов значения профицита оказались весьма значительными вследствие роста доходов, который не был спрогнозирован.*

**Ключевые слова:** консолидированный бюджет, налоговые доходы, налог на прибыль, трансферты, субъект Российской Федерации.

JEL: H20, H50, H60, H77

---

\* Статья написана с использованием материала бюллетеня РЭУ им. Г.В. Плеханова «Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России», № 24, I полугодие 2021 г. DOI: 10.21686/atbns/24.2021

I полугодие 2021 г., несмотря на продолжающуюся пандемию и сохраняющиеся определенные ограничения социального и экономического характера, в целом характеризовалось положительной динамикой. Так, по предварительным данным Минэкономразвития, объем ВВП по итогам января-июня 2021 г. превысил показатели аналогичного периода прошлого года на 4,8%, объем промышленного производства – на 4,4%, а оборот розничной торговли на 10,2% [1]. Выраженная повышательная динамика мировых цен на энергоносители, в первую очередь цен на нефть, также позитивно сказывается на экономических показателях. Если в январе-июне 2020 г. средняя цена на нефть сорта Юралс, исходя из которой производятся расчеты по НДПИ при добыче нефти, составляла 39,0 долл. США за баррель, то в текущем году это значение превысило 65,1 долл. за баррель. Выросли инвестиции в основной капитал на 7,3%, просматривается некоторое повышение реальных располагаемых доходов населения, хотя пока только относительно «дна» прошлогоднего падения. В целом позитивные тренды в экономике сказываются и на бюджетной сфере, однако вопрос о преодолении последствий кризиса 2020 г. пока еще остается открытым.

#### ***Формирование доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в I полугодии 2021 г.***

Происходящие в I полугодии 2021 г. в экономике страны процессы восстановления хозяйственной активности позитивно сказываются на основных параметрах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, хотя экономическая ситуация в различных регионах различается [2; 3]. Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Федерации по итогам полугодия текущего года выглядит в целом по всем субъектам достаточно благополучно. *Поступление доходов* в бюджеты субъектов (см. табл. 1) по итогам рассматриваемого периода составило 7 509,1 млрд руб., и *превысило прошлогодние показатели* на 1 178,4 млрд руб., или на 18,6% (на 12,1% с учетом темпов инфляции).

По итогам полугодия выраженный *рост налоговых поступлений* имел место практически по всем основным доходным позициям не только относительно кризисного 2020 г. (первого полугодия), но и *относительно предкризисного 2019 г.* Так, поступления налога на прибыль организаций, падение которых было наиболее значительным в прошлом году, увеличились на 31,5%, или на 485,0 млрд руб. Относительно итогов I полугодия 2019 г. поступления этого налога увеличились на 13,2%, или на 4,1% в реальном исчислении. При этом поступления налога на прибыль, уплачиваемые консолидированными группами налогоплательщиков, продолжали сокращаться – по сравнению с прошлогодними значениями на 3,4%, а по сравнению с 2019 г. – на 17,7%.

Т а б л и ц а 1

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации,  
I полугодие 2019–2021 гг.

Наименование показателя	2019	2020	2021			
	млрд руб.	млрд руб.	млрд руб.	прирост по сравнению с 2020, млрд руб.	% к 2020	% к 2019
1	2	3	4	5	6	7
Доходы бюджета – всего	6 198,87	6 330,66	7 509,09	1 178,43	1,19	1,21
В т.ч.:						
Налог на прибыль организаций	1 789,87	1 540,93	2 025,94	485,01	1,31	1,13
В т.ч.						
КГН	342,76	291,93	282,09	–9,84	0,97	0,82
Налог на доходы физических лиц	1 776,20	1 773,62	2 088,85	315,23	1,18	1,18
Акцизы	355,23	366,62	439,56	72,94	1,20	1,24
В т.ч.:						
акцизы на пиво	72,31	74,05	81,34	7,29	1,10	1,12
акцизы на бензин	123,10	126,45	170,24	43,79	1,35	1,38
акцизы на дизельное топливо	88,84	97,03	122,43	25,40	1,26	1,38
Налоги на совокупный доход	311,28	275,65	416,67	141,02	1,51	1,34
В т.ч.:						
налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	258,00	228,06	357,76	129,70	1,57	1,39
единый сельскохозяйственный налог	10,68	10,49	15,38	4,89	1,47	1,44
налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	6,58	6,02	18,16	12,14	3,02	2,76
торговый сбор	3,89	2,92	4,44	1,52	1,52	1,14
налог на профессиональный доход	0,12	1,10	8,08	6,98	7,36	64,79
Налоги на имущество	592,75	550,26	616,01	65,75	1,12	1,04
В т.ч.:						
налог на имущество физических лиц	8,73	7,45	9,35	1,90	1,26	1,07

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5	6	7
налог на имущество организаций	463,47	427,23	480,42	53,19	1,12	1,04
транспортный налог	41,82	42,76	46,74	3,98	1,09	1,12
земельный налог	77,73	72,04	78,58	6,54	1,09	1,01
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации – всего	886,65	1391,97	1393,91	1,93	1,00	1,57
В т.ч.:						
дотации бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	421,47	691,74	468,19	–223,55	0,68	1,11
Из них:						
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	338,70	420,47	360,65	–59,82	0,86	1,06
дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	7,68	117,06	6,63	–110,44	0,06	0,86
иные дотации	75,09	154,21	100,91	–53,29	0,65	1,34
Субсидии бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	151,67	275,67	413,91	138,24	1,50	2,73
Субвенции бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	193,62	244,55	274,01	29,46	1,12	1,42
Иные межбюджетные трансферты	119,89	180,01	237,80	57,78	1,32	1,98

Источник: рассчитано по [4; 5; 6].

Поступления налогов на совокупный доход также после выраженного падения в 2020 г. увеличились по итогам полугодия 2021 г. на 50,1%. Также имел место и рост поступлений относительно 2019 г. – на 32,9% (или на 21,4% в реальном исчислении). Это свидетельствует о том, что экономическое оживление затронуло не только крупный и средний бизнес, но и малое предпринимательство, поскольку именно субъекты последнего являются плательщиками налогов, отнесенных к группе налогов на совокупный доход.

Несмотря на выраженный рост поступлений налога на прибыль, основным налоговым источником доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации остается налог на доходы физических лиц. Его поступления в I полугодии прошлого года практически не сокращались – сказались меры, предпринятые правительством, направленные на поддержание занятости и доходов населения. Соответственно вопрос о компенсации кризисного сокращения по-

ступлений не стоит — доходы от НДС увеличались по итогам полугодия на 17,8%, или на 315,2 млрд руб. по сравнению с прошлогодними и на 17,7% — по сравнению с 2019 г. Определенную роль в таком наращивании поступлений данного налога играют *изменения, внесенные в налоговое законодательство с 2021 г.*

Так, за счет применения повышенной ставки налога в отношении доходов, превышающих 5 млн руб., уже в I полугодии было получено 190,7 млрд руб. Таким образом, только данная мера обеспечила более 60% прироста общей суммы поступлений налога. Без учета этой величины прирост доходов от НДС составит всего 7,0% в номинальном выражении и 1,1% с учетом инфляции. Этот показатель лучше характеризует динамику доходов большей части занятого населения страны, чем поступления налога в целом.

Третьим по значимости источником налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации остается *группа налогов на имущество* (8,2% общей суммы доходов).

В I полугодии 2020 г. наблюдалось выраженное сокращение поступлений налогов данной группы по сравнению с предкризисным 2019 г. в значительной мере в результате принятия решений об отсрочках налоговых платежей для субъектов, пострадавших в результате кризиса, а также в результате сокращения экономической активности в условиях пандемии. Поступления налогов данной группы в I полугодии 2021 г. превысили не только показатели прошлого 2020 г. (полугодия), но и показатели 2019 г. на 11,9% и на 3,9% соответственно (на 65,7 млрд руб. и на 23,3 млрд руб. соответственно). Таким образом, объем поступлений предкризисного года был превышен только по номинальным значениям — в реальном исчислении доходы от налогов данной группы составили всего 95,6% от уровня I полугодия 2019 г.

Динамика налоговых поступлений поимущественных налогов, уплачиваемых физическими лицами и организациями, была в целом однонаправленной. Основной прирост налоговых поступлений был обеспечен *за счет платежей организаций* (они увеличились на 60,7 млрд руб., или на 11,8%). В то же время поступления поимущественных налогов, уплачиваемых физическими лицами, росли даже более быстрыми темпами, чем налоги с организаций (на 14,6% по сравнению с 2020 г. и на 4,3% по сравнению с 2019 г.). В структуре налогов на имущество основная роль принадлежит налогу на имущество организаций — на него приходится 78,0% всех доходов данного раздела. По сравнению с прошлогодними показателями его поступления увеличились на 12,5%, или на 53,19 млрд руб.

Динамика поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации существенно различалась по регионам. Если в целом по всем субъектам имело место превышение показателей не только прошлого, но и 2019 г., то *в целом ряде регионов показатели 2019 г. так и не были превышены.* Ниже уровня предкризисного года по итогам I полугодия 2021 г. остаются поступления налоговых доходов в тех регионах, которые понесли

наиболее значительные потери (см. табл. 2). Это преимущественно сырьевые регионы, доходы большинства из которых выражено зависят от динамики мировых цен на нефть, не восстановившихся пока, как было показано выше, до предкризисных значений. Так, выражено ниже прошлогодних значений остаются поступления налоговых доходов в Тюменской области и Ямало-Ненецком автономном округе. В Ханты-Мансийском автономном округе не было снижения поступлений налога в 2020 г., а в текущем – доходы от него сократились и по отношению к прошлому году, и по отношению к 2019 г.

Т а б л и ц а 2

**Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в I полугодии 2021 г. относительно I полугодия 2019 и 2020 гг.**

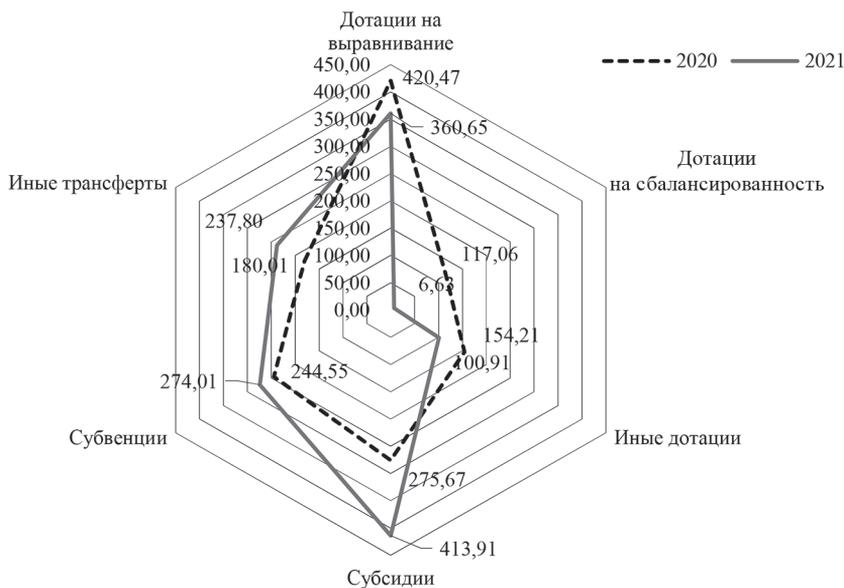
Регионы	2020, % к 2019	2021, % к 2020	2021, % к 2019	Потери в 2021 по сравнению с 2019, млрд руб.
Сахалинская область	102,9	78,0	80,3	–22,96
Тюменская область	79,1	109,5	86,6	–16,18
Ямало-Ненецкий автономный округ	78,3	111,0	87,0	–17,99
Астраханская область	77,3	120,3	92,9	–1,70
Республика Коми	78,1	119,5	93,3	–3,08
Ненецкий автономный округ	81,1	115,8	93,9	–0,63
Республика Башкортостан	83,2	115,5	96,1	–3,40
Ханты-Мансийский автономный округ	116,9	83,0	97,0	–4,18
Кемеровская область – Кузбасс	76,6	130,1	99,6	–0,32

Источник: рассчитано по [7; 8; 9].

*Безвозмездные поступления из федерального бюджета* в консолидированные бюджеты субъектов Федерации в I полугодии текущего года *остаются в целом на уровне прошлогодних*, весьма существенных, значений – 1 393,91 млрд руб. (1 391,97 млрд руб. в I полугодии 2020 г.). Таким образом, общая сумма трансфертов региональным бюджетам увеличилась на 0,1%, или 1,9 млрд руб. В то же время их структура претерпела весьма серьезные изменения.

Если в I полугодии прошлого года основной объем федеральной помощи приходился на дотации (различные виды, в т.ч. предоставлявшиеся для поддержки расходов на переоборудование медицинских учреждений под условия пандемии), то в текущем году – уже на субсидии. В 2020 г. дотации составляли 49,7% всех безвозмездных поступлений, а в теку-

щем – 33,5%. Соответственно доля субсидий увеличились с 19,8% в прошлом году до 29,7% в текущем. Именно субсидии увеличились в I полугодии 2021 г. наиболее значительно – на 138,3 млрд руб., или на 50,1% (см. рис. 1). Этот рост обеспечило выделение субсидий на осуществление ежемесячных выплат на детей в возрасте от трех до семи лет включительно, которые возросли в 4,4 раза, или на 108,0 млрд руб. Поступление других видов субсидий увеличилось не столь значительно (на 12,4%, или 30,2 млрд руб.).



**Рис. 1. Безвозмездные поступления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, I полугодие 2020–2021 гг., млрд руб.**

Источник: рассчитано по [5; 6].

Сохраняется сложившаяся в предшествующие годы тенденция роста объема выделяемых субвенций. Если в 2020 г. по сравнению с предшествующим годом их поступление увеличилось на 26,3%, то в 2021 г. – на 12,0% (на 29,5 млрд руб.). Поступление иных межбюджетных трансфертов возросло на 32,1%, или на 57,8 млрд руб. (в 2020 г. прирост составлял 50,1%).

Поступление дотаций региональным бюджетам в первом полугодии 2021 г. сократилось на 223,5 млрд руб., или на 32,3%. В т.ч. дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов сократились до 6,63 млрд руб. против 117,06 млрд руб. в прошлом году (составили 5,7% прошлогодних сумм). В значительной мере это объясняется в целом высоким уровнем поступлений налоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов Федерации и в целом снижением остроты проблемы текущего бюджетного дефицита. Обращает на себя

внимание выраженное сокращение поступлений дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности — они составили всего 85,8% прошлых лет. Если утвержденные Законами о федеральном бюджете на 2020 и 2021 гг. объемы дотаций данного вида практически равны (717,9 млрд руб. в 2020 г. и 718,3 млрд руб. в 2021 г.), то их исполнение федеральным бюджетом выражено различалось.

Так, в 2020 г. консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации получили 58,7% плановых сумм, а в текущем году — только 50,2%. Отчасти такое отставание в перечислении данного вида помощи объясняется отказом от активного прошлогоднего антикризисного опережающего финансирования и возвращением к регулярной модели предоставления трансфертов. В то же время для описанных выше процессов (рост субсидий и сокращение дотаций) изменилось соотношение целевых и нецелевых видов федеральной поддержки в пользу первого вида.

### **Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации**

На фоне выраженной позитивной динамики доходов субфедеральных бюджетов *увеличение расходов бюджетов смотрится более чем скромно (см. табл. 3)*. По сравнению с показателями января-июня 2020 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации увеличились на 7,9% (на 2,2% в реальном исчислении) и составили 7 062,4 млрд руб. Таким образом, из общей суммы прироста доходов в размере 1 178,4 млрд руб. на увеличение объемов финансирования было направлено 44%. Существенная доля общей суммы прироста расходов приходится на Москву — 20,9%.

*Т а б л и ц а 3*

#### **Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, I полугодие 2021 гг.**

Наименование показателя	Млрд руб.	% к итогу	% к 2020 г.	Прирост по сравнению с первым полугодием 2020, млрд руб.	Доля Москвы в приросте расходов, %
1	2	3	4	5	6
Расходы бюджета — всего	7 062,4	100,0	107,9	518,0	20,9
В т.ч.:					
Общегосударственные вопросы	397,4	5,6	98,0	-8,2	249,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	66,7	0,9	98,9	-0,7	222,6

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2	3	4	5	6
Национальная экономика	1 277,4	18,1	116,2	177,8	65,2
В т.ч.:					
сельское хозяйство и рыболовство	104,4	1,5	91,8	-9,4	0,0
транспорт	373,5	5,3	141,6	109,7	78,0
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	530,8	7,5	122,0	95,9	44,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	587,6	8,3	113,8	71,3	25,9
Образование	1 900,8	26,9	110,9	187,4	15,7
В т.ч.:					
дошкольное образование	485,0	6,9	107,4	33,5	20,3
общее образование	1 008,3	14,3	114,3	126,2	12,6
среднее профессиональное образование	137,1	1,9	103,1	4,1	1,2
высшее образование	11,1	0,2	91,7	-1,0	28,8
Культура и кинематография	230,1	3,3	102,3	5,2	27,7
Здравоохранение	687,3	9,7	85,9	-112,5	36,8
В т.ч.:					
стационарная медицинская помощь	223,9	3,2	75,2	-73,8	26,6
амбулаторная помощь	151,4	2,1	106,8	9,7	16,9
скорая медицинская помощь	19,6	0,3	94,5	-1,1	42,8
Социальная политика	1 652,8	23,4	111,8	174,0	-4,2*
В т.ч.:					
пенсионное обеспечение	99,1	1,4	102,8	2,7	-26,0*
социальное обслуживание населения	171,3	2,4	94,8	-9,3	46,6
социальное обеспечение населения	934,5	13,2	103,8	34,2	11,8
Физическая культура и спорт	230,1	3,3	102,3	17,8	62,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	51,9	0,7	103,9	1,9	-5,0
Справочно: дефицит/профицит	446,7	6,3		660,4	

Источник: рассчитано по [5; 6; 8; 9].

\* Примечание. Динамика в Москве и в целом по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации была разнонаправленной, соответственно показатель некорректен.

В I полугодии текущего года в целом по всем субъектам Российской Федерации сохранилась тенденция к *выраженному росту финансирования вопросов социальной политики*, в значительной мере подержанная федеральными субсидиями (см. выше). Расходы по данному разделу возросли на 11,8%, или на 174,0 млрд руб., из которых 108,0 млрд руб. – расходы *за счет федеральной субсидии*. Этот раздел остается вторым по значимости для консолидированных бюджетов субъектов Федерации – на него в первом полугодии приходится 23,4% всех расходов.

Еще более 26,9% общей суммы расходов приходится на раздел «Образование» – это наиболее значительное направление расходования средств субфедеральных бюджетов. По сравнению с первым полугодием 2020 г. финансирование образования увеличилось на 10,9% (на 5,1% в реальном исчислении). Наиболее существенно по сравнению с прошлым годом увеличилось финансирование общего образования – на 126,2 млрд руб., или на 14,3%. Доля Москвы в приросте финансирования образования была не столь значительна, как в целом по расходам – 15,7%.

Третьим по значимости направлением финансирования расходов для консолидированных бюджетов субъектов Федерации, на которое в первом полугодии 2021 г. приходится 18,1% общей суммы расходов, остается национальная экономика. По сравнению с прошлогодними показателями финансирование этого круга вопросов увеличилось на 16,2%, или на 177,8 млрд руб. Общие показатели на первый взгляд выглядят более чем впечатляющими, однако более 65% прироста финансирования национальной экономики приходится на Москву. Соответственно для подавляющего большинства субъектов данное направление отнюдь не является приоритетным (фактически). Еще более значительна доля Москвы в приросте расходов на транспорт – из общей суммы увеличения расходов на эти цели в размере 109,7 млрд руб. на город приходится 85,5 млрд руб., или почти 78%. На фоне общего роста объемов финансирования вопросов национальной экономики в январе-июне 2021 г. финансирование одного из ключевых подразделов данного раздела сократилось – расходы на сельское хозяйство снизились на 9,4 млрд руб., или на 8,2%.

После существенного роста *расходов на здравоохранение* в первом полугодии прошлого года (почти на 85%) в текущем году *финансирование этого круга вопросов сократилось*. В целом по данному разделу расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации снизились на 112,5 млрд руб., или на 14,1% (без учета расходов территориальных государственных внебюджетных фондов), что является результатом эффекта высокой базы прошлого года. Существенную роль в этом процессе также играет Москва, обеспечившая 36,8% этого сокращения. Основной объем сокращения финансирования приходится на подраздел «стационарная медицинская помощь», что может объясняться завершением процесса переоборудования и дооснащения части стационаров,

связанных с пандемией, в прошлом году. Однако пандемия не преодолена и *потребность в этих расходах сохраняется и в текущем году*. Необходимо отметить, что пока расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на здравоохранение в целом превышают показатели предкризисного 2019 г. на 59%.

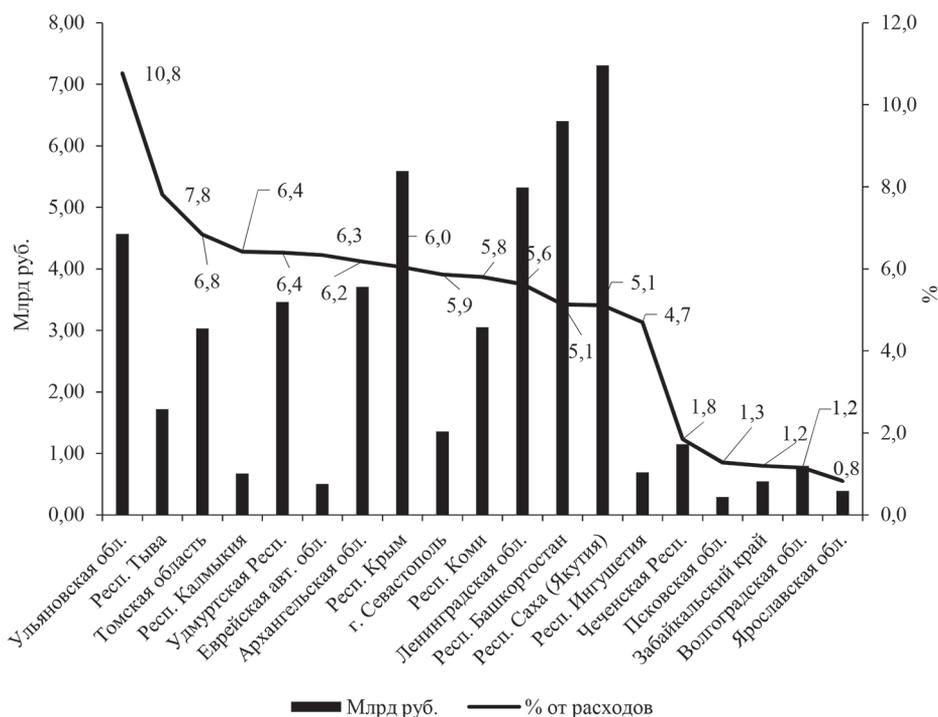
Обращают на себя внимание традиционно *низкие показатели роста объемов финансирования вопросов культуры и кинематографии*. По сравнению с прошлогодними показателями эти расходы увеличились лишь номинально – на 2,3% (составили 96,7% прошлогодних сумм). Это реальное сокращение финансирования сложно объяснить эффектом высокой базы – рост этой категории расходов в 2020 г. составил всего 107,4%. Таким образом увеличение объемов финансирования за два года с трудом компенсирует их инфляционное обесценение (+1,0% в реальном исчислении).

Несмотря на сложности с финансированием расходов в прошлом году и рост объемов государственного субфедерального долга на 17,4%, расходы на его обслуживание увеличились незначительно – на 3,9%, или на 1,9 млрд руб. С учетом инфляции эти расходы составили всего 98,4% прошлогодних сумм. Доля данного раздела в структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации остается незначительной и составляет 0,7% (по итогам I полугодия 2020 г. – 0,8%).

### ***Сальдо консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и государственный долг***

Отмеченное выше отставание роста расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от динамики доходных поступлений выразилось в формировании профицита в размере 446,7 млрд руб. Положительное сальдо консолидированных бюджетов по итогам полугодия составило 5,9% полученных доходов и 32,0% общей суммы безвозмездных поступлений из федерального бюджета. По итогам I полугодия прошлого года консолидированные бюджеты были исполнены с дефицитом в размере 213,7 млрд руб. Как и в прошлые годы ситуация в различных регионах существенно различается.

Так, при в целом положительном бюджете сальдо по всем регионам *консолидированные бюджеты 19 субъектов Федерации были исполнены с дефицитом*. Общая сумма дефицита составила 50,6 млрд руб. Значения дефицита относительно расходов по этим регионам варьировались от минимальных значений в Забайкальском крае, Волгоградской и Ярославской областях (1,2–0,8% расходов) до весьма значительных 7,8 и 10,8% расходов в Республике Тыва и Ульяновской области (см. рис. 2). Наиболее существенным по абсолютному значению был дефицит консолидированного бюджета Республики Саха (Якутия) – 7,3 млрд руб., который составил 5,1% расходов консолидированного бюджета.



**Рис. 2. Дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, I полугодие 2021 г.**

Источник: рассчитано по [8].

Необходимо отметить, что по итогам первого полугодия 2021 г. в целом ряде субъектов имел место *значительный профицит*. Так, в 9 субъектах профицит консолидированного бюджета превышал 20% расходов (Сахалинская, Вологодская, Челябинская, Воронежская, Курская, Тюменская, Белгородская области и Красноярский край). А в Липецкой области профицит составил 49,2% фактически осуществленных расходов. Столь высокие показатели профицита в Липецкой области были связаны с ростом поступлений налога на прибыль организаций в 3,3 раза по сравнению с показателями аналогичного периода 2020 г. При этом основной прирост поступлений был обеспечен за счет налога, поступающего от консолидированных групп налогоплательщиков, — почти 90% прироста. Столь существенный рост поступлений в данном случае не является проявлением эффекта низкой базы прошлого года — падение поступлений налога на прибыль в первом полугодии 2020 г. составило всего 12% (17% поступлений от КГН). Вероятно, такая динамика может быть связана с ростом доходов от ключевого для области вида экономической деятельности — черной металлургии, в которой наблюдается существенный рост мировых цен.

По итогам I полугодия 2021 г. общий объем государственного долга субъектов Российской Федерации увеличился относительно не-

значительно. Если по итогам 2020 г. (в целом за год) прирост общей суммы долга составил 383,1 млрд руб., или 18,1%, то за первое полугодие текущего года госдолг возрос только на 16,1 млрд руб. При этом сохранялась сформировавшаяся в прошлые годы общая тенденция к замещению рыночных форм долговых обязательств задолженностью перед Минфином России. Так, если в начале 2020 г. доля долга перед Минфином составляла 41,9% в общей сумме субфедерального долга, то по итогам 2020 г. – уже 44,2%, а по итогам I полугодия текущего года этот показатель увеличился на 46,0%. Сохраняется выраженное лидерство Московской области по общей сумме накопленного долга – на это регион приходится 10,1% всей суммы долговых обязательств.

\* \* \*

I полугодие 2021 г. характеризовалось целым рядом позитивных тенденций, результатом которых стал рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в первую очередь за счет роста налоговых поступлений. При этом, если в большинстве регионов такая динамика доходов отыграла прошлогоднее (первого полугодия) падение, то в целом ряде регионов с высокой зависимостью от сырьевых *доходов докризисный уровень доходов не превышен*. На фоне относительно высокого роста налоговых доходов субфедеральных бюджетов просматривается ограничение роста федеральных трансфертов нецелевого характера (дотаций, в первую очередь) при очевидном росте целевых видов. В первую очередь это касается тех видов помощи, по которым субфедеральные бюджеты выступают промежуточной инстанцией, опосредующей трансферты населению.

По целому ряду субъектов Федерации просматривается выраженное *ограничение роста расходов субфедеральных бюджетов* при наличии позитивной динамики налоговых и неналоговых доходов. Отчасти это может отражать имеющую место сезонность расходов и выраженное смещение акцентов в финансировании целого ряда расходов на конец года. При этом в некоторых субъектах имеют место высокие значения дефицита бюджета и сохраняется *тенденция к росту государственного долга*, которая будет выражено усиливаться к концу года.

### Список литературы

1. Социально-экономическое положение России. Январь-июль 2021 г. Доклад. М.: ФСГС, 2021. 421 с. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-07-2021.pdf> (дата обращения: 07.09.2021).
2. Зубаревич Н.В. Выход регионов из кризиса в январе-апреле 2021 г. // Экономическое развитие России. 2021. Т. 28. № 7. С. 68–71.
3. Дерюгин А.Н. Региональные бюджеты в первом квартале 2021 г.: собственные доходы восстанавливаются // Экономическое развитие России. 2021. Т. 28. № 5. С. 67–70.

4. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. На 1 июля 2019 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (дата обращения: 07.09.2021).

5. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. На 1 июля 2020 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (дата обращения: 07.09.2021).

6. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. На 1 июля 2021 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (дата обращения: 07.09.2021).

7. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 июля 2019 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 07.09.2021).

8. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 июля 2020 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 07.09.2021).

9. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 июля 2021 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 07.09.2021).

## References

1. Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii. Ianvar'-iiul' 2021 g. Doklad [Socio-Economic Situation in Russia. January-July 2021. Report], Moscow, FSGS, 2021, 421 p. (In Russ.). Available at: URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-07-2021.pdf> (accessed 07 September 2021).

2. Zubarevich N.V. Vыход regionov iz krizisa v ianvare-aprele 2021 g. [The Way Out of the Regions from the Crisis in January-April 2021], *Region: Ekonomicheskoe razvitie Rossii* [Region: Economic Development of Russia], 2021, Vol. 28, No. 7, pp. 68–71. (In Russ.).

3. Deriugin A.N. Regional'nye biudzhety v pervom kvartale 2021 g.: sobstvennye dokhody vosstanavlivaiutsia [Regional Budgets in the First Quarter of 2021: Own Revenues Are Being Restored], *Region: Ekonomicheskoe razvitie Rossii* [Region: Economic Development of Russia], 2021, Vol. 28, No. 5, pp. 67–70. (In Russ.).

4. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhetykh fondov. Na 1 iuliia 2019 g. [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds. July 1, 2019], *Federal'noe kaznacheistvo*. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (accessed 07 September 2021).

5. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhetykh fondov. Na 1 iuliia 2020 g. [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds. July 1, 2020], *Federal'noe kaznacheistvo*. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhets/191/> (accessed 07 September 2021).

6. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhetykh fondov. Na 1 iuliia 2021 g. [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds. July 1, 2021], *Federal'noe kaznacheistvo*. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhets/191/> (accessed 07 September 2021).

7. Informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta sub"ekta Rossiiskoi Federatsii i biudzheta territorial'nogo gosudarstvennogo vnebiudzhethnogo fonda (v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii). Na 1 iuliia 2019 g. [Information on the Execution of the Consolidated Budget of the Constituent Entity of the Russian Federation and the Budget of the Territorial State Extra-Budgetary Fund (in the Context of Constituent Entities of the Russian Federation). July 1, 2019], *Federal'noe kaznacheistvo*. (In Russ.). Available at: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed 07 September 2021).

8. Informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta sub"ekta Rossiiskoi Federatsii i biudzheta territorial'nogo gosudarstvennogo vnebiudzhethnogo fonda (v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii). Na 1 iuliia 2020 g. [Information on the Execution of the Consolidated Budget of the Constituent Entity of the Russian Federation and the Budget of the Territorial State Extra-Budgetary Fund (in the Context of Constituent Entities of the Russian Federation). July 1, 2020], *Federal'noe kaznacheistvo*. (In Russ.). Available at: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed 07 September 2021).

9. Informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta sub"ekta Rossiiskoi Federatsii i biudzheta territorial'nogo gosudarstvennogo vnebiudzhethnogo fonda (v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii). Na 1 iuliia 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). July 1, 2021], *Federal'noe kaznacheistvo*. (In Russ.). Available at: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed 07 September 2021).

## **CONSOLIDATED BUDGETS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIRST HALF OF 2021: IS THE CRISIS ENDED?**

*In the first half of 2021, positive trends in the economy led to a pronounced increase in revenues of the consolidated budgets of RF subjects. Corporate income tax and personal income tax receipts increased most significantly. In most subjects of the Russian Federation, this year's revenue growth has compensated for last year's drop, but in a number of regions whose economies have a raw material orientation, the 2019 pre-crisis year indicators have not yet been exceeded. The total amount of the federal transfers remained practically at the level of 2020. At the same time, the structure of this aid has changed significantly. Unconditional grants receipts have decreased and subsidy receipts have increased significantly. The growth*

*of expenditures of sub-federal budgets lags behind the dynamics of revenues, ensuring a pronounced budget surplus. The main areas of spending remain social policy, education and the national economy. Federal subsidies account for a significant portion of the increase in spending on social policy. The high growth rate of expenditures on the national economy is largely ensured by one subject of the Russian Federation - Moscow. Health care spending, which grew ahead of schedule in 2020, has declined this year, but remained above pre-crisis 2019 levels. While in general all subjects of the Russian Federation executed their consolidated budgets in the first half of the year with a surplus, in a number of regions there is a budget deficit. In several regions, the surplus values turned out to be very significant due to the growth of income, which was not predicted.*

**Keywords:** consolidated budget, tax revenues, corporate income tax, transfers, subject of the Russian Federation.

JEL: H20, H50, H60, H77

*Дата поступления – 18.06.2021 г.*

**ЛЫКОВА Людмила Никитична**

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

**ЛЫКОВА Lyudmila N.**

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

**Для цитирования:**

Лыкова Л.Н. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в I полугодии 2021 года: преодолен ли кризис? // Федерализм. 2021. Т. 26. № 3 (103). С. 105–120. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-3-105-120>

*И.С. БУКИНА*

## **ДОЛГОВАЯ НАГРУЗКА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Рост региональных долгов продуцирует риски как на уровне субъекта Российской Федерации, так и в сфере межбюджетных отношений. В статье показано, что при невысокой в среднем долговой нагрузке на общерегиональном уровне, субъекты Федерации сильно дифференцированы по уровню долга, и даже при снижении общей задолженности растет вариация долговой нагрузки. На основе кластерного анализа были выделены четыре группы субъектов в зависимости от колебаний долговой нагрузки и удельного веса социальных расходов. Делается вывод, что уровень долговой нагрузки и ее динамика объясняются как социально-экономическими факторами развития региона, так и качеством бюджетного управления в конкретном субъекте Федерации. Соответственно порядок распределения межбюджетных трансфертов и бюджетные правила должны быть согласованы с учетом объективных взаимосвязей и институциональных эффектов.*

**Ключевые слова:** бюджетные правила, долг субъектов Российской Федерации, долговая политика, кластерный анализ, межбюджетные отношения.

JEL: E32, H21, H61

Дисбалансы долговой нагрузки на субнациональном уровне часто становятся предметом исследования. Вместе с тем теоретических оснований и моделей, обосновывающих введение ограничений по размеру заимствований или объясняющих причины и механизмы формирования субнационального долга, не так много.

### ***Теоретические основы формирования и управления субнациональным долгом***

Проблема государственного долга исследуется, начиная с работ Т. Сарджента и Н. Уоллеса [1], в связи долговой нагрузки с инфляцией и денежно-кредитной политикой. Однако эти модели *не подходят для анализа субнациональной долговой политики* в силу того,

что у региональных властей нет эмиссионного инструмента финансирования дефицита бюджета. Единственный вывод, который можно сделать в отношении долга субъектов Федерации, заключается в том, что федеральные власти, возлагая на себя долговую нагрузку регионов, могут спровоцировать инфляцию. Это одно из обоснований введения фискальных (бюджетных) правил на национальном и субнациональном уровне.

В теории бюджетного федерализма проблема субнационального долга рассматривается в контексте распределения полномочий и вероятности предоставления срочной финансовой помощи. Так, *Von Hagen* [2] отмечает, что цель распределения ответственности между юрисдикциями состоит в том, чтобы обеспечить максимизацию благосостояния общественных благ и услуг. В основе распределения должен лежать *принцип фискальной эквивалентности* [3]. Он заключается в том, что получатель общественной услуги (общественного блага) должен быть тем, кто платит за это благо. Применительно к распределению бюджетных полномочий это означает, что границы, в которых предоставляется общественное благо, должны совпадать с границами юрисдикции властей. В противном случае возникнут диспропорции в распределении выгод и издержек между юрисдикциями, что создает внешние эффекты. Если центральное правительство игнорирует эти внешние эффекты, то общественный оптимум не будет достигнут. Соответствие региона, получающего выгоду от политики, и региона, оплачивающего ее, обеспечивает эффективные по Парето результаты в предоставлении общественных товаров и услуг [2, с. 44].

Одним из факторов, определяющих нарушение принципа фискальной эквивалентности, являются *мягкие бюджетные ограничения* (правила). Если субнациональные власти могут рассчитывать на то, что Федерация предложит помощь и покроет непредвиденный дефицит регионального бюджета, то любые ограничения для субъекта размываются. Региональные власти зная, что в крайнем случае получат экстренную помощь из центра, могут вести себя более недобросовестно, чем в условиях жестких бюджетных ограничений: например, не повышать эффективность налогового администрирования, перерасходовать средства, неосмотрительно заимствовать [4, с. 4].

В условиях мягких бюджетных ограничений (правил) рост региональных долгов из-за перекладывания расходных обязательств, не подкрепленных доходами, вынуждает Федерацию в какой-то момент оказывать помощь субъектам, не справляющимся с долговой нагрузкой. Вместе с тем такое поведение региональных властей может означать их нежелание брать на себя ответственность за финансирование обязательств, спущенных сверху, за свой счет [2, с. 61].

На первый взгляд можно предположить, что масштаб негативного эффекта от дефолта по региональному долгу пропорционален уровню экономического развития юрисдикции. По аналогии с фи-

нансовыми институтами следует сделать вывод, что в первую очередь федеральный центр должен помогать наиболее значимым в экономическом смысле регионам. В таких случаях говорят, что субъект «слишком большой, чтобы обанкротиться» (*too big to fail*). Однако межстрановые исследования проблем регионального долга показывают, что центральные власти предпочитают в первую очередь спасать более слабые регионы [2, с. 61]. Таким образом, в отношении риска дефолта субнациональных властей справедливо говорить о субъектах, «слишком маленьких, чтобы обанкротиться» (*too small to fail*).

В отечественных исследованиях проблем регионального долга в основном рассматривается вопрос о мягких бюджетных ограничениях и бюджетных правилах на субнациональном уровне. В частности, отмечается, что в условиях мягких бюджетных ограничений Федерация выполняет роль т.н. «кредитора последней инстанции». Потенциальные кредиторы региональных властей и сами власти таким образом получают стимул, искажающий их поведение. Зная о том, что задолженность в любом случае будет погашена, кредиторы предоставляют средства, а региональные власти заимствуют, не учитывая справедливые риски невозврата. Таким образом, кредиторы рассчитывают на большую доходность займа, чем в обычных условиях [5, с. 15]. Это способствует накоплению рисков в системе межбюджетных отношений и государственной долговой политике.

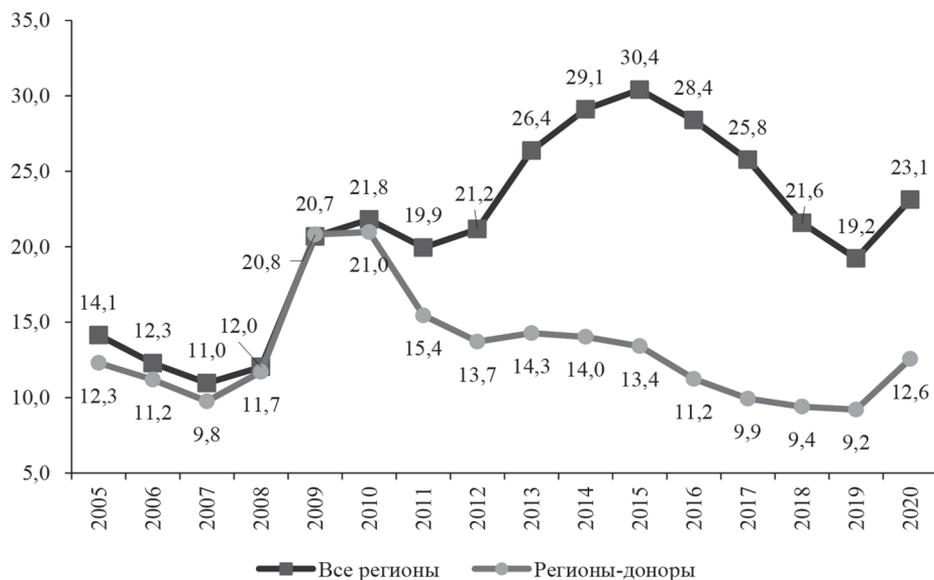
Еще одно направление исследований долга субъектов Российской Федерации — анализ долговой устойчивости и вопросы экономической безопасности. В работе О.В. Буклемишева и др. показано, что из имеющихся формальных ограничений по долгу субъектов Федерации эффективными являются только два: предельный уровень дефицита и предельный уровень государственного долга субъекта [6]. Таким образом, несмотря на наличие бюджетных правил для субнационального уровня, *некоторые из них являются избыточными или недостаточно эффективными*, что требует пересмотра имеющихся ограничений [5; 6].

Вместе с тем крайне мало внимания уделяется исследованию причин формирования долга и роста долговой нагрузки, влиянию регионального долга на социально-экономические показатели субъектов. Отсутствует теоретическая база, адекватно описывающая долговую политику на региональном уровне в России.

### ***Динамика долговой нагрузки субъектов Российской Федерации***

По итогам 2020 г. долговая нагрузка субъектов выросла по сравнению с 2005 г. (см. рис. 1). Под долговой нагрузкой здесь понимается отношение долга субъекта Российской Федерации (включая государственные гарантии) по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным, к сумме налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта.

График на *рисунке 1* показывает динамику долговой нагрузки субъектов Российской Федерации с 2005 по 2020 г. В 2005 г. долг по отношению собственным доходам субъектов составлял 14,1%, а к концу 2020 г. вырос до 23,1%.



**Рис. 1. Динамика долговой нагрузки субъектов Российской Федерации в 2005–2020 гг., %**

Источник: [7; 8].

В течение рассматриваемого периода наблюдались периоды снижения уровня долговой нагрузки: в 2006–2007, 2011, 2016–2019 гг. Тем не менее общий уровень долговой нагрузки существенно вырос. В 2015 г. он достиг 30,4%. Нужно учитывать, что речь идет об общем уровне долга субъектов Российской Федерации. Если же говорить об отдельных регионах, то уровень долговой нагрузки сильно варьируется: от 0,0% (например, для Сахалинской области в 2014–2017 гг.) до 195,6% (для Республики Мордовии в 2018 г.).

Если рассматривать ситуацию с долгом по регионам в целом, рост долговой нагрузки в 2008–2010 гг., несомненно, был обусловлен последствиями мирового финансового кризиса. Спад в 2009 г. вызвал снижение бюджетных доходов и рост дефицита как федерального бюджета, так и бюджетов субъектов Федерации. Долговая нагрузка резко возросла: с 12,0% в 2008 г. до 20,7% в 2009 г.

Рост долговой нагрузки с 2012 г. не связан с циклическими колебаниями, хотя в этот период отмечалось замедление экономического роста. Основной причиной наращивания долгов субъектами Федерации в данный период считают *опережающий рост расходов над доходами* [9]. В 2012 г. возникла практика передачи субъектам нефинансируе-

мых федеральных мандатов на уровне Указов Президента Российской Федерации. Согласно майским указам<sup>1</sup>, региональные власти должны обеспечивать достижение ряда социально-экономических показателей к установленным срокам. Вместе с тем такие обязательства не предусмотрены бюджетным законодательством и не соотносятся с имеющимися доходными полномочиями субнациональных властей.

Менялась структура государственного долга. В 2009–2011 и 2015–2016 гг. *увеличивалась доля бюджетных кредитов*. Это было связано с реализацией антикризисных мер, в финансировании которых участвовал федеральный центр. Реализация майских указов Президента привела к увеличению доли банковских кредитов в структуре долга субъектов Федерации – с 16,2% в конце 2011 г. до 38,3% в ноябре 2015 г. Увеличение коммерческой задолженности субъектов также связывается с недостатком предложения бюджетных кредитов [10, с. 70]. Кроме этого, начиная с конца 2008 г. сокращалась доля долговых ценных бумаг субъектов с почти 43% в 2008 г. до менее 20% по итогам 2016 г. [5, с. 12].

Отдельно на *рисунке 1* представлена динамика совокупной долговой нагрузки регионов-доноров. Традиционно под донорами понимают субъекты Федерации, не получавшие дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в отчетном периоде. В этой связи состав регионов-доноров может меняться в зависимости от года. Тем не менее часть регионов почти ежегодно исключается из состава субъектов, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. В расчет для графика на *рисунке 1* включены данные по субъектам, которые чаще других получали статус региона-донора, а именно: Москва и Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Калужская, Ленинградская, Московская, Самарская, Сахалинская, Свердловская и Тюменская области. С 2005 по 2010 г. динамика долговой нагрузки данных регионов совпадала с общерегиональной. Далее, вплоть до 2019 г., долговая нагрузка в регионах-донорах снижалась на фоне роста долговой нагрузки по всем субъектам Федерации. Это означает, что наращивание долга происходило в менее обеспеченных регионах, тех, которые не были готовы к дополнительным нефинансируемым обязательствам для исполнения задач, поставленных президентом Российской Федерации.

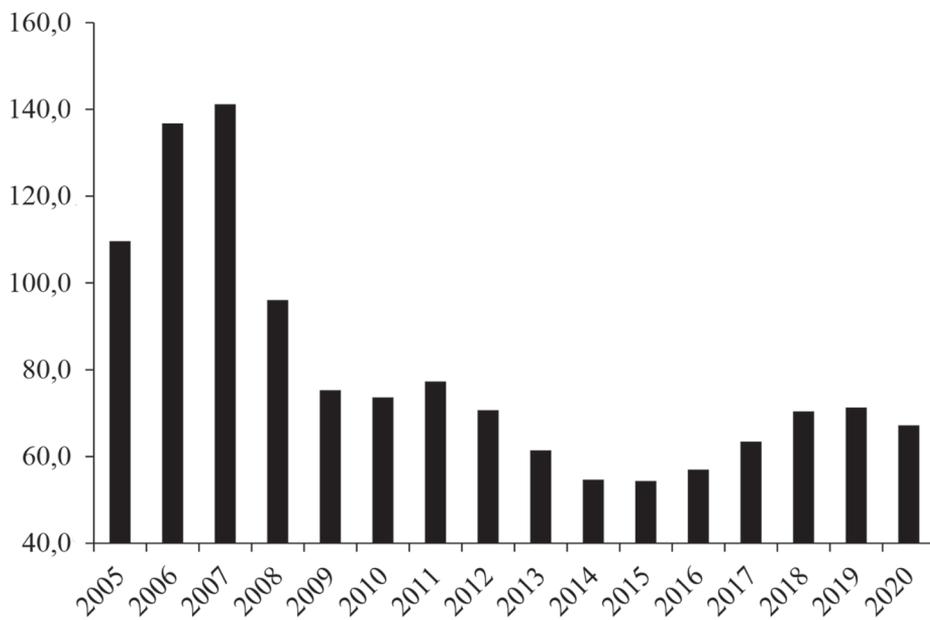
В 2020 г. на фоне введения мер по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции рост долговой нагрузки происходит в целом по субъектам Федерации и у регионов-доноров. В этот период основная нагрузка легла на федеральный бюджет, который, с одной стороны, столкнулся с более резким, чем у субнациональных властей, сокращением доходов, с другой – увеличил расходы на экстренные меры помощи населению, экономике и регионам.

Возвращаясь к дифференциации доходов по уровню долговой нагрузки, следует обратить внимание на *рисунок 2*, на котором отражена динамика коэффициента вариации долговой нагрузки по субъектам

---

<sup>1</sup> Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 596–606.

Федерации в 2005–2020 гг. Коэффициент вариации рассчитывается как отношение стандартного отклонения к среднему значению и служит мерой вариативности признака. Считается, что при значении коэффициента вариации более 33% совокупность является неоднородной.



**Рис. 2. Коэффициент вариации долговой нагрузки субъектов Российской Федерации в 2005–2020 гг., %**

Источник: [7; 8].

Как следует из рисунка 2, показатель долговой нагрузки субъектов Российской Федерации в течение всего рассматриваемого периода был неоднородным: коэффициент вариации за 2005–2020 гг. стабильно превышал 50%. Интересно отметить, что в 2005–2007 гг., когда общий уровень долговой нагрузки субъектов снижался (см. рис. 1), ее вариативность росла (см. рис. 2). К 2007 г. коэффициент вариации достиг 141,2%.

Так, на фоне снижения долговой нагрузки в подавляющем большинстве субъектов, росла задолженность Камчатского края. В 2007 г. долг почти в два раза превышал сумму налоговых и неналоговых доходов Камчатского края. В основном задолженность приходилась на бюджетные кредиты, которые направлялись на погашение долгов предыдущих периодов [8].

После кризиса 2008 г., когда долговая нагрузка субъектов Федерации росла, ее вариативность, напротив, снижалась. Относительный разброс значений долговой нагрузки в 2009–2013 гг. не превышал 80% от среднего значения по регионам. В 2014–2016 гг. коэффициент вариации снизился до 54–57%. Затем вариативность вновь начала расти и превысила 70% к 2019 г. Такие изменения коэффициента

вариации возможны, если среднее значение признака растет быстрее стандартного отклонения. Таким образом, в 2009–2013 гг., когда субъекты наращивали долги, долговая нагрузка в среднем росла в большинстве регионов. Иными словами, ситуация с долгом у большинства субъектов Федерации ухудшалась.

В периоды снижения долговой нагрузки в целом по регионам рост вариативности обуславливается меньшим снижением стандартного отклонения по сравнению с падением среднего значения. Анализ отдельных регионов показывает, что в такие периоды некоторые регионы сталкиваются либо с ростом долга в противовес общей тенденции, либо с менее выраженным снижением долговой нагрузки.

Так, в Мордовии при уже достигнутом уровне долговой нагрузки в размере более 100% в 2015–2018 гг. произошел резкий прирост долга относительно собственных доходов (около 30%) при общей тенденции к снижению нагрузки. Кроме того, в этот период отмечается рост долговой нагрузки некоторых благополучных регионов с изначально низким уровнем долга относительно собственных доходов (менее 10%): Санкт-Петербурга, Тюменской области.

Рост уровня долговой нагрузки субъектов Федерации в целом при снижении его вариативности означает, что долги субнациональных властей подвержены влиянию общих факторов. Ими могут быть циклические колебания экономической конъюнктуры или решения федерального центра, не подкрепленные достаточной собственной базой регионов. Однако при снижении долговой нагрузки в целом более очевидным становится наличие значительного разброса уровня и динамики накопления долга субъектами Федерации. Таким образом, несмотря на низкие показатели уровня долговой нагрузки по субъектам в целом (в сравнении с другими странами), *долговая политика на региональном уровне требует особого внимания* как к общим факторам, влияющим на динамику долга, так и к региональным особенностям.

### ***Кластеризация субъектов Российской Федерации по уровню долговой нагрузки***

Формально уровень долговой нагрузки субъектов Федерации не высок, следовательно, не требует срочных мер по сдерживанию роста субнационального долга. Однако, как показывает описательная статистика по регионам, уровень долговой нагрузки сильно варьируется по субъектам, зачастую *превышая разумные значения*.

Первая гипотеза состояла в том, что высокий уровень долговой нагрузки региона должен отрицательно сказываться на темпах роста ВРП. Это предположение, которое используется в межстрановых исследованиях для определения связи долга и экономического роста. В нашумевшем исследовании К. Рейнхарт и К. Рогоффа [11] сделан вывод о наличии определенного порога государственного долга к ВВП, который приводит к значимому снижению темпов роста ВВП. Действительно, необходи-

мость изымать ресурсы текущих и будущих поколений для обслуживания долга должна ограничивать возможности экономического роста. Можно предположить, что аналогичным образом может реагировать и экономика региона.

В целях проверки данной гипотезы был проведен корреляционный анализ по 83 субъектам Российской Федерации для каждого года с 2005 по 2018 г., поскольку данные о ВРП за 2019 и 2020 гг. еще не были доступны. Кроме этого, проводился анализ на коинтеграцию временных рядов для каждого субъекта. Выдвинутая *гипотеза не подтвердилась*: статистический и эконометрический анализ не показали наличия статистически значимой связи между долговой нагрузкой региона и темпами роста ВРП, а также между первыми разностями долговой нагрузки и темпов роста ВРП. Таким образом, динамика регионального роста не связана (по крайней мере, явным образом) с динамикой долговой нагрузки региона.

Вторая гипотеза предполагала, что более высокий уровень долговой нагрузки должен наблюдаться в регионах, нагруженных социальными обязательствами. Уровень социально-экономического развития регионов России сильно дифференцирован, что обуславливает значительный разброс в доходной базе субъектов. Эта же дифференциация усугубляет различия в демографической структуре регионов, что должно сказываться на социальных расходах субнациональных бюджетов. Можно предположить, что в менее развитых регионах, где спрос на рабочую силу и уровень заработной платы низок, в структуре населения остается больше социально незащищенных групп (пенсионеров, людей с ограниченными возможностями, многодетных семей и т.д.). Таким образом, более высокая долговая нагрузка должна определяться более высоким уровнем социальных расходов в общей сумме расходов консолидированного бюджета субъекта Федерации.

Для проверки данной гипотезы был проведен корреляционный анализ по 83 субъектам за каждый год, с 2005 по 2019 г. Данные за 2020 г. не использовались, чтобы исключить эффект роста социальных расходов в условиях пандемии *COVID-19*. Почти за весь период полученные коэффициенты корреляции долговой нагрузки и удельного веса социальных расходов оказались статистически незначимыми. Только с 2005 по 2008 г. рассчитанные коэффициенты корреляции прошли проверку на статистическую значимость на уровне 5%. Однако они показали отрицательную связь. В данный период снижение долговой нагрузки сопровождалось ростом удельного веса социальных расходов. Таким образом, *вторая гипотеза также не подтвердилась*. Более высокий удельный вес социальных расходов субъектов Российской Федерации не связан с более высоким уровнем долговой нагрузки, что приводит к предположению о роли качества бюджетного управления на субнациональном уровне. Если объективные факторы напрямую не связаны с формированием долга и ростом долговой нагрузки, то рост заимствований должен объ-

ясняться неосмотрительной политикой субнациональных властей и (или) проблемами межбюджетных отношений.

В силу высокого уровня дифференциации субъектов Федерации по социально-экономическому развитию и долговой нагрузке выявить единые тенденции невозможно. Выдвинутые гипотезы не подтвердились, как можно предположить, из-за того, что *субъекты представляют собой слишком неоднородную совокупность*. В этой связи требуется анализ, который позволит сгруппировать субъекты по схожим признакам.

Были выделены две группы субъектов Федерации в зависимости от наличия связи с общероссийскими темпами роста выпуска и долга.

На первом этапе получены коэффициенты корреляции между общероссийским темпом роста выпуска и динамикой роста ВРП, а также общероссийским приростом долга и динамикой регионального долга в каждом из 83 субъектов Российской Федерации. Была оценена статистическая значимость полученных коэффициентов (на 5%-м уровне). В результате были выделены 25 субъектов, у которых и динамика ВРП, и темпы роста долга коррелируют с общероссийскими показателями. Перечень регионов и их характеристики содержатся в *таблице 1*.

У представленных в *таблице 1* субъектов Федерации динамика роста ВРП коррелирует с общероссийской. Таким образом, развитие этих регионов соответствует траектории, характерной для страны в целом. Если бы регионы были однородными, то темпы роста ВРП всех регионов коррелировали с темпами роста ВВП. По расчетам у подавляющего большинства субъектов наблюдается положительная статистически значимая корреляция с темпами роста ВВП. Тем не менее в ряде регионов динамика выпуска не соответствует общероссийской. В частности, это почти все регионы Дальнего Востока, часть регионов Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, Тюменская область.

В *таблицу 1* включены регионы, у которых не только динамика выпуска, но и динамика долга коррелирует с общероссийской. Если *по первому признаку корреляция наблюдается у значительного числа субъектов* (что очевидно), то *по второму признаку статистически значимая связь наблюдается реже*.

По сути, корреляция темпов роста долга субъекта с темпами роста долга в целом по Российской Федерации означает, что динамика накопления долга в регионе совпадает с общероссийской. В периоды роста долга по субъектам в целом в этих регионах долг также рос, а в периоды снижения долга – сокращался. Опять же, если бы регионы были однородными по данному признаку и накапливали долги соразмерно друг другу, то корреляция наблюдалась бы по всем регионам. А это, в свою очередь, позволило бы получить статистически значимый анализ на уровне всех субъектов и выявить общие факторы, определяющие долговую нагрузку регионов.

Т а б л и ц а 1

**Динамика долга и экономического роста отдельных субъектов  
Российской Федерации в 2006–2018 гг., %**

Субъекты Российской Федерации	Удельный вес в сумме долга субъектов в 2018 г.	Среднегодовые темпы роста долга	Среднегодовые темпы роста выпуска
<i>Российская Федерация</i>	100,0	4,7	2,7
Волгоградская область	2,32	9,7	0,5
Вологодская область	0,94	16,3	1,0
Воронежская область	1,40	11,1	4,7
г. Москва	1,36	–16,3	1,9
г. Санкт-Петербург	1,36	–0,8	3,9
Кемеровская область	1,51	–1,3	0,5
Кировская область	1,14	14,8	1,5
Костромская область	0,93	7,2	1,6
Красноярский край	4,71	8,7	3,1
Мурманская область	0,85	12,1	0,1
Нижегородская область	3,40	7,9	2,5
Республика Башкортостан	0,74	7,9	3,7
Республика Карелия	0,94	11,6	0,5
Республика Коми	1,29	5,2	0,2
Республика Татарстан	4,31	2,9	3,6
Ростовская область	1,32	16,9	4,3
Свердловская область	3,30	24,0	3,3
Смоленская область	1,33	21,0	3,1
Ставропольский край	1,49	18,3	3,0
Тверская область	1,12	6,7	2,3
Тульская область	0,81	7,5	4,5
Удмуртская Республика	2,13	11,4	1,8
Хабаровский край	2,23	2,9	1,5
Ханты-Мансийский АО – Югра	0,65	0,3	0,4
Челябинская область	0,75	17,8	2,1

Источник: [8; 12].

Однако подобная однородность не наблюдается, но следует предположить, что регионы, перечисленные в *таблице 1*, вносят определяющий вклад в формирование долга субъектов Федерации. В *таблице 1* содержатся данные по удельному весу долга соответствующего субъекта в общей сумме субнационального долга по состоянию на 1 января 2019 г. Суммарно долг этих 25 субъектов составил 42,3%. Общая доля долга субъектов, в отношении которых не обнаружена корреляция с общероссийскими темпами роста долга, оценивается в 57,4%. Оставшиеся 0,3% приходятся на те регионы, у которых наблюдается корреляция только по темпам роста долга, но не по темпам роста выпуска. Таким образом, степень неоднородности регионов по динамике долга является значительной. Это подтверждает ранее сделанный вывод о том, что при анализе региональной долговой политики нельзя ограничиваться данными по долгу и долговой нагрузке по субъектам Федерации в целом. Необходим дифференцированный подход.

В качестве такого подхода был выбран метод кластерного анализа *k*-средними. Кластерный анализ часто используется для исследования региональных проблем [13]. Его преимущество заключается в том, что объекты можно классифицировать одновременно по нескольким признакам. Преимущество метода *k*-средних – в его простоте и скорости реализации. Он подходит для явно выраженных кластеров в наборе данных. Исходя из предположения о существенной дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню долговой нагрузки и экономического развития, а также на основе предварительно проведенного анализа, рассматривались модели кластеризации для двух, трех и четырех кластеров. На основе проверки значимости каждой модели методом дисперсионного анализа (далее – *ANOVA*) была принята модель четырех кластеров.

Интерес в рамках данного исследования представляла связь удельного веса социальных расходов региона и долговой нагрузки, которая не просматривается на общерегиональном уровне, но предположительно имеет значение для отдельных групп субъектов Федерации.

Кластеризация 83 субъектов (была исключена Республика Крым и г. Севастополь) проводилась по двум признакам: вариации уровня долговой нагрузки и вариации удельного веса социальных расходов. Задача кластерного анализа заключалась в том, чтобы проследить связь вариативности долговой нагрузки и социальных расходов. Предположительно, более высокая вариативность удельного веса социальных расходов должна сопровождаться большей изменчивостью долговой нагрузки и наоборот. Таким образом, основная часть субъектов Федерации должна распределиться на две группы: группу с низкой вариацией удельного веса социальных расходов и долговой нагрузки и группу с высокой вариацией обоих признаков.

Следует отметить, что первоначально кластеризация производилась по абсолютным значениям долговой нагрузки и удельного веса социальных расходов (в среднем за 2005–2018 гг.). Однако данный подход

давал плохо интерпретируемые результаты в силу большого разброса значений. Так, наиболее адекватным, с точки зрения статистической значимости, было разбиение субъектов на четыре кластера. Однако в четвертый кластер в таком случае включался только один субъект Федерации – Республика Мордовия. При самом высоком среднем уровне долговой нагрузки за 2005–2019 гг. в 98,6% средний показатель удельного веса социальных расходов за тот же период составлял лишь 14,7% (при максимальном показателе по субъектам – 20,4%).

Один из подходов – удалить экстремальные значения из выборки. Однако в этом случае показатели по другим субъектам могли бы стать таким же «выбросами», что потребовало бы вновь устранить из рассмотрения часть регионов. В этой связи, чтобы не терять количество анализируемых объектов, был применен другой способ.

В качестве признаков, применяемых для кластеризации, были использованы значения коэффициентов вариации, рассчитанные как отношение стандартного отклонения к среднему значению признака за 2005–2018 гг. Итоговая модель кластеризации содержит четыре кластера. Характеристики регионов, относящихся к каждому кластеру представлены в *таблице 2*.

Т а б л и ц а 2

*Характеристика кластеров, %*

Номер кластера	Вариация долговой нагрузки	Вариация соц. расходов	Средняя долговая нагрузка	Средняя доля соц. расходов
1	56,8	21,8	35,5	16,7
2	22,5	29,7	37,8	15,5
3	49,4	16,1	23,9	15,2
4	78,8	30,5	28,9	15,4

Второй и третий кластеры имеют относительно низкую вариацию долговой нагрузки (менее 50%), соответственно, первый и четвертый характеризуются высокой вариативностью долговой нагрузки. При этом средний уровень долговой нагрузки в регионах первого и четвертого кластеров – не самый высокий. Наибольшее среднее значение долговой нагрузки (37,8%) получено по регионам, отнесенным ко второму кластеру.

По вариативности удельного веса социальных расходов кластеры группируются на совокупность регионов с относительно низким коэффициентом вариации (первый и третий) и более высоким коэффициентом вариации (второй и четвертый). При этом наибольший средний удельный вес социальных расходов характерен для регионов из первого кластера (16,7%). Таким образом, низкая вариативность признака может сопровождаться его более высоким значением, что естественно, поскольку при достижении более высоких уровней показателя (долговой нагруз-

ки или удельного веса социальных расходов) даже существенный разброс абсолютных значений будет нивелирован высоким средним значением.

В таблице 3 субъекты Федерации сгруппированы по кластерам в соответствии с результатами таблицы 2. Выдвинутое предположение подтвердилось частично: действительно, в группу субъектов с высокой изменчивостью как долговой нагрузки, так и удельного веса социальных расходов было отнесено большое число регионов. В эту группу попали субъекты с разным уровнем развития и долговой нагрузки, но их объединяет нестабильность накопления долга.

Т а б л и ц а 3

**Кластеризация субъектов Российской Федерации**

Признаки		Вариация долговой нагрузки	
		Низкая	Высокая
1		2	3
Вариация удельного веса соц. расходов	Низкая	<b>3 кластер</b> Владимирская обл., Калининградская обл., Ленинградская обл., Московская обл., Нижегородская обл., Самарская обл., Тверская обл., Тульская обл., г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Ямало-Ненецкий автономный округ	<b>1 кластер</b> Амурская обл., Архангельская обл., Белгородская обл., Волгоградская обл., Вологодская обл., Воронежская обл., Ивановская обл., Иркутская обл., Калужская обл., Костромская обл., Кировская обл., Липецкая обл., Магаданская обл., Мурманская обл., Новгородская обл., Новосибирская обл., Омская обл., Орловская обл., Псковская обл., Ростовская обл., Рязанская обл., Саратовская обл., Смоленская обл., Тамбовская обл., Томская обл., Ярославская обл., г. Москва, Республика Адыгея, Республика Бурятия, Республика Карелия, Карачаево-Черкесская республика, Республика Мордовия, Республика Тыва, Ханты-Мансийский автономный округ, Красноярский край, Хабаровский край

## О к о н ч а н и е т а б л . 3

1		2	3
Вариация удельного веса соц. расходов		<b>2 кластер:</b>	<b>4 кластер:</b>
	Высокая	Брянская обл. Курская обл., Республика Алтай, Республика Северная Осетия (Алания), Республика Саха (Якутия), Чеченская Республика, Чувашская Республика – Чувашия	Астраханская обл., Кемеровская обл., Курганская обл., Оренбургская обл., Пензенская обл., Сахалинская обл., Свердловская обл., Тюменская обл., Ульяновская обл., Челябинская обл., Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Алтайский край, Забайкальский край, Камчатский край, Краснодарский край, Ставропольский край, Пермский край, Приморский край, Еврейская автономная обл., Ненецкий автономный округ, Чукотский автономный округ

Так, в Республике Дагестан резко выросла долговая нагрузка в 2010 г. – более, чем в 8 раз, а в Тюменской области в 2018 г. долговая нагрузка выросла почти в 6 раз. Очевидно, что эти регионы имеют несопоставимые возможности по обеспечению долговых обязательств. Вместе с тем это продуцирует риски, причем для разного уровня власти в зависимости от того, у кого из данных регионов начнутся проблемы с обслуживанием долга. Если Республика Дагестан столкнется с проблемами обслуживания долга, то нагрузка, скорее всего, ляжет на федеральный центр. (Республика Дагестан является примером региона, который «слишком мал, чтобы обанкротиться»). Если продолжит расти долговая нагрузка Тюменской области, то это, в первую очередь, ударит по состоянию консолидированного бюджета самой области.

В группе с относительно низкой вариативностью долговой нагрузки и социальных расходов оказались 11 субъектов Федерации. Средний уровень долговой нагрузки и удельного веса социальных расходов в этих регионах самые низкие – 23,9% и 15,2% соответственно. Долговая нагрузка в этих регионах колеблется относительно меньше, чем в остальных субъектах, что предположительно обеспечивает более

стабильную динамику накопления долга и возможности для управления расходами по его обслуживанию. Относительно более низкий удельный вес социальных расходов и их более низкая вариативность снижают риски резкого роста заимствований.

Особый интерес представляют регионы первого кластера. При достаточно высоком среднем уровне долговой нагрузки для них характерна и ее высокая вариативность. Это означает, что при уже достигнутых высоких показателях долга по отношению к собственным доходами власти этих субъектов Федерации проводят весьма неосмотрительную политику, которая может приводить к резким колебаниям задолженности. Одновременно в этих регионах достаточно высок средний удельный вес социальных расходов при их относительно низкой вариативности. Таким образом, если учитывать высокую и почти постоянную долю социальных обязательств, которые должны быть профинансированы, власти могут соответствующим образом планировать объем и динамику заимствований. Если долговая нагрузка сильно варьируется, это может означать, что власти проводят неосмотрительную бюджетную и долговую политику.

В кластер, объединенный по признаку относительно низкой вариативности долга и высокой вариативности удельного веса социальных расходов, были отнесены всего шесть субъектов. Для них характерен высокий уровень долговой нагрузки при ее стабильности, но большая изменчивость удельного веса социальных расходов. В основном у всех субъектов, входящих в данный кластер, доля социальных расходов в общей сумме расходов консолидированного бюджета существенно росла в рассматриваемый период. Вместе с тем в ряде регионов наблюдались резкие колебания удельного веса социальных расходов как в сторону повышения, так и понижения. В частности, в Брянской области доля социальных расходов скачкообразно росла до 2010 г., когда достигла 20,5%, а затем снизилась до 15,0% в 2013 и 2014 гг. и вновь выросла до более чем 20% к 2018–2019 гг. Согласно сделанному предположению, долговую политику властей в данных регионах можно трактовать как достаточно осмотрительную. Сильная вариативность социальных расходов провоцирует риски увеличения задолженности в условиях низкой бюджетной обеспеченности. Это объясняет относительно высокий уровень долговой нагрузки. Однако ее низкая вариативность может означать, что эти субъекты справляются с нестабильными объемами обязательств без стремительного наращивания долга.

Таким образом, предложенный подход к анализу субъектов Российской Федерации по уровню долговой нагрузки позволил *выявить роль двух групп факторов*:

- социально-экономических (объективных);
- институциональных (поведенческих).

Очевидно, что уровень долговой нагрузки субъекта Федерации определяется влиянием социально-экономических факторов, обуслов-

ливающих колебания доходов и расходов консолидированного бюджета. При этом велика роль институциональных факторов, характеризующих качество управления субъектом.

### Заключение

Проблема наращивания государственного долга давно стала предметом макроэкономических исследований. В последние десятилетия актуальными остаются вопросы о влиянии долговой нагрузки на экономический рост, инфляцию, устойчивость национальной валюты и т.д. При этом теоретических моделей и соответствующих эмпирических исследований по вопросам регионального и муниципального долга существует немного. Как зарубежные, так и отечественные исследования по вопросам долговой нагрузки субъектов федерации в основном посвящены анализу эффективности бюджетных правил в отношении показателей бюджетной деятельности регионов. В этой связи интерес представляет вопрос о выявлении факторов, влияющих на долговую нагрузку. Подобный подход позволит сформулировать теоретическую концепцию долга на субнациональном уровне и обосновать меры экономической политики как на уровне федерального центра, так и на уровне субъекта федерации.

Анализ литературы и статистических данных по долговой нагрузке субъектов Российской Федерации за 2005–2020 гг. показал следующее. Общий уровень долговой нагрузки по субъектам вырос с 14,1% до 23,1%, что все еще остается некритическим уровнем долга по отношению к собственным доходам бюджета. При этом отмечались периоды быстрого роста долговой нагрузки: после кризиса 2008 г. и в 2013–2015 гг. Если первый период увеличения долговой нагрузки обусловлен эффектом экономического кризиса и спада деловой активности, то второй период – более значительного роста долговой нагрузки – связывают с институциональными изменениями.

Практика постановки целей федеральным центром, исполнение которых перекладывается на региональный уровень и не подкрепляется соответствующим расширением доходных полномочий, началась с 2012 г. и исказила реализацию существовавших институтов межбюджетного взаимодействия. В настоящее время Федерация устанавливает дополнительные целевые показатели, не предусмотренные действующим бюджетным законодательством, на период нового президентского срока. Достижение этих целей перекладывается на регионы, которые получают дополнительную ответственность, но не располагают достаточными ресурсами. Это стимулирует отклоняющееся поведение: некоторые субъекты начинают проводить неосмотрительную долговую политику. В результате долговая нагрузка растет, но *у властей субъекта Федерации фактически нет стимулов для решения проблемы растущего долга*, их основная задача – обеспечить достижение установленных целевых показателей. Субнациональные власти уверены, что в крайнем

случае федеральный центр окажет финансовую помощь и предотвратит банкротство. Таким образом, Федерация так или иначе профинансирует спущенные обязательства, но, вероятно, с меньшими издержками для себя — за счет обесценивания номинальных сумм из-за инфляции, временных лагов, позволяющих распределить средства и т.п. Иными словами, федеральные власти фактически заимствуют у властей субъектов Федерации, чтобы расплатиться впоследствии по более низкой процентной ставке (или вовсе отрицательной реальной ставке процента). При этом возникают дополнительные риски и для Федерации: в том случае, когда объем помощи может превысить первоначальные обязательства, например, если политика властей субъекта будет более неосмотрительной (наращивание коммерческой задолженности, рост ставок по региональным и муниципальным ценным бумагам и т.д.).

Проведенный кластерный анализ субъектов Российской Федерации по вариации долговой нагрузки и удельного веса социальных расходов выявил четыре кластера. В целях настоящего исследования была предложена следующая интерпретация деления субъектов по полученным кластерам.

Долговая политика регионов, которые были отнесены к третьему и четвертому кластерам, где совпадала вариативность как долговой нагрузки, так и удельного веса социальных расходов, в большей мере определяется объективными социально-экономическими факторами. В качестве одного из таких факторов и рассматривался удельный вес социальных расходов. Таким образом, долговая нагрузка и ее динамика в регионах из третьего и четвертого кластеров в основном определяется внешними по отношению к системе регионального управления условиями. При бюджетном планировании, распределении межбюджетных трансфертов, корректировке бюджетных правил и т.п. это обстоятельство следует учитывать. В частности, властям таких субъектов Федерации *следует определить ключевые факторы, влияющие на сильные отклонения доходов и расходов*, предусмотреть резервы, расширять возможности для повышения эффективности заимствований на финансовом рынке.

Регионы, отнесенные ко второму кластеру — с низкой вариативностью долговой нагрузки, но высокой вариацией удельного веса социальных расходов, — можно охарактеризовать как те, которые справляются с накопленным долгом, но нуждаются в корректировке бюджетной политики и бюджетного процесса. В основном эти субъекты относительно менее развиты, столкнулись со сложными политико-экономическими процессами или имеют экстремальные условия для жизни населения. В отношении указанных субъектов федеральные власти *должны предусмотреть меры помощи* для стабилизации удельного веса социальных расходов с тем, чтобы снизить риски возможного наращивания долга.

Наконец, значительная часть субъектов Федерации была отнесена к первому кластеру — с относительно высокой вариативностью долговой нагрузки при низкой изменчивости удельного веса социальных расходов.

В отношении данных регионов предлагается следующая интерпретация. В большей степени долговая нагрузка в таких субъектах определяется институционально — зависит от самого качества управления финансами региона. Вероятно, власти выделенных субъектов проводят более неосмотрительную долговую политику, чем в регионах, отнесенных к остальным кластерам. Здесь политика федеральных властей в большей степени должна *ориентироваться на эффективность установленных правил*, их адекватность внешним условиям проведения региональной политики при жесткости выполнения по отношению к властям субъектов Федерации.

Дальнейшая работа в рамках рассматриваемой темы предполагает, во-первых, разработку системы показателей, позволяющих оценить риски увеличения долговой нагрузки в зависимости от социально-экономических факторов. Это потребует дальнейшего анализа по группам субъектов Российской Федерации и эмпирических оценок для обоснования выбора ограниченного числа факторов, которые могут стать более эффективными критериями оценки рисков увеличения долговой нагрузки.

Во-вторых, требуется пересмотреть бюджетные правила в отношении субъектов Федерации, оставив наиболее эффективные, а также обеспечить однозначность их соблюдения. Необходимым условием пересмотра бюджетных правил и механизмов их имплементации является прозрачность и надежность политики федеральных властей, которая обеспечит доверие властей субъектов Федерации к системе межбюджетных отношений и предотвратит отклоняющееся поведение как субъектов, так и федеральных властей.

### Список литературы

1. *Sargent T., Wallace N.* Some Unpleasant Monetarist Arithmetic // Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review. 1981. No. 3. P. 1–17.
2. *Von Hagen J.* Fiscal Federalism: Public Goods, Transfers, and Common Pools // Cyprus Economic Policy Review. 2016. Vol. 10. No. 2. P. 41–75.
3. *Olson M. Jr.* The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government // The American Economic Review. Vol. 59. No. 2. Papers and Proceedings of the Eighty-first Annual Meeting of the American Economic Association. 1969. P. 479–487.
4. *Singh R., Plekhanov A.* How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence. 2005. No. 05/54. 34 p. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0554.pdf>
5. *Кудрин А.Л., Дерюгин А.Н.* Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 8–35.
6. *Буклемишев О.В., Михайлов Д.Л., Соловьев В.В., Фетисов И.Г.* Эффективность законодательных ограничений долговой нагрузки регионов России // Финансовый журнал. 2018. № 3. С. 34–48.
7. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов // Федеральное казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyye-byudzhetny-subektov> (дата обращения: 26.07.2021).

8. Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2018 год // Министерство финансов Российской Федерации. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=120031-raspredelenie\\_dotatsii\\_na\\_vyravnivanie\\_byudzhethoi\\_obespechennosti\\_subektov\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_na\\_2018\\_god](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=120031-raspredelenie_dotatsii_na_vyravnivanie_byudzhethoi_obespechennosti_subektov_rossiiskoi_federatsii_na_2018_god) (дата обращения: 26.07.2021).

9. Андряков А.Д. Сбалансированность и устойчивость региональных бюджетов в 2008–2016 гг. // Финансовый журнал. 2017. № 6. С. 25–39.

10. Мамедов А.А., Авксентьев Н.А. Региональный и муниципальный долг субъектов Российской Федерации: ретроспективный анализ и перспективы // Финансовый журнал. 2014. № 14. С. 66–80.

11. Reinhart C.M., Rogoff K.S. Growth in a Time of Debt // *American Economic Review*. 2010. Vol. 100. No. 2. P. 573–78.

12. Регионы России. Социально-экономические показатели. Статистические сборники за 2005–2020 гг. // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 26.07.2021).

13. Бахтизин А.Р., Акинфеева Е.В. Сравнительные оценки инновационного потенциала регионов Российской Федерации // Проблемы прогнозирования. 2010. № 3. С. 73–81.

## References

1. Sargent T., Wallace N. Some Unpleasant Monetarist Arithmetic, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 1981, No. 3, pp. 1–17.

2. Von Hagen J. Fiscal Federalism: Public Goods, Transfers, and Common Pools, *Cyprus Economic Policy Review*, 2016, Vol. 10, No. 2, pp. 41–75.

3. Olson M. Jr. The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *The American Economic Review, Papers and Proceedings of the Eighty-first Annual Meeting of the American Economic Association*, 1969, Vol. 59, No. 2, pp. 479–487.

4. Singh R., Plekhanov A. How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence, 2005, No. 05/54, 34 p. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0554.pdf>

5. Kudrin A.L., Deriugin A.N. Subnatsional’nye biudzhethnye pravila: zarubezhnyi i rossiiskii opyt [Subnational Budgetary Rules: Foreign and Russian Experience], *Region: Ekonomicheskaja politika* [Region: Economic Policy], 2018, Vol. 13, No. 1, pp. 8–35. (In Russ.).

6. Buklemishev O.V., Mikhailov D.L., Solov’ev V.V., Fetisov I.G. Effektivnost’ zakonodatel’nykh ogranichenii dolgovoi nagruzki regionov Rossii [The Effectiveness of Legislative Restrictions on the Debt Burden of the Regions of Russia], *Region: Finansovyi zhurnal* [Region: Financial Journal], 2018, No. 3, pp. 34–48. (In Russ.).

7. Konsolidirovannye bjudzhety sub’ektov Rossijskoj Federacii i bjudzhetrov territorial’nyh gosudarstvennyh vnebjudzhetyh fondov [Consolidated Budgets of Constituent Entities of the Russian Federation and Budgets of Territorial State Off-Budget Funds], *Federal’noe kaznachejstvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov> (accessed: 26 July 2021).

8. Raspredelenie dotacij na vyravnivanie bjudzhethnoj obespechennosti sub’ektov Rossijskoj Federacii na 2018 god [Distribution of Subsidies for Equalizing the Budgetary Provision of the Constituent Entities of the Russian Federation for 2018], *Ministerstvo finansov Rossijskoj Federacii* [Ministry of Finance of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=120031-raspredelenie\\_dotatsii\\_](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=120031-raspredelenie_dotatsii_)

na\_vyravnivanie\_byudzhetnoi\_obespechennosti\_subektov\_rossiiskoi\_federatsii\_na\_2018\_god (accessed: 26 July 2021).

9. Andriakov A.D. Sbalansirovannost' i ustoichivost' regional'nykh biudzhetov v 2008–2016 gg. [Balance and Sustainability of Regional Budgets in 2008–2016], *Region: Finansovyi zhurnal* [Region: Financial journal], 2017, No. 6, pp. 25–39. (In Russ.).

10. Mamedov A.A., Avksent'ev N.A. Regional'nyi i munitsipal'nyi dolg sub'ektov Rossiiskoi Federatsii: retrospektivnyi analiz i perspektivy [Regional and Municipal Debt of the Constituent Entities of the Russian Federation: Retrospective Analysis and Prospects], *Region: Finansovyi zhurnal* [Region: Financial journal], 2014, No. 14, pp. 66–80. (In Russ.).

11. Reinhart C.M., Rogoff K.S. Growth in a Time of Debt, *American Economic Review*, 2010, Vol. 100, No. 2, pp. 573–78.

12. Regiony Rossii. Social'no-ekonomicheskie pokazateli. Statisticheskie sborniki za 2005–2020 gg. [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators. Statistical Compilations for 2005–2020]. *Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204> (accessed: 26 July 2021).

13. Bakhtizin A.R., Akinfeeva E.V. Sravnitel'nye otsenki innovatsionnogo potentsiala regionov Rossiiskoi Federatsii [Comparative Assessment of the Innovative Potential of the Regions of the Russian Federation], *Region: Problemy prognozirovaniia* [Region: Problems of Forecasting], 2010, No. 3, pp. 73–81. (In Russ.).

## DEBT BURDEN OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

*The growth of regional debts produces risks both at the regional level and in the sphere of intergovernmental relations. The article shows that with a low debt burden at a long-term level, the subjects of the Russian Federation are highly differentiated by the level of debt, and even with a decrease in overall debt, a variation of debt load is growing. On the basis of cluster analysis, four groups of the subjects of the Russian Federation were allocated, depending on the variation of the debt burden and the share of social spending in total regional expenditures. It is concluded that the level of debt burden and its dynamics are explained both by the socio-economic factors for the regional development and the quality of budget management in any subject of the Russian Federation. Accordingly, the procedure for the distribution of intergovernmental transfers and budgetary rules should be agreed with the accounting of objective relationships and institutional effects.*

**Key words:** cluster analysis, fiscal rules, interbudgetary relations, regional debt.

JEL: E32, H21, H61

*Дата поступления – 19.09.2021 г.*

### **БУКИНА Ирина Сергеевна**

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

***BUKINA Irina S.***

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

***Для цитирования:***

Букина И.С. Долговая нагрузка субъектов Российской Федерации  
// Федерализм. 2021. Т. 26. № 3 (103). С. 121–141. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-3-121-141>

**М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА, К.С. КИРЮХИН**

## **ДЕМОКРАТИЯ В АМЕРИКЕ?**

*Официально признано, что демократии в Соединенных Штатах Америки уже более двухсот лет. В течение длительного времени она считалась, безусловно, наиболее прогрессивной и эталонной для всего мира. Однако в последнее время все настойчивее звучат сомнения относительно того, а действительно ли США — демократическое государство? В настоящей статье рассматриваются различные аспекты демократического устройства государства, в т.ч. теоретические, исторические и правовые, а также современная политическая ситуация в Соединенных Штатах. На основе анализа избирательного законодательства США и работы американской избирательной системы делается вывод о том, что, с одной стороны, гражданам страны не гарантирована реализация их активного и пассивного избирательного права, а с другой — ключевые законы и политические решения принимаются без опоры на мнение граждан страны, что не позволяет относить такой способ управления страной к однозначно демократическим. Особенно много критики вызывают выборы президента США 2020 г. с их многочисленными нарушениями и массовыми беспорядками. Во многом такая ситуация в американской избирательной системе объясняется ориентацией отцов-основателей Соединенных Штатов не на обеспечение демократического управления страной, а на укрепление американского федерализма, что и отразилось на сложности и архаичности избирательной системы. Все это позволяет сделать вывод о том, что ни формально-конституционно, ни фактически США не являются демократией. Исторически сложившаяся в США система власти наиболее точно описывается термином «олигархия», что порождает ряд как политических, так и конституционно-правовых последствий.*

**Ключевые слова:** демократия, США, избирательная система, олигархия, федерализм.

JEL: K10, K30, P16, P17, Z18

Демократия правит плохо, зато мало.  
*Анатолий Франс.*

После десятилетий призывов к построению демократии по американскому образцу во всем мире должностные лица США вдруг резко сменили свою публичную риторику. В начале марта 2021 г. на своем

первом официальном выступлении государственный секретарь США Энтони Блинкен сделал целый ряд программных заявлений. «Наш подход изменится, — заявил он. — Мы не будем продвигать демократию с помощью дорогостоящих военных интервенций или попыток свергнуть авторитарные режимы силой». Такие способы, хоть и применялись из лучших побуждений, ни к чему хорошему не привели, — признал он. Более того, слова «продвижение демократии», под флагом которых США на протяжении всего XX в. неоднократно вмешивались в дела суверенных государств по всему миру, приобрели негативный оттенок, и даже сами американцы в них уже не верят. По словам Блинкена, продвигать демократию — а это по-прежнему императив внешней политики США — нужно собственным примером<sup>1</sup>.

Эта линия в публичных выступлениях руководителей Соединенных Штатов продолжилась. 31 августа президент США Джо Байден заявил, что уход из Афганистана завершает эру попыток переустроить другие страны. «Решение об Афганистане — не просто про Афганистан. Оно об окончании эры крупных военных операций, направленных на переустройство других стран», — отметил он<sup>2</sup>. Действительно, события в Афганистане в августе 2021 г. многим показались одним из поворотных моментов в истории: еще недавно президент США Барак Обама на Генеральной Ассамблее ООН делал громкие заявления об американской исключительности<sup>3</sup>, а сегодня СМИ наполнились броскими заголовками типа: «Американская демократия захромала на обе ноги», «Сумерки американской демократии», «Демократия в обороне» и «Перерождение демократии».

Так ли это на самом деле? Что действительно происходит в области построения демократии в Соединенных Штатах Америки? И причем тут федерализм? Попытаемся дать ответы на эти вопросы.

### ***Конец истории отменяется. В повестке — конец гегемонии***

Демократия — это не что иное, как власть толпы, где 51% людей может лишить прав остальные 49%.

*Томас Джефферсон.*

Почти два века назад Алексис де Токвиль своим трактатом «Демократия в Америке» [1] положил начало представлениям о США как об эталоне демократии. В XX в. американским элитам удавалось поддерживать это реноме, хотя вопросы к американской демократии росли как снежный ком. На нынешнем этапе этот ком уже практически

<sup>1</sup> Научат демократии. США определились со способами вмешательства // РИА Новости, 5 марта 2021 г. URL: <https://ria.ru/20210305/demokratiya-1599956752.html>

<sup>2</sup> Байден заявил о завершении эры попыток США переустроить другие страны // RT, 31 августа 2021 г. URL: [https://russian.rt.com/world/news/901845-baiden-era-pereustroistvo-strany?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop](https://russian.rt.com/world/news/901845-baiden-era-pereustroistvo-strany?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop)

<sup>3</sup> Барак Обама: Я верю, что Америка исключительна // RT, 24 сентября 2013 г. URL: <https://russian.rt.com/article/15889>

заслонил собой сам феномен американской демократии, что не может не стать предметом для анализа и осмысления.

По мнению большинства экспертов, *в американской политической системе действительно накопились кризисные черты*. «Архаичные политические институты, созданные еще в эпоху Людовика XVI и Екатерины II и практически не подвергавшиеся ревизии на всем протяжении существования Америки, оказались не способны к восприятию новых вызовов и адекватному ответу на них. Политическая система США постепенно устаревала, демонстрируя свою неспособность к обновлению. События последнего периода позволяют говорить о системном и тотальном политическом кризисе, имеющем потенциал обрушения в настоящую катастрофу»<sup>4</sup>. Такие выводы были сделаны на фоне четырехлетней войны компроматов между командой президента Трампа и демократами, а также охватившей Америку летом 2020 г. волны беспорядков. «Кампания *BLM* привела к почти полной дискредитации традиционных американских ценностей, символов и героев, разрушая основания, на которых более двух столетий держалась американская идентичность. Технологии протестной мобилизации, применяемые в ряде штатов летом 2020 г., идеально вписываются в стандартный набор методов организации «цветной революции». Продолжением стали самая грязная за всю историю страны избирательная кампания и голосование, результаты которого теперь уже навсегда войдут в историю как самые сомнительные и неочевидные»<sup>5</sup>.

Этому пессимистичному взгляду на американскую политическую систему извне, как ни странно, вторят и те авторы, которые имеют возможность наблюдать американскую демократию изнутри. Так, известный философ и политолог, старший научный сотрудник Стэнфордского института международных исследований и директор Центра демократии, развития и верховенства закона Френсис Фукуяма в своей статье для *«The Economist»* (Великобритания) написал, что «на самом деле конец американской эры наступил гораздо раньше. Причем *причины слабости и упадка Америки скорее внутренние, чем внешние... Американское общество глубоко расколото* и не может найти общий язык ни по одному вопросу. Этот раскол... пустил метастазы и вылился в ожесточенную культурную войну двух самосознаний»<sup>6</sup>.

Если обычно крупная внешняя угроза становится поводом для граждан сплотиться, то, по мнению Фукуямы, эпидемия коронавируса, напротив, усугубила разногласия внутри Америки. Эти конфликты, по его мнению, затронули все стороны жизни — от спорта до потре-

<sup>4</sup> Шаповалов В. Сумерки американской демократии // Известия, 11 января 2021 г. URL: <https://iz.ru/1109971/vladimir-shapovalov/sumerki-amerikanskoi-demokratii>

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Будущее американской мощи: Фрэнсис Фукуяма о конце гегемонии США (The Economist, Великобритания) // ИноСМИ.ру, 19 августа 2021 г. URL: <https://inosmi.ru/politic/20210819/250340786.html>

бительских брендов: «Гражданская идентичность, которой гордилась Америка как *многорасовая демократия*... сменилась противоречивыми идеологизированными дискуссиями... Этот конфликт привел к тому, что стороны живут каждая в своей реальности», а выборы 2020 г. оцениваются обществом как величайшее мошенничество, расчистившее путь незаконному президентству<sup>7</sup>.

По выражению американского политолога Джозефа Ная, влияние США зависит от привлекательности американского общества для людей по всему миру. Однако эта привлекательность в последнее время серьезно упала — «едва ли кто-то скажет, что американские демократические институты в последние годы работают без сбоев или что американская политическая племенная вражда и дисфункция достойны подражания. Отличительная черта зрелой демократии — мирная передача власти после выборов. И 6 января этот экзамен страна с треском провалила»<sup>8</sup>.

### «Украденные выборы»

Вы выиграли выборы, а я — подсчет голосов.

*Анастасио Сомоса (младший).*

Впрочем, тезис о том, что последние американские выборы оказались вдруг беспрецедентно «грязными», весьма спорен. В истории США немало «грязных» и неоднозначных избирательных кампаний. Есть, по крайней мере, еще одни американские выборы, которые сравнились, а то и превзошли выборы 2020 г. по уровню скандальности и фальсификаций, — это *выборы 1876 г.* Тогда накал борьбы между республиканцем Резерфордом Хейсом и демократом Самуэлем Тилденом достиг такого уровня, что это чуть не спровоцировало вторую гражданскую войну. Поэтому президентскую кампанию 1876 г. назвали «*украденные выборы*»: республиканец Хейс, получивший лишь 47,9% голосов, «победил» демократа Тилдена с его 51,0% (185 голосов выборщиков против 184). Хроника событий выглядит следующим образом.

Подсчет голосов избирателей показал, что Тилден явно одержал победу над Хейсом (184 голоса против 166), однако главный редактор газеты «Нью-Йорк Таймс» Джон Рейд имел другие планы на исход выборов. Результаты голосования в трех южных штатах — Луизиане (8 голосов в коллегии выборщиков), Южной Каролине (7 голосов) и Флориде (4 голоса) — запаздывали. До победы демократу не хватало одного голоса, однако если бы республиканцам удалось заполучить три южных штата, победителем становился Хейс. Поэтому в очередном выпуске газеты Рейд сообщил, что Тилден уступает Хейсу в Луизиане и Южной Каролине,

<sup>7</sup> Будущее американской мощи: Фрэнсис Фукуяма о конце гегемонии США.

<sup>8</sup> Там же.

и результат выборов, таким образом, стал зависеть от четырех голосов Флориды<sup>9</sup>.

Большинство авторов согласны с тем, что причиной избрания президентом человека, проигравшего выборы, стали незаконные действия главного редактора «Нью-Йорк Таймс». Впрочем, сложившаяся ситуация напрямую вытекала из положений Конституции США<sup>10</sup>, благодаря которым кандидат может опередить соперника по результатам голосования граждан, но при этом проиграть ему при подсчете голосов выборщиков<sup>11</sup>. Процедурные проблемы на выборах 1876 г. наложились на непростую политическую ситуацию, сложившуюся через 11 лет после победы Севера в Гражданской войне. Закончился второй президентский срок республиканца Улисса Гранта, прославившийся беспрецедентным уровнем коррупции. Раскол в конгрессе стал отражением раскола в обществе: в сенате большинство имели республиканцы, в палате представителей — демократы. Обе партии обвинялись в мошенничестве в ходе выборов, на Юге чернокожие часто не могли реализовать свое активное избирательное право<sup>12</sup>.

На этом фоне и демократы, и республиканцы направили в южные штаты свои делегации для проверки правильности подсчета голосов, президент был вынужден мобилизовать федеральные войска. Избирательные комиссии Луизианы, Южной Каролины и Флориды были сильно коррумпированными: так, по некоторым данным, комиссия Луизианы предложила голоса выборщиков Тилдену за взятку в миллион долларов<sup>13</sup>. В этот момент в штате Орегон появился еще один повод для сомнений в результатах голосования: одним из трех выборщиков Хейса от этого штата оказался почтмейстер Джон Уаттс; губернатор-демократ штата Орегон аннулировал его голос по причине того, что Уаттс занимает должность, «оплачиваемую Соединенными Штатами», и поэтому не имеет права быть выборщиком, согласно Конституции; вместо него губернатор назначил выборщика-демократа, который обеспечивал Тилдену последний недостающий голос.

Ситуация грозила перерасти в новую гражданскую войну, но был найден компромисс. Решение вопроса о победителе на выборах было передано созданной 29 января 1877 г. конгрессом специальной избира-

---

<sup>9</sup> Гарантов Е. Украденные выборы: президентская кампания 1876 года в США // Polittech, 13 июня 2013 г. URL: <https://polittech.org/2013/06/13/ukradennye-vybory-prezidentskaya-kampaniya-1876-goda-v-ssha/>

<sup>10</sup> Согласно статье II Конституции, президент избирается большинством голосов коллегии выборщиков; число выборщиков от каждого штата равно числу сенаторов и членов палаты представителей этого штата; выборщики, собирающиеся в своих штатах, определяют выбор народа и сообщают результаты голосования в штате в Вашингтон.

<sup>11</sup> В случае, когда ни один из кандидатов не получает большинство голосов в коллегии выборщиков, президента выбирает палата представителей.

<sup>12</sup> Гарантов Е. Украденные выборы: президентская кампания 1876 года в США.

<sup>13</sup> Джеймс Гарфилд, лидер республиканцев в палате представителей, назвал членов избирательной комиссии Луизианы от своей партии «шайкой бесстыдных негодяев» (см.: Гарантов Е. Украденные выборы: президентская кампания 1876 года в США).

тельной комиссии<sup>14</sup>. Посредством закулисного торга<sup>15</sup> 2 марта 1877 г. Хейс «выиграл» у Тилдена, получив 185 голосов против 184 и стал президентом США; в реальности же Тилден набрал 4 300 590 голосов избирателей, а Хейс — 4 036 298 голосов. Лидер демократов получил абсолютное большинство, но не стал главой государства. *Мнение избирателей, по сути, было проигнорировано*<sup>16</sup>.

Впрочем, «украденные выборы» 1876 г. — это не единственный случай спорных выборов в американской истории. Казус Хейса-Тилдена повторится еще не раз: в 1888 г. республиканец Бенджамин Гаррисон (47,8% голосов избирателей, 233 выборщика) «победит» президента-демократа Гровера Кливленда (48,6% голосов избирателей, 168 выборщиков); в 2000 г. демократ Альберт Гор (48,4% голосов избирателей, 266 выборщиков) после 30-дневной борьбы по пересчету голосов в штате Флорида по решению Верховного суда «уступит» республиканцу Джорджу Бушу-младшему (47,9% голосов избирателей, 271 выборщик).

### **Уникальные особенности избирательной системы США**

Демократия — это прежде всего процедура.

*Английское изречение.*

Приведенные примеры свидетельствуют в пользу того факта, что *избирательная система США крайне несовершенна*. Это одна из самых сложных, запутанных и парадоксальных электоральных систем современности. Сами американцы нередко критикуют ее за архаичность и недемократичность. Согласно опросу *Pew Research Center*, за реформу избирательной системы выступают почти 60% американцев, 40% — выступают против реформы, за сохранение двухвековых политических традиций<sup>17</sup>.

Первое, что необходимо отметить, — это то, что *в самой демократической стране мира население напрямую не избирает президента*. Согласно положениям «демократической» Конституции, у американцев нет такого права. *Выборы Президента США являются непрямыми* и проводятся по мажоритарной системе относительного большинства. Голосование проходит в два тура: в первом — граждане избирают чле-

---

<sup>14</sup> Комиссия состояла из 15 членов: трех сенаторов-республиканцев и двух сенаторов-демократов, трех демократов и двух республиканцев из палаты представителей и двух членов Верховного суда от каждой партии; пятнадцатым (нейтральным) членом комиссии стал член Верховного суда Джозеф Брэдли.

<sup>15</sup> Вечером накануне дня, когда комиссия должна была объявить свое решение в отношении Флориды, председатель демократической партии нанес визит судье Брэдли, который обещал проголосовать за демократов; однако после полуночи визит судье нанесли влиятельные республиканцы, и он поменял свое мнение. Восемью голосами против семи (Брэдли проголосовал за республиканцев) комиссия присудила четыре голоса от штата Флорида Хейсу.

<sup>16</sup> Гарантов Е. Украденные выборы: президентская кампания 1876 года в США.

<sup>17</sup> Сысоев Т. Право немногих: как выбирают президента США // РБК, 2 ноября 2020 г. URL: <https://trends.rbc.ru/trends/social/5f9998709a7947f29c0abd7c>

нов коллегии выборщиков, представляющих кандидатов в президенты и вице-президенты; во втором — выборщики отбирают «тандем» президента и вице-президента (для победы выдвиженец должен набрать 270 из 538 голосов выборщиков). Все это, по мнению Министерства иностранных дел Российской Федерации, не позволяет в полной мере учитывать волю избирателей, что заставляет многих экспертов считать *процедуру волеизъявления в США лишь отчасти демократической*: порядок организации выборов ориентирован в основном на сохранение монополии республиканской и демократической партий<sup>18</sup>.

В истории США неоднократно были случаи, когда победивший кандидат не получал большинство голосов американцев в национальном масштабе. Кроме перечисленных примеров на президентских выборах в 1876, 1888 и 2000 гг., следует отметить, что в 2016 г. Дональд Трамп взял верх в 30 штатах и заручился поддержкой 306 выборщиков, в то время как Хиллари Клинтон одержала победу в 20 штатах и столичном округе Колумбия, получив 232 голоса выборщиков. При этом Клинтон опередила Трампа по общему числу полученных голосов избирателей почти на 3 млн: 65,8 млн (48,2%) — у нее против 62,9 млн (46,1%) — у него.

Другой особенностью электоральной системы США является *искусственная «нарезка» избирательных округов*, которая применяется обеими партиями для создания на выборах более благоприятных условий для своих кандидатов. Такая «электоральная геометрия» используется в основном для обеспечения преимущества на выборах в палату представителей конгресса. Границы округов определяются законодательными собраниями штатов каждые 10 лет в соответствии с результатами переписи населения. Так, по итогам последнего подсчета жителей страны в 2010 г. республиканцам удалось добиться демаркации границ округов в свою пользу в таких ключевых штатах, как Пенсильвания и Мичиган. По экспертным оценкам, благодаря этому они получили большинство в палате представителей после выборов 2012 и 2014 гг. В 2012 г. демократы получили на 1,4 млн голосов больше, чем республиканцы, но проиграли им с разницей более 30 мандатов за счет «перекройки» последними границ избирательных округов<sup>19</sup>.

Конституция США *не гарантирует реализацию активного избирательного права всем гражданам страны*, оставляя большую часть решений относительно того, кто имеет право голосовать на выборах, на усмотрение штатов. В настоящее время не обладают правом голоса на президентских выборах около 4 млн граждан, проживающих на так называемых неинкорпорированных американских территориях. Жители Пуэрто-Рико, Виргинских островов, Гуама, Американского Самоа

---

<sup>18</sup> Доклад Министерства иностранных дел Российской Федерации «О ситуации с правами человека в отдельных странах». Москва, 2021 // Сайт МИД России, 8 июля 2021 г. URL: [https://www.mid.ru/publikacii/-/asset\\_publisher/nTzOQTrCFd0/content/id/4025481#33](https://www.mid.ru/publikacii/-/asset_publisher/nTzOQTrCFd0/content/id/4025481#33)

<sup>19</sup> Там же.

и Северных Марианских островов могут выбирать своих делегатов только в палату представителей, однако полномочия последних ограничены голосованием по процедурным вопросам. Лишены возможности избирать в парламент полномочных представителей с правом голоса более 700 тыс. жителей округа Колумбия (население столицы участвует только в выборах президента США), при этом полномочия столичного делегата в нижней палате ограничены совещательными функциями (он не может голосовать)<sup>20</sup>.

На момент принятия Конституции США в 1787 г. правом голоса обладали только белые мужчины, землевладельцы и налогоплательщики. В начале XIX в. избирательным правом в Соединенных Штатах пользовались только порядка 150 тыс. чел., т.е. примерно 1 избиратель на 35 жителей. Причина этого проста — в те времена считалось, что голосовать свободно и разумно может только материально обеспеченный белый мужчина — такая вот монархическая демократия.

Сегодня, согласно отчету НПО «*Sentencing Project*», более 6 млн американцев лишены избирательных прав из-за судимости. С учетом того, что порядка 48% американских заключенных составляют афроамериканцы и выходцы из Латинской Америки, правозащитники обвиняют власти США в ущемлении прав расовых меньшинств<sup>21</sup>. Лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы, вправе голосовать только в штатах Мэн и Вермонт; лишь в 18 штатах право голоса автоматически возвращается к гражданину после отбытия срока наказания. В 9 штатах (Алабама, Айова, Аризона, Делавэр, Флорида, Кентукки, Миссисипи, Теннесси и Вайоминг) лишены избирательных прав даже те, кто уже отбыл тюремный срок. Например, во Флориде не могут голосовать те, кто был осужден и не расплатился по долгам. Учитывая эту особенность избирательной системы, демократ-миллиардер Майкл Блумберг собрал 16 млн долл. для оплаты долгов жителей Флориды, вышедших из тюрем. Фактически произошла *покупка голосов* в важнейшем для президентских выборов штате<sup>22</sup>.

При этом более 20 млн записей в избирательных списках являются ошибочными или устаревшими, еще зарегистрировано около 1,8 млн *мертвых душ*. По информации НПО «*California Globe*», только в Калифорнии в 2020 г. таких было зафиксировано почти полмиллиона. В то же время по разным оценкам в США насчитывается около 50 млн незарегистрированных избирателей. Кроме того, законодательно разрешен *массовый подвоз избирателей*<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Доклад Министерства иностранных дел Российской Федерации «О ситуации с правами человека в отдельных странах».

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Трамп заявил, что Блумберг совершил преступление, оплатив штрафы преступников во Флориде // ТАСС, 24 сентября 2021 г. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9544337>

<sup>23</sup> Доклад Министерства иностранных дел Российской Федерации «О ситуации с правами человека в отдельных странах».

Не стандартизированы процедуры регистрации и идентификации личности избирателя, оформления и подачи бюллетеня, что в значительной степени затрудняет отслеживание нарушений. В некоторых штатах допускается голосование без предъявления подтверждающих личность документов. Строгие правила, предписывающие обязательную документальную идентификацию личности, есть только в 18 штатах. Несмотря на то, что законом 2002 г. «Помоги Америке проголосовать» были введены стандарты для систем голосования, избирательный процесс в 50 штатах и округе Колумбия так и остается неунифицированным. Требования к типам бюллетеней (бумажные, электронные), правила их заполнения, способы и сроки голосования сильно разнятся.

В США создана сложная, во многом противоречивая система правового регулирования избирательных отношений. *Порядок организации выборов в основном регламентируется законодательством штатов.* XIV, XV, XIX и XXVI поправки к Конституции США только лишь ограничивают для штатов возможность сужать избирательное право. В отличие от России, в Соединенных Штатах нет единого федерального закона об организации и проведении выборов, они проводятся по законам штатов в соответствии с требованиями федеральной Конституции.

Федеральное избирательное законодательство консолидировано в титуле 52 Свода законов США «Голосование и выборы» и во многом ограничено также практикой Верховного суда США. Статьи, регламентирующие порядок организации и проведения выборов, содержатся в таких законах, как:

- закон 1965 г. об избирательных правах (устанавливает запрет цензов грамотности и иных мер, ведущих к расовой дискриминации при выборах, например, при нарезке избирательных округов);
- закон 1975 г. о регулировании финансовой помощи кандидатам;
- закон 1984 г. о доступности мест голосования для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями;
- закон 1986 г. об участии в выборах военнослужащих и проживающих за рубежом граждан;
- закон 1993 г. о национальной системе регистрации избирателей (стал результатом острой общественно-политической реакции на неоднозначные результаты президентских выборов 2000 г., в которых Джордж Буш победил только после сложных процедур пересчета голосов и судебных разбирательств); законом учреждена Комиссия по содействию выборам, которая должна оказывать помощь властям штатов в организации и обеспечении избирательного процесса и распределять соответствующие федеральные ассигнования на эти цели [2].

*Роль федеральных органов власти ограничена.* Федеральная избирательная комиссия США обладает достаточно ограниченными полномочиями, а ее деятельность носит зачастую политизированный характер. Вследствие этого комиссию нередко предлагают упразднить [2]. 17 мая 2017 г. президент Дональд Трамп исполнительным приказом учредил

Президентскую консультативную комиссию по обеспечению целостности избирательной системы. Однако стремление администрации унифицировать процедуру регистрации избирателей и допуска к голосованию натолкнулось на ожесточенное сопротивление со стороны многих штатов, которые не только отказались предоставлять соответствующую информацию, но и обвинили президентскую администрацию, в т.ч. с помощью судебных исков, в стремлении воздействовать на определенные нежелательные для нее группы избирателей с целью получения преимущества на промежуточных выборах 2018 г. В результате Трамп был вынужден прекратить деятельность комиссии [2].

Среди организационных проблем выборов в США эксперты называют также несоблюдение тайны волеизъявления, необходимость бумажного учета результатов голосования, недоверие общества к техническим средствам голосования, *ограничения на допуск международных наблюдателей*<sup>24</sup> на выборы и многое другое. В ряде штатов кандидаты баллотируются на безальтернативной основе<sup>25</sup>.

Таким образом, к числу основных проблем избирательной системы США можно отнести:

- запутанность и непрозрачность процедуры проведения выборов;
- ограничение избирательного права различных категорий лиц;
- отсутствие единых стандартов и регламентов процесса волеизъявления.

В целом избирательный процесс в США далек от совершенства, *существующую электоральную систему лишь отчасти можно назвать демократической.*

### ***А причем тут, собственно, федерализм?***

Когда люди обнаружат, что могут обогащаться путем голосования, республике настанет конец.

*Бенджамин Франклин.*

Истоки архаичной системы выборов в США уходят в конец XVIII в., в эпоху принятия Конституции. Основные принципы избирательной системы были изложены в ст. 2 Конституции. Позднее, в 1804 г., была принята XII поправка, также регулирующая процедуру выборов. Основная идея сформированной таким образом системы заключалась не столько в уточнении процедуры выборов, сколько *в более полном отражении в ней федеративного устройства страны.* Поэтому Конституцией не предусмотрено

---

<sup>24</sup> В настоящее время только в четырех штатах и округе Колумбия законодательство разрешает доступ зарубежных наблюдателей. Законодательство двенадцати штатов прямо запрещает зарубежным наблюдателям находиться не только на самих избирательных участках, но и даже вблизи них.

<sup>25</sup> 2006 Election Analysis: Incumbents Linked to Corruption Lose, but Money Still Wins // OpenSecrets.org (November 8, 2006). URL: [https://www.opensecrets.org/news/2006/11/2006-election-analysis-incumbent/?\\_\\_cf\\_chl\\_captcha\\_tk\\_\\_=pmd\\_TxOrIFU\\_NGYrGyRw7EEEE0G614X3aVxluq4OZYkNths-1631176524-0-gqNtZGzNAuWjcnBszQc9](https://www.opensecrets.org/news/2006/11/2006-election-analysis-incumbent/?__cf_chl_captcha_tk__=pmd_TxOrIFU_NGYrGyRw7EEEE0G614X3aVxluq4OZYkNths-1631176524-0-gqNtZGzNAuWjcnBszQc9)

*трено право гражданина страны избирать президента напрямую — такое право закреплено за штатами. Именно штат, как отмечают эксперты, является субъектом президентских выборов. Отсюда и децентрализация избирательной системы, и отсутствие единства избирательных правил и процедур*<sup>26</sup>.

Таким образом, в изначальном конституционном дизайне США право голоса было отдано штатам, а не избирателям — это и стало причиной многоступенчатости голосования. Целями отцов-основателей в данном случае было:

- отражение в избирательной системе федеративного устройства страны;
- ограждение ключевой для политической системы процедуры выборов президента от популистских элементов.

Следует подчеркнуть и то, что Конституция США делегировала штатам даже право выбирать процедуру формирования выборщиков. Так, некоторые штаты в определенные периоды вообще выдвигали выборщиков от своих законодательных собраний, *полностью исключив из этого процесса граждан*<sup>27</sup>. Кроме того, формально выборщики свободны в вопросе о том, кому отдавать голос — Конституция не ограничивает их в этом.

Для XVIII и XIX вв. такая схема была вполне работающей. В этот период американскую элиту более занимали проблемы, возникающие по линии разлома «федерация — штаты». По мнению американского правоведа Уильяма Бернама, в период с 1800 по 1860 г. процесс нарастания власти федерального правительства вызывал серьезное беспокойство южных штатов, которые отстаивали примат прав штатов и полагали, что федеральное правительство контролировалось представителями более густонаселенных и урбанизированных северных штатов. Наиболее тревожило поборников прав южных штатов в отношении подмены власти штатов действиями федеральных властей то, что границы власти федерального правительства очерчивались его ведомствами без какого-либо заметного участия властей штатов в процессе принятия решений о новом разграничении полномочий между двумя уровнями власти [3]. Эти противоречия вылились в Гражданскую войну Севера и Юга. Для предотвращения таких событий впредь федеральный законодатель очень осторожно стал относиться к тем нормам, которые тем или иным образом перераспределяют полномочия между федерацией и штатами, в т.ч., а, возможно, и в первую очередь, в части закрепления избирательных процедур. Благодаря этому американская избирательная система стала очень консервативной и мало подверженной изменениям.

О том, что элиты США в процессе формирования избирательной системы вопросы обеспечения демократии волновали менее всего,

<sup>26</sup> Сысоев Т. Право немногих: как выбирают президента США.

<sup>27</sup> Там же.

свидетельствует также следующий факт. В интересах единства страны победа на «украденных выборах» 1876 г. была отдана республиканскому кандидату Хейсу, демократы согласились на это в обмен на целый ряд уступок, касавшихся в первую очередь ситуации на Юге:

- из южных штатов были отозваны войска, размещенные там со времен Гражданской войны;
- Вашингтон более не вмешивался в расовый вопрос на Юге, южанам фактически было разрешено дискриминировать чернокожих, в т.ч. на выборах;
- южным штатам было гарантировано значительное увеличение инвестиций.

Окончательно *вопрос об обеспечении равных избирательных прав независимо от расовой принадлежности был решен только в 1965 г. с принятием Закона об избирательных правах*. Это была не первая попытка такого рода – в 1957, 1960 и 1964 гг. также принимались законы о гражданских правах, содержавшие нормы о защите избирательных прав негритянского населения, но они, по выражению генерального прокурора Н. Катценбаха, имели лишь «минимальный эффект» [2].

Однако время шло, вместе с ним шло и развитие избирательных систем и соответствующих технологий во всем мире. Американское избирательное законодательство подстраивалось под новые требования, ослабевали цензы, ограничивающие реализацию гражданами избирательного права, но происходило это крайне медленно. Так, XIX поправка к Конституции США, предоставившая активное избирательное право женщинам, была принята конгрессом 18 августа 1920 г.

Все эти усилия были направлены на демократизацию избирательного процесса. Но одновременно шел и обратный процесс – *фактическая монополизация республиканской и демократической партиями процесса выборов президента США*. Только эти две партии могут выдвигать основных кандидатов в президенты посредством проведения праймериз и кокусов. Кроме того, например, в отличие от России, организацией выборов и подсчетом голосов в США занимаются не назначенные государством избирательные комиссии, а партии на добровольной основе, т.е. инфраструктура выборов сконцентрирована в руках партий. Этот феномен получил название «*правление партийных боссов*» и подвергся справедливой критике экспертов, в частности, известного американского правоведа Винсента Острома [4].

А как же политический плюрализм? «В Америке на протяжении всей истории избирательных кампаний участвовало свыше 3 тыс. различных партий. Их и сейчас довольно много, однако их влияние сильно ограничено. Ведь на федеральный уровень пробиться им практически невозможно», – полагает Юрий Рогулев. Теоретически, любая партия в США может выдвинуть своего кандидата, однако для его продвижения в масштабах всей страны необходимо обладать

широкой сетью партийных ячеек, которая есть только у республиканцев и демократов<sup>28</sup>.

В итоге введение всеобщего избирательного права и монополия двух партий на выдвижение кандидатов в президенты привели к тому, что фигура выборщиков превратилась в анахронизм. Тем более что на уровне штатов выборщики получают «не свободный мандат, как это было раньше, а императивный. Иначе говоря, избирая людей в коллегия выборщиков, население штата дает им прямое указание, за кого они должны голосовать, так что выборщик превращается в условную фигуру», — отмечают эксперты<sup>29</sup>. Вместе с тем американская Конституция подобного императивного мандата выборщиков не предусматривает, поэтому выборщики, пользуясь отсутствием такого запрета, иногда голосуют за кандидата партии-конкурента<sup>30</sup>.

Сама процедура косвенных выборов рассматривается многими авторами как недемократическая. Так, например, в 1948 г. президентом США мог стать даже тот кандидат, который получил всего порядка 16% голосов избирателей<sup>31</sup>. Такая ситуация стала возможна благодаря системе выборщиков, чье количество зависит от населенности штата, но не менее трех выборщиков от штата (всего в стране 538 выборщиков). По мнению директора Института политики, права и социального развития МГГУ В.Л. Шаповалова, недемократичности американской системы выборов способствовали двухпартийная система и система выборщиков<sup>32</sup>.

В период становления США, как уже указывалось, нередко были ограничения избирательных правах граждан. Но заботило отцов-основателей не это, а прочность федерации: малые штаты опасались того, что их мнение на фоне волеизъявления крупных штатов не будет играть никакой роли, поэтому была создана своего рода *гарантия учета интересов этих штатов*, своего рода позитивная дискриминация в системе федеративных отношений.

И здесь вопрос о демократичности выборов *трансформировался в вопрос о симметричности федерации* и учете интересов ее субъектов: наименее населенные небольшие штаты приобрели преимущество перед крупными штатами с большим количеством населения — в малозаселенных штатах кандидат в президенты получает большее количество голосов выборщиков при меньшей поддержке электората. Именно это и случилось на выборах в 2016 г., приведших к власти Дональда Трампа,

<sup>28</sup> Сысоев Т. Право немногих: как выбирают президента США.

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> Так, в 2000 г. один из выборщиков, который должен был голосовать за кандидата от демократической партии, опустил в урну пустой бюллетень, а на выборах 1976 г. выборщик от республиканской партии проголосовал не за выдвинутого от партии Джеральда Форда, а за Рональда Рейгана — тоже республиканца, однако не выдвинутого партией. Таких примеров немало.

<sup>31</sup> Сысоев Т. Право немногих: как выбирают президента США.

<sup>32</sup> Осипов Н. Звездно-полосатый олигархат: американская демократия оказалась мифом // Вести FM, 27 апреля 2015 г. URL: <https://radiovesti.ru/brand/61178/episode/1422710/>

ставшего уже 5-м президентом, победившим при наборе меньшего числа голосов избирателей, чем его соперник. С другой стороны, этот феномен порождает тенденцию к *абсентеизму в крупных штатах*, стабильно голосующих за того или иного кандидата. «У каждого избирателя должен быть одинаковый стимул голосовать — но в США это не так. Подавляющее большинство людей живет в штатах, которые считаются “стабильными”, где у республиканцев или демократов есть надежная поддержка выборщиков президента от штатов. Две трети штатов, таким образом, превратились в территорию, куда кандидаты редко заглядывают, ибо сосредотачивают свои усилия на “колеблющихся” штатах, число которых незначительно», — пишет политик Джейми Раскин<sup>33</sup>. Соответственно, удельный вес голосов жителей таких «забытых штатов» меньше, что не стимулирует избирателей посещать выборы.

Сторонники сохранения действующей избирательной системы полагают, что именно *выборщики позволяют обеспечивать механизмы федеративного устройства США*. Если отменить процедуру косвенных выборов, то влияние получают крупные штаты, и страна фактически станет унитарной. Как отмечает профессор Росс Бейкер: «Критики коллегии выборщиков опираются исключительно на количество голосов, защитники системы указывают на распределение этих голосов и на то, что они представляют “поперечный срез” штатов и регионов страны»<sup>34</sup>.

Таким образом, преимущество мелких штатов при формировании коллегий выборщиков является компенсацией их слабости в структуре федеративного государства. Отказ же от коллегии выборщиков будет означать фактический *отказ от важнейшего стабилизирующего фактора в федеративной системе*. Налицо ситуация цугцванга — такого положения, при котором любой ход игрока ведет к ухудшению его положения. В сегодняшней Америке такой шаг вполне возможен, но необходимо понимать, что *с отменой института выборщиков и двухступенчатых выборов будут одновременно изменены смысл и содержание федеративного устройства*. Готова ли к этому Америка?

### **Особенности избирательной кампании 2020 г. в США**

Демократия — это когда два волка и овца голосуют, кого им съесть на обед.

*Бенджамин Франклин.*

Что же произошло во время последней избирательной кампании в США, после чего она была признана одной из наиболее «грязных» и скандальных?

Начать необходимо с того, что значительные коррективы в ход избирательной кампании внесла пандемия коронавируса. С учетом

<sup>33</sup> Сысоев Т. Право немногих: как выбирают президента США.

<sup>34</sup> Там же.

чрезвычайных обстоятельств власти ряда штатов приняли решение об изменении правил голосования. В частности, были *продлены сроки приема бюллетеней* и осуществлен переход на *дистанционную систему голосования*. В Коннектикуте, Нью-Йорке и еще ряде штатов по указанию губернаторов было разрешено *волеизъявление по почте*, которое ранее не допускалось. Этот шаг подвергся справедливой критике. В частности, республиканцы обвинили своих оппонентов в попытке сфальсифицировать выборы<sup>35</sup>.

Введение дистанционного голосования вызвало существенные проблемы уже при проведении праймериз. С учетом необходимости аккумулировать большое количество бюллетеней, полученных по почте, а также увеличения крайних дат их обработки до нескольких недель *сроки окончательного обнародования итогов волеизъявления существенно растянулись*. Например, в Айове технические проблемы при подсчете результатов начались в ходе первичных выборов у демократов. Это заставило некоторых кандидатов, в т.ч. Джо Байдена, усомниться в достоверности итогов и потребовать их пересчета. Результаты предварительных выборов в Нью-Йорке были оглашены только спустя три недели.

На фоне сложной эпидемиологической ситуации резко *сократились объемы и темпы регистрации избирателей*. Согласно исследованию Центра изучения выборов и инноваций (*Center for Election, Innovation & Research*), в апреле 2020 г. во многих американских штатах количество регистраций сократилось на 70% по сравнению с выборами 2016 г.

Еще одной особенностью президентской кампании 2020 г. стало то, что американское общественное мнение *было изначально запрограммировано на неизбежность гражданских конфликтов в ходе выборов*, массовую мобилизацию и вмешательство в выборы военных, что фактически и произошло в связи с так называемым «захватом конгресса». Эти ожидания подогревались СМИ, Интернетом и различными аналитическими структурами.

Так, группа под названием «Проект единства переходного периода» (*Transition Integrity Project*)<sup>36</sup>, в которую вошли более ста действующих и бывших высокопоставленных чиновников США и экспертов, подготовила доклад «Предотвращение вмешательства в выборы президента и переходный период»<sup>37</sup>. Резюме этого документа гласит, что «выборы

<sup>35</sup> Президент США Дональд Трамп заявил, что недоволен голосованием по почте, и считает, что его соперник Джо Байден сможет победить только в случае фальсификации выборов (см.: Трамп считает, что Байден сможет победить на выборах только путем фальсификации // ТАСС, 20 августа 2020 г. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9252815>).

<sup>36</sup> В группу вошли не только демократы, но и республиканцы, выступающие против Д. Трампа. Основательница группы Роза Брукс, выходец из центра *New America*, который финансировался соросовским фондом «Открытое общество», работала старшим советником по национальной безопасности в Госдепартаменте США при Х. Клинтон и Б. Обаме. Директором группы является Зои Хадсон, топ-менеджер из «Открытого общества» Сороса.

<sup>37</sup> Савин Л. В США готовится переворот // Сайт «Фонда стратегической культуры», 23 сентября 2020 г. URL: <https://www.fondsk.ru/news/2020/09/23/v-usa-gotovitsja-perevorot-51894.html>

в ноябре будут проходить в политическом хаосе. Президент Трамп, скорее всего, будет оспаривать результаты как легальными, так и экстралегальными средствами, чтобы остаться у власти. Текущие протесты, для подавления которых были брошены федеральные службы, можно рассматривать как доказательство того, что Трамп может пойти на крайние меры для того, чтобы остаться на своем посту»<sup>38</sup>.

Доклад содержал и ряд рекомендаций, в частности:

- необходимо готовиться к оспариванию результатов выборов, подходить к этому как к политической битве, а не только как к столкновению правовых аргументов; решающее значение будет иметь устойчивая политическая мобилизация;
- губернаторы, прокуроры, законодательные органы штатов должны быть готовы противостоять нарушениям; выборным чиновникам понадобится общественная поддержка, чтобы довести этот процесс до конца;
- необходимо бороться с ложью о фальсификациях и эскалацией насилия; фальсификации голосования практически исключены, но Трамп говорит о них, чтобы подготовить основания для оспаривания результатов, если он проиграет выборы; потенциал насильственного конфликта высок с тех пор, как Трамп начал призывать своих сторонников взяться за оружие;
- следует предвидеть трудный переход от одной администрации к другой; переходным командам придется «защищаться от безрассудных действий Трампа во время ухода из Белого дома» и «находить творческие решения», чтобы обеспечить себе доступ к необходимым информации и ресурсам и начать готовиться к управлению страной.

Выяснение вопроса о том, были ли авторы доклада феноменально прозорливы либо они просто имели отношение к формированию поствыборной повестки в США, не относится к предмету настоящего исследования. Но обращает на себя внимание тот факт, что либеральная часть американского истеблишмента и СМИ поддержали группу «Проект единства переходного периода». Бывший вице-президент США Альберт Гор заявил, что, если Трамп не покинет Белый дом в январе 2021 г., его вышвырнут оттуда военные<sup>39</sup>. Однако демократы, обвиняя Трампа в подрыве конституционного строя, сами готовились сделать то же самое и, как показали дальнейшие события, фактически им это удалось.

Мы уже упоминали о том, что избирательная система США никогда не была идеальной, но на современном этапе это несовершенство становится уже *дестабилизирующим обществом фактором*. Отсутствие целостных систем законодательства и избирательных комиссий, реального наблюдения на выборах, архаичность избирательного процесса создают удобную почву для фальсификаций в ходе избирательной кампании,

<sup>38</sup> Савин Л. В США готовится переворот.

<sup>39</sup> Там же.

таких как вбросы бюллетеней, подвоз избирателей, голосование мертвых душ, а, следовательно, и многочисленных скандалов. Неудивительно, что в экспертной среде стало преобладать мнение о беспрецедентности выборов по уровню фальсификаций. Самый негативный итог последних выборов — это эскалация с их помощью кризисных явлений, набирающих обороты в американском обществе, окончательный раздел страны на «красных» и «синих». Точкой невозврата, по мнению ряда экспертов, стал так называемый «шторм Капитолия». В результате возникших беспорядков погибли 5 человек, десятки получили увечья, произошли столкновения с полицией и попытки захватов административных зданий в ряде штатов, а избранный президент Джо Байден назвал своих сограждан «внутренними террористами». «Захват Капитолия является не просто беспрецедентным событием в американской истории. *Это полная и окончательная дискредитация мифа об американской демократии, созданного два века назад... Очевидно, что репутации американской демократии нанесен непоправимый удар*»<sup>40</sup>.

### ***Открытие второго фронта***

Если бы от выборов что-то зависело, то нам бы не позволили в них участвовать.

*Марк Твен.*

Сегодня в Соединенных Штатах разворачивается очередная электоральная битва, на сей раз — за контроль над конгрессом. На 8 ноября 2022 г. намечены выборы части сенаторов и палаты представителей, также пройдет целый ряд выборов разных уровней, которые затронут все штаты. Джо Байден уже сравнил грядущую избирательную кампанию с Гражданской войной<sup>41</sup>. Республиканцы и демократы освещают очередной раунд противостояния как борьбу за демократию и права человека, однако, если проанализировать их шаги, становится очевидно, что разворачивающаяся кампания является всего лишь очередной попыткой «партийных боссов» обеспечить себе победу до волеизъявления народа посредством *переписывания законодательства о выборах под себя*.

На президентских выборах 2020 г. в нескольких штатах процедура голосования и подсчета результатов была действительно скорректирована «под Байдена». Сразу после его победы штаты, в которых законодательная и исполнительная власть принадлежит республиканцам, также начали переписывание правил голосования, но уже в сторону ужесточения контроля. По подсчетам аналитиков Центра Бреннана, с 1 января по конец июня 2021 г. в 17 республиканских штатах было принято 28 новых законов, которые *«ограничивают доступ к голосованию»*. Это тревожит

<sup>40</sup> Шаповалов В. Сумерки американской демократии.

<sup>41</sup> Корнилов В. Хуже Гражданской войны: Америка открыла новый фронт // РИА Новости, 18 июля 2021 г. URL: [https://ria.ru/20210718/ssha-1741672299.html?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com](https://ria.ru/20210718/ssha-1741672299.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com)

демократов, т.к. некоторые из этих штатов (Флорида, Джорджия, Айова и другие) считались ключевыми для них на прошлых выборах. В демократических же штатах, напротив, *снимаются все ограничения для возможности избирателя проголосовать*, например, в Виргинии принято уже 9 таких документов<sup>42</sup>.

Иллюстрацией служит достаточно показательный случай в Техасе. 56 депутатов местного парламента, представляющих демократическую партию, вылетели в Вашингтон с целью срыва попытки республиканского большинства техасской легислатуры изменить правила выборов в штате. И хотя демократы там в меньшинстве, в их отсутствие не набирается кворум, для которого необходимо присутствие более двух третей депутатов. В ответ на этот демарш губернатор Техаса Грег Эбботт дал полиции указание арестовать депутатов и силой доставить их на работу. Однако в Вашингтоне, где укрылись «беженцы», распоряжения губернатора штата Техас не имеют силы.

Демарш техасских демократов стал поводом для выступления президента Байдена в поддержку федеральных законопроектов, которые демократы готовят с целью нейтрализовать законы, принимаемые в штатах, подконтрольных республиканцам. В частности, он заявил: «Мы стоим перед самым серьезным испытанием для нашей демократии со времен Гражданской войны. Это не гипербола»<sup>43</sup>. Эта позиция президента вызвала критику со стороны американского общества – неужели две мировые войны и Великая депрессия меркнут перед попыткой ряда штатов навести элементарный порядок в избирательной системе?

Кроме того, Байден традиционно обвинил республиканцев в «расизме». В разряд «расизма» попали инициативы по допуску наблюдателей к месту подсчета голосов, обязательному видеонаблюдению на участках и введению требования к гражданам при получении бюллетеня для голосования по почте предъявить избирательной комиссии четыре последние цифры документа социального страхования или водительские права. Требование предъявить документы, с точки зрения демократов, отрезает от голосования значительную часть этнических меньшинств (как правило, поддерживающих демократическую партию); по мнению же республиканцев такая мера отсекает нелегальных мигрантов и мертвые души, которые «голосовали» за выборщиков Байдена на выборах в 2020 г. Демократов такой сценарий не устраивает, поэтому они пытаются провести через конгресс законы, которые препятствуют республиканским штатам в их попытках навести порядок в выдаче избирательных бюллетеней. Учитывая, что в сенате у демократов большинство в один голос, их оппоненты идут на применение процедуры «филибастер»<sup>44</sup> – республиканцы отказываются включать в повестку данный вопрос, пользуясь тем,

<sup>42</sup> Корнилов В. Хуже Гражданской войны: Америка открыла новый фронт.

<sup>43</sup> Там же.

<sup>44</sup> Филибастер – тактика препятствования принятию законопроектов парламентским меньшинством путем срыва кворума и растягивания споров о предмете законопроекта, внесения большого количества поправок и т.д.

что в сенате продолжительность выступлений не ограничена<sup>45</sup>. По сути, это действия, аналогичные действиям депутатов-демократов в Техасе.

Но на этом процесс коррекции избирательного законодательства не останавливается: вице-президент США Камала Харрис объявила о выделении 25 млн долл. на расширение программы «Я буду голосовать», направленной на увеличение числа избирателей, которые примут участие в предстоящих выборах в конгресс в 2022 г. Внутриполитическое противостояние прикрывается громкими заявлениями о «защите демократии» и риторикой в стиле Гражданской войны. Однако очевидно, что *речь здесь также идет далеко не о демократии*: демократы пытаются заранее обеспечить себе победу на выборах 2022 г., устранив контроль за списками избирателей и процедурой подсчета голосов; республиканцы же пытаются отсечь от процесса выборов многочисленных нелегальных мигрантов, подавить явку «цветного» населения и не позволить почтовым служащим (оказавшимся сторонниками демократической партии) решать исход голосования, как это было на выборах 2020 г.<sup>46</sup> Все это создает в стране негативную атмосферу, *снижает доверие к выборам и усиливает раскол общества*.

### **Трансформация демократии**

В сущности, тирания – та же монархическая власть, но имеющая в виду интересы одного правителя. Олигархия блюдет интересы зажиточных классов. Демократия – интересы неимущих классов. Общей же пользы ни одна из этих отклоняющихся форм государственного устройства в виду не имеет.

*Аристотель. Политика.*

Так что же все-таки представляет собой американский политический строй? Это пресловутая демократия, о которой так долго говорил американский истеблишмент, или нечто иное? Для решения этого вопроса *необходимо обратиться к теории*.

Конституционно-правовая категория *демократии* включает в себя следующий обязательный элемент: демократия – это такой строй, такой образ жизни, когда народ сам управляет всеми своими делами: и государственными, и общественными, при этом органы законодательной власти и руководящие лица системы исполнительной власти *избираются народом и подотчетны ему* [5, с. 187]. Можно ли сказать, что в США в настоящее время народ формирует органы власти и контролирует их? Наверное, можно. Но с большой долей натяжки, поскольку результаты выборов систематически противоречат волеизъявлению народа.

<sup>45</sup> Республиканцы и демократы пытаются отменить процедуру «филибастер», лишь когда они оказываются в большинстве. Вплоть до 2015 г., когда демократы на протяжении 8 лет господствовали в сенате, они добивались этого, но стоило им оказаться в меньшинстве, как они полюбили эту процедуру (см.: *Корнилов В. Хуже Гражданской войны: Америка открыла новый фронт*).

<sup>46</sup> Корнилов В. Хуже Гражданской войны: Америка открыла новый фронт.

Необходимо также отметить, что *само слово «демократия»* и производные от него *в Конституции США отсутствуют*. Что же там присутствует? Раздел 4 статьи IV § 4 Конституции предусматривает, что «Соединенные Штаты гарантируют каждому штату в настоящем Союзе республиканскую форму правления». То есть, и формально-конституционно, и фактически *политическая система США демократической не является*. Это, безусловно, *республиканское государство*. Однако при этом сама *Конституция не определяет, что означает термин «республика»*. Американский правовед Уильям Бернам пишет: «...Даже если предположить, что всякий может точно растолковать, какие у “республиканской” формы правления характеристики, то Верховный суд США все равно установил, что данная клаузула Конституции не подлежит исполнению судами так же, как иные гарантии, записанные в Конституции, поскольку вопрос о том, что есть республиканская форма правления, представляет собой не относящийся к компетенции судебной власти “политический вопрос”» [3].

Снова обратимся к теории конституционного права: «При республиканской форме правления источником государственной власти является выборный государственный орган» [5, с. 635]. Единственный вывод о республике в практической плоскости государственного строительства может быть сделан по методу от противного: *республика — это не монархия*. При этом республика не равна демократии, хотя иногда и употребляется как ее синоним. По мнению ряда авторов, «главная цель отцов-основателей была создать не демократию, а республику, т.е. такое политическое устройство, где правил бы не человек, а закон. Поэтому они крайне скептически относились к прямой демократии или охлократии, т.е. к “власти народа”, опасаясь, что она может привести страну к хаосу и анархии»<sup>47</sup>.

Американский правовед Винсент Остром достаточно скептически рассуждает о демократии в Америке. По его мнению, характеристика, данная Гоббсом демократии как совместному правлению всех граждан посредством ассамблей (*rule by assemblies*), игнорирует ключевой момент: для того, чтобы иметь правление посредством ассамблей, т.е. демократию, необходимы общее взаимопонимание и согласие относительно правил, по которым правит собрание, а также относительно смысла и сути такого правления. Но как раз такого согласия в отношении озвученных вопросов в современных США не наблюдается. Остром полагал, что «демократия недостижима до тех пор, пока не будет достаточного единства представителя и/или представляемого в вопросе определения сроков и условий правления, обеспечивающих демократичность правящей ассамблеи». Да и в целом, по мнению Острома, *жизнеспособность демократической республики вообще жестко ограничена*: «Ограничения республики в размерах влекут за собой ее беззащитность перед агрессией со стороны более сильных соседей» [4].

---

<sup>47</sup> Сысоев Т. Право немногих: как выбирают президента США.

Монтескье также писал: «Небольшие республики погибают от внешнего врага, а большие — от внутренней язвы». Он полагал, что способом решения этой проблемы являлась конфедерация: небольшие республики могли бы объединиться вместе в конфедерацию, пока они не станут достаточно сильными, чтобы обеспечить свою безопасность от внешней агрессии; если в какой-либо части конфедеративной республики возникнут коррупция и злоупотребления, можно будет изыскать средства для борьбы с ними с помощью других механизмов правления. Таким образом, Монтескье рассматривал конфедерацию как способ демократии «сопротивляться внешней силе и преодолевать те трудности, которые возникают вследствие внутренней порчи» [6, с. 268–269]. Демократия в этом смысле является «сестрой-близнецом» федерализма<sup>48</sup>.

Впоследствии с опорой на концепцию конфедеративной республики Монтескье были созданы Соединенные Штаты Америки. По мнению Острома, «если рассматривать американский федерализм как великий эксперимент по установлению порядка в человеческом обществе, то его отличительная черта состоит в *выдвижении альтернативы теории суверенитета*. Демократия опирается на множество разнообразных сообществ, которые функционируют как самоуправляющиеся коллективы и полагаются на поддержку и помощь действующих одновременно и частично совпадающих механизмов правления. Но такая система может работать только в обществе, где люди обладают уровнем образования, опыта и навыков, который лучше всего можно охарактеризовать как культуру решения проблем» [4].

Здесь для нас важны два момента. Первый — без единства общества по ключевым вопросам построить демократию нельзя: нет единства — нет демократии. Второй вывод касается того, что антиподом демократии и федерализма в данном случае выступают не тоталитаризм и авторитаризм, а... *суверенитет*. Это делает понятным еще один феномен современности: громя «авторитарные» режимы по всему миру, Соединенные Штаты на самом деле всего лишь оказывают давление на суверенные государства. С этой точки зрения, идеологические конструкции типа «суверенной демократии»<sup>49</sup> — это оксюморон наподобие квадратуры круга: демократия не может быть суверенной (от США), суверенная демократия — не демократия.

Далее Остром отмечает: «Выборы имеют основополагающее значение в демократическом обществе, но связь между голосованием и деятельно-

---

<sup>48</sup> Данное сравнение принадлежит Томасу Фляйнеру, директору Института федерализма (г. Фрибург, Швейцария) (см.: Федерализм: российское и швейцарское измерения: материалы международной конференции. Казань, 22–23 июня 2001 г. М., 2001. С. 12).

<sup>49</sup> Идеолог «суверенной демократии» В. Сурков писал: «Допустимо определить суверенную демократию как образ политической жизни общества, при котором власти, их органы и действия выбираются, формируются и направляются исключительно российской нацией во всем ее многообразии и целостности ради достижения материального благосостояния, свободы и справедливости всеми гражданами, социальными группами и народами, ее образующими». (Сурков В. Национализация будущего // Эксперт. 6 декабря 2006 г.)

стью правительств весьма тонка. Политический опыт конституционно-го развития штатов... убедительно показывает, что промежуточные модели организации политических партий и их функционирования порождают серьезные сомнения в жизнеспособности демократических обществ. Одних лишь демократических выборов явно недостаточно для гарантии соблюдения интересов людей при принятии правительственных решений. Избирательные механизмы, а также представительные институты сами по себе недостаточны, чтобы обеспечить коллективность при принятии решений. Принципиальное значение имеет также организация политических партий и коалиций, которые составляют списки для голосования, побеждают на выборах и действуют как слаженные команды в законодательных органах. Возможность «партийных боссов» оказывать доминирующее влияние на процесс выборов существенно возрастает из-за олигархических тенденций в крупных законодательных органах. Нет никакой уверенности в том, что процедурные гарантии, внутренне присущие «федеральному принципу» формирования общенационального правительства, обеспечат надлежащий учет интересов избирателей партийными лидерами» [4]. В целом Остром дает сдержанно отрицательный ответ на вопрос о перспективах демократии в Америке. По его мнению, «*тень демократического деспотизма*» уже начинает нависать над американским обществом.

Как же все-таки в итоге можно охарактеризовать политическую систему современных Соединенных Штатов? «Все разговоры о демократии в США звучат как изошренное издевательство», — отметил более полувека назад американский политолог Чарльз Миллс<sup>50</sup>. За демократическим фасадом скрывается «настоящий иерархический небоскреб, на верхних этажах которого обитает ничтожно маленькая группка людей, которые и определяют американскую и глобальную политику». «Экономическая и социальная власть крохотной группы членов высшего... класса, расположившихся на вершине общественной иерархии, распространилась далеко за пределы их собственного закрытого мирка... Элита всеми силами стремится к самовоспроизводству: активы, стиль жизни, ценности и социальные связи — все передается от одного поколения к другому», — пишет социолог Дэвид Гилберт. Для него тоже очевидно: все ветви американской власти сегодня сосредоточены в руках небольшой группы лиц<sup>51</sup>.

Таким образом, перед нами классическая *олигархия*, а именно такая разновидность автократии, при которой *власть находится в руках немногочисленной группы лиц*. Термин «олигархия» использовался еще древнегреческими мыслителями. Аристотель употреблял его в значении «власть людей, преследующих корыстные цели», противопоставлял олигархию аристократии (по его мнению, аристократия правила в общих интересах) и считал ее несовершенной формой устройства государства, в одном ряду с тиранией и охлократией [7]. Причем демократию древне-

<sup>50</sup> Карцев Д. Мир за кулисами // Эксперт, 8 ноября 2012 г. URL: [https://expert.ru/russian\\_reporter/2012/44/mir-zakulisami/](https://expert.ru/russian_reporter/2012/44/mir-zakulisami/)

<sup>51</sup> Там же.

греческий мыслитель рассматривал в качестве меньшего зла, чем олигархия, благодаря большей стабильности демократического устройства<sup>52</sup>.

Аристотель также описал различные виды, а точнее стадии развития олигархии, которые она неизбежно проходит. Описание этих видов-стадий идеально накладывается на *трансформацию демократии в Америке*.

1. Умеренная собственность находится в руках большинства; собственники имеют возможность принимать участие в государственном управлении, а поскольку число таких людей велико, то верховная власть неизбежно находится в руках не людей, а закона, — в этом аристотелевском описании ранней, почти неотличимой от демократии, стадии олигархии угадывается эпоха создания США и отцов-основателей североамериканского государства, хорошо знакомых с трудами древнегреческого мыслителя.

2. Число людей, обладающих собственностью, становится меньше, размер собственности — больше; обладая большим экономическим ресурсом, эти собственники предъявляют и больше политических требований; они избирают из числа остальных граждан тех, кто допускается к государственному управлению, но вследствие того, что они не настолько еще сильны, чтобы управлять без применения закона, они устанавливают подходящий для них закон — это похоже на описание ситуации, характерной для Америки XIX в., эпохи Гражданской войны.

3. Число собственников уменьшается, размер собственности в руках отдельных собственников — растет, все должности сосредоточиваются в их руках, причем закон повелевает, чтобы после их смерти сыновья наследовали им в должностях — это стадия развития демократии в Америке в XX в., связанная с формированием политических династий.

4. «Когда же собственность их разрастается до огромных размеров и они приобретают себе массу сторонников, — пишет Аристотель, — то получается династия, близкая к монархии, и тогда властителями становятся люди, а не закон...» [8, с. 500]. Это и есть последняя стадия олигархии, соответствующая современному состоянию «демократии» в Америке.

Европейские мыслители XIX в. описывали феномен олигархии как «слияние политической и экономической власти», ведущее к коррупции, недобросовестной конкуренции и монополизму, подрывающее экономику страны и делающее ее неконкурентоспособной. В 1911 г. немецкий социолог Роберт Михельс в своей работе «Социология политической партии в условиях современной демократии» вслед за Аристотелем и Монтескье сформулировал *«железный закон олигархии»* — «прямое господство масс технически невозможно», поэтому любой демократический режим с неизбежностью трансформируется в олигархию. Таковы власть номенклатуры в коммунистических странах, корпоратократия

<sup>52</sup> «...Демократический строй представляет большую безопасность и реже влечет за собой внутренние распри, нежели строй олигархический. В олигархиях таятся зародыши двойного рода неурядиц: раздоры друг с другом и с народом...» [8, с. 528–529].

в западных демократиях и компрадорская буржуазия в развивающихся странах [9].

На основе анализа государственных программ, принятых в США с 1981 по 2002 г., ученые Принстонского университета также пришли к выводу о том, что за последние десятилетия *политическая система США трансформировалась из демократии в олигархию*<sup>53</sup>. Исследуя политические стратегии США, в т.ч., действующую избирательную систему, ученые выяснили, что они были *специально разработаны в интересах финансовых элит*, а результаты такой политики «имеют тенденцию удовлетворять пожелания корпораций, торгово-промышленных организаций и профессиональных ассоциаций»<sup>54</sup>. Эксперты проанализировали зависимость принятия законов и политических решений в США от мнения граждан, мнения «элиты» и «групп интересов», и выяснилось: вероятность их принятия практически не зависит от мнения граждан, при этом наблюдается прямая зависимость принятия решений от мнения «элиты» и «групп интересов»<sup>55</sup>.

Специалист по американскому праву Александр Домрин полагает, что олигархический характер власти в США — это хорошо известный факт, однако важно то, что, наконец, это признано в исследованиях авторитетного университета<sup>56</sup>. Открытым в таком случае остается вопрос — а что же Соединенные Штаты тогда продвигают, в т.ч. с использованием силовых методов, по всему миру?

По мнению экспертов, следует вообще договориться о том, «о какой Америке идет речь — о государстве Соединенные Штаты Америки или о лидере западного мира, продвигающем атлантический проект глобализации? О национальном государстве — или о наднациональной силе, строящей выгодный ей миропорядок, основанный на “универсальных либеральных принципах”»<sup>57</sup>? Ведь стратегия создания «правильного» миропорядка, основанного на либеральных ценностях и собственном понимании демократии, привела к ослаблению государства и внутреннему расколу. Это не предсказанный когда-то Фукуямой конец истории, это даже не конец демократии. Это всего лишь конец гегемонии.

Для правовой же науки описанные процессы — это прекрасный повод актуализировать некоторые постулаты, сформулированные еще древнегреческими философами, с учетом новых смыслов, которые они приобретают в глобальном контексте современности, в частности

---

<sup>53</sup> Купцова М. Кто управляет Америкой? Ученые не нашли демократии в США // Российская газета, 27 апреля 2015 г. URL: <https://rg.ru/2015/04/27/demokrati-site.html>

<sup>54</sup> Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups and Average Citizens. URL: [https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/mgilens/files/gilens\\_and\\_page\\_2014\\_testing\\_theories\\_of\\_american\\_politics.doc.pdf](https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/mgilens/files/gilens_and_page_2014_testing_theories_of_american_politics.doc.pdf)

<sup>55</sup> Там же.

<sup>56</sup> Осипов Н. Звездно-полосатый олигархат: американская демократия оказалась мифом.

<sup>57</sup> Акопов П. США больше не могут воевать. Вот как они собрались править миром // РИА Новости, 2 сентября 2021 г. URL: [https://ria.ru/20210902/amerika-1748221483.html?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop](https://ria.ru/20210902/amerika-1748221483.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop)

о форме правления и политическом режиме, о демократии и федерализме, о суверенитете и авторитаризме. Как понимать демократию — традиционно, как власть народа, или как потерю суверенитета либо вообще как способ установления контроля над суверенными государствами? Все эти вопросы настоятельно требуют ответа.

### Список литературы

1. *Токвиль А.* Демократия в Америке. М.: Т8, 2018. 638 с.
2. *Николаев Б.В.* Система источников избирательного права в США // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. Право. 2018. № 4 (48). С. 59–70.
3. *Бернам У.* Правовая система США. Выпуск 3. М.: РИО «Новая юстиция», 2006. 1216 с.
4. *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М.: Арена, 1993. 320 с.
5. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. редактор С.А. Авакьян. М.: НОРМА, 2000. 688 с.
6. *Монтескье Ш.* Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955. 803 с.
7. Политика. Толковый словарь. М.: ИНФРА-М: Весь Мир, 2001. 761 с.
8. Аристотель. Сочинения / пер. с древнегреч.; общ. ред. А.И. Доватура. В 4 т. Т. 4. М.: Мысль, 1983. 830 с.
9. *Michels R.* Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Leipzig, Klinkhardt, 1911, 401 p.

### References

1. Tokvil' A. Demokratiiia v Amerike [Democracy in America]. Moscow, T8, 2018. 638 p. (In Russ.).
2. Nikolaev B.V. Sistema istochnikov izbiratel'nogo prava v SShA [The System of Sources of Suffrage in the United States], *Izvestiia vysshikh uchebnykh zavedenii. Povolzhskii region. Obshchestvennye nauki. Pravo* [News of Higher Educational Institutions. Volga Region. Social Sciences. Right], 2018, No. 4 (48), pp. 59–70. (In Russ.).
3. Bernam U. Pravovaia sistema SShA. Vypusk 3 [Legal System of the United States. Issue 3]. Moscow, RIO «Novaia iustitsiia», 2006. 1216 p. (In Russ.).
4. Ostrom V. Smysl amerikanskogo federalizma. Chto takoe samoupravliaiushcheesia obshchestvo [The Meaning of American Federalism. What is a Self-Governing Society]. Moscow, Arena, 1993. 320 p. (In Russ.).
5. Konstitutsionnoe pravo. Entsiklopedicheskii slovar' [Constitutional law. Encyclopedic Dictionary], executive editor S.A. Avak'ian. Moscow, NORMA, 2000. 688 p. (In Russ.).
6. Montesk'e Sh. Izbrannye proizvedeniia [Selected Works]. Moscow, Gospolitizdat, 1955. 803 p. (In Russ.).
7. Politika. Tolkovyi slovar' [Politics. Explanatory Dictionary]. Moscow, INFRA-M, Ves' Mir, 2001. 761 p. (In Russ.).

8. Aristotel'. Sochineniya, V 4 t., t. 4 [Essays, in 4 vol., vol. 4.], translated from Ancient Greek, edited by A. I. Dovatur. Moscow, Mysl', 1983, 830 p. (In Russ.).

9. Michels R. Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Leipzig, Klinkhardt, 1911, 401 p.

## DEMOCRACY IN AMERICA?

*It is officially known that democracy in the United States of America became the main idea more than two hundred years old. For a long time, it was considered the most progressive and standard for the whole world. But now people are increasingly asking questions about whether there really is a democracy in America. Is United States is really a democratic state? This article examines various aspects of the democratic structure of the state, including theoretical, historical and legal, as well as the current political situation in the United States. Based on the analysis of the US electoral legislation and the work of the American electoral system, it is concluded that, on the one hand, the citizens of the country are not guaranteed the exercise of their active and passive electoral rights. And on the other hand, key laws and political decisions are made without relying on the opinion of the citizens of the country, which does not allow us to classify such a way of governing the country as unambiguously democratic. The presidential election-2020, with its numerous violations and mass riots, was particularly criticized. To a large extent, this situation in the American electoral system is explained by fact, that the orientation of The Founding Fathers of the United States was not to ensure democratic governance of the country. They argued for strengthen American federalism, which reflected the complexity and archaic nature of the electoral system. Its allows us to conclude that neither formally-constitutionally, nor in fact, the United States is not a democracy. The system of power that has historically developed in the United States is most accurately described by the term "oligarchy", which generates a number of both political and constitutional-legal consequences.*

**Keywords:** *democracy, USA, electoral system, oligarchy, federalism.*

JEL: K10, K30, P16, P17, Z18

*Дата поступления – 19.09.2021 г.*

### **ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА Милена Валериевна**

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник научной лаборатории «Анализ правоприменительной практики в экономике Российской Федерации»;

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

e-mail: milena-gligich@yandex.ru

### **КИРЮХИН Константин Сергеевич**

сотрудник Информационно-аналитического управления;

Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.

e-mail: konstantin-kirjuhin@yandex.ru

**GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena V.**

Cand. Sc. (Law), Leading Researcher of the Scientific Laboratory «Analysis of Law Enforcement Practice in the Economy of the Russian Federation»; Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Plekhanov Russian University of Economics» / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

**KIRJUHIN Konstantin S.**

Staff Member of the Information and Analytical Department; The Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation / 26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.

e-mail: konstantin-kirjuhin@yandex.ru

**Для цитирования:**

Глигич-Золотарева М.В., Кирюхин К.С. Демократия в Америке? // Федерализм. 2021. Т. 26. № 3 (103). С. 142–168. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-3-142-168>

*В.Н. МИНАТ*

## РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА И РЕГИОНАЛЬНАЯ ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА США

*За последние 70 лет человеческий капитал, являющийся важнейшим фактором инновационного процесса и инновационной активности в США, приобрел пространственные формы, соответствующие территориальным инновационным системам. Под влиянием инструментов государственной региональной инновационной политики регионализация развития человеческого капитала в США прошла собственный эволюционный путь, диалектически сопряженный с циклическими процессами социально-экономического и технологического развития общества. Выявленные на основе системного и эволюционного подходов тенденции регионализации человеческого капитала раскрывают предметно-объектную сущность исследования. Исследованный в работе феномен регионализации развития человеческого капитала отражается в динамике средних темпов роста под влиянием однозначного по своей направленности, но имеющего субрегиональные различия инструментария избирательного выравнивания и проактивной региональной инновационной политики, а также различия на уровне ведущих штатов США.*

**Ключевые слова:** инновационная деятельность США, человеческий капитал, регионализация развития человеческого капитала, интеллектуальный капитал, экономика знаний, инновационная функция территории, территориальная инновационная система, регионально-дифференцированная политика, стимулирующая инновационная политика, селективное выравнивание, проактивная региональная инновационная политика.

JEL: F66, J22, N32, O15, O38, O51

Неоднородность инновационного и экономического пространства, оцениваемая на любом территориально-иерархическом уровне, обуславливает стратегию и тактику структурно-институциональных преобразований общества и *регионально дифференцированную социально-экономическую политику*, носящую зачастую селективный (избирательный) характер и отличающуюся резильентностью, обеспечивающей устойчивость развития территории. Пространственный срез такой по-

литики выражается в поддержании или приоритетном формировании *инновационной функции территориальных систем расселения*, научно-исследовательской, внедренческой, производственно-коммерческой и иной хозяйственной деятельности людей, отличающихся урбоориентированностью<sup>1</sup>.

В передовых странах, начиная с середины прошлого столетия, с началом формирования структур и элементов экономики инноваций/экономики знаний (далее – ЭЗ)<sup>2</sup>, основанной на перманентно внедряющихся качественно новых технологиях четвертого, пятого, а в самом ближайшем будущем и шестого технологических укладов (далее – ТУ), неуклонно возрастает роль творчески активного (в широком смысле) человека, обладающего, помимо личного интереса, инициативностью и мотивированностью своего труда. Экономическая деятельность в этих условиях отличается сверхкапитализацией (колоссальным инвестированием) знаний и навыков человеческих (трудовых) ресурсов (являющихся, как правило, только объектом управления) с целью превращения последних в человеческий капитал (далее – ЧК) (который сам становится субъектом в принятии решений). Это неизменно сопровождается ростом доходов личного потребления, повышением качества жизни и трудовых отношений.

Эволюция человека как экономического феномена, генерирующего и воспринимающего весь комплекс сменяющихся друг друга инноваций, ярко проявляется в высокоразвитых странах с инновационно-ориентированной хозяйственной и социально-бытовой деятельностью, диверсифицированной ЭЗ<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> «Инновационная функция подразумевает: создание условий для непрерывной генерации и трансляции инноваций в ведущих отраслях экономики; формирование технологической и управленческой инновационной среды; внедрение новых видов деятельности и форм пространственной, социальной, институциональной организации различных процессов; территориальную диффузию технологических инноваций. Концентрация высококвалифицированной рабочей силы, образовательных и исследовательских структур, наличие экспертного сообщества и высокая доступность ресурсов для проведения исследований и разработок обеспечивают мегаполисам роль центра инновационной деятельности» [1, с. 75].

<sup>2</sup> «Как известно, в XX столетии происходит кардинальное изменение роли сектора науки и технологий в экономике, а научная деятельность стала фактором экономического развития. В условиях позднего индустриального и раннего постиндустриального этапа развития общества значимы инновации, реализующие внедрение высоких технологий в передовых отраслях промышленности и сферы услуг... Последнее определение часто подразумевается в общественных дискуссиях под термином “инновационная экономика”... Строго говоря, любая экономика в прошлом, насыщенная новыми технологиями (на новом технологическом этапе), также являлась инновационной. Скорее в данном случае речь идет о термине, близком к понятию “экономика знаний”. Последний термин предложен Ф. Махлупом, который понимал под ним лишь один из секторов экономики... Сегодня термин описывает современный этап развития экономики, в которой объем знаний увеличился настолько, что их обработка и преобразование в новые технологии и продукты стало ключевым фактором социально-экономического развития» [2, с. 15].

<sup>3</sup> В рамках инновационно-зависимых отношений «...увеличение доли человеческого капитала в национальном богатстве становится условием и целью процесса расширенного воспроизводства... Формирование экономики инноваций – это эволюционный, многоэтапный процесс» [3, с. 125].

В новейшей истории, в частности последних семидесяти лет, указанное поступательное развитие человека как новатора, инноватора и главного конечного потребителя инновационного продукта, носящее вместе с тем не линейный, а *циклический характер*, ярко продемонстрировали Соединенные Штаты Америки. Научный взгляд на категорию ЧК с позиций диалектической логики позволил выявить объективные противоречия инновационного развития Соединенных Штатов как в целом<sup>4</sup>, так и в территориально-пространственном разрезе<sup>5</sup>. В последнем случае, объектами научного исследования выступают различные формы *территориальных инновационных систем* (далее – ТИС). Они могут быть системами регионального характера – региональными инновационными системами (далее – РИС) либо трансрегионального характера – инновационными системами агломераций. На углубление упомянутых противоречий, как ни парадоксально, влияет устойчивый и, несомненно, оправданный в условиях смены ТУ выбор приоритетов государственной политики США в сфере аккумуляции и стимулирования (включая прямое финансирование и косвенную поддержку) важнейшего вида общественного богатства, которым является ЧК<sup>6</sup>. Неслучайно за последние семьдесят лет меры государственного стратегирования и регионально-регулирующего инновационной деятельности (далее – ИД) в США отличаются четкой направленностью не только на капитализацию

---

<sup>4</sup> Именно эта составляющая постепенно стала, с одной стороны, материальной основой и «локомотивом» длительного передового инновационного развития Соединенных Штатов, а с другой – уже неоднократно (в 2008, 2014, 2020 гг.) приводила США к качественно новому кризисному явлению, связанному с опасностью доминирования в экономике страны *спекулятивного капитала* над *инвестиционным*. В частности, используя категорию фиктивного капитала, применяемую в рамках марксистского учения, С.Д. Валентей отметил, что именно сверхкапитализация знаний и навыков работников ускорила отрыв реального хозяйственного сектора от финансового (ставшего, по своей сути, преимущественно спекулятивным). Не в последнюю очередь чрезвычайно высокая оплата труда американских высококвалифицированных специалистов (составивших основу среднего класса), уровень которой сформировался на соответствующих сегментах национальных и глобальных рынков рабочей силы, инновационных технологий и т.д. и поддерживался (напрямую и косвенно) государством, постепенно привела к завышению цены человеческого капитала в США. Обеспечивая непомерно растущее личное потребление за счет банковского кредитования, американский средний класс постепенно стал получать *«больше, чем стоил его совокупный человеческий капитал»*, усиливая экономические диспропорции между фиктивной частью капитала (деньгами и ценными бумагами) и реальным богатством нации [4, с. 163].

<sup>5</sup> Пространственный разрез исследования инновационной деятельности, осуществляемой посредством взаимодействия новаторов (создателей новшества), инноваторов (создателей инновационного продукта) и государства (регулятора инновационного процесса), предполагает познание закономерностей развертывания инновационного цикла (от научно-технической до коммерческо-внедренческой составляющих) в рамках конкретных целостных территориальных образований.

<sup>6</sup> По оценке экспертов Всемирного банка, в суммарном национальном богатстве США в конце XX в. доля ЧК составляла 77% (4 приходилось на элемент природного богатства и 19% – воспроизводимого). По показателю ЧК в элементном составе национального богатства к США близки ведущие страны Евросоюза, Япония, Чили. Однако в абсолютном значении США не имели равных – 124 трлн долл. и 460 тыс. долл. на душу населения [5, с. 21].

собственных интеллектуальных ресурсов, но и привлечение последних из-за рубежа, со всех стран и континентов мира<sup>7</sup>.

В связи с вышеизложенным представляется актуальным и практически значимым *выявить основные тенденции пространственно-территориального развития*, заключающегося в регионализации ЧК США, которые сложились в период 1951–2020 гг. под влиянием региональной инновационной политики, проводимой как на федеральном уровне, так и на уровне властей штатов и местного управления. При этом регионализация развития ЧК как центральный предмет настоящего исследования и непосредственно ЧК целостной территории как объект указанной государственной политики концептуально вписываются в пространственный анализ инновационного процесса, осуществляемого в стране с федеративным устройством. Он призван объединить на основе не только технико-экономической и инновационной, но и системной и эволюционной парадигм, с использованием концепций эндогенного экономического роста и циклично-генетического подхода все структуры, явления и процессы, познаваемые в рамках более широкой объектно-предметной области – инновационного развития целостных территорий.

***Системный и эволюционный подходы к исследованию развития человеческого капитала как объекта региональной инновационной политики***

В рамках теории ЧК, базирующейся на трудах Г. Беккера, Т. Шульца, Р. Солоу, С. Кузнецца, И. Фишера, Р. Лукаса, данная категория характеризует прежде всего изменяющееся во времени и пространстве «*качество населения*» той или иной целостной территории/региона [9]. Этот феномен получил название регионализации развития ЧК – в нашем исследовании процесс повышения роли регионов в ИД и социально-экономической жизни, основанной на расширенном воспроизводстве ЭЗ. Качественные характеристики ЧК формируются «...за счет инвестиций в интеллектуальную деятельность, в т.ч. в воспитание, образование, здоровье, знание (науку), предпринимательскую способность и климат, в информационное обеспечение труда,

---

<sup>7</sup> Указанные аспекты влияние такого фактора, как ЧК, на ИД США за 20 последних лет нашли отражение в исследованиях автора [6; 7; 8]. На основе обобщенных результатов проведенных исследований можно говорить о решающей роли ЧК в инновационном развитии территорий США различных иерархических уровней, включая глобальный. Отмечено, что формирование и капитализация ЧК осуществлялись в рамках конкретных научных и образовательных структур, территориально привязанных к районам или зонам инновационного развития. При этом как внешняя (международная), так и внутренняя (межрайонная) мобильность научных, инженерных и технических кадров подтверждает гибкость государственной инновационной политики, корректирующей в интересах национального и регионального (селективного либо, напротив, выравнивающего подходов) развития конкурентные процессы на рынке высококвалифицированных трудовых ресурсов, перераспределяющихся в зависимости от характера заказа со стороны инновационно-активного бизнеса США.

в экономическую свободу, а также в культуру, искусство и другие составляющие... и за счет притока из других стран...» [10, с. 4–5]<sup>8</sup>. Эффективность ЧК, а точнее повышение эффективности ЧК в рамках прежде всего ЭЗ, стало ключевым в выборе развития ЧК как главного объекта и направления государственной инновационной политики наиболее развитых стран мира, в первую очередь, США<sup>9</sup>. При этом многоэлементность состава и сложность оценки ЧК, его прямая зависимость от качества человеческого потенциала (в условиях его использования в экономической деятельности, часто характеризуемого через категорию «человеческие ресурсы» [14]), обуславливают сложность стоимостной и производительной оценки по многим параметрам и индикаторам<sup>10</sup>.

Пространственно-временной аспект исследования развития ЧК территорий США диалектически связан с государственной региональной инновационной политикой американских властей. Эта политика традиционно направлена, как отмечалось выше, на селекцию приоритетов тех форм и направлений ИД, которые отражают стратегическую перспективу развития национальной инновационной системы (далее – НИС), пространственно неоднородной и дифференцированной посредством выделения различных ТИС.

Следовательно, концептуально раскрыть инновационное развитие территории (любого уровня и ранга)<sup>11</sup>, оцениваемое посредством расчета вклада такой составляющей ИД, как ЧК, в прирост/относитель-

---

<sup>8</sup> Системные и эволюционные исследования ЧК показали, что на его формирование прямое воздействие оказывает человеческий потенциал (далее – ЧП), понимаемый в качестве исторически сложившейся и постоянно изменяющейся совокупности физических и интеллектуальных возможностей населения конкретной территории. Именно от качества ЧП «...будет напрямую зависеть эффективность и отдача его вовлечения в производственную деятельность в форме человеческого капитала» [11, с. 60].

<sup>9</sup> Результаты обзора научных работ по исследуемой проблематике [12; 13] позволяют выявить главные направления стратегии инновационного развития США, затрагивающие развитие ЧК в плане повышения эффективности его использования в ИД. К таким направлениям относятся: высокие инвестиции в ЧК, повышение качества жизни, экономическая свобода, развитие фундаментальной и прикладной науки, технологическое развитие интеллектуальных центров страны, приоритеты развития высокотехнологичных секторов экономики, развитие венчурного бизнеса, поддерживаемого государством, привлекательность инвестиционных рейтингов, диверсификация ЭЗ, перспективное развитие инновационной инфраструктуры.

<sup>10</sup> Это характерно для всех стран мира и выражается в использовании агрегированных показателей, в частности индекса развития человеческого потенциала (далее – ИРЧП), используемого на уровне национальных государств мира, или индекса человеческого развития, отражающего инновационную емкость территорий (РИС штатов США). На каждом из представленных уровней (межстрановом-национальном либо национально-региональном внутри страны) упомянутые индексы используются для определения суммы, накопленного ЧК, исследуемого как в пространственной статике, так и в исторической (пространственно-временной) динамике.

<sup>11</sup> Оценку инновационного развития территории следует отличать от анализа и оценки, например, инновационного потенциала территории «...к созданию и внедрению новых знаний и технологий, который может быть, а может и не быть реализован через динамику...» тех или иных показателей социально-экономического развития территории, в частности валового регионального продукта (далее – ВРП) [2, с. 28].

ный рост экономических и социальных показателей в динамике<sup>12</sup>, позволяют следующие теории. Это прежде всего концепции цикличности социально-экономического развития общества Н.Д. Кондратьева, Й. Шумпетера, Э. Тоффлера, С.Ю. Глазьева, Ю.В. Яковца и других ученых, представивших известные модели экономических и инновационных циклов [16]. В ряду указанных концепций особое место принадлежит теории системных циклов накопления капитала Дж. Арриги [17]<sup>13</sup>. Центральное методологическое положение занимает концепция технологических укладов, понимаемых как совокупность взаимодополняющих технологий, характерных для определенного уровня развития производительных сил [20] и сменяемых по принципу «технологической лестницы» [21] в стране, регионе, на территории. В рамках каждой из упомянутых теорий развитие ЧК учитывается как основополагающий элемент социально-экономического и технологического прогресса общества, подверженного циклическим колебаниям в рамках пространственно-временного континуума<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Современные исследования показывают, что инновационная динамика развития территорий во многом определяется именно «...внутрирегиональными факторами: 1) общими социально-экономическими условиями, сложившимися в регионе (уровнем ВРП и инвестиций, степенью диверсификации отраслевой структуры, доходами населения и др.); спецификой инновационных условий, а именно материальных (таких как изношенность основных фондов, уровень применения передовых производственных технологий); финансовых (затраты на технологические инновации и исследования); кадровых (уровень образования, доля занятых в высокотехнологичных секторах экономики и научными исследованиями); информационных; а также достигнутой инновационной результативностью отраслевого бизнеса (долей инновационно активных предприятий, производством инновационных товаров и др.); 2) качеством инновационного пространства страны в целом и непосредственно в территориальной зоне локализации...» [15, с. 15].

<sup>13</sup> Также важно отметить, что большинство западных (преимущественно англо-американских) ученых целью внедрения инноваций видят повышение отдачи от вложенных ресурсов (в частности непосредственно авансированного капитала) [18]. Следовательно, экономической основой инновационного процесса и ИД в целом выступает главный закон капиталистического производства – повышение нормы прибыли. Один из ведущих историков и экономистов современности Р. Бреннер отмечает, что послевоенное развитие ведущих стран мира в рамках глобальной системы, ориентированной на старые принципы перепроизводства и чрезмерной конкуренции, нацеленные именно на максимизацию прибыли по сравнению с авансированным капиталом, привели экономику к состоянию *глобальной турбулентности* [19].

<sup>14</sup> По мнению современных исследователей, «...роль человеческого капитала в инновационном развитии экономики подтверждает тот факт, что именно реализация человеческого капитала определяет динамику инновационных волн и, как следствие, характер развития всей мировой экономики. Исследование корреляционных зависимостей циклов развития человеческого капитала и циклов развития мировой экономики показало, что основой трех промышленных революций стал результат материального воплощения человеческого капитала. Так, источниками первой промышленной революции стали: повышение эффективности образования, развитие науки (достижения в математике, физике, механике), развитие профессионального образования и конкуренции в экономике – все это позволило генерировать инновации, сформировать и обеспечить развитие промышленного производства. Вторая промышленная революция характеризовалась массовостью профессионального образования, углублением и развитием специализированной науки и народной культуры, что породило массовость генерации инновационных идей, реализация которых послужила основой нового технологического уклада. Продолжающаяся до сегодняшнего дня третья промышленная революция сформировала пятый технологический уклад (в развитых странах) и начала формировать шестой, основанный на экономике знаний и информационном обществе, что также указывает на главенствующую роль человеческого капитала в инновационном развитии мирового сообщества» [22, с. 15].

На общий циклизм социально-экономического и инновационно-технологического развития Соединенных Штатов накладываются особенности федеративного устройства страны<sup>15</sup>. Большинство субъектов американской федерации, представленных пятьюдесятью отдельными штатами и федеральным округом Колумбия, обладая системными характеристиками в сфере ИД, на протяжении последних семидесяти лет все более активно втягивались в процесс модернизации общества на основе ЭЗ. Исследования как американских [24], так и российских [25; 26] специалистов продемонстрировали, что на протяжении всего указанного периода времени США активно применяли такой вид выравнивающей селективной региональной политики, как *стимулирующая инновационная политика*. Ее целью выступало снижение межрегиональных различий посредством стимулирования ИД в как можно большем количестве регионов США, обладающих соответствующим, в т.ч. человеческим, потенциалом. В этом состоит особенность подхода к «стимулирующей селекции» в сфере ИД (*stimulating selection of innovations*) «по-американски»<sup>16</sup>. Послевоенное доминирование США в мировой/глобальной экономике позволило этой стране первой в мире (!) постепенно «развернуть в пространстве» полюса инновационного роста и развития в рамках трансрегиональных урбанизированных структур – мегалополисов и мегаполисов. За счет агломерационных эффектов Соединенным Штатам удалось добиться концентрации ЭЗ на основе сверхконцентрации ЧК в городских агломерациях США. Причем, *ядром городского ЧК явился интеллектуальный капитал* (далее – ИК), соотносимый с ЧК посредством интеллектуального потенциала работников и межличностных коммуникаций (в т.ч. на основе «неявных знаний») [28]. Источником ИК выступает прежде всего национальная система образования США, прошедшая длительный эволюционный путь как инновационно ориентированная система с разветвленной территориальной структурой

---

<sup>15</sup> Важно отметить ошибочность представлений о наличии универсальных методов выравнивания уровней социально-экономического развития субъектов той или иной федерации. В частности, С.Д. Валентей, подчеркивая необходимость инновационной модернизации территорий в условиях федерализма, выдвигает три концептуальных положения: единство инновационного пространства и рынка инновационного продукта, разграничение полномочий между центром и регионами по формированию институтов ИД и выбор механизмов модернизации, учитывающих социально-экономические и иные особенности территорий [23, с. 8].

<sup>16</sup> В отличие от США применение выравнивающей селективной региональной политики в развитых странах Западной Европы (в последствие Евросоюза), соседней Канады, Республики Кореи, Японии и др. предусматривало стимулирование преимущественно отсталых и депрессивных в инновационно-технологическом отношении регионов и районов этих стран. Более того, ограниченность ресурсов, несмотря на широкий спектр инвестирования (преимущественно транснационального характера), вынуждала перечисленные страны переходить от политики стимулирования к сдерживающей селективной политике в разные периоды времени (Францию в 1950–1970-е гг., Великобританию в тот же период времени, Японию в 1970–2000-е гг.). Цель в таком случае менялась: снижение межрегиональных различий путем сдерживания роста мегаполисов [27].

(сетью вузов) субурбанизированных зон, а также иммиграция научных и инженерных кадров.

Таким образом, именно эффекты, связанные с высокоурбанизированной формой расселения (в дальнейшем в сочетании с нарастающей субурбанизацией) определили как объективный процесс инновационного развития в пространстве-времени, так и направления региональной инновационной политики, осуществляемой по принципу селективного выравнивания территорий. Несомненно, что позитивным следствием целенаправленного осуществления такой политики в США стало то, что ЧК, функционирующий на индивидуальном, организационном и региональном уровнях, сформировал «...взаимосвязанные факторы, влияющие на региональную экономику и бизнес-процессы региона» [27, с. 14].

Следовательно, государственная региональная инновационная политика США в своем эволюционно-историческом развитии *основывалась на учете сильных и слабых сторон ИД* в пределах соотносимых пространственных элементов, расположенных:

- на административной территории того или иного штата с соответствующей РИС;
- в пределах метрополитенских статистических ареалов (далее — МСА), соответствующих урбанизированным ареалам (агломерациям — мегалополисам и мегаполисам США) и целым мегарегионам (сочетающим урбанизированные, субурбанизированные и сельские территории).

При этом как статистический учет, так и основанный на официальных данных последующий анализ ИД и оценка результатов этой деятельности предполагают, с одной стороны, взаимное сочетание, а с другой — известную генерализацию исследуемых факторов инновационного процесса (элементов внутри ТИС), одним из которых выступает ЧК<sup>17</sup>.

Анализ динамики полученных показателей развития ЧК в пространстве США, сочетающем статистические данные по штатам и МСА за исследуемый период, не дает до конца объективной и наглядной картины о структурных особенностях этого процесса в многолетней динамике. Поэтому автором на основе традиционной методики рассчитаны среднегодовые темпы роста, т.е. средние величины из ежегодных темпов роста, которые позволяют сравнивать динамику взаимосвязанных явлений за длительный временной период и выбранные временные отрезки.

---

<sup>17</sup> Опираясь на синтетический теоретико-методологический подход, предложенный в одном из новейших исследований, автор анализирует и оценивает ЧК в двух плоскостях: «...во-первых, как стоимости и потребительной стоимости. Данный методологический подход позволит определить место и роль теорий человеческого капитала в стратегии управления развитием персонала; во-вторых, как потребительной стоимости капитала, т.е. определенного общественного отношения, характеризующего двойственный характер современного рыночного хозяйства» [29, с. 75].

**Регионализация развития человеческого капитала США  
и региональная инновационная политика**

В *таблице* пространственный разрез развития ЧК под влиянием региональной инновационной политики США представлен динамикой среднегодовых темпов роста/прироста показателей в процентах, объединенных в пять групп (приводится среднее значение из общего темпа роста показателей выделенной группы), для каждой целостной территории (региона) по традиционной сетке макро- и субрегионов (статистико-экономических районов) Бюро цензов США. Временной аспект отражен в динамике этих же показателей, рассчитанных как среднегодовой темп роста по каждой группе – как по 14-летним временным отрезкам, так и за семьдесят исследуемых лет (1951–2020 гг.). Таким образом, в каждой ячейке *таблицы* отражается цифровая последовательность/динамический ряд (в вертикальном исполнении) среднегодовых темпов роста средних по группе показателей формирования и развития ЧК регионов США за периоды: 1951–1964 гг. / 1965–1978 гг. / 1979–1992 гг. / 1993–2006 гг. / 2007–2020 гг. в каждом из 9-ти субрегионов и 2-х отдельных штатах страны.

Группировка показателей проведена по следующим принципам.

Первые три группы (I, II, III) показателей включают результирующие значения (абсолютные и относительные показатели) функционирования важнейших сфер ИД и ЭЗ, т.е. непосредственно отражающих *уровень развития и эффективность использования ЧК* выделенных территорий.

Две последние группы (IV, V) отражают *результаты мероприятий региональной инновационной политики*, проводимой как федеральным правительством, так и властями штатов, и местным управлением территорий<sup>18</sup>.

Визуальная корреляция (не требующая расчета соответствующих коэффициентов), основанная на сопоставлении динамических рядов по представленным среднегодовым величинам показателей всех групп, позволила выявить следующие тенденции пространственно-территориального развития ЧК в США, сложившиеся в период 1951–2020 гг. под влиянием региональной инновационной политики.

---

<sup>18</sup> Упомянутые мероприятия, многие из которых реализуются в рамках специальных целевых программ, согласно американскому законодательству, предполагают использование таких инструментов, как создание форм научно-производственной интеграции, инновационных кластеров, полюсов конкурентоспособности, поддержка ИД в малом и среднем бизнесе, инновационных стартапов (за счет венчурного капитала), программ мобильности и привлечения талантов (*mobile talent*) в системе исследовательских университетов и системе образования в целом, создание исследовательской инфраструктуры. В США широко практикуется создание государственно-частных партнерств на всех стадиях инновационного процесса [12; 13; 37].

Т а б л и ц а

*Динамика среднегодových темпов роста основных групп показателей формирования и развития человеческого капитала по регионам США в 1951–2020 гг. (по 14-летним временным отрезкам)\*, в %*

Группы показателей	Макрорегионы, статистические районы (субрегионы), штаты											
	Северо-Восток		Северный Центр		Юг				Юг		Запад	
	Новая Англия	Средне-Атлантические штаты	Северо-Восточный Центр	Северо-Западный Центр	Южно-Атлантические штаты	Юго-Восточный Центр	В целом	Центр	Южные штаты	В целом	Тихоокеанские штаты	Калифорния
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
I. «Образование, интеллектуально-профессиональный и личностно-компетентностный рост» (13 показателей)**	4,5 / 7,2 / 10,4 / 12,2 / 13,1	6,4 / 10,4 / 13,8 / 16,9 / 19,3	4,9 / 7,2 / 10,9 / 12,4 / 13,8	3,6 / 6,8 / 10,3 / 11,0 / 10,3	5,2 / 7,3 / 10,0 / 12,1 / 13,0	2,9 / 4,8 / 7,4 / 9,8 / 10,7	3,3 / 5,9 / 9,7 / 11,5 / 11,6	4,0 / 7,9 / 11,7 / 14,0 / 14,5	2,5 / 5,6 / 8,3 / 10,5 / 11,3	3,7 / 6,6 / 9,9 / 12,2 / 14,6	5,8 / 10,4 / 14,8 / 18,5 / 20,2	
Среднегодовой темп роста за 70 лет	9,5	13,4	9,8	8,4	9,5	7,1	8,4	10,4	7,6	9,4	13,9	
II. «Здравоохранение, демография и социальное развитие» (17 показателей)**	6,0 / 8,7 / 9,2 / 8,3 / 7,7	7,8 / 11,3 / 14,8 / 13,4 / 13,5	4,6 / 7,3 / 9,8 / 8,4 / 8,2	3,4 / 5,4 / 6,6 / 5,3 / 4,9	5,5 / 8,5 / 10,3 / 8,9 / 9,2	3,3 / 6,0 / 8,4 / 7,5 / 6,9	4,7 / 7,6 / 10,5 / 9,3 / 8,4	7,0 / 11,2 / 14,2 / 12,8 / 12,0	2,8 / 6,1 / 10,3 / 8,8 / 9,3	6,4 / 10,2 / 13,6 / 13,3 / 12,0	8,3 / 12,5 / 16,2 / 15,8 / 14,0	
Среднегодовой темп роста за 70 лет	8,0	12,2	7,7	5,1	8,5	6,4	8,1	11,4	7,5	11,1	13,4	

\* В каждой ячейке таблицы последовательно представлены темпы роста показателей соответствующих групп по пяти 14-летним временным отрезкам: 1951–1964 гг. / 1965–1978 гг. / 1979–1992 гг. / 1993–2006 гг. / 2007–2020 гг.

\*\* Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), индекс уровня образования, доля населения с высшим образованием на 100 тыс. жителей, доля лиц, имеющих степень доктора наук на 10 тыс. занятых в сфере образования и НИОКР, индекс затрат на обучение и профессиональную подготовку и переподготовку сотрудников компаний и др.

\*\*\* Индекс ожидаемой продолжительности жизни, индекс доступности здравоохранения, индекс миграционного прироста/убыли населения, индекс обеспеченности населения общественными благами и др.

О к о н ч а ю щ и е т а б л .

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
III. «Научно-изобретательская (в т.ч. патентная) и креативная деятельность» (12 показателей*)	6,8 / 10,3 / 15,7 / 17,0 / 17,8	10,3 / 15,8 / 18,6 / 22,2 / 24,2	6,7 / 11,3 / 15,0 / 17,5 / 18,6	5,5 / 8,9 / 12,0 / 14,3 / 15,2	6,0 / 11,1 / 14,7 / 17,0 / 16,4	3,8 / 6,8 / 10,3 / 12,2 / 13,0	3,7 / 6,3 / 10,6 / 12,0 / 12,8	5,0 / 10,3 / 13,7 / 16,4 / 17,5	7,5 / 10,6 / 14,5 / 17,3 / 19,0	6,3 / 8,6 / 10,2 / 12,6 / 13,2	6,3 / 8,6 / 10,2 / 12,6 / 13,2	13,4 / 17,6 / 21,1 / 25,8 / 27,4
Среднегодовой темп роста за 70 лет	13,5	18,2	13,8	11,2	13,0	9,2	9,1	12,6	13,8	10,2	12,1	
IV. «Участие федерального правительства в развитии человеческого капитала в рамках инновационной деятельности» (15 показателей)**	5,5 / 9,7 / 12,6 / 11,0 / 9,5	8,5 / 10,2 / 11,5 / 9,6 / 8,7	7,0 / 8,7 / 9,7 / 7,0 / 6,0	4,5 / 7,5 / 8,2 / 7,0 / 6,4	7,0 / 9,3 / 11,4 / 9,9 / 9,0	4,0 / 5,2 / 6,4 / 4,8 / 4,0	3,5 / 5,0 / 7,1 / 5,6 / 4,7	6,1 / 8,9 / 11,5 / 9,3 / 7,9	13,3 / 15,7 / 15,5 / 13,1 / 12,3	7,8 / 10,9 / 9,4 / 8,4 / 7,2	7,8 / 10,9 / 9,4 / 8,4 / 7,2	12,2 / 15,4 / 13,2 / 12,4 / 10,7
Среднегодовой темп роста за 70 лет	9,7	9,7	7,7	6,7	9,3	4,9	5,2	8,7	14,0	8,7	12,8	
V. «Участие региональной власти и местного управления в развитии человеческого капитала во всех видах деятельности» (7 показателей)**	2,8 / 5,7 / 8,1 / 7,5 / 7,2	5,2 / 7,9 / 9,5 / 9,2 / 8,8	3,3 / 6,4 / 8,9 / 9,3 / 9,5	3,7 / 5,5 / 8,6 / 9,9 / 10,0	6,1 / 8,3 / 10,4 / 9,6 / 9,2	2,8 / 4,7 / 7,7 / 6,8 / 6,4	3,0 / 5,8 / 7,0 / 6,5 / 6,0	4,0 / 6,7 / 9,2 / 9,0 / 8,4	2,4 / 4,4 / 5,6 / 4,0 / 3,6	3,9 / 6,2 / 8,1 / 9,5 / 8,8	3,9 / 6,2 / 8,1 / 9,5 / 8,8	6,4 / 8,9 / 10,4 / 12,0 / 11,2
Среднегодовой темп роста за 70 лет	6,3	8,1	7,5	7,5	8,7	5,7	5,7	7,5	4,0	7,3	9,8	

\* Индекс ожидаемой продолжительности жизни, индекс доступности здравоохранения, индекс миграционного прироста/убыли населения, индекс обеспеченности населения общественными благами, число выданных патентов на изобретения на 100 тыс. жителей, индекс экономических свобод (ИЭС), индекс творческого/креативного потенциала, индекс добавленной стоимости на одного специалиста и др.

\*\* Индекс ожидаемой продолжительности жизни, индекс доступности здравоохранения, индекс миграционного прироста/убыли населения, индекс обеспеченности населения общественными благами, государственные расходы на образование в % от валового регионального продукта (ВРП), доля расходов федерального правительства на образование в % от общего объема расходов на образование, доля расходов федерального правительства на НИОКР в % от общего объема расходов на НИОКР, индекс льготного налогообложения инновационных отраслей экономики и др.

\*\*\* Индекс ожидаемой продолжительности жизни, индекс доступности здравоохранения, индекс миграционного прироста/убыли населения, индекс обеспеченности населения общественными благами, доля расходов властей штатов и органов местного управления на образование в % от общего объема расходов на образование, доля расходов властей штатов и органов местного управления на НИОКР в % от общего объема расходов на НИОКР и др.

Источник: рассчитано автором на основе данных официальной статистики [30–35], а также научных публикаций [12; 25; 26; 36; 37].

*Первая тенденция.* На протяжении всего 70-летнего периода времени наблюдается прирост показателей всех групп, формирующий тренд качественного развития и количественного увеличения ЧК во всех регионах США. Положительная динамика развития ЧК как фактора ИД обусловлена тем, что в условиях постепенного пространственного разрастания ИД отмечается в целом устойчивый положительный прирост инновационного продукта, производимого в рамках ЭЗ. Это объясняется прежде всего эффектом от масштаба и внешними эффектами, динамика которых сохраняет повышательный тренд в рамках каждого (без исключений) субрегиона США. Особенно значителен прирост ЧК в инновационной деятельности, связанной с внешними эффектами в наиболее исторически зрелых Средне-Атлантических Штатах (Нью-Йорк, Нью-Джерси, Пенсильвания), а также более молодых в плане ИД и поддерживаемых мерами государственной инновационной политики Калифорнии и Техаса<sup>19</sup>. Кроме того, именно за счет стимулирования федеральным правительством (самый высокий среднегодовой темп роста – 14%) развитие ЧК в Горных штатах США также занимает лидирующие позиции, способствуя развитию ИД и ЭЗ.

*Вторая тенденция.* Исходя из циклических теорий капиталистического общественного развития, наблюдаемая в США регионализация развития ЧК прошла несколько этапов, выделение которых связано с наложением социально-экономических, технологических циклов и циклов накопления капитала. Прежде всего отметим, что весь рассматриваемый нами период времени находится внутри т.н. американского цикла накопления (по Дж. Арриги), характеризующегося доминированием США в глобальной экономике (включая ЭЗ), который подходит к концу одновременно с завершением пятого ТУ, т.е. в текущем десятилетии (2020-е гг.).

Первый этап характеризуется завершающей стадией четвертого ТУ (1950–1970-е гг.). Для него характерны достаточно постоянно увеличивающиеся темпы роста ЧК и влияния региональной инновационной политики на его эффективность. Уже на этом этапе по опережающим среднегодовым темпам роста показателей всех групп выделяются:

- исторически зрелые высокоурбанизированные регионы Северо-Востока США – особенно Средне-Атлантические штаты, а также

---

<sup>19</sup> Современные исследователи американского федерализма отмечают противостояние наиболее богатых штатов США федеральному центру, спровоцированное последствиями пандемии COVID-19 [38; 39]. Развитие ЧК, обеспечивающее успешное функционирование РИС таких штатов, как Калифорния и Техас, с наложением социокультурных особенностей истории их формирования в составе США, выступает не последним фактором в заявлениях, подобных сделанному калифорнийским губернатором, о высокой самостоятельности руководимого им штата в решении постпандемических проблем (как медицинского, так и экономического характера). Это заявление находится как бы в фарватере парадигмы «отрыва побережий от центра Америки».

штат Калифорния (из Тихоокеанских штатов) и штат Техас (из Юго-Западного Центра);

- сравнительно молодые в разрезе ИД субрегионы Юга и Среднего Запада, особенно во втором 14-летию (1965–1978 гг.).

Особенно велик среднегодовой рост ЧК в регионах с развитой экономикой знаний, отличающейся наиболее высокой нормой прибыли – главного показателя, отражающего динамику американского цикла накопления, приближающегося к своей кульминации в период пятого ТУ. Соответственно, рост ЧК этих субрегионов и отдельных штатов (судя по соотношению динамики среднегодовых показателей соответствующих групп) просто не успевал за государственными мерами «выравнивающей селекции» и обеспечением рентабельности ИД на внутреннем рынке США<sup>20</sup>.

Второй этап связан непосредственно с началом пятого ТУ (вторая половина 1970-х–начало 1990-х гг.) и его широким распространением (с начала – середины 1980-х гг.) в ИД США. Он может быть условно очерчен рамками третьего из выделенных нами 14-летних отрезков (1979–1992 гг.). Для него также характерен ускоренный рост большинства среднегодовых показателей по группам, отражающим как развитие ЧК, так и максимальные среднегодовые показатели по группам мер государственной региональной политики, относимой к типу «стимулирующей селекции» регионов в ИД. Это объясняется интенсификацией инновационного процесса в условиях увеличения темпов финасиализации и глобализации, берущих начало после *сигнального кризиса*<sup>21</sup> стагфляции 1970-х гг., в частности 1973–1975 гг.

---

<sup>20</sup> Чем более капиталоемким и высокотехнологичным является производство, тем больше цена произведенного продукта будет отклоняться от его стоимости в сторону увеличения. На это влияет характер высокой стоимости занятого человеческого капитала, т.е. фактора высококвалифицированного труда американских ученых, инженерно-технического персонала и т.п., занятых в инновационной деятельности и экономике знаний. И, наоборот, в других регионах, периферийных по отношению к американскому геоэкономическому центру, обладающих более дешевым трудовым ресурсом с достаточной для массового производства квалификацией, цены на высокотехнологичные товары, продукты, услуги, созданные и распространенные в качестве нового продукта в США, будут ниже даже самой стоимости труда.

<sup>21</sup> Согласно концепции циклов накопления капитала Дж. Аригги, сигнальный кризис отражает переход от материальной фазы накопления капитала, когда источником накопления является производственно-экономическая деятельность, к финансовой фазе накопления, в которой источником накопления становятся финансовые операции на глобальном рынке. Обе последовательные фазы составляют единый американский цикл накопления капитала, начавшийся в 1920-х гг. и подходящий к своему завершению в настоящее время. Таким образом, период 2020-х гг. свидетельствует о завершении второй из указанных фаз общего цикла – терминальном кризисе американского финансового транснационального капитализма и связанной с ним эпохи современной экономической глобализации. Объяснить с технократических позиций причины смены выделенных фаз внутри цикла накопления позволяет исследование технико-экономических особенностей инновационно-экономического развития общества, в частности концепция технологических укладов как производственных ядер экономики, вбирающих в себя единый тип технологий, формирующих основы человеческой деятельности как инновационные в тот или иной период времени. Центральным звеном четвертого и пятого ТУ выступала инновационная деятельность США.

(экономического и энергетического)<sup>22</sup>. Из данных *таблицы* видно, что молодые регионы Юга и Среднего Запада США оказываются менее устойчивы в поддержании тенденций развития ЧК в условиях циклических колебаний. Напротив, ЧК зрелых мегарегионов Северо-Востока и Калифорнии практически не подвержен циклическим колебаниям за счет эффекта от масштаба ЭЗ.

Третий этап совпадает по времени с пиком господства экономической глобализации (условно соответствует 14-летнему временному отрезку 1993–2006 гг.) при достижении пика развития технологий, соответствующих пятому ТУ. В этот период наблюдаются разнонаправленные (повышательно-понижательные) тренды в регионализации развития ЧК США.

Так, рост среднегодовых показателей ЧК показывает усиление регионализации, хотя и замедленными темпами. Рост показателей влияния региональной инновационной политики, направленной на селективное стимулирование ЧК, прежде всего в развитии РИС Горных штатов, Калифорнии и штатов Юга США, наряду с внешними эффектами объясняется целенаправленным развитием главной составляющей пятого ТУ – компьютерной революции, а также характером инфраструктурного уклада – бурным развитием средств телекоммуникации, компьютерной сети, социальных сетей, спутниковой связи. В остальных субрегионах задачу селективного развития и финансирования выполняет бизнес в рамках ЭЗ. С другой стороны, впервые снижаются темпы роста ЧК, прежде всего среднегодовых показателей группы «Здравоохранение, демография и социальное развитие». Аналогичной тенденции подвержены показатели групп, отражающие воздействие региональной инновационной политики на ЧК, связанные с распространением нового продукта. При этом показатели «уровень образования» (с учетом постоянной иммиграции ученых и высококвалифицированных специалистов), «ретрансляция нововведений» и все 12 показателей группы «научно-изобретательская (в т.ч. патентная) и креативная деятельность» продолжают возрастать. Причина – в снижении рентабельности от некогда революционных инноваций пятого ТУ и, как следствие этого, снижение отдачи от ин-

---

<sup>22</sup> Транснационализация американского капитала, сопровождается переносом коммерческой реализации инновационного продукта, связанного с его массовым выпуском на периферию глобальной экономики (в Юго-Восточную Азию, Китай и т.п.). Указанная тенденция глобализации по центрo-периферийному типу характерна для всех без исключения регионов США. Она обуславливается ускоренным стремлением к локализации наиболее инновационно передовых, наукоемких/«знаниеемких» отраслей экономики в урбанизированных центрах США, и при этом связана с переносом трудоемких производств в регионы с дешевой рабочей силой, имеющей достаточную квалификацию и дисциплинированность для организации массового производства предварительно пространенного инновационного продукта. Заметим, что среднегодовой прирост нормы прибыли ведет себя по-разному в этот 14-летний период. В начальной фазе пятого ТУ темпы роста показателя «чистая норма прибыли» замедляются, при чем весьма значительно в сравнении с пиком влияния технологий четвертого ТУ и связанных с ними инноваций предыдущего 15-летнего временного периода и даже с переходным периодом от четвертого ТУ к пятому.

вестиций, требующее поиска новых инновационно-технологических решений<sup>23</sup>. В пространственном плане указанные тенденции наиболее характерны для зрелых регионов — Северо-Востока, Атлантического побережья, Северной и Южной Калифорнии, медленно, но верно теряющих выгоды от эффекта от масштаба (замедление темпов роста). Это свидетельствует о неких пределах территориального роста, вызванного усилением полиструктурности ЧК, аккумулированного в субурбанизированных зонах указанных регионов. Тем самым многие из них, несмотря на коммуникационную доступность, становятся «вещью в себе», находя внутри собственного инновационного, информационного, социального, экономического пространства все средства для ИД, включая ЧК.

Четвертый этап можно соотнести с кризисом глобалистской модели мировой экономики и началом деглобализации, коснувшейся непосредственно США как геоэкономического и геоинновационного центра мир-системы, ставшего главным проводником протекционизма в экономике и усилившейся изоляционистской риторики<sup>24</sup>. На последнем из выделенных нами 14-летних временных отрезков (2007—2020 гг.) регионализация развития ЧК США еще не подвергается заметным (тем более резким) качественным изменениям. Даже в условиях надвигающейся смены пятого ТУ на шестой, на которую накладывается прогнозируемый Дж. Арриги процесс завершения американского цикла накопления под влиянием усиливающихся центров мировой конкуренции (прежде всего восточноазиатского с Китаем), все без исключения субрегионы США имеют огромный (судя по динамике ряда показателей) инновационный задел ЧК на развитие отраслей и направлений, характеризующих шестой ТУ. Это, на наш взгляд, объясняется стремлением американского предпринимательского сектора, в условиях «изоляционистского трампа» середины 2010-х гг. (прежде всего крупного высокотехнологичного бизнеса, представленного как производством, так и сферой услуг) перенаправить часть прибыли от финансовых спекуляций на международных рынках в ИД и ЭЗ, аккумулированные большей частью внутри самих США. Иными словами, в условиях деглобализации и протекционистско-изоляционистских мер, предпринимаемых по всему миру (при чем лидер в этом процессе именно США) объективно нарастает инвестиционный интерес бизнеса к инновациям нового шестого ТУ. Это, несомненно, окажет в ближайшем будущем прямое воздействие на экономический и инвестиционный рост всех регионов США, а также поспособствует пространственному ро-

<sup>23</sup> Это происходит на фоне углубляющейся финансиализации американской экономики. Постепенное доминирование спекулятивного финансового капитала, трансформирующегося в фиктивный (по Марксу), отделенный от реального сектора ЭЗ, негативно отражается и на эффективности и результатах ИД в НИС США, а в рамках последней снижает среднегодовые темпы роста показателей ИД на всей территории страны.

<sup>24</sup> В частности, пересмотр Д. Трапом соглашения о североамериканской зоне свободной торговли, кстати, несколько не скорректированный, казалось бы, политически антагонистичной ему администрацией Д. Байдена.

сту молодых субгионов страны, в особенности завязанных на выгоды соседского положения с Канадой и Мексикой.

*Третья тенденция* касается объективного усиления пространственной неоднородности и неравномерности развития ЧК, вызванных нарастанием территориальных диспропорций в глобализированном обществе. В рамках указанного процесса, судя опять-таки по динамике приведенных среднегодовых темпов роста выделенных групп показателей, в настоящее время замедляется количественный рост РИС зрелых субрегионов США, охвативших по всей видимости либо все оптимально возможное экономическое и инновационное пространство староосвоенных территорий Северо-Востока и Северо-Восточного Центра США. Аналогичная динамика отражает ситуацию и в пределах части тихоокеанского побережья штата Калифорния и сопредельных с ним территорий, административно относимых к соседним штатам Запада страны. В то же время молодые регионы более активны, более целостны с системно-структурной точки зрения, т.е. находятся далеко не в завершающей фазе развития ИД. Динамические данные таблицы показывают, что региональная инновационная политика, проводимая в этот период, вновь набирает темпы воздействия своим инструментарием на развитие ЧК, постепенно сменяя селективный стимулирующий характер на *проактивный*<sup>25</sup>. Данный тип региональной инновационной политики способствует усилению регионализации развития ЧК за счет усиления ориентации на собственный интеллектуальный ресурс/потенциал и развитие межрегиональных связей. Именно молодые регионы США в случае какого-либо возможного изоляционистского сценария экономического развития США по инновационному типу объективно смогут аккумулировать не только пребывающие квалифицированные трудовые ресурсы и связанные с их обслуживанием сектора услуг, но и высокотехнологичные производства шестого уклада.

\* \* \*

Таким образом, оценка результатов проведенного теоретического и эмпирического исследования регионализации развития ЧК США, протекающей в условиях наложения различных по природе циклических изменений/колебаний, характеризующихся на современном этапе только началом смены глобалистских тенденций развития на новые, еще не известные, но активно прогнозируемые, деглобалистские перспективы, позволяет сделать вывод о неминуемом пространственно-временном сжатии международного разделения труда в его классическом смысле.

Важно отметить, что системно-генетический и эволюционно-циклический подходы к эволюции самодостаточных (!) социально-экономических целостностей, какими постепенно стали субрегионы США,

---

<sup>25</sup> Проактивный характер региональной инновационной политики использует инструментарий, ориентированный на формирование разветвленной системы сбыта инновационного продукта [40].

указывает, с одной стороны, на неминуемость в ближайшем будущем регионализации цивилизационно значимых видов человеческой деятельности — инновационной, ЭЗ, а с другой стороны, ставит вопрос о целесообразности свободного перетекания ЧК. Озвученная ультраглобалистская проблема в какой-то мере поддерживается деглобалистскими тенденциями на усиление протекционизма и регионализацию на уровне внешнеэкономической деятельности, которые проводят прежде всего Соединенные Штаты. Поэтому неминуемый переход к шестому ТУ, пространственной основой которого останутся региональные и трансрегиональные ТИС как в США, так и во всем мире, создает перспективу не глобальной, но *соседской регионализации и трансрегионализации ЧК*. Американские мегарегионы (связавшие территории США и Канады, США и Мексики) ярчайший тому пример комплексного использования не только рыночных циклических процессов для расширения ИД в условиях благоприятной конъюнктуры, но и выгод инновационно-географического положения, эффекта от масштаба, внешних эффектов, связанных с агломерацией, локализацией и урбанизацией элементов ТИС.

Не выходя за рамки предмета настоящего исследования<sup>26</sup>, заметим, что 70-летние тенденции регионализации развития ЧК США, по всей видимости, способствовали концентрации инновационных процессов и их результатов, необходимых для нового мирового лидерства на волне начинающегося шестого ТУ. Отмеченная концентрация осуществилась именно в той оптимальной региональной форме, которая хотя *почти и достигла пределов количественного роста*, все же не позволяла в течение всего рассматриваемого в настоящей работе временного периода и не позволит, по всей видимости, в ближайшее десятилетие ввергнуть НИС и ЭЗ США в «*модернизационную ловушку*»<sup>27</sup>. На современном этапе это характерно прежде всего для зрелых регионов, а в перспективе 2020-х гг. — для молодых. В этих условиях многое будет зависеть от умелой трансформации региональной инновационной, научной, технологической и иной политики, проводимой государством в направлении, возможно, от федерализации к трансрегионализации. Главное, на наш взгляд, состоит в том, что несмотря на предрекаемую «смерть» государств, время и пространство для перехода количественных изменений, в частности отмеченных динамикой среднегодовых темпов роста отдельных групп показателей ЧК, в качественные соответствия требованиям шестого ТУ у Соединенных Штатов имеются.

---

<sup>26</sup> Т.е. не пытаюсь ответить на вопрос: почему в принципе должен поменяться инновационно-экономический лидер, представленный Соединенными Штатами вот уже сто лет.

<sup>27</sup> Заметим, что попадание в «модернизационную ловушку» грозит, например, китайской трудоемкой экономике (производительность труда отстает от американской более чем в 6 раз, а плотность роботизации промышленности в КНР ниже, чем у лидера — Южной Кореи в 4,6 раза), претендующей на лидерство в шестом ТУ, но при этом обладающей гораздо большей, в сравнении с США, численностью населения и сопоставимой экономической мощью и не обладающей диверсифицированным ЧК.

## Список литературы

1. Новосельцева А.С. Ключевые функции мегаполисов в глобальной экономике: системность исследования // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 9. Экономические науки. 2011. Вып. 9. С. 71–77.
2. Бабурин В.Л., Земцов С.П. Инновационный потенциал регионов России: монография. М.: Университетская книга, 2017. 358 с.
3. Валентей С.Д. Экономика инноваций и национальная инновационная система // Инновационный человек и инновационное общество / под ред. В.И. Супруна. Новосибирск: ФСПИ «Тренды», 2012. С. 121–133.
4. Валентей С.Д. Интервью об экономической науке, марксизме и образовании // Идеи и идеалы. 2016. № 4 (30). Т. 2. С. 161–173. DOI: 10.17212/2075-0862-2016-4.2-161-173
5. Абазиева Г.К. Человеческий капитал как фактор модернизации российской экономики // Вестник Ростовского государственного экономического университета. 2009. № 3. С. 15–26.
6. Минат В.Н. Миграции научных работников высшей квалификации в США // Наука о человеке: гуманитарные исследования. 2020. Т. 14. № 3. С. 182–188. DOI: 10.17238/issn1998-5320.2020.14.3.22
7. Минат В.Н., Чепик А.Г. Иммиграция ученых и инженеров в США за последние 20 лет: основные тенденции поляризации миграционного потока // Вестник Челябинского государственного университета. 2020. № 2 (436). Экономические науки. Вып. 68. С. 162–173. DOI: 10.24411/1994-2796-2020-10216
8. Минат В.Н., Чепик А.Г. Современные особенности распределения, использования и размещения научного персонала в США // Вестник НГУЭУ. 2020. № 2. С. 198–212. DOI: 10.34020/2073-6495-2020-2-198-212
9. Кузнецова И.Г. Сущность, формы, эволюция, составляющие «человеческий капитал» как экономическую категорию // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2021. № 2. С. 97–106. DOI: 10.24412/2071-6435-2021-2-97-96-106
10. Горбанев В. Человеческий капитал и постиндустриализация // Мировое и национальное хозяйство. 2016. № 3 (38). С. 4–15.
11. Салахова Ю.Ш. Теоретико-методологические основы исследования содержания человеческого потенциала и его роли в формировании человеческого капитала // Право. Экономика. Психология. 2020. № 3 (19). С. 55–60.
12. Казанок Р.К. Особенности современной инновационной политики в США // Экономическая безопасность. 2021. Т. 4. № 2. С. 273–290. DOI: 10.18334/ecsec.4.2.111931
13. Биткина И.В. Региональная инновационная политика: международный опыт // Управление наукой и наукометрия. 2014. Вып. 15. С. 174–182.
14. Арнаут М.Н. Дефиниция понятий «человеческий капитал», «человеческий потенциал» и «человеческий ресурс» // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2021. № 2. С. 79–85. DOI: 10.24412/2071-6435-2021-2-79-85
15. Савельева И.П., Кулина И.П. Пространственные аспекты функционирования региональных инновационных систем // Инновации и инвестиции. 2019. № 7. С. 11–17.
16. Харченко Е.В., Гейдерих П.В. Циклы и этапы социально-экономического развития общества в контексте процессов созидательного разрушения // Известия Юго-Западного гос. университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2018. Т. 8. № 2 (27). С. 17–30.
17. Арриги Дж. Долгий двадцатый век. Деньги, власть и истоки нашего времени: пер. с англ. М.: Территория будущего, 2006. 470 с.
18. Drucker P. The Discipline of Innovation // Harvard Business Review. 2008. No 76 (6). P. 149–157.

19. Бреннер Р. Экономика глобальной турбулентности. Развитые капиталистические экономики в период от долгого бума до долгого спада, 1945–2005: пер. с англ. М.: ИД ВШЭ, 2014. 552 с.
20. Глазьев С.Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития. М.: ВладДар, 1993. 310 с.
21. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: пер. с англ. М.: Academia, 2004. 944 с.
22. Худякова Е.Г. Оценка человеческого капитала и эффективности его использования в интересах инновационного развития предприятия: дис. ... канд. экон. наук. Уфа, 2019. 169 с.
23. Валентей С.Д. Федерализм и инновационная модернизация // Федерализм. 2013. № 1 (69). С. 7–10.
24. Baicker K., Clements J. The Rise of the States: US Fiscal Decentralization in the Postwar Period // Harvard University Press. 2011. April. P. 11–34.
25. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 137 с.
26. Отраслевые инструменты инновационной политики / под ред. Н.И. Ивановой. М.: ИМЭМО РАН, 2016. 161 с.
27. Леонов С.Н., Сидоренко О.В. Селективная региональная политика как самостоятельный тип региональной политики государства // Государственное управление. 2011. Вып. 28. С. 11–16.
28. Балашова М.А. Интеллектуальный капитал: сущность, способы измерения, критика // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2014. № 1. С. 22–29.
29. Шарохина С.В., Шевченко Т.А., Кокорина О.К. Концепция человеческого капитала в стратегии управления человеческими ресурсами // Инновации и инвестиции. 2021. № 2. С. 72–76.
30. National Science Foundation. Science and Engineering Indicators. URL: <https://nces.nsf.gov/indicators/data#data-sources-tab>
31. Historical Statistics of the United States. URL: [http://istmat.info/files/uploads/historical\\_statistics\\_of\\_the\\_united\\_states](http://istmat.info/files/uploads/historical_statistics_of_the_united_states)
32. Statistical Abstract of the United States, Wash., U.S. Government Printing Office. URL: <https://books.google.ru/books?id=YkXjuVR9iN8C&hl=ru>
33. Research and Development: U.S. Trends and International Comparisons. URL: <https://www.statistics/report/sections/research-and-development-u-s-trends-and-international-comparisons/>
34. Human Development Indices and Indicators. Statistical Update Briefing Note for Countries on the 2020. Statistical Update. United States. URL: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/USA.pdf>
35. American Science in Numbers and Commentary: Statistical Indicators, National and Regional Studies, Forecasts, Wash., 2021. URL: <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/>
36. Смирнова Р.Н. Вложения в человеческий капитал как ресурс регионального развития в постиндустриальную эпоху (на примере США) // Региональные исследования. 2013. № 2 (40). С. 107–114.
37. Минат В.Н. Государственная региональная политика и развитие региональных инновационных систем в США // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 173–188. DOI: 10.21686/2073-1051-2020-4-173-188
38. Глигич-Золотарева М.В. На пороге новой регионализации // Федерализм. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 163–186. DOI: 10.21686/2073-1051-2021-1-165-186
39. Глигич-Золотарева М.В., Лукьянова Н.И. Эффективность федеративного государства в условиях пандемии коронавируса // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 145–168. DOI: 10.21686/2073-1051-2020-3-145-168

40. Строева О.А., Квас А.А. Инструментарий реализации региональной инновационной политики проактивного характера // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 6 (36). С. 102–109.

### References

1. Novosel'tseva A.S. Ključevye funktsii megapolisov v global'noi ekonomike: sistemnost' issledovaniia [Key Functions of Megacities in the Global Economy: Systematic Research], *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Serii 9. Ekonomicheskie nauki* [Bulletin of the Volgograd State University. Series 9. Economic Sciences], 2011, Iss. 9, pp. 71–77. (In Russ.).

2. Baburin V.L., Zemtsov S.P. Innovatsionnyi potentsial regionov Rossii: monografiia [Innovative Potential of the Regions of Russia]. Moscow, Universitetskaia kniga, 2017, 358 p. (In Russ.).

3. Valentei S.D. Ekonomika innovatsii i natsional'naia innovatsionnaia sistema [Economics of Innovation and the National Innovation System], *Innovatsionnyi chelovek i innovatsionnoe obshchestvo* [Innovative Person and Innovative Society], edited by V.I. Supruna. Novosibirsk, FSPI "Trendy", 2012, pp. 121–133. (In Russ.).

4. Valentei S.D. Interv'iu ob ekonomicheskoi nauke, marksizme i obrazovanii [Interview on Economics, Marxism and Education], *Idei i idealy* [Ideas and Ideals], 2016, No. 4 (30), Vol. 2, pp. 161–173. (In Russ.). DOI: 10.17212/2075-0862-2016-4.2-161-173.

5. Abazieva G.K. Chelovecheskii kapital kak faktor modernizatsii rossiiskoi ekonomiki [Human Capital as a Factor in the Modernization of the Russian Economy], *Vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta* [Bulletin of the Rostov State University of Economics], 2009, No. 3, pp. 15–26. (In Russ.).

6. Minat V.N. Migratsii nauchnykh rabotnikov vysshei kvalifikatsii v SShA [Migration of Highly Qualified Scientists in the United States], *Nauka o cheloveke: gumanitarnye issledovaniia* [Science of Man: Humanitarian Research], 2020, Vol. 14, No. 3, pp. 182–188. (In Russ.). DOI: 10.17238/issn1998-5320.2020.14.3.22

7. Minat V.N., Chepik A.G. Immigratsiia uchennykh i inzhenerov v SShA za poslednie 20 let: osnovnye tendentsii poliarizatsii migratsionnogo potoka [Immigration of Scientists and Engineers to the United States over the Past 20 Years: The Main Trends in the Polarization of the Migration Flow], *Vestnik Cheliabinskogo gosudarstvennogo universiteta, Ekonomicheskie nauki* [Bulletin of the Chelyabinsk State University, Economic Sciences], 2020, No. 2 (436), Iss. 68, pp. 162–173. (In Russ.). DOI: 10.24411/1994-2796-2020-10216

8. Minat V.N., Chepik A.G. Sovremennye osobennosti raspredeleniia, ispol'zovaniia i razmeshcheniia nauchnogo personala v SShA [Modern Features of the Distribution, Use and Placement of Scientific Personnel in the United States], *Vestnik NGUEU* [Bulletin of NSUEU], 2020, No. 2, pp. 198–212. (In Russ.). DOI: 10.34020/2073-6495-2020-2-198-212

9. Kuznetsova I.G. Sushchnost', formy, evoliutsiia, sostavliaiushchie "chelovecheskii kapital" kak ekonomicheskuiu kategoriiu [Essence, Forms, Evolution That Make Up "Human Capital" as an Economic Category], *ETAP: ekonomicheskaiia teoriia, analiz, praktika* [ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice], 2021, No. 2, pp. 97–106. (In Russ.). DOI: 10.24412/2071-6435-2021-2-97-96-106

10. Gorbanev V. Chelovecheskii kapital i postindustrializatsiia [Human Capital and Post-Industrialization], *Mirovye i natsional'noe khoziaistvo* [World and national Economy], 2016, No. 3 (38), pp. 4–15. (In Russ.).

11. Salakhova Iu.Sh. Teoretiko-metodologicheskie osnovy issledovaniia soderzhaniiia chelovecheskogo potentsiala i ego roli v formirovanii chelovecheskogo

kapitala [Theoretical and Methodological Foundations for Studying the Content of Human Potential and Its Role in the Formation of Human Capital], *Pravo. Ekonomika. Psikhologiya* [Law. Economy. Psychology], 2020, No. 3 (19), pp. 55–60. (In Russ.).

12. Kazanokov R.K. Osobennosti sovremennoi innovatsionnoi politiki v SShA [Features of Modern Innovation Policy in the United States], *Ekonomicheskaya bezopasnost'* [Economic Security], 2021, Vol. 4, No. 2, pp. 273–290. (In Russ.). DOI: 10.18334/ecsec.4.2.111931

13. Bitkina I.V. Regional'naya innovatsionnaya politika: mezhdunarodnyi opyt [Regional Innovation Policy: International Experience], *Upravlenie naukoj i naukometriya* [Science Management and Scientometrics], 2014, Iss. 15, pp. 174–182. (In Russ.).

14. Arnaut M.N. Definititsiya poniatii “chelovecheskii kapital”, “chelovecheskii potentsial” i “chelovecheskii resurs” [Definition of the Concepts of “Human Capital”, “Human Potential” and “Human Resource”], *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika* [ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice], 2021, No. 2, pp. 79–85. (In Russ.). DOI: 10.24412/2071-6435-2021-2-79-85

15. Savel'eva I.P., Kilina I.P. Prostranstvennye aspekty funktsionirovaniya regional'nykh innovatsionnykh sistem [Spatial Aspects of the Functioning of Regional Innovation Systems], *Innovatsii i investitsii* [Innovations and Investments], 2019, No. 7, pp. 11–17. (In Russ.).

16. Kharchenko E.V., Geiderikh P.V. Tsikly i etapy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya obshchestva v kontekste protsessov sozidatel'nogo razrusheniya [Cycles and Stages of Socio-Economic Development of Society in the Context of the Processes of Creative Destruction], *Izvestiya Iugo-Zapadnogo gos. universiteta. Seriya: Ekonomika. Sotsiologiya. Menedzhment* [News of the South-West State University. Series: Economics. Sociology. Management], 2018, Vol. 8, No. 2 (27), pp. 17–30. (In Russ.).

17. Arrigi Dzh. Dolgii dvadtsatyi vek. Den'gi, vlast' i istoki nashego vremeni [The Long Twentieth Century. Money, Power and The Origins of Our Time], translated from English. Moscow, Territoriya budushchego, 2006, 470 p. (In Russ.).

18. Drucker P. The discipline of innovation, *Harvard business review*, 2008, No. 76 (6), pp. 149–157.

19. Brenner R. Ekonomika global'noi turbulentsii. Razvitye kapitalisticheskoy ekonomiki v period ot dolgogo buma do dolgogo spada, 1945 – 2005 [Economics of Global Turbulence. Developed Capitalist Economies in the Period from Long Boom to Long Recession, 1945–2005], translated from English. Moscow, ID VShE, 2014, 552 p. (In Russ.).

20. Glaz'ev S.Iu. Teoriya dolgosrochnogo tekhniko-ekonomicheskogo razvitiya [The Theory of Long-Term Technical and Economic Development], Moscow, VIdar, 1993, 310 p. (In Russ.).

21. Bell D. Griadushchee postindustrial'noe obshchestvo [The Coming Post-Industrial Society], translated from English. Moscow, Academia, 2004, 944 p. (In Russ.).

22. Khudiakova E.G. Otsenka chelovecheskogo kapitala i effektivnosti ego ispol'zovaniya v interesakh innovatsionnogo razvitiya predpriyatiya. Diss. kand. ekon. nauk. [Assessment of Human Capital and the Effectiveness of Its Use in the Interests of Innovative Development of the Enterprise. PhD econ. Sci. diss.], Ufa, 2019, 169 p. (In Russ.).

23. Valentei S.D. Federalizm i innovatsionnaya modernizatsiya [Federalism and Innovative Modernization], *Federalizm* [Federalism], 2013, No. 1 (69), pp. 7–10. (In Russ.).

24. Baicker K., Clements J. The Rise of the States: US Fiscal decentralization in the Postwar period, *Harvard University Press*, 2011, April, pp. 11–34.

25. Regional'naya politika: zarubezhnyi opyt i rossiiskie realii [Regional Policy: Foreign Experience and Russian Realities], edited by A.V. Kuznetsova, O.V. Kuznetsovoi. Moscow, IMEMO RAN, 2015, 137 p. (In Russ.).

26. Otrasleyve instrumenty innovatsionnoi politiki [Industry Instruments of Innovation Policy], edited by N.I. Ivanovoi, Moscow, IMEMO RAN, 2016, 161 p. (In Russ.).
27. Leonov S.N., Sidorenko O.V. Selektivnaia regional'naia politika kak samostoiatel'nyi tip regional'noi politiki gosudarstva [Selective Regional Policy as an Independent Type of Regional Policy of the State], *Gosudarstvennoe upravlenie* [Public administration], 2011, Iss. 28, pp. 11–16. (In Russ.).
28. Balashova M.A. Intellekтуал'nyi kapital: sushchnost', sposoby izmereniia, kritika [Intellectual Capital: Essence, Methods of Measurement, Criticism], *Izvestiia Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii* [News of the Irkutsk State Economic Academy], 2014, No. 1, pp. 22–29. (In Russ.).
29. Sharokhina S.V., Shevchenko T.A., Kokorina O.K. Kontsepsiia chelovecheskogo kapitala v strategii upravleniia chelovecheskimi resursami [The Concept of Human Capital in the Strategy of Human Resource Management], *Innovatsii i investitsii* [Innovations and Investments], 2021, No. 2, pp. 72–76. (In Russ.).
30. National Science Foundation. Science and Engineering Indicators. Available at: <https://nces.nsf.gov/indicators/data#data-sources-tab>
31. Historical Statistics of the United States. Available at: [http://istmat.info/files/uploads/historical\\_statistics\\_of\\_the\\_united\\_states](http://istmat.info/files/uploads/historical_statistics_of_the_united_states)
32. Statistical Abstract of the United States, Wash., U.S. Government Printing Office. Available at: <https://books.google.ru/books?id=YkXjuVR9iN8C&hl=ru>
33. Research and Development: U.S. Trends and International Comparisons. Available at: <https://www.statistics/report/sections/research-and-development-u-s-trends-and-international-comparisons/>
34. Human Development Indices and Indicators. Statistical Update Briefing Note for Countries on the 2020. Statistical Update, United States. Available at: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/USA.pdf>
35. American Science in Numbers and Commentary: Statistical Indicators, National and Regional Studies, Forecasts, Wash, 2021. Available at: <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/>
36. Smirnova R.N. Vlozheniia v chelovecheskii kapital kak resurs regional'nogo razvitiia v postindustrial'nuu epokhu (na primere SShA) [Investments in Human Capital as a Resource for Regional Development in the Post-Industrial Era (On the Example of the United States)], *Regional'nye issledovaniia* [Regional Studies], 2013, No. 2 (40), pp. 107–114. (In Russ.).
37. Minat V.N. Gosudarstvennaia regional'naia politika i razvitie regional'nykh innovatsionnykh sistem v SShA [State Regional Policy and the Development of Regional Innovation Systems in the United States], *Federalizm* [Federalism], 2020, Vol. 25, No. 4 (100), pp. 173–188. (In Russ.). DOI: 10.21686/2073-1051-2020-4-173-188
38. Gligich-Zolotareva M.V. Na poroge novoi regionalizatsii [On the Threshold of New Regionalization], *Federalizm* [Federalism], 2021, Vol. 26, No. 1 (101), pp. 163–186. (In Russ.). DOI: 10.21686/2073-1051-2021-1-165-186
39. Gligich-Zolotareva M.V., Luk'ianova N.I. Effektivnost' federativnogo gosudarstva v usloviakh pandemii koronavirusa [The Effectiveness of the Federal State in the Context of the Coronavirus Pandemic], *Federalizm* [Federalism], 2020, Vol. 25, No. 3 (99), pp. 145–168. (In Russ.). DOI: 10.21686/2073-1051-2020-3-145-168
40. Stroeva O.A., Kvak A.A. Instrumentarii realizatsii regional'noi innovatsionnoi politiki proaktivnogo kharaktera [Toolkit for the Implementation of a Proactive Regional Innovation Policy], *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk* [Srednerusskiy Vestnik of Social Sciences], 2014, No. 6 (36), pp. 102–109. (In Russ.).

## REGIONALIZATION OF HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT AND US REGIONAL INNOVATION POLICY

*Over the past 70 years, human capital, which is the most important factor in the innovation process and innovation activity in the United States, has acquired spatial forms corresponding to territorial innovation systems. Under the influence of the instruments of the state regional innovation policy, the regionalization of the development of human capital in the United States has gone through its own evolutionary path, dialectically coupled with the cyclical processes of socio-economic and technological development of society. The tendencies of human capital regionalization revealed on the basis of the systemic and evolutionary approaches reveal the subject-object essence of the research. The phenomenon of regionalization of human capital development investigated in the work is reflected in the dynamics of average annual growth rates, under the influence of the unambiguous in its direction, but having subregional differences in the instruments of selective equalization and proactive regional innovation policy, as well as differences at the level of the leading states of the United States.*

**Keywords:** US innovation activity, human capital, regionalization of human capital development, intellectual capital, knowledge economy, territory innovation function, territorial innovation system, regionally differentiated policy, stimulating innovation policy, selective alignment, proactive regional innovation policy.

JEL: F66, J22, N32, O15, O38, O51

*Дата поступления – 30.06.2021 г.*

### ***МИНАТ Валерий Николаевич***

кандидат географических наук, доцент, доцент кафедры экономики и менеджмента;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Рязанский государственный агротехнологический университет имени П.А. Костычева» / ул. Костычева, д. 1, Рязань, 390044.

e-mail: minat.valera@yandex.ru

### ***MINAT Valery N.***

Cand. Sc. (Geography), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Economics and Management;

Federal State Budgetary Educational Institution Higher Education “Ryazan State Agrotechnological Institute University Named after P.A. Kostychev” / 1, Kostycheva str., Ryazan, 390044.

e-mail: minat.valera@yandex.ru

### ***Для цитирования:***

Минат В.Н. Регионализация развития человеческого капитала и региональная инновационная политика США // Федерализм. 2021. Т. 26. № 3 (103). С. 169–191. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-3-169-191>

С.А. ЛУКОНИН, Б.А. АНОСОВ

## КИТАЙ: ДЕКАРБОНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ И СЛЕДОВАНИЕ ПРИНЦИПАМ ESG

*В Китае, как и в других странах, ESG-факторы становятся все более важными в рамках инвестиционного дискурса, в частности отчетности публичных компаний. Однако если фактор E (экологический) активно обсуждается как внутри таких компаний, так и в китайском правительстве в рамках политики по декарбонизации экономики, то отчетность по факторам S (социальный) и G (управленческий) находится в зачаточном состоянии. Необходимо учитывать, что китайский частный сектор находится в связке с официальной риторикой китайского правительства, а разница в восприятии социальных и управленческих факторов китайским бизнесом и западными компаниями обуславливает несоответствие китайской отчетности западным стандартам. В данной статье анализируется использование ESG-принципов китайскими компаниями, влияние декарбонизации на китайскую инициативу «Один пояс, один путь», а также международное сотрудничество КНР по фактору декарбонизации и использования ESG-принципов.*

**Ключевые слова:** КНР, ESG-факторы, инвестиции, отчетность публичных компаний, декарбонизация.

JEL: F42

Китай начал проявлять повышенное внимание к декарбонизации национальной экономики, при этом практика использования принципов экологического, социального и корпоративного управления — *Environmental, Social and Corporate Governance* (далее — *ESG*), а также разработка стандартов для каждого из компонентов находится на начальном этапе и пока не получила широкого распространения. Вместе с тем в отдельных внутрикитайских процессах, например, антикоррупционной компании или курсе на повышение эффективности китайских зарубежных инвестиций, отдельные составляющие компонентов *ESG* учитываются, естественно, с китайской спецификой.

### *Декарбонизация*

Акцент на декарбонизации связан с *общей негативной экологической ситуацией в КНР*. Загрязнение окружающей среды из-за быстрого экстенсивного экономического роста привело к формированию серьез-

ных угроз национальной безопасности. К ним относятся сокращение пахотных земель и пастбищ, дефицит питьевой воды, сокращение лесных массивов, ухудшение качества воздуха и др.

Деградация окружающей среды, наряду с другими социально-экономическими факторами, рассматривается китайскими властями как один из рисков повышения социальной нестабильности. Так, увеличивается количество массовых акций протеста из-за роста численности заболеваний, связанных с загрязнением окружающей среды. Дополнительный негативный вклад в ухудшение экологической ситуации привносит и общая неэффективность использования природных ресурсов. Например, несмотря на предпринимаемые властями усилия, в КНР до сих пор затрачивается в несколько раз больше цветных металлов на единицу ВВП, чем в развитых странах.

На этом фоне Пекин идет на активизацию усилий, направленных на улучшение экологической обстановки. В сентябре 2020 г. Председатель КНР Си Цзиньпин, выступая в ходе общей дискуссии на 75-й сессии Генассамблеи ООН, объявил о намерениях *достичь углеродной нейтральности* китайской экономики к 2060 г., правда, после предполагаемого достижения пика выбросов до 2030 г. [1].

В декабре 2020 г., выступая на Саммите по амбициозным задачам в связи с изменением климата, Председатель Си заявил, что в краткосрочной и среднесрочной перспективах, Китай планирует снизить углеродоемкость ВВП на 65% и увеличить долю использования неископаемых видов топлива в общем энергобалансе страны до 25% по сравнению с уровнем 2005 г. [2].

В утвержденном на мартовской сессии 2021 г. Всекитайского собрания народных представителей стратегическом документе Долгосрочных целей развития КНР до 2035 г. также декларируются общие планы по охране окружающей среды, развитию зеленой экономики и инвестиций, обеспечению зеленого роста, реализации зеленой трансформации, а также по повышению эффективности использования природных ресурсов и т.п. [3].

В принятом на той же сессии 14-м пятилетнем плане социально-экономического развития КНР на 2021–2025 гг. закреплены более конкретные цели. До 2025 г. предполагается:

- снизить уровень потребления энергии на единицу ВВП на 13,5%;
- снизить уровень выбросов CO<sub>2</sub> – на 18%;
- увеличить среднегодовую долю дней с хорошим качеством воздуха в крупных городах с 87% до 87,5%;
- увеличить долю поверхностных вод третьего класса и выше (пригодных для водоснабжения, купания, разведения рыбы) с 83,4% до 85% [4].

Вместе с тем ни в плане четырнадцатой пятилетки, ни в Долгосрочных целях–2035 *не содержится конкретных шагов по декарбонизации* или адаптации существующих мировых стандартов ESG-принципов к китайским условиям. Исходя из этого можно сде-

лать вывод, что, скорее всего, данная работа применительно к КНР находится на начальном этапе. Более подробная программа достижения Китаем заявленных целей в сфере экологии, по всей видимости, будет содержаться в секторальном пятилетнем плане, который должен быть разработан и опубликован до конца 2021 г. совместно Государственным энергетическим управлением и Министерством охраны окружающей среды КНР.

Китай осторожно говорит об экологической повестке. В апреле 2021 г. Си Цзиньпин, принимая участие в саммите по изменению климата, организованном Джо Байденом, заявил, что реагирование на изменение климата является общим делом всего человечества, добавив, что это *не должно быть разменной картой* для геополитики, целью для нападений на другие страны или оправданием торговых барьеров [5].

Важно отметить, что возможность достижения успеха в вопросе углеродной нейтральности Китаем к 2060 г. является дискуссионной, поскольку в настоящее время на долю страны приходится 28% выбросов углекислого газа в мире, что больше, чем на США и ЕС вместе взятые. Практическое превращение КНР в углеродно-нейтральную страну означает, что *Китаю придется сократить выбросы углерода на 90%* (по данным за 2019 г.), а остальное компенсировать за счет естественных систем или технологий, которые поглощают из атмосферы больше углерода, чем выделяют. Это огромная задача, особенно с учетом того, что все еще существует зависимость от ископаемого топлива. Доля потребления угля в структуре энергопотребления будет иметь решающее значение для этого баланса в дополнение к важности поддержания энергетической безопасности.

Кроме того, при обсуждении и реализации декарбонизации экономики Пекин с высокой долей вероятности будет учитывать и неоднородность развития китайской промышленности в зависимости от экономического региона. Например, в Китае, как и в США, также есть свой «ржавый пояс» — это три северо-восточные провинции: Ляонин, Цзилинь и Хэйлунцзян. По геополитическим мотивам в них расположены крупные промышленные предприятия, созданные с помощью СССР еще в 1950-х гг., которые в большей части до сих пор являются государственными, ресурсоемкими и экологически грязными.

Для снижения выбросов в атмосферу эти предприятия необходимо модернизировать, что потребует серьезных инвестиций, которые зачастую могут не оправдать себя. Часть из этих предприятий относится к так называемым «компаниям-зомби», которые, не принося прибыли, существуют за счет получения новых кредитов, как правило, в крупных государственных банках, но при этом играют важную социальную роль — обеспечивают рабочими местами население. Соответственно их закрытие затруднительно, т.к., кроме обеспечения рабочими местами, они являются еще и крупными плательщиками в провинциальные бюджеты, а сами провинциальные власти могут быть их совладельцами.

Исходя из этого можно сделать вывод, что китайская общенациональная политика по декарбонизации экономики будет реализовываться с исключениями в зависимости от уровня развития промышленной базы конкретного региона.

### ***Принципы ESG***

Для реализации амбициозных задач, закрепленных в стратегических документах, Китай, скорее всего, попытается адаптировать мировые стандарты ESG-принципов к национальной специфике. Вместе с тем обязательность и строгость выполнения и соблюдения какого-либо из компонентов будет определяться китайскими властями исходя из конкретной социально-экономической обстановки.

На данный момент раскрытие информации китайскими компаниями в соответствии с ESG-принципами осуществляется преимущественно на добровольной основе. При этом количество компаний, публикующих такие отчеты, растет. Например, в 2009 г. их насчитывалось около 350, а в 2020 г. — уже более 1 тыс. Как правило, ESG-отчеты регулярно публикуются китайскими компаниями, чьи акции, номинированные в юанях (акции класса А), торгуются на Шанхайской и Шэньчжэньской фондовых биржах.

За последние десять лет индекс социальной ответственности Шанхайской фондовой биржи вырос на 58,02%, индекс корпоративного управления Шанхайской фондовой биржи — на 29,33%, а сводный индекс ценных бумаг Шанхайской фондовой биржи за тот же период вырос на 14,36%.

Из них около 150 компаний разместили свои акции еще и на Гонконгской фондовой бирже, где раскрытие соответствующей информации является обязательным с 2016 г. В дополнение в декабре 2020 г. Управление денежного обращения Гонконга объявило, что опубликование данных, согласно рекомендациям Рабочей группы по вопросам раскрытия финансовой информации, связанной с изменением климата [6], станет обязательным для соответствующих финансовых институтов до 2025 г. [7]. Гонконгская биржа также обновила свои требования к раскрытию информации в июле 2020 г., потребовав от компаний раскрывать информацию, связанную с инвестициями, такую как участие в советах директоров и включение ESG-факторов в корпоративные бизнес-стратегии и принимаемые решения.

Ожидается, что в краткосрочной перспективе китайские материковые фондовые биржи последуют гонконгскому примеру и установят обязательное требование опубликования ESG-отчетов.

В феврале 2021 г. Комиссия по регулированию рынка ценных бумаг КНР опубликовала проект для общественного обсуждения Руководящих принципов по взаимодействию с компаниями, чьи акции размещены на фондовых биржах, в соответствии с которыми такие компании будут должны предоставлять информацию, касающуюся соблюдения ими ESG-принципов, инвесторам.

Наряду с добровольными в Китае есть и обязательные требования по раскрытию информации по компоненту *E*: в соответствии с правилами все той же Комиссии по регулированию рынка ценных бумаг, китайские публичные компании, включенные Министерством охраны окружающей среды КНР в перечень крупных загрязнителей, должны сообщать о случаях нанесения ущерба экологии и о мерах, направленных на его уменьшение.

На Шанхайской фондовой бирже также есть обязательные требования к эмитентам по раскрытию информации в отношении компонента *E*. Компаниям необходимо сообщать о случаях нанесения ими ущерба окружающей среде, расследованиях и штрафах за нарушение экологического законодательства КНР и о других соответствующих фактах, которые могут повлиять на стоимость их ценных бумаг. Кроме того, компаниям, которые действуют в сферах выработки теплоэнергетики, производства стали, цемента, алюминия, добычи и переработки полезных ископаемых необходимо опубликовывать информацию об использовании ими ресурсов, загрязнении окружающей среды, целях по снижению негативного воздействия на экологию и т.д. [8].

Описанные выше требования и рекомендации действуют и в отношении государственных компаний, чьи ценные бумаги размещены на китайских фондовых биржах: на Шанхайской и Шэньчжэньской биржах размещены акции примерно 1,2 тыс. государственных компаний, на Гонконгской – более 150.

По состоянию на середину 2021 г. в Китае действовало более десяти как национальных, так и иностранных компаний, которые могли оценивать и присваивать ESG-рейтинг. Среди них – американская *MSCI*, китайская *SynTao Green Finance*, китайская неправительственная организация *China Alliance of Social Value Investment*, китайская *Sino-Securities Index*, а также *FTSE Russell* – аналитическое подразделение *London Stock Exchange Group* и др.

Несмотря на положительный фон внедрения ESG-принципов в практику китайских регуляторов, бирж, инвестиционных институтов и компаний, представляется, что следование им *не является весомым фактором*, влияющим на рост стоимости корпоративных ценных бумаг. Причин тому несколько.

Во-первых, китайский фондовый рынок находится на начальном этапе развития и спекулятивные тенденции на нем достаточно сильны. Как правило, инвесторы принимают решение, исходя из возможности получения прибыли в краткосрочной перспективе, а ESG-принципы скорее относятся к среднесрочным и долгосрочным фундаментальным факторам инвестиционной стратегии.

Во-вторых, доля физических лиц, играющих на китайских биржах, достаточно велика – такие инвесторы обычно также принимают решения, исходя из возможности получения быстрой прибыли без учета значимости ESG-компонентов.

В-третьих, видится, что полноценной ESG-культуры в среде китайских институциональных и неинституциональных инвесторов пока не сформировалось, и при принятии решения о вложении денег главную роль для них играют традиционные показатели и прогнозы развития экономики КНР в целом.

В-четвертых, если компонент *E* еще хоть как-то учитывается в китайской инвестиционной практике (например, выплата крупного штрафа за загрязнение окружающей среды теоретически ведет к удешевлению ценных бумаг компании, на которую он был наложен), то компоненты *S* и *G* не оказывают на их стоимость почти никакого влияния.

Эта ситуация частично может быть объяснена вероятными противоречиями между китайским и международным пониманием компонентов *S* и *G*. Например, компонент *S* долгое время находился под влиянием общей китайской деловой культуры, уровень которой был не высок относительно развитых стран, а также демографической ситуации в плане численности и дешевизны рабочей силы. В условиях конкуренции за рабочие места работодатель не был заинтересован в соблюдении прав работников, улучшении условий труда, не говоря уже о соблюдении прав человека и поддержке баланса гендерного состава и т.д.

Довольно широко распространенный принцип китайской корпоративной культуры, которая находится под влиянием т.н. «режима 996» (работа 6 дней в неделю с 9 утра до 9 вечера), озвученного Джеком Ма, также не совпадает с видением западных компаний. Однако некоторые китайские компании берут на себя обязательства по дальнейшему совершенствованию раскрытия информации, а также по планам действий в отношении условий труда, включая проверки состояния здоровья и создания прозрачного канала связи для сотрудников для озвучивания проблем.

Важно отметить, что для нового поколения рабочей силы (люди, которые родились в 1990-х и нач. 2000-х гг.) структура управления компанией, экологическая, социальная ответственность и ценности постепенно *становятся важными справочными факторами при трудоустройстве*. Инвестиции в ESG, движимые подрастающим поколением, могут получить новый импульс развития в будущем.

Кроме того, в т.ч. из-за демографического перехода, снижения рождаемости и сокращения группы трудоспособного населения, ситуация с учетом компонента *S* постепенно меняется в лучшую сторону [9]. Весомый вклад в этот процесс вносит и само государство. По мнению китайских властей, незащищенность работников *может негативно влиять на конечный спрос китайских домохозяйств* – основной компонент относительно новой экономической стратегии будущего развития Китая – стратегии «двойной циркуляции».

В случае компонента *G* можно отметить *наибольшие противоречия*. Эффективность руководства крупных китайских компаний, особенно государственных, определяется скорее не рентабельностью, а успешным выполнением стратегических планов Коммунистической партии Китая,

которые зачастую могут противоречить частным экономическим интересам. Например, это подтверждается функционированием в КНР уже упоминавшихся выше «компаний-зомби» — работники таких компаний продолжают получать зарплату, внося тем самым вклад в конечное потребление домохозяйств [10].

Основной вклад в борьбу с мошенничеством и коррупцией — один из составляющих компонента *G*, — вносят не инвесторы, а сами китайские власти в рамках антикоррупционной компании, запущенной Си Цзиньпином в 2012 г.

Похожая ситуация складывается и с крупными инфраструктурными проектами, например, высокоскоростными железными дорогами, большая часть из которых является дотационными, однако их строительство и функционирование формирует мультипликативный эффект для всей китайской экономики в целом [11].

Применение компонента *E* на практике, несмотря на усиление внимания властей к экологическим проблемам, также достаточно противоречиво. Например, одновременно с планами по сокращению доли угля в общем энергобалансе страны, по данным Государственного энергетического управления КНР, в 2020 г. в Китае было введено в эксплуатацию 55,3 ГВт тепловой мощности, вырабатываемой на угольных электростанциях [12].

В 2021 г. в рамках антикризисной программы поддержки национальной экономики Пекин ослабил ограничения на ввод в эксплуатацию новых угольных электростанций и расширил кредитование угольных инфраструктурных проектов.

Скорее всего, это вынужденные временные меры, направленные на преодоление последствий карантина из-за пандемии коронавируса. Вместе с тем с высокой долей вероятности, можно утверждать, что, выбирая между закрытием или заморозкой строительства угольной электростанции и, соответственно, сокращением потенциальных рабочих мест, увольнением работников и потерей налогоплательщиков, китайские власти будут стремиться к поддержанию социальной стабильности, а не реализации компонента *E* из ESG-принципов любой ценой.

По мнению американского финансового холдинга *JPMorgan Chase*, несмотря на то, что многие китайские компании активно публикуют ESG-отчеты, показатели, имеющие жизненно важное значение для инвестиционного анализа и поддающиеся количественной оценке, остаются ограниченными. Дополнительную озабоченность инвесторов вызывают непрозрачность методологии и последовательность раскрытия информации; также проблемой для иностранных инвесторов является то, что большая часть отчетов публикуется только на китайском языке [13].

Некоторые исследователи считают, что для большей роли частного сектора и большего иностранного участия на китайском рынке капитала необходимо уменьшить вмешательство государства в экономику и создать нормативно-правовую базу, обеспечивающую хотя бы минимальный

уровень прозрачности и согласованности как на корпоративном, так и на государственном уровне [14]. Хорошим примером недостаточности развития правовой и институциональной базы для обеспечения более сложных, но необходимых изменений в управлении, является отсутствие правовой базы банкротства финансовых учреждений.

Вместе с тем Китай остается привлекательным для иностранных инвестиций, а учитывая, что инвесторы из развитых стран, отдают предпочтение финансовым продуктам, которые соответствуют принципам *ESG*, спрос на эти активы также может способствовать трансформации корпоративных и государственной политик в сторону большей открытости. Однако стоит признать, что *ESG*-принципы в Китае находятся в зачаточном состоянии, а для их развития необходима систематизация и унификация процессов, связанных с их применением.

### ***Влияние декарбонизация и ESG на китайскую инициативу «Один пояс, один путь»***

Несмотря на существование концепции «Зеленого Шелкового пути», декарбонизация и *ESG*-принципы пока не оказывают существенного влияния на реализацию китайских инвестиционных проектов в рамках инициативы «Один пояс, один путь» (далее — Пояс и Путь), в частности его континентальной составляющей —экономического пояса Шелкового пути.

Представляется, что Пояс и Путь не является благотворительным социальным проектом и направлен на решение вызовов, стоящих прежде всего перед Китаем, а не другими странами. Вызовы включают в себя *четыре стратегических направления*.

*Первое направление.* Утилизация избыточного капитала: дальнейшие инвестиции в основные фонды внутри страны приведут к усугублению сложившихся дисбалансов — к созданию избыточных производственных мощностей, к ухудшению экологии, к росту корпоративного долга, к торможению запуска стратегии «двойной циркуляции».

*Второе направление.* Создание дополнительного спроса на а) продукцию избыточных мощностей, расположенных внутри Китая (металлургической, цементной, стекольной промышленности и др.), и б) на новую китайскую высокотехнологичную продукцию (формирование дополнительного стимула к ускорению модернизации экономики).

*Третье направление.* Создание дополнительного стимула для дальнейшей реализации государственной программы выхода китайского бизнеса во вне. Фактически — это подготовка зарубежных территорий к приходу на первом этапе крупных китайских государственных компаний; на последующих этапах — частных малых и средних предприятий (создание транснациональных производственных цепей: заказчик (подрядчик) — крупная государственная компания, субподрядчик — частная компания).

*Четвертое направление.* Перенос устаревших видов производства за пределы Китая и, во-первых, снижение сверхконкуренции на внутреннем рынке, во-вторых, расчистка пространства в национальной экономике для увеличения количества современных высокотехнологичных производств.

Отмечаются случаи отказа от китайских проектов под разными предлогами, в т.ч. частично совпадающими с содержанием ESG-принципов. Например, в 2018–2019 гг. была приостановлена реализация трех проектов, осуществляемых китайскими компаниями в Малайзии (строительство железной дороги, многопрофильного трубопровода и газопровода) из-за коррупционного скандала, связанного с малазийским инвестиционным фондом *One Malaysia Development Berhad*.

В 2020 г. власти Мьянмы отказались от одного из мегапроектов в рамках Пояса и Пути из-за опасений коррупционной составляющей: реализацией проекта занимались китайские предприниматели с сомнительной репутацией, которые планировали инвестировать незаконно полученные средства.

Вместе с тем ущерб экологии или значительный углеродный след среди причин отказа от проектов Пояса и Пути встречаются крайне редко. Кроме того, инициатива отказа почти во всех случаях исходит от принимающей стороны, а не от китайской, и связана скорее с внутренними противоречиями между группами интересов в стране – реципиенте китайских инвестиций.

Исходя из вышесказанного, с высокой долей вероятности можно утверждать, что при рассмотрении возможности реализации каких-либо проектов в рамках Пояса и Пути вне Китая Пекин будет ориентироваться на положительный эффект для китайской экономики, а не на ESG-принципы.

### ***Международное сотрудничество КНР по фактору декарбонизации и ESG-принципов***

КНР не продвигает концепцию *ESG* в рамках международного сотрудничества. Конечно, отдельные составляющие ESG-компонентов учитываются китайскими властями в международных отношениях, однако, как уже было отмечено выше, это связано скорее с внутренними китайскими процессами. Например, в рамках национальной антикоррупционной компании Пекин активизировал проверки инвестиционных проектов Пояса и Пути. Действия китайских властей, направленные на повышение эффективности китайских зарубежных инвестиций, также привели к усилению контроля за проектами китайской инициативы.

С одной стороны, формально Китай поддерживает глобальные инициативы, которые так или иначе учитывают содержание ESG-принципов, например, Цели устойчивого развития в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. [15]. По итогам визита Специального посланника Президента США по во-

просам климата Джона Керри в Шанхай в апреле 2021 г. было подписано совместное американо-китайское заявление о необходимости решения экологических проблем [16].

С другой стороны, Китай, скорее всего, будет оспаривать механизм трансграничного углеродного регулирования ЕС как не соответствующий правилам ВТО. Пекин продвигает идею дифференцированного подхода в отношении развитых и развивающихся стран. Последние не могут резко сократить выбросы CO<sub>2</sub> в атмосферу, т.к. это потребует закрытия или дорогостоящей модернизации предприятий вторичного сектора экономики, что может привести к социальной нестабильности и т.п.

\* \* \*

В целом складывается впечатление, что в позиции китайских властей в отношении декарбонизации и внедрения ESG-принципов сохраняется неопределенность. Да, развитие зеленой экономики и разработка, а также, естественно, продажа зеленых товаров являются для Пекина одним из приоритетных курсов. Вместе с тем у китайских властей, видимо, еще нет окончательного понимания, сможет ли КНР обеспечить за счет этого будущий устойчивый экономический рост с темпами, приемлемыми для обеспечения социальной стабильности. Кроме того, китайским экспертным сообществом допускается, что жесткие ограничения выбросов CO<sub>2</sub> могут использоваться западными странами в конкурентной борьбе с КНР в свою пользу.

Внешне широкое использование китайскими компаниями ESG-принципов является скорее *ответом на потребности внешних, а не внутренних инвесторов*. Отвечая на этот запрос регуляторы с высокой вероятностью разработают и введут в использование адаптированную к китайской специфике версию ESG-отчетов, одновременно скрывая информацию, которая, по мнению Коммунистической партии Китая, может повредить национальной безопасности. И если, по мнению Д. Снесаря, компании, которые проигнорируют зеленый переход, могут быть отключены от рынков капитала и сбыта [17], то, по мнению авторов этой статьи, китайский рынок рассматривается большим количеством инвесторов как крайне перспективный. Поэтому возможны случаи игнорирования западными компаниями ESG-факторов при осуществлении инвестиций в пользу получения выгоды от «не таких» по-западному стандарту компаний.

### Список литературы

1. 习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话 (Выступление Си Цзиньпина на общих прениях Семьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций). URL: <http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0923/c64094-31871241.html>

2. 习近平在气候雄心峰会上的讲话 (Выступление Си Цзиньпина на климатическом саммите). URL: [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-12/12/c\\_1126853600.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-12/12/c_1126853600.htm)

3. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议 (Предложения Центрального комитета Коммунистической партии Китая по формулированию четырнадцатого пятилетнего плана национального экономического и социального развития и долгосрочных целей на 2035 г.) URL: [http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content\\_5556991.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm)

4. “十四五”时期经济社会发展主要指标解读之经济发展篇 (Интерпретация основных показателей экономического и социального развития в период «14-й пятилетки»: Экономическое развитие). URL: [https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/wsdwhfz/202105/t20210525\\_1280729.html?code=&state=123](https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/wsdwhfz/202105/t20210525_1280729.html?code=&state=123)

5. Green is Gold – Xi Jinping Innovates Fight Against Climate Change. URL: [http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/22/c\\_139898299.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/22/c_139898299.htm)

6. TCFD Recommendations. URL: <https://www.fsb-tcfd.org/recommendations/>

7. Cross-Agency Steering Group Launches its Strategic Plan to Strengthen Hong Kong’s Financial Ecosystem to Support a Greener and More Sustainable Future. URL: <https://www.hkma.gov.hk/eng/news-and-media/press-releases/2020/12/20201217-4/>

8. 关于加强上市公司社会责任承担工作暨发布《上海证券交易所上市公司环境信息披露指引》的通知 (Уведомление об усилении социальной ответственности листинговых компаний и выпуске Руководства по раскрытию экологической информации листинговых компаний на Шанхайской фондовой бирже). URL: [http://star.sse.com.cn/star/lawandrules/lawandrules/listing/blanket/c/c\\_20190718\\_4865651.shtml](http://star.sse.com.cn/star/lawandrules/lawandrules/listing/blanket/c/c_20190718_4865651.shtml)

9. Communiqué of the National Bureau of Statistics of People’s Republic of China on Major Figures of the 2010 Population Census. URL: [http://www.stats.gov.cn/english/NewsEvents/201104/t20110428\\_26449.html](http://www.stats.gov.cn/english/NewsEvents/201104/t20110428_26449.html)

10. 中国僵尸企业的救赎之路 (Путь к спасению для китайских «зомби-компаний»). URL: <https://www.huxiu.com/article/318147.html>

11. Most High-Speed Railway Lines in China are Losing Money. URL: <https://www.inkstonenews.com/business/most-high-speed-railway-lines-china-are-losing-millions-every-year/article/3036425>

12. 国家能源局发布2020年全国电力工业统计数据 (Национальное управление энергетики публикует статистику по электроэнергетике за 2020 г.). URL: <https://news.bjx.com.cn/html/20210120/1131077.shtml>

13. Overcoming the ESG Data Challenge in China. URL: <https://am.jpmorgan.com/be/en/asset-management/institutional/investment-strategies/sustainable-investing/esg-china/>

14. China and ESG: Some Top-Down Considerations for Responsible Investors. URL: <https://www.nnip.com/en-CZ/professional/insights/articles/china-and-esg-some-top-down-considerations-for-responsible-investors>

15. Voluntary National Review 2021. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/china>

16. U.S.-China Joint Statement Addressing the Climate Crisis. URL: <https://www.state.gov/u-s-china-joint-statement-addressing-the-climate-crisis/>

17. Снесарь Д. ESG: всерьез, надолго, зелено. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2021/04/26/867742-esg-vserez>

## References

1. 习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话 (Vystuplenie Si Tszin'pina na obshchikh preniakh Sem'desiat piatoi sessii General'noi Assamblei Organizatsii Ob"edinennykh Natsii). Available at: <http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0923/c64094-31871241.html>

2. 习近平在气候雄心峰会上的讲话 (Vystuplenie Si Tszin'pina na klimaticheskom sammite). Available at: [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-12/12/c\\_1126853600.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-12/12/c_1126853600.htm)

3. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议 (Predlozheniia Tsentral'nogo komiteta Kommunisticheskoi partii Kitaia po formulirovaniu chetyrnadtsatogo piatiletnego plana natsional'nogo ekonomicheskogo i sotsial'nogo razvitiia i dolgosrochnykh tselei na 2035 g.). Available at: [http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content\\_5556991.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm)

4. “十四五”时期经济社会发展主要指标解读之经济发展篇 (Interpretatsiia osnovnykh pokazatelei ekonomicheskogo i sotsial'nogo razvitiia v period «14-i piatiletki»: Ekonomicheskoe razvitie). Available at: [https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/wsdwhfz/202105/t20210525\\_1280729.html?code=&state=123](https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/wsdwhfz/202105/t20210525_1280729.html?code=&state=123)

5. Green is Gold – Xi Jinping Innovates Fight Against Climate Change. Available at: [http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/22/c\\_139898299.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/22/c_139898299.htm)

6. TCFD Recommendations. Available at: <https://www.fsb-tcfd.org/recommendations/>

7. Cross-Agency Steering Group Launches its Strategic Plan to Strengthen Hong Kong's Financial Ecosystem to Support a Greener and More Sustainable Future. Available at: <https://www.hkma.gov.hk/eng/news-and-media/press-releases/2020/12/20201217-4/>

8. 关于加强上市公司社会责任承担工作暨发布《上海证券交易所上市公司环境信息披露指引》的通知 (Uvedomlenie ob usilenii sotsial'noi otvetstvennosti listingovykh kompanii i vypuske Rukovodstva po raskrytiiu ekologicheskoi informatsii listingovykh kompanii na Shankhaiskoi fondovoi birzhe). Available at: [http://star.sse.com.cn/star/lawandrules/lawandrules/listing/blanket/c/c\\_20190718\\_4865651.shtml](http://star.sse.com.cn/star/lawandrules/lawandrules/listing/blanket/c/c_20190718_4865651.shtml)

9. Communiqué of the National Bureau of Statistics of People's Republic of China on Major Figures of the 2010 Population Census. Available at: [http://www.stats.gov.cn/english/NewsEvents/201104/t20110428\\_26449.html](http://www.stats.gov.cn/english/NewsEvents/201104/t20110428_26449.html)

10. 中国僵尸企业的救赎之路 (Put' k spaseniiu dlia kitaiskikh zombi-kompanii). Available at: <https://www.huxiu.com/article/318147.html>

11. Most High-Speed Railway Lines in China are Losing Money. Available at: <https://www.inkstonenews.com/business/most-high-speed-railway-lines-china-are-losing-millions-every-year/article/3036425>

12. 国家能源局发布2020年全国电力工业统计数据 (Natsional'noe upravlenie energetiki publikuet statistiku po elektroenergetike za 2020 g.). Available at: <https://news.bjx.com.cn/html/20210120/1131077.shtml>

13. Overcoming the ESG Data Challenge in China. Available at: <https://am.jpmorgan.com/be/en/asset-management/institutional/investment-strategies/sustainable-investing/esg-china/>

14. China and ESG: Some Top-Down Considerations for Responsible Investors. Available at: <https://www.nnip.com/en-CZ/professional/insights/articles/china-and-esg-some-top-down-considerations-for-responsible-investors>

15. Voluntary National Review 2021. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/china>

16. U.S.-China Joint Statement Addressing the Climate Crisis. Available at: <https://www.state.gov/u-s-china-joint-statement-addressing-the-climate-crisis/>

17. Snesar' D. ESG: vser'ez, nadolgo, zeleno [ESG: seriously, for a long time, green]. (In Russ.). Available at: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2021/04/26/867742-esg-vserez>

## CHINA: DECARBONISING THE ECONOMY AND ADHERING TO THE ESG PRINCIPLES

*In China, as in other countries, ESG factors are becoming more and more important in the investment discourse and, in particular, in the reporting of public companies. However, if factor E (environmental) is actively discussed both within public companies and by the Chinese government, then reporting on factors S (social) and G (governance) is still in its infancy, since it must be borne in mind that the Chinese private sector is in in conjunction with the official rhetoric of the Chinese government, and the difference in the perception of social and managerial factors between Chinese business and Western companies determines the inconsistency of Chinese reporting with Western standards. This article analyzes the use of ESG principles by Chinese companies, the impact of decarbonization on China's Belt and Road investment project, as well as China's international cooperation on decarbonization and ESG principles.*

**Keywords:** PRC, ESG factors, investments, public company reporting, decarbonization.  
**JEL:** F42

Дата поступления – 22.08.2021 г.

### **ЛУКОНИН Сергей Александрович**

кандидат экономических наук, руководитель Сектора экономики и политики Китая;

Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук» / Профсоюзная ул., д. 23, г. Москва, 117997.  
e-mail: sergeylukonin@mail.ru

***АНОСОВ Борис Андреевич***

младший научный сотрудник Сектора экономики и политики Китая;  
Федеральное государственное бюджетное научное учреждение  
«Национальный исследовательский институт мировой экономики  
и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской  
академии наук» / Профсоюзная ул., д. 23, г. Москва, 117997.  
e-mail: anosovu@gmail.com

***LUKONIN Sergey A.***

PhD in Economics, Head of the China Economy and Politics Sector;  
Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy  
of Sciences / 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997.  
e-mail: sergeylukonin@mail.ru

***ANOSOV Boris A.***

Junior Researcher of the China Economy and Politics Sector;  
Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy  
of Sciences / 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997.  
e-mail: anosovu@gmail.com

***Для цитирования:***

Луконин С.А., Аносов Б.А. Китай: декарбонизация экономики и следование принципам ESG // Федерализм. 2021. Т. 26. № 3 (103). С. 192–205.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-3-192-205>

## 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.

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 25.09.2021.  
Формат 70x108 1/16  
Печ. л. 13. Усл. печ. л. 18,2.  
Уч.-изд. л. 16,22.  
Тираж 1000 экз. Заказ № .  
Цена свободная.

Отпечатано в ФГБОУ ВО  
«РЭУ им. Г.В. Плеханова».  
117997, Москва, Стремянный пер., 36.

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 “Federalism” 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 25.09.2021.  
Format 70x108 1/16  
Printed sheets 13. Conv. sheets 18.2.  
Publ. sheets 16.22.  
Circulation 1,000. Order № .  
Free price.

Printed in Plekhanov Russian University  
of Economics,  
36 Stremyanny Lane, 117997, Moscow.