

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. Practices. History

1 (105), 2022, Vol. 27

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

ЛЫКОВА Л.Н.

Итоги 2021 г. для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации: преодоление кризиса или изменение модели межбюджетных отношений?	5
---	---

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА М.В., ЛУКЬЯНОВА Н.И.

Новые контуры трансформации публичной власти в Российской Федерации	23
---	----

○ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

КУЗНЕЦОВА О.В.

Методические подходы к оценке научной активности регионов	51
---	----

ВИЛЕНСКИЙ А.В.

Воздействие малого и среднего предпринимательства на пространственное развитие России	66
---	----

ОВЕШНИКОВА Л.В., СИБИРСКАЯ Е.В.

Иностранные инвестиции в национальную и региональную экономику России	81
---	----

○ ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ

БУХВАЛЬД Е.М.

Стратегии безопасности и развитие федеративных отношений в России..	96
---	----

БУКИНА И.С.

Мировые тенденции и эффекты бюджетно-налоговой политики в 2021 г.	113
--	-----

○ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

МИНАТ В.Н.

Динамика пространственного неравенства в развитии здравоохранения США и государственная региональная политика	130
---	-----

○ МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

АЛИХАНИ С.

Меры по нейтрализации последствий санкций против России на федеральном и региональном уровнях	150
---	-----

CONTENTS

○ REGIONS AND CENTRE

LYKOVA L.N.

Results of 2021 for the Consolidated Budgets of the Subjects of the Russian Federation: Overcoming the Crisis or Changing the Model of Intergovernmental Relations?	5
---	---

GLIGICH-ZOLOTAREVA M.V., LYKJANOVA N.I.

New Contours of Transformation of Public Power in the Russian Federation ...	23
--	----

○ SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS

KUZNETSOVA O.V.

Methodological Approaches to the Assessment of Scientific Activity of Russian Regions	51
--	----

VILENSKIY A.V.

Impact of Small and Medium Entrepreneurship on the Spatial Development of Russia	66
---	----

OVESHNIKOVA L.V., SIBIRSKAYA E.V.

Foreign Investments in the National and Regional Economy of Russia	81
--	----

○ RANGES OF SECURITY

BUKHVALD E.M.

Security Strategies and the Development of Federal Relations in Russia	96
--	----

BUKINA I.S.

Global Trends and Effects of Fiscal Policy in 2021	113
--	-----

○ FOREIGN EXPERIENCE

MINAT V.N.

Dynamics of Spatial Inequality in the Development of us Healthcare and State Regional Policy	130
---	-----

○ YOUNG SCIENTISTS

ALIKHANI S.

Measures to Neutralize the Consequences of Sanctions Against Russia at the Federal and Regional Levels	150
---	-----

Л.Н. ЛЫКОВА

**ИТОГИ
2021 г. ДЛЯ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРЕОДОЛЕНИЕ КРИЗИСА ИЛИ
ИЗМЕНЕНИЕ МОДЕЛИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ
ОТНОШЕНИЙ? ***

Прошедший 2021 г. в целом был достаточно благоприятным для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Оживление хозяйственной активности в регионах и позитивные тренды на мировых сырьевых рынках привели к росту налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов. Наиболее значительный прирост поступлений в консолидированные бюджеты субъектов Федерации был обеспечен за счет активизации оптовой и розничной торговли. Рост собственных доходов позволил федеральному бюджету сократить общий объем финансовой помощи субъектам. При этом имело место выраженное наращивание целевых видов поддержки при сокращении нецелевых. Объем дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в реальном исчислении сократился. Смещение акцентов в финансовой поддержке на целевые трансферты привел к оформлению выраженной тенденции к росту доли федеральных средств в структуре расходов по ключевым разделам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в рамках совместной компетенции. Рост расходов субфедеральных бюджетов в 2021 г. существенно отставал от увеличения поступлений доходов, но был выше темпов инфляции. Наиболее динамично росло финансирование жилищно-коммунального хозяйства, национальной экономики и образования. Итогом исполнения консолидированных бюджетов в 2021 г. стал профицит. В то же время в ряде субъектов бюджеты были исполнены с дефицитом. Некоторые регионы были вынуждены прибегать к дефицитному финансированию для поддержания расходов на уровне прошлогодних значений. Хотя общая сумма государственного и муниципального долга незначительно сократилась, в некоторых регионах имело место наращивание задолженности.

* Статья написана с использованием материала бюллетеня РЭУ им. Г.В. Плеханова «Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России». № 26. Итоги 2021 г. URL: <https://www.rea.ru/ru/Pages/exspertixareu.aspx> (дата обращения: 10.03.2022).

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

JEL: H20, H50, H60, H77

Экономические итоги 2021 г. для страны в целом и для большинства региональных бюджетов выглядят вполне позитивно, при том что ВВП страны по предварительным данным вырос по сравнению с предшествующим годом на 4,7%¹, индекс выпуска товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности составил 106,2, а индекс промышленного производства 105,3², ситуация в регионах различалась весьма существенно. Так, если более высокими, чем в среднем по стране, были показатели динамики промышленного производства в 41 субъекте Федерации, то в 12 регионах промышленное производство сокращалось³. Аналогично вели себя и реальные денежные доходы населения — при в целом позитивной динамике по сравнению с прошлогодними значениями (их рост составил 103,4) в регионах ситуация различалась. Только в 18 субъектах Федерации динамика этого показателя опережала средние значения (в т.ч. в Москве и в Санкт-Петербурге), а в 23 — реальные денежные доходы сократились⁴. Позитивная динамика промышленного и сельскохозяйственного производства, строительства и транспорта, оживление оптовой и розничной торговли в целом положительно сказались на состоянии бюджетной сферы в большинстве российских регионов.

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2021 г.

Оживление хозяйственной активности на фоне благоприятной конъюнктуры мировых сырьевых рынков в целом позитивно сказалась на формировании доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. По итогам года доходы субфедеральных бюджетов составили 17 546,3 млрд руб. (см. табл. 1) и увеличились по сравнению с показателями кризисного 2020 г. на 17,8%, или на 2645,2 млрд руб. С учетом темпов инфляции рост поступлений был не столь значительным и составил 108,6%. Ключевую роль в увеличении доходов региональных бюджетов

¹ Социально-экономическое положение России. Январь 2022 г. ФСГС. Москва. 2022. С.6. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (дата обращения: 16.03.2022).

² Социально-экономическое положение России. Январь-декабрь 2021 г. ФСГС. Москва. 2022. С.6. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (дата обращения: 16.03.2022).

³ Там же. С. 293–294.

⁴ Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259>

в 2021 г. играли налоговые и неналоговые доходы. По сравнению с прошлогодними показателями *налоговые поступления увеличились* на 26,4% (или на 2 853,4 млрд руб.). В то же время *безвозмездные поступления из федерального бюджета сократились* на 2,6%, а в реальном исчислении составили всего 89,8% прошлогодних.

Т а б л и ц а 1

*Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации,
2020 и 2021 гг.*

Показатели	2020	2021		
	Млрд руб.	Млрд руб.	% к итогу	% к 2020
1	2	3	4	5
Доходы — всего	14 901,17	17 546,32	100,0	117,8
В т.ч.:				
Налог на прибыль организаций	2 926,99	4 529,29	25,8	154,7
Налог на доходы физических лиц	4 253,14	4 793,17	27,3	112,7
Акцизы	797,91	950,14	5,4	119,1
Налоги на совокупный доход	592,11	808,90	4,6	136,6
Из них:				
налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	502,19	715,98	4,1	142,6
единый сельскохозяйственный налог	15,29	20,32	0,1	132,9
налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	13,30	36,78	0,2	276,6
торговый сбор	7,22	8,67	0,0	120,2
налог на профессиональный доход	2,08	13,43	0,1	644,4
Налоги на имущество	1 358,03	1 444,55	8,2	106,4
Из них:				
налог на имущество физических лиц	78,73	84,54	0,5	107,4
налог на имущество организаций	910,07	965,73	5,5	106,1
транспортный налог	187,07	195,87	1,1	104,7
земельный налог	180,58	196,59	1,1	108,9
Налог на добычу полезных ископаемых	80,80	97,76	0,6	121,0
Государственная пошлина	43,09	47,16	0,3	109,5

О к о н ч а н и е т а б л . 1

1	2	3	4	5
Доходы от использования госимущества	360,75	467,72	2,7	129,7
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	3 776,01	3 676,43	21,0	97,4
Из них:				
дотации бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1 303,66	1 021,87	5,8	78,4
из них: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	717,87	718,28	4,1	100,1
субсидии бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1 012,28	1 193,98	6,8	117,9
субвенции бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	606,25	519,58	3,0	85,7
иные межбюджетные трансферты	853,80	941,00	5,4	110,2

Источник: рассчитано автором по [1; 2].

В 2021 г. структура доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации не претерпела существенных изменений по сравнению с докризисной ситуацией. Основными источниками налоговых доходов по-прежнему остаются налог на доходы физических лиц и налог на прибыль организаций (см. табл. 1). На них приходится 27,3 и 25,8% общей суммы доходов соответственно. По сравнению с итоговыми показателями кризисного 2020 г. доля налога на прибыль увеличилась на 6,2 процентных пункта главным образом в результате падения доли этого налога в структуре доходов в прошлом году. По сравнению же с предкризисным 2019 г. доля налога на прибыль возросла всего на 1,1 процентных пункта. Доля НДФЛ в структуре доходов незначительно снизилась — на 1,2 процентных пункта по сравнению с 2020 г. и на 1,8 процентных пункта по сравнению с 2019 г. Такое снижение вряд ли можно интерпретировать как формирование тренда, скорее, как незначительные флуктуации.

Изменилась и доля безвозмездных поступлений из федерального бюджета. Если в 2020 г. наблюдался выраженный рост доли этой категории доходов в структуре консолидированных бюджетов субъектов Федерации — она увеличилась с 18,1% в 2019 г. до 25,1% в 2020 г., то в 2021 г. имело место ее сокращение до 20,7%. При этом необходимо отметить, что пока это снижение не привело к возвращению данного показателя на докризисный уровень.

Из общей суммы прироста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на прирост поступлений налога на прибыль организаций приходится более 60%. По сравнению с итогами 2020 г. поступления этого налога увеличились на 54,7%, а по сравнению с предкризисным 2019 г. — на 34,9%.

Рост поступлений НДФЛ был не столь значительным отчасти вследствие не столь значительного падения в 2020 г. Доходы региональных бюджетов от этого налога в 2021 г. увеличились на 12,7%, или на 4,0% с учетом темпов инфляции. Хотя поступления налога на прибыль увеличились более значительно, НДФЛ остался наиболее существенным налоговым источником для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Его поступления по сравнению с прошлогодними значениями увеличились на 540,0 млрд руб., обеспечив тем самым 20,4% общей суммы прироста доходов. Необходимо отметить, что в 2021 г. в порядок налогообложения этим налогом были внесены существенные изменения. В частности, была введена повышенная ставка налога в размере 15%, которая применяется к доходам, превышающим 5 млн руб. Были также внесены изменения в порядок расчета облагаемой базы, расширен круг облагаемых доходов и некоторые другие. По итогам года *поступления НДФЛ, исчисленного по повышенной ставке*, составили 553,7 млрд руб. Фактически именно они обеспечили и всю сумму прироста доходов и *компенсировали снижение поступлений налога с низкодходных групп населения*. Доля этих поступлений в общей сумме доходов региональных бюджетов от НДФЛ в 2021 г. составила 11,6%. Наиболее значительной она была в Москве (21,6%), а также в Челябинской области (17,9%), в Санкт-Петербурге (14,6%) и в Республике Татарстан (10,2%).

Третьим по значимости налоговым источником доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации остаются поступления налогов на имущество. В 2021 г. на эту группу приходится 8,2% всех поступлений, в т.ч. на налог на имущество организаций — 5,5% доходов региональных бюджетов, или 66,9% всех поимущественных налогов. Доля налогов на имущество незначительно снизилась по сравнению с итоговыми показателями прошлого года (в 2020 г. на поимущественные налоги приходилось 9,0% общей суммы доходов). Сокращение доли этой категории доходов имело место на фоне роста их поступлений на 6,4%, или на 86,5 млрд руб., что не компенсировало инфляционного обесценения этих доходов. Необходимо отметить, что доходы бюджетов от поимущественных налогов, плательщиками которых являются физические лица, возросли всего на 2,9% и составили 94,9% прошлогодних сумм с учетом темпов инфляции. При этом доходы от налога на имущество физических лиц увеличились на 7,4%, в то время как поступления транспортного налога от физических лиц возросли всего на 1,9%, а от земельного налога сократились даже по номинальным значениям (составили всего 98,1% прошлогодних). Поступления поимущественных налогов, уплачиваемых организациями, росли более быстрыми тем-

пами. Так, *поступления налога на имущество организаций* увеличились на 6,1% (что ниже темпов инфляции), а поступления транспортного и земельного налогов — на 16,6 и 12,3% соответственно. Однако с учетом преобладания налога на имущество организаций в общем объеме поступлений поимущественных налогов от юридических лиц по общей сумме эта категория поступлений увеличилась всего на 7,2%, что едва компенсировало инфляцию.

Выраженный рост поступлений по итогам 2021 г. наблюдался в группе налогов на совокупный доход. Общая сумма прироста доходов бюджетов от налогов данной группы составила 216,8 млрд руб., или 36,6%. По сравнению с итогами 2020 г. доля этой группы налогов в структуре доходов региональных бюджетов увеличилась с 3,9 до 4,6% по итогам 2021 г. Необходимо отметить, что в 2020 г. имело место незначительное (менее чем на 1%) снижение поступлений этих налогов отчасти вследствие ограничения активности малого бизнеса, а отчасти в результате введения дополнительных налоговых льгот и отсрочек по уплате налогов (а фактически — перенесения их уплаты на более поздние сроки).

В группе налогов на совокупный доход доминируют *поступления налога, уплачиваемого при упрощенной системе налогообложения*. На него приходится более 88,5% всех налогов этой группы. По сравнению с результатами 2020 г. доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации от этого налога увеличились на 42,6%, или на 213,8 млрд руб. По сути, именно этот налог *обеспечил почти весь прирост поступлений налогов на совокупный доход*.

В то же время поступления налога, уплачиваемого при патентной системе налогообложения, и налога на профессиональный доход росли существенно более быстрыми темпами. Так, доходы региональных бюджетов от первого увеличились в 2,7 раза, а от второго — в 6,4 раза. Однако поскольку их доля в общем объеме налогов на совокупный доход незначительна (4,5 и 1,7% соответственно), такой рост практически не повлиял на общую динамику доходов бюджетов. Необходимо отметить, что это относительно новые для отечественной налоговой системы налоги, и такой значительный рост их поступлений отчасти может быть связан с расширением круга налогоплательщиков за счет тех, кто ранее уплачивал иные налоги, в частности отмененный единый налог на вмененный доход.

Прирост поступлений акцизов в консолидированные бюджеты субъектов составил 19,1%, или 152,2 млрд руб. Необходимо отметить, что общая сумма акцизов, поступивших в консолидированный бюджет Российской Федерации в 2021 г., сократилась по сравнению с прошлогодними показателями на 1 157,9 млрд руб., а сумма поступлений акцизов в федеральный бюджет стала отрицательной из-за акциза на нефтяное сырье, передаваемое на переработку. Рост поступлений акцизов в консолидированные бюджеты субъектов Федерации связан как с повышением ставок на некоторые категории подакцизных товаров, так и с изменением нормативов их зачисления.

Несмотря на некоторое сокращение, безвозмездные поступления из федерального бюджета сохранили свою значимость для консолидированных бюджетов субъектов Федерации. По итогам 2021 г. их доля в общей сумме доходов региональных бюджетов составила 21,0%. Снижение доли этой категории доходов составило 4,4 процентных пункта по сравнению с итогами прошлого кризисного года. Общая сумма безвозмездных поступлений в 2021 г. сократилась на 99,6 млрд руб., или на 2,6%. Отчасти это результат существенно (на 53,9%) их увеличения в 2020 г. По сравнению с 2019 г. *общая сумма финансовой поддержки консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации даже увеличилась* — на 1 223,4 млрд руб., или на 49,9%.

В 2021 г. существенно сократились поступления нецелевых видов трансфертов из федерального бюджета — по итогам года их общая сумма составила всего 78,4% прошлогодних, но была на 10,6% выше показателей предкризисного 2019 г. (см. рис. 1). Необходимо отметить, что *дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности* в 2021 г. практически *остались на уровне 2020 г.* — прирост составил всего 0,1%, или 0,4 млрд руб. По сравнению с предкризисным 2019 г. просматривается незначительный рост, не компенсирующий темпы инфляции (106,4%). В то же время иные виды дотаций выраженно сократились (на 48,2%) в первую очередь за счет отмены различных дотаций, предоставлявшихся на мероприятия, связанные с адаптацией системы здравоохранения к требованиям пандемии.

В то же время обращает на себя внимание значительный рост целевых видов трансфертов — по сравнению с прошлогодними значениями их суммы увеличились на 7,4%, а по сравнению с докризисными показателями — на 73,6% (см. рис. 1). Основной объем прироста целевых видов федеральной поддержки обеспечили поступления субсидий. По сравнению с итогами 2020 г. эта категория трансфертов увеличилась на 17,9%, а по сравнению с докризисным 2019 г. — на 81,6%. В результате за два года *общая сумма субсидий возросла более чем в 2 раза*. Аналогичная динамика наблюдается в части поступлений иных межбюджетных трансферов — по сравнению с 2020 г. сумма их поступлений возросла на 10,2%, а по сравнению с 2019 г. — на 63,7%. Динамика поступлений третьей категории трансфертов — субвенций несколько отличалась от первых двух. По итогам 2021 г. их поступления сократились на 14,3%, но относительно докризисных (2019 г.) значений выросли на 31,0%.

В целом в рамках пятилетнего временного интервала (2017–2021 гг.) просматривается смена тенденции к росту доли нецелевых видов безвозмездных поступлений (с 44,6% в 2017 г. и 49,7% в 2018 г.) на увеличение доли целевых видов (с 50,3% в 2018 и 62,3% в 2019 г. до 65,5% в 2020 г. и 72,2% в 2021 г.). Соответственно сокращалась и доля нецелевых видов трансфертов до 34,5% в 2020 г. и 27,8% в 2021 г. Отчасти такая динамика различных составляющих федеральной финансовой помо-

щи бюджетам субъектов свидетельствует, что Федерация все в большей степени реализует свои приоритеты в рамках субфедеральных бюджетов. В условиях кризиса, спровоцированного пандемией, и периода преодоления его наиболее острых последствий такая ситуация в целом может рассматриваться как логичная, однако в перспективе она создает условия для выдавливания собственно региональных целей и задач за пределы возможностей финансирования.



Рис. 1. Объем и структура безвозмездных поступлений из федерального бюджета в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, 2017–2021 гг.

Источник: [1].

Рост налоговых и неналоговых доходов бюджетов имел место практически во всех субъектах Федерации. Исключение составляет только Чукотский автономный округ, где поступления налоговых доходов не превысили прошлогодних значений и составили 91,4% от показателей 2020 г. В Ленинградской и Сахалинской областях прирост поступлений в бюджет не компенсировал их инфляционного обесценения (составил 6,6 и 3,7% соответственно). Необходимо отметить, что из общей суммы прироста налоговых и неналоговых доходов более 21% приходится на Москву. В целом же более 50% общей суммы прироста данной категории доходов приходится на 9 субъектов. В данную группу кроме столицы входят г. Санкт-Петербург, Московская область, Красноярский

край, Кемеровская, Челябинская, Свердловская и Тюменская области, а также Республика Татарстан.

Наиболее значительный относительный рост налоговых и неналоговых доходов имел место в регионах с высокой долей металлургии и связанных с ней отраслей в структуре экономики. Выраженный рост мировых цен на их продукцию обеспечил соответствующее увеличение прибыли хозяйствующих субъектов и адекватный рост поступлений налога на прибыль. Например, налоговые доходы консолидированного бюджета Липецкой области превысили прошлогодние показатели на 74,1%, доходы Кемеровской области – на 62,9%, Вологодской – на 62,5%, а Белгородской – на 56,4%, Республики Хакасия – на 55,0%, и Челябинской области – на 48,5% (см. рис. 2).

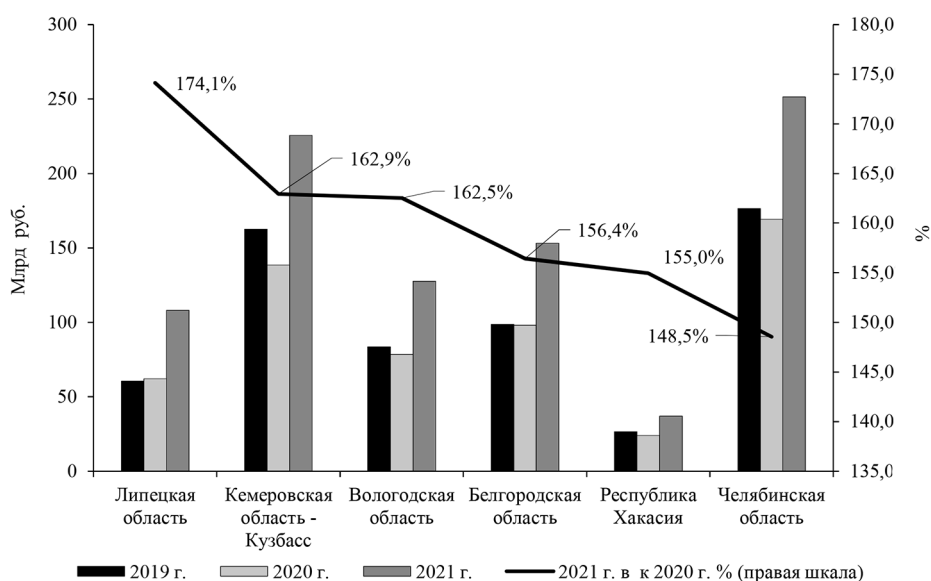


Рис. 2. Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с наиболее высокими темпами роста налоговых и неналоговых доходов в 2021 г.

Источник: [2].

В то же время, если говорить о ключевом для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации налоге – налоге на прибыль организаций, то наиболее существенный прирост его поступлений в региональные бюджеты в 2021 г. (см. рис. 3) обеспечила торговля (25,9%), при том что доля данного вида деятельности в структуре поступлений в консолидированные бюджеты субъектов составляет 16,5%. Металлургическое производство, при том что доля поступлений от данного вида деятельности в структуре доходов региональных бюджетов составила всего 3,8%, обеспечило 12,1% общей суммы прироста данного налога.



* Примечание. Производство металлургическое и производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования.

Рис. 3. Структура прироста поступлений налога на прибыль в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2021 г.

Источник: рассчитано автором по [3].

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2021 г.

Существенный рост доходов субфедеральных бюджетов в 2021 г. не привел к адекватному росту расходов — они увеличились всего на 8,4%, или на 1 307,8 млрд руб. Таким образом, из общей суммы прироста доходов в 2 645,2 млрд руб. на увеличение объемов финансирования было направлено меньше половины. Отчасти это было связано с незапланированным ростом доходов вследствие динамики мировых цен на сырьевые товары — регионы планировали существенно меньшие суммы доходов и адекватные им расходы.

Почти 80% общей суммы прироста объемов финансирования приходится на три раздела — «Национальная экономика», «Образование» и «Жилищно-коммунальное хозяйство». При этом абсолютным лидером по приросту расходов стал ЖКХ — объем финансирования данного круга вопросов увеличился на 26,9%, или на 357,7 млрд руб. Доля данного раздела в структуре расходов субфедеральных бюджетов составила

10,0% и увеличилась по сравнению с предшествующим годом на 1,5 процентных пункта. Расходы на образование представляют собой наиболее значительный по объему раздел расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. По сравнению с итогами 2020 г. объем финансирования данного направления увеличился на 9,7%, или на 345,1 млрд руб. Доля образования в структуре расходов региональных бюджетов является наиболее значительной и составила по итогам 2021 г. 23,1% (24,7% в 2019 г. и 22,8% в 2020 г.).

Т а б л и ц а 2

**Расходы консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации, 2019–2021 гг.**

Показатели	2019	2020	2021		
	Млрд руб.	Млрд руб.	Млрд руб.	% к 2020	% к 2019
Расходы — всего	13 567,7	15 577,7	16 885,6	114,8	108,4
Общегосударственные вопросы	840,6	936,9	966,7	103,2	115,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	151,7	167,6	170,0	101,4	112,1
Национальная экономика	2 954,6	3 192,3	3 523,1	110,4	119,2
ЖКХ	1 377,9	1 329,9	1 687,6	126,9	122,5
Образование	3 356,3	3 552,5	3 897,6	109,7	116,1
Культура и кинематография	480,3	485,9	531,9	109,5	110,8
Здравоохранение	1 167,3	2 002,1	2 027,3	101,3	173,7
Социальная политика	2 685,8	3 319,7	3 445,0	103,8	128,3
Физическая культура и спорт	320,2	363,2	398,8	109,8	124,5
Обслуживание государственного и муниципального долга	105,7	100,5	102,2	101,8	96,7
Справочно: дефицит/профицит	4,7	-676,6	660,8		

Источник: рассчитано автором по [4].

Расходы на национальную экономику — второе по значимости направление расходования средств региональных бюджетов. По итогам года на данный раздел приходилось 20,9% всех расходов. По сравнению с показателями кризисного 2020 г. финансирование этого круга вопросов увеличилось на 10,4%, или на 330,8 млрд руб.

Традиционно рост объемов финансирования вопросов культуры является самым низким, однако в 2021 г. ситуация была иной. По сравнению с показателями 2020 г. расходы на культуру в региональных бюджетах увеличились на 9,5%, или на 46,0 млрд руб.

Обращает на себя внимание опережающий темпы инфляции рост финансирования не только культуры и кинематографии, но и расходов на физическую культуру и спорт. По сравнению с прошлогодними показателями финансирование данного раздела возросло на 9,8% (на 1,3% с учетом инфляции). Доля этих двух разделов в структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации относительно невелика и составляет по итогам года 3,2 и 2,4% соответственно.

Необходимо отметить, что в 2021 г. рост расходов на здравоохранение и социальную политику выраженно отставал от темпов инфляции. Так, эти расходы по сравнению с показателями 2020 г. увеличились всего на 1,3% и составили 97,3% прошлогодних в реальном исчислении. Такое замедление темпов роста финансирования данного круга вопросов отчасти является следствием эффекта высокой базы прошлого года, когда эти расходы увеличились на 71,5%. Таким образом, в 2021 г. общая сумма прироста финансирования здравоохранения по сравнению с докризисным 2019 г. составила 73,7%, или 860,0 млрд руб.

Похожая картина наблюдается и по финансированию вопросов социальной политики. После резкого увеличения объема этих расходов в 2020 г. (на 23,6%, или на 633,9 млрд руб.) просматривается замедление роста финансирования в 2021 г. до 103,8%, что составляет 97,3% прошлогодних с учетом инфляции. В результате раздел «Социальная политика» стал третьим по значимости (после разделов «Образование» и «Национальная экономика») для консолидированных бюджетов субъектов Федерации — на его долю по итогам года приходится 20,4% всех расходов.

Необходимо отметить *минимальный прирост объема расходов на обслуживание государственного и муниципального долга* — на 1,8%, или на 1,7 млрд руб. Соответственно доля данного раздела в структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации остается незначительной — 0,61%. Эта доля даже сократилась по сравнению с прошлогодними показателями, когда она составляла 0,65%.

Относительно самостоятельную проблему представляет рост доли расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации, которые *фактически осуществлялись за счет предоставления тех или иных видов целевых трансфертов из федерального бюджета*. Данная проблема с точки зрения формирования доходов уже была поставлена выше, здесь же отметим ее с точки зрения расходов. По таким разделам расходов консолидированных бюджетов субъектов, как «Здравоохранение», «Образование», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Культура», просматривается четкая тенденция к росту доли федеральных средств (см. табл. 3).

Так, если по разделу «Здравоохранение» доля консолидированных расчетов в 2015 г. составляла всего 7,4%, то к 2019 г. она увеличилась до 13,8%. Понятно, что в кризисном 2020 г. эта доля возросла до 23,5% и продолжила свой рост в 2021 г. до 27,4%. Менее значительное уве-

личение доли федеральных средств, передаваемых в консолидированные бюджеты субъектов Федерации, имело место по расходам на ЖКХ (с 2,2% в 2015 г. до 6,1% в 2021 г.) и культуру (с 1,6% в 2015 г. до 4,9% в 2021 г.). Несколько иная картина наблюдается по разделу «Социальная политика» — в 2015–2018 гг. просматривалось выраженное сокращение доли федеральных средств в расходах с 20,7 до 12,2% с последующим ростом до 26,0–25,8% в 2020 и 2021 гг. В то же время по разделу «Национальная экономика» ситуация складывается иначе — имеет место скорее некоторое сокращение доли федеральной составляющей с 22,0% в 2015 г. до 16,6% по итогам 2021 г. Рост доли федеральных ресурсов (с точки зрения первоначального источника средств) свидетельствует о смещении на федеральный уровень и существенной части формулируемых целей и задач по предметам совместного ведения Федерации и субъектов Российской Федерации. Вряд ли только на основании этих данных можно говорить о корректировке сложившейся модели бюджетного федерализма, однако определенные признаки изменения все-таки просматриваются.

Т а б л и ц а 3

Доля консолидированных расчетов в основных разделах расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015–2021 гг. (в %)

Показатели	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Национальная экономика	22,0	20,6	17,7	16,2	18,7	18,2	16,6
Социальная политика	20,7	18,6	13,5	12,2	15,0	26,0	25,8
Образование	2,0	1,6	1,5	2,3	3,9	5,2	6,9
Здравоохранение	7,4	6,8	8,2	10,4	13,8	23,5	27,4
ЖКХ	2,2	1,6	3,3	3,0	4,4	7,2	6,1
Культура	1,6	1,5	1,7	1,8	3,1	4,2	4,9

Источник: рассчитано автором по [1].

Динамика расходов консолидированных бюджетов существенно различалась по субъектам Федерации.

Темпы роста расходов в 2021 г. по сравнению с предшествующим годом были выше темпов инфляции в 40 субъектах Российской Федерации. Еще в 42 регионах номинальный рост объемов финансирования не компенсировал их инфляционного обесценения. Сокращение расходов по сравнению с прошлыми годами имело место в трех регионах (Смоленской, Калининградской и Сахалинской областях).

**Бюджетное сальдо и государственный долг субъектов
Российской Федерации**

Итогом исполнения консолидированных бюджетов регионов в 2021 г. стало *положительное сальдо* в размере 660,8 млрд руб. (по общей сумме). В кризисном 2020 г. региональные бюджеты были исполнены с дефицитом в размере 676,6 млрд руб. Сформированный в отчетном году профицит позволил бы нарастить фактические расходы на 3,9%. Данная сумма профицита в целом по всем регионам складывается из суммы профицитов, с которыми были исполнены бюджеты 66 субъектов Российской Федерации в размере 830,2 млрд руб. и дефицитов бюджетов 19 регионов в общей сумме 169,6 млрд руб.

Москва играет существенную роль в формировании общей суммы дефицита — более 64% этой суммы, или 109,3 млрд руб. приходится на дефицит бюджета Москвы. В то же время относительные показатели дефицитного финансирования здесь невелики — 3,2% расходов.

В ряде регионов итогом 2021 г. стали значительные показатели дефицитного финансирования расходов. Так, в Ульяновской области за счет дефицита было профинансировано 7,2% расходов. В этой области почти 75% прироста расходов было профинансировано за счет дефицита. В Республике Калмыкии отношение суммы дефицита к расходам консолидированного бюджета составило 5,3% при росте расходов всего на 0,3%. Здесь дефицит бюджета существенно превысил сумму прироста расходов. Это означает, что формирование дефицита было связано со стремлением поддержать расходы бюджета на уровне прошлогодних значений. В Томской и Амурской областях за счет дефицита было профинансировано 4,4 и 4,2% соответственно.

Наиболее существенный вклад в общую сумму положительного сальдо консолидированных бюджетов субъектов Федерации в 2021 г. внесли 10 субъектов, на которые приходится более 50% общей суммы профицита. Это Красноярский край (11,7% общей суммы профицита), Челябинская область (5,9%), Санкт-Петербург (5,6%), а также Краснодарский край, Республика Саха (Якутия), Липецкая, Кемеровская, Вологодская, Белгородская и Самарская области (4,7–3,3% общей суммы профицита каждый). Относительные показатели положительного сальдо наиболее значительными были в Липецкой области, где профицит составил 39,8% расходов, при том что исполнение консолидированного бюджета области составило 93,6%. В Вологодской области при профиците в размере 27,3% расходов исполнение составило 96,7%, а в Красноярском крае эти показатели составили 26,4 и 96,2%.

По состоянию на 1 января 2022 г. общая сумма государственного и муниципального долга субъектов Российской Федерации незначительно сократилась (на 0,9%, или на 21,6 млрд руб.). Кризис 2020 г. привел к существенному росту объема субфедеральной задолженности после довольно продолжительного периода ее сокращения (см. рис. 4). Ситуация с динамикой государственного долга в регионах в целом соответствовала

описанной выше динамике бюджетного сальдо — в 17 субъектах в 2021 г. просматривается рост государственного долга по сравнению с итоговыми показателями 2020 г.

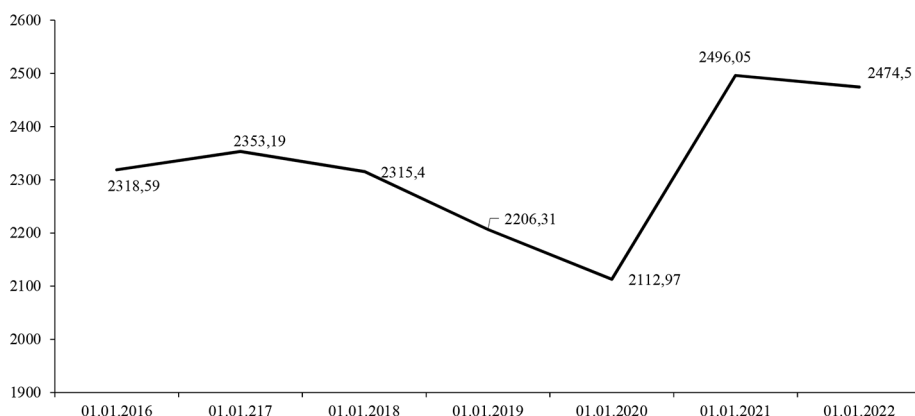


Рис. 4. Государственный и муниципальный долг субъектов Российской Федерации в 2016–2021 гг. (в млрд руб.)

Источник: [4].

Наиболее значительно увеличился государственный долг в Москве — на 115,4 млрд руб., или в 4,8 раза. Столь значительные показатели относительного прироста долга являются следствием чрезвычайно низкого его уровня по итогам 2020 г., когда объем долга составлял 30,0 млрд руб. В 2021 г. город выпустил три транша облигаций со сроком погашения 3, 5 и 7 лет. Необходимо отметить, что в 2020 г. Москва формально не осуществляла заимствований, а дефицит бюджета был профинансирован за счет средств на бюджетных счетах (в т.ч. и средств унитарных предприятий).

Объем государственного субфедерального долга также увеличился в Республике Башкортостан (на 26,6%), в Нижегородской и Ульяновской областях (на 22,3 и 22,0% соответственно), Республиках Тыве и Калмыкии (на 17,9 и 17,0% соответственно), а также еще в 12 регионах.

В то же время в 64 регионах суммы государственных долговых обязательств сократились (на 200,5 млрд руб. в общей сумме). Наиболее значительно (больше, чем в два раза снизились показатели государственного субфедерального долга в Пермском крае, Ненецком автономном округе, Тюменской области, Ямало-Ненецком автономном округе и Иркутской области.

* * *

Бюджетная ситуация в 2021 г. в целом складывалась достаточно благоприятно для большинства субъектов Российской Федерации. В большинстве регионов имел место выраженный рост налоговых и неналоговых доходов, что позволило федеральному бюджету сократить объемы финансовой помощи. Наиболее значительный прирост

поступлений в консолидированные бюджеты субъектов был обеспечен за счет активизации оптовой и розничной торговли, а также за счет существенного повышения мировых цен на ряд торгуемых товаров. И если первый источник роста в целом отражает позитивные процессы в отечественной экономике, то *второй нестабилен и не связан с развитием экономики регионов.*

В 2021 г. в целом *сохранилась тенденция к росту объемов целевых видов трансфертов* из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации, что привело к дальнейшему росту доли федеральных средств в расходах субфедерального уровня по ключевым направлениям совместной компетенции.

Рост расходов субфедеральных бюджетов в 2021 г. в целом был выше темпов инфляции, однако в ряде регионов, бюджеты которых выражено зависят от цен на мировых товарных рынках, сформировались значительные суммы профицита. В то же время некоторые субъекты были вынуждены для поддержания уровня прошлогодних расходов прибегать к дополнительным заимствованиям. При этом общая сумма государственного и муниципального долга незначительно сократилась.

Список литературы

1. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. На 1 января 2018–2022 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (дата обращения: 02.03.2022).

2. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 января 2021–2022 гг. // Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 02.03.2022).

3. Начисление и поступление налогов, сборов и страховых взносов в бюджетную систему Российской Федерации по основным видам экономической деятельности. По состоянию на 01.01.2021–01.01.2022. Форма № 1-НОМ. // Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/10996289/ (дата обращения: 02.03.2022).

4. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 января 2016–2022 гг. // Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (дата обращения: 10.03.2022).

References

1. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzheto gosudarstvennykh vnebiudzhetykh fondov. Na 1 ianvaria 2018–2022 g. [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Off-Budget Funds. As of January 1, 2018–2022], *Federal'noe*

kaznacheistvo [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (accessed 02 March 2022).

2. Informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta sub»ekta Rossiiskoi Federatsii i biudzheta territorial'nogo gosudarstvennogo vnebiudzhethnogo fonda (v razreze sub»ektov Rossiiskoi Federatsii). Na 1 ianvaria 2021–2022 gg. [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 the Constituent Entities of the Russian Federation). As of January 1, 2021–2022], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed 02 March 2022).

3. Nachislenie i postuplenie nalogov, sborov i strakhovykh vnosov v biudzhethnuiu sistemu Rossiiskoi Federatsii po osnovnym vidam ekonomicheskoi deiatel'nosti. Po sostoiianiiu na 01.01.2021–01.01.2022. Forma № 1-NOM. [Calculation and Receipt of Taxes, Fees and Insurance Contributions to the Budget System of the Russian Federation for the Main Types of Economic Activity. As of 01.01.2021–01.01.2022. Form No. 1], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [The Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/10996289/ (accessed 02 March 2022).

4. Ob"em i struktura gosudarstvennogo dolga sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i dolga munitsipal'nykh obrazovaniu na 1 ianvaria 2016–2022 gg. [The Volume and Structure of the Public Debt of the Constituent Entities of the Russian Federation and the Debt of Municipalities as of January 1, 2016–2022], *Ministerstvo finansov Rossiiskoi Federatsii* [Ministry of Finance of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (accessed 10 March 2022).

RESULTS OF 2021 FOR THE CONSOLIDATED BUDGETS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: OVERCOMING THE CRISIS OR CHANGING THE MODEL OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS?

The year 2021 was quite favorable for the consolidated budgets of the subjects of the Russian Federation. The revival of economic activity in the regions and positive trends in the world commodity markets have led to an increase in tax and non-tax revenues of regional budgets. The most significant increase in revenues to the consolidated budgets of the RF subjects was provided due to the recovery of wholesale and retail trade. The growth of its own revenues allowed the federal budget to reduce the total amount of financial assistance to the subjects of the Russian Federation. At the same time, there was a pronounced increase in targeted types of support while reducing non-targeted ones. The volume of equalization subsidies in real terms has decreased. The shift in emphasis in financial support to targeted transfers has led to a pronounced trend towards an increase in the share of federal funds in the structure of expenditures on key sections of the consolidated budgets of the RF subjects within the framework of joint competence. The growth of expenditures of sub-federal budgets in 2021 significantly lagged behind the increase in revenue receipts, but was higher than the rate of inflation. Financing of housing and communal services, the national economy and education grew most dynamically. The result of the execution of consolidated budgets in 2021 was a surplus. At the same time, a number of RF subjects budgets were executed with a deficit. Some regions were forced to resort to deficit financing to maintain spending at the level of last year's values. Although the total amount of state and municipal debt slightly decreased, there was an increase in debt in some regions.

Keywords: budget tax revenues, budget expenditures, consolidated budget, corporate income tax, personal income tax, region, regional budgets, subject of the Russian Federation, transfers.

JEL: H20, H50, H60, H77

Дата поступления – 15.03.2022 г.

ЛЫКОВА Людмила Никитична

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

LYKOVA Lyudmila N.

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

Для цитирования:

Лыкова Л.Н. Итоги 2021 г. для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации: преодоление кризиса или изменение модели межбюджетных отношений? // Федерализм. 2022. Т. 27. № 1 (105). С. 5–22. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-1-5-22>

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА, Н.И. ЛУКЬЯНОВА

НОВЫЕ КОНТУРЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Обновленной Конституцией Российской Федерации предусмотрено наличие в стране единой системы публичной власти, в которую входят федеральные, региональные и местные органы власти. Конституционные новации потребовали ревизии большого массива законодательства, в первую очередь базовых федеральных законов от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В настоящее время процесс трансформации публичной власти в России стартовал. Идет реализация в субъектах Российской Федерации принятого недавно Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Вместе с тем реформирование публичной власти на местном уровне находится пока в стадии подготовки. Рассмотрение проекта Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» отложено. С учетом непростой политической и экономической ситуации создание новой организационной системы управления регионами и муниципалитетами позволит обеспечить развитие территорий при оперативном корректировании процесса с использованием современных информационных технологий.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, единая система публичной власти, органы власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, разграничение полномочий, федеральное законодательство, законодательный процесс.

JEL: H70, H73, H75, H77, K10

Частью 3 ст. 132 обновленной Конституции предусмотрено, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

В день вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации¹, одобренных на общероссийском голосовании, стало понятно, что принципиальные положения обновленной Конституции о новых контурах публичной власти *потребуется ревизии большого массива законодательства*, в т.ч. законов и подзаконных актов федерального и регионального уровней, муниципальных правовых актов. В первую очередь обновлению должны были быть подвергнуты базовые федеральные законы: от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – федеральные законы № 184-ФЗ и № 131-ФЗ).

О необходимости такого подхода специалистами, учеными и экспертами говорилось давно [1], в т.ч. потому, что разные уровни власти должны не вести параллельное существование в юридическом, организационном и финансовом вакууме, а взаимодействовать в целях наиболее эффективного решения задач в интересах граждан. Успешность проводимых преобразований будет зависеть от того, насколько грамотно будут прописаны новые базовые законы, насколько они будут учитывать реалии такой большой и сложной страны, как Россия, и насколько грамотно законодательные новации будут внедрены в жизнь. Это огромная работа, рассчитанная на много лет. Но некоторые контуры трансформации в России единой системы публичной власти уже наметились.

Публичная власть на региональном уровне

В конце 2021 г. был принят Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ). Этому событию предшествовала большая законодательная работа.

Соответствующий проект Федерального закона № 1256381-7 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» был внесен сенатором Российской Федерации А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П. Крашенинниковым в Государственную Думу 27 сентября 2021 г. Закон был призван заменить утрачивающий силу Федеральный закон № 184-ФЗ. Данный Федеральный закон был базовым для всей системы государственной власти в ее территориальном измерении, а также для системы федеративных отношений и разграничения компетенций между уровнями

¹ Поправки в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные ст. 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», вступили в силу с 4 июля 2020 г.

власти; он действовал более 20 лет и неоднократно подвергался изменениям. В качестве целей законопроекта было указано создание условий для комплексного, устойчивого социально-экономического развития страны и каждого субъекта Российской Федерации в отдельности в интересах граждан, общества и государства.

Процесс рассмотрения законопроекта был достаточно драматичным. На стадии второго чтения к нему поступили сотни поправок, примерно треть из них была принята, что достаточно серьезно скорректировало первоначальный замысел разработчиков². Законопроект возвращался в процедуру второго чтения со стадии третьего чтения, его поддерживали далеко не все регионы³. Наконец, в процессе принятия закона прошли выборы в Государственную Думу.

Можно выделить двенадцать **основных новелл законопроекта**.

Первая. Законопроект предусматривал *формирование новой модели организации публичной власти на территории субъектов Российской Федерации*. Согласно п. 1 ст. 1 законопроекта, органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Данные формулировки не вызвали особых возражений при обсуждении законопроекта, они вошли в Федеральный закон № 414-ФЗ без изменений.

Вторая. Законопроект развивал также *иные нормы обновленной Конституции Российской Федерации*. В частности, п. 7 ст. 3 не допускалось применение правил международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации. Аналогично решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежали исполнению в Российской Федерации (п. 8 ст. 3). Данные положения также не встретили противодействия в ходе его рассмотрения и вошли в окончательную редакцию закона.

Третья. Ряд новаций законопроекта касался *унификации деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации*. Устанавливался срок полномочий депутатов законодательного органа

² Согласно данным СОЗД, всего к законопроекту поступило 415 поправок, 162 из которых были одобрены к принятию, 253 — к отклонению.

³ Всего поступило 15 отзывов от законодательных органов субъектов Российской Федерации, из которых 12 — поддержали законопроект, 1 — не поддержал (Государственный Совет Республики Татарстан), 2 — поддержали с условиями (Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Собрание депутатов Ненецкого автономного округа). По данным СОЗД.

субъекта Российской Федерации — 5 лет (п. 11 ст. 7). Эта норма вошла в окончательную редакцию закона. В соответствии с ранее действовавшим Федеральным законом № 184-ФЗ данная норма была вариативной для регионов — не более 5 лет.

Четвертая. Законопроектом *расширялись ограничения, связанные с депутатской деятельностью на региональном уровне*. Было установлено, что в течение срока своих полномочий *депутат не может быть сенатором Российской Федерации* за исключением случаев, предусмотренных п. 4 ст. 17⁴ и п. 3 ст. 59⁵ законопроекта и иным федеральным законом (п. 2 ст. 19). В действующую редакцию закона вошла следующая формулировка: «В течение срока своих полномочий депутат не может быть сенатором Российской Федерации, депутатом Государственной Думы, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности субъекта Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы», за исключением случаев, предусмотренных п. 2 ст. 59 Федерального закона № 414-ФЗ, другим федеральным законом. В частности, согласно п. 5 ст. 4 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» в случае, если все депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избраны по одномандатным избирательным округам, депутат этого органа, наделенный полномочиями сенатора Российской Федерации — представителя от этого органа, вправе совмещать осуществление полномочий сенатора Российской Федерации и депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

⁴ В соответствии с ней, если конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации предусмотрено осуществление депутатом депутатской деятельности на профессиональной основе, то в этом случае не менее чем 1 депутату, избранному в составе каждого списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в законодательном органе этого субъекта Российской Федерации, должно быть предоставлено право осуществлять депутатскую деятельность на профессиональной основе.

⁵ В соответствии с ней, депутат законодательного органа субъекта Российской Федерации — города федерального значения, совмещающий в соответствии с федеральным законом, устанавливающим порядок формирования Совета Федерации, осуществление полномочий сенатора Российской Федерации и депутата, со дня наделения его полномочиями сенатора Российской Федерации осуществляет полномочия депутата без отрыва от основной деятельности в Совете Федерации. При принятии решения о наделении депутата полномочиями сенатора Российской Федерации соответствующий депутат освобождается от должности председателя, заместителя председателя законодательного органа субъекта Российской Федерации, председателя, заместителя председателя комитета (комиссии) законодательного органа субъекта Российской Федерации и иных руководящих должностей в законодательном органе субъекта Российской Федерации, замещаемых в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом законодательного органа субъекта Российской Федерации.

В действовавшем ранее Федеральном законе № 184-ФЗ совмещение должностей в принципе было разрешено⁶. Кроме того, в рассматриваемый закон была введена норма о том, что *все региональные депутаты замещают государственные должности субъекта Российской Федерации* независимо от того, работают они на постоянной основе или без отрыва от основной деятельности (п. 3 ст. 17 законопроекта).

Пятая. Законопроектом предлагалось предоставить *право законодательной инициативы в региональных парламентах прокурорам субъектов Российской Федерации* (п. 1 ст. 10). Данная норма в неизменном виде вошла в Федеральный закон № 414-ФЗ. По информации Правительства Российской Федерации в настоящее время в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации прокуроры 82 субъектов уже наделены правом законодательной инициативы, которое активно ими используется⁷.

Шестая. Законопроект содержал положения, касающиеся *унификации наименований, сроков полномочий и ряда иных положений*, касающихся высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Наименованием должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации должно было стать слово «глава» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации могло быть предусмотрено дополнительное наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которое может указываться в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации после наименования «глава», при этом такое наименование *не должно было содержать слов и словосочетаний*,

⁶ В соответствии с п. 1.1 ст. 11 Федерального закона № 184-ФЗ, «депутат, совмещающий в соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” осуществление полномочий члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и депутата, со дня наделения его полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации осуществляет полномочия депутата без отрыва от основной деятельности в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. При принятии решения о наделении депутата полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации соответствующий депутат освобождается от должности председателя, заместителя председателя законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, председателя, заместителя председателя комитета (комиссии) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и иных руководящих должностей в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, замещаемых в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации».

⁷ В связи с этим необходимо отметить, что еще 23 июля 2021 г. правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу законопроект № 1219895-7 по вопросу наделения прокурора субъекта Российской Федерации правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации. 25 октября 2021 г. решением Совета Государственной Думы рассмотрение законопроекта отложено. По данным СОЗД.

составляющих наименование должности главы государства — президента Российской Федерации (ст. 20)⁸. В связи с этим пресс-секретарь президента Российской Федерации Д. Песков отметил, что «в России должна быть только одна должность президента»⁹. В России на момент рассмотрения законопроекта было 59 губернаторов, 21 глава республик, 3 главы администрации, 1 президент (в Республике Татарстан) и 1 мэр (г. Москва).

Данное положение законопроекта вызвало, пожалуй, наиболее сильное противодействие со стороны регионов, в частности — Республики Татарстан. Против законопроекта проголосовали 6 депутатов от Татарстана из партии «Единая Россия», еще несколько депутатов от Татарстана не голосовали по этому вопросу. По мнению депутата Государственной Думы А. Фаррахова, закон концептуально правильный и содержит много очень важных и нужных вещей, но из-за ряда вопросов, в т.ч. касающихся Татарстана, депутат решил не поддерживать его в первом чтении. Один из таких вопросов — это возможность и право региона устанавливать наименование должности главы субъекта Российской Федерации. По словам политтехнолога И. Паймушкина, такое голосование депутатов от Татарстана было связано с национальной самоидентификацией местной элиты, а также с попыткой самовыразиться через голосование против некоторых поправок на уровне Республики и поддержку ее президента¹⁰.

Кроме того, Федеральным законом № 414-ФЗ установлено, что срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации составляет 5 лет (п. 2 ст. 20). В соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ данная норма была вариативна для регионов — не более 5 лет.

В законе также появилась норма о том, что отрешенный от должности глава субъекта Российской Федерации не сможет занимать данную должность ни в одном другом регионе в течение 5 лет (п. 6 ст. 21). В соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ, этот срок был ограничен двумя годами.

Законом предусмотрена также новая мера ответственности, которую президент Российской Федерации может применять к главе субъекта Российской Федерации, а именно — *выговор* (п. 3 ст. 29).

⁸ Если рассмотреть зарубежный опыт наименования глав субъектов федерации, то можно отметить, что наиболее распространенным названием руководителя региона будет губернатор. В частности, губернаторы возглавляют 50 штатов США. Это же наименование используется в Мексике, Бразилии, Аргентине, Пакистане, Венесуэле, Индии и Нигерии. В ФРГ глава исполнительной власти земли называется «министром-председателем», в Австрии — «глава земли». В т.н. региональных государствах Испании и Италии регионами руководят главы правительств, именуемые президентами.

⁹ При этом он пояснил, что речь идет о президенте Республики Татарстан. См.: Песков заявил, что в России должна быть только одна должность президента // ТАСС. 27 сентября 2021 г. URL: <https://tass.ru/politika/12515053>

¹⁰ Депутаты Татарстана проголосовали против законопроекта об организации публичной власти // Ведомости. 9 ноября 2021 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2021/11/09/895121-deputati-tatarstana>

Резонанс в СМИ вызвало *отсутствие в законопроекте ограничения по количеству сроков, на которые может избираться глава региона*. Согласно п. 5 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не могло замещать указанную должность более двух сроков подряд. Пресс-секретарь президента Российской Федерации Д. Песков отметил по этому поводу, что «президент является сторонником сменяемости власти, но это не должно быть навязчивой идеей, которая мешает работе»¹¹. В связи с этим в Федеральном законе № 414-ФЗ данная норма не была прописана.

Зарубежный опыт в сфере закрепления продолжительности и количества сроков избрания глав субъектов федераций отличается разнообразием. В США максимальное время пребывания в губернаторской должности ограничено двумя сроками только в отдельных штатах, большинство же губернаторов вправе переизбираться без ограничений. В Бразилии и Венесуэле главы регионов избираются на 4 года и имеют право находиться в должности 2 срока подряд.

Седьмая. Ряд новшеств законопроекта касался *организации исполнительной власти в регионах*. Планировалась унификация названия высшего органа исполнительной власти. Наименованием высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации должно было являться «*правительство*» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации могло быть предусмотрено дополнительное наименование высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которое будет указываться в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации после наименования «*правительство*» (п. 3 ст. 32). Данная норма вошла в Федеральный закон № 414-ФЗ.

Кроме того, в законе содержится более подробное *регулирование деятельности иных государственных органов, формируемых в субъекте Российской Федерации* (ст. 37), включая финансовый (ст. 34) и контрольно-счетный органы (ст. 38).

Существенной новацией стала норма, согласно которой «*федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации* (выделено нами. — Авт.), осуществляющих полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по предметам ведения субъектов Российской Федерации *в сферах образования, здравоохранения, финансов, государственного регулирования тарифов, а также осуществляющих региональный государственный жилищный контроль (надзор), региональный государственный строительный надзор, региональный государственный контроль*

¹¹ Песков заявил, что в России должна быть только одна должность президента // ТАСС. 27 сентября 2021 г.

(надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (выделено нами. — Авт.), в форме согласования назначения на должность по результатам проверки соответствия кандидата на замещение должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации квалификационным требованиям» (п. 4 ст. 4). Это положение корреспондирует с конституционной нормой о возможности участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления и предопределяется функциональным единством органов публичной власти.

Восьмая. Законопроект содержал ряд *новаций в сфере участия органов власти регионов в законодательном процессе на федеральном уровне*. В частности, в целях оптимизации законодательного процесса¹² планировалось сократить срок подачи отзывов на проекты федеральных законов с 30 до 15 дней¹³. Однако на стадии второго чтения данная норма вызвала резкую критику со стороны регионов и подверглась коррекции. В окончательном варианте закона она выглядит следующим образом: «Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу размещаются на официальном сайте Государственной Думы и направляются в законодательный орган субъекта Российской Федерации и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации для представления ими в Государственную Думу в тридцатидневный срок отзывов на указанные проекты федеральных законов. В соответствии с Регламентом Государственной Думы указанный срок может быть сокращен, но не менее чем до пятнадцати дней» (п. 2 ст. 39). Поскольку 30-дневный срок сохраняется, сокращен он может быть не менее чем до 15 дней и только в соответствии с Регламентом Государственной Думы.

Аналогичная ситуация сложилась и с *сокращением сроков подачи поправок к законопроектам — с 30 до 15 дней*¹⁴. В первоначальной редакции законопроекта предусматривалась именно такая норма. В Федеральном законе № 184-ФЗ был предусмотрен 30-дневный срок, до его истечения рассмотрение законопроектов во втором чтении не допускалось. В процессе

¹² По данным Пояснительной записки к законопроекту.

¹³ В первоначальной редакции законопроекта данная норма выглядела следующим образом: «Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу направляются в законодательный орган субъекта Российской Федерации и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации для представления ими в Государственную Думу в пятнадцатидневный срок отзывов на указанные проекты федеральных законов» (п. 2 ст. 39). Более того, данный срок может быть сокращен по решению Государственной Думы, если более чем две третьих субъектов Российской Федерации выскажутся в поддержку принятия соответствующего проекта федерального закона (п. 3 ст. 39).

¹⁴ Первоначально в законопроекте данное положение выглядело следующим образом: «Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения, принятые Государственной Думой в первом чтении, направляются в законодательные органы субъектов Российской Федерации для представления ими в Государственную Думу... поправок к указанным законопроектам в пятнадцатидневный срок» (ст. 40).

доработки законопроекта на стадии второго чтения старая норма фактически вернулась, но с небольшой оговоркой: «Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу размещаются на официальном сайте Государственной Думы и направляются в законодательный орган субъекта Российской Федерации и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации для представления ими в Государственную Думу в *тридцатидневный срок отзывов* на указанные проекты федеральных законов. В соответствии с Регламентом Государственной Думы указанный срок может быть сокращен, но *не менее чем до пятнадцати дней*» (ст. 40 закона).

Одновременно с этим в закон была внесена норма о том, что проект федерального закона по предметам совместного ведения, касающийся определенных субъектов Российской Федерации, *не может быть рассмотрен без поступления мнения таких субъектов Российской Федерации* (п. 4 ст. 39).

Девятая. Первоначальной редакцией законопроекта в целом сохранялась действующая модель разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления (гл. 7 законопроекта). В системе регулирования вопросов разграничения компетенции сохранялись договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 6 ст. 1).

Вместе с тем перечень собственных полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения *был пересмотрен, полномочия были укрупнены* сообразно сферам, в которых они осуществляются, как утверждали разработчики законопроекта, для исключения некорректного истолкования на местах соответствующих норм¹⁵. Пунктом 1 ст. 44 законопроекта на органы государственной власти субъекта Российской Федерации планировалось возложить *56 различных полномочий*, в то время как в Федеральном законе № 184-ФЗ было предусмотрено *более 120 полномочий* субъектов Российской Федерации. Таким образом, объем компетенции органов власти регионов серьезным образом менялся.

Этот подход подвергся серьезной критике, в т.ч. со стороны субъектов Российской Федерации, вследствие чего модель разграничения полномочий на стадии второго чтения была пересмотрена. В действующей редакции Федерального закона № 414-ФЗ регламентируется *170 полномочий* органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджетов субъекта Российской Федерации (ст. 44 закона).

¹⁵ По данным Пояснительной записки к законопроекту.

Десятая. Законопроект содержал более развернутые *положения о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями* (ст. 52). С учетом необходимости последующего регулирования муниципального уровня власти эти положения сохранились и в действующей редакции Федерального закона № 414-ФЗ.

Одиннадцатая. Закон регулирует *особенности осуществления публичной власти*: на территориях субъектов Российской Федерации — городов федерального значения (ст. 59 закона), на федеральных территориях, на территориях административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на иных территориях (ст. 60 закона) — данные нормы сохранились в окончательной редакции закона.

Двенадцатая. В части обеспечения взаимодействия органов публичной власти разных уровней Федеральным законом № 414 предусмотрено, что *органы власти могут обращаться в Государственный Совет Российской Федерации для разрешения споров* в целях обеспечения согласительных процедур и для разрешения возможных разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (п. 2 ст. 62). Кроме того, предусмотрена возможность *дистанционного взаимодействия* органов публичной власти, дистанционного участия в заседаниях законодательного органа субъекта Российской Федерации (п. 2 ст. 2). Данные положения в ходе принятия закона остались неизменными.

Основная часть положений Федерального закона № 414 в соответствии со ст. 65 закона вступила в силу с момента его официального опубликования — 27 декабря 2021 г.¹⁶, за исключением отдельных положений закона:

- главы 2, 3, 4 (за исключением ч. 5 ст. 36), 5 и 9 закона вступят в силу с 1 июня 2022 г.;
- часть 5 ст. 36, гл. 7 и 8 закона вступят в силу с 1 января 2023 г.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты подлежат приведению в соответствие с законом не позднее 1 января 2023 г. Как можно заметить, переходный период введения положений закона в силу достаточно короткий, что порождает определенные опасения, поскольку коррекции подлежит огромный пласт законодательства всех уровней.

Столь масштабные правовые новации *не могли не вызвать острую дискуссию*.

По мнению одного из разработчиков законопроекта, А. Клишаса, «законопроект предусматривает меры, направленные на улучшение качества жизни наших граждан, закрепляет механизмы эффективной реализации полномочий органов власти на каждом из их уровней, их согласованного функционирования и взаимодействия между собой»¹⁷.

¹⁶ Российская газета. 27 декабря 2021 г.

¹⁷ Губернаторам разрешат избираться более чем на два срока подряд // РБК. 27 сентября 2021 г. URL: <https://www.rbc.ru/politics/27/09/2021/615166f79a79470e64a05a4e>

Другой разработчик законопроекта, П. Крашенинников, полагает, что «положения законопроекта базируются на конституционных основах единства публичной власти в Российской Федерации и направлены на создание условий для комплексного, устойчивого социально-экономического развития страны и каждого ее субъекта в отдельности — в интересах граждан, общества и государства»¹⁸. По мнению пресс-секретаря президента Российской Федерации, Д. Пескова, пока преждевременно комментировать законопроект. Он также отметил, что Владимир Путин является сторонником сменяемости власти, но «все хорошо в меру»¹⁹.

Политолог Н. Данюк полагает, что «законопроект позволяет обеспечить согласованные действия различных уровней публичной власти, что должно повысить эффективность решения задач в интересах российских граждан»²⁰. По мнению политического обозревателя радиостанции «Говорит Москва» А. Асафова, «идеи и смыслы, заложенные в Конституции России, получили вид законопроекта, который примет обновленная Госдума. Не исключаю, что после принятия этого законопроекта мы увидим по стране череду досрочных выборов глав субъектов»²¹. По словам директора Центра политического анализа П. Данилина, «учитывая те требования, которые предъявляются к власти для исполнения их полномочий, это крайне важно, чтобы муниципальные, региональные и федеральные власти действовали, имея общие, единые ценности. Определение длительности сроков полномочий, определение зоны ответственности — все это входит в этот законопроект»²².

Но немало было и *критических мнений*. Так, например, депутаты Архангельской областной думы, а также Тюменской областной думы в целом поддержали законопроект, однако у региональных законодателей были замечания к законопроекту, о чем заявил депутат Государственной Думы от Тюменской области Н. Брыкин. По его мнению, если инициативу примут в нынешней редакции, произойдет «коллапс для всех наших регионов», которого можно избежать, если внести поправки, фиксирующие особое положение «тюменской матрешки» и Архангельской области с входящим в нее Ненецким автономным округом. О необходимости скорректировать законопроект в отзыве, направленном в Государственную Думу, писали и депутаты Ненецкого автономного округа.

¹⁸ Сайт Государственной Думы, 27 сентября 2021 г. URL: <http://duma.gov.ru/>

¹⁹ Песков заявил, что Путин является сторонником сменяемости власти. URL: <https://tass.ru/politika/12515005>

²⁰ Названа главная цель законопроекта о публичной власти в регионах // Взгляд. 27 сентября 2021 г. URL: <https://vz.ru/news/2021/9/27/1121155.html>

²¹ Закон о региональной власти может потребовать досрочных выборов глав субъектов // Журналистская правда. 27 сентября 2021 г. URL: <https://jpgazeta.ru/zakon-o-regionalnoj-vlasti-mozhet-potrebovat-dosrochnyh-vyborov-glav-subektov/>

²² Политолог Данилин прокомментировал внесение в Госдуму законопроекта о региональной власти // RT. 27 сентября 2021 г. URL: <https://russian.rt.com/russia/news/911473-politolog-danilin-proekt-regionalnaya-vlast>

Руководитель группы региональных рейтингов АКРА Е. Анисимова отмечает, что по договору, заключенному в 2004 г. и пролонгированному в 2018 г. до 2025 г. Тюменской областью, Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами, власти регионов координируют планы по социально-экономическому развитию в рамках общего курса. Для этих целей автономные округа перечисляют области по 29,5% налога на прибыль, собранного на территории округов. По подсчетам АКРА, это существенный доход для бюджета региона: в 2020 г. налог на прибыль Тюменской области составлял 35 млрд руб., дополнительно по договору от Ханты-Мансийского автономного округа область получила 41 млрд руб., от Ямало-Ненецкого автономного округа — 24 млрд руб. Бюджетная политика трех субъектов Российской Федерации выстраивается на основе трехстороннего договора, и, очевидно, в случае ее изменения необходимо предупредить региональные власти заранее²³.

Публичная власть на местном уровне

Когда стало понятно, что закон, регулирующий осуществление публичной власти на региональном уровне, будет принят, встал вопрос и о *распространении конституционных положений* о единстве системы публичной власти на *местный уровень*. Перед его разработчиками встало сразу несколько непростых задач.

По мнению экспертов, *наиболее значимо* с точки зрения развития конституционных норм в федеральном законодательстве в части местного самоуправления следующее:

- закрепление единой системы публичной власти вкупе с необходимостью взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в ее рамках;
- отход от поселенческой модели муниципально-территориального устройства; местное самоуправление будет осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом, с учетом установления особенностей осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях;
- выделение в структуре компетенции местного самоуправления вопросов местного значения, переданных государственным полномочий и публичных функций, осуществляемых во взаимодействии с органами государственной власти [2].

Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — законопроект, проект закона) также был внесен сенатором Российской Федерации А. Клишасом и депутатом Государственной

²³ Полпред Президента в УрФО предлагает «дошлифовать» законопроект о публичной власти // Ведомости. 3 ноября 2021 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2021/11/02/894292-polpred-urfo>

Думы П. Крашенинниковым в Государственную Думу 16 декабря 2021 г. Законопроект направлен на совершенствование организации местного самоуправления (далее — МСУ) в Российской Федерации. Основная часть положений законопроекта²⁴ планировалась к вступлению в силу с 1 января 2023 г.; отдельные главы (в т.ч. общие положения законопроекта) — со дня его официального опубликования. Переходный период устанавливался до 1 января 2028 г.

Очевидно, что принятие законопроекта потребует внесения изменений в более чем 100 федеральных законов. Данный закон заменит действующий в настоящее время Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: за 18 лет в него было внесено более 150 изменений, нормы закона во многом требуют обновления, в т.ч. с учетом положений, принятых в развитие обновленной Конституции Российской Федерации, федеральных законов о Государственном Совете²⁵ и об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, нацеленных на построение единой системы публичной власти, эффективное функционирование которой важно для устойчивости социально-экономического развития муниципалитетов, регионов и страны в целом.

Концептуальные правовые новации законопроекта

Выделим девять **концептуальных правовых новаций** законопроекта.

Первая новация. Законопроект предусматривает *формирование новой одноуровневой модели организации органов МСУ*. Устанавливается, что МСУ осуществляется в городских округах, муниципальных округах и внутригородских территориях (внутригородских муниципальных образованиях) городов федерального значения. Одноуровневая организация планируется к введению постепенно (в течение 6 лет — до 1 января 2028 г.). Новые выборы в упраздняемые органы МСУ не будут проводиться. Как отметил председатель Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности В. Тимченко, законодательная инициатива исходит из практики, сложившейся на местах: «Одноуровневая модель местного самоуправления — это как раз то решение, которое продиктовано самой жизнью»²⁶.

На 1 января 2021 г. в Российской Федерации насчитывалось 20 184 муниципальных образования, в т.ч. 1 593 муниципальных

²⁴ Гл. 2 «Территориальные основы организации местного самоуправления», гл. 3 «Организационные основы местного самоуправления», гл. 4 «Функциональные основы организации местного самоуправления», гл. 5 «Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления», гл. 7 «Экономическая основа местного самоуправления».

²⁵ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

²⁶ По материалам заседания экспертного «круглого стола» в рамках обсуждения проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», 20 января 2022 г. // Сайт Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/events/news/132832/>

района, 1 327 городских и 16 235 сельских поселений, 113 муниципальных и 627 городских округов, 3 городских округа с внутригородским делением (города Махачкала, Самара, Челябинск), 19 внутригородских районов в городских округах, 267 внутригородских муниципальных образований в границах городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь)²⁷.

Таким образом, в случае реализации новаций масштабные изменения затронут более 17 тыс. городских и сельских поселений, а также более 1,5 тыс. районов. По данным экспертов, общее количество муниципальных образований ориентировочно сократится с более чем 20 тыс. до 3 тыс.²⁸

Кроме того, изменения затронут значительное количество муниципальных выборных должностных лиц и муниципальных служащих: на 1 января 2021 г. в Российской Федерации насчитывалось 203,3 тыс. действующих депутатов, 19,9 тыс. действующих глав муниципалитетов, а также 293,3 тыс. муниципальных служащих; Минюст России оценивает общую численность людей, постоянно участвующих в деятельности органов местного самоуправления, приблизительно в 450–500 тыс. чел.

На состоявшемся 17 января 2022 г. Совете по местному самоуправлению при Совете Федерации²⁹ заместитель Министра юстиции России А. Логинов подчеркнул, что при завершении реформы могут потерять работу до трети от общей численности муниципальных служащих. По его словам, с этим связаны большие риски, поскольку люди, которые живут в населенных пунктах, вряд ли смогут переквалифицироваться. Кроме того, они являются проводниками определенных политических предпочтений на местах. Как отметил А. Логинов, особо остро эта проблема будет стоять для Центрального федерального округа, Южного федерального округа и Северо-Кавказского федерального округа. В отношении депутатского корпуса и работников подведомственных муниципальных учреждений сокращение может составить до 45%. Первый заместитель председателя Совета Федерации А. Турчак, признавая важность темы, предложил Минюсту России, Минтруду России и другим ведомствам представить соответствующий прогноз, а также предложить компенсирующие мероприятия. Губернатор Пензенской области О. Мельниченко полагает, что сокращение муниципальных служащих будет «не таким фатальным».

С этой позицией солидарен председатель Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности В.С. Тимченко. Выступая 20 января на заседании экспертного «круглого стола», посвященного обсуждению законопроекта, сенатор подчеркнул, что вливание поселений в состав, в структуру либо городского округа, либо муници-

²⁷ Доклад Минюста России о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 г.

²⁸ Алексеев Д. Большое дело: россияне ждут реформа самоуправления // Известия. 19 декабря 2021 г. URL: <https://iz.ru/1266044/dmitrii-alekseev/bolshoe-delo-rossiian-zhdet-reforma-samoupravleniia>

²⁹ Сайт Совета Федерации, 17 января 2022 г. URL: <http://council.gov.ru/>

пального округа не ликвидирует чиновников. Более того, если сегодня сельское поселение (и по закону, и на практике) — это несколько населенных пунктов, входящих в сельское поселение, и в этих населенных пунктах никакой власти нет (ни административной, ни тем более представительной власти), то реорганизация может привести к тому, что те чиновники, которые работали в администрации сельского поселения, могут быть рассредоточены по территории района или области, что *приведет не к уменьшению, а к увеличению количества чиновников*.

Наряду с акцентом на положительных экономических эффектах от принятия закона, *высказывались сомнения* о целесообразности создания укрупненных муниципалитетов без учета региональной специфики³⁰. В целях минимизации негативных рисков укрупнения эксперты считают необходимым закрепить в законе *обязательность создания территориальных органов местной администрации*³¹. В представленной редакции законопроекта предлагается лишь возможность создания таких органов (п. 16 ст. 22)³².

Вторая новация. С учетом уменьшения количества видов муниципальных образований законопроектом предусматривается *три формы преобразования муниципалитетов*: объединение, разделение и изменение вида муниципального образования (например, городской округ при несоблюдении установленных для него требований должен быть преобразован в муниципальный округ)³³.

В целом можно отметить, что в России, как и в зарубежных странах³⁴, наметилась тенденция к укрупнению муниципалитетов. Так, в Подмосковье этот процесс начался еще в 2014 г., за 5 лет вместо 378 муниципальных образований здесь появилось 64 городских округа с единой администрацией, главой и советом депутатов. В других регионах, например, в Удмуртии, Пермском, Приморском и Ставропольском краях, Нижегородской, Кировской и Калининградской областях, поселения активно объединяют в более крупные муниципальные округа³⁵.

³⁰ Прах А., Веретенникова К. Местное самоназначение // Коммерсантъ. 17 декабря 2021 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5131362>

³¹ Эдуард Уразаев прокомментировал новый закон о местном самоуправлении // Мирмол. 17 декабря 2021 г. URL: <https://mirmol.ru/novosti/jeduard-urazhev-prokommentiroval-novyy-zakon-o-mestnom-samoupravlenii/>

³² В некоторых субъектах Российской Федерации площадь муниципальных районов составляет сотни тыс. км². Например, от 103 км² в Коркинском муниципальном районе Челябинской области до 880 тыс. км² в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе Красноярского края. Доклад Минюста России о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 г.

³³ В действующем Федеральном законе № 131-ФЗ установлены аналогичные виды преобразований муниципалитетов, а также присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

³⁴ Во многих государствах Европы за последние 30 лет число муниципалитетов существенно уменьшилось: в Греции на 94%; в Бельгии на 75%; в Дании, Нидерландах, Исландии более чем на 50%; в Швеции и Финляндии более чем на 30%; в Германии на 25%. Обычно в качестве мотивов такой политики называются аккумуляция ресурсов, минимизация издержек и расширение перечня услуг, гарантируемых жителям [2].

³⁵ Прах А., Веретенникова К. Местное самоназначение // Коммерсантъ. 17 декабря 2021 г.

Третья новация. Новациями предусматривается *уточнение компетенции органов МСУ*. В законопроекте понятие «вопросы местного значения» заменяется на «полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». В соответствии с положениями законопроекта за городскими и муниципальными округами закрепляется базовый одинаковый объем из *27 неотъемлемых полномочий*. Они направлены на непосредственное решение местных задач (п. 1 ст. 32 законопроекта). Этот перечень одинаковый для городских и муниципальных округов. Это, например, вопросы бюджета, благоустройства, развития внутридворовых территорий, обеспечение доступности медицинской помощи. При этом *за регионами закрепляется право своими законами перераспределять перечень из 28 полномочий* в конкретном муниципалитете. Это касается, например, создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб, организации мероприятий по мобилизационной подготовке, т.е. полномочий, которые фактически имеют государственное значение. В настоящее время, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ за городскими (муниципальными) округами закреплено 46 вопросов местного значения, за городскими поселениями и муниципальными районами — 40 вопросов, за сельскими поселениями — от 13 до 25.

Как отмечает П. Крашенинников, действующий Федеральный закон № 131-ФЗ содержит 9 статей, закрепляющих разные перечни вопросов местного значения, права органов МСУ, а также их полномочия. Вопросы местного значения являются одним из главных элементов компетенции органов МСУ, при этом, исходя из действующих формулировок, происходит путаница по содержанию с закрепленными в федеральных отраслевых законах полномочиями разных органов публичной власти. Новации позволяют *устранить имеющееся дублирование функций между органами МСУ*, а также *исключить из местной компетенции несвойственные муниципалитету функции*. Более того, для развитых и самодостаточных территорий *перечень полномочий может быть шире и включать до 55 полномочий*, что положительно скажется на эффективности оказания муниципальными органами многих услуг жителям при надлежащем финансовом обеспечении.

В. Тимченко подчеркнул, что оптимизация структуры местного самоуправления *не должна привести к уменьшению финансового обеспечения* или наполнения муниципальных бюджетов³⁶.

Четвертая новация. Законопроектом уточняется *порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями*. К преимуществам такого подхода можно отнести установление финансовых гарантий МСУ при передаче государственных полномочий, что находится в русле обновленных положений Конституции Российской

³⁶ По материалам заседания экспертного «круглого стола» в рамках обсуждения проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», 20 января 2022 г.

Федерации. Так, ст. 33 законопроекта устанавливается, что субъекты Российской Федерации имеют право передавать органам МСУ осуществление отдельных государственных полномочий, осуществляемых субъектами Российской Федерации, *только при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.*

Более подробно в законопроекте урегулированы вопросы контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Как и в действующем Федеральном законе № 131-ФЗ, проектом закона органам государственной власти предоставляется право осуществлять контроль за исполнением муниципальными органами власти переданных полномочий. Устанавливаются нормы *об изъятии отдельных государственных полномочий* в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами МСУ данных полномочий.

Пятая новация. Законопроектом сохраняется структура органов МСУ³⁷, однако предусматриваются новшества в формировании местных органов власти. Так, устанавливается единственный вариант формирования представительного органа муниципального образования — *посредством муниципальных выборов.* В настоящее время для разных видов муниципалитетов предусмотрены альтернативные варианты формирования местных представительных органов власти — путем муниципальных выборов³⁸ либо делегирования³⁹.

Законопроект оставляет возможность избрания главы муниципалитета на муниципальных выборах представительным органом из своего состава, но вместе с тем развивает нормы обновленной Конституции Российской Федерации *об участии органов государственной власти в формировании органов МСУ.* Так, новациями предусматривается, что избрание главы муниципалитета местным представительным органом осуществляется двумя способами: из своего состава либо из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (пп. 3 п. 2 ст. 19 законопроекта). Избранный вторым способом глава муниципалитета возглавляет местную администрацию. Похожий подход предусмотрен и в действующем Федеральном законе № 131-ФЗ. Однако кандидаты на пост главы муниципалитета должны быть отобраны по результатам конкурса конкурсной комиссией. Одна половина ее членов

³⁷ В нее, как и ранее, входят представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

³⁸ Представительный орган поселения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

³⁹ Представительные органы муниципального района и городского округа с внутригородским делением могут формироваться путем муниципальных выборов либо делегирования.

назначается местным представительным органом, другая — высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации⁴⁰.

Данная инициатива широко обсуждалась в СМИ. Эксперты высказали мнение, что в случае ее реализации данный способ избрания глав муниципалитетов станет преобладающим, что приведет к *отмене прямых выборов глав муниципалитетов*. По данным Минюста, исходя из положений уставов 622 городских округов, только 42 главы должны избираться на выборах⁴¹. Острые дискуссии также вызвало *отсутствие критериев*, по которым высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации будет отбирать кандидата в главы муниципалитета⁴².

Шестая новация. Законопроектом *расширяются основания для удаления главы муниципалитета в отставку*. Одним из таких оснований становится систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов МСУ. С соответствующей инициативой высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе обратиться в местный представительный орган. При этом понятие «систематическое» не раскрывается.

Также предусматривается право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации вынести дисциплинарное взыскание (предупреждение, выговор) главе муниципалитета, главе местной администрации за ненадлежащее исполнение или неисполнение переданных государственных полномочий⁴³. Данные меры могут применяться независимо от способа избрания главы муниципалитета или способа назначения главы местной администрации.

Седьмая новация. Ряд новаций законопроекта касаются *статуса и деятельности должностных лиц местного самоуправления*. Вводятся нормы о том, что глава муниципалитета, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность. Устанавливается *единый срок полномочий — 5 лет*. Одновременно *снижается возможность установления ограничения одному и тому же лицу занимать должность главы муниципалитета в течение двух сроков под-*

⁴⁰ В муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения.

⁴¹ Доклад Минюста России о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 г. URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202111.docx>

⁴² Закиев В. Технократизация местного самоуправления // Закон.ру. 17 декабря 2021 г. URL: https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya

⁴³ Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ глава муниципалитета (местной администрации) может быть отрешен от должности только после решения суда, например в случае нецелевого расходования средств, выделенных муниципалитету. Кроме того, предусматривается возможность удаления главы муниципалитета в отставку по инициативе депутатов местного представительного органа или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

ряд⁴⁴. В настоящее время установление сроков полномочий должностных лиц МСУ регулируется уставами муниципалитетов по-разному, на федеральном уровне установлены лишь общие критерии⁴⁵.

В сравнении с Федеральным законом № 131-ФЗ законопроектом упорядочиваются нормы, регулирующие статус лиц, замещающих муниципальные должности: установлены гарантии, ограничения и ответственность.

Восьмая новация. К преимуществам законопроекта можно отнести *детальную регламентацию вопросов международного сотрудничества на муниципальном уровне*. Предусматривается формирование и ведение перечня соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей органов МСУ. Определяется, что международные и внешнеэкономические связи осуществляются органами МСУ в целях решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Действующим законодательством урегулированы только вопросы взаимодействия приграничных муниципалитетов⁴⁶. Отдельные положения отсылочного характера, касающиеся внешних связей муниципалитетов, содержатся в нескольких актах. Кроме пп. 8 п. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, это статья 11 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», где указано, что муниципальные образования осуществляют внешнеторговую деятельность только в случаях, установленных федеральными законами. Нормы данных законов противоречивы даже на уровне терминологии: в Федеральном законе № 131-ФЗ имеется термин «внешнеэкономические связи», в Федеральном законе № 164-ФЗ — «внешнеторговая деятельность».

Девятая новация. Законопроектом *уточняется перечень форм участия населения в осуществлении МСУ*. Это местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, территориальное общественное самоуправление, опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, а также деятельность старосты сельского населенного пункта. Не исключается также возможность участия населения и в иных формах осуществления местного самоуправления, не противоречащих Конституции Российской Федерации⁴⁷.

⁴⁴ Согласно п. 3.2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования могут устанавливаться ограничения, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более определенного данным уставом количества сроков подряд.

⁴⁵ Так, например, срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не может быть менее 2 и более 5 лет.

⁴⁶ Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества». Наряду с Российской Федерацией и ее субъектами закон выделяет муниципальные образования приграничных субъектов Российской Федерации в качестве субъектов приграничного сотрудничества.

⁴⁷ В Федеральном законе № 131-ФЗ помимо вышеперечисленных форм устанавливались также такие формы, как правотворческая инициатива граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления.

Вместе с тем в законопроекте недостаточно прописаны полномочия старосты населенного пункта в решении вопросов жизнеобеспечения населения, проживающего в поселении, в котором не будет органов МСУ.

Внесение законопроекта вызвало широкий резонанс. Один из авторов законопроекта А. Клишас отметил, что «проект направлен на создание гарантий благополучия граждан. Документ определяет единые принципы образования и деятельности органов местного самоуправления, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами»⁴⁸. По словам сенатора, за счет перераспределения полномочий реализация законопроекта позволит повысить эффективность органов местного самоуправления и укрепит их финансовую обеспеченность. Как заявил другой разработчик П. Крашенинников, законопроект «посвящен организации местного самоуправления и является следующим этапом в выстраивании единой системы публичной власти в стране»⁴⁹. По его словам, положения законопроекта направлены на создание условий для комплексного, устойчивого социально-экономического развития страны в интересах граждан, общества и государства.

Председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера А. Шевченко отметил важность поэтапного претворения в жизнь законодательных новшеств. По его словам, принятие закона не повлечет необходимость срочных преобразований. Реформа может быть осуществлена на местах в спокойном и планомерном режиме. Сенатор также подчеркнул, что *одноуровневая организация МСУ не повлечет за собой ликвидацию социальных учреждений*. Их доступность для граждан сохранится, а в перспективе, с учетом новых организационных и планировочных решений местных и региональных властей, может улучшиться⁵⁰.

По мнению экспертного сообщества, законопроект затрагивает большое количество вопросов. Отмечается, в частности, что муниципальная трансформация может привести к *переименованию населенных пунктов*. Так, например, в некоторых районах Верхневолжья Тверской области имеются населенные пункты с одинаковыми названиями. На сегодняшний день у почтальонов не возникает путаницы из-за этого совпадения, поскольку одноименные деревни раскиданы по разным сельским поселениям. Но с преобразованием районов в округа сельские поселения будут упразднены, и здесь могут возникнуть проблемы.

⁴⁸ Замахина Т. В Госдуму внесен проект закона о новой системе местного самоуправления // Российская газета. 16 декабря 2021 г. URL: <https://rg.ru/2021/12/16/v-gosdumu-vnesen-proekt-zakona-o-novoj-sisteme-mestnogo-samoupravleniia.html>

⁴⁹ Павел Крашенинников представляет проект закона о местном самоуправлении // Российская газета. 24 января 2021 г. URL: <https://rg.ru/2022/01/24/pavel-krashennnikov-predstavliaet-proekt-zakona-o-mestnom-samoupravlenii.html>

⁵⁰ По материалам заседания экспертного «круглого стола» в рамках обсуждения проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», 20 января 2022 г.

В случае укрупнения районов возможно возникновение вопросов в части *переоформления документов на право собственности, регистрации по месту жительства*.

Кроме того, в законопроекте четко не указано, к чьим полномочиям относится и каким нормативным правовым актом устанавливается наделение муниципального образования статусом муниципального округа, городского округа, внутригородского муниципального образования города федерального значения.

Как подчеркивают эксперты, в законопроекте, в отличие от Федерального закона № 131-ФЗ, *не содержится положение о выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований*. Это может негативно отразиться на финансовых гарантиях МСУ.

По мнению ведущего научного сотрудника Института социологии РАН Р. Петухова, отказ от поселенческого уровня организации публичной власти на местах *приведет к депривации населения периферийных населенных пунктов*⁵¹. Как отметил эксперт, есть социальный закон: люди стремятся сократить дистанцию между местом жительства и местом концентрации благ (социальные услуги, доступ к органам власти, транспорт). Поэтому те, кто может, будут уезжать из периферийных территорий, поскольку это будет повышать их административный статус и социальное самочувствие. Если у них такой возможности нет, они будут оставаться в этих местах, и мы получим депривированное население. Упразднение органов власти поселений создаст предпосылки к формированию на периферии (городских) муниципальных округов «серых зон», плохо контролируемых окружными властями. Территориальных органов государственной власти в периферийных населенных пунктах, как правило, не будет. Сокращение числа участковых полицейских приведет к их номинальному присутствию на таких территориях (в определенные дни или в случае происшествия). Петухов также предупредил, что если в таких местах не останется хотя бы формальных признаков власти, то единственным источником информации о них станут статистические отчеты и жалобы граждан. По его мнению, на данных территориях должны остаться хотя бы территориальные органы власти городских (муниципальных) округов.

Вместе с тем председатель Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности В. Тимченко подчеркнул, что административные органы не только останутся, но *и будут более широко разветвлены*. Сенатор также отверг опасения некоторых экспертов о том, что сокращение депутатского корпуса на поселенческом уровне приведет к потере связи с населением. По его словам, если акцент будет сделан на присутствии в каждом населенном пункте представителей теруправления или администрации, которые

⁵¹ По материалам экспертного «круглого стола», посвященного обсуждению проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», проведенного в Совете Федерации 20 января 2022 г.

непосредственно могут решать вопросы в интересах жителей, от этого только повысится эффективность и результативность деятельности органов МСУ⁵².

Зарубежный опыт структурирования местного самоуправления

Как показывает зарубежный опыт, в системе МСУ выделяется разное число уровней.

В Польше реализована трехуровневая система МСУ: на уровне гмин (городов), повятов (районов) и воеводств. Нижестоящие уровни местного самоуправления не подотчетны вышестоящим. В Испании МСУ осуществляется на уровне муниципалитетов и провинций, а также в коллективных поселениях⁵³. На каждом уровне формируются местные органы власти, избираемые населением. Двухуровневая система МСУ (на уровне провинций и муниципалитетов) реализована в Италии. В Греции местное самоуправление реализовано на уровне муниципалитетов и общин: к муниципалитетам относятся главные города в номах и города с населением более 10 тыс. жителей⁵⁴. На двух уровнях — в муниципалитетах (городских и сельских поселениях) и приходах⁵⁵ — функционирует МСУ в Португалии.

Великобритания состоит из 4 крупных регионов, каждый из которых сформировал свои традиции и стиль правления на местном уровне. В зависимости от этого на территории всей страны существуют два либо три уровня местного управления. В каждой из единиц управления (графства (районы), унитарные образования и округа, которые, в свою очередь, делятся на приходы) имеются органы самоуправления. Например, в Англии функционирует трехуровневая структура МСУ (графства, районы, сельские приходы). В Уэльсе система МСУ в основном строится по двухуровневому принципу и имеет много сходных черт с английской. Шотландия разделена на 9 округов и 53 района, в которых местные органы власти действуют на двух уровнях. МСУ в Северной Ирландии осуществляется на одном уровне в 26 районах.

В ФРГ МСУ осуществляется на уровне коммун, а также на уровне районов, которые, с одной стороны, входят в систему органов местного самоуправления, а с другой — являются низшими органами го-

⁵² По материалам заседания экспертного «круглого стола» в рамках обсуждения проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», 20 января 2022 г.

⁵³ Представляют собой промежуточное звено между отдельными поселениями и муниципалитетами. Данные «подмуниципальные» административные единицы имеют правовой статус.

⁵⁴ К общинам относятся деревни с населением более тысячи жителей. Крупные деревни в силу исторических и географических традиций также могут быть приравнены к общинам.

⁵⁵ Приходы, первоначально возникшие как элементы церковной структуры, трансформировались со временем в административные единицы, местные округа, охватывающие от нескольких десятков жителей в малонаселенных пунктах до сотен тысяч человек в крупных урбанизированных районах.

сударственной администрации. Особенностью модели управления современной Франции является сочетание функций государственного управления и функций МСУ на местах. МСУ осуществляется на уровне департаментов и коммун⁵⁶.

Встречаются также одноуровневые системы местного самоуправления. Как правило, они реализуются в странах с унитарной формой территориального устройства⁵⁷.

Для некоторых стран постсоветского пространства характерно также многоуровневое МСУ, однако функционирует оно одновременно с государственным управлением на местах. Так, в Беларуси система органов МСУ (местных Советов депутатов) состоит из трех территориальных уровней: областного, базового и первичного. Система органов МСУ в Казахстане представлена маслихатами, которые функционируют на уровнях области, района, аула. Вместе с тем одноуровневая система МСУ реализована в Армении⁵⁸. Только на низовом уровне действует МСУ в Узбекистане⁵⁹.

Как правило, первичной ячейкой МСУ в зарубежных странах вне зависимости от числа уровней управления выступают городские и сельские коммуны, которые могут именоваться по-разному (в Дании, Армении, Швеции, Японии это муниципалитеты, в Польше — гмины, в Болгарии — общины, во Франции и Германии — коммуны, в Беларуси — города, поселки, села, в Казахстане — аулы), а также значительно отличаться друг от друга размерами территории и численностью населения.

Отложенная реформа

25 января 2022 г. Государственная Дума приняла законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в первом чтении. Представляя законопроект, его разработчик П. Крашенинников отметил, что документ знаменует собой новый этап выстраивания единой системы публичной власти. Очень важно, что депутаты подготовили новый закон, а не вносили изменения в старый, который менялся уже 186 раз и «превратился в лоскутное одеяло». По словам П. Крашенинникова, одноуровневая система организации МСУ закладывает новый подход, в основе которого *принцип привязки к населению*. Предлагается уйти от бесконечного перераспределения полномочий между администрациями поселений, муниципальных районов и городских округов. Количество муниципалитетов предлагается сократить не меньше, чем в два раза, что будет решаться законами субъектов Российской Федерации. При этом П. Крашенинников

⁵⁶ В департаментах представителями государства являются комиссары республики, которые наблюдают за осуществлением полномочий департаментскими службами.

⁵⁷ Например, в Болгарии МСУ осуществляется на уровне только муниципалитетов.

⁵⁸ МСУ действует на уровне городских, сельских и окружных муниципалитетов (в Ереване).

⁵⁹ В Республике Узбекистан МСУ функционирует на уровне поселков, кишлаков и аулов, а также в махаллях городов, поселков, кишлаков.

подчеркнул, что органы МСУ, расположенные внутри другого органа МСУ, *объединяются, а не ликвидируются*. По его мнению, законопроект сложный, большой, с ним надо продолжать скрупулезно работать.

Законопроект был поддержан большинством депутатов Государственной Думы⁶⁰. С его критикой выступили фракции КПРФ и «Справедливая Россия — За Правду». Фракции ЛДПР и «Новые люди» в целом документ поддержали, но высказались за его доработку. У фракции «Единой России» замечаний к законопроекту не имелось.

Как отметил председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению А. Диденко (фракция ЛДПР), законопроект написан «очень качественно», но в нем «не отражена существенная и ключевая роль МСУ как общественно-политического института, как основы конституционного строя». Депутат также отметил отсутствие в тексте законопроекта глоссария — словаря основных терминов. Депутат Государственной Думы В. Даванков (фракция «Новые люди») в целом оценил документ позитивно, но напомнил, что его партия отстаивает выборность глав муниципалитетов. Он отметил важность закрепления приоритета выборности мэров перед другими способами избрания, предложив установить конкретный перечень случаев, когда главу муниципалитета могут выбирать без участия жителей.

Однако широкая общественная дискуссия по законопроекту дала свои результаты. В январе 2022 г. Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству предложил продлить срок представления поправок до 20 мая 2022 г. Рассмотрение законопроекта во втором чтении было отложено предположительно на июнь этого года⁶¹. По информации П. Крашенинникова, к настоящему времени к законопроекту поступило более ста поправок⁶². Кроме того, по его словам, есть также множество официально не оформленных предложений, в связи с чем необходимо провести консультации с правительством Российской Федерации.

Один из главных дискуссионных вопросов — это предложенная законопроектом *новая модель в виде двух перечней полномочий органов МСУ*⁶³. Эти новации вызвали широкий резонанс в экспертной среде. С одной стороны, отмечалось, что предлагаемые положения дают возможность

⁶⁰ За принятие законопроекта в первом чтении проголосовали 294 депутата (при необходимом минимуме в 226 голосов), против — 77, воздержались — 2.

⁶¹ Ранее рассмотрение во втором чтении планировалось на середину марта.

⁶² «Власть должна быть в пешеходной доступности» // Коммерсантъ. 17 января 2022 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5218796>

⁶³ В соответствии с положениями законопроекта, за городскими и муниципальными округами закрепляется базовый одинаковый объем из 27 неотъемлемых полномочий. Они направлены на непосредственное решение местных задач (п. 1 ст. 32 законопроекта). Это, например, вопросы бюджета, благоустройства, развития внутридворовых территорий, обеспечение доступности медицинской помощи. При этом за регионами закрепляется право своими законами перераспределять на муниципальный уровень перечень из 28 полномочий в конкретном муниципалитете — полномочия в сферах ЖКХ, дошкольного и среднего общего образования, общественного транспорта, планирования застройки, ремонта дорог (ч. 2 ст. 32 законопроекта).

обеспечить дифференцированный подход к организации исполнения полномочий с учетом реальных условий конкретных муниципалитетов и объективных особенностей территорий. С другой стороны, констатировалось, что полномочия, которые должны относиться к собственной компетенции МСУ, переходят на уровень субъектов Российской Федерации, которые сами вправе определять, что передать муниципалитетам⁶⁴. При этом правительство Российской Федерации в своем заключении на законопроект указало, что полномочия, которые планируется отнести к перераспределенным на уровень субъекта Российской Федерации с возможностью закрепления на уровне муниципалитета, *составляют функциональное ядро МСУ*. Поэтому очевидно, что предлагаемая законопроектом модель требует дальнейшей доработки.

Комментируя новации законопроекта, П. Крашенинников отметил, что при его доработке следует рассмотреть возможность *введения третьего вида полномочий* — полномочий совместного ведения муниципалитетов и субъектов Российской Федерации. По его мнению, в данный перечень могут войти вопросы дошкольного и среднего общего образования, организация библиотечного обслуживания⁶⁵.

Второй вопрос связан с *финансовым обеспечением полномочий органов МСУ*. В своем заключении правительство Российской Федерации отмечает, что предлагаемое законопроектом *новое регулирование полномочий потребует принципиально иного механизма перераспределения доходов между региональными и местными бюджетами*, исходя из необходимости обеспечения совокупного покрытия расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на осуществление данных полномочий с учетом предварительной оценки стоимости их реализации, объема поступлений от конкретных источников доходов и достаточности доходных источников для реализации таких полномочий. Как отметил П. Крашенинников, финансовую часть нужно прописывать, специально обсуждать с коллегами из правительства.

Третий вопрос касается *перехода к одноуровневой системе МСУ*. Законопроект предусматривает, что МСУ будет осуществляться в городских округах, муниципальных округах и внутригородских территориях (внутригородских муниципальных образованиях) городов федерального значения. По мнению ряда экспертов, такой подход позволит консолидировать ресурсы муниципалитетов при решении задач в интересах населения. Вместе с тем высказывалось мнение, что данные новации могут привести к «унификации и централизации», а также к упразднению самого близкого к людям низового уровня власти⁶⁶.

⁶⁴ Такое мнение выразил доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Е. Дорошенко. См.: Алексеев Д. Большое дело: россиян ждет реформа самоуправления // Известия. 19 декабря 2021 г.

⁶⁵ «Власть должна быть в пешеходной доступности» // Коммерсантъ. 17 января 2022 г.

⁶⁶ Данное мнение выразил политолог К. Калачев. См.: Братерский А. Ни мэров, ни пэров. В Госдуме реформируют местное самоуправление // Finam.ru. 16 декабря 2021 г. URL: <https://www.finam.ru/analysis/newsitem/ni-merov-ni-perov-v-gosdume-reformiruyut-mestnoe-samoupravlenie-20211216-194500/>

П. Крашенинников подчеркнул, что *поселения не должны уходить из органов МСУ. Предлагается обеспечить создание территориальных органов МСУ. Власть должна быть в пешеходной доступности*⁶⁷.

Еще один важный вопрос *связан с переходными положениями*. Обсуждается продление переходного периода до 1 марта 2028 г.⁶⁸, а также возможность продления сроков полномочий глав муниципальных образований поселений и муниципальных районов, их представительных органов в пределах переходного периода, но не более чем на два года.

* * *

Подведем некоторые итоги. Можно констатировать, что процесс реформирования публичной власти в России однозначно «пошел». В отношении регионального уровня соответствующий закон уже принят, идет его реализация. Причем в достаточно жестких временных рамках.

Реформа публичной власти на местном уровне отложена, как в связи со сложностью самого объекта реформирования, так и в связи с текущими ограничениям. Стартовали праймериз партии «Единая Россия»⁶⁹ на выборах в единый день голосования, намеченный на 11 сентября 2022 г.⁷⁰, которые крайне сложно сочетать с муниципальной реформой.

С учетом непростой политической и экономической ситуации вокруг России *реализация предложенных мер позволит оперативно и эффективно осуществить создание новой организационной системы управления регионами и муниципалитетами*. В идеале эта система должна комплексно и в реальном времени обеспечивать развитие территорий с ориентацией на конкретный результат, оперативно корректируя процесс с использованием современных информационных технологий.

Список литературы

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

2. Кискин Е.В. Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 107–126. DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-107-126>

⁶⁷ «Власть должна быть в пешеходной доступности» // Коммерсантъ. 17 января 2022 г.

⁶⁸ В законопроекте установлен срок – до 1 января 2028 г.

⁶⁹ «Единая Россия» запускает праймериз перед единым днем голосования 2022 г. // ТАСС. 2 марта 2022 года. URL: <https://tass.ru/politika/13932615>

⁷⁰ В единый день голосования 11 сентября 2022 г. в Российской Федерации пройдут избирательные кампании различного уровня. В их числе выборы 15 глав субъектов Российской Федерации (14 прямых выборов, 1 выборы посредством голосования в парламенте), выборы депутатов 6 законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. Кроме того, будут избираться депутаты 11 представительных органов административных центров субъектов Российской Федерации, а также пройдут многочисленные избирательные кампании местного уровня.

References

1. Bukhval'd E.M. Konstitutsionnye izmeneniia i novyi etap razvitiia rossiiskogo federalizma [Constitutional Changes and a New Stage of Russian Federalism Development], *Federalizm* [Federalism], 2021, Vol. 26, No. 1 (101), pp. 44–61. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-44-61>
2. Kiskin E.V. Nekotorye napravleniia razvitiia zakonodatel'stva o mestnom samoupravlenii v svete popravok k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [Some Areas of Development of Legislation on Local Self-Government in the Light of Amendments to the Constitution of the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2020, Vol. 25, No. 4 (100), pp. 107–126. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-107-126>

NEW CONTOURS OF TRANSFORMATION OF PUBLIC POWER IN THE RUSSIAN FEDERATION

The updated Constitution of the Russian Federation provides for the existence of a unified system of public power in the country, which includes federal, regional and local authorities. Constitutional innovations required revision of a large part of legislation, first of all, the “basic” federal laws of October 6, 1999 No. 184-FZ “On general principles of organization of Legislative (Representative) and Executive state authorities of the Subjects of the Russian Federation” and of October 6, 2003 No. 131-FZ “On general principles of organization of local Self-Government in the Russian Federation”. Currently the process of transformation of public power in Russia has started. The recently adopted Federal Law No. 414-FZ of December 21, 2021 “On the General Principles of the Organization of Public Power in the Subjects of the Russian Federation” is being implemented in the constituent entities of the Russian Federation. At the same time, the reform of public authorities at the local level is being developed. Consideration of the project of Federal Law No. 40361-8 “On the general principles of the organization of local self-government in the unified system of public authority” has been postponed. Because of the difficult political and economic situation, the creation of a new organizational management system for regions and municipalities will ensure the development of territories, promptly correcting the process using modern information technologies.

Keywords: The Constitution of the Russian Federation, the unified system of public power, the authorities of the subjects of the Russian Federation, local authorities, the delimitation of powers, federal legislation, legislative process.

JEL: H70, H73, H75, H77, K10

Дата поступления – 09.03.2022 г.

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА Милена Валериевна

кандидат юридических наук, ведущий 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: milena-gligich@yandex.ru

ЛУКЬЯНОВА Наталья Ильинична

сотрудник Информационно-аналитического управления;
Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.
e-mail: nata1807nata@yandex.ru

GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena V.

Cand. Sc. (Law), Leading 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: milena-gligic@yandex.ru

LYKJANOVA Natalja I.

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: nata1807nata@yandex.ru

Для цитирования:

Глигич-Золотарева М.В., Лукьянова Н.И. Новые контуры трансформации публичной власти в Российской Федерации // Федерализм. 2022. Т. 27. № 1 (105). С. 23–50. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-1-23-50>

О.В. КУЗНЕЦОВА**МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ
НАУЧНОЙ АКТИВНОСТИ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ**

В настоящее время одной из задач государственной социально-экономической политики в России обозначено повышение роли региональных органов власти в научно-технологическом развитии региональных экономик. Одним из инструментов решения данной задачи должна стать разработка национального рейтинга научно-технологического развития субъектов Российской Федерации. Российской академией наук была инициирована разработка индекса научной активности регионов. В статье предлагаются методические подходы к разработке такого индекса, основными новациями которого должны стать акцент именно на научном развитии регионов (в отличие от индексов инновационного развития), раздельная оценка текущего уровня развития науки и ее потенциала, оценка непосредственно научной политики региональных властей, расширенный спектр показателей по подготовке кадров для науки, причем начиная с дополнительного образования детей. Обсуждаются возможности совершенствования традиционно используемых для оценки научно-технологического развития регионов показателей, в т.ч. в части более корректного учета деятельности вузов. Предлагается разработка регионального стандарта научной политики.

Ключевые слова: индекс научной активности, научно-технологическое развитие, потенциал развития науки, подготовка научных кадров, результативность научных исследований, финансирование науки, полномочия региональных органов власти.

JEL: O38, R11, R58

Введение в 2014 г. антироссийских санкций, не говоря уже о санкциях, вводимых с февраля 2022 г., убедительно показало значимость для обеспечения безопасности России политики импортозамещения. Причем не только и не столько в производстве технологически относительно простой продукции, сколько наукоемкой — оборудования, электроники, фармацевтики. Государственное финансирование науки, равно как и высшего образования, в России является в основном прерогативой федеральных властей: в соответствии со статьей 15 Федерального закона от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической

политике», финансовое обеспечение научной, научно-технологической, инновационной деятельности может осуществляться на всех уровнях публичной власти, но «основным источником финансирования фундаментальных научных исследований, поисковых научных исследований являются средства федерального бюджета, а также средства фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности». О доминирующей роли федеральных властей в развитии российской науки свидетельствует и тот факт, что эта сфера не является (и не являлась прежде) объектом оценки деятельности региональных властей¹.

Постановка проблемы

Нельзя сказать, что в российских регионах их власти вообще не занимаются поддержкой науки, например, в четырех субъектах Федерации (республиках) — Башкирии, Татарстане, Чечне и Якутии — созданы и финансируются свои академии наук. Однако в целом вовлеченность региональных властей в развитие науки можно охарактеризовать, скорее, как слабую. Такая ситуация отнюдь не способствует решению одной из важнейших проблем российской науки — явно недостаточной степени коммерциализации результатов научных исследований (внедрения в практику научных разработок). Происходит это потому, что за развитие экономики регионов отвечают, в первую очередь, как раз региональные власти: в уже упомянутом президентском указе об оценке эффективности их деятельности есть такие показатели, как индексы роста реальной заработной платы, инвестиций в основной капитал (не связанных с федеральным бюджетом и федеральными проектами), численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства. Иными словами, получается, что *за научные исследования отвечают федеральные власти, за реализацию инвестиционных проектов и развитие предпринимательства — региональные*, тогда как понятных ответственных за связку науки с производством нет. Не стоит забывать и о ключевой роли региональных властей в социальном развитии регионов, включая создание условий для жилищного строительства (и, соответственно, в обеспечении жильем в т.ч. и научно-преподавательских кадров).

Понимание этой проблемы обусловило сначала формирование среди 18 комиссий Государственного Совета Российской Федерации комиссии по направлению «Наука»², а потом и перечень президентских поручений по итогам совместного заседания Госсовета и Совета при Президенте по науке и образованию, состоявшегося

¹ См. Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и предшествующие ему аналогичные решения.

² Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2020 г. № 800 «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации».

24 декабря 2021 г.³. Одно из таких поручений — ускорить подготовку и внесение в Госдуму проекта Федерального закона, предусматривающего внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, направленных на предоставление возможности дотационным субъектам Федерации устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с финансовым обеспечением мероприятий по проведению научных исследований в федеральных государственных научных организациях и вузах, по реализации программ или планов развития таких организаций, развитию их инфраструктуры. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется (при участии федеральных министерств) подготовить и утвердить государственные программы субъектов в области научно-технологического развития. Еще одно поручение, связанное непосредственно с темой данной статьи, — обеспечить формирование национального рейтинга научно-технологического развития субъектов Российской Федерации.

Оценка состояния и перспектив развития науки в регионах — задача давно назревшая. И в Российской академии наук, независимо от принятого президентом Российской Федерации решения, была инициирована разработка индекса научной активности регионов, в работе над которым принимает участие Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова⁴. В данной статье предлагаются методические подходы к формированию индекса научной активности субъектов Федерации и обсуждаются дискуссионные моменты, которые неизбежно возникают в этом процессе.

Существующий опыт оценки научно-технологического и инновационного развития регионов

Определенный задел для разработки индекса научной активности регионов, равно как и решения более широкой задачи — формирования национального рейтинга их научно-технологического развития в России, безусловно, имеется. Как и в случае с оценками инвестиционной привлекательности регионов, можно назвать фундаментальные и прикладные работы, причем последние не только научно-исследовательские, но и рейтинговых агентств. Примером фундаментальных работ являются опубликованные вологодским Институтом социально-экономического развития территорий РАН (в настоящее время — Вологодский научный центр РАН) монографии [1; 2]. Обзор существующих подходов к оценке научно-технологического развития регионов представлен в [3]. К сожалению, такого рода работы *не проводятся на регулярной основе*, т.е. их авторы не публикуют ежегодные оценки научно-технологического развития российских регионов.

³ Перечень поручений по итогам совместного заседания Госсовета и Совета по науке и образованию // Официальный сайт Администрации Президента России. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/67752> (дата обращения: 15.02.2022).

⁴ Губернаторы могут ответить за науку // Стимул. Журнал об инновациях в России. URL: <https://stimul.online/articles/sreda/gubernatory-mogut-otvetit-za-nauku> (дата обращения: 18.02.2022).

Регулярно (ежегодно) публикуемых рейтингов российских регионов, близких по смыслу к разрабатываемому индексу их научной активности, можно назвать три: рейтингового агентства «РИА Рейтинг» [4; 5]; Института статистических исследований и экономики знаний Научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) [6; 7]; Ассоциации инновационных регионов России (АИРР) [8]. Правда, АИРР последнюю версию своего рейтинга представил только за 2018 г., всего АИРР было подготовлено 5 выпусков рейтинга; столько же их и у НИУ ВШЭ. Основные характеристики названных рейтингов представлены в *таблице 1*.

Рейтинг собственно научно-технологического развития только у «РИА Рейтинг», а у НИУ ВШЭ и АИРР — рейтинги инновационного развития регионов. Научно-технологический потенциал, безусловно, — одно из базовых условий инновационного развития. Поэтому его оценки в рейтингах инновационного развития приводятся (и потому также заслуживают внимания). Но на сегодняшний день в России все-таки стоит более конкретная задача — развивать и оценивать именно *науку в регионах*, поскольку *инновации*, как хорошо известно, *не обязательно связаны с высокими технологиями* или использованием серьезных научных достижений. К тому же инновационная политика регионов — это гораздо более разработанная сфера региональных исследований, нежели научно-технологическая (инновационной политике региональных властей посвящено множество публикаций, тогда как научно-технологической — лишь единичные).

Индекс научно-технологического развития регионов от «РИА Рейтинг» является, на наш взгляд, *чрезмерно простым*, этот опыт полезен, но недостаточен. И дело не столько в том, что в данном индексе относительно немного показателей, сколько в том, что в его основе лежат только данные Росстата, тогда как НИУ ВШЭ и АИРР используют гораздо более широкий круг информации: данные федеральных министерств и ведомств, баз данных публикационной активности и различные интернет-источники. Например, оценки качества инновационной политики региональных властей основываются на анализе интернет-сайтов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, баз данных региональных правовых актов; участие федеральных властей в развитии регионов оценивается с помощью данных различных федеральных институтов развития, в т.ч. Фонда развития промышленности, Фонда содействия инновациям, Российского научного фонда, Российской венчурной компании и др. Подход «РИА Рейтинг», основанный только на данных Росстата, является, с одной стороны, максимально прозрачным, поскольку данные открыты и любой эксперт может повторить расчеты (правда, выбранный для агрегирования показателей подход — суммирование баллов, а не нормированных показателей — считается не самым удачным). С другой стороны, данных Росстата для индекса научной активности (рейтинга научно-технологического развития) явно недостаточно, поскольку *они не отражают многие важнейшие параметры развития науки в регионах*, особенно

Т а б л и ц а 1
Основные характеристики существующих индексов научно-технологического и инновационного развития регионов

Название индекса	РИА Рейтинг	НИУ ВШЭ	АИРР
Количество используемых показателей	19	53	29
Группы показателей (в скобках – количество показателей в группе)	1. Человеческие ресурсы (4). 2. Материально-техническая база (7). 3. Маштаб научно-технологической деятельности (3). 4. Эффективность научно-технической деятельности (5)	1. Социально-экономические условия инновационной деятельности (13). 2. Научно-технический потенциал (10). 3. Инновационная деятельность (9). 4. Экспортная активность (7). 5. Качество инновационной политики (14)	1. Научные исследования и разработки (9). 2. Инновационная деятельность (9). 3. Социально-экономические условия инновационной деятельности (5). 4. Инновационная активность региона (6)
Источники данных	Росстат	Росстат, Минобрнауки, Минпросвещения, Роспатент, Федеральная таможенная служба, Федеральное казначейство, WoS, интернет-сайты	Росстат, Минобрнауки, Роспатент, Федеральное казначейство, РИНЦ, WoS, запросы, интернет-сайты
Способ агрегирования показателей	Агрегирование рейтинговых баллов	Сглаживание показателей (при коэффициенте асимметрии выше 0.5), нормирование максимальным способом, расчет среднего	

Источник: составлено автором по [4–8].

в части проводимой региональными властями научно-технологической политики. Поэтому субъективность оценок в данном случае, как нам представляется, вполне оправданна необходимостью учесть важнейшие характеристики регионов в рассматриваемой сфере.

Важно также отметить, что все анализируемые индексы/рейтинги научно-технологического или инновационного развития регионов не нацелены непосредственно на выявление качества политики региональных властей, она выступает в лучшем случае только в качестве одного из параметров в проводимых оценках. В нынешней же ситуации — при стремлении федеральных властей создать условия для гораздо более активного участия властей самих регионов в их научно-технологическом развитии — важно оценивать именно эту составляющую в деятельности региональных властей.

Кроме того, важно отметить тот массив региональной информации, который приводится на портале «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»⁵, сопровождение которого осуществляется Российским научно-исследовательским институтом экономики, политики и права в научно-технической сфере (далее — РИЭПП) и в аналитических исследованиях непосредственно РИЭПП [9]. В данном случае никакие интегральные показатели не рассчитываются, просто приводится массив статистических данных, сгруппированных по разным направлениям. У портала «НТР.РФ» это развитие кадрового потенциала науки; развитие интеллектуального потенциала науки (имеются в виду гранты для поддержки научных исследований); развитие инфраструктуры науки; финансовые показатели науки; результативность науки. Особенностью аналитики РИЭПП [9] является публикация данных не по субъектам Федерации, а по *федеральным округам*.

Набор частных показателей во всех названных исследованиях несколько отличается, впрочем, не принципиально, поскольку все так или иначе опираются на *доступный массив статистической информации*, а он *не слишком богатый*. Различия в индикаторах определяются:

- целями составления индексов (в индексах инновационного развития учитывается более широкий круг параметров вплоть до показателей социально-экономического развития территорий в целом);
- различными сочетаниями абсолютных и относительных показателей (в одних случаях авторы считают необходимым оценивать регионы по масштабам той или иной деятельности, т.е. использовать абсолютные показатели, в других — по уровню развития той или иной деятельности, это относительные показатели);
- подходами к расчету относительных показателей — в знаменателе могут быть как численность населения, так и число исследователей (например, в случае патентов), численность населения или занятых (при оценке численности исследователей, валового регионального продукта — ВРП).

⁵ Показатели научно-технологического развития по типам показателей // Научно-технологическое развитие Российской Федерации. URL: <https://нтр.рф/indicators-and-ratings/#bytypes> (дата обращения: 20.01.2022).

Однозначно говорить о корректности тех или иных подходов, на наш взгляд, невозможно, поскольку их вариация определяется теми задачами, которые ставят перед собой исследователи. Но очевидно, что полностью избежать субъективности при разработке интегрального показателя развития любой сферы экономики регионов невозможно.

Предлагаемые подходы к формированию индекса научной активности регионов

Поскольку к настоящему времени существуют индексы научно-технологического или инновационного развития регионов, то новый индекс научной активности регионов имеет смысл только в случае, *если его будет отличать ряд принципиальных новаций*. И таковые, на наш взгляд, необходимы и возможны.

Базовая новация — ориентация индекса именно на развитие науки в регионах, особенно учитывая тот факт, что инициирована работа над индексом Российской академией наук. Наука и технологическое развитие, наука и инновации — это, безусловно, взаимосвязанные явления, но можно науку оценивать как основу для технологического или инновационного развития (как это делается в существующих рейтингах), а можно, наоборот, востребованность научных разработок в производстве, наличие условий для практического внедрения результатов научных исследований рассматривать как условие для развития науки. С точки зрения интересов науки *второй подход корректнее*, поскольку наука включает в себя области, не только ориентированные на производство (в статистике выделяются естественные, технические, сельскохозяйственные, медицинские, общественные, гуманитарные науки). Отнюдь не все области научных исследований дают основу для технологического развития, *но от этого они не становятся незначимыми*.

При формировании индекса научной активности важно учитывать тот факт, что показатели развития науки в регионах формируются под влиянием совершенно разных факторов, в т.ч. не связанных с деятельностью региональных властей. Такая проблема — сложность интерпретации региональных показателей в силу их зависимости от множества факторов — существует по многим направлениям социально-экономического развития регионов. Но для развития науки она особенно важна *из-за повышенной роли федеральных органов власти* (как мы уже сказали, государственное финансирование науки и высшего образования идет преимущественно из федерального бюджета). Немаловажное значение имеют и объективные характеристики регионов⁶. Исходя из этого можно предложить следующие решения:

- рассчитывать отдельный индекс, характеризующий деятельность именно региональных органов власти (назовем его условно

⁶ Например, очевидно, что в силу наличия небольших по численности населения субъектов Российской Федерации, выделения в отдельные субъекты городов федерального значения, формирование крупных вузов заведомо ориентируется на подготовку кадров не для отдельных регионов, а для группы регионов (федеральных округов или макрорегионов).

субиндекс региональной научной политики, подробнее о нем ниже);

- в ряде случаев вместо показателей по отдельным субъектам Федерации использовать показатели по группам субъектов (прежде всего по высшему и послевузовскому образованию). В самом простом варианте это могут быть федеральные округа, как вариант — предложенные в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2024 г. макрорегионы⁷. Оптимальным вариантом было бы получить информацию вузов по структуре обучающихся в них студентов по регионам-местам их основного жительства;
- отдельно оценивать сложившийся уровень научного развития регионов и потенциал развития науки в регионах. Соответственно, группировка регионов будет осуществляться на основе соотношения этих двух параметров (см. рис. 1)⁸. Оценка потенциала развития науки будет показывать те задачи, которые необходимо решать в каждом регионе, при этом показатели потенциала можно сделать более зависимыми от государственной научной политики.

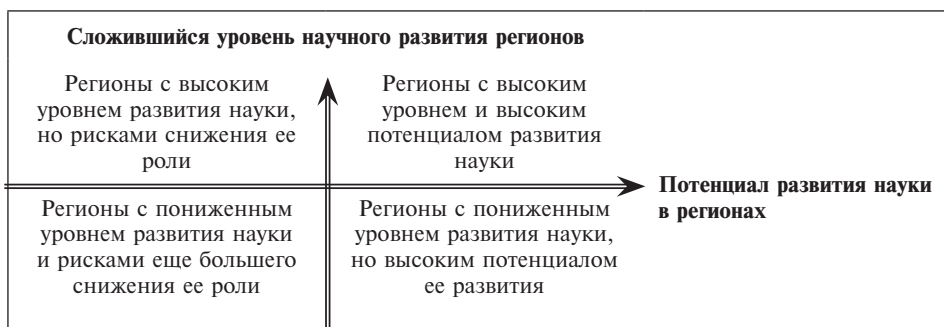


Рис. 1. Логика построения индекса научной активности регионов

Источник: составлено автором.

Сложившийся уровень развития науки в регионах мы предлагаем оценивать по трем направлениям:

1. Значимость науки для экономики региона.
2. Уровень квалификации занятых научной деятельностью.
3. Сложившийся уровень результативности научных исследований.

Потенциал развития науки также можно оценивать по трем направлениям, отражающим воспроизводство научных кадров, материально-техническую базу и инфраструктуру науки, востребованность результатов научных исследований в экономике (см. табл. 2).

⁷ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

⁸ Подобный подход используется, например, в индексах инвестиционной привлекательности регионов, когда оцениваются инвестиционный потенциал и инвестиционные риски, но не применяется в действующих индексах научно-технологического или инновационного развития.

Похожий состав направлений оценки (только без разделения на сложившийся уровень и потенциал развития науки) предлагается во всех существующих индексах или наборах показателей научно-технологического развития, и в данном случае вряд ли можно предложить что-то принципиально новое. Другое дело, что конкретные показатели в составе названных направлений оценки требуют обсуждения.

Таблица 2

Структура и показатели индекса научной активности регионов

1. Сложившийся уровень развития науки в регионе		
1.1. Значимость науки для экономики региона	1.2. Уровень квалификации занятых научной деятельностью	1.3. Сложившийся уровень результативности научных исследований
Доля занятых научной деятельностью (ЗНД) в общей численности занятых в регионе	— Доля ЗНД с ученой степенью доктора наук; — доля ЗНД с ученой степенью кандидата наук	— Число публикаций в ведущих научных журналах на ЗНД; — число патентов на ЗНД в областях науки, связанных с получением патентов; — число грантов РНФ и/или объемы финансирования по грантам РНФ на ЗНД
2. Потенциал развития науки в регионе		
2.1. Воспроизводство научных кадров	2.2. Материально-техническая база, инфраструктура науки	2.3. Востребованность результатов научных исследований в экономике региона
— Показатель сбалансированности возрастной структуры ЗНД; — деятельность аспирантуры; — деятельность вузов, связанных с подготовкой научных кадров; — охват детей дополнительным образованием по техническим и естественно-научным направлениям	— Внутренние затраты на научные исследования и разработки к ВРП; — стоимость научного оборудования организаций, выполняющих научные исследования и разработки, к ВРП; — наличие/число институтов, способствующих проведению научных исследований	— Доля отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по высокотехнологичным отраслям в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ и услуг по обрабатывающей промышленности; — наличие/число институтов, способствующих внедрению научных исследований в производство

Источник: предложения автора.

На наш взгляд, по сравнению с существующими индексами, *необходимо принципиальным образом изменить подходы* к оценке воспроизводства научных кадров в регионах.

Первое и самое простое решение — учитывать не только вузовское и послевузовское образование, но и *дополнительное школьное*. Потенциал развития науки закладывается на долгие годы вперед, подготовка кадров для науки определяется не только качеством работы вузов и аспирантур, но и закладывается со школьной скамьи. Поэтому в индексе научной активности регионов, в отличие от всех существующих индексов научно-технологического или инновационного развития, мы предлагаем оценивать ситуацию с дополнительным образованием

детей — охват детей дополнительным образованием по техническим и естественно-научным направлениям и охват школьников деятельностью детских технопарков «Кванториум» (такие статистические данные существуют). Необходимость уделять внимание дополнительному образованию детей обусловлена еще и тем, что, в отличие от высшего и послевузовского образования, это сфера ответственности властей на местах, а не федеральных.

Важно изменить подходы к оценке *вузовского образования*. И вопрос не только в учете объективно формирующихся образовательных макро-регионов, о чем мы уже сказали и что в простом варианте реализации не требует сбора дополнительных статистических данных. С точки зрения развития науки традиционно используемый показатель общей численности студентов вузов вряд ли можно считать показательным. Ведь среди вузов немало таких, которые нацелены на подготовку заведомо не связанных с наукой кадров высшей квалификации, например, бухгалтеров, менеджеров, учителей. Корректнее было бы учитывать численность студентов только тех вузов, которые нацелены на подготовку именно научных кадров — федеральных университетов, научно-исследовательских университетов, возможно, опорных вузов (правда, для реализации такого подхода желательно иметь доступ к соответствующей информации в Министерстве высшего образования и науки).

Для характеристики ситуации с высшим образованием можно использовать показатель числа мест в готовящих научные кадры вузах, а также обеспеченности таких вузов необходимым профессорско-преподавательским составом (оба показателя — в расчете на 10 тыс. населения).

С профессорско-преподавательским составом (далее — ППС) связан еще один важный методический вопрос, по которому должно быть достигнуто компромиссное решение при разработке индекса научной активности регионов. Традиционно показатели результативности научных исследований и просто роли науки в структуре занятости регионов оцениваются по численности исследователей⁹. Однако наукой занимаются не только исследователи, но и ППС. Это связано и с формальными современными требованиями, и давно сложившимися традициями участия сотрудников кафедр в научно-исследовательской работе, особенно в тех вузах, которые исторически играли большую роль в развитии российской науки. И есть немало известных ученых, которые формально являются профессорами вузов, а не научными сотрудниками. В этой связи важно искать корректные подходы к оценке численности занятых научной деятельностью. Самый простой вариант — *учитывать суммарно исследователей и ППС вузов*. Несколько более сложный вариант, но не требующий сбора дополнительной информации, — учитывать численность исследователей и ППС вузов с разными весами (исходя из того, что у ППС часть занятости неизбежно связана непосредственно с преподавательской деятельностью).

⁹ Для оценки роли науки в структуре занятости чаще используется показатель численности персонала, занятого исследованиями и разработками, в состав которого наряду с исследователями входят техники, вспомогательный и прочий персонал.

Вряд ли возможны простые подходы и к оценке работы *аспирантуры*, деятельность которой обычно оценивается по числу аспирантов или защищенных диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук. Ведь из практики работы аспирантур хорошо известно, что до защиты диссертации доходит относительно небольшой процент аспирантов; что немалая часть защищающих диссертации в дальнейшем научно-преподавательской деятельностью не занимается. Кроме того, далеко не всегда у соискателей есть возможность защититься в регионе по месту своей учебы или работы (текущей или будущей), защиты проходят в профильных диссертационных советах в других субъектах Федерации. Число мест в аспирантуре, конечно, имеет определенное значение и может учитываться (как и число студентов, в расчете на 10 тыс. чел.), однако этот индикатор необходимо, на наш взгляд, дополнять показателем прироста числа исследователей и представителей ППС с ученой степенью кандидата наук.

Взвешенно необходимо подходить и к оценке *возрастной структуры занятых научной деятельностью*. В России ставится задача омоложения научно-преподавательских кадров, но доли молодых исследователей или ППС не могут стремиться к 100%. Нужна сбалансированная, насколько это возможно (учитывая уже сложившиеся провалы в категориях лиц более старших возрастов), возрастная структура занятых: наличие как молодых сотрудников, так и опытных исследователей, и профессоров. Важно также учитывать обе категории молодых возрастов — и до 39 лет, и до 29 лет, поскольку приток молодых кадров в науку должен быть постоянным. Самый простой подход — ограничиться учетом долей только молодежи в занятых научной деятельностью (до 39 лет и до 29 лет), но установив предельно возможные значения показателей (при превышении которых фактические значения показателей будут приравняться к предельно возможным).

Традиционно дискуссионной составляющей в анализе развития науки является оценка результативности научных исследований, включая публикационную активность. Очевидно, что *количество публикаций* в ведущих научных журналах так или иначе *необходимо учитывать* (другое дело, что надо обсуждать, особенно в современных реалиях, как именно определять круг таких журналов). Но, как нам представляется, при оценках результативности научных исследований *можно корректнее подходить к определению знаменателя показателей*:

- число публикаций и выигранных грантов РНФ можно соотносить не только с общим число занятых научной деятельностью, но и учитывать их дифференциацию по уровню квалификации. Логично предположить, что лица с более высокой квалификацией (например, с учеными степенями докторов наук) имеют больше возможностей для публикации результатов своих исследований в статусных журналах. Требования конкурсной документации РНФ прямо указывают на необходимость наличия определенного уровня квалификации заявителей проектов;
- число патентов имеет смысл соотносить не с общим числом занятых научной деятельностью, а только с числом занятых в тех

областях наук, для которых свойственна патентная активность. К сожалению, данные по структуре исследователей по областям наук в настоящее время в открытом доступе не публикуются, но как минимум в разрезе федеральных округов существуют [9]. Скорее всего, они есть и в разрезе субъектов Федерации.

Из других указанных в *таблице 2* показателей прокомментируем еще показатели наличия/числа институтов, способствующих проведению научных исследований и внедрению научных исследований в производства. В некоторой степени такое деление условно, тем не менее есть институты, предусматривающие только производство высокотехнологичной продукции. Это технико-внедренческие особые экономические зоны, технопарки в сфере высоких технологий и другие аналогичные территории. В большей степени на поддержку научных исследований ориентированы научно-образовательные центры, наукограды, инновационные научно-технологические центры и т.п.

Поскольку исходной задачей федеральных властей, а также Российской академии наук является более активное вовлечение региональных властей в работу по созданию условий для научного развития регионов, то правильным подходом к разработке индекса научной активности является *участие* самих *региональных властей в этом процессе*. Это важно хотя бы потому, что реальные оценки положения дел в научной сфере регионов в проводимой региональными властями научно-технологической политике не могут опираться только на доступные статистические данные, важны еще качественные оценки, полученная непосредственно от региональных властей информация (по сформулированному федеральными органами власти запросу).

Соответственно, субиндекс региональной научной политики может рассчитываться с использованием как формальных статистических показателей, так и полученной от региональных органов власти информации. В данных открытой статистической отчетности доступны только два параметра: уже указанные охват детей дополнительным образованием по техническим и естественно-научным направлениям и деятельностью детских технопарков «Кванториум», а также расходы региональных бюджетов на прикладные научные исследования (такие данные публикуются Федеральным казначейством) к валовому региональному продукту или к суммарным расходам региональных бюджетов. Напрямую от региональных властей может быть получена информация по гораздо более широкому кругу параметров, оцениваемых как количественно, так и на качественном уровне (во втором случае в индекс могут быть включены балльные оценки). Такая информация может касаться:

- наличия в субъекте Федерации нормативно-правовой базы, связанной с развитием науки в регионе;
- взаимодействия региональных органов власти с ведущими подготовку научных кадров вузами (дополнительная поддержка вузов со стороны региональных бюджетов в разных форматах, включая решение социальных вопросов);

- инициирования региональными властями создания институтов, способствующих проведению научных исследований и внедрению их результатов в практику; финансирования таких институтов из средств региональных бюджетов и/или оказания им разных мер поддержки со стороны региональных органов власти (например, в формате налоговых льгот);
- различных форматов финансовой поддержки научных исследований и исследователей;
- оказания содействия в организации взаимодействия между работающими в регионе научно-исследовательскими организациями и реальным сектором экономики.

* * *

Выше мы показали возможные подходы к построению индекса научной активности регионов, которые могут быть использованы и при формировании национального рейтинга научно-технологического развития субъектов Федерации. На наш взгляд, важно, чтобы этой рейтинг стал результатом широких экспертных обсуждений и компромиссных решений, поскольку прежний опыт формализованных оценок результатов научной деятельности как таковой вызывал немало критики.

Важно также, чтобы формирование рейтинга научно-технологического развития *не стало самоцелью*. Конечно, оценка сложившегося уровня, динамики и потенциала развития науки в регионах значимы сами по себе как для выявления потенциальных точек роста, так и для требующих решения проблем. Но работа над рейтингом может стать и платформой для реализации более амбициозных задач. Это, прежде всего, обмен лучшими практиками реализации научной политики в регионах. На наш взгляд, имеет смысл поднять вопрос о разработке и внедрении регионального стандарта научной политики (или регионального научного стандарта) по аналогии с уже существующим региональным инвестиционным стандартом. В конечном итоге должна быть решена и задача выстраивания эффективного взаимодействия между всеми заинтересованными в научном (научно-технологическом) развитии регионов сторонами, прежде всего органами публичной власти разных уровней, занимающимися научными исследованиями организациями, использующими результаты научных исследований на практике структурами.

Список литературы

1. Задумкин К.А., Кондаков И.А. Научно-технический потенциал региона: оценка состояния и перспективы развития. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. 205 с.
2. Гулин К.А., Мазилев Е.А., Кузьмин И.В., Алферьев Д.А., Ермолов А.П. Проблемы и направления развития научно-технологического потенциала территорий. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2017. 23 с.
3. Дмитриева М.Л., Юрковская Г.И., Ерыгин Ю.В. Оценка научно-технологического развития региона: анализ подходов и концепций // ЦИТИСЭ. 2019. № 5 (22). С. 252–261.

4. Индекс научно-технологического развития субъектов РФ – итоги 2019 г. // РИА-Рейтинг. URL: <https://riarating.ru/regions/20201019/630184542.html> (дата обращения: 01.11.2021);
5. Индекс научно-технологического развития субъектов РФ – итоги 2018 г. // РИА Рейтинг. URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/regions_R&D_19.pdf (дата обращения: 01.11.2021).
6. Рейтинги регионального развития. Рейтинг инновационного развития регионов // НИУ ВШЭ. URL: <https://region.hse.ru/rankingid19> (дата обращения: 01.11.2021).
7. Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 7 / под ред. Л.М. Гохберга. М.: НИУ ВШЭ, 2021. 274 с.
8. Рейтинг инновационных регионов России // АИРР. URL: <http://i-regions.org/images/files/airr18.pdf> (дата обращения: 19.01.2022).
9. Научно-технологическое развитие регионов Российской Федерации. М.: IMG Print, 2020. 84 с.

References

1. Zadumkin K.A., Kondakov I.A. Nauchno-tekhnicheskii potentsial regiona: otsenka sostoianiia i perspektivy razvitiia [Scientific and Technical Potential of the Region: Assessment of the State and Prospects of Development]. Vologda, ISERT RAN, 2010. 205 p. (In Russ.).
2. Gulin K.A., Mazilov E.A., Kuz'min I.V., Alfer'ev D.A., Ermolov A.P. Problemy i napravleniia razvitiia nauchno-tekhnologicheskogo potentsiala territorii [Problems and Directions of Development of Scientific and Technological Potential of Territories]. Vologda, ISERT RAN, 2017. 23 p. (In Russ.).
3. Dmitrieva M.L., Iurkovskaia G.I., Erygin Iu.V. Otsenka nauchno-tekhnologicheskogo razvitiia regiona: analiz podkhodov i kontseptsii [Scientific and Technological Development of the Region: Analysis of Approaches, Concept and System of Assessment Indicators], *TsITISE [CITISJe]*, 2019, No. 5 (22), pp. 252–261. (In Russ.).
4. Indeks nauchno-tekhnologicheskogo razvitiia sub"ektov RF – itogi 2019 g. [The Index of Scientific and Technological Development of The Subjects of the Russian Federation – The Results of 2019], *RIA-Reiting [RIA-Rating]*. (In Russ.). Available at: <https://riarating.ru/regions/20201019/630184542.html> (accessed 01 November 2021);
5. Indeks nauchno-tekhnologicheskogo razvitiia sub"ektov RF – itogi 2018 g. [The Index of Scientific and Technological Development of the Subjects of the Russian Federation – The Results of 2018], *RIA Reiting [RIA Rating]*. (In Russ.). Available at: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/regions_R&D_19.pdf (accessed 01 November 2021).
6. Reitingi regional'nogo razvitiia. Reiting innovatsionnogo razvitiia regionov [Ratings of Regional Development. Rating of Innovative Development of Regions], *NIU VShE [Higher School of Economics]*. (In Russ.). Available at: <https://region.hse.ru/rankingid19> (accessed 01 November 2021).
7. Reiting innovatsionnogo razvitiia sub"ektov Rossiiskoi Federatsii. Vypusk 7 [Rating of Innovative Development of the Subjects of the Russian Federation. Issue 7], edited by L.M. Gokhberga. Moscow, NIU VShE, 2021. 274 p. (In Russ.).
8. Reiting innovatsionnykh regionov Rossii [Rating of Innovative Regions of Russia], *AIRR [AIRR]*. (In Russ.). Available at: <http://i-regions.org/images/files/airr18.pdf> (accessed 19 January 2022).
9. Nauchno-tekhnologicheskoe razvitie regionov Rossiiskoi Federatsii [Scientific and Technological Development of the Regions of the Russian Federation]. Moscow, IMG Print, 2020. 84 p. (In Russ.).

METHODOLOGICAL APPROACHES TO THE ASSESSMENT OF SCIENTIFIC ACTIVITY OF RUSSIAN REGIONS

Currently, one of the tasks of the state socio-economic policy in Russia is to increase the role of regional authorities in the scientific and technological development of regions. One of the tools for solving this problem should be the development of a national rating of scientific and technological development of the subjects of the Russian Federation. The Russian Academy of Sciences initiated the development of the index of scientific activity of the regions. This article suggests methodological approaches to the development of such an index, the main innovations of which should be an emphasis on the scientific development of regions (as opposed to the indices of innovative development), a separate assessment of the current level of development of science and its potential, an assessment of the scientific policy of regional authorities, an expanded range of indicators for training personnel for science, and starting from additional education of children. The possibilities of improving the indicators traditionally used to assess the scientific and technological development of regions are discussed, including in terms of more correct accounting of the activities of universities. It is proposed to develop a regional standard for scientific policy.

Keywords: index of scientific activity, scientific and technological development, potential of science development, training of scientific personnel, effectiveness of scientific research, financing of science, powers of regional authorities.

JEL: O38, R11, R58

Дата поступления – 17.03.2022 г.

КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна

доктор экономических наук, профессор, профессор РАН, заведующий 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;

Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» РАН / ул. Вавилова, д. 44-2, г. Москва, 119333.

e-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

KUZNETSOVA Olga V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, RAS Professor, Head of the Scientific 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;

Federal Research Center «Informatics and Management» RAS / 44-2, Vavilova Str., Moscow, 119333.

e-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

Для цитирования:

Кузнецова О.В. Методические подходы к оценке научной активности регионов // Федерализм. 2022. Т. 27. № 1 (105). С. 51–65. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-1-51-65>

А.В. ВИЛЕНСКИЙ

ВОЗДЕЙСТВИЕ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА НА ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ

Актуальность темы обусловлена выраженной слабостью влияния малого и среднего предпринимательства (далее — МСП) на пространственное развитие страны. Цель статьи — выявление и систематизация причин слабости в реализации потенциальных функций МСП в пространственном развитии нашей страны. Важнейшая из причин обусловлена тем, что созданная в России система поддержки МСП неадекватна потребностям этой сферы. Подтверждением этому служит то, что в ряде регионов и в целом по стране с 2017 г. наблюдается сокращение числа занятых как в малом (основной группе занятости МСП), так и в среднем предпринимательстве. Сокращение происходит на фоне значительного наращивания финансовых объемов и расширения организационного многообразия поддержки МСП. Новизной статьи является авторское определение причин слабого влияния сферы МСП на пространственное развитие: оценка пространственной динамики малого и среднего предпринимательства последних лет по параметрам занятости с точки зрения возможностей МСП реально влиять на развитие территорий; оценка состояния и результативности государственной поддержки МСП на федеральном и региональном уровнях; анализ связи между реальными возможностями МСП и структурой российской экономики. В качестве причин слабого влияния МСП на развитие регионов отмечен факт того, что крупные предприятия-монополисты не нуждаются в сотрудничестве с МСП. В процессе выбора мер и направлений поддержки МСП доминирует позиция чиновников, нередко иррациональная. В нынешней российской системе бюджетного федерализма региональные власти слабо заинтересованы в содействии развитию МСП на своей территории.

Ключевые слова: регион, малое и среднее предпринимательство, занятость, самозанятые, монополизм, поддержка МСП.

JEL: H11, R12, R50

Можно утверждать, что представление о сфере малого и среднего предпринимательства как о факторе, благоприятно влияющем на пространственное развитие, развитие регионов, относится к категории

общепринятых. Его нередко можно встретить в экономической и публицистической литературе (см. [1; 2; 3])¹.

В результатах корреляционного анализа, представленных в работе «Воздействие не крупного предпринимательства на социально-экономическое развитие регионов Российской Федерации» [5], выполненной в Институте экономики РАН (далее — ИЭ РАН) под руководством автора, наглядно показана *низкая*, а в большинстве случаев *отрицательная взаимосвязь* динамики развития МСП с динамикой ВРП и занятости в российских регионах с наибольшим количеством субъектов этого сектора экономики. Последующие авторские исследования подтверждают этот факт.

Однако в условиях продолжающегося коронавирусного кризиса самая разнообразная высокочрезвычайная поддержка МСП в нашей стране приобрела статус важнейшего составного элемента государственной антикризисной политики федерального и регионального уровней. Можно ли ожидать должной отдачи от такой политики в сложившихся условиях?

Наращивание в России государственной поддержки МСП на фоне обоснованных сомнений в ее результативности обусловило особую актуальность рассматриваемой темы.

Цель статьи — выявление и систематизация причин слабости в реализации функций МСП в пространственном развитии нашей страны, складывающихся в целый комплекс. Достижение цели требует решения ряда задач, в т.ч. рассмотрения имеющихся оценок реализации потенциальных функций МСП в пространственном развитии, в экономике и социальной сфере территорий; оценки пространственной динамики малого и среднего предпринимательства по параметрам занятости.

Для раскрытия причин выявленного острого противоречия — сужения занятости в малом и среднем предпринимательстве на фоне увеличения финансовых вливаний и организационных усилий в системе государственной поддержки МСП России — выбран институциональный методологический подход, применен статистический анализ рядов динамики.

Потенциальные возможности воздействия сферы МСП на пространственное развитие

Анализу потенциальной возможности воздействия сферы МСП на развитие территорий посвящено немало исследований в России и за рубежом. Можно согласиться с российским исследователем

¹ Этот позитивный взгляд на влияние МСП на региональное развитие во многом опирается на тезис, высказанный еще в 1970-е гг. Эрнстом Фридрихом Шумахером, британским экономистом — «Small is Beautiful» [4]. Тезис на многие десятилетия приобрел статус аксиомы, не требующей доказательств. Он лег в основу принятия многочисленных правовых актов, проектов государственной поддержки МСП во всем мире. Россия здесь не стала исключением. В основе большинства актов в поддержку малого и среднего бизнеса положен принцип: ему необходимо помогать потому, что он полезен для экономики и социальной сферы на всей территории любой страны.

А.Е. Креминым в том, что малый и в меньшей мере средний бизнес в своей деятельности *ориентированы на территорию конкретного региона*, на локальные рынки. Именно на местах МСП участвует в формировании и развитии национальной, региональной и муниципальной экономик по всем их составляющим, по их базовым социальным и экономическим параметрам [6, с. 23–24]. МСП создает востребованные рабочие места, разрабатывает инновационные технологии и участвует в их внедрении. Некрупное предпринимательство способствует активизации самодеятельности населения, развитию гражданской инициативы. Малое и среднее предпринимательство противостоит кризисным явлениям, способствует укреплению государственности. Состояние сферы МСП прямо или косвенно способно определять нынешние и будущие параметры региональной экономики, пространственного развития.

Позитивное воздействие МСП на территориальное, пространственное развитие определяется его собственными свойствами. Обычно их изложение начинается с постулатов Й. Шумпетера о социальном разрушении и новаторстве [7].

В число позитивных народнохозяйственных функций МСП входят: рост доходов населения и социальное демфирование; достижение оптимальности в отраслевой структуре экономики; создание рабочих мест; поддержание конкурентной среды через рационализацию взаимодействия крупных, средних и малых субъектов хозяйствования; противодействие монополизму; обеспечение стабильности среднего класса; активное участие в инновационной системе; демократизация собственности; стабильность гражданского общества.

К этому следует добавить антикризисную функцию МСП. Эластичность и сильная склонность к приспособлению значительно *снижают негативные последствия для МСП любой кризисной конъюнктуры*. Эти свойства малого и среднего бизнеса компенсируют его уязвимость в плане кризисного падения платежеспособного спроса населения и прочих проявлений экономического и финансового кризисов. Все это превращает МСП в активного субъекта на всех стадиях цикличного развития как всей страны, так и ее отдельных территорий [8, с. 188–191]

Заметим, что на фоне большого и даже очень большого количества исследований, публикаций по тематике МСП проблемы определения его места в социально-экономическом пространственном развитии освещены *явно недостаточно*. Более того, они проработаны противоречиво, нередко односторонне. Сколь-либо цельной картины до сих пор не создано.

Тем не менее можно утверждать, что многочисленный слой малых и средних предпринимателей-собственников именно вследствие своей массовости определяет сам социальный и экономический уровень развития территории, региона. Маневренность и разнообразие народнохозяйственных функций МСП потенциально способны обеспечивать устойчивое социально-экономическое развитие регионов. Более того, эта сфера потенциально способна содействовать смягчению внутрире-

гиональной дифференциации как в экономической, так и социальной сферах. МСП в большей мере, чем крупный бизнес, воздействует на повышение эффективности структуры экономики в муниципальных образованиях, на диверсификацию этой структуры на региональном уровне; на локальный потребительский спрос и степень его удовлетворения; на конкурентную среду в хозяйстве региона; на доходы широких слоев населения определенной территории; на степень развития региональной инфраструктуры; на межмуниципальные связи региона [9, с. 7–18].

Значимость малого и среднего бизнеса выражается в комплексе аспектов.

Первый и наиболее важный из них – обеспечение должной занятости и самозанятости на территории. Предполагается, что сфера МСП одновременно создает рабочие места и обеспечивает дополнительную потребность в рабочей силе. Снижение уровня безработицы является одним из официальных показателей уровня эффективности региона. Уже поэтому следует признать очевидным участие МСП в региональном хозяйстве. Причем участие – крайне существенное [10].

Но имеются и другие воззрения на проблему вклада малого и среднего бизнеса в создание в регионе новых рабочих мест и противодействие безработице. Как минимум, отношение к наличию или отсутствию такого вклада не является однозначным. Конечно, сфера МСП позволяет региону преодолеть такие негативные моменты, как дисбаланс спроса и предложения по отдельным профессиям; нерациональность в региональной экономике с использованием трудового потенциала; неадаптивность трудовых ресурсов к постоянно изменяющимся условиям регионального хозяйства, его слабую мобильность; дисбаланс в спросе и предложении рабочей силы в разных российских регионах [11, с. 429–434].

В то же время неблагоприятные внешние условия, не менее неблагоприятные внутренние факторы способны привести и приводят множество малых и средних предприятий к банкротству, как минимум к повышенным рискам их ликвидации. Этот риск практически всегда порождает склонность МСП к приему на работу сотрудников без официального оформления, к выплате зарплат «в конверте» для минимизации налогов. Вследствие этого социальная защищенность работников сферы МСП практически всегда оказывается ниже уровня социальной защищенности работников крупных предприятий (см., например, [12]).

Следует напомнить также, что доминировавший в мировой экономической литературе относительно длительное время тезис Дэвида Л. Бёрча о главенстве МСП в создании рабочих мест, выдвинутый им в его работах *The Job Generation Process* [13], *Job Creation in America* [14], в дальнейшем оказался опровергнут. Были опровергнуты и его утверждения, что рабочие места на малых предприятиях ни в чем не уступают рабочим местам на аналогичных крупных предприятиях.

Опровержение сделали лауреаты шведской премии мирового уровня по исследованию предпринимательства Дэвид Стори и Стивен

Джонсон. Их исследования этой проблемы, результаты которого изложены в книге *«Job Generation and Labour Market Change»* [15], не только ставили под сомнение постулаты Д. Бёрча, но и обосновали их недостоверность. Недостоверность, как выяснилось, была следствием *излишне ограниченного поля исследования*. Более широкие обследования, проведенные в разных странах мира, выявили, во-первых, что сфера МСП создает не больше, а то и меньше рабочих мест, чем крупные компании. Но самое главное — доля малых и средних предприятий, создающих заметное число рабочих мест, *совсем не велика*. Среди субъектов МСП имеется большое количество условно выражаясь «балласта». Лишь небольшая часть этих субъектов реально эффективна и способствует оптимальному функционированию экономики. Так что дело здесь не в количестве, а в качестве небольшого круга субъектов МСП, *способных реально быть драйвером социально-экономического развития* как страны в целом, так и ее регионов.

Вторым направлением влияния малого и среднего бизнеса на странственное развитие можно считать его способность удовлетворять локальный спрос и потребности в специализированных видах товаров и услуг. МСП занимает собой специфическую часть локальных рынков, мало интересных крупному бизнесу. Ему проще, чем кому-либо еще, учитывать мелкие детали платежеспособного спроса. Именно это и делает субъекты МСП незаменимым составным элементом всей совокупности субъектов хозяйствования, работающих на определенной части территории страны (см. [16]). Для предприятий МСП, индивидуальных предпринимателей характерен особый подход к каждому клиенту. Подход, который обычно определяется как индивидуальный. Для крупного бизнеса с его ориентацией на масштабный спрос индивидуальный подход к потребителю всегда проблематичен.

Третье направление воздействия сферы МСП на социальное и экономическое развитие территорий сводится к *обеспечению поступлений налогов в субфедеральный бюджет*. Поступления обеспечивают рост доходных составных частей бюджетов как напрямую, так и косвенным путем через, в частности, налоги, взимаемые с заработной платы [17, с. 7–14]. Заметим, что в условиях российского бюджетного федерализма с его перераспределением налоговых поступлений от регионов через федеральный бюджет значимость сферы МСП здесь не очень велика.

Четвертое направление: в регионах субъекты МСП принимают к себе на работу представителей нестабильных, незащищенных слоев населения. Речь идет, в частности, о выпускниках школ и прочих образовательных учреждений (молодежи), пенсионерах, женщинах, мигрантах. Сфера МСП исполняет для них роль своего рода *подушки безопасности*. На некрупных предприятиях происходит не только обеспечение их представителей приемлемым личным доходом или даже дополнительным доходом, но и обучение-переобучение, получение опыта работы по профессии, карьерный рост и самореализация. Борьба с бедностью непо-

средственно связана с этим направлением воздействия МСП на пространственное развитие.

Пятое направление связано с инновационной деятельностью, имманентной для малого и среднего предпринимательства. Само появление ранее упомянутого тезиса «*Small is Beautiful*» во многом определено нарастанием инновационной активности не крупного предпринимательства в период технологического, информационного прорыва 1970-х гг. С тех пор на малые и средние предприятия легла миссия массового *создания принципиально новых продуктов*, освоивания, включения в национальные и региональные инновационные системы. Особо важное место они заняли на «посевной стадии» инноваций, нередко реализуемой в кооперации с крупными предприятиями, а также с региональными институтами развития: региональными научно-техническими фондами, ассоциациями бизнес-ангелов и т.п.

Сфера МСП косвенно влияет на эффективность реализации ресурсного потенциала ограниченной территории. Это влияние происходит через взятие субъектами малого и среднего бизнеса на себя предпринимательских рисков при использовании технологических, пространственных, трудовых, информационно-технологических, финансовых и прочих ресурсов региона [9, с. 7–18].

Все это влияние МСП проявляется в дополнительном вкладе этой сферы во внутренний региональный продукт, в решение многих социальных проблем, стоящих перед территорией.

Таким образом, экономической теорией декларируется множество разных направлений воздействия малого и среднего предпринимательства на пространственное социально-экономическое развитие. Но в каждой стране, в каждом регионе степень этого воздействия, его позитивность или негативность проявляет себя в разной мере.

Слабость влияния малого и среднего предпринимательства на пространственное развитие России

Еще раз отметим, что в результатах корреляционного анализа, проведенного в ИЭ РАН [5], наглядно показана низкая, а в большинстве случаев отрицательная взаимосвязь динамики развития МСП с динамикой ВРП и занятости² в российских регионах с существенным, наибольшим количеством работников в сфере МСП. Результаты проведенного анализа подтверждаются отрицательной региональной динамикой среднего числа занятых на малых предприятиях — юридических лицах, на средних предприятиях — юридических лицах и у индивидуальных предпринимателей последнего десятилетия (см. [18, с. 21–33; 19]).

² Среднесписочное число занятых является наиболее надежным показателем состояния и динамики МСП, во всяком случае по сравнению с другими показателями. Именно поэтому среднесписочное число занятых принято в качестве основного показателя реализации действующих государственных программ государственной поддержки МСП федерального и регионального уровней.

Пространственная динамика МСП. Сфера малого и среднего предпринимательства нашей страны, судя по налоговой статистике о числе занятых работников, в последние годы *устойчиво сокращалась*.

С 2017 г. по конец 2020 г. в целом по России среднее число работников малых предприятий (основной, самой многочисленной группы сферы МСП) сократилось на 5,51%, в Центральном ФО — на 3,22%, а во входящей в него Москве — на 3,64%, в Северо-Западном ФО — на 6,3%, а во входящем в него Санкт-Петербурге — на 3,24%, в Южном ФО — на 6,72%, а во входящем в него Краснодарском крае — на 4,45%; в Северо-Кавказском ФО — на 0,1%, а во входящем в него Ставропольском крае — на 10,64%; в Приволжском ФО — на 7,1%, а во входящей в него Республике Татарстан — на 1,64%; в Уральском ФО — на 7,09%, а во входящей в него Свердловской области — на 1,3%; в Сибирском ФО — на 13,32%, а во входящей в него Новосибирской области — на 2,86%. Прирост наблюдался только в Дальневосточном ФО, а во входящем в него Приморском крае произошло снижение на 1,81%³.

При этом основное падение среднего числа работников произошло в период 2017–2019 гг. В 2019 г. годовое сокращение числа занятых в сфере МСП, включая микро- и индивидуальных предпринимателей, составило, по данным налоговой статистики, 551,8 тыс., или -3,5% за год. Иначе говоря, тенденция на продолжение сужения российской сферы МСП *проявила себя со всей отчетливостью*.

Обращает на себя внимание то, что в рамках ныне действующего Национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы до 2024 г.» на 2019 г. было намечено доведение численности работников в сфере МСП до 19,2 млн чел., а доли МСП в ВВП — до 22,9%⁴. Но в действительности, вместо намеченного бурного роста, с момента начала реализации этого Национального проекта *сфера МСП стала ускоренно сокращаться*. Средняя численность работников, по данным статистики ФНС РФ в рамках Единого реестра субъектов МСП на 10 января 2020 г. (т.е. за 2019 г.), составила только 15 321 788 млн чел.⁵ (т.е. этот *первый по значимости* промежуточный целевой показатель Национального проекта в 19,2 млн чел. не был достигнут). Очевидна иррациональность в проектных выкладках чиновников.

Сам Национальный проект пришлось срочно корректировать. В 2020 г. среднесписочное число работников на малых (включая микро-) предприятиях — юридических лицах в целом по России сократилось на 0,68%. Но в Северо-Кавказском ФО их годовой прирост составил 2,71%, в Северо-Западном ФО — 0,7%, в Центральном ФО — 0,1%. Во всех

³ Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства // Федеральная налоговая служба: офиц. сайт. URL: <https://rmsp.nalog.ru/statistics.html>

⁴ Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» // офиц. сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/864/events/>

⁵ Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства.

прочих федеральных округах наблюдалось небольшое снижение среднесписочного числа работников.

Среднесписочное число работников на малых (включая микро-) предприятиях — юридических лицах в первой половине 2021 г. по отношению к концу 2020 г. упало на 7,08%. За этот период наибольшее падение было замечено в Южном ФО (-7,68%) и Сибирском ФО (-7,56%), в Приморском крае (-8,01%) и в Республике Татарстан (-7,4%), наименьшее — в Уральском ФО (-6,05%) и в Свердловской области (-5,24%).

Средняя численность работников субъектов группы среднего предпринимательства — юридических лиц с 2017 по 2020 г. также знаменует падением. Падение в целом по России составило 7,38%. Наибольшее падение было отмечено в Сибирском ФО (-20,24%) и в Уральском ФО (-11,98%). В других федеральных округах падение было меньшим. А в Северо-Кавказском ФО был отмечен прирост работников на 14,26%.

Занятость на средних предприятиях в 2020 г. хотя и возросла благодаря чрезвычайным мерам государственной антикоронавирусной поддержки (+7,55%), но *осталась намного ниже уровня 2017 г.*⁶

В I полугодии 2021 г. среднесписочное число работников средних предприятий сократилась на -2,52%. Особо сильно оно сократилось в Северо-Кавказском федеральном округе — на -23,48% и в Ставропольском крае — на -4,37%.

Среднесписочное число работников в сфере индивидуальных предпринимателей хотя и возросло с 2017 г., но в первой половине 2021 г. началось его снижение по России. В Сибирском федеральном округе снижение составило -1,45%, а в Республике Татарстан -8,14%⁷.

Оценка не лучшего состояния, трудностей российского малого и среднего предпринимательства в экономической литературе и официальных документах обычно завершается перечнем разных мер и предложений по углублению и повышению эффективности государственного и муниципального стимулирования развития отечественного МСП.

Поддержка малого и среднего предпринимательства. В России создана значительная по масштабам система федеральной и региональной поддержки малого и среднего бизнеса. В нее входит большинство институтов развития, ранее созданных и опробованных с позитивными результатами в зарубежных странах. Причем речь идет как о высокоразвитых странах, так и о странах с развивающимися рынками. В число федеральных институтов развития входят такие крупные организации, как Госкорпорации «Внешэкономбанк РФ», в которую ныне вошли координирующая организация содействия МСП — АО Федеральная корпорация МСП и Российский Банк МСП с их региональными подразделениями. Количество региональных институтов инфраструктуры содействия малому и среднему бизнесу насчитывает десятки организаций. Численность их служащих исчисляется тысячами.

⁶ Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства.

⁷ Там же.

В прошедшее десятилетие для содействия развитию МСП в России на федеральном и региональном уровнях стало выделяться намного больше средств, чем ранее. Если в нулевые годы объем федеральных средств на поддержку малого и среднего предпринимательства составлял всего 3–5 млрд руб., то уже во второй половине прошлого десятилетия только федеральные средства достигли 20 млрд руб. Но *количество средней численности работников МСП продолжило уменьшаться*.

Среди важных причин плохого развития, слабого влияния МСП на регионы можно назвать то, что основными лоббистами, добивающимися в нашей стране наращивания объемов и форм поддержки МСП более всего, выступает задействованное в системе этой поддержки, *занимающееся перераспределением выделяемых средств чиновничество*. В полной мере это относится к выделению и распределению льготных кредитов для субъектов МСП на региональном уровне. В выдаче кредитов более всего заинтересованы крупные банки с их руководством и задействованным персоналом. В число таких банков входит в первую очередь Банк МСП⁸, а также «Сбер» и ВТБ. Заметим, что до последнего времени льготное кредитование официально считалось ведущим направлением всей политики поддержки российского МСП. При этом известно, что до абсолютного большинства субъектов МСП льготные кредиты не доходили и не доходят.

Крайне важно кардинальное повышение общественного контроля, включая контроль региональных отделений Общероссийского народного фронта и общественных союзов МСП, за деятельностью чиновников государственных органов, задействованных в поддержке малого и среднего бизнеса. Противодействие коррупции в процессах распределения государственных средств имеет в настоящее время намного большую позитивную значимость, чем какие-либо новые, дополнительные меры поддержки.

Негативный эффект просматривается с номинально огромными, многолетними усилиями государства, направленными на устранение иррациональных барьеров, мешающих предпринимательской деятельности. Это устранение шло и продолжает идти в русле политики улучшения предпринимательского климата, предпринимательской среды. В качестве официального показателя этого улучшения определено место нашей страны в международном рейтинге *Doing Business*. По этому рейтингу к 2020 г. Россия оказалась лучше Японии, хотя и хуже Австрии⁹. Но, по мнению самих руководителей проекта *Doing Business*, а также ряда экспертов, сам этот рейтинг формален и слабо обоснован¹⁰.

⁸ В феврале 2021 г. арестован председатель правления МСП Банка Д. Голованов по подозрению в криминальном выделении кредитов // РБК. URL <https://www.rbc.ru/society/10/02/2021/602363209a79472a4aaa0693>

⁹ Рейтинг стран // Doingbusiness. URL: <https://russian.doingbusiness.org/ru/rankings>

¹⁰ Яковлев А., Иванов Д. Технический успех: почему взлет России в DoingBusiness не помог бизнесу // РБК. 14.11.2018. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/economics/14/11/2018/>; Всемирный банк решил отказаться от публикации докладов Doing Business // Парламентская Газета. 16.09.2021. URL: <https://www.pnp.ru/economics/vsemirnyy-bank-reshil-otkazatsya-ot-publikacii-dokladov-doing-business.html>

На МСП и на его влияние на региональное развитие неблагоприятно сказывается путаница экономических и социальных целей всей политики его поддержки на региональном и федеральном уровнях. Это заведомо снижает эффективность поддержки. По существу, политика поддержки в отношении индивидуальных предпринимателей — *это главным образом социальная политика*, смысл которой состоит в поддержании жизни населения на должном уровне. Представители индивидуального и прочего мельчайшего предпринимательства ведут себя вовсе не как классические предприниматели, описанные Й. Шумпетером. В этой связи можно только *поддержать произошедшее сравнительно недавно внедрение в нашей стране института самозанятых* с его выражено социальной направленностью.

Одним из самых заметных явлений периода коронавирусного кризиса следует признать бурный рост сферы самозанятых, а точнее уплачивающих налог на доход от профессиональной деятельности (особый налоговый режим). Большое число высвобождающихся из-за кризиса на крупных предприятиях, заметная часть высвобождающихся и даже действующих работников сферы МСП для самостоятельной хозяйственной деятельности выбрали для себя новый статус — самозанятые. В первый год коронавирусного кризиса начатый в 2019 г. в нескольких российских регионах эксперимент с самозанятыми в 2020 г. был распространен на всю страну. Число самозанятых по данным налоговой статистики (Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства) к ноябрю 2021 г. достигло 3,188 млн чел.¹¹

Можно не сомневаться, что в скором будущем доминирующая часть мельчайших, ныне формально определяемых предпринимателями субъектов МСП, перейдет в самозанятые. И это станет большим благом для всего российского МСП и потенциально вполне может повысить позитивное воздействие и МСП, и самозанятых на решении социальных проблем российских регионов.

Существуют объективные причины слабого влияния сектора малого и среднего предпринимательства на социально-экономическое развитие российских регионов. Для развития МСП крайне важна кооперация между крупными и малыми предприятиями. Но доминирующие в российской экономике *крупные добывающие предприятия не нуждаются в такой кооперации*. Доминирование добывающего сектора и общее институциональное развитие страны (отсутствие реально дееспособных институтов рынка) блокирует раскрытие малым и средним предпринимательством своих потенциальных возможностей в инновационной сфере. Как следствие, группа инновационных субъектов МСП по своим размерам *незначительна и работает преимущественно на бюджетных дотациях* в виде грантов и субсидий. Частные стейкхолдеры финансируют такого рода МСП в едва заметной мере.

Препятствует развитию сектора МСП России и его должному влиянию на пространственное развитие и то, что основная часть крупных

¹¹ Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства.

предприятий нашей страны находится в положении монополий особого рода, тесно связанных с государством, с его мощным административным ресурсом. Несмотря на имманентную функцию малого и среднего предпринимательства противодействия монополизму, российское МСП не в состоянии противостоять такому монополизму как в целом по стране, так и в каждом регионе.

Наконец, сложившаяся в России модель бюджетного федерализма с абсолютным доминированием в ней дотационности большинства территорий делает субъектов МСП *финансово неинтересными территорияльным органам власти*, третьестепенными с точки зрения получения налоговых поступлений [20]. Рост же заинтересованности региональных и муниципальных властей в получении финансовых средств от малых и средних предприятий способна обеспечить только реформа нынешней системы российского бюджетного федерализма. Реформа обеспечит заинтересованность властей не только в развитии сферы МСП на своей территории, но и в максимальном включению малого и среднего бизнеса в основные социально-экономические процессы территории.

Выводы

Итак, важнейшими причинами слабости влияния сферы МСП на пространственное развитие страны являются: низкая результативность высокочрезвычайно государственной политики поддержки МСП; факт того, что доминирующие в российской экономике крупные предприятия-монополисты не нуждаются в сотрудничестве с МСП; в процессе выбора мер и направлений поддержки МСП господствует позиция чиновников, нередко иррациональная. Кроме того, созданная в России система поддержки МСП неадекватна потребностям этой сферы. Подтверждением этому служит факт того, что в ряде российских регионов и в целом по стране с 2017 г. наблюдается сокращение числа занятых как в малом (основной группе занятости МСП), так и в среднем предпринимательстве. Причем, это сокращение происходит *на фоне значительного наращивания* финансовых объемов и расширения организационного многообразия поддержки МСП.

Главные трудности развития российского малого и среднего предпринимательства, слабость его влияния на пространственное развитие страны лежат преимущественно *вне сферы самого малого и среднего бизнеса*. Борьба с бедностью, с коррупцией, реальная модернизация российской экономики и, соответственно, ее отраслевой структуры способны представить намного большие возможности для максимально позитивной реализации в пространственном развитии нашей страны потенциальных функций малого и среднего предпринимательства, чем вся высокочрезвычайно и низкоэффективная, усугубляющая инфляцию нынешняя государственная политика в отношении МСП.

В поддержке же субъектов МСП и самозанятых государству на федеральном и на региональном уровнях *следует максимально сконцен-*

трироваться на их социальной функции, на использовании их возможностей в противостоянии безработице и в создании новых рабочих мест, в поддержании и наращивании доходов широких слоев населения. Что касается слабой заинтересованности региональных и местных властей в развитии МСП, то паллиативным выходом здесь может быть введение обязательности участия субъектов МСП и самозанятых в выполнении федеральных программ. Эта обязательность юридически может быть построена на тех же принципах, что и законодательные акты по участию субъектов МСП в выполнении государственных заказов, быть дополнением к этим актам. Заметим, что многие регионы за участие в выполнении федеральных программ получают больше средств, чем по каналам прямых дотаций. Потому эта обязательность потенциально может серьезно поднять значимость МСП и самозанятых в пространственном развитии нашей страны.

Список литературы

1. Harjoko D., Oum S., Lee C. Southeast Asian SMEs and Regional Economic Integration // Journal of Southeast Asian Economics. Singapore. 2017. Vol. 34. No. 1. P. 1–3.
2. Sanchez Moral S. Industrial Clusters and new Firm Creation in the Manufacturing Sector of Madrid's Metropolitan Region // Regional Studies. 2009. Vol. 43. No. 7. P. 949–965.
3. Попов Н.В. Исследование лучших практик поддержки МСП в российских регионах: механизмы, возможности тиражирования // Экономика и предпринимательство. 2018. № 7 (96). С. 341–344.
4. Schumacher E. F. Small Is Beautiful: A Study of Economics As If People Mattered. London: Blond & Briggs, 1973. 288 p.
5. Виленский А., Домнина И., Маевская Л. Воздействие не крупного предпринимательства на социально-экономическое развитие регионов Российской Федерации. М.: ИЭ РАН, 2019. 54 с.
6. Кремин А.Е. Методический подход к оценке влияния малого бизнеса на экономику региона // Экономика и менеджмент систем управления. 2018. № 2. С. 21–28.
7. Schumpeter J.A. Capitalism, Socialism and Democracy. London; New York: Routledge, 1992. 437 p.
8. Елизарова А.С., Поздеева О.Г. Современное состояние и перспективы развития малого предпринимательства в Свердловской области // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2017. № 3 (66). С. 188–191.
9. Мазилев Е.А., Кремин А.Е. Роль малого бизнеса в социально-экономическом развитии российских регионов: проблемы и тенденции // Проблемы развития территории. 2018. Выпуск 2 (94). С. 7–18.
10. Поздеева О.Г., Иванова О.Ю. Региональная экономика. Екатеринбург: Уральский государственный экономический университет, 2017. 132 с.
11. Бондышева А.С., Землянухина Н.С. Управление занятостью: роль малого бизнеса в достижении эффективной занятости населения региона // Известия Саратовского университета. Серия: Экономика, управление, право. 2016. Т. 16. № 4. С. 429–434.

12. Леонтьева Н.С., Воронов А.С., Доронина И.Э. Управление ресурсами при развитии предпринимательского потенциала региона // Государственное управление: электронный вестник. 2018. № 67. С. 203–222.
13. Birch, David L. The Job Generation Process. Cambridge, MA: MIT Program on Neighborhood and Regional Change, 1979. 80 p.
14. Birch, David L. Job Creation in America. New York: Free Press, 1987. 244 p.
15. Storey D.J., Johnson S. Job Generation and Labour Market Change. Basingstoke, Hants: Macmillan, 1987. 31 p.
16. Теребова С.В., Подолякин О.В., Усков В.С., Егорихина С.Ю. Предпринимательство в регионе: состояние, перспективы. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2011. 160 с.
17. Гулин К.А., Ермолов А.П. Стратегические подходы к развитию научно-технического потенциала территории // Проблемы развития территории. 2016. № 1. С. 7–14.
18. Виленский А.В. Пространственный аспект коронавирусного кризисного развития российского малого и среднего предпринимательства // Проблемы развития территории. 2020. № 5 (109). С. 21–33. DOI: 10.15838/ptd.2020.5.109.2
19. Батракова Л.Г. Развитие малого и среднего предпринимательства в регионах России // Социально-политические исследования. 2020. № 2 (7). С. 48–65.
20. Пиньковецкая Ю.С. Поддержка малого и среднего предпринимательства: субсидии из федерального бюджета в России и регионах // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2020. № 3. С. 82–88.

References

1. Harjoko D., Oum S., Lee C. Southeast Asian SMEs and Regional Economic Integration, *Journal of Southeast Asian economics*, Singapore, 2017, Vol. 34, No. 1, pp. 1–3.
2. Sanchez Moral S. Industrial clusters and new firm creation in the manufacturing sector of Madrid's metropolitan region, *Regional studies*, 2009. Vol. 43, No. 7, pp. 949–965.
3. Popov N.V. Issledovanie luchshikh praktik podderzhki MSP v rossiiskikh regionakh: mekhanizmy, vozmozhnosti tirazhirovaniia [Research of the Best Practices for Supporting Smes in Russian Regions: Mechanisms, Opportunities for Replication], *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economy and Entrepreneurship], 2018, No. 7 (96), pp. 341–344. (In Russ.).
4. Schumacher E. F. Small Is Beautiful: A Study of Economics As If People Mattered. London, Blond & Briggs, 1973, 288 p.
5. Vilenskii A., Domnina I., Maevskaia L. Vozdeistvie nekrupnogo predprinimatel'stva na sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie regionov Rossiiskoi Federatsii [Impact of Small-Scale Entrepreneurship on the Socio-Economic Development of the Regions of the Russian Federation], Moscow, IE RAN, 2019, 54 p. (In Russ.).
6. Kremin A.E. Metodicheskii podkhod k otsenke vliianiia malogo biznesa na ekonomiku regiona [Methodological Approach to Assessing the Impact of Small Business on the Regional Economy], *Ekonomika i menedzhment sistem upravleniia* [Economics and Management of Control Systems], 2018, No. 2, pp. 21–28. (In Russ.).
7. Schumpeter J.A. Capitalism, Socialism and Democracy. London, New York, Routledge, 1992, 437 p.
8. Elizarova A.S., Pozdeeva O.G. Sovremennoe sostoianie i perspektivy razvitiia malogo predprinimatel'stva v Sverdlovskoi oblasti [The Current State and Prospects for the Development of Small Business in the Sverdlovsk Region], *Ekonomika i menedzhment*

innovatsionnykh tekhnologii [Economics and Management of Innovative Technologies], 2017, No. 3 (66), pp. 188–191. (In Russ.).

9. Mazilov E.A., Kremin A.E. Rol' malogo biznesa v sotsial'no-ekonomicheskom razvitií rossiiskikh regionov: problemy i tendentsii [The Role of Small Business in the Socio-Economic Development of Russian Regions: Problems and Trends], *Problemy razvitiia territorii* [Problems of Territory Development], 2018, Issue 2 (94), pp. 7–18. (In Russ.).

10. Pozdeeva O.G., Ivanova O.Iu. Regional'naia ekonomika [Regional Economy]. Ekaterinburg, Ural'skij gosudarstvennyi ekonomicheskii universitet, 2017, 132 p. (In Russ.).

11. Bondiasheva A.S., Zemlianukhina N.S. Upravlenie zaniatost'iu: rol' malogo biznesa v dostizhenii effektivnoi zaniatosti naseleniia regiona [Employment Management: the Role of Small Business in Achieving Effective Employment of the Region's Population], *Izvestiia Saratovskogo universiteta. Seriya: ekonomika, upravlenie, pravo* [Bulletin of the Saratov University. Series: Economics, Management, Law], 2016, Vol. 16, No. 4, pp. 429–434. (In Russ.).

12. Leont'eva N.S., Voronov A.S., Doronina I.E. Upravlenie resursami pri razvitií predprinimatel'skogo potentsiala regiona [Resource Management in the Development of the Entrepreneurial Potential of the Region], *Gosudarstvennoe upravlenie, Elektronnyi vestnik* [Public Administration, Electronic Bulletin], 2018, No. 67, pp. 203–222. (In Russ.).

13. Birch, David L. The Job Generation Process. Cambridge, MA, MIT Program on Neighborhood and Regional Change, 1979, 80 p.

14. Birch, David L. Job Creation in America. New York, Free Press, 1987, 244 p.

15. Storey D.J., Johnson S. Job Generation and Labour Market Change. Basingstoke, Hants, Macmillan, 1987, 31 p.

16. Terebova S.V., Podoliakin O.V., Uskov V.S., Egorikhina S.Iu. Predprinimatel'stvo v regione: sostoianie, perspektivy [Entrepreneurship in the Region: State, Prospects]. Vologda, ISERT RAN, 2011, 160 p. (In Russ.).

17. Gulín K.A., Ermolov A.P. Strategicheskie podkhody k razvitiu nauchno-tekhnicheskogo potentsiala territorii [Strategic Approaches to the Development of the Scientific and Technical Potential of the Territory], *Problemy razvitiia territorii* [Problems of the Development of the Territory], 2016, No. 1, pp. 7–14. (In Russ.).

18. Vilenskii A.V. Prostranstvennyi aspekt koronavirusnogo krizisnogo razvitiia rossiiskogo malogo i srednego predprinimatel'stva [Spatial Aspect of the Coronavirus Crisis Development of Russian Small and Medium-Sized Enterprises], *Problemy razvitiia territorii* [Problems of the Development of the Territory], 2020, No. 5 (109), pp. 21–33. DOI: 10.15838/ptd.2020.5.109.2 (In Russ.).

19. Batrakova L.G. Razvitie malogo i srednego predprinimatel'stva v regionakh Rossii [Development of Small and Medium-Sized Businesses in the Regions of Russia], *Sotsial'no-politicheskie issledovaniia* [Socio-political Research], 2020, No. 2 (7), pp. 48–65. (In Russ.).

20. Pin'kovetskaia Iu.S. Podderzhka malogo i srednego predprinimatel'stva: subsidii iz federal'nogo biudzheta v Rossii i regionakh [Support for Small and Medium-Sized Businesses: Subsidies from the Federal Budget in Russia and the Regions], *Nauchnyi zhurnal NIU ITMO. Seriya: Ekonomika i ekologicheskii menedzhment* [Scientific Journal, National Research University ITMO. Series: Economics and Environmental Management], 2020, No. 3, pp. 82–88. (In Russ.).

IMPACT OF SMALL AND MEDIUM ENTREPRENEURSHIP ON THE SPATIAL DEVELOPMENT OF RUSSIA

The relevance of the topic is due to the pronounced weakness of the influence of small and medium-sized enterprises (SMEs) on the spatial development of the country. The purpose of the article is to advance in the systematization of the functions of SMEs in the spatial development of our country, to systematize the causes of weakness in the implementation of these functions. The most important of the reasons is due to the fact that the system of SME support created in Russia is inadequate to the needs of this sphere. This is confirmed by the fact that in a number of Russian regions, and in the country as a whole, since 2017, there has been a decrease in the number of people employed both in small (the main group of SME employment) and in medium-sized businesses. The decline is taking place against the background of a significant increase in financial volumes and an expansion of the organizational diversity of support for SMEs. The novelty of the article is the advancement in the systematization of assessments of the implementation of the potential functions of SMEs in the spatial development of Russia; assessment of the spatial dynamics of small and medium-sized businesses in recent years in terms of employment parameters from the point of view of the ability of SMEs to really influence the development of territories; assessment of the state and effectiveness of state support for SMEs at the federal and regional levels; analysis of the relationship between the real possibilities of SMEs and the structure of the Russian economy. As the reasons for the weak influence of SMEs on the development of regions, it was noted that large monopolistic enterprises do not need cooperation with SMEs. In the process of choosing measures and directions of support for SMEs, the position of officials-actors, often irrational, dominates. In the current Russian system of fiscal federalism, regional authorities have little interest in promoting the development of SMEs on their territory.

Keywords: region, small and medium business, employment, self-employed, monopolism, support for SMEs.

JEL: H11, R12, R50

Дата поступления — 10.12.2021 г.

ВИЛЕНСКИЙ Александр Викторович

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, заведующий сектором экономики регионов и местного самоуправления; Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32., г. Москва, 117218.
e-mail: avilenski@mail.ru

VILENSKIY Alexandr V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher, Head of the Subdepartment of Regional Economy and Local government;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: avilenski@mail.ru

Для цитирования:

Виленский А.В. Воздействие малого и среднего предпринимательства на пространственное развитие России // Федерализм. 2022. Т. 27. № 1 (105). С. 66–80. DOI:<http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-1-66-80>

Л.В. ОВЕШНИКОВА, Е.В. СИБИРСКАЯ

ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В НАЦИОНАЛЬНУЮ И РЕГИОНАЛЬНУЮ ЭКОНОМИКУ РОССИИ*

Проблема привлечения иностранных инвестиций в отечественную экономику существует многие годы. Несмотря на активную работу иностранных инвесторов в экономике России, она проигрывает конкуренцию многим государствам по размерам привлекаемого иностранного капитала. Данная проблема актуальна в настоящее время в связи с обострившимися внешнеэкономическими разногласиями и противоречиями, т.к. инвестиции чрезвычайно важны для финансирования экономического роста и обеспечения экономической безопасности и защищенности. Необходимость изучения проблем привлечения иностранных инвестиций определяет также то обстоятельство, что Россия, имея огромный инвестиционный потенциал для иностранных инвесторов, обладает некоторыми рисками, которые являются барьером для привлечения капитала в форме иностранных инвестиций в российскую экономику. Проведенное исследование акцентирует внимание на структурно-динамической составляющей привлечения иностранных инвестиций в национальную и региональную экономику России, способствует раскрытию причин, оказывающих влияние на снижение мировых инвестиций в экономику России, и позволяет выявить перспективы привлечения иностранных инвестиций и осуществления инвестиционной деятельности на территории Российской Федерации с участием иностранных инвесторов.

Ключевые слова: иностранные инвестиции, национальная и региональная экономика, динамика, тенденции, перспективы.

JEL: F2, R5, P33

Обеспечение благоприятного инвестиционного климата в России — вопрос государственной важности, от реализации которого зависят социально-экономическая динамика, эффективность участия в между-

* Исследование проводилось до введения антироссийских экономических санкций США и стран ЕС, объявленных вследствие военной операции России на Украине. Определить масштабы негативного влияния этих ограничительных мер на экономику страны, и в частности на операции, связанные с прямыми иностранными инвестициями, в настоящее время крайне сложно. Однако считаем, что указанные в статье проблемы и тенденции актуальны и могут рассматриваться как исходный этап ухудшения инвестиционного климата, оттока иностранных инвестиций, создания общего неблагоприятного экономического климата в стране.

народных экономических процессах, повышение инновационного потенциала страны и возможности модернизации на этой основе национальной экономики.

Структурно-динамический анализ иностранных инвестиций в национальную экономику страны

Остановимся на *прямых иностранных инвестициях*, поскольку на них приходится 85% в общей структуре зарубежного финансирования в России. По данным Банка России, в 2020 г. *прямые иностранные инвестиции составили 8,6 млрд долл.* Из них 7,2 млрд долл. — зарубежные вложения в российские инвестиционные проекты. В I и IV кварталах 2020 г. наблюдался отток средств инвесторов, составивший 4,1 млрд долл. и 0,9 млрд долл. соответственно. Потери были компенсированы во II–III кварталах (5,9 млрд долл. и 0,5 млрд долл.). Однако итоговый результат оказался наименьшим в XXI в. В 2020 г. объем прямых иностранных инвестиций в Россию снизился в 4 раза по сравнению с 2019 г. В последний раз, по данным ЦБ, меньше, чем в 2020 г., сумма прямых иностранных инвестиций в российские компании небанковского сектора была в 1998 г. Тогда она составила 1,303 млрд долл. США¹. Указанные тенденции являются результатом влияния двух основных факторов: пандемия коронавируса и напряженная геополитика² (см. рис. 1).



Рис. 1. Динамика прямых иностранных инвестиций в Россию (в млрд долл.)

Источник: составлено авторами по [1; 2].

¹ Прямые иностранные инвестиции в России // Tadviser. URL: https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Прямые_иностраннные_инвестиции_в_России

² Россия становится менее привлекательной для зарубежных инвесторов? // Открытый журнал. URL: <https://journal.open-broker.ru/research/snizhenie-inostrannyh-investitsiy-v-rf/>

За последние десять лет меньше всего инвестиций в российскую экономику зарубежные инвесторы вложили в 2015 г. (после мирового кризиса и введения экономических санкций в отношении России). Общий объем составил 6,8 млрд долл. Больше всего иностранных инвестиций Россия получила в 2013 г. — 69,2 млрд долл.

Если объем прямых иностранных инвестиций сократился в четыре раза в 2020 г., то по количеству проектов падение составило 26,1% — до 141 проекта. Это самое маленькое количество проектов с 2013 г. Максимальное количество проектов, которые получили финансы от зарубежных инвесторов, было в 2017 г. — 238 проектов (см. рис. 2).

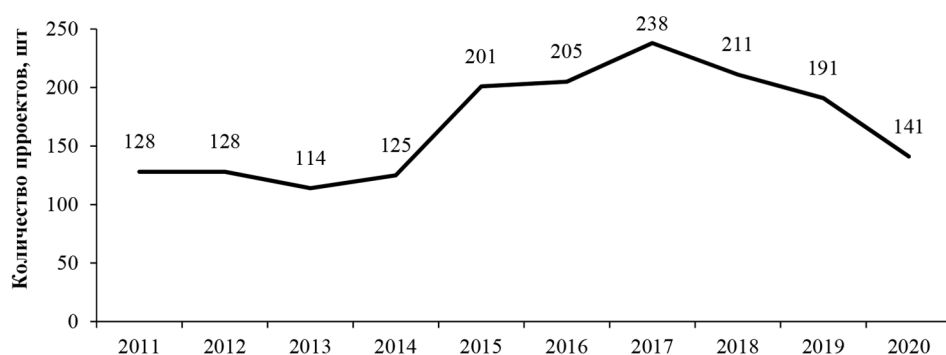


Рис. 2. Динамика общего количества проектов прямых иностранных инвестиций в России (в шт.)

Источник: [3].

Охотнее всего иностранные инвесторы вкладывают активы в сектор производства — 107 проектов в 2020 г. Лидеры среди стран-инвесторов, активно финансирующих российские инвестиционные проекты, — Германия, Китай и США. Самыми активными в сфере прямых инвестиций в Россию стали *бизнесмены из Германии*, которые в 2020 г. инвестировали в 26 российских проектов в основном из агропродовольственного сектора (в 2019 г. — 36 проектов, т.е. на 28% больше). Германия с 2014 г. лишь однажды уступала первое место по инвестиционной активности (в 2018 г. ее опередили США). В 2020 г. рост российского экспорта сельскохозяйственной продукции за рубеж, который превысил импорт в 2020 г., делает агропромышленный комплекс России одним из самых инвестиционно-привлекательных в Европе.

США и Китай *делят второе-третье место* по финансированию российских проектов (по 15 проектов). Китай активно финансирует российские проекты высокотехнологичного сектора: электронику, программное обеспечение и ИТ-услуги. Инвесторы из США, также, как и из Германии, инвестируют в российский АПК. Несмотря на снижение количества проектов, объем прямых иностранных инвестиций из США в 2020 г. вырос в 3,3 раза за предыдущие несколько лет. На прямых инвестициях не сказались санкции и сложные геополитические отношения (см. рис. 3).

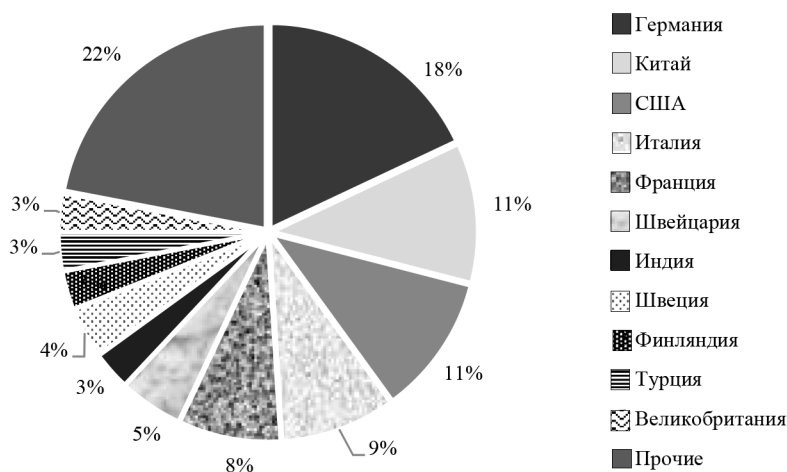


Рис. 3. Структура стран-инвесторов по количеству проектов в России (в %)

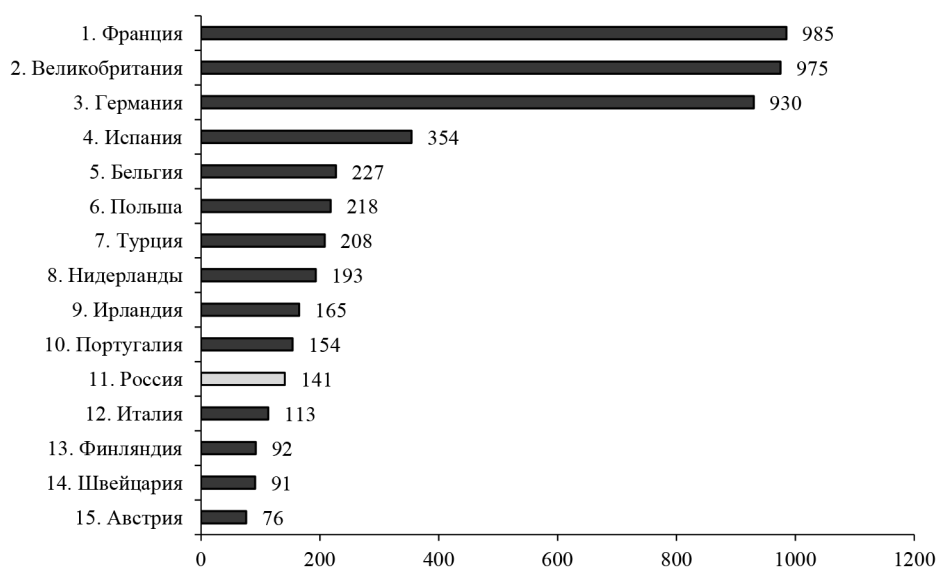
Источник: [3].

Резко увеличили активность в России инвесторы из Италии, которые в 2020 г. вложились в 13 проектов (вдвое больше, чем в 2019 г.). Это позволило ей занять четвертое место в числе активных по прямым иностранным инвестициям в России.

Согласно ежегодному исследованию крупнейшей аудиторско-консалтинговой компании *Ernst & Young*, в 2020 г. Россия заняла 11 место в Европе по количеству проектов с прямыми иностранными инвестициями. В 2020 г. иностранные инвесторы профинансировали 141 российский проект, что ниже показателей 2019 г. Однако это не означает, что менее привлекательной для инвестиций стала только Россия. Из-за пандемии коронавируса и мирового кризиса количество инвестиционных проектов в Европе уменьшилось в 2020 г. на 21%. По миру этот показатель еще ниже — глобальное падение инвестиций составило 42% (см. рис. 4).

Количество проектов прямых иностранных инвестиций в России за 2020 г. близко к показателям 2014 г. Международные инвесторы реализовали в прошлом году меньше проектов, чем могли бы в более благоприятных условиях. Пандемия коронавируса, геополитические и санкционные риски повлияли на их решение сильнее всего.

Сложившаяся ситуация на данном этапе развития инвестиционной системы наиболее четко обозначила основные, с точки зрения инвесторов, проблемы инвестиционного климата в России. К традиционным проблемам, связанным с государственным управлением и бюрократией, так же добавляется неблагоприятная экономическая ситуация, *обострение геополитических отношений*, что снижает привлекательность национального рынка и затрудняет работу на нем, повышает неуверенность в последовательности проводимой на национальном уровне экономической политики.



**Рис. 4. Топ-15 стран Европы по количеству проектов
прямых иностранных инвестиций**

Источник: [3].

Отраслевая и региональная структура иностранных инвестиций

В отраслевой структуре входящих прямых иностранных инвестиций наиболее интенсивное сокращение отмечается в обрабатывающих производствах (-2,1 млрд долл. в 2020 г. против 6,6 млрд годом ранее), в частности, в химической промышленности. Наблюдается также спад в сферах, связанных с репатриацией капитала в Россию (деятельность финансовая и страховая, деятельность профессиональная, научная и техническая): -3,0 млрд долл.

Сопоставимый с 2019 г. объем входящих прямых иностранных инвестиций наблюдается в нефтегазовой отрасли (8,2 млрд против 8,4 млрд годом ранее), несмотря на снижение цен на энергоресурсы, обусловленное как краткосрочными (срыв сделки ОПЕК+ в марте 2020 г.), так и долгосрочными факторами (планами крупнейших мировых экономик и ТНК отказаться от ископаемого топлива в пользу возобновляемых источников энергии). Привлекательность российской нефтегазовой отрасли обеспечивается финансовой стабильностью компаний (обычно ключевым акционером является государство) и высокой дивидендной доходностью их акций. ТОП-25 крупнейших инвестиционных проектов России с участием иностранного капитала в 2020 г. представлен в таблице 1.

В целом добывающая промышленность остается крупнейшей отраслью — реципиентом прямых иностранных инвестиций (24%), об-

рабатывающие производства занимают второе место (21%), оптовая и розничная торговля (16%) — третье (см. рис. 5).

В обрабатывающей промышленности лидируют проекты в агропродовольственном секторе (42) и производстве машин и оборудования (21). Лидерство агросектора, где наиболее активны инвесторы из Германии и США, объясняется эффектом от действующего с 2014 г. продовольственного эмбарго и импортозамещения. На третьем месте среди популярных у инвесторов секторов — производство мебели, стекла и керамики (11 проектов). Сектор программного обеспечения и ИТ-услуг по-прежнему на невысокой восьмой позиции с пятью проектами.

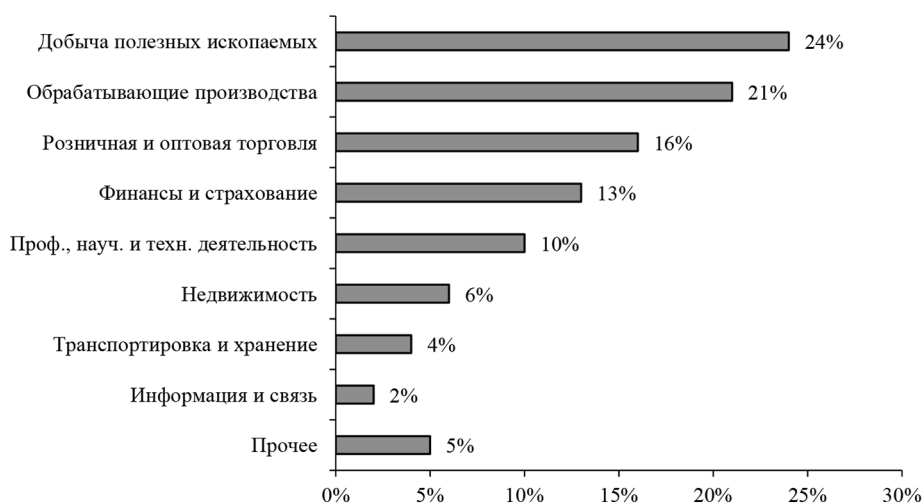


Рис. 5. Прямые иностранные инвестиции в России в отраслевом разрезе на 01.01.2021 г. (в % от общего количества)

Источник: составлено авторами по [4].

Резко сократились инвестиции в продажи и маркетинг — 12 проектов по сравнению с 52 в 2019 г. Новые проекты в этой отрасли начали иностранные инжиниринговые и консалтинговые компании. Инвестиции в маркетинговые проекты сократились на 80%. Многие компании стали меньше ресурсов тратить на рекламу и продвижение.

Еще один крупный сегмент, который становится привлекательным для зарубежных инвесторов, — бизнес-услуги. В 2020 г. иностранные инвесторы профинансировали восемь российских проектов данного сектора: они связаны с иностранными инжиниринговыми и консалтинговыми компаниями. Половина этих проектов сосредоточена в двух крупнейших российских финансовых центрах — Москве и Санкт-Петербурге.

Из регионов с точки зрения привлекательности для прямых иностранных инвестиций в лидерах традиционно находятся Москва и Подмосковье (41 проект), у Санкт-Петербурга и Ленинградской области — 16 проектов.

Т а б л и ц а 1
ТОП-25 крупнейших инвестиционных проектов России с участием иностранного капитала в 2020 г.

Место	Проект	Отрасль	Иностранные инвесторы, соинвесторы	Инвестиции, млрд руб.
1	2	3	4	5
1	Строительство и развитие завода по сжижению природного газа «Ямал СПГ»	ТЭК	Total, CNPC	2 000
2	Строительство завода по сжижению природного газа «Арктик СПГ-2»	ТЭК	Mitsui, Jorgmes, Total, CNODC, CNOOC	1 575
3	Строительство и развитие магистрального газопровода «Сила Сибири»	ТЭК	Китайская национальная нефтегазовая корпорация	1 100
4	Строительство завода по производству метанола	Промышленность	Sherwood Energy	740
5	Строительство магистрального газопровода «Северный поток-2»	ТЭК	ENGIE, OMV, Royal Dutch Shell, Uniper, Wintershall	675
6	Развитие Калининградского автокластера	Промышленность	Kia, BMW, Hyundai, Tata	150
7	Создание Московского международного медицинского кластера	Здравоохранение	Bundang, Hadassah	90
8	Расширение производственных мощностей, углубление локализации на площадках в Самарской области	Промышленность	Renault, Nissan, Mitsubishi	70
9	Расширение производственных мощностей на заводах в Калуге и Нижнем Новгороде	Промышленность	Volkswagen	61,5
10	Создание сети R&D-центров	IT	Huawei Technologies	60
11	Строительство молочных комплексов с общим поголовьем КРС почти в 50 тыс. голов	АПК	Российско-германская группа компаний «ЭкоНива»	50
12	Развитие производственной площадки в Набережных Челнах	Промышленность	Daimler AG	46,5

О к о н ч а н и е т а б л . 1

1	2	3	4	5
13	Строительство завода по производству сварных труб нефтяного сортамента	Промышленность	<i>Tenaris</i>	18
14	Строительство двух ветропарков в Ростовской области суммарной мощностью 200 МВт	ТЭК	<i>Fortum</i>	13,2
15	Строительство завода по выпуску автомобильных двигателей	Промышленность	<i>Hyundai</i>	13
16	Создание кластера по производству продуктов питания	АПК	<i>Unilever</i>	12,5
17	Строительство завода соленых снеков	АПК	<i>PepsiCo</i>	12
18	Строительство завода по выпуску электропоездов для высокоскоростных магистралей	Промышленность	<i>Siemens</i>	12
19	Модернизация Невинномысской и Среднеуральской ГРЭС	ТЭК	<i>Enel</i>	12
20	Строительство завода по производству кормов для домашних животных	АПК	<i>Nestle</i>	10
21	Строительство завода по выпуску автомобильных двигателей	Промышленность	<i>Naval</i>	4
22	Строительство завода по выпуску 17-двоймовых шин в Кирове	Промышленность	<i>Pirelli</i>	3
23	Строительство завода по производству этилового спирта	Промышленность	<i>Cargill</i>	3
24	Строительство завода по производству теплоизоляционных материалов	Промышленность	<i>Saint-Gobain</i>	3
25	Строительство завода сельскохозяйственной техники	Промышленность	<i>Kuhn</i>	3

Источник: составлено авторами по [5].

Более подробно динамика прямых иностранных инвестиций по видам экономической деятельности за последние 4 года представлена в *таблице 2*.

Т а б л и ц а 2

**Прямые иностранные инвестиции в Россию:
операции по видам экономической деятельности (в млн долл. США)**

Наименование вида экономической деятельности	Период				Средний темп прироста за период 2017–2020
	2017	2018	2019	2020	
1	2	3	4	5	6
Добыча полезных ископаемых	28 477	30 091	40 761	48 937	+19,78
Обрабатывающие производства	33 069	35 901	37 378	28 150	-5,23
Сельское, лесное хозяйство, охота и рыболовство	448	374	316	411	-2,83
Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	33 461	22 590	47 864	51 528	+15,48
Деятельность финансовая и страховая	18 362	16 806	24 018	34 317	+23,18
Деятельность профессиональная, научная и техническая	12 172	13 723	13 914	24 553	+26,35
Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	7 245	3 833	3 860	3 912	-18,57
Транспортировка и хранение	3 156	2 872	4 203	4 309	+10,94
Деятельность в области информации и связи	4 605	3 664	3 475	4 480	-0,91
Строительство	3 214	1 427	1 917	1 164	-28,72
Обеспечение электрической энергией, газом и паром, кондиционирование воздуха	2 265	2 057	2 377	1 565	-11,59
Деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги	1 165	4 104	2 394	914	-7,77
Деятельность гостиниц и предприятий общественного питания	462	803	495	440	-1,61
Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	198	198	180	264	+10,06
Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	146	186	267	327	+30,84

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3	4	5	6
Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	13	23	54	44	+50,14
Образование	18	8	8	9	-20,63
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	1	2	2	1	0,00
Предоставление прочих видов услуг	19	80	41	35	+22,59
Не распределено по видам деятельности	1 939	1 337	2 021	1 548	-7,23

Источник: составлено авторами по [1].

Наибольший прирост прямых иностранных инвестиций наблюдается по добыче полезных ископаемых торговле оптовой и розничной; финансовой и страховой деятельности профессиональной, научной и технической деятельности, а также деятельности в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений; водоснабжению, водоотведению, организации сбора и утилизации отходов.

Инвестиционный климат страны является обобщающей оценкой ключевых особенностей региональных территорий. Исходя из этого, необходимо особое внимание уделить оценкам инвестиционного климата регионов России. Среди российских методик наиболее известными рейтингами являются Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации, Минэкономразвития России, «Эксперт РА» и др. На внутривнутристрановом уровне самым престижным по привлекательности является рейтинг Агентства стратегических инициатив – Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата, формируемый исходя из опросных, экспертных и статистических данных. Данные рейтинга за последние два года представлены в *таблице 3*.

Исторически сложившаяся неоднородность экономического пространства России оказывает значительное влияние на характер региональных инвестиционных процессов. Однако отмечается, что лидеры (1–2 место) в национальном рейтинге состояния инвестиционного климата субъектов Российской Федерации в 2020–2021 гг. не меняются – это *Москва и Республика Татарстан*, также видно, что первые 12 мест занимает один и тот же состав регионов.

Инвестиционный климат в регионах значительно улучшился в последние годы, и большую роль в этом процессе играет внедрение *Регионального инвестиционного стандарта*, разработанного Агентством стратегических инициатив, дорожных карт по улучшению

инвестиционного климата и набора показателей эффективности деятельности в этой области, включаемых в оценку деятельности губернаторов. Вторым фактором, повышающим интерес регионов к иностранным инвестициям, является усиление региональной конкуренции за инвестиции на фоне ухудшения макроэкономической ситуации [7]. Эти факторы привели к тому, что региональные власти начали уделять больше внимания как аспектам, связанным с инвестиционным климатом, так и взаимоотношениям с инвесторами.

Т а б л и ц а 3

**Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата
субъектов Российской Федерации**

Регион	2020	2021
Москва	1	1
Республика Татарстан	2	2
Тульская область	3	4
Санкт-Петербург	4	10
Московская область	5	7
Краснодарский край	6	8
Белгородская область	7	12
Калужская область	8	11
Республика Башкортостан	9	5
Ярославская область	10	9
Тюменская область	12	3
Нижегородская область	18	6

Источник: составлено авторами по [6].

**Перспективы привлечения иностранных инвестиций
в российскую экономику**

В I квартале 2021 г. прямые иностранные инвестиции в Россию составили 4,7 млрд долл. против 4,1 млрд долл. за аналогичный период в 2020 г. Во II квартале 2021 г. ситуация оказалась противоположной: 5,5 млрд долл. против 6,2 млрд долл. за аналогичный период в 2020 г.

Несмотря на западные санкции, Россия остается одной из самых привлекательных стран для инвестирования не только в Европе, но и в мире. Самыми перспективными отраслями для финансирования признается *сектор АПК*. Однако еще большую роль иностранные инвестиции играют в развитии технологий. В современных условиях

для России реальные инвестиции зарубежных партнеров в *обрабатывающие отрасли, цифровую экономику и ИТ, финансовую сферу, торговлю и сферу услуг* необходимы для обеспечения устойчивого развития и достижения целей национальных проектов.

Потенциально такие инвестиции приносят с собой передовые технологии, ведущие к структурным сдвигам в национальной экономике и переходу с экстенсивного типа развития на интенсивный, а также современные практики ведения бизнеса и новые рабочие места.

При этом важно отметить, что на сегодняшний день на инвестиционный климат для прямых иностранных инвестиций в России негативно влияют следующие *факторы*:

- санкции, введенные против России и контрсанкции, введенные Россией;
- падение платежеспособного спроса в России по причине девальвации национальной валюты в 2014 г. и дополнительных факторов, возникших в 2020 г. (из-за падения цен на нефть на фоне пандемии коронавируса);
- высокая волатильность цен на сырьевые товары (нефть), способствует повышению долгосрочных валютных и макроэкономических рисков для инвесторов.

Кроме рассмотренных в анализе факторов можно также предположить негативное влияние мировых экономических тенденций, в т.ч. в связи с пандемией *COVID-19* и торговыми противоречиями между Китаем и США, обострением *геополитической ситуации* во взаимоотношениях с Украиной.

Проблеме улучшения инвестиционного климата в Российской Федерации сегодня уделяется очень большое значение. Предпринимается ряд мер и ориентиров, разрабатываются *программы и проекты* улучшения инвестиционного климата. Однако ряд факторов, включающий несогласованность, отсутствие взаимодействия, разрозненность инициатив во многом затрудняют решение задачи по созданию благоприятной инвестиционной среды.

Решение проблем на мировом экономическом рынке, снижение геополитических обострений, возможно, будет способствовать обеспечению общего положительного инвестиционного климата для стратегических инвесторов. При этом необходимо, помнить, что стратегия привлечения иностранных инвестиций в национальную и региональную экономику должна исходить из *баланса* между открытостью российской экономики и разумным протекционизмом и основываться в первую очередь на *обеспечении национальных интересов*, что подразумевает реализацию государством своей безопасности и потребностей своего развития.

Список литературы

1. Статистика внешнего сектора // Банк России. URL: https://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/ (дата обращения: 12.02.2022)
2. Инвестиции в нефинансовые активы // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/investment_nonfinancial/ (дата обращения: 12.02.2022)
3. Инвестиционная привлекательность стран Европы за 2020 год: Россия // EY. URL: https://www.ey.com/ru_ru/attractiveness/21/european-attractiveness-survey-2021-russia (дата обращения: 18.02.2022).
4. Итоги внешнеэкономической деятельности Российской Федерации // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/ab03f167412ee7cbc60d8caf776bab70/itogi_ved_v_2020g_i_1_polugodie_2021.pdf (дата обращения: 22.02.2022).
5. ТОП-25 крупнейших инвестиционных проектов России с участием иностранного капитала // Вестник экономики. URL: <https://eurasianmagazine.ru/ratings/top-25-krupneyshikh-investitsionnykh-proektov-rossii-s-uchastiem-inostrannogo-kapitala/> (дата обращения: 18.02.2022).
6. Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации // Портал Агентства стратегических инициатив. URL: https://asi.ru/government_officials/rating/
7. Ахмедова Л.А., Булатова У.Б. Зарубежный опыт привлечения иностранных инвестиций и возможности его использования // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3. Общественные науки. 2016. Т. 31. Выпуск 2. С. 34–45.

References

1. Statistika vneshnego sektora [Statistics of the External Sector], *Bank Rossii* [Bank of Russia]. (In Russ.). Available at: https://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/ (accessed 12 February 2022).
2. Investitsii v nefinansovye aktivy [Investments in Non-Financial Assets], *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoy statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: https://rosstat.gov.ru/investment_nonfinancial/ (accessed 12 February 2022).
3. Investitsionnaya privlekatel'nost' stran Evropy za 2020 god: Rossiya [Investment Attractiveness of European Countries in 2020: Russia], *EY* [EY]. (In Russ.). Available at: https://www.ey.com/ru_ru/attractiveness/21/european-attractiveness-survey-2021-russia (accessed 18 February 2022).
4. Itogi vneshneekonomicheskoi deiatel'nosti Rossiiskoi Federatsii [Results of Foreign Economic Activity of the Russian Federation], *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii* [Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://www.economy.gov.ru/material/file/ab03f167412ee7cbc60d8caf776bab70/itogi_ved_v_2020g_i_1_polugodie_2021.pdf (accessed 22 February 2022).
5. TOP-25 krupneishikh investitsionnykh proektov Rossii s uchastiem inostrannogo kapitala [TOP-25 Largest Investment Projects in Russia with the Participation of Foreign Capital], *Vestnik ekonomiki* [Bulletin of the Economy]. (In Russ.). Available at: <https://eurasianmagazine.ru/ratings/top-25-krupneyshikh-investitsionnykh-proektov-rossii-s-uchastiem-inostrannogo-kapitala/> (accessed 18 February 2022).
6. Natsional'nyi reiting sostoianiia investitsionnogo klimata v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii [National Rating of the State of the Investment Climate in the Constituent Entities of the Russian Federation], *Portal Agentstva strategicheskikh initsiativ* [Portal of

the Agency for Strategic Initiatives]. (In Russ.). Available at: https://asi.ru/government_officials/rating/

7. Akhmedova L.A., Bulatova U.B. Zarubezhnyi opyt privlecheniia inostrannykh investitsii i vozmozhnosti ego ispol'zovaniia [Foreign Experience in Attracting Foreign Investment and the Possibility of Its Use], *Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta . Seriya 3. Obshchestvennye nauki* [Bulletin of the Dagestan State University], 2016, Vol. 31, Issue 2, p. 34–45. (In Russ.).

FOREIGN INVESTMENTS IN THE NATIONAL AND REGIONAL ECONOMY OF RUSSIA

The problem of attracting foreign investment in the domestic economy has existed for many years and continues to retain its significance to this day. Despite the active work of foreign investors in the Russian economy, it loses competition to many states in terms of the amount of foreign capital attracted. This problem is relevant at the present time, due to the aggravated foreign economic disagreements and contradictions, since investments are extremely important for financing economic growth and ensuring economic security and protection. The need to study the problems of attracting foreign investment is also determined by the fact that Russia, having a huge investment potential for foreign investors, still has some risks that are a barrier to attract capital in the form of foreign investment in the Russian economy. The study focuses on the structural and dynamic component of attracting foreign investment in the national and regional economy of Russia, contributes to the disclosure of the reasons that affect the decline in global investment in the Russian economy and allows you to identify prospects for attracting foreign investment and investment activities in the Russian Federation with the participation of foreign investors.

Keywords: foreign investments, national and regional economy, dynamics, trends, prospects.

JEL: F2, R5, P33

Дата поступления – 28.02.2022 г.

ОВЕШНИКОВА Людмила Владимировна

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

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

e-mail: Oveshnikova.LV@rea.ru

СИБИРСКАЯ Елена Викторовна

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

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

e-mail: Sibirskaya.EV@rea.ru

OVESHNIKOVA Lyudmila V.

Dr. Sc. (Econ.), Associate Professor, Chief Researcher of Research Laboratory
«Regional Policy and Regional Investment Processes»;
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Plekhanov
Russian University of Economics» / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.
e-mail: Oveshnikova.LV@rea.ru

SIBIRSKAYA Elena V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher of Research Laboratory «Regional
Policy and Regional Investment Processes»;
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Plekhanov
Russian University of Economics» / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.
e-mail: Sibirskaya.EV@rea.ru

Для цитирования:

Овешникова Л.В., Сибирская Е.В. Иностранные инвестиции в национальную и региональную экономику России // Федерализм. 2022. Т. 27. № 1 (105). С. 81–95. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-1-81-95>

Е.М. БУХВАЛЬД

СТРАТЕГИИ БЕЗОПАСНОСТИ И РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

Принятие в 2021 г. обновленного варианта Стратегии национальной безопасности Российской Федерации дает основания для оценки того, как за последнюю четверть века в череде документов подобного рода отражались проблемы российского федерализма, прежде всего в контексте развития его правовых и экономических основ. В статье утверждается, что постоянное совершенствование этих основ имеет огромное значение для формирования предпосылок устойчивого, безопасного развития экономики страны и российской государственности в целом. В этом слагаемом национальной безопасности тесно взаимодействуют как экономические, так и внеэкономические факторы. Здесь в полной мере проявляется адекватность правовой и институциональной базы государственной политики в сфере безопасности. Более того, как показано в статье, экономико-правовой механизм федеративных отношений является не только объектом политики безопасности, но и выступает инструментом этой политики через обеспечение согласованного участия в ней всех звеньев публичной власти — государственного федерального и регионального управления, а также системы местного самоуправления. Основная цель статьи — показать, что и в обновленном варианте Стратегии национальной безопасности пока не нашлось достаточно места для системного отражения взаимосвязи устойчивого, безопасного развития страны с постоянной работой по совершенствованию федеративных отношений, где реально возможны риски для эффективного функционирования системы государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: регион, национальная безопасность, экономическая безопасность, федеративные отношения, стратегическое планирование, правовое обеспечение.

JEL: H56, R58

Принятие в 2021 г. обновленного варианта Стратегии национальной безопасности (далее — СНБ-2021)¹ было бы неправомерно рассматривать только в качестве реакции на формальное требование

¹ Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271

Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 172) относительно необходимости обновления СНБ не реже, чем один раз в 6 лет. Учитывая, что во всех нормативно-правовых документах и в самих стратегиях безопасности последние неизменно характеризуются как одна из ключевых основ стратегического планирования, с новой стратегией безопасности определенно связывались надежды увидеть в СНБ реакцию на наиболее сложные проблемы развития страны, возникшие за последние годы.

Проблемы эти *многоплановы и тесно взаимосвязаны*, что в целом достаточно убедительно представлено в СНБ-2021. В данной статье объектом исследования выбрано одно из условий национальной, в т.ч. экономической, безопасности страны, а именно адекватное развитие и эффективное функционирование всех слагаемых российской федеративной государственности. Основой для исследования в данном направлении были выбраны четыре документа в области национальной безопасности: 1997 г.², 2009 г.³, 2015 г. (далее — СНБ-2015)⁴, а также уже названная выше СНБ-2021, которые были подвергнуты *сравнительному анализу* с позиции отражения в них ключевых проблем развития российского федерализма (документы, специально рассматривавшие проблемы экономической безопасности, в этот анализ не включались). Отличительной стороной статьи выступает то, что многие публикации по данной проблеме давали в основном одномоментную оценку роли федеративных отношений в обеспечении национальной безопасности России [1; 2; 3], тогда как в данном случае *предпринята попытка отследить это взаимоотношение в динамике* за примерно четвертьвековой период.

Федеративная природа государства: основа стабильности или источник рисков и угроз?

Внимательный читатель сразу обратит внимание на известную непоследовательность в выборе документов по безопасности для сравнительного анализа: первый по времени имеет статус концепции, а последующие три — статус стратегии. Однако на деле все они близки друг другу по манере изложения и по структуризации материала. Если некоторая непоследовательность есть, то она в ином.

² Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Концепция национальной безопасности Российской Федерации» (недействующий) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17186/. Еще один аналогичный документ принимался в 2000 г. (Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации», но он не содержал существенных отличий).

³ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (недействующий) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87685/ (недействующая).

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (недействующий) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669

Три последовавших за Концепцией 1997 г. документа по безопасности, хотя формально и обозначались как стратегии, в действительности претендовать на этот статус *достаточных оснований не имеют*. Если для Стратегии 2009 г. такая ситуация еще была простительна, то для Стратегий 2015 г. и 2021 г., принимавшихся после вступления в силу ФЗ № 172 о стратегическом планировании, подобная «перекраска» была не вполне обоснована. Более того, как было отмечено выше, СНБ-2015 и СНБ-2021 прямо позиционируют себя в качестве базового документа стратегического планирования. Сказанное предъявляет этим документам высокие требования, которые должны были бы в полной мере соответствовать принципам стратегического планирования, установленным ст. 7 ФЗ № 172.

Это, в частности, принципы преемственности и сбалансированности документов стратегического планирования; прозрачности (открытости) практики стратегического планирования и ее ресурсной обеспеченности. Это также принципы количественной определенности и измеряемости целей планирования, а также базирования практики планирования на использовании программно-целевых методов управления. Однако анализ названных выше документов по национальной безопасности *достаточного соответствия этим принципам не обнаруживает*. Нет ни преемственности (например, подведения в СНБ-2021 итогов реализации СНБ-2015); нет обоснования требуемой для стратегий ресурсной обеспеченности (не определено, во сколько оценивается реализация той или иной стратегии); не обеспечивается измеряемость целей (они просто не даны в количественной размерности) и пр. В итоге, в настоящее время значимость стратегий безопасности как рабочих, тем более, как базовых документов стратегического планирования скорее носит формальный характер [4]. Базовые документы, помимо соответствия названным выше принципам, должны были бы содержать в себе также и четкий механизм проекции их основных положений на все иные документы стратегического планирования, включая и их программно-проектный аппарат. Неслучайно президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что стране «нужна сбалансированная единая целостная система стратегического планирования». По его мнению, эта тема «крайне важная, актуальная, напрямую связанная и с национальной безопасностью, и с перспективами развития России»⁵.

Но в случае с документами по безопасности это требование в полной мере явно не соблюдается. Уже сама по себе такая ситуация выступает источником рисков для национальной безопасности в виде опасности принятия неэффективных решений в системе государственного и муниципального управления, в первую очередь если таковые принимаются несообразно установленным нормам государства федерального типа. В качестве аналогии можно процитировать следующее: в IV главе Евангелия от Луки Иисус Христос говорит: «Врач! Исцели самого себя». Это положение во многом можно адресовать и действующим

⁵ Заседание Совета Безопасности Российской Федерации 27 сентября 2021 // Администрация Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66777>

щим документам по безопасности, которые для решения возложенных на них задач по стратегическому обеспечению каждого направления государственной политики, в частности в отношении обеспечения безопасности федеративных отношений, сами должны претерпеть существенную модернизацию.

Прежде всего с целью устранения подобного рода вида рисков любая стратегия безопасности должна не просто учитывать особенности России как государства федеративного типа, но *четко определять*, какое место занимает экономико-правовой механизм федеративных отношений с точки зрения обеспечения национальной безопасности по тем или иным ее слагаемым [5; 6]. Однако приходится констатировать, что при сравнительном анализе четырех документов по национальной безопасности отчетливо выявляется тенденция *«угасающего внимания» к проблематике российского федерализма*. Наиболее развернутый подход к данному слагаемому национальной безопасности мы находим именно в Концепции 1997 г., тогда как в последующем обращение к данному кругу вопросов носило в лучшем случае фрагментарный характер.

Значительное внимание Концепции 1997 г. к вопросам федеративных отношений можно объяснить периодом утверждения начал российского федерализма, заложенных в Конституции Российской Федерации 1993 г. Так, в Концепции 1997 г. говорилось, что укрепление российской государственности, совершенствование основ федерализма и местного самоуправления — важнейшие задачи, решение которых приведет к обеспечению национальной безопасности страны. Очень важно, что Концепция 1997 г. утверждала такую категорию, как «защита российского федерализма», которая, как констатировалось, включает в себя целенаправленную деятельность по пресечению посягательств на государственную целостность страны, на систему органов государственной власти, на единство правового пространства России. Отдавая дань значимости подобной категории (значит, федерализм все-таки нуждается в защите!), отметим, что ее определение в документе 1997 г. явно сведено к проблематике государственной безопасности, тогда как экономические основы федерализма и возможные здесь реальные угрозы национальной безопасности были оставлены в стороне.

В Концепции 1997 г. отмечалось: главная цель защиты российского федерализма — не допустить трансформации федеративных отношений в конфедеративные. Это условие безопасности вполне отвечало реалиям социально-политической и экономической ситуации в середине — второй половине 1990-х гг.

Основными направлениями защиты российского федерализма, согласно Концепции 1997 г., являлись следующие:

- обеспечение приоритета федерального законодательства и совершенствование на этой основе законодательства субъектов Федерации;

- разработка организационных и правовых механизмов защиты государственной целостности, единства правового пространства и национальных интересов России;
- выработка и реализация региональной политики, обеспечивающей оптимальный учет федеральных и региональных интересов;
- совершенствование механизма предупреждения возникновения политических партий и общественных объединений, преследующих сепаратистские и антиконституционные цели, и пресечения их деятельности;
- проведение взвешенной и сбалансированной национальной политики.

В этом отношении можно проследить определенную связь между положениями Концепции 1997 г. и «федеративной реформой». Ее начало эксперты обычно относят к 2000 г., тогда как ее завершение, а также достижение поставленных целей нигде и никем *официально не декларировалось* [7; 8].

В настоящее время превалирует мнение, что система правовых, институциональных и экономических преобразований, известных как «федеративная реформа», едва ли дотягивает до понятия «реформа» в полном смысле слова [9; 10]. Скорее, надо говорить о чередовании различных по характеру и масштабам нововведений, не объединенных единым замыслом и конечной целью преобразований. Неслучайно еще несколько лет назад, после того как названный вектор преобразований вроде бы себя исчерпал, все еще продолжались дискуссии относительно того, следует ли говорить о завершении этой реформы; о ее продолжении и возможных дальнейших шагах по совершенствованию российской модели федерализма [11; 12; 13].

Однако наличие временной последовательности: Концепция безопасности 1997 г. — федеративная реформа 2000 г. и ряда последующих лет — *не дает основания говорить о полной нацеленности* данной реформы на решение тех проблем национальной безопасности, которые получили отражение в Концепции 1997 г. Можно предположить, что реформа реализовала два наиболее важных положения Концепции: обеспечение приоритета федерального законодательства; формирование единого правового пространства России.

В этом направлении реформа пошла по пути ряда значимых правовых и институциональных новаций, в целом направленных на усиление централизованных механизмов государственного управления. В числе наиболее значимых шагов здесь следует указать на активную работу по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, а также на создание в мае 2000 г. федеральных округов. Получил развитие институт «федерального вмешательства», что нашло реализацию в закреплении за президентом Российской Федерации права роспуска законодательных органов субъектов Федерации и отрешения от должности их высших должностных лиц. Данная линия ре-

формы нашла отражение в курсе на укрупнение субъектов Федерации, в частности объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого округа, за чем последователи аналогичные меры в отношении ряда других субъектов Федерации.

Более сложно складывалась ситуация с реализацией такого тезиса Концепции 1997 г., как выработка региональной политики, обеспечивающей оптимальный учет федеральных и региональных интересов. В рамках федеративной реформы *трудно обнаружить* блок, целостно направленный на решение именно этой задачи. В известной мере эту роль в течение почти 20 лет (до 2017 г.) выполнял Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» (далее — Указ № 803). Указ, действительно, содержал развернутую программу реформирования российского федерализма и осуществления федеральной политики регионального развития. Предусмотренные в Указе меры были направлены на решение таких задач национальной безопасности, как сохранение единства и территориальной целостности государства; децентрализация власти, расширение полномочий субъектов Федерации и повышение степени их ответственности перед населением. Однако Указ № 803, содержащий много актуальных предложений, по сути, не оказал достаточного влияния на политику регионального развития и федеративных отношений в стране. Это предопределялось тем, что Указ не имел своим результатом разработку целостной концепции или стратегии региональной политики российского государства, а также системной программы мер по развитию основ российского федерализма.

Об этом говорит явный *тренд «свертывания» проблематики федеративных отношений* во всех Стратегиях безопасности, начиная с документа 2009 г. Суть этого тренда состояла в отказе от рассмотрения всей целостности федеративных отношений как «объекта защиты» из-за сведения данного аспекта национальной безопасности лишь к некоторым проблемам регионального развития.

Так, в Стратегии безопасности 2009 г. к числу главных стратегических рисков относится «неравномерное развитие регионов», хотя их *«равномерное развитие»*, скорее всего, экономически невозможно, да и нецелесообразно, поскольку оно просто консервирует уже сложившуюся экономическую дифференциацию регионов. А это, в свою очередь, постоянно возвращает к вопросу о симметрии/асимметрии федеративных отношений, что также существенно важно для стабильности и безопасности российской модели федеративных отношений [14; 15].

Далее отмечалось, что угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорцией в уровнях развития субъектов Федерации, предотвращаются путем проведения рациональной (?) (вопрос наш — Е.Б.) государственной региональной политики, направленной на улучшение координации деятельности органов государственной власти, орга-

нов местного самоуправления, предпринимательского сообщества и институтов гражданского общества. Однако можно усомниться в том, что вся суть «рациональной» региональной политики государства может быть сведена к «улучшению координации». Но других составляющих этой политики (например, в финансово-бюджетной или в инвестиционной сфере) *не фиксировалось*. Оставался без внимания и ранее поднимавшийся вопрос о децентрализации управления как условия укрепления федеративных начал государства и проведения действенной политики регионального развития.

СНБ-2015 во многом повторяла положения документа 2009 г., особенно по тем слагаемым, которые могут быть соотнесены с проблемами федеративных отношений. В нем мы вновь находим «дежурный» тезис относительно неравномерного развития регионов, а также указание на такую «угрозу» как снижение устойчивости (?) национальной системы расселения. Столь же «дежурным» выглядит тезис относительно совершенствования межбюджетных отношений. Для обеспечения национальной безопасности по данному направлению СНБ-2015 г. предлагала сконцентрировать усилия на преодолении дисбалансов в экономике, в т.ч. территориальном развитии, без четкого уточнения того, какие именно «дисбалансы» в территориальном развитии имеются в виду.

Одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности, согласно СНБ-2015, являлось создание механизма сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации. Эту цель полагалось возможным достичь за счет: сбалансированного территориального развития; устранения инфраструктурных ограничений; координации размещения транспортной, инженерной и социальной инфраструктур; совершенствования системы стратегического и территориального планирования; обеспечения взаимной согласованности отраслевого и территориального развития. Согласно СНБ-2015, в долгосрочной перспективе устранить угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорцией развития регионов России, представлялось возможным путем стимулирования их самостоятельного экономического развития и их кооперации, повышения инвестиционной и предпринимательской активности, укрепления бюджетной обеспеченности, совершенствования межбюджетных отношений, расширения количества центров экономического роста.

К рубежу 2015 г. эти рекомендации были столь же очевидны и по-прежнему актуальны, сколько традиционно общи, безадресны и практически неконтролируемыми с точки зрения фактической исполняемости. Кроме того, такие рекомендации не могут считаться специфическими для обеспечения условий безопасного развития государства федеративного типа. Хорошо известно, что проблемы устойчивого, самостоятельного (?) развития регионов, совершенствования межбюджетных отношений и создания новых центров роста и пр. *в полной мере присущи и государствам унитарного типа*. В этой связи отмеченный выше набор рекомендаций едва ли может рассматриваться как целеориентированная

система защиты устойчивости и безопасности именно для государства федеративного типа.

Несмотря на очевидные ожидания, СНБ-2021 не привнесла существенных новаций по сравнению с документом 2015 г., продолжая в основном тренд не сущностной, а лишь стилистической корректировки многих положений, касающихся тех или иных аспектов развития федеративных отношений в стране. Между тем за прошедший период в факторах, определяющих состояние национальной безопасности, произошли заметные изменения. В частности, можно указать на усиление воздействия факторов внешнего характера на внутренние тренды социально-экономического характера, в частности в контексте степени и характера влияния на экономику отдельных групп регионов. В еще большей мере обозначилось значение федеративной природы государства как системной основы обеспечения национальной безопасности, сочетающей широкий круг правовых, экономических, институциональных и иных предпосылок. Эти предпосылки достаточно быстро эволюционируют, что делало и делает крайне нежелательным прямой перенос тех или иных положений из старой стратегии безопасности в новую. Иначе складывается впечатление, что в соответствующих сферах социально-экономического развития никаких позитивных перемен не происходит, а ранее заявленные цели обеспечения национальной безопасности раз за разом не достигаются. Это касается и положений, так или иначе соотносимых с путями обеспечения безопасности в сфере федеративных отношений и регионального развития в Российской Федерации (см. табл.).

Т а б л и ц а

Повторы ряда основных положений СНБ-2015 и СНБ-2021

СНБ-2015	СНБ-2021
...основные усилия (должны быть) направлены на устранение дисбалансов в экономике, территориальном развитии, развитии рынка труда, транспортной, информационной, социальной и образовательной инфраструктурах	...принять меры, направленные на устранение дисбалансов в экономике и территориальном развитии Российской Федерации
...стимулирование самостоятельного экономического развития субъектов Российской Федерации и их кооперации, повышения инвестиционной и предпринимательской активности, укрепления бюджетной обеспеченности, совершенствования межбюджетных отношений, расширения количества центров экономического роста	...укрепление единства экономического пространства Российской Федерации, развитие кооперации и хозяйственных связей между субъектами Российской Федерации
...создание механизма сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации путем сбалансированного территориального развития страны	...сокращение дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню и темпам социально-экономического развития, качеству жизни, стимулирование развития экономического потенциала регионов, укрепление их бюджетной обеспеченности

Источник: составлено автором.

На фоне таких повторов сложно составить определенное мнение относительно того, улучшалась или, напротив, ухудшалась ситуация по рассмотренным выше слагаемым безопасности как в целом, так и по их отдельным составляющим. По сути, складывается определенный тренд, в рамках которого внешние аспекты национальной безопасности России существенно видоизменяются и в стратегиях постоянно актуализируются, а вот внутренние, прежде всего социально-экономические, слагаемые безопасности как бы консервируются.

В целом в СНБ-2021 обращение к вопросам, ассоциируемым с проблематикой федеративных отношений, видится *даже в меньшей мере*, чем в документах 2009 г. и 2015 г. Например, в СНБ-2021 г. отсутствуют некоторые позиции, наличествовавшие в 2015 г. Это, в частности, акцент на стимулировании самостоятельного экономического развития субъектов Федерации; на укреплении их бюджетной обеспеченности; в т.ч. за счет совершенствования межбюджетных отношений; на расширении количества центров экономического роста, хотя актуальность решения этих задач за истекший период никак не уменьшилась. Отсутствуют и апелляции к повышению эффективности федеральной политики регионального развития. Зато введен тезис, явно корреспондирующий с положениями Стратегии пространственного развития⁶, а именно установка на преодоление тенденции концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях, обеспечение социально-экономического развития малых и средних городов, а также сельских территорий. Но в целом системное представление вопросов федеративных отношений и региональной политики государства в СНБ-2021 вновь *осталось за бортом* стратегии национальной безопасности.

Программное регулирование как инструмент устранения рисков и угроз безопасности в сфере федеративных отношений

При обсуждении документов по национальной безопасности, особенно высшего уровня, таких как СНБ, постоянно возникает вопрос, при помощи каких правовых, экономических и иных инструментов должны реализовываться заложенные в этих документах целевые указания. В полной мере это относится и к тем слагаемым безопасности, которые так или иначе являются факторами устойчивости и эффективного функционирования всех слагаемых экономико-правового механизма федеративных отношений. Формально ответ на вопрос об этих инструментах содержится в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (далее — ФЗ № 390), а частично дается и в самих документах по безопасности.

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года». URL: <https://www.http://government.ru/docs/35733/>

Основная позиция ФЗ № 390 по этому вопросу заключена в статье 10 данного закона «Полномочия Правительства Российской Федерации в области обеспечения безопасности», где определено, что правительство «формирует федеральные целевые программы в области обеспечения безопасности и обеспечивает их реализацию». Однако полной ясности эта формулировка явно не дает. В действующей системе государственных программ Российской Федерации (всего их более 40, через них реализуется до 70% федерального бюджета) есть блок «Обеспечение национальной безопасности». Этот блок в настоящее время включает в себя 8 программ, которые, однако, покрывают собой лишь часть (преимущественно внеэкономическую) целевых установок в области национальной безопасности. Все остальное без четкой адресации как бы автоматически перекладывается на все прочие государственные программы, а в настоящее время — и на систему национальных проектов. Однако такое переложение *осуществляется только в самом общем виде*. Аргументировать, какие именно составляющие государственных и национальных проектов реализуют собой те или иные установки стратегий безопасности и вообще, все ли эти установки обеспечены механизмами практической реализации, *невозможно*.

Нет в действующей практике государственного управления и обратной проекции, т.е. конкретной адресации документов стратегического планирования к тем или иным положениям стратегий безопасности или такая адресация констатируется чисто формально. Например, в действующей Стратегии пространственного развития есть указание на то она «учитывает основные положения Стратегии национальной безопасности». Но при этом в данном документе нет конкретных указаний на то, какие именно из этих положений по национальной безопасности и в какой мере отражены в Стратегии пространственного развития.

Эта версия обозначения институционально-инструментального аппарата государственной политики в сфере национальной безопасности так или иначе была представлена во всем блоке рассматриваемых стратегических документов. Так, в Концепции 1997 г. отмечалась, что она является основой для разработки конкретных (?) программ и организационных документов, а именно целевых федеральных программ, планов и директив в области национальной безопасности. Обратим внимание на то, что Концепция 1997 г. к числу основных направлений деятельности по обеспечению национальной безопасности относил определение критериев национальной безопасности и их пороговых значений. Однако эта идея об определении «критериев национальной безопасности и их пороговых значений» как важнейшего инструмента проекции требований стратегий безопасности на всю систему государственного и муниципального управления *в полной мере реализована не была*. После 1997 г. ни в одной из стратегий безопасности задача разработки указанных «пороговых значений» *даже не упоминалась*.

Оставаясь на позиции максимально общего описания механизма реализации требований национальной безопасности, СНБ-2021 делает ряд новых акцентов.

Во-первых, ориентируясь на конституционные новации 2020 г., СНБ-2021 впервые вводит в круг субъектов политики национальной безопасности институт «публичной власти». Тем самым, дополнительно усиливается, по крайней формально, идея вертикали такой политики с ответственным участием Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления [16].

Во-вторых, СНБ-2021 характеризует более полная и плотная привязка политики национальной безопасности к единой системе стратегического планирования в стране. Говорится о том, что поставленные задачи «решаются путем разработки, корректировки и исполнения документов стратегического планирования, программ и проектов в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации». Однако составить представление о том, каков этот круг программ и проектов, довольно сложно.

В-третьих, важное значение имеет тезис, что ее реализация «осуществляется на плановой основе». Возникает вопрос: в чем практический смысл этого положения? Скорее всего, логично предположить, что Стратегии безопасности, как и многим другим документам стратегического планирования (как, например, Стратегии пространственного развития⁷), должен был бы корреспондировать План мероприятий по ее реализации, хотя ранее подобного рода документы для стратегий безопасности не разрабатывались.

Наконец, в-четвертых, СНБ-2021 не содержит в себе системы критериев (показателей) состояния национальной безопасности, тем более их количественных («пороговых») значений. В данном случае СНБ-2021 отсылает к практике государственного мониторинга состояния национальной безопасности на основе показателей состояния национальной безопасности, определяемых президентом Российской Федерации. Однако ни сроки подготовки такого документа, ни возможность его обнародования для открытого использования в практике управления не конкретизируются.

Такая неопределенность заставляет вернуться к задаче научного обоснования и разработки пороговых (целевых) значений безопасности, в т.ч. и в том, что касается ключевых условий стабильности и эффективности федеративных отношений в стране. Отсутствие количественно выраженных индикаторов («пороговых значений») в документах по национальной безопасности не говорит о том, что в нашей практике государственного управления вообще отсутствует система конкретно выраженного целеполагания. Напротив, в системе государственных

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 3227-р «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342452/

программ, национальных проектов, национальных целей развития⁸, а также в отдельных отраслевых стратегиях таких целевых индикаторов представлено вполне достаточно. Правда, эти индикаторы часто не совпадают содержательно, а также по их количественным параметрам и по временным горизонтам. Необходимо лишь систематизировать, актуализировать и согласовать эти индикаторы, равномерно эшелонировать их во времени, и задача целевых и «пороговых» значений национальной безопасности во многом будет решена.

К сожалению, *этот метод не подходит в полной мере* для количественного выражения требований («пороговых значений») национальной безопасности, касающихся совершенствования федеративных отношений. Это связано с тем, что данная важная сфера практически не попала под регулирующее воздействие государственных программ и проектов. Соответственно, *не прорабатывался и вопрос о целевых индикаторах такого воздействия*. Примером может служить названная выше федеративная реформа, в основу которой изначально не было положено какое-либо осмысленное целеполагание. По сути, подобная ситуация наблюдается и в настоящее время.

Так, в рамках программного блока «Сбалансированное региональное развитие» действует государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». И наименование, и содержание данной программы показывает, что она затрагивает лишь финансово-бюджетные аспекты федеративных отношений. Соответственно, построены и целевые индикаторы программы, которые концентрируются вокруг финансово-бюджетных взаимоотношений центра и регионов, состояния их бюджетов, наличия бюджетного дефицита, параметров их государственного долга и пр. Все это достаточно значимо, но не исчерпает всего круга индикаторов, которые могли свидетельствовать о наличии в системе федеративных отношений определенных угроз и рисков для национальной безопасности. Судя по всему, видится необходимой разработка нового направления теории и практики государственной политики обеспечения национальной безопасности.

По нашему мнению, здесь могут быть рекомендованы следующие индикаторы: показатели межрегиональной экономической дифференциации (по ВРП, по инвестиционной активности, по уровню инновационности региональных экономик, по уровню и качеству жизни населения); показатели централизации совокупного бюджетного доходного потенциала страны на стадии его первичного распределения; показатели интенсивности межрегиональных хозяйственных обменов; показатели динамики пространственного расселения и межрегионального перемещения трудовых ресурсов и пр.

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Гарант.ру. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74304210/>

Заключение

Конституционные новации 2020 г. требуют в полной мере и конкретно отразить роль федеративной природы государства в формировании основ его внешней и внутренней политики, в т.ч. и по обеспечению условий национальной безопасности страны [17]. При этом проведенный анализ показывает, что представления о задачах «защиты федеративных отношений» как одного из ключевых элементов политики национальной безопасности за последние четверть века существенно изменились. Например, в Концепции 1997 г. отмечалось: главная цель защиты российского федерализма — не допустить трансформации федеративных отношений в конфедеративные. Однако сегодня такую цель вполне обоснованно можно определить уже иначе: как недопущение трансформации федеративных отношений в унитарные, хотя последние версии стратегий безопасности явно воздерживаются от таких обобщающих представлений об угрозах для российского федерализма.

Все это представляет собой *не восполненную нишу стратегических разработок по национальной безопасности*. В дальнейшем, как мы полагаем, отражение этого блока проблем следует существенно расширить и при этом в документах по национальной и экономической безопасности целесообразно разделить даваемые рекомендации на те, которые относятся к проблемам регионального развития вообще, и те, которые являются специфическими для обеспечения устойчивого, безопасного функционирования федеративных основ российского государства [18]. Представленная в документе по безопасности 1997 г. идея защиты основ российского федерализма ныне с полным основанием может быть включена в число важнейших стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

Список литературы

1. Бухвальд Е.М. Федерализм как основа национальной безопасности для России // Вестник Института экономики РАН. 2018. № 1. С. 87–102.
2. Рабкин С.В. Развитие современной модели российского федерализма как основа реализации задач обеспечения экономической безопасности // Государство и бизнес: современные проблемы экономики: сборник. СПб.: Северо-Западный институт управления РАНХиГС при Президенте РФ, 2018. С. 86–89.
3. Руденко А.М., Вичурова А.В. Факторы обеспечения национальной безопасности как приоритетного направления государственной политики России // Политика, экономика и социальная сфера: проблемы взаимодействия. 2016. № 4. С. 16–21.
4. Пономаренко Я.А. Организационные основы единства государственной политики Российской Федерации по обеспечению национальной безопасности // Южно-российский журнал социальных наук. 2019. Т. 20. № 1. С. 91–104.

5. Абашева Н.С., Абашеев А.В. Сочетание бюджетного и налогового федерализма как одна из основ финансовой безопасности современной России // Экономическая безопасность как парадигма современной теории и практики управления. Чебоксары: Чувашский государственный университет, 2019. С. 6–13.
6. Гелеранский П.С. Современный этап регулирования федеративных отношений // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2013. № 2 (21). С. 130–135.
7. Добрынин Н.М. Реформа государственного управления в России как необходимость становления новых федеративных отношений: практика, специфика, закономерности // Российский юридический журнал. 2005. № 3 (47). С. 17–25.
8. Черепанов В. Федеративная реформа в России // Федерализм. 2005. № 3 (39). С. 95–115.
9. Лексин И.В. Современные реформы и федеративное устройство России // Вестник МГУ. Серия 21: Управление. 2008. № 4. С. 37–50.
10. Федорец М.Н. Оптимизация модели государственно-территориального устройства Российской Федерации в современный период // Вестник Российской правовой академии. 2017. № 4. С. 86–89.
11. Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. О пользе неудачи: опыт России для исследований сравнительного федерализма // Вестник Пермского ун-та. Политология. 2020. Т. 4. № 3. С. 6–19.
12. Новоселова-Чурсина Е.С. Конкурентный федерализм как возможная альтернатива кооперативному федерализму // Федерализм. 2009. № 2 (54). С. 212–218.
13. Неверов А.А. К вопросу об искусственной природе российского федерализма. В сб.: Цифровизация образования: теоретические и прикладные исследования современной науки. Курган: РАНХ и ГС, 2021. С. 211–217.
14. Бухарова Е.Б., Самусенко С.А., Семенова А.Р. Методологические подходы к оценке влияния неравенства и асимметрии социально-экономического развития территорий на экономическую безопасность ресурсных регионов Сибири // Труды Гранберговской конференции. Новосибирск: ИЭОПП, 2017. С. 228–237.
15. Коротина Н.Ю. Региональная асимметрия отношений федерализма в условиях реализации политики финансовой безопасности // Стратегии обеспечения экономической безопасности российских регионов: сборник. Волгоград: Волгоградский государственный университет, 2020. С. 95–101.
16. Сухарев Е.В. Российский федерализм и взаимодействие органов публичной власти как гарантия безопасности // Добросовестность и добрососедство: вызов современности: сборник. Новосибирск: Новосибирский государственный технический университет. 2017. С. 97–102.
17. Дзидзоев Р.М. Вопросы федеративного устройства в обновленной Конституции России // Юридические исследования. 2020. № 7. С. 29–41.
18. Яров М.Б. Понятие и угрозы экономической безопасности в условиях современного российского федерализма // Аллея науки. 2019. Т. 2. № 11 (38). С. 439–446.

References

1. Bukhval'd E.M. Federalizm kak osnova natsional'noi bezopasnosti dlia Rossii [Federalism as the Basis of National Security for Russia], *Vestnik Instituta ekonomiki RAN* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2018, No. 1, pp. 87–102. (In Russ.).

2. Rabkin S.V. Razvitie sovremennoi modeli rossiiskogo federalizma kak osnova realizatsii zadach obespecheniia ekonomicheskoi bezopasnosti [The Development of the Modern Model of Russian Federalism as the Basis for the Implementation of the Tasks of Ensuring Economic Security], *Gosudarstvo i biznes: sovremennye problemy ekonomiki, sbornik* [State and Business: Modern Problems of the Economy, collection], Saint Petersburg, Severo-Zapadnyi institut upravleniia RANKhiGS pri Prezidente RF, 2018, pp. 86–89. (In Russ.).

3. Rudenko A.M., Vichurova A.V. Faktory obespecheniia natsional'noi bezopasnosti kak prioritetnogo napravleniia gosudarstvennoi politiki Rossii [Factors of Ensuring National Security as a Priority Direction of the State Policy of Russia], *Politika, ekonomika i sotsial'naia sfera: problemy vzaimodeistviia* [Politics, Economics and The Social Sphere: Problems of Interaction], 2016, No. 4, pp. 16–21. (In Russ.).

4. Ponomarenko Ia.A. Organizatsionnye osnovy edinstva gosudarstvennoi politiki Rossiiskoi Federatsii po obespecheniiu natsional'noi bezopasnosti [Organizational Foundations of the Unity of the State Policy of the Russian Federation to Ensure National Security], *Iuzhno-rossiiskii zhurnal sotsial'nykh nauk* [South-Russian Journal of Social Sciences], 2019, Vol. 20, No. 1, pp. 91–104. (In Russ.).

5. Abasheva N.S., Abashev A.V. Sochetanie biudzhetnogo i nalogovogo federalizma kak odna iz osnov finansovoi bezopasnosti sovremennoi Rossii [The Combination of Budget and Tax Federalism as One of the Foundations of Financial Security in Modern Russia], *Ekonomicheskaiia bezopasnost' kak paradigma sovremennoi teorii i praktiki upravleniia, sbornik* [Economic Security as a Paradigm of Modern Management Theory and Practice, collection], Cheboksary, Chuvashskii gosudarstvennyi universitet, 2019, pp. 6–13. (In Russ.).

6. Geleranskii P.S. Sovremennyi etap regulirovaniia federativnykh otnoshenii [The Modern Stage of Regulation of Federal Relations], *Voprosy natsional'nykh i federativnykh otnoshenii* [Issues of National and Federal Relations], 2013, No. 2 (21), pp. 130–135. (In Russ.).

7. Dobrynin N.M. Reforma gosudarstvennogo upravleniia v Rossii kak neobkho-dimost' stanovleniia novykh federativnykh otnoshenii: praktika, spetsifika, zakonomernosti [Public Administration Reform in Russia as a Necessity for the Formation of New Federal Relations: Practice, Specifics, Laws], *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* [Russian Law Journal], 2005, No. 3 (47), pp. 17–25. (In Russ.).

8. Cherepanov V. Federativnaia reforma v Rossii [Federal Reform in Russia], *Federalizm* [Federalism], 2005, No. 3 (39), pp. 95–115. (In Russ.).

9. Leksin I.V. Sovremennye reformy i federativnoe ustroistvo Rossii [Modern Reforms and the Federal Structure of Russia], *Vestnik MGU. Seriia 21, Upravlenie* [Bulletin of the Moscow State University. Series 21, Management], 2008, No 4, pp. 37–50. (In Russ.).

10. Fedorets M.N. Optimizatsiia modeli gosudarstvenno-territorial'nogo ustroistva Rossiiskoi Federatsii v sovremennyi period [Optimization of the Model of State-Territorial Administration of the Russian Federation in the Modern Period], *Vestnik Rossiiskoi pravovoi akademii* [Bulletin of the Russian Academy of Law], 2017, No. 4, pp. 86–89. (In Russ.).

11. Busygina I.M., Filippov M.G. O pol'ze neudachi: opyt Rossii dlia issledovaniia sravnitel'nogo federalizma [On the Benefits of Failure: Russia's Experience for the Study of Comparative Federalism], *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiia* [Bulletin of the Perm University. Political sciences], 2020, Vol. 4, No. 3, pp. 6–19. (In Russ.).

12. Novoselova-Chursina E.S. Konkurentnyi federalizm kak vozmozhnaia al'ternativa kooperativnomu federalizmu [Competitive Federalism as a Possible Alternative to Cooperative Federalism], *Federalizm* [Federalism], 2009, No. 2 (54), pp. 212–218. (In Russ.).

13. Neverov A.Ia. K voprosu ob iskusstvennoi prirode rossiiskogo federalizma [To the Question of the Artificial Nature of Russian Federalism], *Tsifrovizatsiia obrazovaniia: teoreticheskie i prikladnye issledovaniia sovremennoi nauki, sbornik* [Digitalization of Education: Theoretical and Applied Research of Modern Science, collection], Kurgan, RANKh i GS, 2021, pp. 211–217. (In Russ.).

14. Bukharova E.B., Samusenko S.A., Semenova A.R. Metodologicheskie podkhody k otsenke vliianiia neravenstva i asimmetrii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia territorii na ekonomicheskuiu bezopasnost' resursnykh regionov Sibiri [Methodological Approaches to Assessing the Impact of Inequality and Asymmetry of Socio-Economic Development of Territories on the Economic Security of Resource Regions of Siberia], *Trudy Granbergovskoi konferentsii* [Proceedings of the Granberg Conference], Novosibirsk, IEOPP, 2017, pp. 228–237. (In Russ.).

15. Korotina N.Iu. Regional'naia asimmetriia otnoshenii federalizma v usloviakh realizatsii politiki finansovoi bezopasnosti [Regional Asymmetry of Federalism Relations in the Context of the Implementation of Financial Security Policy], *Strategii obespecheniia ekonomicheskoi bezopasnosti rossiiskikh regionov, sbornik* [Strategies for Ensuring Economic Security of Russian Regions, collection], Volgograd, Volgogradskii gosudarstvennyi universitet, 2020, pp. 95–101. (In Russ.).

16. Sukharev E.V. Rossiiskii federalizm i vzaimodeistvie organov publichnoi vlasti kak garantiia bezopasnosti [Russian Federalism and Interaction of Public Authorities as a Guarantee of Security], *Dobrosovestnost' i dobrososedstvo: vyzov sovremennosti, sbornik* [Conscientiousness and Good Neighborliness: The Call of Modernity, collection], Novosibirsk, Novosibirskii gosudarstvennyi tekhnicheskii universitet, 2017, pp. 97–102. (In Russ.).

17. Dzidzoev R.M. Voprosy federativnogo ustroistva v obnovennoi Konstitutsii Rossii [The Questions of the Federal Structure in the Updated Constitution of Russia], *Iuridicheskie issledovaniia*, Legal Studies], 2020, No. 7, pp. 29–41. (In Russ.).

18. Iarov M.B. Poniatie i ugrozy ekonomicheskoi bezopasnosti v usloviakh sovremennogo rossiiskogo federalizma [The Concept and the Threats to Economic Security in the Conditions of Modern Russian Federalism], *Alleia nauki* [Alley of Science], 2019, Vol. 2, No. 11 (38), pp. 439–446. (In Russ.).

SECURITY STRATEGIES AND THE DEVELOPMENT OF FEDERAL RELATIONS IN RUSSIA

The adoption in 2021 of the updated version of the National security strategy of the Russian Federation gives grounds to assess how the problems of Russian federalism have been reflected in a series of documents of this kind over the past quarter of a century, primarily in the context of the development of its legal and economic foundations. The article argues that the constant improvement of these foundations is of great importance for the formation of prerequisites for the sustainable and safe development of the country's economy and the Russian statehood as a whole. Both economic and non-economic factors closely interact in this component of national security. Here, the adequacy of the legal and institutional framework of the state policy in the field of security is fully manifested. Moreover, as it's shown in the article, the economic and legal mechanism of federal relations is not only an object of security provision policy, but also acts as an instrument of this policy by ensuring the coordinated participation in it of all levels of public power – state federal and regional administration, as well as the system of local self-government. The main purpose of the article is to show that the updated version of the National security strategy has not yet

found enough space for the systematic reflection of the relationship between the sustainable, secure development of the country with constant work, aimed to improve federal relations, where risks for the effective functioning of the state and municipal management system are really possible.

Keywords: region, national security, economic security, productive relations, strategic planning, legal support.

JEL: H56, R58

Дата поступления — 10.11.2021 г.

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич

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

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

e-mail: buchvald@mail.ru

BUKHVALD Evgeny M.

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

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

e-mail: buchvald@mail.ru.

Для цитирования:

Бухвальд Е. М. Стратегии безопасности и развитие федеративных отношений в России // Федерализм. 2022. Т. 27. № 1 (105). С. 96–112. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-1-96-112>

И.С. БУКИНА

МИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ЭФФЕКТЫ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В 2021 г.

Пандемия коронавирусной инфекции в 2020 г. отрицательно сказалась на состоянии российской экономики и консолидированного бюджета Российской Федерации. Вместе с тем бюджетная система России обладает достаточной устойчивостью к такого рода внешним шокам. В 2020 г. для финансирования дефицита бюджета были использованы заемные средства с внутреннего рынка, отчасти средства ФНБ, размер которого тем не менее к началу 2021 г. не изменился. Несмотря на распространение новых штаммов коронавирусной инфекции и относительно низкий уровень вакцинации в России, восстановление мировой экономики и рост цен на сырьевые товары способствовали значительному увеличению доходов консолидированного бюджета. Одновременно проводилась политика бюджетной консолидации — сокращению подвергались те статьи расходов федерального бюджета, которые непредвиденно выросли в 2020 г. (прежде всего расходы на здравоохранение). Начало 2022 г. ознаменовалось возникновением новых внешних шоков, существенно дестабилизирующих экономическую и финансовую сферу России. На настоящий момент достигнут определенный уровень бюджетной устойчивости, который в т.ч. позволит решить новые задачи поддержки населения и бизнеса, однако в среднесрочной перспективе этого недостаточно. Предложены направления оперативных мер бюджетно-налоговой политики для восстановления устойчивости общественных финансов в текущих условиях.

Ключевые слова: внешние шоки, бюджетно-налоговая политика, бюджетная устойчивость, нефтегазовые доходы, суверенные фонды, фискальное пространство.

JEL: E44, E62, E63

Мировая пандемия коронавирусной инфекции, начавшая распространяться с конца 2019 г., стала мощным внешним шоком для каждой страны и мира. Российская экономика к началу 2020 г. только вернулась к уровню 2014 г., когда на фоне снижения цен на нефть и введенных санкций начался спад. Таким образом, кризис 2020 г. стал очередным негативным внешним шоком, спровоцировавшим падение ВВП. В 2021 г. сохранялись риски новых волн распространения коронавирусной инфекции, а также возникла угроза стагфляции в мировой экономике.

Состояние мировой и российской экономики в 2021 г.

В 2021 г. мировая экономика стала восстанавливаться после ослабления ограничений, введенных для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции. По данным Международного валютного фонда, темп роста мировой экономики в 2021 г. составил 5,9%. Мировой ВВП оценивается в 94 935 млрд долл. США, таким образом, по итогам 2021 г. экономика не только восстановилась, но и продолжила рост: в сравнении с 2019 г. ВВП вырос на 2,6% в сопоставимых ценах 2019 г. [1].

Рост стран с развивающимися рынками оценивается в 6,5%, в частности ВВП Китая и ВВП Индии выросли на 8,1 и 9,0% соответственно. Вместе с тем экономический рост в 2021 г. сдерживался новой волной распространения коронавирусной инфекции. Штамм, получивший название «омикрон», был выявлен в ноябре 2020 г. и быстро распространился по миру. Данный штамм характеризуется более высокой контагиозностью, а разработанные вакцины и широкая программа вакцинации в некоторых странах оказались недостаточно эффективными в случае распространения омикрона [2]. Только в начале 2022 г. страны начали полностью отменять ранее введенные ограничения.

Мутации коронавирусной инфекции, социальная и политическая напряженность *не позволяли ФРС США начать ужесточение денежно-кредитной политики*, о котором неоднократно заявлял Дж. Пауэлл. Программа количественного смягчения, запущенная в 2020 г., вместе с восстановлением спроса спровоцировала взрывной рост цен на сырье и многие потребительские товары. Инфляция в развитых странах в 2021 г. оценивается в 3,1%, в развивающихся экономиках — в 5,7%. В США зафиксирован максимальный за последние 40 лет уровень инфляции — 7,0%¹. Инфляция в еврозоне превысила 5,0%.

Средняя цена нефти марки Brent поднялась с 42,3 долл. США за баррель в 2020 г. до 70,4 долл. США за баррель в 2021 г. Цена природного газа на европейском рынке выросла со 116,0 до 577,1 долл. США за 1 000 м³. Цены на металлы росли с темпами в 30–60%. Выросли цены на все биржевые продовольственные товары². Инфляция стала угрожать не только странам с развивающимися рынками и развивающимся странам, *но и развитым экономикам*, многие десятилетия не сталкивавшимся с проблемой роста цен. Вместе с тем угрозы новых волн распространения коронавирусной инфекции, сохранения ограничений, медленное восстановление ряда производств, дефицит комплектующих, рост политической и социальной напряженности останавливали монетарные и финансовые власти от повышения ставок и сворачивания стимулирующих мер. Таким образом, к концу 2021 г. кратно возросла вероятность стагфляции во многих странах.

¹ Инфляция в США достигла максимума за 40 лет // Вести. 12 января 2022 г. URL: <https://www.vesti.ru/finance/article/2662935> (дата обращения: 05.03.2022).

² Commodity Markets // The World Bank. URL: <http://www.worldbank.org/commodities> (дата обращения: 05.03.2022).

Темп роста российской экономики составил 4,7%. Промышленное производство выросло на 5,3%, увеличился оборот розничной торговли и объем платных услуг населению (на 7,3 и 17,6% соответственно). Численность безработных в 2021 г. сократилась на 16,0% по сравнению с 2020 г. Восстановительная динамика налицо, хотя с учетом ажиотажного роста цен на сырьевые товары макроэкономические показатели могли быть выше. Одной из причин более скромного роста, чем ожидалось, послужило быстрое распространение нового штамма коронавирусной инфекции, низкий уровень вакцинации по сравнению с другими странами — производителями вакцин. В 2021 г., по данным Росстата, умерло 2 445,5 тыс. чел. — на 15,1% больше, чем в 2020 г. Естественная убыль населения выросла с 4,7 до 7,2 чел. на 1 000 жителей. От коронавируса по официальным данным умерло 391,9 тыс. чел. [3]. В расчете на миллион жителей смертность от коронавируса в России на 31 декабря 2021 г. оценивалась в 2 074,3 чел., что *в три раза выше среднемировых показателей*. Вакцинация (двумя компонентами) по состоянию на март 2022 г. не превышает 50,0% населения. Страны, применявшие более строгие ограничения для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции, к началу 2022 г. показывают более полный охват населения вакцинацией от COVID-19. Так, в Китае получили вакцину 87,4% населения, в Италии — 80,0%, в Великобритании — 73,1%. Это привело к снижению уровня смертности населения от коронавирусной инфекции, снижению числа заражений, более легкому течению заболевания, в результате чего снизились затраты на лечение. По итогам 2021 г., ВВП Китая вырос сразу на 8,1%, ВВП Италии — на 6,2%, рост экономики Великобритании составил 7,2%³.

Мировая инфляция повлияла на уровень цен в России. Потребительская инфляция в среднем за 2021 г. составила 6,7%, превысив таргетируемый уровень. При этом индекс потребительских цен в декабре 2021 г. по сравнению с декабрем 2020 г. составил 108,4%. Цены на продовольствие отреагировали сильнее, чем цены на услуги и непродовольственные товары, увеличившись на 12,3% в сравнении с 2020 г. Из непродовольственных товаров наибольший рост наблюдался в отношении строительных материалов. Индекс цен на строительные материалы составил 123,2%. Аналогично росли цены для производителей в сфере строительства: отдельные материалы подорожали на 10—20%. В целом индекс цен производителей вырос на 24,5%, что создает серьезное инфляционное давление в 2022 г.

Восстановление российской экономики в 2021 г. *проходило на фоне* сохраняющихся рисков распространения новых штаммов коронавирусной инфекции, роста заболеваемости и введения очередных ограничительных мер. Кроме того, остановка многих производств в 2020 г. в различных странах мира не была восстановлена в полном объеме, наблюдался дефицит комплектующих и материалов, стремительно выросли цены на многие сырьевые товары. Угроза стагфляции актуализировалась для многих развитых стран и стала новым риском для развития российской экономики.

³ Our world in data. URL: <https://ourworldindata.org> (дата обращения: 05.03.2022).

В конце 2021 — начале 2022 г. прогноз по ВВП России на 2022 г. снизился с 3,0 до 2,8% из-за относительно низкого уровня вакцинации и угроз распространения новых штаммов коронавирусной инфекции⁴.

Состояние общественных финансов России в 2021 г.

В 2020 г. на фоне ограничений, введенных повсеместно для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции, сократились бюджетные доходы и возросли расходы правительств на здравоохранение и программы помощи населению и бизнесу. Расходы на финансирование мер по борьбе с распространением коронавирусной инфекции в России оцениваются в 4,8% ВВП⁵. В 2020 г. расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов выросли на 10,2% в сопоставимых ценах 2019 г., а доходы сократились на 6,4%. В результате дефицит составил около 4 300 млрд руб. (4,0% относительно ВВП). Однако уже в 2021 г. *параметры бюджета начали возвращаться к прежней траектории* — финансовые власти начали политику финансовой консолидации.

Восстановлению доходов бюджетной системы Российской Федерации способствовало восстановление спроса на мировых рынках сырья. В 2021 г. средняя цена нефти сорта «Юралс» выросла в 1,7 раза по сравнению с 2020 г. и составила 69,1 долл. США за баррель. В 2,5 раза выросли прибыли организаций [3]. В результате доходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов выросли почти на 20,0%, в т.ч. налоговые доходы выросли на 26,1% (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2020 и 2021 гг.

Наименование	2020, млрд руб.	2021, млрд руб.	Темп роста (2021 к 2020 в сопоставимых ценах), %
Доходы бюджета — всего	37 856,7	48 118,4	119,1
В т.ч.:			
Налоговые доходы	23 633,4	31 795,4	126,1
Страховые взносы на обязательное соц. страхование	8 072,6	9 018,3	104,7
Неналоговые и прочие доходы	6 150,7	7 304,7	111,3

Источник: [3; 4].

⁴ World economic outlook // International Monetary Fond. January 2022. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO> (дата обращения: 05.03.2022).

⁵ Value of COVID-19 fiscal stimulus packages in G20 countries as of May 2021, as a share of GDP // Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/1107572/covid-19-value-g20-stimulus-packages-share-gdp> (дата обращения: 05.03.2022).

Поступления неналоговых и прочих доходов росли за счет восстановления внешней торговли. Страховые взносы на обязательное социальное страхование остаются наиболее стабильной компонентой доходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. В реальном выражении их рост оценивается в 4,7%.

При рассмотрении налоговых доходов выделяется значительный рост поступлений от налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами — почти в 2 раза (см. рис. 1). По итогам 2021 г. объем поступлений оценивается в 8 400,0 млрд руб., что превышает уровень 2019 г. Поскольку в 2021 г. росли доходы организаций и прибыль, выросли поступления от налога на прибыль — на 41,8%, а налоги на совокупный доход увеличились почти на 30,0%. Это связано не только с восстановлением деятельности малого бизнеса, но и с отменой мер поддержки, принятых в 2020 г. и предполагавших отсрочку или временную отмену уплаты налогов в рамках специальных налоговых режимов.

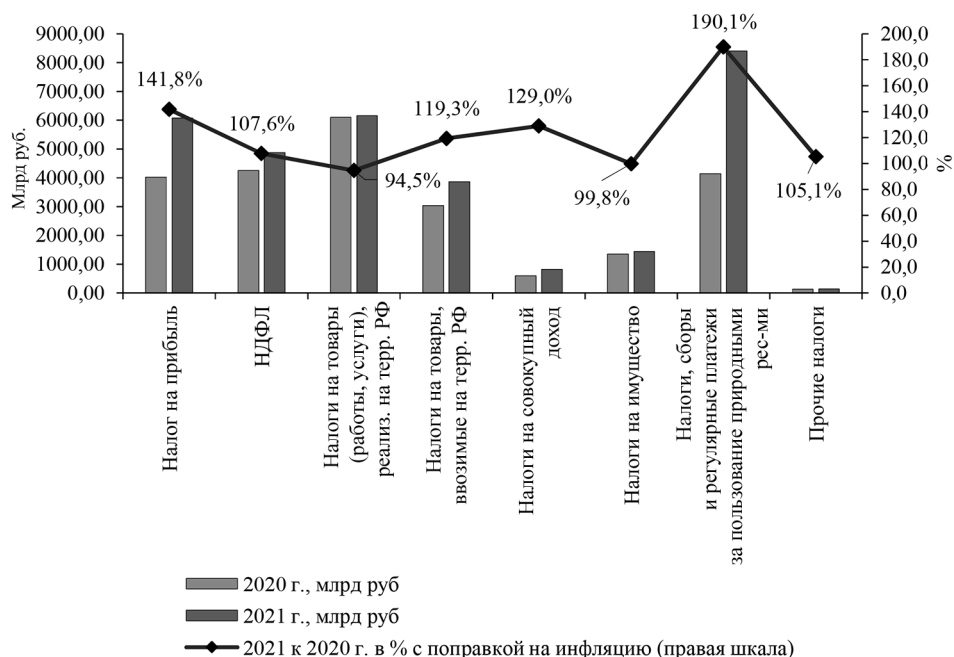


Рис. 1. Налоговые доходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов и их динамика в 2020 и 2021 гг.

Источник: [3; 4].

Поступления от налогов на товары и услуги, реализуемые на территории Российской Федерации, и налогов на имущество в реальном выражении сократились — на 5,5 и 0,2% соответственно, однако номинальный объем этих доходов остался практически неизменным, их снижение обусловлено ростом потребительской инфляции.

По итогу 2021 г. доходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов относительно ВВП увеличились до 36,8%. Таким образом, *уровень фискальной нагрузки в России* остается высоким — сопоставимым с уровнем стран ЕС.

Расходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов выросли на 4,7% в сопоставимых ценах 2020 г. и составили 47 072,6 млрд руб. (см. табл. 2). Почти 40,0% данного роста были обеспечены увеличением расходов на национальную экономику. Они выросли на 12,1% и составили 7 224,7 млрд руб. Их доля — 15,3% от общей суммы расходов. Следует отметить, что и в условиях кризиса 2020 г., и затем в период восстановления экономики в 2021 г. осуществлялось финансирование национальных проектов и программ. Более половины средств по статье «Национальная экономика» было направлено на реализацию программ в сфере дорожного строительства и транспорта.

Т а б л и ц а 2

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

Наименование	Млрд руб.	Удельный вес, %	Темп роста расходов 2021 к 2020 в сопоставимых ценах, %
Расходы — всего	47 072,6	100,0	104,7
Общегосударственные вопросы	2 851,9	6,1	104,7
Национальная оборона	3 575,0	7,6	105,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 504,5	5,3	98,1
Национальная экономика	7 224,7	15,3	112,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	2 172,0	4,6	128,0
Охрана окружающей среды	438,4	0,9	135,2
Образование	4 690,7	10,0	101,7
Культура, кинематография	651,9	1,4	100,1
Здравоохранение	5 167,3	11,0	98,0
Социальная политика	16 002,3	34,0	101,5
Физическая культура и спорт	437,5	0,9	102,3
Средства массовой информации	171,4	0,4	92,5
Обслуживание государственного и муниципального долга	1 185,1	2,5	125,7
Справочно: профицит	1 045,8	—	—

Источник: [3; 4].

Почти на 30,0% в реальном выражении выросли расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. Их доля в общей сумме расходов

консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов увеличилась с 3,8 до 4,6%.

Заметный вклад в динамику расходов также приходится на статью «Национальная оборона». В 2021 г. расходы на национальную оборону выросли на 5,7% в сопоставимых ценах 2020 г.

Напротив, динамика социальных расходов в 2021 г. была скромной: расходы на здравоохранение росли медленнее потребительской инфляции на 2,0%, расходы на социальную политику и образование выросли на 1,5 и 1,7% соответственно, но их удельный вес несколько сократился.

В целом на финансирование расходов, обеспечивающих повышение уровня жизни населения, в 2021 г. было направлено 58,2% расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. В 2020 г. эта доля составила 60,1%. Условно данные виды расходов — на социальную политику, образование, здравоохранение, культуру, охрану окружающей среды и т.п. — можно назвать инвестициями в человеческий капитал и социальную инфраструктуру. Их объем и качество обеспечивают рост и развитие человеческого потенциала, являющегося базисом долгосрочного устойчивого экономического роста в современных условиях. Бюджетная консолидация за счет подобных расходов замедляет экономическое развитие страны.

Значительно выросли расходы на обслуживание государственно-го и муниципального долга — на 25,7% в сопоставимых ценах 2020 г. Итогом 2020 г. стал дефицит консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в размере более 4,2 трлн руб. При этом более 97,0% дефицита приходилось на федеральный бюджет. Основным источником финансирования дефицита федерального бюджета были заимствования на внутреннем рынке. В 2020 г. Центральный банк несколько раз снижал ключевую ставку, ориентируясь на замедление инфляции. В свою очередь эта политика способствовала стимулированию активности на финансовом рынке, размещение долга обходилось дешевле, что позволяло Министерству финансов выполнять план по заимствованиям со второй половины года.

По итогам 2021 г. расширенный бюджет Российской Федерации сведен с профицитом в размере 1 045,8 млрд руб. (0,8% ВВП), в т.ч. 524,4 млрд руб. — профицит федерального бюджета.

Состояние федерального бюджета в значительной степени определяется уровнем цен на углеводороды. К концу 2021 г. средняя цена нефти сорта «Юралс» превышала 80 долл. за баррель. Соответственно повышалась ставка НДС на сырую нефть с учетом коэффициента Кц (см. рис. 2).

В среднем за 2021 г. ставка НДС на сырую нефть с учетом коэффициента Кц, учитывающего динамику цен на нефть и курс рубля к доллару США, выросла в 2,4 раза. Как следствие, нефтегазовые доходы федерального бюджета выросли почти в 2 раза по итогам 2021 г. Выросла доля нефтегазовых доходов в общих доходах федерального бюджета — с 26,4 до 36,9%. Поступления от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья превысили 7,0 трлн руб., что в 1,7 раза больше, чем в 2020 г. (с поправкой на потребительскую

инфляцию). Наибольший рост наблюдался в отношении вывозных таможенных пошлин на природный газ — поступления от них возросли в 2,4 раза в сопоставимых ценах 2020 г. (см. рис. 3).

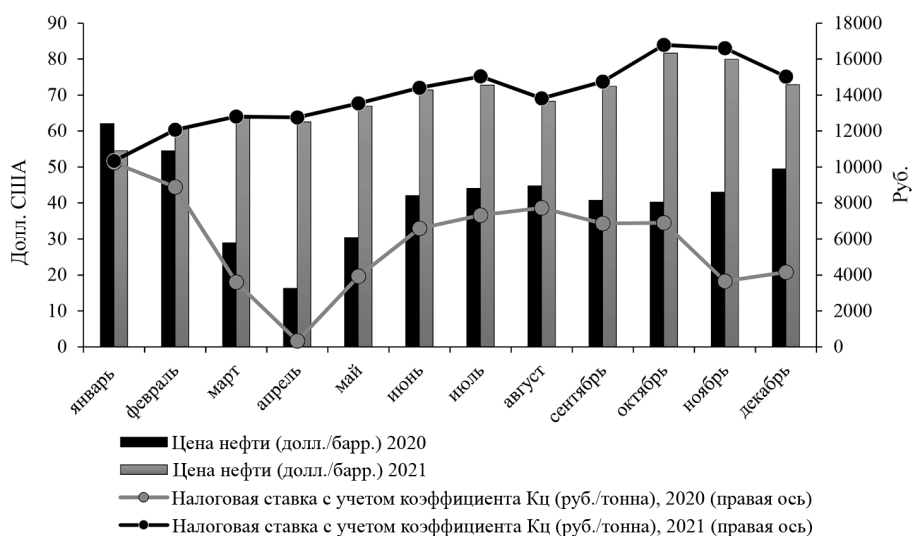


Рис. 2. Цена нефти сорта «Юралс» и налоговая ставка НДС на нефть сырую в 2020 и 2021 гг.

Источник: [5].

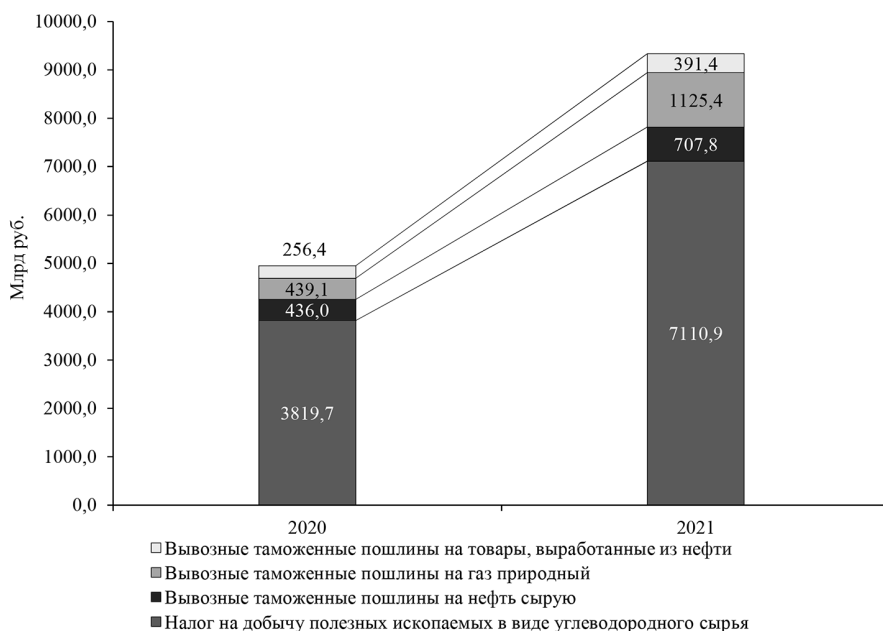


Рис. 3. Нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2020 и 2021 гг.

Источник: [3; 4].

Налоговые доходы федерального бюджета выросли на 31,9% в реальном выражении и составили почти 20 трлн руб. За счет восстановления поступлений по налогам, сборам и регулярным платежам за пользование природными ресурсами их удельный вес возрос с 30,0 до 43,0%. Также росли поступления по налогу на прибыль (более, чем на 40,0% в реальном выражении), налогам на товары и услуги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации (почти на 20,0%). Поступления от налогов на товары и услуги, реализуемые на территории России, напротив, снизились даже номинально: с 5 303,9 до 5 204,3 млрд руб. Это связано с тем, что по итогам 2021 г. поступления по акцизам, взимаемым с продуктов нефте- и газопереработки, показывали отрицательные значения — налогоплательщики получили вычет по данным акцизам.

Расходы федерального бюджета росли и по итогам 2021 г. составили 24 762,0 млрд руб. С поправкой на потребительскую инфляцию расходы выросли на 1,7%. Почти сразу финансовые власти начали консолидацию федерального бюджета. Из *таблицы 3* видно, что по многим позициям расходы сокращались, причем и в номинальном выражении тоже. Снизились траты на социальную политику, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, культуру, спорт, средства массовой информации. На 25,6% сократились межбюджетные трансферты. Расходы, которые в 2020 г. были направлены в экономику для помощи в условиях распространения новой коронавирусной инфекции, в 2021 г. были упразднены или существенно снижены.

Т а б л и ц а 3

Расходы федерального бюджета Российской Федерации в 2021 г.

Наименование	Млрд руб.	Удельный вес, %	Темп роста расходов 2021 к 2020 в сопоставимых ценах, %
1	2	3	4
Расходы — всего	24 762,0	100,0	101,7
Общегосударственные вопросы	1 759,4	7,1	109,4
Национальная оборона	3 573,6	14,4	105,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 335,9	9,4	98,3
Национальная экономика	4 356,6	17,6	117,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	593,7	2,4	149,8
Охрана окружающей среды	405,1	1,6	145,7
Образование	1 064,4	4,3	104,3
Культура, кинематография	146,7	0,6	95,1
Здравоохранение	1 473,9	6,0	103,5

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2	3	4
Социальная политика	6 675,8	27,0	89,5
Физическая культура и спорт	70,9	0,3	88,3
Средства массовой информации	114,0	0,5	88,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	1 084,2	4,4	129,6
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1 107,7	4,5	74,4
Справочно: профицит	524,4		

Источник: [3; 4].

Вместе с тем можно отметить существенный рост расходов на национальную экономику — на 17,2% с поправкой на потребительскую инфляцию. Удельный вес этих расходов вырос с 15,3 до 17,6%. Расходы федерального бюджета на национальную экономику в 2021 г. составили более 60,0% от расходов на национальную экономику консолидированного бюджета Российской Федерации. Выросли расходы по общегосударственным вопросам, расходы на национальную оборону, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение и др.

Из-за роста внутреннего долга в 2020 г. существенно возросли расходы на его обслуживание — почти на 30,0% в реальном выражении — и составили 4,4% от общей суммы расходов федерального бюджета. Профицит федерального бюджета оценивается в 524,4 млрд руб., или 0,4% от ВВП, а в результате роста цен на нефть были возобновлены покупки валюты в рамках бюджетного правила. Вместе с тем объем Фонда национального благосостояния на начало 2022 г. не изменился в сравнении с началом 2021 г. и составил около 183,0 млрд долл. США (11,7% ВВП).

Устойчивость общественных финансов и угрозы 2022 г.

Благоприятная обстановка на сырьевых рынках и быстрый переход к бюджетной консолидации, как утверждалось ранее, позволили не только восстановить состояние консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, но и *получить дополнительные средства*. В 2021 г. в ходе заимствований на внутреннем рынке было привлечено 1 548,4 млрд руб., а чистое увеличение остатков по счетам составило 2 554,3 млрд руб. Внешние заимствования, напротив, сокращались. Таким образом, бюджет накопил избыточные средства, превышающие объявленный профицит.

Современная аналитика по оценке устойчивости общественных финансов оперирует понятием фискального (бюджетного) пространства (*fiscal space*) [6]. Под фискальным пространством, как правило, понимают имеющийся потенциал или резерв увеличения расходов (и/или снижения доходов) без угрозы снижения финансовой устойчивости бюджета и стабильности экономики [6]. Оценка фискального пространства проводится различными методами, один из подходов — сопоставление различных показателей состояния бюджетной сферы.

По состоянию на 1 января 2022 г. внутренний долг Российской Федерации составил 16 486,4 млрд руб., 12,6% ВВП. На 1 марта объемом долга снизился до 15 875,7 млрд руб. Внешний долг Российской Федерации на 1 января 2021 г. составлял 59,7 млрд долл. США, по актуальному на тот момент курсу этот объем оценивался в 3,4% ВВП. Таким образом, суверенный долг Российской Федерации на начало 2022 г. не превышал 16,0% ВВП. Значительная часть этого долга покрывается средствами Фонда национального благосостояния, поэтому общий уровень задолженности государства и органов местного самоуправления на текущий момент не представляется угрожающим.

Более того, по итогам 2021 г. первичный профицит консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов (сальдо бюджет без учета расходов на обслуживание долга) составил более 2 200,0 млрд руб., или 1,7% ВВП. Это создает дополнительный резерв (фискальное пространство) для повышения бюджетных расходов, не отягощенных заимствованиями.

Отношение суверенного долга к налоговым доходам бюджета — еще один показатель устойчивости общественных финансов и оценки фискального пространства. Он снизился с 79,2% в 2020 г. до 66,0% в 2021 г.

Таким образом, *только ежегодные налоговые поступления могли покрыть весь объем как внутреннего, так и внешнего долга Российской Федерации*. Сравнивая с последствиями кризиса 1998 г., следует отметить, что в тот период отношение суверенного долга России к налоговым доходам бюджета превышало 5,5 раз. В США по итогам 2020 г. это превышение составляло около 7,0 раз.

На начало 2022 г. основными угрозами для финансовой устойчивости системы общественных финансов могло стать сворачивание мер политики количественного смягчения в США и Европе, замедление темпов роста мировой экономики и, как следствие, падение цен на сырьевые товары, повышение ставки процента Центральным банком Российской Федерации в целях борьбы с ускорением инфляции, появление и распространение новых штаммов коронавирусной инфекции.

В настоящее время из-за нарастания геополитической напряженности в результате проведения Министерством обороны России военной спецоперации в Украине реализуются другие угрозы и появляются новые, *более серьезные, риски экономической и финансовой дестабилизации России*.

Новые риски

Начиная с 24 февраля 2022 г., дня начала спецоперации, страны ЕС, США и другие государства вводят жесткие экономические и финансовые санкции, направленные как против активности органов государственной власти Российской Федерации, так и против российских организаций и граждан России.

Финансовые рынки немедленно среагировали как на военно-политические риски, так и на введение экономических санкций. Началось резкое падение курса рубля, стоимости акций и облигаций российских компаний, обесценение государственных облигаций. В результате торги на Московской бирже были остановлены. По состоянию на 10 марта 2022 г. торги так и не были возобновлены.

Резко вырос спред по пятилетним кредитным дефолтным свопам на российские государственные облигации, номинированные в долл. США (см. рис. 4). Данный показатель традиционно считается индикатором риска дефолта, в связи с чем был резко понижен суверенный рейтинг России. Практически все рейтинговые агентства присвоили России рейтинг, показывающий высокую вероятность дефолта по внешнему долгу. Вместе с тем, *возможный дефолт не связан с экономическим и финансовым состоянием российской экономики*. Одним из первых санкционных решений стала заморозка валютных активов Центрального банка Российской Федерации и, как следствие, техническая невозможность выполнения обязательств перед иностранными кредиторами. В настоящий момент выплаты могут осуществляться с учетом особенностей, закрепленных Указом «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами» от 5 марта 2022 г.

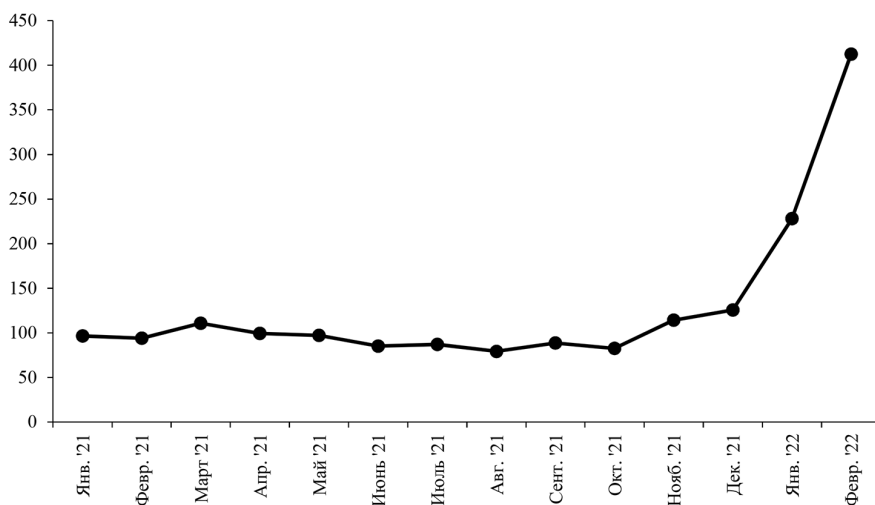


Рис. 4. Спред пятилетнего кредитного дефолтного свопа на российские государственные облигации в долл. США, б. п.

Источник: [7].

Правительство Российской Федерации совместно с представителями отечественного бизнеса обсуждают варианты срочных мер поддержки для предпринимателей и населения, позволяющих преодолеть весьма вероятный экономический спад, масштабы которого *пока сложно поддаются оценке*. Заморозка зарубежных активов российских организаций, физических лиц и финансовых властей; отказ международных платежных систем проводить трансграничные платежи; угрозы санкций в отношении стран, которые были готовы использовать платежную систему «Мир»; уход иностранных компаний с российского рынка; остановка инвестиций в развитие предприятий на территории России, приостановка деятельности компаний, локализованных в России; эмбарго на ввоз нефти со стороны США и Великобритании и многие другие санкции и реакции зарубежных контрагентов могут привести к серьезному экономическому спаду. Обесценение рубля и ожидаемый населением дефицит ряда товаров уже вызвали всплеск розничных цен. Уход крупных иностранных компаний из различных сегментов рынка, а также нарушения логистических цепочек в производственной деятельности российских организаций могут спровоцировать рост безработицы, падение доходов бизнеса и населения. Налогооблагаемая база будет сжиматься, а поступления налогов в бюджеты различных уровней — сокращаться. Несмотря на ажиотажный рост цен на нефть в начале 2022 г. и в ответ на реализацию политических рисков, федеральный бюджет Российской Федерации *может недополучить нефтегазовые доходы из-за возможного падения поставок нефти и газа*.

Рассматриваемые предложения по поддержке населения и бизнеса в сложившихся условиях потребуют дополнительных расходов и потерь от недополученных налогов (так, уже приняты решения об отмене НДС при продаже золота в слитках, приостановке уплаты НДС в отношении процентов по остаткам во вкладах на счетах российских банков, отмене уплаты ряда налогов для компаний IT-сектора и т.д.). Следовательно, высоки риски увеличения дефицита консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Возможности размещения государственного долга на внутреннем рынке сейчас ограничиваются повышением до 20% ключевой ставки Центробанка России, сжатием финансового рынка, критическим падением доверия инвесторов и ростом негативных ожиданий.

Как видно из проведенного анализа, устойчивость бюджетной системы России была на высоком уровне, в 2021 г. было создано достаточное фискальное пространство, которое может быть использовано в 2022 г. Кроме того, имеются средства Фонда национального благосостояния, хотя часть валютных активов пока заморожена вместе с валютными резервами Центробанка.

В современной экономике, где все страны связаны между собой глобальными цепочками стоимости, а финансовые системы сильно зависят друг от друга, изоляция страны неминуемо приводит к падению благосостояния населения, замедлению научно-технического прогресса, а, следовательно, возможностей устойчивого долгосрочного роста.

Бюджетно-налоговая система закрытой экономики может быть устойчивой при наличии эффективных рынков и доверия населения к заявлениям и деятельности финансовых властей. В противном случае велики риски роста недобросовестного поведения агентов, которые приведут к размыванию налоговой базы, уклонению от уплаты налогов и сборов и т.п.

Заключение

Экономика России в 2021 г. начала восстанавливаться после кризиса 2020 г., обусловленного распространением новой коронавирусной инфекции и мерами, принятыми правительством России и других государств для борьбы с пандемией. Однако восстановительный рост оказался ниже прогнозов из-за недостаточного уровня вакцинации и быстрого распространения нового штамма коронавирусной инфекции, что требовало возврата ограничений, отмененных после прежней волны *COVID-19*.

Состояние консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации обычно показывает больший разброс значений, чем динамика экономической активности. В 2021 г. на фоне восстановления наблюдался более активный рост доходов бюджета, который значительно перекрыл не только возросшую инфляцию, но рост расходов. В итоге на начало 2022 г. состояние бюджетной сферы России можно было охарактеризовать как устойчивое.

В 2022 г. реализовались риски внешнеполитической напряженности. Жесткий санкционный ответ США и ЕС на проведение Россией военной спецоперации ставит под угрозу финансовую и экономическую стабильность страны. Имеющиеся бюджетные резервы и фискальный потенциал позволяют некоторое время обеспечивать текущие нужды, помогать населению и бизнесу, несущим потери от введенных санкций и контрсанкций. Однако в длительной перспективе (более года) сохранение внешних и внутренних ограничений, необходимость финансирования расходов, связанных с проведением спецоперации и обеспечением последующих мероприятий, приведут к чрезмерному и неэффективному использованию национальных ресурсов. Это вызовет тяжелый спад, связанный со структурной перестройкой экономики.

В этой связи для поддержки устойчивости фискальной системы в ближайшее время, во-первых, необходимо предпринять меры по разблокировке валютных активов Центрального банка и правительства Российской Федерации. Эта задача, безусловно, лежит вне компетенции финансовых властей, но уже в среднесрочном периоде ее решение будет критическим для финансовой устойчивости страны.

Во-вторых, нужно обеспечить разработку и принятие согласованных мер бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики в целях восстановления доверия внутренних инвесторов к отечественному финансовому рынку и решениям финансовых властей.

На протяжении последних 10–15 лет была проделана серьезная работа по созданию устойчивой и предсказуемой денежно-кредитной политики, что служит основой таргетирования инфляции. Параллельно Министерством финансов Российской Федерации принимались меры по развитию рынка внутреннего долга и созданию надежной репутации ответственного заемщика. События 2022 г. угрожают серьезно пошатнуть достигнутую репутацию и уровень доверия инвесторов, что лишит правительство России возможности финансировать дефицит на внутреннем рынке с низкими затратами и в необходимых объемах.

В-третьих, требуется наладить механизм обратной связи с представителями населения и бизнеса для получения оперативной информации об эффективности принятых мер помощи. Необходимость сокращения расходов, которая может возникнуть в случае негативных вариантов дальнейшего развития событий, должна быть обоснована. Времени и ресурсов для ревизии расходов и принятых программ в текущих условиях нет, поэтому эффективность дополнительных расходов должна быть оценена непосредственными получателями бюджетной помощи. Это позволит в короткие сроки и с минимумом затрат определять те меры, которые решают поставленные задачи, и устранять непродуктивные затраты бюджета.

Список литературы

1. World economic outlook // International Monetary Fond. January 2022. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO> (дата обращения: 05.03.2022).
2. *Waltz E.* Omicron-targeted vaccines do no better than original jabs in early tests // Springer Nature Limited. URL: <https://www.nature.com/articles/d41586-022-00003-y>. DOI: <https://doi.org/10.1038/d41586-022-00003-y> (дата обращения: 05.03.2022).
3. Социально-экономическое положение России. Январь 2022 // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b22_01/Main.htm (дата обращения: 07.03.2022).
4. Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов // Официальный сайт Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (дата обращения: 20.02.2022).
5. Данные, применяемые для расчета налога на добычу полезных ископаемых в отношении нефти и газового конденсата» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/
6. *Haffert L., Mehrrens Ph.* From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity // MPIfG Discussion Paper 13/16. Köln. December 2013.
7. Russia CDS 5 Years USD (RUGV5YUSAC=R) // Investing.ru. URL: <https://ru.investing.com/rates-bonds/russia-cds-5-years-usd> (дата обращения: 07.03.2022).

References

1. World economic outlook, *International Monetary Fond*. January 2022. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO> (accessed 05 March 2022).
2. Waltz E. Omicron-targeted vaccines do no better than original jabs in early tests, *Springer Nature Limited*. Available at: <https://www.nature.com/articles/d41586-022-00003-y>. DOI: <https://doi.org/10.1038/d41586-022-00003-y> (accessed 05 March 2022).
3. Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii. Ianvar' 2022 [Socio-Economic Situation in Russia. January 2022], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: https://gks.ru/bgd/regl/b22_01/Main.htm (accessed 07 March 2022).
4. Konsolidirovannyi biudzh et Rossiiskoi Federatsii i biudzh etov gosudarstvennykh vnebiudzh etnykh fondov [Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Off-Budget Funds], *Ofitsial'nyi sait Federal'nogo kaznacheistva* [Official Website of the Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzh etov/konsolidirovannyj-byudzh et/191/> (accessed 20 February 2022).
5. Dannye, primeniaemye dlia rascheta naloga na dobychu poleznykh iskopaemykh v otnoshenii nefti i gazovogo kondensata [Data Used to Calculate the Mineral Extraction Tax in Relation to Oil and Gas Condensate], *Konsul'tantPlus* [ConsultantPlus]. (In Russ.). Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/
6. Haffert L., Mehrtens Ph. From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity, *MPIfG Discussion Paper* 13/16, Köln, December 2013.
7. Russia CDS 5 Years USD (RUGV5YUSAC=R), *Investing.ru*. Available at: <https://ru.investing.com/rates-bonds/russia-cds-5-years-usd> (accessed 07 March 2022).

GLOBAL TRENDS AND EFFECTS OF FISCAL POLICY IN 2021

The coronavirus pandemic in 2020 had a negative impact on the state of the Russian economy and the consolidated budget of the Russian Federation. At the same time, the budgetary system of the Russian Federation is sufficiently resilient to such external shocks. In 2020, borrowed funds from the domestic market were used to finance the budget deficit, partly from the Sovereign Fund, the amount of which, however, did not change by the beginning of 2021. Despite the spread of new strains of coronavirus infection and the relatively low level of vaccination in Russia, the recovery of the global economy and rising commodity prices contributed to a significant increase in consolidated budget revenues. At the same time, a policy of budget consolidation was pursued – those items of federal budget expenditures that unexpectedly increased in 2020 (primarily healthcare spending) were subject to reductions. The beginning of 2022 was marked by the emergence of new external shocks that significantly destabilize the economic and financial sphere of Russia. Now a certain level of budgetary stability has been achieved, which, among other things, will make it possible to solve new targets of the population and businesses support, but this is not enough in the medium term. Directions for operational measures of fiscal policy to restore the sustainability of public finances in the current environment are proposed.

Keywords: external shocks, fiscal policy, fiscal space, fiscal sustainability, oil and gas revenues, sovereign wealth funds.

JEL: E44, E62, E63

Дата поступления – 11.03.2022 г.

БУКИНА Ирина Сергеевна

кандидат экономических наук, ведущий научных сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,
г. Москва, 117218;
доцент;
Федеральное государственное образовательное бюджетное уч-
реждение высшего образования «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет)
/ Ленинградский проспект, д. 49/2, г. Москва, 125167.
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;
Docent;
Federal State Educational Budgetary Institution of Higher Education «Financial
University under the Government of the Russian Federation» (Financial
University) / Leningradsky Av., 49/2, Moscow, 125167.
e-mail: bis.email@gmail.com

Для цитирования:

Букина И.С. Мировые тенденции и эффекты бюджетно-налоговой
политики в 2021 г. // Федерализм. 2022. Т. 27. № 1 (105). С. 113–129.
DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-1-113-129>

В.Н. МИНАТ

ДИНАМИКА ПРОСТРАНСТВЕННОГО НЕРАВЕНСТВА В РАЗВИТИИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ США И ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Одним из ключевых аспектов, раскрывающих сущность неравномерного распределения социальных благ, выступает динамика пространственного неравенства, характерная для здравоохранения США на протяжении многих десятилетий. Результаты эмпирического исследования указанного неравенства как динамического процесса, обладающего свойствами историзма, осуществленного посредством декомпозиции индекса Тейла по внутригрупповым и межгрупповым признакам соответствующих групп показателей, свидетельствуют об увеличении поляризации территорий в разрезе обеспеченности населения медицинскими благами. При учете организационно-экономической бессистемности в сфере охраны здоровья граждан Америки и преобладания стихийно-коммерческого характера свободного ценообразования на релевантных рынках американских медицинских товаров и услуг подтверждается традиционная для капиталистического воспроизводства центрально-периферийная пространственная структура неравенства в развитии здравоохранения США. Объективный характер многолетнего формирования подобной структуры дополняется субъективным фактором государственного регионального регулирования здравоохранения в субрегиональном и трансрегиональном разрезе посредством осуществления разнонаправленной в типологическом отношении соответствующей политики — от традиционной и проактивной до селективной. Показано, что не только экономическая конъюнктура, но и социально-политическая и идеологическая целесообразность выступают субъектами, определяющими инструментарий активизации, поляризации, стимулирования или сдерживания развития здравоохранения конкретных территорий США.

Ключевые слова: здравоохранение США, социальная недостаточность здравоохранения, типы государственной региональной политики, пространственное неравенство в развитии здравоохранения США, администрация президента США.

JEL: I14, I15, I18, N32, O51

В иерархии американских ценностей проблема обеспечения здоровья имеет первостепенную значимость, тем более что специфика здравоохранения главного геоэкономического центра мира отличается рядом ярких противоречий развития, характеризующих эволюцию этой сферы как в новейшем историческом времени, так и в социально и экономически неоднородном пространстве страны¹. Исследователи как в США (в частности, У. Пек), так и в России (Н.А. Шведова и Д.А. Хухорева) видят суть противоречий между потребителем медицинских благ — населением страны и их производителем в *социальной недостаточности* и *бессистемном устройстве* американского здравоохранения². Наше исследование также подтверждает наличие объективной зависимости таких важнейших параметров охраны здоровья американцев, как эффективность, доступность, безопасность и качество предоставления медицинских благ (услуг, фармацевтической продукции, специализированных приборов и т.д.) от циклических колебаний экономики США³.

Социальная недостаточность здравоохранения США дополняется пространственной неоднородностью территорий страны, различающихся по уровню экономического развития и обеспеченности населения общественными благами. Это выражается в объективно сложившемся неравенстве в обеспечении медицинскими услугами и продуктами аме-

¹ «Здравоохранение США — это огромная часть американской экономики (одна пятая), где сталкиваются, порой жестко, противоположные интересы. Соединенные Штаты тратят почти в два раза больше на здравоохранение в процентах от своей экономики, по сравнению с другими промышленно развитыми странами. Почти 18% ВВП идет на здравоохранительные цели, сфера здравоохранения — это арена острых политических схваток и столкновений, ожесточенной борьбы, что особенно сказывается в периоды избирательных циклов» [1].

² Н.А. Шведова и Д.А. Хухорева задаются вопросом: «Каковы факторы, обусловившие социальную недостаточность здравоохранения — одной из важнейших социальных сфер деятельности богатейшей демократической страны в мире — США?» и далее констатируют: «Ответ скрыт в характере устройства самой системы медицинского обеспечения в США, а также в расстановке политических сил в стране, от конфигурации которых зависит его судьба» [1]. По мнению руководителя Центра политики в сфере здравоохранения при Университете имени Вашингтона в Сент-Луисе (*Washington University in St. Louis's Center for Health Policy*) профессора У. Пека, в США, «...в отличие от большинства других индустриально развитых стран мира, не существует системы здравоохранения. Под системой подразумевается высокоорганизованный и единый подход к решению каких-либо проблем — в американском здравоохранении подобное отсутствует... Каждые 10–15 лет власти начинают прикладывать серьезные усилия, чтобы реорганизовать эту сферу, но, несмотря на все попытки, единой системы все равно не существует» [2, с. 57–58].

³ Опубликованное автором исследование, основанное на соединении теоретико-сравнительного исторического анализа с цикличностью социально-экономического развития американского общества применительно к развитию здравоохранения США в исторической ретроспективе и условиях современности, позволило выявить и обосновать ряд тенденций эволюции американского здравоохранения в разрезе обеспечения эффективности, безопасности, качества и доступности медицинских услуг. Полученные результаты отражают общее направление эволюции здравоохранения США в качестве бессистемного сложносоставного механизма, функционирующего в непосредственном резонансе с социально-экономической цикличностью. Выявленные тенденции эволюции здравоохранения в условиях чрезвычайной коммерциализации медицины и страховой (по сути долговой) зависимости пациентов от рыночной конъюнктуры при слабом государственном регулировании раскрывают в целом неэффективный и крайне недоступный характер оказания полноценных медицинских услуг для населения страны [4].

риканцев, проживающих на территориях, поляризованных по уровню повседневной жизни и деятельности. Пространственное неравенство в развитии здравоохранения Соединенных Штатов зависит как от факторов рыночной экономики (резилентных рынков здравоохранения — внутреннего и внешнего/глобального), так и от политической направленности регуляторов и реформ, определяемых властью разного уровня.

На здравоохранение США оказывает влияние не только экономическая конъюнктура, но и политические изменения в стране. Последнее проявляется в разнообразии форм, методов и инструментов, формирующих определенные *типы государственной политики*, направленной на регулирование и постоянное реформирование здравоохранения⁴. Типология *государственной региональной политики*⁵ федерального правительства, проводимой в сфере здравоохранения и социального развития различных территорий страны, несмотря на свою условность, *включает* разнонаправленные по планируемым результатам, *типологические группы*. Среди них специалисты выделяют как общие по направленности (традиционные и проактивные), так и селективные, способствующие поляризации, либо, напротив, выравниванию (за счет сдерживания или стимуляции) обеспеченности населения различных территорий США (штатов, субрегионов, ареалов разной степени урбанизации) медицинскими благами.

Представляется важным (с теоретической и практической точек зрения) дать оценку пространственного неравенства, сложившегося в процессе развития здравоохранения США в период 1951–2020 гг., и выявить влияние различных типов государственной региональной политики на динамику этого неравенства.

⁴ Известный эксперт по американскому здравоохранению Дж. К. Иглехарт отмечает: «Как в прошлом, так и в настоящее время, федеральная политика обычно представляет собой ответ на отдельные или срочные потребности, кризис момента, больше, чем соответствует долгосрочной интегрированной социальной повестке. Эта особенность так глубоко укоренилась, что нам необходимо уделить гораздо больше, чем это делается сейчас, внимания рассмотрению вопроса — имеет ли смысл говорить о национальной политике в сфере здравоохранения вообще, даже сегодня, как о единственной связанной концепции» [4, р. 962–963].

⁵ Российские специалисты, в частности Е.С. Устинович [5] и др., обосновывают диалектическое единство и различие научных категорий, связанных с государственной региональной политикой и региональной политикой, исходя из *субъектности* реализации каждой из них в федеративном государстве. Первая определяется как политика федерального центра по отношению к регионам, а вторая — как политика самого региона, направленная на собственное развитие и отношения с системой местного управления. Особое значение в рамках категории «государственная региональная политика» имеет *селективная региональная политика государства*, которая, по мнению С.Н. Леонова и О.В. Сидоренко, «...является самостоятельным типом региональной политики государства, содержание которой зависит от выбранной государством на данном историческом этапе модели региональной политики («эффективность»/«равенство»), ... по объекту воздействия подразделяется на выравнивающую и поляризованную, а по характеру воздействия на стимулирующую и сдерживающую, что позволяет формировать дифференцированную селективную политику в зависимости от цели селективной региональной политики». Это дает возможность «...определить ограничивающий и стимулирующий характер избирательного воздействия государства на эндогенный и экзогенный тип регионального развития при разработке организационно-методического обеспечения региональной политики государства» [6, с. 15–16].

Оценка пространственного неравенства в развитии здравоохранения США

Связь пространственно-временных координат настоящего исследования включает долгосрочный период, охватывающий 70 лет (1951–2020 гг.), в котором специалисты насчитывают не менее десяти мировых кризисов, в центре которых неизменно находились и находятся Соединенные Штаты. Указанное обстоятельство, на наш взгляд, оказывает существенное влияние на все стороны общественного развития, происходящие в Соединенных Штатах, включая здравоохранение и социальное обеспечение населения страны в циклически меняющихся условиях экономического спада, депрессии и подъема. Поэтому исследование динамики развития здравоохранения США концептуально базируется на широко известных теоретических положениях *циклическости* социально-экономического развития общества⁶. В частности, в рамках концепции Дж. Арриги (*J. Arrigi*), рассматриваемый нами временной период принадлежит к так называемому «американскому системному циклу накопления капитала», в его наиболее развитой и современной, затухающей, фазах [11].

В эмпирической части исследования мы опираемся на методологию и методику, учитывающие декомпозицию (разделение показателей на группы по пространственным – субрегионам США и временным – 10-летним отрезкам времени) неравенства в развитии здравоохранения США, показатели развития которого поддаются количественному анализу⁷. Для этого применяется широко известный индекс Тейла (*H. Theil*). На методике расчета указанного индекса остановимся подробнее, методологически базируясь как на зарубежных классических [12; 13] и современных [14; 15], так и на российских [16] работах.

В настоящем исследовании расчет индекса Тейла для значений весов, заданных для определения расстояний между показателями обеспеченности медицинскими услугами исследуемых территорий в разных частях распределения по данной группе показателей, равен 0 либо 2⁸, осуществляется соответственно по следующим формулам:

$$GE(0) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \log \frac{\bar{y}}{y_i}, \quad (1)$$

$$GE(2) = \frac{1}{\bar{y}} \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2 \right]^{1/2}, \quad (2)$$

⁶ Автором использованы работы российских ученых, в которых показана взаимосвязь моделей экономических и инновационных циклов, технологических и мирохозяйственных укладов, перманентно сменяющих друг друга [7; 8], в т.ч. рассмотренных в сопряжении со структурными сдвигами в экономике США [9; 10].

⁷ Информационную основу настоящей работы составляют данные официальной американской статистики и аналитические доклады Министерства здравоохранения и социальных служб США (*United States Department of Health and Human Services*) за период 1951–2020 гг., приводимые в разрезе указанных пространственных субъектов, имеющих статус территориально-статистических единиц.

⁸ Выбранный метод хорошо коррелируется с высоким уровнем поляризации социально-экономического развития в геопространстве США.

где GE — индекс Тейла ($GE(0)$ ориентирован на оценку пространственного неравенства в распределении низкоуровневого/недостаточного медицинского обеспечения населения США конкретных территорий за определенный временной отрезок (год, десятилетие), $GE(2)$ — на аналогичную оценку среди высокоуровневого/достаточного обеспечения медицинскими услугами населения конкретной территории за тот же период времени);

n — численность населения территории;

i — объект исследования;

y_i — обеспеченность населения медицинскими услугами в разрезе определенной группы показателей;

$\bar{y}$ — средняя обеспеченность медицинскими услугами населения США по аналогичной группе показателей.

С целью выявления динамики искомого неравенства за исследуемый период времени рассчитываются показатели GE за семь десятилетних (децильных) временных отрезков: 1951–1960 гг., 1961–1970 гг., 1971–1980 гг., 1981–1990 гг., 1991–2000 гг., 2001–2010 гг., 2011–2020 гг.

Учитывая сложный состав признаков пространственного неравенства, анализ его динамики в развитии здравоохранения США осуществляется по следующей формуле:

$$GE(\alpha) = \sum_{k=1}^m \left(\frac{\bar{y}_k}{\bar{y}} \right)^{\alpha} \left(\frac{n_k}{n} \right)^{1-\alpha} GE(\alpha) + \frac{1}{(\alpha^2 - \alpha)} \left[\sum_{k=1}^m \frac{n_k}{n} \left(\frac{\bar{y}_k}{\bar{y}} \right)^{\alpha} - 1 \right], \quad (3)$$

где k — количество групп по признакам группировки;

α — вес заданных для определения расстояний между показателями обеспеченности медицинскими услугами исследуемых территорий в разных частях распределения по данной группе показателей⁹;

m — число территориальных единиц США разного ранга (штатов, субрегионов / статистико-экономических районов¹⁰, метрополитенских статистических ареалов¹¹), участвующих в исследовании.

⁹ Чем меньше α , тем ближе чувствительность энтропии к нижней части распределения. И, наоборот, чем больше α , тем более чувствителен показатель энтропии к верхней части распределения. В частности, при α , равном нулю, коэффициент является более чувствительным к характеристике неравенства в развитии здравоохранения тех или иных территориальных образований Соединенных Штатов с наименьшим уровнем обеспеченности населения медицинскими услугами. При α , равном 2, чувствительность приближается к значениям неравенства среди населения наиболее обеспеченных услугами здравоохранения целостных территорий США.

¹⁰ Согласно классификации Бюро Цензов США, штаты группируются в *девять статистико-экономических районов*, называемых в пространственной экономике и экономической географии *субрегионами*.

¹¹ Трансрегиональными свойствами в геоэкономическом пространстве США наделены *метрополитенские статистические ареалы* (далее — МСА) — *Metropolitan Statistical Area*, условно соответствующие городским агломерациям, и консолидированные МСА (далее — КМСА) — *Consolidated Metropolitan Statistical Area*, соответствующие конурбациям и мегарегионам. Условность и открытость границ американских МСА и КМСА, обуславливающие специфические проблемы, решаемые только в рамках межмуниципального и межрегионального взаимодействия, но никак не инструментарием федерального правительства, создает дополнительные эффекты, направленные на усиление процессов взаимодействия урбоориентированных элементов их структуры, а также любых экономических явлений и процессов, присущих отношениям в рамках МСА/КМСА Соединенных Штатов.

Взаимное сочетание и принятое в американском статистическом учете соотношение привязанных к разным штатам и МСА и рассчитанных на их основе индексов дает в целом объективную структурную картину пространственно-временного состояния развития здравоохранения в США как в статике, так и в динамике¹².

Математическая структура формулы 3 представляет собой сумму, где первое слагаемое отражает *внутригрупповое неравенство*, а второе слагаемое — *межгрупповое неравенство* в развитии здравоохранения США. Соответственно, декомпозиция индекса Тейла осуществляется по формуле:

$$GE(1) = \sum_{k=1}^m \left(\frac{\bar{y}_k}{\bar{y}} \times \frac{n_k}{n} \right) GE(1)_k + \sum_{k=1}^m \frac{n_k}{n} \left(\frac{\bar{y}_k}{\bar{y}} \right) \ln \left(\frac{\bar{y}_k}{\bar{y}} \right), \quad (4)$$

где $GE(1)$ — индекс Тейла, который позволяет оценить неравенство указанного обеспечения среди населения конкретных территорий США.

Применяя представленные математические модели, автор получил следующие результаты, требующие обсуждения и обоснования.

Окончательные результаты, полученные автором посредством использования декомпозиции индекса Тейла на основе группировки по структурно-пространственно-временным признакам, представлены в *таблице 1*.

Т а б л и ц а 1

**Неравенство пространственного развития здравоохранения США
за 1951–2020 гг. (в % к итогу по группе показателей)**

Группировка в пространстве субрегионов и структурных элементов МСА	Тип неравенства	Децильный временной отрезок, гг.						
		1951–1960	1961–1970	1971–1980	1981–1990	1991–2000	2001–2010	2011–2020
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Новая Англия	B*	64,3	66,2	67,8	70,3	74,7	76,3	78,2
	M*	33,4	32,1	34,0	35,2	37,3	39,5	41,6
Среднеатлантические штаты	B	71,6	69,7	73,4	76,0	79,7	80,9	86,7
	M	37,8	38,0	40,3	38,6	41,6	41,8	46,4

¹² Анализируемые автором 3 индекса, 12 показателей официальной американской статистики, а также результаты расчетов автора, объединены в зависимости от количественно характеризующего признака развития здравоохранения США и связанных с ним социально-экономических характеристик территории в следующие группы: 1) индекс общей продолжительности жизни; 2) индекс доступности здравоохранения; 3) индекс обеспеченности населения общественными благами; 4) группа показателей, отражающих доходы населения и уровень безработицы; 5) группа показателей, отражающих наличие/отсутствие медицинской страховки (по определенным видам: *Medicare*, *Medicaid*, групповое и индивидуальное добровольное медицинское страхование и др.); 6) среднегодовые темпы роста эффективности, качества, безопасности, доступности и результативности здравоохранения США в разных штатах в период 1951–2020 гг., рассчитанные автором [17].

О к о н ч а н и е т а б л . 1

1		2	3	4	5	6	7	8	9
Северо-Восточный Центр		В	48,8	54,1	55,3	59,2	64,7	67,5	68,8
		М	26,9	28,7	29,4	33,0	36,8	39,2	40,2
Северо-Западный Центр		В	33,0	36,2	35,9	38,4	39,9	43,6	45,8
		М	12,8	15,9	15,0	20,6	21,2	22,4	23,1
Южноатлантические штаты		В	54,8	59,0	64,9	68,3	72,0	74,3	77,5
		М	29,2	33,5	35,7	37,0	39,6	41,9	43,0
Юго-Восточный Центр		В	20,7	24,1	26,2	26,4	28,0	27,6	29,7
		М	7,1	8,9	12,2	12,2	15,8	14,5	16,8
Юго-Западный Центр		В	29,4	35,3	42,3	45,9	50,2	56,7	61,3
		М	13,0	16,8	19,7	23,3	28,1	34,2	37,4
Горные штаты		В	15,9	22,4	27,3	29,8	34,2	38,4	42,0
		М	5,7	8,9	13,0	16,4	19,0	23,1	25,0
Тихоокеанские штаты		В	28,8	39,1	48,4	61,8	68,8	76,9	87,5
		М	14,1	22,0	27,8	38,4	46,0	48,7	54,0
В среднем по субрегионам США		В	40,8	45,1	49,1	52,9	56,9	60,2	64,2
		М	20,0	22,8	25,2	28,3	31,7	33,9	36,4
М С А	Высокоурбанизированное ядро	В	78,4	83,5	88,2	90,8	93,9	96,4	97,9
		М	39,0	44,5	50,8	55,2	57,4	59,3	60,8
	С у б у р б а н и з и р о в а н н а я полупериферия	В	37,3	44,2	49,0	57,4	65,3	72,4	77,1
		М	20,1	26,4	31,4	37,2	41,1	44,9	50,4
	Сельская периферия	В	18,0	23,7	29,3	33,8	36,4	39,4	42,0
		М	4,4	10,4	15,4	18,0	21,5	25,9	24,8

Источник: рассчитано автором на основе данных официальной статистики [18–23 и др.], аналитических обзоров Министерства здравоохранения и социальных служб США [24; 25 и др.] и результатов опубликованных исследований, раскрывающих особенности регионализации американского здравоохранения [17], в т.ч. в структуре человеческого капитала целостных территорий США [26; 27 и др.].

* Примечание 1. Внутригрупповое неравенство.

** Примечание 2. Межгрупповое неравенство.

Анализ расчетных данных таблицы позволяет выявить по крайней мере две динамические тенденции пространственного неравенства в развитии американского здравоохранения.

Во-первых, по всем группам наиболее ярко отмечается внутригрупповое неравенство, характеризующееся в целом нарастанием неравенства в обеспечении медицинскими услугами в пространстве как субрегионов, так и МСА. Указанная долгосрочная тенденция, как и в случае межгруппового неравенства, в каждом из децильных временных отрезков, заключающих в себе перманентные циклические колебания¹³, свидетельствует о первоочередном/базисном значении влияния экономического фактора

¹³ Так, в каждом из децильных отрезков учеными выделено в среднем по два кризиса: 1953 г. и 1958 г. (для первого отрезка), 1960 г. и 1969 г. (для второго), 1973 г., 1980 г. и 1990 г. (для третьего и четвертого), 2000 г. и 2008 г. (для пятого и шестого), наконец 2020 г. (для седьмого, заключительного).

на динамику развития здравоохранения США за весь исследуемый период. Следовательно, в каждом из рассматриваемых временных отрезков находят отражение социально-экономические процессы, характеризующие фазы цикла (подъема, пика, спада и дна), разнонаправленно влияющие на обеспечение населения коммерческими благами, связанными с охраной здоровья. Пространственный срез неравенства в развитии здравоохранения США, обусловленный колебанием между равновесием и неравновесием в экономике, создает впечатление некой стабильности и даже прогрессивности американской модели здравоохранения, неизменно выбирающейся из кризиса перепроизводства фармацевтической продукции и медицинских услуг за счет гибкой ценовой политики и государственных субсидий. Социальные изменения, базирующиеся на экономической цикличности, в качестве результатов пространственно-временной поляризации сферы здравоохранения, выражаются в росте как внутри- так и межгруппового неравенства в обеспечении медицинскими услугами населения США, что ярко демонстрируют расчетные данные, представленные в таблице 1 (в частности, в графе «в среднем по субрегионам США»).

Во-вторых, в рассматриваемый период формируется и закрепляется центрo-периферийная пространственная структура развития американского здравоохранения. Последняя характеризуется на региональном уровне наличием прежде всего географических центров в лице таких субрегионов США, как Среднеатлантические штаты, Новая Англия, Южноатлантические штаты (с 1970-х гг.) и Тихоокеанские штаты (с 1980-х гг. — в целом, а штат Калифорния — с 1960-х гг.). На трансрегиональном уровне — в рамках МСА — такими центрами, оттягивающими на себя большую часть медицинских услуг и сопутствующих им благ, выступают высокоурбанизированные ядра агломераций и конурбаций США. В конце XX в. и начавшемся столетии к ним примыкает и социально-развитая субурбанизированная периферия, обладающая развитой системой здравоохранения. Наименьшими показателями неравенства обладают слабо развитые периферийные штаты Юго-Восточного Центра, а также Горные штаты и Северо-Западный Центр. Полупериферийные в плане обеспеченности населения услугами здравоохранения, но тем не менее имеющие тенденцию к нарастанию внутри- и межгруппового неравенства субрегионы страны — Северо-Восточный и Юго-Западный Центр (в особенности штат Техас) — социогеографически представляют собой анклавy относительной стабильности соответственно Среднего Запада и Юга США. В исследуемый временной период наблюдается гораздо большая однородность в распределении услуг здравоохранения в штатах Северо-Восточного Центра, в то время как среди штатов Юго-Западного Центра явно выделяется вышеупомянутый Техас в качестве наиболее развитого, а с другой стороны, Арканзас и Луизиана — традиционно бедные штаты с показателями отсутствия медицинской страховки более чем у 18% населения.

Оценка влияния государственной региональной политики на динамику пространственного неравенства в развитии здравоохранения США

В плане реализации государственной региональной политики середина XX столетия считается в Америке *рубежом в активизации социальной деятельности государства*. Позднее, с 1965 г., инновационным становится введение финансируемых целевым образом государственных программ — медицинского страхования «Медикэр» (*Medicare*) и медицинского вспомоществования «Медикейд» (*Medicaid*), вплоть до «Обамакэр» (*ObamaCare*) 2010 г., подвергнувшейся изменениям при Д. Трампе и «антиковидной истерии» при Дж. Байдене. В любом случае федеральное правительство на протяжении многих десятилетий использовало свои возможности по регулированию пространственного обеспечения медицинскими благами населения. Этот процесс имеет не только важнейшее социально-экономическое значение для развития медицинского, фармацевтического и связанного с ними страхового и посреднического бизнеса. Он носит политическую окраску, что выражается в деятельности практически каждой вновь пришедшей к власти президентской администрации. Эта деятельность в сфере здравоохранения выявляется посредством анализа его перманентного реформирования, включающего конкретные результаты государственной региональной политики по снижению либо увеличению неравенства территорий в обеспечении населения медицинскими благами (см. табл. 2).

Таблица 2 отражает, в известной мере, партийно-идеологическую стратегию американских президентов, связанную с проведением государственной региональной политики в сфере здравоохранения, проводимой инструментами конкретного типа (либо нескольких типов одновременно), соответствующего общему социально-экономическому курсу правящей администрации. Так, демократические правительства уделяют особое внимание *селективной государственной региональной политике*, направленной на *выравнивание* обеспечения медицинскими услугами между наиболее отсталыми и наиболее развитыми субрегионами США за счет *сдерживания* последних. Помимо социально-политического контекста, связанного с электоральным предпочтением демократов, важное значение в сглаживании объективно возникающего в рыночной системе ценообразования неравенства имеет снижение пространственной поляризации обеспечения населения США медицинскими благами¹⁴.

¹⁴ Яркий пример — закон «О защите пациентов и доступном здравоохранении» 2010 г. (*The Patient Protection and Affordable Care Act of 2010*), известный под названием «Обамакэр» (*Obamacare*), был подписан в марте 2010 г. президентом Б. Обамой. Этот закон санкционировал реформу системы здравоохранения в США, попытки реализовать которую ранее предпринимали многие президенты. Он внес значительные изменения в медицинскую систему США в период с 2011 по 2014 г. Положения, включенные в реформу здравоохранения и защиты пациентов, были направлены на расширение доступа к медицинскому обслуживанию, повышение защиты потребителей, а также на привлечение особого внимания к профилактике болезней [1].

Т а б л и ц а 2
Типы государственной региональной политики в сфере здравоохранения при различных президентах США в 1953–2020 гг.

Периоды правления президентов США			Типы государственной региональной политики				
Порядковый номер президента	Президент, партийность	Продолжительность нахождения у власти	Общая		Селективная		
			Традиционная	Проактивная	Поляризованная	Выравнивающая	Сдерживающая
1		3	4	5	6	7	8
34-й	Д. Эйзенхауэр, республиканец	20.01.1953–20.01.1961, 2 922 дня	Средний Запад (Северо-Восточный и Северо-Западный Центр)		Среднеатлантические штаты; континентальные Тихоокеанские штаты; Техас, Флорида, Мэриленд, Округ Колумбия	Горные штаты	
35-й	Дж. Кеннеди, демократ	20.01.1961–22.11.1963, 1 036 дней	Северо-Восточный Центр; крупнейшие штаты	Крупнейшие МСА: Сан-Хосе и Франциско (штат Калифорния), Бостон (штат Массачусетс, Нью-Гэмпшир)	Тихоокеанские штаты	Горные штаты; большинство Южноатлантических штатов; Северо-Западный, Юго-Восточный и Юго-Западный Центр	Северо-Восток США (Новая Англия, Среднеатлантические штаты)
36-й	Л. Джонсон, демократ	22.11.1963–20.01.1969, 1 886 дней	Питтсбург (штат Пенсильвания)		Тихоокеанские штаты; Северо-Восток США, часть Южноатлантических штатов; Техас		

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8
37-й	Р. Никсон, республиканец	20.01.1969— 09.08.1974, 2 027 дней	Высокоурбанизиро- ванные террито- рии среднеразвитых штатов: Миннесота (МСА Рочестера), Оргона (МСА Кор- валлис), Вашингтон (МСА Брементона)	Крупнейшие МСА Северо-Востока страны и Атланти- ческого Юга США: Филадельфия (шта- ты Пенсильвания, Нью-Джерси, Де- лавер, Мэриленд); Чапел-Хилл и Уин- стон-Сейлем (штат Северная Каролина)	Тихоокеанские шта- ты; Северо-Восток США (Новая Ан- глия, Среднеатлан- тические штаты), часть Южноатлан- тических штатов; Техас	Горные штаты; Аляска, Гавайи; штаты Северо-За- падного Центра	
38-й	Д. Форд, республиканец	09.08.1974- 20.01.1977, 895 дней					
39-й	Д. Картер, демократ	20.01.197- 20.01.1981, 1461 день		Основные МСА Северо-Восточно- го Центра (в част- ности, Саут-Бенд в штатах Индиана и Мичиган; Милуоки в штате Вискон- син); Крупные МСА Горных штатов (на- пример, Боулдер в штате Колорадо).		Горные штаты; Юго-Восточный и Юго-Западный Центр; Северо-За- падный Центр	Калифорния; Сред- неатлантические штаты; некоторые высоко- урбанизированные территории США (МСА Нью-Йорка, Филадельфии, Сан- Франциско)
40-й	Р. Рейган, республиканец	20.01.1981- 20.01.1989, 2922 дня	Высокоурбанизиро- ванные ареалы Юго- Восточного и Юго- Западного Центра, а также наиболее экономически раз- витых Горных шта- тов (Нью-Мексико, Юта, Колорадо)		Тихоокеанские шта- ты (Калифорния, Вашингтон, Оре- гон); Северо-Восток США (Новая Ан- глия, Среднеатлан- тические штаты), Южноатлантиче- ские штаты; Техас	Аляска, Гавайи, наиболее депрес- сивные штаты Гор- ного субрегиона и Северо-Западного Центра	
41-й	Дж. Г. У. Буш («старший»), республиканец	20.01.1989- 20.01.1993, 1461 день					

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3	4	5	6	7	8
42-й	Б. Клинтон, демократ	20.01.1993– 20.01.2001, 2 922 дня				Горные штаты, Юго-Восточный и Юго-Западный Центр, Северо-За- падный Центр	
43-й	Дж. У. Буш (младший), республиканец	20.01.2001– 20.01.2009, 2 922 дня					
44-й	Б. Обама, демократ	20.01.2009– 20.01.2017, 2 922 дня		Отдельные штаты страны: Нью-Йорк, Мэн, Массачусетс, Вермонт (Севе- ро-Восток США), Аризона (Горные штаты)	Среднеатлантические штаты; Кали- форния, Техас	Отдельные штаты: Миссисипи, Ар- канзас, Юж. и Сев. Каролина, Луизиана и др.	Большинство круп- нейших городских агломераций США
45-й	Д. Трамп, республиканец	20.01.2017– 20.01.2021, 1 461 день		Семь из одиннад- цати мегарегионов США: Аризонский солнечный коридор, Каскадия, Флорида, Передний диапазон, Великие Озера, По- бережье Мексикан- ского залива, Севе- ро-восточный	Четыре мегарегио- на США: Пьемонт Атлантический, Северная Калифор- ния, Южная Кали- форния, Техасский треугольник	Аляска, депрессив- ные штаты Северо- Западного Центра	
46-й	Д. Байден, демократ	20.01.2021 – настоящее время				Горные штаты, Юго-Восточный и Юго-Западный Центр, Северо-За- падный Центр	

Источники: составлено автором на основе данных официальной американской статистики [18–23 и др.], аналитических обзоров Министерства здравоохранения и социальных служб США [24; 25 и др.] и результатов опубликованных исследований [28–32 и др.].

Президенты-республиканцы, традиционно бросающие здравоохранение и социальное обеспечение в рыночную стихию, вынужденно занимают-ся региональной селекцией. Их администрациям свойственно, напротив, способствовать нарастанию пространственного неравенства в массовом обеспечении здоровья и лишь вынужденно стимулировать его в наиболее депрессивных штатах страны.

При этом *традиционная государственная региональная политика* в сфере здравоохранения, балансирующая между интересами фарминдустрии и сотен миллионов пациентов, не гарантирующая оказания полной медицинской помощи даже при наличии всех видов медстрахования, все 70 исследуемых лет не только оставалась незыблемой, но и обеспечивала концентрацию и локализацию медобслуживания в отмеченных нами геопространственных центрах США. Этот аспект, связанный с нарастающим эффектом урбоориентированности жизни в стране, способствовал развитию *проактивного типа общей государственной региональной политики США*. Последняя объективно сложилась еще в 1960-х гг. на волне свехурбанизации большинства штатов и последующей мегарегионализации развития американского здравоохранения. По мнению экспертов, широкое использование «проактивного инновационного инструментария», способствуя развитию общества в целом, выступает угрозой федеративной целостности страны, учитывая как социальное, так и территориальное неравенство в охране здоровья населения, выявленное на волне борьбы с пандемией начала 2020-х гг.¹⁵

Применительно к региональному и транстрегionalному неравенству в обеспечении здравоохранением населения США проактивная государственная политика ориентирована на опережающее развитие инновационных, передовых в условиях начавшегося шестого технологического уклада территорий страны, в рамках которых сконцентрирован человеческий капитал, определяющий конкурентоспособность последних. Начиная с президентства Б. Обамы, реформы здравоохранения и социальной помощи населению в рамках государственной региональной политики общесистемного типа практически полностью приняли проактивный характер. Это выразилось прежде всего в активном регулировании тарифов на медицинское обеспечение населения и самом масштабном за весь рассматриваемый период времени охвате американцев услугами медицинского страхования. Одновременно администрация Б. Обамы обратилась к стимулирующим мерам селективной государственной региональной политики, способствовавшим увеличению доли граждан США с медицинской страховкой в конкретных штатах, исходя из региональных программ по охране здоровья, расположенных в разных частях страны (Миссисипи, Арканзас, Южная

¹⁵ С опорой на американских экспертов, обосновывающих «глубинный раскол Америки», М.В. Глигич-Золотарева отмечает следующее: «Пандемия ускорила отрыв побережий от центра Америки... Американский федерализм, бывший некогда способом образования Соединенных Штатов Америки, на определенном этапе развития может стать механизмом разрушения их целостности» [33, с. 170, 184].

и Северная Каролина и др.). Это обусловило некоторое пространственное выравнивание между уровнями медицинского обеспечения населения американского Юга, но не решило в корне проблем пространственного неравенства в развитии здравоохранения США, став лишь очередной попыткой президентов-демократов.

При республиканце Д. Трампе в региональной политике уже четко просматриваются новые тенденции государственной региональной политики в сфере здравоохранения США, связанные с мегарегионализацией (процессом концентрации населения в трансрегиональных системах расселения, называемых в современной урбанистике мегарегионами). Объективная необходимость регионализации и социализации здравоохранения Соединенных Штатов, начавшаяся при Б. Обаме, продолжилась при Д. Трампе и досталась в наследство администрации Д. Байдена. Взаимосвязанными причинами регионализации и социализации здравоохранения США явились проживание в пределах американских МСА почти 9/10 населения страны и борьба с последствиями пандемии COVID-19 (с января 2020 г.) и его штамма «омикрон» (с января 2022 г.). Федеральное правительство в условиях рыночной экономики неминуемо выбрало проактивные инструменты регулирования охраны здоровья и социального обеспечения населения, которые позволили американскому крупному бизнесу сконцентрировать усилия на развитии здравоохранения в рамках 7 из 11 мегарегионов страны, обладающих материально обеспеченным человеческим капиталом и интеллектуальным потенциалом Америки. Более того, другие 4 американских мегарегиона, расположенные на территории «богатых» штатов (Калифорнии, Техаса), характеризуются мерами, усиливающими поляризацию медицинского обеспечения населения. Последние годы они выступают некими анклавами регионального изоляционизма в регулировании социальных процессов и решении задач здравоохранения населения на своих территориях. Такая, в известном смысле *интеллектуально-имущественная, сегрегация* населения американской федерации, имеющая ярко выраженный пространственный характер, открыто (!) в настоящее время заменяет государственное программирование в здравоохранении и социальном обеспечении США бизнес-планированием по типу социальных цифровых платформ.

* * *

Итак, сопоставление результатов, представленных в *таблицах 1 и 2*, показывает, что динамика пространственного неравенства в развитии американского здравоохранения в целом отражает циклический характер не только социально-экономической, но и политической жизни США.

Пространственные различия в уровне обеспечения населения огромной страны медицинскими благами представляют собой результат постепенного формирования сложносоставного (внутри- и межгруппового) неравенства в развитии здравоохранения. Также имеют место

объективно сложившиеся тенденции увеличения указанного неравенства, связанные с доминированием нерегулируемых отношений на релевантном рынке медицинских товаров и услуг. Такой рынок преимущественно стихийно реагирует на покупательную способность населения конкретных территорий США, зависящую в свою очередь от уровня экономического развития и их урбанизированности, что формирует центр-периферийную структуру здравоохранения. Эмпирически подтвержденная неспособность отмеченного структурного типа организации здравоохранения в обширной по территории и пространственно неоднородной стране к быстрому реагированию на мобилизационные нужды населения в случае пандемической необходимости неоднократно свидетельствовала о ее ограниченности в разрезе эффективности.

Американская власть в лице федерального правительства, выражая интересы крупного бизнеса, но при этом учитывая не только экономическую, но и социально-политическую значимость охраны здоровья населения страны, выступает главным субъектом государственной региональной политики в данной сфере. Сопоставление результатов расчетов и открытых данных о регулировании пространственного развития здравоохранения США в 1951–2020 гг. позволяет говорить о в целом успешном лавировании республиканских и демократических правительств между интересами крупного бизнеса и населения разных регионов страны. Оно достигается на основе комплекса мер государственной региональной политики — от традиционно-проактивной до селективной по своему доминирующему типу. Характерно, что выбор тех или иных типов упомянутой политики зависит от уровня развития регионов страны, степени урбанизированности территории и, несмотря на общую идеологическую направленность, носит избирательный характер воздействия. Одновременно в отношении разных территорий может проводиться различная по направленности государственная региональная политика, способствующая стимулированию, сдерживанию, поляризации либо активизации медицинского обеспечения граждан отдельных штатов, субрегионов, МСА.

Пандемия, начавшаяся в 2020 г., бросает очередной вызов бессистемному здравоохранению США, входящему не только в новый (уже «неамериканский») цикл мирового развития, но и в постглобалистский этап развития, связанный с регионализацией социально-экономических отношений и новых политических реалий, разворачивающихся в геопространстве американской федерации.

Список литературы

1. Шведова Н.А., Хухрева Д.А. Проблемы реформирования системы здравоохранения в США // Россия и Америка в XXI веке. 2018. Выпуск 1. URL: <https://rusus.jes.su/s207054760000086-1-1/>
2. Бессистемная медицина: опыт США // Менеджер здравоохранения. 2007. № 10. С. 57–59.

3. *Минат В.Н.* Эволюция здравоохранения США: эффективность, безопасность, качество и доступность медицинских услуг // Среднерусский вестник общественных наук. 2021. Т. 16. № 3. С. 200–234. DOI: 10.22394/2071-2367-2021-16-3-200-234
4. *Iglehart J. K.* The American Health Care System // The New England Journal of Medicine. 2009. Vol. 326. No. 14. P. 958–974.
5. *Устинович Е.С.* Вопросы операционного определения категорий «государственная региональная экономическая политика» и «региональная экономическая политика» в современной политической науке // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2020. Т. 10. № 3. С. 63–69.
6. *Леонов С.Н., Сидоренко О.В.* Селективная региональная политика как самостоятельный тип региональной политики государства // Государственное управление. 2011. Выпуск 28. С. 11–16.
7. *Цветков В.А.* Циклы и кризисы: теоретико-методологический аспект. М.; СПб.: Нестор-История, 2013. 504 с.
8. *Щербаков Г.А.* Системные экономические кризисы в долгосрочной динамике мирового хозяйственного развития. М.; СПб.: Нестор-История, 2019. 404 с.
9. *Варнавский В.Г.* Глобализация и структурные сдвиги в мировом производстве // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Т. 63. № 1. С. 25–33. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-1-25-33
10. *Давыдов А.Ю.* Экономический цикл США в условиях пандемии // США & Канада: Экономика – политика – культура. 2021. Выпуск 8. С. 5–18. DOI: 10.31857/S268667300016019-0
11. *Арриги Дж.* Долгий двадцатый век: Деньги, власть и истоки нашего времени / пер. с англ. М.: Территория будущего, 2006. 472 с.
12. *Theil H.* Economic and Information Theory. Amsterdam, North-Holland, 1967. 488 p.
13. *Cowell F.A.* Measuring Inequality. Techniques for the Social Sciences. New York, John Wiley&Sons, 1977. 193 p.
14. *Pianta M., Tancioni M.* Innovations, Profits and Wages // Journal of Post Keynesian Economics. 2008. Vol. 31. No. 1. URL: https://works.bepress.com/mario_pianta/4/
15. *Palley T.I.* The Macroeconomics of Aggregate Demand and the Price Level // Investigación económica. Vol. LXVII, 263, enero-marzo de 2008. P. 49–65. URL: <https://www.redalyc.org/pdf/601/60126302.pdf>
16. *Декина М.П.* Заработная плата в России: соответствие общественной оценке труда. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2019. 187 с.
17. *Минат В.Н.* Пространственная динамика развития здравоохранения Соединенных Штатов Америки // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2021. № 6 (200). С. 15–22. DOI: 10.46554/1993-0453-2021-6-200-15-22
18. Historical Statistics of the United States. URL: http://istmat.info/files/uploads/historical_statistics_of_the_united_states
19. Statistical Abstract of the United States, Wash., U.S. Government Printing Office. URL: <https://books.google.ru/books?id=YkXjuVR9iN8C&hl=ru>
20. 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>
21. National Center for Health Statistics. URL: <https://www.cdc.gov/nchs/index.htm/>
22. Centers for Disease Control and Prevention. URL: <https://tools.cdc.gov/campaignproxyservice/subscriptions.aspx>
23. Social Security: Medicare. URL: <http://www.ssa.gov>

24. U.S. Department of Health and Human Services. Programs and services. URL: <https://www.hhs.gov/about/budget/fy2022/index.html>
25. U.S. Department of Health and Human Services. Budget and performance. URL: <https://www.hhs.gov/programs/index.html>
26. 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.
27. Минат В.Н. Регионализация развития человеческого капитала и региональная инновационная политика США // Федерализм. 2021. Т. 26. № 3 (103). С. 169–191. DOI: 10.21686/2073-1051-2021-3-169-191
28. Gruber J. Healthcare Reform: what it is, why it's Necessary? Illustrated by N. Schreiber. New York, 2011. 152 p.
29. Sommers B.D., Baicker K., Epstein A.M. Mortality and Access to Care among Adults after State Medicaid Expansions. Boston: Harvard School of Public Health, 2012. 316 p.
30. Улумбекова Г.Э. Реформа здравоохранения США: уроки для России // Социальные аспекты здоровья населения. 2012. № 5. URL: <http://vestnik.mednet.ru/content/view/429/30/>
31. Караник В.С., Дзядзько А.М., Масюк М.Ю., Новик И.И. Реформа здравоохранения США (закон «О защите пациентов и доступности медицинской помощи»): взгляд белорусских специалистов // Медицинские новости. 2014. № 9. С. 52–57.
32. Шведова Н.А. Здравоохранение в США и COVID-19: борьба продолжается // США & Канада: Экономика – политика – культура. 2021. Выпуск 12. С. 5–17. DOI: 10.31857/S268667300017537-0
33. 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

References

1. Shvedova N.A., Khukhрева D.A. Problemy reformirovaniia sistemy zdravookhraneniia v SShA [Problems of Reforming the Health Care System in the United States], *Rossii i Amerika v XXI veke* [Russia and America in the XXI Century], 2018, Issue 1. (In Russ.). Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760000086-1-1/>
2. Bessistemnaia meditsina: opyt SShA [Unsystematic Medicine: The US Experience], *Menedzher zdravookhraneniia* [Health Manager], 2007, No. 10, pp. 57–59. (In Russ.).
3. Minat V.N. Evoliutsiia zdravookhraneniia SShA: effektivnost', bezopasnost', kachestvo i dostupnost' meditsinskikh uslug [Evolution of US Healthcare: Efficiency, Safety, Quality and Availability of Medical Services], *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk* [Central Russian Bulletin of Social Sciences], 2021, Vol. 16, No. 3, pp. 200–234. DOI: 10.22394/2071-2367-2021-16-3-200-234 (In Russ.).
4. Iglehart J. K. The American Health Care System, *The New England Journal of Medicine*, 2009, Vol. 326, No. 14, pp. 958–974.
5. Ustinovich E.S. Voprosy opsatsionnogo opredeleniia kategorii “gosudarstvennaia regional'naia ekonomicheskaiia politika” i “regional'naia ekonomicheskaiia politika” v sovremennoi politicheskoi nauke [Questions of the Operational Definition of the Categories “State Regional Economic Policy” and “Regional Economic Policy” in Modern Political Science], *Izvestiia Iugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriia: Istoriia i pravo* [News of the South-West State University. Series: History and Law], 2020, Vol. 10, No. 3, pp. 63–69. (In Russ.).

6. 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, Issue 28, pp. 11–16. (In Russ.).

7. Tsvetkov V.A. Tsikly i krizisy: teoretiko-metodologicheskii aspect [Cycles and Crises: Theoretical and Methodological Aspect]. Moscow, Saint Petersburg, Nestor-Istoriia, 2013, 504 p. (In Russ.).

8. Shcherbakov G.A. Sistemnye ekonomicheskie krizisy v dolgosrochnoi dinamike mirovogo khoziaistvennogo razvitiia [Systemic Economic Crises in the Long-Term Dynamics of World Economic Development], Moscow, Saint Petersburg, Nestor-Istoriia, 2019, 404 p. (In Russ.).

9. Varnavskii V.G. Globalizatsiia i strukturnye sdvigi v mirovom proizvodstve [Globalization and Structural Shifts in World Production], *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia* [World Economy and International Relations], 2019, Vol. 63, No. 1, pp. 25–33. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-1-25-33. (In Russ.).

10. Davydov A.Iu. Ekonomicheskii tsikl SShA v usloviakh pandemii [The US Economic Cycle in a Pandemic], *SShA & Kanada: Ekonomika – politika – kul'tura* [USA & Canada: Economy – Politics – Culture], 2021, Issue 8, pp. 5–18. DOI: 10.31857/S268667300016019-0. (In Russ.).

11. 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, Territoria budushchego, 2006, 472 p. (In Russ.).

12. Theil H. Economic and Information Theory, Amsterdam, North-Holland, 1967, 488 p.

13. Cowell F.A. Measuring Inequality, *Techniques for the Social Sciences*, New York, John Wiley&Sons, 1977, 193 p.

14. Pianta M., Tancioni M. Innovations, profits and wages, *Journal of Post Keynesian Economics*, 2008, Vol. 31, No. 1. Available at: https://works.bepress.com/mario_pianta/4/

15. Palley T.I. The Macroeconomics of Aggregate Demand and the Price Level, *Investigación económica*, Vol. LXVII, 263, enero-marzo de 2008, pp. 49–65. Available at: <https://www.redalyc.org/pdf/601/60126302.pdf>

16. Dekina M.P. Zarabotnaia plata v Rossii: sootvetstvie obshchestvennoi otsenke truda [Wages in Russia: Compliance with Social Assessment of Labor]. Saint Petersburg, Izd-vo SPbGEU, 2019, 187 p. (In Russ.).

17. Minat V.N. Prostranstvennaia dinamika razvitiia zdravookhraneniia Soedinennykh Shtatov Ameriki [Spatial Dynamics of Health Care Development in the United States of America], *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta* [Bulletin of the Samara State University of Economics], 2021, No. 6 (200), pp. 15–22. DOI: 10.46554/1993-0453-2021-6-200-15-22. (In Russ.).

18. Historical Statistics of the United States. Available at: http://istmat.info/files/uploads/historical_statistics_of_the_united_states

19. Statistical Abstract of the United States, Wash., U.S. Government Printing Office. Available at: <https://books.google.ru/books?id=YkXjuVR9iN8C&hl=ru>

20. 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>

21. National Center for Health Statistics. Available at: <https://www.cdc.gov/nchs/index.htm/>

22. Centers for Disease Control and Prevention. Available at: <https://tools.cdc.gov/campaignproxyservice/subscriptions.aspx>

23. Social Security: Medicare. Available at: <http://www.ssa.gov>

24. U.S. Department of Health and Human Services. Programs and services. Available at: <https://www.hhs.gov/about/budget/fy2022/index.html>
25. U.S. Department of Health and Human Services. Budget and performance. Available at: <https://www.hhs.gov/programs/index.html>
26. Smirnova R.N. Vlozheniia v chelovecheskii kapital kak resurs regional'nogo razvitiia v postindustrial'noi 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.).
27. Minat V.N. Regionalizatsiia razvitiia chelovecheskogo kapitala i regional'naia innovatsionnaia politika SShA [Regionalization of Human Capital Development and Regional Innovation Policy of the United States], *Federalizm* [Federalism], 2021, Vol. 26, No. 3 (103), pp. 169–191. DOI: 10.21686/2073-1051-2021-3-169-191. (In Russ.).
28. Gruber J. Healthcare Reform: what it is, why it's necessary? Illustrated by N. Schreiber, New York, 2011, 152 p.
29. Sommers B.D., Baicker K., Epstein A.M. Mortality and Access to Care among Adults after State Medicaid Expansions, Boston, Harvard School of Public Health, 2012, 316 p.
30. Ulumbekova G.E. Reforma zdavookhraneniia SShA: uroki dlia Rossii [US Health Care Reform: Lessons for Russia], *Sotsial'nye aspekty zdorov'ia naseleniia* [Social Aspects of Population Health], 2012, No. 5. (In Russ.). Available at: <http://vestnik.mednet.ru/content/view/429/30/>
31. Karanik V.S., Dziadz'ko A.M., Masiuk M.Iu., Novik I.I. Reforma zdavookhraneniia SShA (zakon «O zashchite patsientov i dostupnosti meditsinskoi pomoshchi»: vzgliad belorusskikh spetsialistov [US Health Care Reform (Law “On the Protection of Patients and the Availability of Medical Care”): The View of Belarusian Specialists], *Meditsinskie novosti* [Medical News], 2014, No. 9, pp. 52–57. (In Russ.).
32. Shvedova N.A. Zdavookhranenie v SShA i COVID-19: bor'ba prodolzhaetsia [Healthcare in the United States and COVID-19: The Struggle Continues], *SShA & Kanada: Ekonomika – politika – kul'tura* [USA & Canada: Economy – Politics – Culture], 2021, Issue 12, pp. 5–17. DOI: 10.31857/S268667300017537-0. (In Russ.).
33. 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. DOI: 10.21686/2073-1051-2021-1-165-186. (In Russ.).

DYNAMICS OF SPATIAL INEQUALITY IN THE DEVELOPMENT OF US HEALTHCARE AND STATE REGIONAL POLICY

One of the key aspects that reveals the essence of the uneven distribution of social benefits in economically developed countries is the dynamics of spatial inequality that has been characteristic of the US healthcare sector for many decades. The results of an empirical study of this inequality as a dynamic process with the properties of historicism, carried out by decomposition of the Theil index according to the intragroup and intergroup characteristics of the corresponding groups of indicators, indicate an increase in the polarization of territories in terms of the provision of the population with medical benefits. Given the organizational and economic inconsistency in the health care of American citizens and the predominance of the spontaneous and commercial nature of free pricing in the relevant markets of American medical goods and services, the center-peripheral spatial structure of inequality in the development of US health care, traditional for capitalist reproduction, is confirmed.

The objective nature of the long-term formation of such a structure is complemented by the subjective factor of state regional regulation of health care in the subregional and transregional sections, through the implementation of differently directed typologically relevant policies – from traditional and proactive to selective. It is shown that not only the economic situation, but also the socio-political and ideological expediency are the subjects that determine the tools for activating, polarizing, stimulating or restraining the development of healthcare in specific areas of the United States.

Keywords: US health care, social insufficiency of health care, types of state regional policy, spatial inequality in the development of US health care, US presidential administration.

JEL: I14, I15, I18, N32, O51

Дата поступления – 08.01.2022 г.

МИНАТ Валерий Николаевич

кандидат географических наук, доцент, доцент кафедры экономики и менеджмента;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования Рязанский государственный агротехнологический университет имени П.А. Костычева / ул. Костычева, д. 1, г. Рязань, 390044.

e-mail: minat.valera@yandex.ru

MINAT Valery N.

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. Динамика пространственного неравенства в развитии здравоохранения США и государственная региональная политика // Федерализм. 2022. Т. 27. № 1 (105). С. 130–149. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-1-130-149>

С. АЛИХАНИ

МЕРЫ ПО НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ САНКЦИЙ ПРОТИВ РОССИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ*

Российский рубль резко обесценился в 2014 г. после введения эмбарго США, за один день он потерял 19% своей стоимости. Это максимальное дневное падение за предыдущие 16 лет. Однако с санкциями совпал ряд негативных для России факторов, в т.ч. резкое падение мировых цен на нефть. Инфляция достигла трехлетнего максимума. В статье рассмотрены антисанкционные действия России на федеральном и региональном уровнях. Сделан вывод о том, что наиболее эффективными ответными мерами стали введение импортных санкций в отношении стран, на которые распространяется эмбарго, заключение двусторонних валютных соглашений для снижения зависимости от доллара и евро во внешней торговле (дедолларизация), изменение направлений экспорта, внедрение национальной платежной системы, принятие планов импортозамещения в рамках федеральной и региональной политики, а также плана поддержки фирм, пострадавших от санкций. Отмечается, что санкции угрожают не только экономике России и ее регионов, но и экономикам европейских стран и, в конечном счете, стабильности мировой финансовой системы.

Ключевые слова: экономические санкции, регион, антисанкционные меры, импортозамещение, дедолларизация, национальная платежная система.

JEL: E69

Темпы экономического роста России в 2012–2014 гг. снижались с 4,02% в 2012 г., 1,75% в 2013 г. и до 0,73% в 2014 г. Главными причинами этого, с одной стороны, явились снижение цен на нефть в целом в последние годы и ограничение притока прямых иностранных инвестиций в связи с началом действия санкций США. С учетом эскалации санкций против России резкое падение цен на нефть после шока обменного курса в конце декабря 2014 г. спровоцировало в 2015–2016 гг. наступление рецессии. Темпы экономического роста держались на уровне 1,97% и 0,19% соответственно.

* Статья была принята к печати до введения новых санкций против России.

Влияние санкций на сокращение реального ВВП России составило более 1% в период с лета 2014 г. по лето 2016 г. Санкции в 2014–2018 гг. охватили одну пятую часть ВВП России. Под санкции США попали более 400 российских банков и компаний реального сектора. Санкционные ограничения составили 54% активов банковского сектора, 95% доходов нефтегазовых компаний, существенно отразились на доходах российских компаний от операций с ценными бумагами (была запрещена покупка ценных бумаг российских банков с долей участия государства более 50%, а также их дочерних и аффилированных компаний, зарегистрированных за границами ЕС) [1]. Санкции затронули комплексы военно-промышленных предприятий, вызвали падение экспорта энергетических компаний [2]. Есть все основания утверждать, что *основные негативные последствия западных ограничений* для экономического роста в Российской Федерации в долгосрочной перспективе — это закрытие совместных с зарубежными партнерами технологических проектов, сокращение экспорта алюминия и добычи углеводородов.

Помимо США и стран ЕС также Канада и Австралия ввели санкции в отношении российских нефтегазовых компаний.

Российское правительство и администрации регионов страны разрабатывали меры антисанкционной политики, планы замещения импорта, роста ненефтяного производства, поддержки наиболее пострадавших предприятий и отраслей хозяйства. Однако контрмеры *привели к росту цен на внутреннем потребительском рынке и снижению доходов населения.*

В 2018 г. запрет на ввоз ряда продовольственных товаров из стран, присоединившихся к санкциям, *снизил реальные доходы населения страны на 2–3%.* Более показательными представляются данные регионов, нежели страны в целом. В частности, в Южном федеральном округе до 2014 г. имел место устойчивый положительный рост заработной платы и доходов населения, но по итогам 2015 г. эти показатели снизились в 13 раз [3].

Правительство России разработало новую стратегию экономического роста, в соответствии с которой для повышения производительности были выделены значительные бюджетные средства. Цели, поставленные в Указе Президента Российской Федерации о национальных проектах¹, которые должны быть достигнуты к 2024 г., заключаются в следующем: обеспечение естественного и устойчивого прироста населения; увеличение продолжительности жизни до 78 лет; обеспечение устойчивого роста заработной платы, превышающего уровень инфляции; сокращение численности бедного населения страны; улучшение жилищных условий не менее 5 млн российских семей в год; увеличение доли инноваций; ускорение цифровизации экономики и социальной сферы; движение к тому, чтобы стать пятой по величине экономикой в мире с более высокими темпами экономического роста, чем мировой

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

экономический рост, и уровнем инфляции ниже 4%; поддержка высокоэффективной торговли и экономики, ориентированной на экспорт, и удвоение производства ненефтяной и несырьевой продукции.

Темпы экономического роста России после внедрения антисанкционных мер постепенно восстановились и достигли 2,8% в 2018 г. и 2,03% в 2019 г. Но вспышка пандемии коронавируса в 2020 г. негативно повлияла на российскую экономику, а темпы экономического роста снизились до -2,95% в 2020 г. и до -1,36% в 2021 г. (см. рисунок).



Рис. Темпы экономического роста России

Источник: [4].

Реакция России на западные санкции широкомасштабная, от символических мер, таких, как запрет на добровольный уход членов парламента, который передает идею единства перед лицом санкций, вплоть до эмбарго на импорт продовольствия, которое было ответом Евросоюзу с целью повлиять на его санкционную политику. Антисанкционные меры России наряду с ее крупной экономикой оказали значительное влияние на западную экономику.

Разработка двусторонних валютных соглашений и укрепление безопасных двусторонних банковских каналов

До введения санкций, в 2011 г., Россия подписала двустороннее валютное соглашение с Китаем. В соответствии с ним стало возможным осуществление платежей и торговых расчетов с использованием национальных валют. Этот шаг явился важным этапом в снижении зависимости экономики обеих стран от доллара США в двусторонней торговле, что снизило риск колебаний обменного курса, а также внесло значительный вклад в глобализацию национальных валют [5]. После

введения банковских и финансовых санкций Россия стремилась *снизить роль валют-посредников* (доллара и евро) в своей внешней торговле. Через год после запуска бездолларовой системы расчетов между Китаем и Россией товарооборот между двумя странами в местных валютах вырос более чем на 700%. В настоящее время около 7% объема торговли между Китаем и Россией управляется через двусторонний валютный договор². Одним из ключевых моментов в переговорах высокопоставленных российских чиновников с другими странами (помимо Китая) стало использование в торговле национальных валют. Российский президент постоянно обращается к этому вопросу на встречах со своими коллегами из Индии, Турции, Египта, Вьетнама, Аргентины и Индонезии. Еще одним шагом России по снижению доли доллара и евро в торговле энергоносителями является требование к Европейскому союзу оплачивать импорт газа в рублях. Недавно к принимаемым в России валютам был добавлен китайский юань (в обмен на экспорт газа и нефти в КНР). Россия также намерена разработать и внедрить новый индекс цен на нефть и газ в рублях, чтобы заменить международные индексы, такие как *Brent*.

Изменение направления экспорта российских энергоресурсов с Европы на Азию

Политика экспортного энергетического поворота в сторону Азии и Южной Америки активно проводится российским правительством после эскалации санкций. Одним из приоритетов является улучшение делового, торгового и инвестиционного партнерства со странами Латинской Америки, Азиатско-Тихоокеанского региона [6], Китаем и Индией.

Так, например, неслучайно после введения санкций российские исследователи стали активно изучать перспективы и преимущества Большой Евразии, имея в виду поворот на Восток [7]. После эскалации санкций Россия заключила соглашения об экспорте энергоносителей с Китаем и другими азиатскими странами, чтобы снизить свою экспортную зависимость от западноевропейских потребителей. Крупнейшая в мире энергетическая сделка на сумму 400 млрд долл. была заключена между Россией и Китаем в 2014 г. как для снижения зависимости России от экспорта газа в Европу, так и для осуществления расчетов в местных валютах и снижения спроса на доллар. Соглашение «О ежегодном экспорте 38 млрд м³ природного газа в Китай с 2018 г. в течение тридцати лет» было подписано между российской корпорацией Газпром и Китайской национальной нефтяной корпорацией. Через три месяца после сделки началось строительство 4000-километрового газопровода в Китай. Россия и Китай подписали еще одно соглашение об экспорте

² Рублево-юаневые расчеты процветают, что приведет к изменению мировых финансов // RT News. URL: <http://rt.com/business/254305-Russia-china-trade-business>

30 млрд м³ природного газа по другому маршруту в Китай. В 2015 г. ПАО «Газпром» заключил контракт на строительство газопровода в Турцию через Черное море, который на первом этапе должен был экспортировать 16 млрд м³ газа для внутреннего потребления в Турции с 2016 г.

Расширение экономических отношений между Россией и Китаем можно считать одним из положительных результатов антироссийских санкций. Эти санкции помогли *частично переориентировать экономику* с производства сырья на выпуск продукции с высокой добавленной стоимостью. У них также был стимул заменять импортные товары продукцией, произведенной отечественными компаниями. В ответ на западные ограничения Россия запретила ввоз продуктов питания из стран, присоединившихся к санкциям в августе 2014 г. Государственная поддержка сельскохозяйственного сектора помогла российским компаниям увеличить производство продуктов питания, заменить импорт продовольствия собственным и укрепить продовольственную независимость России [8]. Кроме того, санкции США способствовали росту мировых цен на нефть, благодаря чему у России появились более дорогое сырье и более дешевая валюта, что оказало положительное влияние на экономику страны. Санкции повлияли на экономическую политику России в направлении ужесточения ее фискальной составляющей. Развитие независимой инфраструктуры финансового рынка, коммуникации и введение торговых барьеров оказались весьма эффективными. Также одним из важнейших положительных результатов финансовых санкций можно считать активизацию работы российских банков на азиатских финансовых рынках и расширение торговых операций на азиатском направлении. Российские компании показали, что они способны находить стратегических инвесторов за пределами США и Европейского Союза. Роснефть, например, продала свою долю в 19,5% в Международном консорциуме *Glencore* и Катарском фонде национального благосостояния. Также важно отметить, что развитие и функционирование российской национальной платежной системы «Мир», несмотря на попытки ограничить расчеты некоторых банков в платежных системах по картам *Master* и *Visa*, стало значительным положительным следствием финансовых санкций.

Введение налоговых льгот для предотвращения оттока капитала

Из-за финансовых ограничений, созданных санкциями, отток капитала из России в 2014 г. составил 152 млрд долл. Чтобы не допустить развития этой тенденции, в конце 2015 г. Владимир Путин объявил налоговые льготы (амнистию) для активов, возвращаемых в Россию. В Государственную Думу был внесен законопроект «Об упрощении декларирования активов»³. Согласно законопроекту, активы,

³ Проект Федерального закона № 754388-6 «О добровольном декларировании физическими лицами имущества и счетов (вкладов) в банках».

задекларированные инвестором с помощью прозрачного механизма, предусмотренного законом, и с одобрения соответствующих ведомств, будут пользоваться единовременным освобождением от налогов в начале инвестиций [9].

Конверсия долларовых резервов в золото Центральным банком России

В 2013 г. Россия продала Федеральной резервной системе США почти 26 млрд долл. своих активов в обмен на увеличение закупок золота. Золотые резервы России выросли с 33,5 до 34,4 млн унций, что равняется 44,3 млрд долл. В 2014 г. золото составляло 10,6% от общих золотовалютных резервов России. В 2013 г. этот показатель был менее 8,4%. Уже в 2014 г. Россия добавила к своим запасам около 115 т золота. За последние два года количество покупок увеличилось почти на 50%. Закупки золота Россией в 2012 и 2013 гг. составили 75 и 77,5 т соответственно. Одной из причин увеличения золотого резерва страны в условиях санкций является диверсификация активов, особенно в ситуациях, когда долларовые и евро резервы находятся под угрозой заморозки из-за европейских и американских санкций. Это во многом оправдывает действия Банка России [10].

Реформа отечественной банковской платежной системы и независимость от SWIFT

В ответ на финансовые санкции, ограничившие предоставление услуг российским банкам западными контрагентами, и возможные дальнейшие меры Запада, которые в будущем могут запретить этим банкам доступ к международной системе межбанковских коммуникаций (*SWIFT*), Россия предприняла шаги по развитию национальной платежной системы. В 2015 г. введена новая национальная система карточных платежей, и крупные компании, выпускающие кредитные карты, такие как *MasterCard* и *Visa*, были обязаны проводить свои транзакции в этой системе. Россия также ввела в действие новые правила для этих международных платежных систем, согласно которым они должны вносить депозиты в размере своего годового оборота в качестве гарантии оплаты клиентам.

План борьбы с экономическим кризисом и поддержка пострадавших предприятий

В 2015 г. премьер-министр России подписал «Антикризисный план», который включал в себя поддержку пострадавших банков и предприятий страны, а также социальную поддержку, в частности увеличение выплат пенсионерам. Общая стоимость этих мероприятий составляла 35 млрд долл. в год. Из этой суммы 15 млрд долл. были предназначены для помощи 27 банкам и финансовым учреждениям. Часть этих

средств предполагалось направить на создание банка «плохих долгов», который будет собирать корпоративный долг и проблемные активы компании. Кроме того, в 2014 г. было объявлено о создании фонда поддержки компаний, пострадавших от санкций.

Угрозы закрытия воздушного пространства и запрета на ввоз автомобилей и текстиля против Европы

В 2014 г. Россия запретила западным авиакомпаниям доступ в российское воздушное пространство в случае усиления санкций против России. Также был введен запрет на импорт автомобилей, особенно поддержанных, и некоторых текстильных изделий из западных стран. С учетом реализации решения России о запрете ввоза продовольствия из стран Запада эти угрозы были восприняты всерьез Европейским союзом как план России по второму раунду ответных мер. В результате Евросоюз отказался усиливать второй раунд антироссийских санкций.

Очевидно, что санкции против России затрагивают европейские страны, поскольку существует взаимная зависимость: российская экономика зависит от доходов из Европы, а Европа — от российских энергоресурсов. Аналитики утверждают, что введение более жестких санкций в отношении России может нанести серьезный удар по ее поставкам энергоресурсов. В целом Россия поставляет около трети потребляемого в Европе природного газа, который используется для отопления зимой, а также для производства электроэнергии и промышленной продукции. Европейский союз также обращается к России за более чем четвертью своего импорта сырой нефти, которая является крупнейшим источником энергии для жизнедеятельности.

Некоторые государства Евросоюза гораздо более зависимы, чем другие. Португалия и Испания потребляют мало российской энергии, в то время как Германия, крупнейшая европейская экономика, получает более половины своего природного газа и более 30% поставок сырой нефти из России. Франция получает большую часть своей электроэнергии от атомной энергетики, но по-прежнему зависит от российского импорта для удовлетворения своих потребностей в ископаемом топливе. Аналитики свидетельствуют, что планы Германии и других стран по поэтапному отказу от атомной и угольной энергетики могут усилить эту зависимость.

О влиянии санкций на российские регионы

Вследствие огромной территории России в совокупности с различиями в экономике отдельных ее регионов, а также существенной дифференциации социальных, демографических, природно-климатических и ресурсных характеристиках регионов требуется охарактеризовать влияние санкций на регионы. Наиболее негативное влияние санкции оказали на те субъекты Федерации, где преобладала экономическая ори-

ентация на внешние торговые связи, зарубежные рынки сбыта и импорта, а также внешние источники заимствования средств. Исследователи [2] приводят квалифицированный научный анализ зависимости региональных финансово-экономических комплексов от санкций по оригинальной разработанной методике, вполне обоснованно принимая в качестве ключевых следующие показатели: объем кредитной задолженности юридических лиц в иностранной валюте, приток прямых иностранных инвестиций, объем внешнеторговых операций со странами дальнего зарубежья, сумма выплаченных средств за импорт технологий и технических услуг. Эксперты [2; 11] сходятся во мнении относительно перечня отраслей, в наибольшей степени принявших на себя тяжесть санкций; это обрабатывающая промышленность, оптовая и розничная торговля, транспорт и связь, добыча полезных ископаемых, строительство, сельское хозяйство. Поэтому однозначно санкции негативно воздействовали на регионы, где сконцентрированы предприятия оборонной, машиностроительной промышленности, в т.ч. регионы Урала (Челябинская, Свердловская области), Центральной России. Существенный удар от санкций также ощутили топливно-энергетические регионы (Ханты-Мансийский АО, Западная и Восточная Сибирь, Ямало-Ненецкий АО). Так, например, в структуре промышленного производства ХМАО в 2014 г. доля добычи полезных ископаемых составляла 80,4%, обрабатывающего производства — 12,9%, производства и распределения электроэнергии, газа и воды — 6,7%. Естественно, что введенные жесткие антироссийские санкции в сфере экспорта нефти и газа тяжелым бременем отразились на хозяйственном комплексе региона. Правительствами регионов Российской Федерации, в т.ч. ХМАО, были разработаны комплексные планы мероприятий по импортозамещению, поиску возможностей удовлетворения внутреннего спроса на товары и услуги собственными силами и с помощью других регионов страны [12].

Аналитики⁴ выделяют по меньшей мере *несколько групп регионов*, в которых особенно ощущалось падение экономики, обусловленное санкциями, и, как следствие, — снижением притока прямых иностранных инвестиций (далее — ПИИ). Это прежде всего регионы, где реализовывались крупные инвестиционные проекты с участием иностранного капитала по освоению нефтегазовых месторождений, например, «Ямал СПГ», «Сахалин-1», «Сахалин-2», осуществлялась совместная с зарубежными партнерами добыча полезных ископаемых (Архангельская, Сахалинская, Тюменская области). Уместно назвать также назвать группу столичных регионов (г. Москва и Московская область, г. Санкт-Петербург и Ленинградская область), отмеченных привлечением крупных объемов ПИИ. Наконец, последняя группа включает регионы с благоприятным инвестиционным климатом (Республика Татарстан, Калужская область, Приморский край), которые отличаются эффек-

⁴ Прямые инвестиции в Российскую Федерацию из-за рубежа: остатки по субъектам Российской Федерации в разрезе инструментов и стран-партнеров // Официальный сайт ЦБ РФ. URL: www.cbr.ru/statistics/?PrId=svs (дата обращения: 01.02.2022).

тивной инвестиционной политикой, привлекательными условиями для зарубежных инвесторов. ПИИ направляются в сельское хозяйство, рыбное и лесное хозяйство на юге России, Дальнем Востоке и Северном Кавказе. В Поволжье идут ПИИ для предприятий обрабатывающей промышленности.

Иностранных инвесторов интересуют те регионы России, на территории которых сконцентрированы предприятия, осуществляющие активную внешнеэкономическую экспортную деятельность, имеет место высокий потребительский спрос, сформировалась развитая инфраструктура. Санкции привели к тому, что, по данным ЮНКТАД, в 2015 г. Россия получила 9,8 млрд долл. США прямого иностранного капитала, и это – 12-летний минимум. Доля Российской Федерации в глобальном притоке ПИИ упала до 0,6% в 2015 г. против 3,7% в 2013 г.⁵

Заключение

В данной статье были рассмотрены экономические последствия западных санкций против России и ее регионов. Санкции, наряду с падением цен на нефть замедлили экономический рост, повысили обменный курс, увеличили инфляцию, сократили приток ПИИ в регионы и обусловили падение доходов населения. В ответ Россия в рамках антисанкционной политики возложила значительные издержки на экономику европейских стран и переориентировала свою внешнеторговую политику на азиатские и латиноамериканские страны.

С февраля 2022 г. против России начал вводиться пакет новых санкций. Пока можно говорить только о их беспрецедентном объеме. Ясно лишь, что не только экономике России и ее регионов, но и странам Запада будет нанесен ущерб. Его размеры, полагаем, никто на сегодня не сможет определить.

Список литературы

1. Горбунова О.А. Привлечение прямых иностранных инвестиций в российскую экономику в условиях действия санкций // Российское предпринимательство. 2018. Т. 19. № 8. С. 2185–2200.
2. Казанцев С.В. Оценка влияния антироссийских санкций на топливно-энергетический и оборонно-промышленный комплексы России // Мир новой экономики. 2018. № 12 (3). С. 46–57.
3. Оборин М.С. Развитие туристско-рекреационной деятельности в условиях санкционных ограничений и социально-экономической нестабильности южных регионов России // Научный результат. Технологии бизнеса и сервиса. 2017. №1 (11). С. 51–58.

⁵ Глобальные прямые иностранные инвестиции достигли посткризисного максимума // Электронное периодическое издание «Ведомости». URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/06/23/646445-pryamie-inostrannie-investitsii> (дата обращения: 01.02.2022).

4. Доклад о мировом развитии 2022: финансирование справедливого восстановления // Всемирный банк. URL: <https://www.worldbank.org/en/home>
5. Курганский С.А., Сюефэй Тан. Российско-китайское сотрудничество в банковском секторе // Известия ИГЭА. 2013. № 2 (88). С. 10–13.
6. Сергунин А.А., Гао Ф. БРИКС как предмет изучения теории международных отношений // Вестник международных организаций. 2018. Т. 13. № 4. С. 55–73.
7. Новиков Д.П. Большое евразийское партнерство: возможное региональное влияние и интересы России // Вестник международных организаций. 2018. Т. 13. № 3. С. 82–96.
8. Алтухов А.И. Импортозамещение в агропродовольственном комплексе страны: проблемы и пути их решения // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2015. № 3. С. 2–6.
9. Вережанин С.Г., Титарова О.В. Налоговая амнистия и амнистия капиталов в России: теория и практика // Теория и практика общественного развития. 2016. № 7. С. 79–81.
10. Сухарев А.Н., Бурутин А.Г. Обеспечение безопасности международных резервов Банка России // Финансы и кредит. 2014. № 42 (618). С. 2–12.
11. Тетушкин В.А. Анализ влияния санкций в сфере энергетики и проблем импортозамещения в РФ в условиях экономического кризиса // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2016. № 12 (345). С. 94–110.
12. Лебедева И.Д. Импортозамещение в северных регионах в условиях санкций (на примере Ханты-Мансийского автономного округа) // Вестник ЮГУ. 2015. № 54 (39). С. 259–261.

References

1. Gorbunova O.A. Privlechenie priamykh inostrannykh investitsii v rossiiskuiu ekonomiku v usloviiakh deistviia sanktsii [Attracting Foreign Direct Investment into the Russian Economy Under the Sanctions], *Rossiiskoe predprinimatel'stvo* [Russian Entrepreneurship], 2018, Vol. 19, No. 8, p. 2185–2200. (In Russ.).
2. Kazantsev S.V. Otsenka vliianiia antirossiiskikh sanktsii na toplivno-energeticheskii i oboronno-promyshlennnyi komplekсы Rossii [Assessment of the Impact of Anti-Russian Sanctions on the Fuel and Energy and Defense-Industrial Complexes of Russia], *Mir novoi ekonomiki* [The World of the New Economy], 2018, No. 12 (3), p. 46–57. (In Russ.).
3. Oborin M.S. Razvitie turistsko-rekreatsionnoi deiatel'nosti v usloviiakh sanktsionnykh ogranichenii i sotsial'no-ekonomicheskoi nestabil'nosti iuzhnykh regionov Rossii [Development of Tourist and Recreational Activities in the Conditions of Sanctions Restrictions and Socio-Economic Instability of the Southern Regions of Russia], *Nauchnyi rezul'tat. Tekhnologii biznesa i servisa* [Scientific Result. Business and Service Technologies], 2017, No. 1 (11), p. 51–58. (In Russ.).
4. Doklad o mirovom razvitii 2022: finansirovanie spravedlivogo vosstanovleniia [World Development Report 2022. Finance for an Equitable Recovery], *Vsemirnyi bank* [The World Bank]. Available at: <https://www.worldbank.org/en/home>
5. Kurganskii S.A., Siuefei Tan Rossiisko-kitaiskoe sotrudnichestvo v bankovskom sektore [Russian-Chinese Cooperation in the Banking Sector], *Izvestiia IGEA* [Izvestia IGEA], 2013, No. 2 (88), p. 10–13. (In Russ.).
6. Sergunin A.A., Gao F. BRICS kak predmet izucheniia teorii mezhdunarodnykh otnoshenii [BRICS as a Subject of Studying the Theory of International Relations],

Vestnik mezhdunarodnykh organizatsii [Bulletin of International Organizations], 2018, Vol. 13, No. 4, p. 55–73. (In Russ.).

7. Novikov D.P. Bol'shoe evraziiskoe partnerstvo: vozmozhnoe regional'noe vliianie i interesy Rossii [Great Eurasian Partnership: Possible Regional Influence and Interests of Russia], *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsii* [Bulletin of International Organizations], 2018, Vol. 13, No. 3, p. 82–96. (In Russ.).

8. Altukhov A.I. Importozameshchenie v agroprodovol'stvennom komplekse strany: problemy i puti ikh resheniia [Import Substitution in the Agro-Food Complex of the Country: Problems and Ways to Solve Them], *Vestnik Kurskoi gosudarstvennoi sel'skokhoziaistvennoi akademii* [Bulletin of the Kursk State Agricultural Academy], 2015, No. 3, p. 2–6. (In Russ.).

9. Vereshchagin S.G., Titarova O.V. Nalogovaia amnistiia i amnistiia kapitalov v Rossii: teoriia i praktika [Tax Amnesty and Capital Amnesty in Russia: Theory and Practice], *Teoriia i praktika obshchestvennogo razvitiia* [Theory and Practice of Social Development], 2016, No. 7, p. 79–81. (In Russ.).

10. Sukharev A.N., Burutin A.G. Obespechenie bezopasnosti mezhdunarodnykh rezervov Banka Rossii [Ensuring the Security of International Reserves of the Bank of Russia], *Finansy i kredit* [Finance and Credit], 2014, No. 42 (618), p. 2–12. (In Russ.).

11. Tetushkin V.A. Analiz vliianiia sanktsii v sfere energetiki i problem importozameshcheniia v RF v usloviakh ekonomicheskogo krizisa [Analysis of the Impact of Sanctions in the Energy Sector and the Problems of Import Substitution in the Russian Federation in the Context Of The Economic Crisis], *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* [National Interests: Priorities and Security], 2016, No. 12 (345), p. 94–110. (In Russ.).

12. Lebedeva I.D. Importozameshchenie v severnykh regionakh v usloviakh sanktsii (na primere Khanty-Mansiiskogo avtonomnogo okruga) [Import Substitution in the Northern Regions Under Sanctions (on the Example of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug)], *Vestnik IuGU* [Bulletin of the South State University], 2015, No. 54 (39), p. 259–261. (In Russ.).

MEASURES TO NEUTRALIZE THE CONSEQUENCES OF SANCTIONS AGAINST RUSSIA AT THE FEDERAL AND REGIONAL LEVELS

The Russian ruble depreciated sharply in 2014 after the US embargo was imposed, in just one day it lost 19% of its value, which was the biggest daily drop in the previous 16 years. Inflation has reached a three-year high. The reasons for the sharp decline in the indicators of the Russian economy were the factors of a sharp drop in oil prices, sanctions against the country and insufficient effective management. The article discusses Russia's anti-sanctions actions at the federal and regional levels of government. It is concluded that the following measures have become the most effective in responding to sanctions: the introduction of import sanctions against countries subject to the embargo, reducing dependence on the dollar and euro in foreign trade (de-dollarization) by concluding bilateral currency agreements, changing export directions, introducing a national payment system, adopting import substitution plans within federal and regional policies, as well as a plan to support firms affected by sanctions. It is noted that the sanctions posed threats not only to the economy of Russia and its regions, but also to the economies of European countries and, ultimately, to the stability of the global financial system.

Keywords: economic sanctions, region, import substitution, de-dollarization, national payment system, anti-sanctions policy.

JEL: E69

Дата поступления – 11.02.2022 г.

АЛИХАНИ Самира

аспирант кафедры «Финансовые рынки»;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Российский экономический университет име-
ни Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: Samira0alikhani@gmail.com

ALIKHANI Samira

Postgraduate Student of the Department of Financial Markets;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian
University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: Samira0alikhani@gmail.com

Для цитирования:

Алихани С. Меры по нейтрализации последствий санкций про-
тив России на федеральном и региональном уровнях // Федерализм.
2022. Т. 27. № 1 (105). С. 150–161. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-1-150-161>

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 25.03.2022.
Формат 70x108 1/16
Печ. л. 10,25. Усл. печ. л. 14,35.
Уч.-изд. л. 12,79.
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 25.03.2022.
Format 70x108 1/16
Printed sheets 10.25. Conv. sheets 14.35.
Publ. sheets 12.79.
Circulation 1,000. Order № .
Free price.

Printed in Plekhanov Russian University
of Economics,
36 Stremyanny Lane, 117997, Moscow.