

ФЕДЕРАТИЗМ

Теория. Практика. История

2 (106), 2022, Т. 27

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

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

БУКИНА Ирина Сергеевна

к.э.н., ведущий научный сотрудник Института экономики РАН

ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич

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

ГОРЕГЛЯД Валерий Павлович

д.э.н., профессор, главный аудитор Банка России

ДРУЖИНИН Александр Георгиевич

д.г.н., профессор, директор Северо-Кавказского научно-исследовательского института экономических и социальных проблем Южного федерального университета

ИЛЬИН Владимир Александрович

член-корреспондент РАН, д.э.н., профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, научный руководитель Вологодского научного центра РАН

КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна

д.э.н., профессор РАН, главный научный сотрудник ФИЦ «Информатика и управление» РАН

КУРБАНОВ Рашад Афатович

д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова

ЛЕКСИН Владимир Николаевич

д.э.н., профессор, главный научный сотрудник ФИЦ «Информатика и управление» РАН

ЛОБАНОВ Иван Васильевич

к.ю.н., доцент, 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, д.э.н., профессор, заведующий Сектором теоретических и прикладных проблем воспроизводства Института экономики РАН

МАКАРОВ Валерий Леонидович

академик РАН, д.ф.-м.н., профессор, научный руководитель Центрального экономико-математического института РАН

МИНАКИР Павел Александрович

академик РАН, д.э.н., профессор, научный руководитель Института экономических исследований Дальневосточного отделения РАН

ПОЛТЕРОВИЧ Виктор Меерович

академик РАН, д.э.н., профессор, руководитель научного направления «Математическая экономика» Центрального экономико-математического института РАН

ШВЕЦОВ Александр Николаевич

д.э.н., профессор, заведующий отделением ФИЦ «Информатика и управление» РАН

ШАКИРОВА Диана Фаридовна

ответственный секретарь

ОДИНЦОВА Александра Владимировна

ответственный редактор, д.э.н., доцент

Учредитель:

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

FEDERALISM

Theory. Practices. History

2 (106), 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 Research
of Institute of Legislation and Comparative
Law under the Government
of the Russian Federation

BAKHTIZIN Albert R.

Corresponding Member of the RAS,
Dr. Sc. (Econ.), Professor of the RAS, Director of
Central Economics and Mathematics Institute
of the RAS

BUKHVALD Eugeny M.

Deputy Editor in Chief, Dr. Sc. (Econ.),
Professor, Head of the Center of Federal Relations
and Regional Development of Institute
of Economics of the RAS

BUKINA Irina S.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher of Institute of
Economics of the RAS

VALENTEY Sergey D.

Editor in Chief, Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head
of the Research Association of Plekhanov Russian
University of Economics

GOREGLIAD Valeriy P.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Auditor of Bank
of Russia

DRUZHININ Alexander G.

Dr. Sc. (Geography), Professor,
Director of the North Caucasus Research Institute
of Economic and Social Problems of Southern
Federal University

ILYIN Vladimir A.

Corresponding Member of the RAS, Dr. Sc.
(Econ.), Professor, Honored Scientist of Russian
Federation, Scientific Director of Vologda Research
Center of the RAS

KUZNETSOVA Olga V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor of the RAS, Chief
Researcher of Federal Research Center «Computer
Science and Control» of the RAS

KURBANOV Rashad A.

Dr. Sc. (Law), Professor, Honored Lawyer of the
Russian Federation, Head of the Department
of Civil Law Disciplines of Plekhanov Russian
University of Economics

LEKSIN Vladimir N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher of
Federal Research Center «Computer Science and
Control» of the RAS

LOBANOV Ivan V.

Cand. Sc. (Law), Associate Professor, Rector of
Plekhanov Russian University of Economics

LYKOVA Lyudmila N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher of
Institute of Economics of the RAS

MAEVSKIY Vladimir I.

Academician of the RAS, Dr. Sc. (Econ.),
Professor, Head of the Subcenter of Theoretical and
Applied Problems of Reproduction of Institute of
Economics of the RAS

MAKAROV Valeriy L.

Academician of the RAS, Dr. Sc. (Physics and
Mathematics), Professor, Scientific Adviser of Central
Economics and Mathematics Institute of the RAS

MINAKIR Pavel A.

Academician of the RAS, Dr. Sc. (Econ.),
Professor, Scientific Director of Economic
Research Institute Far Eastern Branch of the RAS

POLTEROVICH Victor M.

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

SHVETSOV Alexander N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of Department of
Federal Research Center «Computer Science and
Control» of the RAS

SHAKIROVA Diana F.

Secretary of the Board

ODINTSOVA Alexandra V.

Executive Editor, Dr. Sc. (Econ.), Associate Professor

Founder:

Plekhanov Russian University of Economics

СОДЕРЖАНИЕ

○ РЕГИОНЫ И ЦЕНТР	
АНДРЕЕЧЕВ И.С. Правовое неравенство субъектов Российской Федерации и проблемы обеспечения единства правового пространства.....	5
ШАБЕЛЬНИКОВА С.И. Проблемы обеспечения сбалансированности бюджетов регионов в условиях санкционного давления	31
○ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ	
КАРАВАЕВА И.В. Системный кризис 2022: теоретический аспект	46
○ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ	
ЛАВРЕНТЬЕВА И.В., ДЖАВАХИЯ В.В., СЕДОВА Н.В. Критерии оценки и алгоритм расчета индекса качества среды сельских территорий.....	62
○ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ	
ОДИНЦОВА А.В. Реформирование институционального пространства развития муниципальных образований	82
○ НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ	
СИН ВАН, СИБИРСКАЯ Е.В., ОВЕШНИКОВА Л.В. Потенциал продвижения инициативы «Один пояс — один путь» в России.....	98
○ ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ	
ПЕТРИКОВ А.В. Приоритеты и механизмы развития сельского хозяйства в России и ее регионах в новой реальности	122
ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА М.В. О мерах по обеспечению суверенитета российской правовой системы	143
БАДИНА С.В., БАБКИН Р.А., СКОБЕЕВ Н.М. Новое жилищное строительство как фактор повышения уязвимости населения крупных городов к природным и техногенным опасностям	159
○ АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ	
ВАЛЕНТЕЙ С.Д., БАХТИЗИН А.Р., БОРИСОВА С.В., КОЛЬЧУГИНА А.В., ЛЫКОВА Л.Н. Тренды развития региональных экономик в России.....	177

CONTENTS

○	REGIONS AND CENTRE	
	ANDREECHEV I.S.	
	Legal Inequality of the Subjects of the Russian Federation and the Problems of Ensuring the Unity of the Legal Space	5
	SHABEL'NIKOVA S.I.	
	Problems of Ensuring the Balance of Regional Budgets in The Conditions of Sanctions Pressure.....	31
○	QUESTIONS OF THEORY	
	KARAVAEVA I.V.	
	Systemic Crisis 2022: Theoretical Aspect.....	46
○	SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS	
	LAVRENTIEVA I.V., JAVAKHIA V.V. SEDOVA N.V.	
	Evaluation Criteria and Algorithm for Calculating the Environmental Quality Index of Rural Areas	62
○	LOCAL AUTONOMY	
	ODINTSOVA A.V.	
	Reforming the Institutional Space for The Development of Municipalities.....	82
○	SUPRANATIONAL PROBLEMS	
	WANG Xing, SIBIRSKAYA E.V., OVESHNIKOVA L.V.	
	Potential to Promote the Initiative “One Belt – One Way” in Russia	98
○	RANGES OF SECURITY	
	PETRIKOV A.V.	
	Priorities and Mechanisms of Agricultural Development in Russia and Its Regions in The New Reality.....	122
	GLIGICH-ZOLOTAREVA M.V.	
	On Measures to Ensure Sovereignty the Russian Legal System.....	143
	BADINA S.V., BABKIN R.A. SKOBEEV Nikita M.	
	New Housing Construction as a Factor of Increasing the Vulnerability of Large Cities Population to Natural and Man-Made Hazards.....	159
○	ANALITICAL NOTES	
	VALENTEY S.D., BAKHTIZIN A.R. BORISOVA S.V.,	
	KOL'CHUGINA A.V. LYKOVA L.N.	
	Development Trends of Regional Economies in Russia	177

И.С. АНДРЕЕЧЕВ

ПРАВОВОЕ НЕРАВЕНСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНСТВА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА

Одновременно с эволюцией современного российского государства развиваются и федеративные отношения. Начиная с 2000 г., одной из первоочередных задач государственного развития стало обеспечение единства российского государства. Данная задача реализовывалась через формирование единой правовой системы, обеспечение единства системы публичной власти, единства статуса личности на всей территории государства, суверенитета и государственной целостности Российской Федерации, верховенства Конституции России и федеральных законов на всей ее территории, единства экономического пространства. В конституционно-правовую материю устойчиво вошло понятие «единство правового пространства», изучению которого посвящено немало теоретических исследований. Не меньше существует и практических исследований, отображающих результаты проводимой работы по обеспечению в России единства правового пространства. Проведение такой политики невозможно без обеспечения подлинного правового равенства регионов, составляющих Российскую Федерацию. Разнообразный и многочисленный состав субъектов Российской Федерации, многообразие их интересов, факторов правотворческой и правоприменительной практики породили многоаспектное явление, заключающееся в наличии у субъектов разных прав (возможностей), реализуемых в сфере правотворчества (при наличии единообразно установленных их предметов ведения и полномочий), на которые по-разному реагирует федеральный центр. Наличие такой практики свидетельствует о нарушении принципа равноправия субъектов Российской Федерации между собой (ч. 1 ст. 5 Конституции России) и в отношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 5 ст. 5 Конституции России). Такой взгляд (подход) в исследованиях на правовое равенство субъектов Российской Федерации и обеспечение единства правового пространства является новаторским. В статье раскрывается глубина различий, причины и мотивы возникновения таких признаков, а также предлагается механизм их урегулирования, основанный на использовании многочисленных практических примеров, в т.ч. на опыте автора.

Ключевые слова: федерализм, равенство субъектов Российской Федерации, правовое равенство, правовая асимметрия, единство правового пространства, единство публичной власти, принцип конституционной добросовестности.

JEL: K10, H10, H50, H70

В исследованиях федерализма в России особое внимание уделяется противоречиям между формальным равноправием и фактическим неравенством субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ), асимметричности (асимметрии) Федерации, различным ее проявлениям (территориальному, ресурсному, экономическому, демографическому, социальному, правовому и т.д.). Такое исследование, к примеру, позволяет Г.С. Кириенко сделать вывод, что формально-примитивное понимание равноправия субъектов РФ как абсолютной тождественности их правовых статусов не соответствует реалиям современной Федерации [1]. При рассмотрении неравенства субъектов РФ выделяются:

- экономическое неравенство [2];
- неравенство доходов [3];
- межрегиональная дифференциация и социально-экономическое неравенство субъектов РФ, которые приводят к нарушению прав граждан по получению единых на территории России публичных услуг и соблюдению социальных стандартов [4];
- социально-экономическое неравенство граждан в зависимости от места их жительства [5];
- экономическое (ресурсно-инфраструктурное) неравенство субъектов РФ, предопределяющее различия в гарантированном объеме социальных прав [6].

Однако, несмотря на эти различия, *в юридической литературе и нормативных документах превалирует признание правового равенства субъектов РФ*¹.

Подходы к понятию правового равенства субъектов РФ

Понятие «правовое равенство» субъектов РФ используется в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: правовое равенство субъектов РФ не означает равенство их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, истории

¹ Н.А. Михалева выделяет принцип юридического равноправия субъектов РФ [7]. С.Н. Хлопушин отмечает, что особенность различных субъектов РФ, их неравенство по уровню развития, размерам территории, численности населения не означает неравенство их государственно-правовой природы, ибо, различаясь, субъекты РФ в конституционном отношении являются одинаковыми [8]. По мнению С.Е. Чаннова, в наименьшей степени различие между субъектами РФ наблюдается в правовой сфере [5].

чески сложившейся структуры народного хозяйства и т.д.² Верховный Суд Российской Федерации в одном из решений указал, что обеспечение действия принципа равноправия субъектов РФ между собой и в их отношениях с федеральными органами государственной власти служит достижению реального конституционно-правового равенства субъектов РФ³. Также суды используют понятие «равный правовой статус» субъектов РФ⁴.

Изучение факторов *правового неравенства, или асимметрии*, как правило, основывается на различиях в статусе республик, с одной стороны, и краев, областей — с другой, а также городов федерального значения и соответственно автономных округов. Наибольшие различия в статусе выявляются при исследовании статуса республик, а также автономных округов, входящих в состав краев, областей. А.Ф. Малый при изучении правовой асимметрии сопоставляет конституционные нормы, реализация которых допускает неодинаковое закрепление компетенционных возможностей субъектов РФ [9]. Такой подход достаточно распространен в исследованиях. И.В. Лексин, исследуя все привилегированные права видов субъектов РФ, закрепленные в Конституции Российской Федерации, справедливо отмечает, что данные отличия в современных условиях могут восприниматься как формальности [10]. Данную позицию разделяет Е.В. Гриценко, называя формальной данью традиции упоминание применительно к республикам термина «государство» [11]. И.В. Лексин также делает вывод, что судьбу конституционных различий в статусе субъектов РФ разделили договорные различия; по сравнению с предыдущим периодом сегодня фактически незаметна регулятивная роль договоров о разграничении полномочий [10].

Правовое неравенство субъектов РФ реализуется и в правотворческой практике, когда акт одного субъекта РФ признается в судебном порядке недействующим и в последующем утрачивает силу по решению органа, его принявшего, а в других субъектах РФ продолжают действовать акты, содержащие регулирование, аналогичное тому, которое признано несоответствующим (недействующим)⁵. Проиллюстрируем это одним показательным примером. Так, начиная с 2012 г., субъекты РФ формировали законодательный запрет на розничную продажу слабоалкогольных тонизирующих напитков и устанавливали ответственность за его нарушение. Первыми субъектами РФ, которые в 2012 г. в порядке опережающего регулирования приняли такие законы, стали Ставропольский и Краснодарский края, Архангельская область; к на-

² Например, Постановление Конституционного Суда РФ (далее — КС РФ) от 15 июля 1996 г. № 16-П, определения КС РФ от 13 июня 2006 г. № 194-О, от 3 июля 1997 г. № 79-О и № 80-О.

³ Например, определение Верховного Суда РФ (далее — ВС РФ) от 18 июня 2008 г. № 72-Г08-3.

⁴ Определение КС РФ от 13 июня 2006 г. № 194-О, определение ВС РФ от 3 июля 1998 г. № 11-Впр98-20.

⁵ Анализ судебной практики и региональных нормативных актов проведен с использованием СПС «КонсультантПлюс» (по состоянию на 1 июня 2022 г.).

чалу 2017 г. такие законы были приняты в 55 субъектах РФ. Их принятие осуществлялось *вопреки судебной практике*, в рамках которой субъекты РФ самостоятельно формируют объект регулирования оборота алкогольной продукции, исключая из его состава установленные федеральным законом категории объектов. Однако такого вида алкогольной продукции федеральный закон не предусматривает, а его регулирование ставит в неравное положение как производителей алкогольной продукции, так и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере розничной продажи данной продукции⁶ (судебно-арбитражная практика придерживалась иной позиции)⁷.

Несмотря на решение Верховного Суда Российской Федерации, принятое в ноябре 2012 г.⁸, признавшее недействующим закон Архангельской области, вводящий данный запрет на розничную продажу слабоалкогольных тонизирующих напитков и ответственность за его нарушение, субъекты РФ принимали законы, вводящие аналогичные по содержанию запреты и меры ответственности за их нарушение⁹. Более того, в Брянской области повторно принят закон с запретом в иной законодательной конструкции, что фактически преодолевало ранее вынесенное судебное решение, которым был признан недействующим закон Брянской области¹⁰ (противоречие закона повторно установлено судом¹¹). На разрешение данного противоречия направлены проекты федеральных законов, внесенные субъектами РФ и депутатами Государственной Думы¹², которые длительный период времени не поддерживались (отклонялись). Только с 1 января 2018 г. в России вступил в силу запрет на оборот алкогольной продукции с содержанием этилового спирта менее 15% объема готовой продукции, содержащей тонизирующие вещества.

⁶ Такие решения приняты в отношении законов Архангельской (2012 г.) и Брянской (2015 г.) областей, Ленинградской и Еврейской автономной областей (2016 г.), Алтайского края, Брянской и Московской областей (2017 г.) (определения ВС РФ от 21 ноября 2012 г. № 1-АПГ12-14, от 16 сентября 2015 г. № 83-АПГ15-6, от 13 апреля 2016 г. № 65-АПГ16-1, от 24 августа 2016 г. № 33-АПГ16-15 и от 6 февраля 2017 г. № 83-АПГ16-17).

⁷ Арбитражный суд Краснодарского края указал, что установление таких ограничений правомерно (решение от 1 июля 2013 г. № А32-2671/2013), отказано в передаче для пересмотра в порядке надзора (определение ВАС РФ от 3 марта 2014 г. № ВАС-17535/13).

⁸ Определение ВС РФ от 21 ноября 2012 г. № 1-АПГ12-14.

⁹ Например, в 2013 г. в Чеченской Республике и Чукотском автономном округе, в 2014 г. в Карачаево-Черкесской Республике, Республиках Калмыкия и Коми, Алтайском и Забайкальском краях, Астраханской, Белгородской, Владимирской, Вологодской, Калужской, Курганской, Нижегородской, Омской, Ростовской, Рязанской, Тульской, Ярославской областях и т.д.

¹⁰ Решение Брянского областного суда от 6 мая 2015 г. № 3-44/2015-М-40/2015, оставленное без изменения определением ВС РФ от 16 сентября 2015 г. № 83-АПГ15-6.

¹¹ Определение ВС РФ от 6 февраля 2017 г. № 83-АПГ16-17.

¹² Проекты федеральных законов № 148830-4, 127063-5, 255624-5, 567087-5, 227687-6, 31191-6, 192666-6, 199852-6, 215932-6, 237119-6, 391714-6, 602024-6, 687981-6, 815095-6, 879315-6, 891370-6, 1039776-6, 1091532-6, 1127203-6 и т.д.

Нарушения единства правового пространства на региональном уровне

Одним из признаков федеративной формы государственного устройства является *единство правового пространства*. Как указывает Б.С. Эбзеев, единство государства предопределяет единство его правового пространства¹³. Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает единство правового пространства как условие функционирования правовой системы¹⁴.

Рассматриваемая нами ситуация *нарушает единство правового пространства* (нарушение верховенства Конституции РФ и федеральных законов, их приоритета по отношению к актам субъектов РФ (ч. 2 ст. 4, ч.ч. 1 и 2 ст. 15, ч. 5 ст. 76 Конституции РФ). Демонстрацией этого, к примеру, служит установление субъектами РФ административной ответственности за нарушение мер по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, устанавливаемых законами субъектов РФ. Такое право предусмотрено п. 8 ст. 14.1 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹⁵. На практике при применении указанной нормы все субъекты РФ фактически разделились на четыре группы.

Первая из них — субъекты РФ, законы которых устанавливали такую ответственность и признаны недействующими¹⁶. По мнению Верховного Суда, несмотря на указанную норму федерального закона, право субъекта РФ по установлению ответственности абсолютным не является; *данное право субъекта РФ является несостоятельным*. Уникальность этой практики состоит в том, что фактически судом *дезаурировано применение нормы федерального закона*.

Вторая группа — субъекты РФ, которые на основании судебной практики самостоятельно исключили нормы региональных законов¹⁷.

¹³ Особое мнение Б.С. Эбзеева к Постановлению КС РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П.

¹⁴ Например, п. 3.2 Постановления КС РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П.

¹⁵ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

¹⁶ Судебные решения вынесены в отношении законов Республик Бурятия, Коми и Саха (Якутия), Краснодарского края, Архангельской, Калининградской, Кемеровской, Самарской и Сахалинской областей, Ненецкого автономного округа (определения ВС РФ от 16 марта 2011 г. № 71-Г11-3, от 2 ноября 2011 г. № 1-Г11-26, от 13 марта 2013 г. № 64-АПГ13-1, от 20 февраля 2014 г. № 74-АПГ14-7, от 7 октября 2015 г. № 46-АПГ15-39, определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 10 февраля 2021 г. № 66а-123/2021, определение Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 15 июля 2020 г. № 66а-582/2020, решение Кемеровского областного суда от 31 октября 2016 г. № 3а-706/2016, решение Верховного суда Республики Бурятия от 10 ноября 2016 г. № 3А-111/2016-М-105/2016).

¹⁷ Например, законы республик Дагестан, Северная Осетия-Алания, Приморского края, Белгородской, Брянской, Владимирской, Ивановской, Калужской, Курганской, Ленинградской, Омской, Пензенской, Псковской, Ростовской, Рязанской, Смоленской, Тамбовской, Томской, Ульяновской и Челябинской областей.

Третья группа – субъекты РФ, сохранившие законоположения о такой ответственности¹⁸, признающиеся не противоречащими федеральному закону¹⁹, несмотря на ранее выработанные позиции Верховного Суда.

Четвертая группа – субъекты РФ, которые, учитывая судебную практику, предусматривают ответственность за иные правонарушения в этой сфере²⁰. На разрешение данных коллизий направлены законодательные инициативы, которые отклонены²¹, вследствие чего вопрос так и не урегулирован на федеральном уровне.

Приведенные примеры свидетельствуют, что субъекты РФ игнорируют судебное толкование норм федеральных законов и не применяют его в своем нормотворчестве. В этой связи стоит обратиться к сущности понятия «правовое пространство». Например, И.Н. Барциц в сущности правового пространства подчеркивает правомерность поведения составных частей государства [12]. Также заслуживает внимание правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации о конституционной обязанности субъектов РФ соблюдать федеральные нормативные предписания²². Органы государственной власти субъектов РФ, последовательно реализуя принцип добросовестности и разумности действий конституционных органов, сформированный в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации²³, обязаны обеспечить соответствие правовых актов субъектов РФ нормативным актам Российской Федерации, в т.ч. основываясь на решениях Конституционного Суда, Верховного Суда и иных судов общей юрисдикции. При принятии правовых актов, учитывая судебную практику высших судов, субъекты РФ должны не допускать злоупотребления правом и проявления правового нигилизма.

Для обеспечения исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации предусматривается, что признание не соответствующими Конституции нормативного акта субъекта РФ *является основанием для отмены* органами государственной власти других субъектов РФ положений принятых ими нормативных актов, содержащих *такие же положения, какие были признаны неконституцион-*

¹⁸ Например, законы республик Адыгея, Алтай, Башкортостан, Калмыкия, Крым, Татарстан, Тыва, Хакасия, Карачаево-Черкесской и Чувашской Республик, Пермского края, Астраханской, Вологодской, Иркутской, Кировской, Костромской, Курганской, Курской, Липецкой, Мурманской, Нижегородской, Новосибирской, Саратовской, Свердловской, Тверской, Тульской и Ярославской областей, Москвы, Санкт-Петербурга, Еврейской автономной области, ХМАО-Югры.

¹⁹ Определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 29 сентября 2020 г. № 66а-1739/2020, оставленное без изменения определением Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 24 марта 2021 г. № 88а-6302/2021.

²⁰ Например, Камчатский край и Архангельская область.

²¹ Проекты федеральных законов № 761267-6, 958325-6 и 1113618-6.

²² П. 3.3 Постановления КС РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П.

²³ Например, Постановления КС РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П, от 5 июля 2001 г. № 11-П, от 30 марта 2012 г. № 9-П, от 5 июня 2012 г. № 13-П, от 27 декабря 2012 г. № 34-П и от 27 июня 2013 г. № 15-П.

ными²⁴. Несмотря на это, задача по приведению актов субъектов РФ в связи с решением Конституционного Суда актуальна. К примеру, Конституционный Суд сформулировал позиции по вопросу реализации субъектами РФ полномочий по установлению запрета на проведение публичных мероприятий: делегированное субъектам РФ полномочие по дополнительному определению мест, в которых запрещается проведение публичных мероприятий, означает, что субъекты РФ связаны не общими, объявленными федеральным законодателем целями защиты прав и свобод человека, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, а конкретными обстоятельствами, характерными для тех или иных субъектов РФ; субъекты РФ не наделены правом введения абстрактных запретов, имеющих первичный нормообразующий характер; вводить полный запрет на проведение публичных мероприятий законом субъекта РФ недопустимо. Следуя прямым указаниям Конституционного Суда Российской Федерации в постановлениях от 1 ноября 2019 г. № 33-П и от 4 июня 2020 г. № 27-П, многие субъекты РФ исключили необоснованные запреты. В большинстве случаев с такой инициативой выступила прокуратура субъекта РФ²⁵, в т.ч. в результате принесения протестов²⁶. Учитывая затягивание приведения региональных законов в соответствие с Конституцией Российской Федерации, судами признаны недействующими отдельные законы²⁷; также были направлены жалобы в Конституционный Суд, в принятии которых было отказано, поскольку по предмету обращения были вынесены постановления, сохраняющие силу²⁸. Несмотря на это отдельные субъекты РФ по-прежнему допускают расширительное применение запретов на проведение публичных мероприятий²⁹. Более того, *формируется судебная практика, не учитывающая данные правовые позиции*³⁰.

Это приводит к тому, что субъекты РФ начинают обладать различным объемом прав (правомочий) при осуществлении нормативного регулирования, что служит нарушением ч. 1 ст. 5 Конституции Российской Федерации

²⁴ Ч. 3 ст. 87 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

²⁵ Например, в Республике Алтай, Карачаево-Черкесской и Чеченской Республиках, Краснодарском крае, Брянской, Волгоградской и Кемеровской областях, Санкт-Петербурге.

²⁶ Например, в Республике Тыва, Алтайском крае и Белгородской области.

²⁷ В отношении города Севастополя, Орловской, Томской и Кемеровской областей (определение ВС РФ от 24 ноября 2021 г. № 117-КАД21-12-К4; определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 19 ноября 2019 г. № 66а-19/2019; определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 3 июня 2021 г. № 66а-557/2021; решение Томского областного суда от 27 января 2020 г. № 3а-5/2020).

²⁸ На законы Камчатского края и Республики Дагестан (определения КС РФ от 5 декабря 2019 г. № 3278-О и от 18 июня 2020 г. № 1346-О).

²⁹ Например, законы Республик Бурятия, Калмыкия, Мордовия, Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской Республик, Ставропольского края и т.д.

³⁰ В отношении законов Приморского края и Кировской области (определения Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 3 марта 2021 г. № 66а-328/2021 и Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 20 мая 2020 г. № 88а-3745/2020).

(равноправие субъектов РФ между собой): один субъект РФ реализует правотворческие полномочия, которые другой субъект РФ не может осуществлять. При едином перечне предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов РФ они по-разному реализуются этими субъектами. Приведем пример, касающийся административной ответственности. По мнению Верховного Суда, семейно-бытовое дебоширство имеет признаки правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 1 ст. 5.61 и ст. 20.1 КоАП РФ, а определение признаков такого правонарушения не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности³¹. Такие нормы исключены в некоторых субъектах РФ³², а в ряде субъектов РФ сохранены³³. Вопрос включения такой нормы в КоАП РФ также поднимался на федеральном уровне³⁴. Имеется и многочисленная практика Верховного Суда, сформированная с 2008 г., по такому административному правонарушению, устанавливаемому в региональных законах, как мойка транспортных средств вне специально отведенных мест³⁵. Учитывая практику, отдельные субъекты РФ исключили такую ответственность³⁶, а другие субъекты ее сохраняют³⁷.

При выявлении сущности принципа правового равенства субъектов РФ традиционным является применение позиции Конституционного Суда, изложенной в Постановлении от 15 июля 1996 г. № 16-П: положение о равноправии всех субъектов РФ между собой, а также во взаимоотношениях с федеральными органами власти выражается в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а также в установлении единых правил взаимоотношений федеральных органов власти со всеми субъектами РФ. Более того, раньше федеральным законом закреплялся принцип равноправия субъектов РФ при разграничении предметов ведения и полномочий³⁸.

³¹ В отношении законов Пермского края и Кировской области (определения ВС РФ от 9 декабря 2015 г. № 44-АПГ15-21 и от 15 марта 2017 г. № 10-АПГ17-1).

³² Например, законы Чувашской и Удмуртской Республик, Республики Бурятия, Архангельской, Ивановской, Липецкой, Магаданской, Мурманской, Пензенской и Ульяновской областей.

³³ Например, законы Республики Башкортостан, Республики Алтай, Забайкальского края и Вологодской и Нижегородской областей.

³⁴ Проекты федеральных законов № 74655-4, 1018744-6 и 1183394-6.

³⁵ В отношении законов Республики Коми, Чувашской Республики, Хабаровского и Красноярского краев, Калининградской, Кемеровской и Сахалинской областей (определения ВС РФ от 3 сентября 2008 г. № 58-Г08-12, от 9 февраля 2011 г. № 3-Г11-1, от 23 марта 2011 г. № 64-Г11-8, от 14 декабря 2011 г. № 64-Г11-36, от 30 мая 2012 г. № 81-АПГ12-1, от 23 октября 2013 г. № 53-АПГ13-9, от 24 июня 2015 г. № 71-АПГ15-3 и от 31 августа 2016 г. № 31-АПГ16-5).

³⁶ Законы Республики Калмыкия, Карачаево-Черкесской и Удмуртской Республик, Архангельской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской и Тюменской областей.

³⁷ В Республике Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республике, Калужской, Липецкой и Свердловской областях, Москве и Санкт-Петербурге и т.д.

³⁸ Ст. 5 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Субъекты РФ реализуют свои полномочия в формируемой системе регионального законодательства, *отличающейся разнообразием и дифференциацией*. Принцип равноправия не означает идентичных (унифицированных) систем законодательства в разных субъектах РФ. Обеспечение единства правового пространства также не предполагает унификации регионального законодательства. Такое состояние регионального законодательства *не влияет на конституционно-правовую оценку равноправия субъектов РФ*, т.к. не изменяет равные права (возможности) субъектов РФ по его формированию. В рассматриваемой ситуации отметим другой аспект: один субъект РФ, исходя из принципа конституционности (законности), не дожидаясь вынесения решения суда или применения мер реагирования, основываясь на судебной практике, приводит свои правовые акты в соответствие с федеральными, а другой субъект РФ этого не делает.

На ситуацию оказывает влияние наличие или отсутствие решения суда в отношении регионального акта, активность мониторинга и экспертной деятельности территориальных органов Минюста России (подготовки ими экспертных заключений на региональные акты, в т.ч. по итогам повторной правовой экспертизы в инициативном порядке), надзорной деятельности органов прокуратуры (применения мер прокурорского реагирования). В одних субъектах РФ меры принимаются, а в других — нет, что свидетельствует об отсутствии единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами РФ в сфере правотворчества, что служит нарушением ч. 3 ст. 5 Конституции РФ. Интересна в этом контексте мысль, изложенная в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2018 г. № 44-П, о необходимости обеспечения единства конституционно-правового пространства в России как федеративном государстве, а также конституционной законности в конкретных субъектах РФ (п. 5).

Мотивы сохранения субъектами РФ регионального нормативного правового регулирования

Правовым мотивом сохранения субъектами РФ норм, аналогичных тем, которые в других субъектах РФ признаны недействующими, является отстаивание права осуществлять собственное правовое регулирование как при наличии прямых норм федеральных актов, предоставляющих такое право, так и в порядке реализации опережающего регулирования.

Например, в судебной практике Верховного Суда возобладал подход, что полномочия по утверждению методик исчисления компенсационной стоимости зеленых насаждений и объектов озеленения на территории населенных пунктов относятся к ведению органов государственной

власти Российской Федерации³⁹. Конституционный Суд указал, что отношения между органами исполнительной власти, юридическими лицами и гражданами по вопросам сохранения и восстановления зеленых насаждений могут регулироваться законами субъектов РФ с соблюдением полномочий органов местного самоуправления; при осуществлении регулирования отношений в сфере охраны зеленых насаждений органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать полномочия только органов государственной власти субъектов РФ в этой сфере⁴⁰. Принятые в субъектах РФ законы регулируют широкий круг вопросов создания, содержания и охраны зеленых насаждений, в т.ч. и функции органов местного самоуправления. Порядок исчисления компенсационной стоимости зеленых насаждений на территории населенных пунктов также утвержден на региональном уровне⁴¹. Субъекты РФ основывают позицию на полномочиях в сфере благоустройства.

Практика показывает, что *правовые мотивы могут быть различными*⁴². Например, признаны недействующими положения законов субъектов РФ в части установления ответственности за нарушение порядка ведения регистра муниципальных нормативных актов⁴³. Соответствующие изменения в части исключения таких положений самостоятельно внесены субъектами РФ⁴⁴. Однако, например, законы Волгоградской и Нижегородской области содержат такие законоположения.

Отсутствие федерального регулирования по значимому для субъекта РФ вопросу – *важный критерий* сохранения собственного регулирования, несмотря на судебную практику высших судов. Так, например, судебная практика при оценке законов субъектов РФ об административных правонарушениях исходит из того, что ответственность за нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в региональной или муниципальной собственности, может быть установлена только на федеральном уровне. Такие нормы региональных законов признаны недействующими⁴⁵, несмотря на то, что в ст. 7.24 КоАП РФ закреплена ответственность за нарушение порядка распоряжения объектом, находящимся в федеральной собственности. Такие

³⁹ Определения ВС РФ от 12 октября 2011 г. № 5-Г11-161, от 14 марта 2012 г. № 41-Г12-3, от 9 августа 2017 г. № 9-АПГ17-10 и от 26 ноября 2019 г. № 9-АПА19-36.

⁴⁰ Определение КС РФ от 30 сентября 2010 г. № 1261-О-О.

⁴¹ Например, в Республике Бурятия, Краснодарском крае, Калининградской и Нижегородской областях, городах Москве и Санкт-Петербурге.

⁴² Неурегулированность отношений на федеральном уровне; несогласие с унификацией законодательного регулирования; несогласие с судебной аргументацией, особенно если она основана на общих принципах, а не на прямых нормах федеральных законов.

⁴³ В отношении законов Забайкальского края, Архангельской и Сахалинской областей (определения ВС РФ от 13 марта 2013 г. № 64-АПГ13-1, от 4 апреля 2012 г. № 72-АПГ12-3 и от 2 ноября 2011 г. № 1-Г11-24).

⁴⁴ Например, в Республиках Алтай, Дагестан и Тыва, Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской, Удмуртской и Чеченской Республиках, Алтайском, Забайкальском и Приморском краях, Астраханской, Иркутской, Кемеровской, Ленинградской, Мурманской, Омской, Орловской, Пензенской и Сахалинской областях, Еврейской автономной области, Ненецком автономном округе, ХМАО – Югре, Санкт-Петербурге.

⁴⁵ В отношении законов Красноярского края и Белгородской области (определения ВС РФ от 9 июня 2010 г. № 57-Г10-6 и от 23 октября 2013 г. № 53-АПГ13-9).

составы самостоятельно исключены в субъектах РФ⁴⁶, а отдельные субъекты РФ сохраняют ответственность за нарушение порядка распоряжения в отношении объектов собственности субъекта РФ⁴⁷ либо объектов собственности субъектов РФ и муниципальной собственности⁴⁸. Судебная практика свидетельствует о законности применения ответственности, несмотря на ссылки о неправомерности ее установления⁴⁹. На разрешение данной коллизии направлены *отклоненные законодательные инициативы*⁵⁰. Такое решение представляется странным, в условиях, когда механизмы управления федеральной собственностью обеспечены мерами ответственности, а региональной и муниципальной собственности нет, несмотря на гарантированную равную защиту всех форм собственности.

При этом важно понимать, что обеспечение единства правового пространства не должно разрушать действующие правовые механизмы, а признание недействующими региональных актов должно быть уравновешено наличием таких правовых механизмов на федеральном уровне. В той связи уместно привести правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, которые предполагают сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм. Данная позиция *должна найти применение и при оценке соотношения федерального и регионального регулирования*. Например, признаны недействующими положения закона субъекта РФ, устанавливающего ответственность за допущение по неосторожности нападения домашнего животного на человека с причинением вреда здоровью, если это действие не содержит признаков преступления, предусмотренного ст. 118 УК РФ⁵¹. Учитывая данную практику, одни субъекты РФ самостоятельно исключили такую ответственность⁵², а другие ее сохраняют⁵³. Аналогичный вопрос касается региональной ответственности за жестокое обращение с животными

⁴⁶ Например, в Республике Алтай, Забайкальском и Красноярском краях, Вологодской, Мурманской, Орловской, Саратовской и Тверской областях, Ненецком автономном округе и ХМАО – Югре.

⁴⁷ Например, в Республике Тыва, Ставропольском крае.

⁴⁸ Например, в Республиках Адыгея, Башкортостан, Коми, Северная Осетия-Алания, Татарстан, Хакасия, Чеченской Республике, Краснодарском и Пермском краях, Брянской, Волгоградской, Костромской, Курганской, Кировской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Новосибирской, Свердловской, Ростовской областях, Еврейской автономной области и Ямало-Ненецком автономном округе.

⁴⁹ Например, определение ВС РФ от 19 ноября 2019 г. № 305-ЭС19-21697 № А40-108081/2019.

⁵⁰ Проекты федеральных законов № 619759-5, 309909-7, 39291-6, 353760-7.

⁵¹ В отношении кодекса Республики Саха (Якутия) (определение ВС РФ от 5 августа 2015 г. № 74-АПГ15-15).

⁵² Например, законы Республики Карелия, Краснодарского края, Архангельской, Тверской и Томской областей.

⁵³ Например, законы Республик Башкортостан, Бурятия, Ленинградской области и Москвы.

(ряд субъектов РФ ее исключают⁵⁴, а отдельные — сохраняют⁵⁵). Имеется и практика признания недействующими норм законов субъектов РФ об ответственности за нарушение правил содержания собак и кошек⁵⁶. Вследствие этого значительная часть субъектов РФ не устанавливает ответственность в сфере обращения с животными, включая животных без владельцев⁵⁷. Принятие Федерального закона «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не повлекло внесения изменения в КоАП РФ в части ответственности в этой сфере. Как до, так и после принятия указанного закона ставился вопрос введения административной ответственности в сфере обращения с животными (за жестокое обращение, нарушение правил содержания, выгул вне специально отведенных мест, допущение нахождения на территориях общего пользования без намордника и поводка; за непринятие лицом, осуществляющим выгул, мер по уборке продуктов жизнедеятельности)⁵⁸. До настоящего времени такие законодательные инициативы не приняты.

Не только правовые, но *порой и политические интересы являются мотивом* сохранения правового регулирования вопреки судебной практике. Таким ярким примером является наличие судебной практики о том, что компенсация депутатам законодательных органов субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований в связи с осуществлением ими депутатской деятельности может осуществляться только в отношении фактически понесенных депутатами расходов. В 2016–2019 гг. Верховный Суд Российской Федерации вынес не менее 5 судебных решений, подтверждающих незаконность денежных выплат депутатам, осуществляющим свои полномочия на непостоянной основе⁵⁹. Более того, возможность выплаты указанного вознаграждения депутатам законодательных органов, не осуществляющих деятельность на постоянной ос-

⁵⁴ Например, законы Республик Алтай и Хакасия, Курганской, Костромской, Рязанской, Нижегородской, Тверской областей.

⁵⁵ Например, законы Республик Башкортостан, Бурятия, Тыва, Краснодарского и Хабаровского краев, Белгородской, Владимирской, Воронежской, Ленинградской и Тюменской областей, Москвы, Санкт-Петербурга.

⁵⁶ В отношении законов Республики Саха (Якутия), Алтайского края, Кемеровской и Сахалинской областей (определения ВС РФ от 10 сентября 2008 г. № 59-Г08-12, от 14 декабря 2011 г. № 64-Г11-36, от 30 мая 2012 г. № 81-АПГ12-1, от 24 октября 2012 г. № 46-АПГ12-14, от 5 августа 2015 г. № 74-АПГ15-15, от 4 октября 2017 г. № 51-АПГ17-16).

⁵⁷ Законы Республик Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Коми, Крым, Марий Эл, Северная Осетия-Алания, Татарстан, Кабардино-Балкарской, Чеченской и Чувашской Республик, Алтайского, Забайкальского, Камчатского, Красноярского, Пермского, Приморского, Ставропольского краев, Амурской, Ивановской, Калужской, Кемеровской, Новгородской, Новосибирской, Омской, Орловской, Псковской, Самарской, Смоленской, Тамбовской, Ульяновской, Челябинской, Ненецкого автономного округа.

⁵⁸ Проекты федеральных законов № 286238-4, 458970-5, 198013-6, 954756-6, 1166517-6, 1175091-6, 1216032-7, № 41446-8, № 7-1651, № 7-1475, ID проектов 02/04/01-21/00112383, 01/05/10-20/00109819.

⁵⁹ В отношении Законодательного Собрания Красноярского края и представительных органов муниципальных образований (Красноярский городской Совет депутатов, Брянский городской Совет народных депутатов, Чайковская городская Дума Пермского края, Смоленский городской Совет) (определения ВС РФ от 22 июня 2016 г. № 83-АПГ16-4, от 31 мая 2017 г. № 36-АПГ17-1, от 28 февраля 2018 г. № 53-АПГ18-1, от 14 июня 2019 г. № 53-АПА19-15, от 9 октября 2019 г. № 44-АПА19-36).

нове, рассматривалась Конституционным Судом Российской Федерации на примере закона Республики Ингушетии о статусе депутата Народного Собрания в определении от 24 мая 2005 г. № 249-О (таким депутатам денежное содержание и другие выплаты не полагаются; основным видом их заработка является доход от профессиональной деятельности). Также проходят многочисленные судебные споры по взысканию выплат, начисленных депутатам. Несмотря на длительность существования во времени данной проблемы, законами значительного числа субъектов РФ о статусе депутата законодательного органа субъекта РФ сохраняются ежемесячные фиксированные выплаты, которые дифференцируются в конкретной сумме (от 1 150 руб. до 25 тыс. руб.) либо в определенном соотношении с должностным окладом (например, 50% от ежемесячного денежного вознаграждения депутата, работающего на постоянной основе)⁶⁰. Нормы законов субъектов РФ о гарантиях депутатам представительных органов муниципальных образований, как правило, также не предусматривают характер выплат по фактически произведенным расходам. Переход на компенсационный механизм по фактически произведенным расходам законодательные органы воспринимают очень болезненно.

Еще один пример касается региональных законов о статусе депутатов законодательных органов в части права депутата законодательного органа на обращение с депутатским запросом к руководителям федеральных органов государственных власти и иных организаций, а также корреспондирующую обязанность руководителей указанных органов и организаций дать ответ в определенный срок с установлением ответственности за ее неисполнение. Также регулируются вопросы безотлагательного приема депутатов руководителями таких организаций, предоставления документов или сведений. Такие нормы законов субъектов РФ неоднократно оспаривались и признавались противоречащими федеральному законодательству (федеральный закон не содержит положений, предоставляющих субъекту РФ право регламентировать по каким-либо вопросам деятельность самостоятельных субъектов права, не входящих в систему органов публичной власти субъекта РФ)⁶¹. Аналогичная прак-

⁶⁰ Например, в Законодательном Собрании Пермского края, Липецком областном Совете депутатов, Воронежской областной Думе, Ярославской областной Думе, Верховном Совете Республики Хакасия, Государственном совете – Хасэ Республики Адыгея, Собрании депутатов Ненецкого автономного округа, Тамбовской областной Думе, Костромской областной Думе, Архангельском областном Собрании депутатов, Законодательном Собрании Иркутской области, Волгоградской областной Думе, Псковском областном Собрании депутатов, Парламенте Республики Северная Осетия-Алания, Думе Астраханской области, Смоленской областной Думы, Законодательном Собрании Ростовской области.

⁶¹ В отношении законов Республики Хакасии, Чувашской Республики, Алтайского и Камчатского краев, Архангельской, Волгоградской, Калининградской, Ленинградской, Самарской, Сахалинской и Читинской областей (определения ВС РФ от 29 марта 2006 г. № 1-Г06-1, от 22 ноября 2006 г. № 64-Г06-18, от 25 апреля 2007 г. № 55-Г07-4, от 19 сентября 2007 г. № 72-Г07-10, от 14 октября 2009 г. № 33-Г09-15, от 21 декабря 2018 г. № 60-АПГ18-8, от 6 февраля 2019 г. № 46-АПГ18-44, от 15 октября 2019 г. № 51-АПА19-10, определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 14 июля 2020 г. № 88А-15314/2020, решение Самарского областного суда от 8 октября 2020 г. № 3а-1499/2020, решение Калининградского областного суда от 15 января 2009 г. № 3-7-09, решение Волгоградского областного суда от 25 сентября 2007 г. № 3-131/2007, решение Верховного суда Чувашской Республики от 13 мая 2003 г. № 3-22/03).

тика имеется в отношении законов субъектов РФ о статусе депутатов представительных органов муниципальных образований⁶². Несмотря на это, субъекты РФ не спешат приводить свои законы в соответствие с федеральными, а на федеральном уровне не поддерживаются проекты федеральных законов⁶³. Также имеются попытки модернизировать признанные утратившими силу правовые нормы и преодолеть ранее вынесенные судебные решения⁶⁴.

Одна из причин, вызывающая появление противоречий в законодательстве субъектов РФ, по мнению С.Н. Быкова, вызвана политико-экономическими интересами регионов [13]. Например, при оценке региональных актов, регулирующих предоставление мер социальной поддержки на улучшение жилищных условий путем предоставления из бюджета субъекта РФ субсидии на приобретение жилья и устанавливающих обязательность получателя субсидии приобрести жилое помещение на территории субъекта РФ, суды оценивают их как противоречащие федеральным законам, т.к. они ограничивают свободу заключения договора (ст. 421 ГК РФ)⁶⁵. Несмотря на это, такой подход сохраняется в различных мерах социальной поддержки. Например, за счет средств федерального бюджета при обеспечении жилыми помещениями ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов (Ленинградская область, Республика Башкортостан) и граждан, уволенных с военной службы, и приравненных к ним лиц (Республика Башкортостан, Санкт-Петербург), а также при предоставлении единовременной денежной выплаты на приобретение жилого помещения при усыновлении ребенка-инвалида из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (Сахалинская область), при предоставлении мер поддержки многодетным семьям (в т.ч. при предоставлении средств семейного капитала, предоставлении денежной выплаты вместо предоставления земельного участка)⁶⁶. Более 20 субъектов РФ к началу 2022 г. ввели механизм предоставления жилищных сертификатов детям-сиротам на приобретение жилых помещений, практически все из них предусматривают реализацию сертификата при нахождении жилого помещения на территории субъекта РФ. Мотивация субъектов РФ в данном случае понятна — *обеспечение вложения средств, выделенных на предоставление мер поддержки, на территории региона*.

Среди экономических интересов отдельно выделим бюджетные мотивы, связанные с эффективным использованием бюджетных средств, а также политикой, направленной на сокращение неэффективных расходов. Например, в силу позиции Верховного Суда обеспечение

⁶² В отношении закона Самарской области (определение ВС РФ от 20 ноября 2019 г. № 46-АПА19-26).

⁶³ Проекты федеральных законов № 27614-4, 418795-4, 213167-4, 493423-4 и 510476-7.

⁶⁴ Решение Самарского областного суда от 8 октября 2020 г. № 3а-1499/2020.

⁶⁵ Определения ВС РФ от 6 апреля 2011 г. № 1-Г11-7 и от 26 сентября 2012 г. № 35-АПГ12-3.

⁶⁶ Например, Республика Башкортостан, Архангельская, Новосибирская, Оренбургская, Псковская, Рязанская, Свердловская, Тверская области и т.д.

в соответствии с региональным законодательством лекарственными средствами только тех больных, которые не имеют права на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, снижает уровень гарантий в сфере охраны здоровья и противоречит федеральному закону⁶⁷. Федеральный законодатель, устанавливая льготное лекарственное обеспечение как меру социальной поддержки отдельных категорий граждан, определил, что за счет бюджетных ассигнований региональных бюджетов вышеназванные меры предоставляются в соответствии с перечнем групп населения и категорий заболеваний, т.е. по объективным критериям нуждаемости лицам, относимым к конкретной социально защищаемой группе населения, либо по характеру заболевания лицам, страдающим соответствующими болезнями. Граждане из числа установленного правительством Российской Федерации круга лиц не могут быть лишены права на обеспечение лекарствами и изделиями медицинского назначения нормативным актом субъекта РФ. Несмотря на это, такие нормы сохраняются в отдельных субъектах РФ, учитывая задвоение льготы — предоставление ее в денежной и натуральной формах. Законодательная инициатива по данному вопросу отклонена⁶⁸.

При наличии экономических мотивов субъекты РФ используют законодательно установленные возможности принятия актов, игнорируя судебную практику или используя противоречия в ней. Так, например, сложилась различная судебная практика оценки региональных актов, основанных на п. 6 ч. 1 ст. 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ) и предусматривающих возможность закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) работ или услуг, выполнение или оказание которых может осуществляться только органом исполнительной власти либо подведомственными ему государственным учреждением или предприятием, соответствующие полномочия которых устанавливаются законодательными актами субъекта РФ⁶⁹. Признано не противоречащими наделение функциями единственного поставщика на оказание услуг по обеспечению лекарственными препаратами и медицинскими изделиями медицинских организаций, например, государственных унитарных предприятий в Чувашской Республике, Нижегородской и Архангельской областях⁷⁰. В то же время имеется противоположное судебное решение в отношении Республики Тыва⁷¹. Также признаны недействующими законоположения региональных законов о наделении различными функциями подведомственных уч-

⁶⁷ Определение ВС РФ от 8 августа 2012 г. № 1-АПГ12-10.

⁶⁸ Проект федерального закона № 193841-6.

⁶⁹ Такая возможность исключается с 1 июля 2023 г.

⁷⁰ Определения ВС РФ от 9 ноября 2016 г. № 9-АПГ16/30, от 1 ноября 2017 г. № 31-АПГ17-10 и от 12 декабря 2018 г. № 1-АПГ18-17.

⁷¹ Определение ВС РФ от 26 августа 2015 г. № 92-АПГ15-5.

реждений (предприятий) (выполнение работ по производству и транспортировке питания, предоставление услуг общественного питания, обслуживание информационных ресурсов, оказание транспортных услуг, гостиничное обслуживание, управление недвижимым имуществом, оказание медицинской помощи, выполнение кадастровых работ, праздничное освещение⁷²).

Отсутствие единообразия судебной практики

Органы государственной власти субъектов РФ, формируя систему законодательства, в отдельных случаях действуют в условиях *внутренней противоречивости, неопределенности или пробельности федерального законодательства*. Вследствие этого разработка региональных актов осуществляется в порядке опережающего правового регулирования и носит порой новаторский характер. Правомочность принятия таких актов субъектов РФ проверяется на соответствие федеральным правовым актам в ходе судебного нормоконтроля. Инициатива такой проверки может исходить от органов прокуратуры, иных федеральных органов государственной власти, обладающих таким правом, а также органов местного самоуправления, граждан и организаций в части, затрагивающей их права, свободы и законные интересы. По результатам разрешения дел в порядке нормоконтроля оспариваемый акт субъекта РФ может признаваться несоответствующим и недействующим (п. 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ).

Например, во многих субъектах РФ поднимается вопрос создания механизмов контроля за целевым использованием древесины при заключении договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, а также для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд, заготовленной на основании договоров купли-продажи лесных насаждений. Суды, признавая такие акты недействующими, исходят из того, что они возлагают на гражданина обязанность по предоставлению дополнительных документов, не предусмотренных федеральным законодательством, что недопустимо в регулировании гражданско-правовых отношений; вопросы осуществления такого контроля не могут быть урегулированы законодательством субъекта РФ⁷³. Несмотря на это, порядок осуществления такого контроля применяется в субъектах РФ⁷⁴. Законодательно данный вопрос предлагалось урегулировать проектами федеральных законов⁷⁵.

Правовое равенство субъектов РФ означает и единообразие судебной практики разрешения дел при оспаривании правовых актов разных

⁷² Определения ВС РФ от 7 октября 2015 г. № 85-АПГ15-7, от 28 октября 2017 г. № 33-АПГ17-6, от 30 января 2019 г. № 33-АПГ18-30, от 4 декабря 2019 г. № 39-АПА19-6, от 4 февраля 2020 г. № 53-АПА19-52.

⁷³ В отношении актов Пермского края и Архангельской области (определения ВС РФ от 15 октября 2008 г. № 44-Г08-33 и от 22 января 2014 г. № 1-АПГ13-13).

⁷⁴ Например, в Вологодской, Костромской, Омской, Псковской и Тюменской областях.

⁷⁵ Проекты федеральных законов № 370179-6, № 905072-7, № 981802-7.

субъектов РФ одинакового нормативного содержания, что не всегда имеет место, а субъекты РФ используют это, защищая свое право регулировать общественные отношения. Согласно позиции Конституционного Суда, наличие в судебной практике противоречивых подходов не только нарушает ч. 2 ст. 120 Конституции Российской Федерации, но и порождает правовую неопределенность, ведет к отсутствию разумной стабильности правоотношений⁷⁶. Такие примеры противоречий в судебной практике мы уже приводили.

Анализ судебной практики свидетельствует, что при оспаривании актов отдельных субъектов РФ при прочих равных условиях выше вероятность положительного для субъекта РФ разрешения публично-правового спора (признания правового акта субъекта РФ не противоречащим федеральному закону). Так, можно отметить вынесение различных судебных решений при оценке законов субъектов РФ, устанавливающих административную ответственность за сброс мусора, иных отходов производства и потребления вне специально отведенных для этого мест, непринятие мер по ликвидации несанкционированных свалок мусора, порубочных остатков деревьев, кустарников, а также листвы и других остатков растительности на территориях общего пользования, как в пользу субъектов РФ (прежде всего, закона Санкт-Петербурга)⁷⁷, так и нет⁷⁸. Учитывая это, субъекты РФ исключили такую ответственность⁷⁹ либо наоборот ввели такую ответственность под влиянием положительной практики, практически дословно воспроизводя нормы закона Санкт-Петербурга, признанные соответствующими федеральному закону⁸⁰.

Субъекты РФ сталкиваются с изменением судебной практики, когда у них возникает возможность повторного принятия правового акта по тому вопросу, в то время как решение суда о признании нормативного акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта (ч. 3 ст. 216 КАС РФ). Наиболее *показательный пример* — нормы законов субъектов РФ, устанавливающих административную ответственность за нарушение правил благоустройства территории муниципального образования, устанавливающих запрет размещения транспортных средств на территориях, занятых зелеными насаждениями, детскими площадками, спортивными площадками и т.д. Судебная практика в этом вопросе прошла несколько волн: правила бла-

⁷⁶ Например, Постановление КС РФ от 6 декабря 2017 г. № 37-П.

⁷⁷ Например, в отношении законов Санкт-Петербурга и Архангельской области (определения ВС РФ от 14 июля 2013 г. № 78-АПГ13-14, от 17 июля 2013 г. № 78-АПГ12-11 и от 18 декабря 2019 г. № 1-АПА19-21).

⁷⁸ Например, в отношении законов Калининградской и Самарской областей (определения ВС РФ от 24 июня 2015 г. № 71-АПГ15-3 и от 7 октября 2015 г. № 46-АПГ15-39).

⁷⁹ Например, Республика Бурятия, Карачаево-Черкесской Республики, Калининградская, Ивановская, Московская, Липецкая, Саратовская и Тульская области.

⁸⁰ Например, Республика Тыва, Пермский, Приморский и Ставропольский края, Архангельская, Белгородская, Курганская, Нижегородская, Орловская и Челябинская области.

гоустройства в данной части и региональные законы об административной ответственности признавались недействующими (в 2004–2005 гг.), потом соответствующими федеральному законодательству (в 2006 г.), потом снова противоречащими федеральным законам и недействующими (в 2010–2017 гг.) и в настоящее время признаются соответствующими (с октября 2017 г.). В октябре 2017 г. Верховный Суд Российской Федерации оставил без изменения решение Московского городского суда, которым отказано в удовлетворении требований о признании недействующей ст. 8.25 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях, устанавливающей ответственность за размещение транспортных средств на территории, занятой зелеными насаждениями⁸¹. Конституционный Суд Российской Федерации также подтвердил право субъектов РФ законом устанавливать такую ответственность⁸². Отдельные из субъектов РФ в указанных волнах принимали повторно законы, преодолевая вынесенные в отношении их законов судебные решения.

Одновременно встречаются случаи повторного принятия нормативного акта в целях преодоления судебного решения, *что является очевидным злоупотреблением права*, вследствие чего должны применяться меры конституционно-правовой ответственности. Например, судом признаны недействующими нормы закона Республики Хакасии, которыми размеры ежемесячного денежного поощрения (далее – ЕДП), выплачиваемого государственным служащим Республики Хакасии, определены в пределах (верхний и нижний)⁸³. Суд исходил из того, что изменены условия выплаты ЕДП служащих; за представителем нанимателя закреплено право выплачивать конкретному служащему ЕДП по своему усмотрению, что позволяет различным органам толковать и применять положения закона хотя и в установленных пределах, но произвольно. Выводы судов не были учтены, т.к. при внесении изменений в закон за представителем нанимателя сохранено право устанавливать ЕДП актом для конкретного служащего в размере, зависящем от сложности, объема и важности выполняемых задач, в пределах, установленных законом, что послужило основанием признания их недействующими⁸⁴. Правовое регулирование выплаты ЕДП для служащих субъектов РФ в интервальном диапазоне сохраняется в субъектах РФ⁸⁵.

Другим примером является признание решением суда недействующим закона края, который к условиям, создаваемым органами местного самоуправления, относил стимулирование привлечения медицинских работников для работы в медицинских организациях, в т.ч. путем предоставления им жилых помещений⁸⁶. Суды указали, что созда-

⁸¹ Определение ВС РФ от 18 октября 2017 г. № 5-АПГ17-87.

⁸² Определение КС РФ от 8 ноября 2018 г. № 2790-О.

⁸³ Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 13 октября 2021 г. № 88А-17385/2021.

⁸⁴ Определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 3 февраля 2022 г. № 66а-128/2022.

⁸⁵ Например, Красноярский край, Иркутская и Московская области.

⁸⁶ Определение ВС РФ от 8 апреля 2015 г. № 60-АПГ15-1.

ние благоприятных условий в целях привлечения работников в медицинские организации, в т.ч. определение конкретного перечня таких условий, их видов и форм, отнесено к исключительным полномочиям органов местного самоуправления; законодательный орган края полномочий по данному вопросу не имеет. В последующем данная норма краевого закона изложена в новой редакции, из содержания которой усматривалась попытка преодолеть решение суда⁸⁷. В региональном нормотворчестве такие подходы также сохраняются⁸⁸.

Конституционный Суд Российской Федерации со ссылкой на позицию Европейского суда по правам человека привел принцип правовой определенности, который предполагает стабильность судебных актов, вступивших в законную силу⁸⁹. Приведенный пример свидетельствует о нарушении принципа правовой определенности, а также стабильности правового регулирования. Конституционный Суд неоднократно отмечал необходимость обеспечения стабильности правоотношений в интересах субъектов права в целях соблюдения баланса конституционно защищаемых ценностей⁹⁰.

После создания апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции ситуация в сфере оспаривания нормативных актов субъектов РФ стала более сложной. Теперь вопрос о признании нормативного акта субъекта РФ недействующим в апелляционном порядке решается не Верховным Судом Российской Федерации как ранее, а одним из пяти апелляционных судов общей юрисдикции. Проверка решений указанных апелляционных судов общей юрисдикции в кассационном порядке осуществляется соответствующим одним из девяти кассационных судов общей юрисдикции. Это свидетельствует о децентрализации судебного нормоконтроля и усложнении решения задачи по обеспечению единообразия судебной практики в этой сфере, что нами было продемонстрировано ранее приведенными примерами практики. Более сложным для самих субъектов РФ становится и сам мониторинг, т.е. выявление, такой судебной практики. Открытым становится и вопрос мотивации органов государственной власти субъектов РФ самостоятельно приводить свои нормативные правовые акты в соответствие с федеральным законодательством, если такие акты содержат аналогичное регулирование тому, которое в другом субъекте РФ признано не соответствующим (недействующим) апелляционным (кассационным) судом общей юрисдикции. Ранее при проверке Верховным Судом Российской Федерации регионального нормативного правового акта на соответствие федеральному законодательству ситуация была более безусловной. Приведем конкретный пример.

⁸⁷ Определение ВС РФ от 20 апреля 2016 г. № 60-АПГ16-1.

⁸⁸ Например, законы Республик Бурятия и Коми, Карачаево-Черкесской Республики, Ленинградской, Мурманской, Псковской и Самарской областей, ХМАО - Югры.

⁸⁹ Постановление КС РФ от 20 февраля 2006 г. № 1-П.

⁹⁰ Например, Постановления КС РФ от 7 ноября 2012 г. № 24-П, от 15 ноября 2012 г. № 26-П, от 6 июня 2017 г. № 15-П, от 11 мая 2017 г. № 13-П, от 16 марта 2017 г. № 7-П и от 25 февраля 2016 г. № 6-П, от 28 декабря 2020 г. № 50-П.

К концу 2020 г. практически одновременно Второй, Третий и Пятый апелляционные суды общей юрисдикции вынесли решения в отношении региональных актов по вопросу, необходимо ли согласование с Минприроды России и Минобороны России решений об изменении границ, преобразовании и ликвидации особо охраняемых природных территорий регионального значения (далее — ООПТ). Такие судебные решения вынесены в отношении законов Приморского и Ставропольского краев, которые не предусматривали согласование изменения границ или упразднения ООПТ с федеральными органами власти, а также постановления правительства Республики Коми об упразднении болотного заказника республиканского значения, принятого без такого согласования⁹¹. В судебных решениях делается вывод, что такое регулирование не соответствует Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях». Задача внесения изменений в указанный федеральный закон, уточняющих основания и процедуру изменения границ, реорганизации и ликвидации ООПТ, ставилась неоднократно в различных документах федерального уровня. Однако, учитывая, что процедура согласования изменения границ, преобразования или упразднения ООПТ законодательно не урегулирована, а такие проекты федеральных законов отклоняются⁹², субъекты РФ не спешат с приведением своих законов в соответствии с федеральными.

Формат статьи не позволяет дать анализ всех практических примеров. Их гораздо больше, чем приведено. Однако и их достаточно для демонстрации глубины проблемы.

Выводы и предложения

В юридической литературе высказано мнение, что добиться безусловного единства правового пространства не удалось ни одному государству, однако более или менее стабильное государство должно обладать такими механизмами его обеспечения, при которых возникающие правовые противоречия должны разрешаться внутри самой системы [14, с. 80]. В этой связи важнейшей задачей теории и практики является выработка таких эффективных механизмов. Очерченный круг вопросов показывает *многоаспектность* поднятой *проблемы*, а многочисленные практические примеры демонстрируют ее глубину. Учитывая принцип согласованного функционирования органов, входящих в единую систему публичной власти, и наличие цели обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти⁹³, следует отметить, что приведенные при-

⁹¹ Определения Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 26 ноября 2020 г. № 66а-1366/2020, Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 15 декабря 2020 г. № 66а-1289/2020 и Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 15 декабря 2020 г. № 66а-1007-2020.

⁹² Проекты федеральных законов № 271598-3, 313774-3, 986748-7.

⁹³ Ч. 2 ст. 80, п. «е.5» ст. 83, ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, ст.ст. 1 и 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее — Закон № 394-ФЗ).

меры свидетельствуют о необходимости выработки системных решений по механизму согласованного взаимодействия федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере правотворчества, которые призваны решить следующие задачи.

1. Подлинное обеспечение единства правового пространства. Органы государственной власти субъектов РФ, последовательно реализуя принцип добросовестности и разумности действий конституционных органов, сформированный в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, обязаны обеспечить соответствие региональных нормативных актов федеральным, в т.ч. основываясь на решениях Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции.

2. Качественное изменение подходов к мониторингу законодательства и практики правоприменения. В.Г. Анненкова предлагала ввести систему мониторинга правового пространства России, которая будет способствовать выявлению пробелов и противоречий в федеральных, региональных и муниципальных правовых актах [15, с. 23]. А.Ю. Гулягин высказывал мнение о необходимости создания единого мониторингового центра [14, с. 33].

Приведенные примеры свидетельствуют о недостатках мониторинга законодательства на практике. Региональное законодательство во всем своем разнообразии не является предметом качественной правовой оценки. Минюст России, в т.ч. через свои территориальные органы в субъектах РФ, практически не проводит предметных (тематических) обзоров регионального законодательства. Такая работа должна осуществляться централизованно на постоянной и комплексной основе всех отраслей регионального законодательства в целях выявления как нарушений единого правового пространства, так и интересных региональных нормотворческих практик.

3. Обеспечение единообразия судебной практики по вопросам оспаривания нормативных актов субъектов РФ. Решение данного вопроса видится во введении обязательного обобщения практики судебного нормоконтроля нормативных актов субъектов РФ (по решениям Верховного Суда Российской Федерации, кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции), осуществляемого на постоянной основе. Результаты обобщения должны быть доступны для органов власти субъектов РФ, прокуратуры и территориальных органов Минюста России. Отдельной оценки последствий требует отнесение к компетенции апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции разрешения дел об оспаривании нормативных актов субъектов РФ.

4. Создание условий для выработки согласованных решений при возникновении публично-правовых споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ относительно нормотворческой компетенции. В приведенных примерах имеет место как дефектность норм регионального законодательства, которая должна устраняться субъектами РФ, так и непоследи-

тельность (пробельность) федерального законодательства, которая должна устраняться на федеральном уровне. Нельзя не согласиться с мнением А.Н. Артамонова, что задача законодательства России — не столько объединение разрозненных правовых систем субъектов государства, сколько создание единой системы правового регулирования, т.е. единого правового пространства [16]. А.Ю. Гулягин отмечает важность наличия реальных юридических механизмов, способных обеспечить единство правового пространства, преодолевать противоречия между федеральным центром и субъектами РФ, возникающие при законотворческой деятельности [14]. Решение этой задачи видится путем формирования помимо судебных административных механизмов разрешения таких споров. Они могут быть сформированы в рамках механизма обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, предусмотренного Законом № 394-ФЗ. В данных целях может быть создана специальная комиссия Государственного Совета Российской Федерации, статус которой, а также процедура рассмотрения таких споров дополнительно определены указанным федеральным законом. Данные публично-правовые споры должны открыто обсуждаться на заседании комиссии Государственного Совета Российской Федерации с участием полномочных представителей Совета Федерации и Государственной Думы, Администрации Президента Российской Федерации (Государственно-правового управления Президента), Генпрокуратуры России, Минюста, а субъекты РФ должны иметь возможность вынесения таких споров для рассмотрения на заседании комиссии Государственного Совета. Важность такого механизма обусловлена тем, что во многих из приведенных примеров публично-правовых споров первичной задачей является не просто обеспечение единства правового пространства, а задача выработки согласованных решений, а также совершенствование федерального и регионального регулирования. С использованием предложенного механизма разрешения публично-правовых споров относительно нормотворческой компетенции многие приведенные правовые коллизии могли бы быть рассмотрены и разрешены.

5. Качественное изменение отношения к законодательным инициативам законодательных органов субъектов РФ, вносимым в Государственную Думу. В целях разрешения отдельных из приведенных примеров публично-правовых споров субъекты РФ вносили в Государственную Думу проекты федеральных законов, которые были отклонены при их рассмотрении в первом чтении (либо не рассматриваются в течение длительного периода времени). После вступления в силу судебных решений органы государственной власти субъектов РФ апеллируют к федеральному законодателю. Это только подчеркивает значимость проблемы реализации субъектами РФ права законодательной инициативы при внесении проектов федеральных законов. Решение данной задачи видится, в т.ч., в усилении роли Совета законодателей при рассмотрении региональных законодательных инициатив.

6. Проработка механизмов конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов РФ в случае принятия правовых актов с таким же предметом правового регулирования после признания правового акта недействующим.

7. Необходимость корректировки законодательства об административном судопроизводстве (ч. 3 ст. 216 КАС РФ) в части возможности повторного принятия такого нормативного акта, если в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации, в постановлении Президиума Верховного Суда, ином решении Верховного Суда изменилась практика применения правовых норм.

Данные предложения призваны способствовать созданию механизмов разрешения противоречий внутри самой системы и тем самым развитию федеративных отношений, обеспечению равноправия субъектов РФ и единства правового пространства.

Список литературы

1. Кириенко Г.С. Некоторые проблемы реализации принципов российского федерализма: теория и практика // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 45–47.
2. Братко Т.Д. Основные проблемы обеспечения самостоятельности субъектов федераций в сфере формирования бюджетных доходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3. С. 40–51.
3. Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 56–67.
4. Политова И.П., Городилов А.А. К вопросу развития договорной основы федерализма в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 6. С. 20–24.
5. Чаннов С.Е. Экономическое неравенство субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в контексте обеспечения конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 30–41.
6. Кресс В.И. Институт субфедерального законотворчества в Российской Федерации: состоятельность и перспективы конституционной модернизации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 45–54.
7. Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: Юркомпани, 2010.
8. Хлопушин С.Н. К вопросу о конституционно-правовом статусе субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 42–47.
9. Малый А.Ф. О равноправии субъектов Российской Федерации и критериях его проявления // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 51–54.
10. Лексин И.В. Правовая асимметрия в территориальном устройстве государства: теория и практика // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 35. Декабрь 2012 г. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35_2012leksin.htm
11. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97.

12. Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. 496 с.

13. Быков С.Н. Обеспечение соответствия законодательства Республики Бурятия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству: опыт и перспективы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 28 с.

14. Гулягин А.Ю. Административный мандат органов юстиции в сфере обеспечения единства правового пространства // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 27–33.

15. Анненкова В.Г. Правовое пространство современной России: понятие, структура и механизм обеспечения единства // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 22–23.

16. Артамонов А.Н. Мониторинг законодательства как способ обеспечения единства правового пространства // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 80–86.

References

1. Kirienko G.S. Nekotorye problemy realizatsii printsipov rossiiskogo federalizma: teoriia i praktika [Certain Problems of Realization of Principles of Russian Federalism: Theory and Practice], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2012, No. 8, pp. 45–47. (In Russ.).

2. Bratko T.D. Osnovnye problemy obespecheniia samostoiatel'nosti sub"ektov federatsii v sfere formirovaniia biudzhetykh dokhodov [Key Issues of Ensuring Regional Revenue Autonomy in Federal Countries], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2016, No. 3, pp. 40–51. (In Russ.).

3. Narutto S.V. Edinstvo i mnogoobrazie rossiiskogo federalizma [The Unity and Diversity of Russian Federalism], *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Actual Problems of Russian Law], 2017, No. 9, pp. 56–67. (In Russ.).

4. Politova I.P., Gorodilov A.A. K voprosu razvitiia dogovornoj osnovy federalizma v Rossii [On Development of Contractual Basis of Federalism in Russia], *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-Government], 2017, No. 6, pp. 20–24. (In Russ.).

5. Channov S.E. Ekonomicheskoe neravenstvo sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniy v kontekste obespecheniia konstitutsionnykh prav i svobod grazhdan [Economic Inequality of Constituent Entities in the Russian Federation in the Context of Providing Constitutional Rights and Freedoms of Citizens], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2019, No. 10, pp. 30–41. (In Russ.).

6. Kruss V.I. Institut subfederal'nogo zakonotvorchestva v Rossiiskoi Federatsii: sostoiatel'nost' i perspektivy konstitutsionnoi modernizatsii [The Institution of Subfederal Law Making in the Russian Federation: Consistency and Prospects of Constitutional Modernization], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2020, No. 1, pp. 45–54. (In Russ.).

7. Mikhaleva N.A. Konstitutsii i ustavy sub"ektov Rossiiskoi Federatsii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie) [Constitutions and Charters of the Subjects of the Russian Federation (Comparative Legal Research)]. Moscow, Iurkompani, 2010. (In Russ.).

8. Khlopushin S.N. K voprosu o konstitutsionno-pravovom statuse sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [On the Constitutional and Legal Status of the Subjects of the Russian Federation], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2012, No. 9, pp. 42–47. (In Russ.).

9. Malyi A.F. O rovnopravii sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i kriteriiakh ego proiavleniia [On the Equality of Rights of Constituent Entities of the Russian Federation and Criteria for its Manifestation], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2019, No. 7, pp. 51–54. (In Russ.).

10. Leksin I.V. Pravovaia asimmetriia v territorial'nom ustroistve gosudarstva: teoriia i praktika [Legal Asymmetry in the Territorial Structure of the State: Theory And Practice], *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik* [Public administration. Electronic bulletin], Iss. 35. Dekabr' 2012 g. (In Russ.). Available at: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35_2012leksin.htm

11. Gritsenko E.V. Federalizm i mestnoe samoupravlenie v svete rossiiskoi konstitutsionnoi reformy 2020 goda [Federalism and Local Self-Government in the Light of Russian Constitutional Reform 2020], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2020, No. 4, pp. 80–97. (In Russ.).

12. Bartsits I.N. Pravovoe prostranstvo Rossii: voprosy konstitutsionnoi teorii i praktiki [The Legal Space of Russia: Issues of Constitutional Theory and Practice]. Moscow, 2000, 496 p. (In Russ.).

13. Bykov S.N. Obespechenie sootvetstviia zakonodatel'stva Respubliki Buriatii Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii i federal'nomu zakonodatel'stvu: opyt i perspektivy, Avtoref. diss. kand. iurid. nauk [Ensuring Compliance of the Legislation of the Republic of Buryatia with the Constitution of the Russian Federation and Federal Legislation: Experience and Prospects. PhD law sci. abstract diss.], Moscow, 2003, 28 p. (In Russ.).

14. Guliagin A.Iu. Administrativnyi mandat organov iustitsii v sfere obespecheniia edinstva pravovogo prostranstva [Administrative Mandate of the Judicial Authorities in the Field of Ensuring the Unity of the Legal Space], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2009, No. 2, pp. 27–33. (In Russ.).

15. Annenkova V.G. Pravovoe prostranstvo sovremennoi Rossii: poniatie, struktura i mekhanizm obespecheniia edinstva [Legal Space of Modern Russia: the Concept, Structure and Mechanism of Ensuring Unity], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2005, No. 4, pp. 22–23. (In Russ.).

16. Artamonov A.N. Monitoring zakonodatel'stva kak sposob obespecheniia edinstva pravovogo prostranstva [Monitoring of Legislation as a Measure of Procurement of Unity of Legal Space], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2011, No. 9, pp. 80–86. (In Russ.).

LEGAL INEQUALITY OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE PROBLEMS OF ENSURING THE UNITY OF THE LEGAL SPACE

Simultaneously with the evolution of the modern Russian state, federal relations are also developing. Since 2000, one of the priorities of state development has been to ensure the unity of the Russian state. This task was realized through the formation of a unified legal system, ensuring the unity of the system of public authority, the unity of the status of the individual throughout the state, the sovereignty and state integrity of the Russian Federation, the supremacy of the Constitution of Russia and federal laws throughout its territory, the unity of the economic space. The concept of «unity of legal space» has steadily entered the constitutional and legal matter, the study of which is devoted to quite a few theoretical studies. No less than practical studies reflecting the results of the ongoing work to ensure the unity of the legal space in Russia. It is impossible to carry out such a policy without ensuring genuine legal equality of the regions that make up the Russian Federation. The

diverse and numerous composition of the subjects of the Russian Federation, the diversity of their interests, factors of law-making and law enforcement practice have given rise to a multidimensional phenomenon consisting in the presence of different rights (opportunities) of the subjects of the Russian Federation implemented in the field of law-making (in the presence of uniformly established their subjects of competence and powers), to which the federal center reacts differently. The existence of such a practice indicates a violation of the principle of equality of the subjects of the Russian Federation among themselves (Part 1 of art. 5 of the Constitution of Russia) and in relations with federal state authorities (Part 5 of Article 5 of the Constitution of Russia). Such a view (approach) in research on the legal equality of the subjects of the Russian Federation and ensuring the unity of the legal space is innovative. The article reveals the depth of differences, the reasons and motives for the occurrence of such examples, and also suggests a mechanism for their settlement, using numerous practical examples, including based on the author's experience.

Keywords: federalism, subjects of the Russian Federation, equality of subjects of the Russian Federation, legal equality, legal asymmetry, unity of legal space, unity of public authority, the principle of constitutional integrity.

JEL: K10, H10, H50, H70

Дата поступления – 07.06.2022 г.

АНДРЕЕЧЕВ Игорь Сергеевич

заместитель руководителя администрации – директор правового департамента;

Администрация Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области / пр. Троицкий, д. 49, г. Архангельск, 163004.

e-mail: andreechev@dvinaland.ru

ANDREECHEV Igor S.

Deputy Head of Administration – Director of the Legal Department;

Administration of the Governor of the Arkhangelsk Region and the Government of the Arkhangelsk Region / 49, Troitskiy Av., Arkhangelsk, 163004.

e-mail: andreechev@dvinaland.ru

Для цитирования:

Андреечев И.С. Правовое неравенство субъектов Российской Федерации и проблемы обеспечения единства правового пространства // Федерализм. 2022. Т. 27. № 2 (106). С. 5–30. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-2-5-30>

С.И. ШАБЕЛЬНИКОВА

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННОГО ДАВЛЕНИЯ

Успешно пройдя испытания пандемией, российская экономика столкнулась с новыми вызовами. В отношении нашей страны введены беспрецедентные по своему масштабу санкции. Они коснулись Банка России и связаны с управлением резервами и активами, в результате чего более половины их заблокированы. Ряд российских банков отключили от платежной системы SWIFT и ограничили трансграничные переводы. На фоне такой сложной геополитической ситуации экономика регионов и бюджетная система столкнулись с серьезной угрозой. Однако полученный пандемийный опыт позволил правительству Российской Федерации, парламенту, региональным управленческим командам незамедлительно отреагировать на происходящие события и предпринять необходимые шаги для сдерживания внешнего санкционного давления. Первоочередные действия были направлены на стабилизацию ситуации на финансовых рынках, налоговое стимулирование и снижение регуляторных ограничений, поддержку импорта, ускорение бюджетных процедур и использование средств государственных компаний, поддержку субъектов МСП и системообразующих предприятий. Расширены права правительства и предоставлена возможность направлять средства Фонда национального благосостояния на покупку российских государственных ценных бумаг и акций российских эмитентов, определять конкретные инвестиционные проекты в туристической отрасли. Кроме того, приняты законодательные нормы, позволяющие регионам оперативно реагировать на изменения геополитической обстановки и экономической ситуации и снизить влияние негативных факторов на бюджетную систему. В настоящей статье рассмотрены вопросы состояния региональных бюджетов в современных условиях, проведен анализ принятых государственных мер, позволяющих сохранить устойчивость бюджетной системы, а также предложены механизмы, направленные на дальнейшее укрепление и стабилизацию ситуации в регионах по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов.

Ключевые слова: бюджет, регион, меры поддержки, санкции, сбалансированность, межбюджетные отношения.

JEL: H12, H61, H63, H77, H81

**Состояние региональных бюджетов
в текущем бюджетном цикле**

Период 2015–2019 гг. фактически показал, что сколько-нибудь существенное увеличение уровня бюджетной обеспеченности (не менее 4 процентных пунктов) наблюдалось в 28 субъектах Российской Федерации. Только в 7 из них (г. Москва, Белгородская, Магаданская области, Камчатский, Красноярский края, г. Севастополь, Республика Алтай) доля безвозмездных поступлений (трансфертов) в общих расходах консолидированного регионального бюджета не выросла или даже сократилась. Еще в 3 случаях (Республика Коми, Республика Крым, Приморский край) она увеличилась не более чем на 1,8 процентного пункта (в целом по России на 1,6 процентного пункта).

В трудном пандемийном 2020 г. заметный рост бюджетной обеспеченности по отношению к 2019 г. (не менее 4 процентных пунктов) наблюдался в 39 субъектах. Только в 3 из них рост этого показателя сопровождался сокращением финансовой помощи (Чукотский автономный округ – на 6,4 процентного пункта, Республика Алтай – на 5,1 процентного пункта, Республика Ингушетия – на 14,1 процентного пункта). Еще в 3 регионах доля трансфертов увеличилась не более чем на 2 процентных пункта.

Таким образом, в подавляющем большинстве случаев успехи, связанные с увеличением бюджетной обеспеченности, *совсем не обязательно обусловлены ростом собственных налоговых поступлений*. В этом смысле ситуация в быстроразвивающихся регионах мало чем отличается от общероссийской картины. Более половины быстроразвивающихся регионов за период 2015–2020 гг. показали положительную динамику бюджетной обеспеченности, хотя и в разной степени. С этой точки зрения выделяется Белгородская область. Принципиально, что улучшение бюджетной обеспеченности достигнуто здесь на фоне сокращения доли трансфертов в структуре расходов в 2019 г. и практически без ее увеличения в 2020 г. Более того, эта доля ниже среднего показателя по России. Все это означает, что успех области достигнут преимущественно благодаря собственным усилиям.

Следует отметить, что в ряде случаев (Республика Крым, Республика Алтай, г. Севастополь, Камчатский край) позитивные изменения сопровождаются сверхвысокой долей федеральных трансфертов в структуре расходов региональных бюджетов в течение всего периода.

К 2020 г. доля межбюджетных трансфертов в структуре доходов консолидированных бюджетов регионов составила рекордные 25%. Ранее такой же показатель (25%) наблюдался только в кризисном 2009 г.

Самыми высокودотационными регионами в последние годы являются Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, регион с наибольшей долей бедного населения – Республика Тыва, а также испытывающие

влияние западных санкций Республика Крым и г. Севастополь (везде доля трансфертов в структуре доходов выше 70%). В то же время регионы-доноры сохранили финансовую самостоятельность. Так, в доходах г. Санкт-Петербурга, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов, Тюменской и Сахалинской областей федеральные трансферты составляют менее 10%. В общем объеме региональных бюджетов значительное место занимает бюджет Москвы (около 20% и в доходах, и в расходах) [1, с. 35–45].

В текущем бюджетном цикле по предварительным оценкам общий объем межбюджетных трансфертов субъектам Федерации из федерального бюджета, снижался в 2022–2024 гг. до уровня 2019 г. Более того, планировалось, что государственные заимствования будут оставаться *единственным значимым источником покрытия дефицита федерального бюджета в ближайшие три года*. Как результат – рост объема государственного долга до 22,1 трлн руб. (17,8% ВВП) в 2023 г., до 31,9 трлн руб. (21,1% ВВП) к 2024 г. В то же время прогнозируемый на тот момент объем остатков средств ФНБ должен вырасти – до 23,3 трлн руб. (15,4% ВВП) на конец 2024 г. против 13,9 трлн руб. (11,2% ВВП) на конец 2021 г. Фактически приросты госдолга и остатков средств Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ) за рассматриваемый трехлетний период должны были быть эквивалентными [2, с. 4–8.].

При этом некоторые эксперты высказывали озабоченность, что опережающий рост расходов консолидированных бюджетов регионов на реализацию национальных проектов, дальнейшее повышение оплаты труда работникам бюджетного сектора, увеличение размера МРОТ, индексацию на уровень инфляции социальных пособий, рост инвестиционных расходов будет идти без должной компенсации [3].

Авторами, оценивавшими возможности достижения национальных целей, было отмечено, что восстановление в 2021 г. экономического роста в России относительно предыдущего отчетного периода, сложившаяся благоприятная внешняя конъюнктура на рынке углеводородов *обусловили формирование в январе-октябре дополнительных доходов* в федеральном бюджете и его профицит в объеме более 2 трлн руб. Это обеспечило возможность для более активного перехода российской экономики к модели устойчивого развития за счет мер бюджетно-налоговой политики. Вместе с тем с введением дополнительных противоковидных ограничений для бизнеса и населения может потребовать и дополнительных мер налоговой и бюджетной поддержки и в течение всего 2022 г. Также велики риски выпадения доходов бюджетов в будущем бюджетном цикле. Ссылаясь на оценки международных экспертов, исследователи отмечают, что объем бюджетных потерь государств по отношению к объему мирового ВВП при сохранении влияния пандемии коронавируса на развитие глобальной экономики и, как следствие, установлении в государстве локдауна в зависимости от его длитель-

ности от трех до шести месяцев может составить соответственно от 6,4 до 9,7% [4, с. 269–294].

Действительно в 2021 г. собственная доходная база регионов не только полностью восстановилась, но и *превысила допандемийные уровни*. Поступление налоговых и неналоговых доходов за 2021 г. составило 13,6 трлн руб., с ростом на 26% по сравнению с аналогичным периодом 2020 г., или с ростом на 24% по сравнению с 2019 г. Положительная динамика налоговых и неналоговых доходов была обеспечена в 84 регионах, что существенно выше ранее планируемых регионами поступлений. Сверхплановые доходы составили 1,4 трлн руб. Финансовая поддержка из федерального бюджета сохранилась на уровне 2020 г. — 3,6 трлн руб., составив 21% доходов. В целом консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации исполнены с рекордным за всю современную историю профицитом в 661 млрд руб. (в 2020 г. — дефицит 677 млрд руб.) [5].

Однако ситуация в экономике в текущем году *стала развиваться по другому сценарию* по причине введения беспрецедентных по масштабам санкций. Кроме того, в начале 2022 г. экономика России развивалась в условиях резко возросшей турбулентности на мировых рынках, изменения торговых потоков. Цена на нефть марки «Юралс» в среднем за январь–март 2022 г. составила 90,5 долл. США за баррель, при этом дисконт с эталонными мировыми марками (*Brent*) вырос с 3–4 долл. в январе до более чем 20 долл. США за баррель в марте. Курс доллара США к рублю в марте достиг исторического максимума — 103,7 руб. за долл., а в среднем за квартал вырос до 84,7 руб. за долл. На фоне такой сложной геополитической ситуации *экономика регионов и бюджетная система оказались под серьезной угрозой*.

Однако, несмотря на всю сложность ситуации, в текущем году также демонстрируется положительная динамика. По итогам I квартала доходы составили почти 2 трлн руб. с ростом на 31% (+471 млрд руб.). Поступление налоговых и неналоговых доходов возросло на 37% (+412 млрд руб.), составив 1,5 трлн руб. Поступление налога на прибыль увеличилось на 60% (+130 млрд руб.) по сравнению с 2021 г., объем которого составил 348 млрд руб., НДС возросло на 26% (+148 млрд руб.) относительно уровня 2021 г., составив 706 млрд руб., объем акцизов увеличился на 20% (+19 млрд руб.) по сравнению с 2021 г., объем которых достиг 112 млрд руб. Безвозмездные поступления из федерального бюджета поступили в объеме 391 млрд руб., с ростом на 13% (+46 млрд руб.), что составляет 20% доходов.

Профицит консолидированных бюджетов — 49 млрд руб. (в 2021 г. дефицит — 376 млрд руб.). С дефицитом исполнены бюджеты 44 регионов (против 69 в 2021 г.), с суммарным дефицитом 107 млрд руб. С профицитом исполнен бюджет 41 региона (против 16 в 2021 г.), с суммарным профицитом 156 млрд руб. (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Сравнительная характеристика бюджетов Российской Федерации
по основным показателям за аналогичные периоды 2021 и 2022 г.
(I квартал)**

Доходы (трлн руб.)		Налоговые и неналоговые доходы (трлн руб.)		Безвозмездные поступления (трлн руб.)		Объем государственного долга (трлн руб.)		Дефицит/ профицит	
2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
1,5	1,9	1,1	1,5	0,391	0, 437	0,345		0,376	0,49

Источник: составлено автором по [5, с. 3–8].

Механизмы и инструменты финансовой помощи регионам

На базе пандемийного опыта правительство Российской Федерации и парламент незамедлительно предприняли необходимые шаги для защиты экономики России, интересов граждан после введения санкций. Одним из первых был принят федеральный закон, предусматривающий изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, *позволившие направлять дополнительные нефтегазовые доходы* на замещение государственных заимствований, погашение государственного долга Российской Федерации, на исполнение публичных нормативных обязательств Российской Федерации в случае недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований. Также дополнительно к основаниям для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и муниципальных образований отнесено финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения геополитической и экономической ситуации на развитие отраслей экономики (т.е. правительству предоставлено право принимать решения по перераспределению между субъектами Российской Федерации бюджетных ассигнований). Разрешено устанавливать размер дефицита бюджета субъекта Федерации (местного бюджета), превышающий тот объем бюджетных ассигнований, которые будут направлены на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения геополитической и экономической ситуации на развитие отраслей экономики¹. Затем последовал закон, *снявший ограничения размера резервного фонда субъекта Федерации* и давший субъектам Федерации право осуществлять передачу бюджетных ассиг-

¹ Федеральный закон от 9 марта 2022 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году”».

нований Пенсионному фонду для наиболее оперативной реализации им полномочий по предоставлению мер социальной поддержки².

Следующий шаг *позволил установить единое правовое регулирование учета* в составе госдолга субъекта Федерации (муниципального долга) обязательств по госгарантиям субъектов Федерации (муниципальным гарантиям) в соответствии с подходом, применяемым на федеральном уровне. В состав госдолга субъекта Федерации (муниципального долга) включено обязательство в сумме фактически имеющихся у принципала обязательств, обеспеченных госгарантией субъекта Федерации (муниципальной гарантией), но не более суммы самой гарантии³.

Отдельные новации коснулись системы государственных закупок. Например, субъектам и муниципальным образованиям предоставлено право самостоятельно определить контракты стоимостью до 50 млн руб., которые подлежат казначейскому сопровождению⁴.

Таким образом, *оперативно были учтены особенности исполнения консолидированных бюджетов* с учетом текущей ситуации.

Отдельно стоит отметить, что в процессе исполнения федерального закона о бюджете идет активное формирование резервного фонда правительства Российской Федерации, в основном за счет перераспределения бюджетных ассигнований бюджетной росписью. Этот механизм успешно апробирован в период пандемии, позволял оперативно перераспределять средства федерального бюджета на приоритетные расходы.

В I квартале 2022 г. бюджетной росписью внесены изменения по увеличению объема фонда на 184,7 млрд руб. и использованию бюджетных ассигнований в объеме 377,8 млрд руб. По состоянию на 1 апреля 2022 г. его остатки составили 98,8 млрд руб., что по сравнению с аналогичным периодом 2021 г. меньше на 278,7 млрд руб. (или в 3,8 раза). Наибольший объем средств направлялся на реализацию мер государственной поддержки по стабилизации экономической ситуации и устойчивому экономическому развитию в условиях санкционного давления (179,3 млрд руб.); 32,5 млрд руб. на финансовое обеспечение мероприятий по борьбе с новой коронавирусной инфекцией (*COVID-19*); на осуществление капитальных вложений и на капитальный ремонт объектов государственной собственности Российской Федерации (27,8 млрд руб.).

² Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 54-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и ст. 10 Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году” и о приостановлении действия п. 3 ст. 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 26 марта 2022 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 28 мая 2022 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в ст. 166.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и ст. 9 и 10 Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году”».

Благодаря дополнительным нефтегазовым доходам объем резервного фонда в текущем году значительно увеличивается, в частности в мае текущего года на 791,6 млрд руб.⁵. Средства будут задействованы в т.ч. для реализации мероприятий.

Межбюджетное регулирование

Объем предоставленных межбюджетных трансфертов регионам составил 634,4 млрд руб. и увеличился по сравнению с аналогичным периодом 2021 г. на 8,4%. Но при этом отмечен низкий уровень исполнения расходов на предоставление субсидий (14,2%) и иных межбюджетных трансфертов (17,6%). На низком уровне (менее 10%) исполнены расходы на предоставление межбюджетных трансфертов по 13 главным распорядителям. Не осуществлялось перечисление межбюджетных трансфертов отдельными ведомствами.

По оперативной информации Счетной палаты Российской Федерации в январе-марте 2022 г. *показатели по межбюджетным трансфертам увеличены* на 138,7 млрд руб., или на 4,3%, за счет увеличения субсидий на 97,8 млрд руб. (на 7%), иных межбюджетных трансфертов на 50 млрд руб. (на 11,9%) и субвенций на 139,2 млн руб. (на 0,03%), при уменьшении дотаций на 9,2 млрд руб. (на 1%).

Межбюджетные трансферты увеличены в основном за счет выделения дополнительных средств на реализацию мероприятий по модернизации школьных систем образования (66,5 млрд руб.) за счет неиспользованных остатков бюджетных ассигнований, предусмотренных на предоставление межбюджетных трансфертов в 2021 г. на оплату заключенных государственных (муниципальных) контрактов (33,4 млрд руб.), а также за счет средств резервного фонда правительства Российской Федерации, предоставленных на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Федерации (25,6 млрд руб.), организацию профессионального обучения и дополнительного профессионального образования работников промышленных предприятий, находящихся под риском увольнения (7,3 млрд руб.). Следует отметить, что на одном из заседаний рабочей группы по вопросам бюджетной устойчивости Минфином России в целях преодоления санкционного давления в условиях текущей экономической ситуации *предложено увеличить бюджетные ассигнования* на предоставление дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов до 90 млрд руб.

Однако, как указано в оперативном докладе Счетной палаты Российской Федерации, в январе-марте 2022 г. *не осуществлялись перечисления межбюджетных трансфертов*, предусмотренных Федеральным законом № 390-ФЗ на общую сумму 108 366,1 млн руб. (3,2% показателя сводной росписи). Из них наибольший объем со-

⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 мая 2022 г. № 115-р.

ставляют дотации (гранты) за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации (45 млрд руб.), межбюджетные трансферты, предусмотренные в рамках госпрограммы «Развитие транспортной системы» (в общем объеме 13 млрд руб.), дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (8,5 млрд руб.).

Основными причинами отсутствия или низкого уровня исполнения межбюджетных трансфертов являются:

- внесение изменений в нормативные правовые акты о предоставлении иных межбюджетных трансфертов;
- предоставление средств под фактическую потребность;
- рост стоимости строительных материалов, позднее заключение контракта на строительно-монтажные работы, длительные (несвоевременные) работы по разработке (привязке) проектно-сметной документации;
- незаключение государственного контракта на строительство объекта;
- дефицит финансовых средств региональных бюджетов, нарушение графиков (установленных сроков) выполнения работ, что в результате приводит к низким темпам строительства; сезонный характер выполнения работ.

К перечню можно добавить *необходимость доработки* вопросов взаимной увязки механизма бюджетного регулирования и программно-целевого бюджетного финансирования в ракурсе ресурсного обеспечения программ разного территориального действия (т.е. предполагающих привлечение средств федерального бюджета, региональных, территориальных и местных бюджетов). Это позволит избежать излишних бюджетных затрат на выполнение целевых программ посредством экономии бюджетных средств, недопущения дублирования бюджетных расходов из разных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также снимет ненужные вопросы поиска дополнительных источников денежных средств (в т.ч. источников в форме межбюджетных трансфертов).

Бюджетные кредиты

Большое значение для поддержания финансовой стабильности бюджетов субъектов Федерации имели принятые изменения в Бюджетный кодекс в условиях внешнего санкционного давления. В соответствии с ними Минфину России дано *право предоставлять регионам бюджетные кредиты* в объеме до 390,0 млрд руб. для погашения коммерческих долговых обязательств; правительство смогло провести реструктуризацию текущей задолженности регионов перед федеральным бюджетом. Муниципалитеты получили возможность замещать коммерческий долг бюджетными кредитами. Это — долгожданная мера, которая оценена в 135 млрд руб. для субъектов Федерации, плюс экономия на процентах по году. Кроме того, скорректированы подходы к опре-

делению размера бюджетного кредита на пополнение остатка средств, он стал определяться на основании общего объема доходов регионально-го бюджета, а не объема собственных доходов, а срок возврата продлен с 20 декабря до 30 декабря текущего финансового года⁶.

Таким образом, бюджетные кредиты позволили высвободить средства региональных бюджетов для приоритетных расходов и послужили для укрепления региональных бюджетов. Как представляется, одним из таких инструментов должно стать обеспечение эффективности использования бюджетных средств.

Данный вопрос *остается актуальным как для теории бюджетного права России, так и для практики*. Ограниченность источников формирования доходных частей бюджетов и рост финансовых потребностей публично-правовых образований, которые должны быть обеспечены за счет средств бюджетов бюджетной системы, придают особую важность эффективному использованию бюджетных средств, в т.ч. в контексте обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации [6].

Инфраструктурные бюджетные кредиты

С конца 2021 г. правительство Российской Федерации запустило проект «Инфраструктурное меню». Его основная идея – развитие инфраструктуры с использованием механизмов новых инвестиционных проектов за счет бюджетных кредитов, реструктуризации задолженности перед федеральным бюджетом, выпуска облигаций «ДОМ.РФ» и докапитализации Фонда реформирования ЖКХ.

Стоит отметить, что правительством, начиная с конца прошлого года, были оперативно приняты все необходимые нормативные акты для правового обеспечения запуска «Инфраструктурного меню»⁷.

⁶ Федеральный закон от 1 мая 2022 г. № 128 ФЗ «О внесении изменений в ст. 9 и 10 Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году”».

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 г. № 1189 «Об утверждении правил отбора инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения расходов на реализацию которых являются бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, и о внесении изменений в положение о правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2021 г. № 2316 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 19 октября 2020 г. № 1704 «Об утверждении Правил определения новых инвестиционных проектов, в целях реализации которых средства бюджета субъекта Российской Федерации, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, подлежат направлению на выполнение инженерных изысканий, проектирование, экспертизу проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, строительство, реконструкцию и ввод в эксплуатацию объектов инфраструктуры, а также на подключение (технологическое присоединение) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения».

При этом *поставлены достаточно амбициозные цели* — обеспечить рост экономического потенциала субъектов Российской Федерации и дополнительные поступления налоговых доходов в бюджетную систему страны, что в свою очередь создаст условия для списания задолженности по бюджетным кредитам. Таким образом, данный инструмент рассчитан на снижение долговой нагрузки на региональные бюджеты. Руководящая и направляющая роль в этом процессе отведена Минстрою России. И важно подчеркнуть, что беспрецедентно большой общий объем ассигнований запланирован на период реализации 2022–2025 гг. — 1 трлн руб. (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Механизмы инфраструктурного развития регионов в 2021–2025 гг.

Вид финансовой поддержки	Объем планируемых средств
Инфраструктурные бюджетные кредиты	1 трлн руб.
Замещение коммерческого долга бюджетными кредитами	335 млрд руб.
Инфраструктурные облигации	150 млрд руб.
Реструктуризация бюджетных кредитов	217 млрд руб.

Источник: составлено автором по [7].

Ожидаемые эффекты таковы: ввод 130,17 млн м² жилья; создание 520,9 тыс. рабочих мест; привлечение 10,5 трлн руб. внебюджетных средств; поступление налоговых и неналоговых средств в консолидированный бюджет субъекта — 2,17688 трлн руб. То есть за счет привлечения доступных заемных средств (бюджетные кредиты выдаются регионам по ставке не более 3% годовых и сроком погашения до 15 лет для инфраструктурного развития регионов; грейс-период /беспроцентный/ составляет 2 года) планируется развить инфраструктуру в регионах и увеличивать доходный потенциал.

Однако начало реализации проекта «Инфраструктурное меню» выявило ряд проблем, основные из которых отсутствие четкой системы планирования субъектами инфраструктурных проектов и высокий процент неосвоения полученных средств⁸. В этой связи согласимся с позицией М.Н. Рудакова, отметившего, что в экономической стратегии региональных властей требуется существенная переориентация на создание более благоприятных условий для инвестиционного использования средств предприятий и населения. Для этого автор предлагает воссоздавать региональные коммерческие банки, которые могли бы при поддержке региональных властей создать более благоприятные условия для использования финансовых ресурсов в интересах работа-

⁸ В отдельных случаях причина в задержке освоения предоставленных бюджетных кредитов объясняется возникшей необходимостью импортозамещения из-за внешнеполитических обстоятельств.

ющих на региональный внутренний спрос организаций. Кроме того, это позволило бы не столько искать ресурсы и крупных стратегических инвесторов за пределами региона, сколько информировать и вовлекать местных владельцев ресурсов в потенциально прибыльные виды деятельности (в частности, речь может идти о поддержке сельскохозяйственных предприятий, сферы туризма, сборе и переработке дикороссов, транспортных услугах). Возможно, такой подход позволит преодолеть отмечаемую исследователями низкую инвестиционную активность в регионе. Реально существующая структура финансовых ресурсов региона требует совершенствования финансовой политики региональных властей, большей опоры на местный финансовый потенциал, активного участия региональных структур в функционировании финансового рынка (см. табл. 3) [8, с. 9–16].

Т а б л и ц а 3

**Структура инвестиций в основной капитал по видам основных фондов
в 2020 г. (в % от общего объема инвестиций)**

Жилые здания и помещения	Здания (кроме жилых) и сооружения, расходы на улучшение земель	Машины, оборудование, транспортные средства	Объекты интеллектуальной собственности	Прочие
12,4	39,2	37,4	4,1	6,9

Источник: составлено автором по [6].

**Индивидуальные программы социально-экономического развития
субъектов Российской Федерации**

Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности также требует использования индивидуального подхода. Это послужило предпосылкой для разработки ряда индивидуальных программ субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития на основе произведенного отбора. Оценивались среднедушевые денежные доходы населения, скорректированные на коэффициент соотношения стоимости фиксированного набора потребительских товаров, работ и услуг, доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума в общей численности населения субъекта Федерации, уровень безработицы, инвестиции в основной капитал (без бюджетных инвестиций) на душу населения.

В настоящее время приняты 10 индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Федерации с низким уровнем социально-экономического развития – Республик Алтай, Адыгеи, Калмыкии, Карелии, Марий Эл, Тывы, Чувашской Республики, Курганской и Псковской областей, Алтайского края. Они рассчитаны на пять лет с выделением средств федерального бюджета в размере 50 млрд руб. (по 5 млрд руб. на каждую программу).

Выводы и предложения

Риски, связанные с внешним давлением со стороны недружественных государств, сохраняются. Следующий бюджетный цикл будет осуществляться в условиях жесткой санкционной политики в отношении России. В связи с этим меры бюджетной и экономической политики должны быть направлены в т.ч. на поддержание устойчивости отраслей и секторов экономики с обеспечением возможности оперативного реагирования на изменения экономической ситуации, способствовать устойчивости федерального бюджета и бюджетной системы Российской Федерации в целом. Одной из ключевых задач должна стать объективная оценка ресурсов, необходимых для выполнения принятых расходных обязательств, реализация новых проектов в целях укрепления промышленного, технологического, продовольственного потенциала государства.

Вторая важная задача в деле укрепления российской экономики — ее структурная перестройка, предусматривающая уменьшение зависимости от импорта готовой продукции, сырья, комплектующих, оборудования, определение приоритетов импортозамещения и концентрация финансовых ресурсов на наиболее перспективных направлениях социально экономического развития, а также выстраивание новых и развитие имеющихся транспортно-логистических коридоров.

В сфере межбюджетных отношений требуется совершенствование механизмов финансовой помощи регионам. Она должна быть доступна и востребована. Основной приоритет — повышение финансовой самодостаточности бюджетов субъектов Федерации в среднесрочной перспективе. Несмотря на положительную динамику исполнения консолидированных бюджетов субъектов в 2022 г., поддержка регионов в условиях сложной геополитической ситуации должна оставаться первоочередной задачей государственной политики в сфере межбюджетных отношений. Возможно, стоит пересмотреть параметры государственных программ в части определения их наиболее приоритетных, антикризисных мер, выделения дополнительных объемов финансирования, а также повышения качества планирования показателей (индикаторов) и согласованности их целей и задач.

Укреплению устойчивости региональных бюджетов послужит повышение эффективности осуществления регионами отдельных переданных полномочий Российской Федерации в сфере управления федеральным имуществом.

В современных условиях, когда требуется максимальная оперативность в реализации антикризисных мер, стоит активизировать работу по консолидации и укрупнению субсидий, предоставляемых бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета в целях повышения самостоятельности регионов при их использовании.

И, конечно, общий объем межбюджетных трансфертов должен быть проиндексирован на фактический уровень инфляции. Это касается дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субвен-

ций, на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Федерации, предоставляемых отдельным регионам и на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели бюджетам субъектов.

Кроме того, не снижается актуальность проблемы уточнения расчетов выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в связи с установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах льготами по региональным и местным налогам в целях их компенсации за счет средств федерального бюджета. Здесь уместно упомянуть предстоящую в 2023 г. отмену консолидированной группы налогоплательщика.

Дополнительные меры поддержки должны быть оказаны в связи с увеличением стоимости заключенных государственных (муниципальных) контрактов.

Для отдельных регионов, где произошло существенное ухудшение финансовой и (или) социально-экономической ситуации, необходимо рассмотреть возможность разработки индивидуальных программ социально-экономического развития и продления действующих индивидуальных программ. Проработать дополнительные меры поддержки для тех субъектов Российской Федерации, которые в силу своей низкой инвестиционной привлекательности не могут реализовывать крупные инфраструктурные проекты за счет бюджетных кредитов.

Отдельные предложения можно дать по государственному долгу. Поскольку мы наблюдаем тенденцию снижения ключевой ставки Центрального банка России, вероятно, стоит расширить возможности регионов для привлечения при необходимости заемных средств от кредитных организаций.

Стоит рассмотреть вопрос о расширении направлений использования средств, высвобождаемых в результате снижения объема погашения задолженности субъектов Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, в т.ч. в целях снижения объема государственного долга субъектов, поддержания сбалансированности региональных бюджетов, а также снижения кредиторской задолженности медицинских организаций государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения.

Список литературы

1. Лавровский Б.Л., Горюшкина Е.А., Шильцин Е.А. Моделирование бюджетной обеспеченности регионов // Вестник Российской академии наук. 2022. Т. 92. № 1. С. 35–45.
2. Соколов И.А. Проект федерального бюджета на 2022–2024 годы: обеспечение устойчивости государственных финансов // Экономическое развитие России. 2021. Т. 28. № 11. С. 4–8.
3. Воронцов О.Г. Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации. М.: ИНФРА-М, 2021. 225 с.

4. Гришина О.А., Чалова А. Ю., Ахмадеев Р. Г. Федеральный бюджет и бюджетно-налоговая политика России: оценка возможностей для достижения целей национального развития // *Финансы и кредит*. 2022. Т. 28. № 2. С. 269–294.
5. Горнин Л.В. Регионы: особенности бюджетной политики в условиях внешнего санкционного давления // *Финансы*. 2022. № 4. С. 3–8.
6. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2021: Статистический сборник. М.: Росстат, 2021.
7. Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/>
8. Рудаков М.Н. Региональные финансы: структура и динамика // *Финансы*. 2022. № 4. С. 9–16.

References

1. Lavrovskii B.L., Goriushkina E.A., Shil'tsin E.A. Modelirovanie biudzhethnoi obespechennosti regionov [Modeling of Budget Security of Regions], *Vestnik Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences], 2022, Vol. 92, No. 1, pp. 35–45. (In Russ.).
2. Sokolov I.A. Proekt federal'nogo biudzheta na 2022–2024 gody: obespechenie ustoichivosti gosudarstvennykh finansov [Draft Federal Budget for 2022–2024: Ensuring the Sustainability of Public Finances], *Ekonomicheskoe razvitie Rossii* [Economic Development of Russia], 2021, Vol. 28, No. 11, pp. 4–8. (In Russ.).
3. Vorontsov O.G. Printsipy biudzhethnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii: teoretiko-pravovye osnovy realizatsii [Principles of the Budget System of the Russian Federation: Theoretical and Legal Foundations of Implementation]. Moscow, INFRA-M, 2021, 225 p. (In Russ.).
4. Grishina O.A., Chalova A. Iu., Akhmadeev R. G. Federal'nyi biudzheth i biudzhethno-nalogoivaia politika Rossii: otsenka vozmozhnostei dlia dostizheniia tselei natsional'nogo razvitiia [Federal Budget and Fiscal Policy of Russia: Assessment of Opportunities for Achieving National Development Goals], *Finansy i kredit* [Finance and Credit], 2022, Vol. 28, No. 2, pp. 269–294. (In Russ.).
5. Gornin L.V. Regiony: osobennosti biudzhethnoi politiki v usloviiakh vneshnego sanktsionnogo davleniia [Regions: Features of Budget Policy Under External Sanctions Pressure], *Finansy* [Finance], 2022, No. 4, pp. 3–8. (In Russ.).
6. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli. 2021: Statisticheskii sbornik. [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators. 2021: Statistical Collection]. Moscow, Rosstat, 2021. (In Russ.).
7. Ofitsial'nyi sait Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii [Official Website of the Government of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <http://government.ru/>
8. Rudakov M.N. Regional'nye finansy: struktura i dinamika [Regional Finance: Structure and Dynamics], *Finansy* [Finance], 2022, No. 4, pp. 9–16. (In Russ.).

PROBLEMS OF ENSURING THE BALANCE OF REGIONAL BUDGETS IN THE CONDITIONS OF SANCTIONS PRESSURE

Having successfully passed the tests of the pandemic, the Russian economy has faced new challenges. Unprecedented sanctions have been imposed on our country by unfriendly States. They affected the Bank of Russia and are related to the management of reserves

and assets, as a result of which more than half are blocked. A number of Russian banks have disconnected from the SWIFT payment system and restricted cross-border transfers. Against the background of such a difficult geopolitical situation, the regional economy and the budget system were under serious threat. However, the «pandemic» experience gained allowed the Government of the Russian Federation, the Parliament, and regional management teams not to react slowly to the events taking place and take the necessary steps to contain external sanctions pressure. Priority actions were aimed at stabilizing the situation in financial markets, tax incentives and reducing regulatory restrictions, import support, speeding up budget procedures and the use of funds from state-owned companies, support for SMEs and system-forming enterprises. The rights of the Government of the Russian Federation have been expanded and the opportunity has been given to direct the funds of the NWF for the purchase of Russian government securities and shares of Russian issuers, to identify specific investment projects in the tourism industry. In addition, legislative norms have been adopted that allow regions to respond quickly to changes in the geopolitical situation and the economic situation and reduce the impact of negative factors on the budget system. This article examines the issues of the state of regional budgets in modern conditions, analyzes the state measures taken to preserve the stability of the budget system, and also suggests mechanisms aimed at further strengthening and stabilizing the situation in the regions to ensure the balance of regional budgets.

Keywords: budget, region, support measures, sanctions, balance, inter-budgetary relations.

JEL: H12, H61, H63, H77, H81

Дата поступления – 17.06.2022 г.

ШАБЕЛЬНИКОВА Светлана Ивановна

советник заместителя Председателя;
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации /
ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.
e-mail: SISHabelnikova@senat.gov.ru

SHABEL'NIKOVA Svetlana I.

Adviser to the Deputy Chairman;
Council of Federation of the Federal assembly of the Russian Federation /
26, Bolshaya Dmitrovka St., Moscow, 103426.
e-mail: SISHabelnikova@senat.gov.ru

Для цитирования

Шабельникова С.И. Проблемы обеспечения сбалансированности бюджетов регионов в условиях санкционного давления // Федерализм. 2022. Т. 27. № 2 (106). С. 31–45. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-2-31-45>

И.В. КАРАБАЕВА

СИСТЕМНЫЙ КРИЗИС 2022: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

В статье исследуется процесс формирования и проявления признаков системного кризиса в современной экономике. Обосновывается, почему возникшее в условиях пандемии COVID-19 противоречие между экономическими и социальными интересами хозяйствующих субъектов на всех уровнях сыграло роль катализатора в формировании и развитии современного системного кризиса рыночной экономики. Показано, что сегодня в одном ряду стоят проблемы глобальной, национальной и региональной экономической безопасности в их органической и системной взаимосвязи с социальной/экономической/политической/бактериологической безопасностью. Проведен теоретический анализ тенденций и рисков развития экономики России и других ведущих стран мирового сообщества в условиях кризисной ситуации 2022 г. Подчеркивается значимость усиления санкционного давления на российскую экономику в преобразовании социального фактора национальной безопасности в социально-политический и в ускорении процессов развития системного кризиса современной экономики. Показано, какие принципиальные изменения произошли на национальном и межгосударственном уровнях за период применения социально-политических санкций в модели глобальных экономических отношений. Автор объясняет, на основании каких объективных причин разрушаются традиционные и формируются новые принципы экономических отношений между государствами и экономическими контрагентами в условиях изменившейся социально-политической ситуации в мире. Исследуется явление геоэкономической фрагментации и его взаимосвязь с изменением центров развития и влияния в мировой экономике. Спрогнозированы основные характеристики функционирования новой системы экономических отношений в посткризисной модели экономического развития и место в ней России.

Ключевые слова: система экономических отношений, системный кризис, риски развития, социальный фактор, социально-политический фактор, национальная безопасность Российской Федерации, глобализация, регионализация.

JEL: B410, D810, H100, H500, P350

Россия адаптируется к новым, можно сказать *принципиально новым, условиям экономического существования* в рамках разворачивающегося системного кризиса. При этом наша страна оказалась более подготовленной к вызовам 2022 г., чем к финансовым провалам 2008 и 2014 гг.

Стоит также вспомнить, что мощное санкционное давление на российскую экономику стало последовательно нарастать уже достаточно давно, а особенно активно с 2014 г. Именно с 2014 г. были поставлены мощные барьеры для заимствования Россией не только внешних инвестиций, но и высоких технологий и ноу-хау. Однако это не смогло остановить, а в значительной степени стимулировало общую направленность развития отечественного производства на импортозамещение, построение соответствующих новым техническим стандартам промышленных предприятий и формирования технологических и логистических цепочек. За прошедшие с 2014 г. восемь лет были созданы и реализованы на национальном уровне программы по продовольственной и технологической безопасности.

Начиная с 24 февраля 2022 г. мы вошли в новую санкционную фазу — *фазу тотальных экономических ограничений* для российской экономики по политическим мотивам.

В условиях *системного кризиса современной экономики* и нарастания санкционного давления, направленного на снижение эффективности валютно-финансовой, торгово-экономической, социальной и регулятивной функций российской экономики происходит жесткое применение административных, идеологических и финансовых механизмов давления стран Западного блока с целью максимизации производственной, технологической и финансовой изоляции российской экономики, блокирования ее экономического роста. Для оценки этих качественно новых вызовов и условий функционирования экономики необходимо серьезное теоретико-методологическое обоснование причин новых угроз темпам развития и самой национальной идентичности современной России, постоянный мониторинг и анализ тенденций возникновения макроэкономических рисков, осознания их типологии и классификации, разработка подходов к оценке уровня социально-экономической безопасности на федеральном и субфедеральном уровнях.

Некоторые из этих вопросов мы попытаемся осветить в данной статье.

COVID-2019: катализатор социально-экономических рисков развития

Пандемия COVID-19 явилась *разновидностью глобального кризиса особого рода*, многосторонние последствия которого затронули различные сферы бытия человека, общества, экономики. Пандемия, по сути, явилась также и *катализатором современного системного кризиса* в условиях, когда объективные противоречия в развитии экономики и общественных отношений подошли к красной черте.

В обновленной «Стратегии национальной безопасности России»¹ особое внимание обращается на модификацию внешних и внутренних угроз национальным приоритетам развития, ускорение и расширение этих изменений. Данной глобальной проблеме посвящен весь раздел II «Россия в современном мире: Тенденции и возможности» этого программного документа. Немало места в новой «Стратегии национальной безопасности России» уделено экономическим угрозам. Практически в один ряд с «наращиванием военной инфраструктуры НАТО вблизи российских границ», «активизацией разведдеятельности» и «отработкой применения против РФ крупных военных формирований и ядерного оружия» ставится и «сырьевая зависимость», и «зависимость российской экономики от импорта технологий», и необходимость «сдерживания роста уровня бедности», и «стимулирование темпов модернизации и обновления структуры российской экономики» и пр.

Пандемия COVID-19 нарушила ход выполнения социально значимых стратегических целей многих стран мира, в т.ч. и России. *Важнейшей угрозой* для России стала проблема сокращения численности населения, прежде всего населения трудоспособного и высококвалифицированного. Так, резко повысился уровень заболеваемости [1, с. 4] и рост уровня смертности населения – с 12,4 случаев на 1 000 чел. в 2016–2019 гг. до 14,8 случаев на 1 000 чел. в 2020–2021 гг. [2, с. 98], что существенно отдалило страну от достижения цели «увеличения численности населения». По прогнозу Министерства экономического развития Российской Федерации в 2021–2024 гг. численность населения России уменьшится на 1,371 млн чел. (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Среднегодовое сокращение численности населения Российской Федерации в 1994–2024 гг., тыс. чел.

Показатель	1994–2008	2018–2020	2021–2024
Убыль населения	-379,6	-236,5	-457,1

Источник: составлено автором по [2–8].

Приведем также некоторые цифры. В 2020 г., на который пришелся пик кризисных явлений, связанных с пандемией, ВВП России упал на 3,0%, объем промышленного производства снизился на 2,1%, ощути-мо снизилось благосостояние значительной части населения. Дефицит федерального бюджета увеличился до 3,8% к объему ВВП. Источником его покрытия преимущественно были государственные заимствования, а не Фонд национального благосостояния². Стоит вспомнить забастов-

¹ Указ Президента Российской Федерации № 400 от 2 июля 2021 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

² Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов». С. 26 // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1258295-7>

ки медиков в связи с низкой оплатой их труда, обострение проблем в системе ЖКХ — взрывы бытового газа в жилых домах в 2020 и 2021 гг., масштабы лесных пожаров, разливы нефтепродуктов, стрельбу в школах (массовое убийство в гимназии № 17 в Казани), общее ухудшение криминогенной обстановки в центральных городах и в провинции.

В условиях пандемии COVID-19 ошутимо повысились ожидания населения России по поводу того, что центральные органы государственной власти существенно увеличат свое участие в решении насущных социальных проблем в сферах здравоохранения, повышения занятости и снижения уровня бедности, обеспечения достойной оплаты труда и условий осуществления хозяйственной деятельности, повышения доступности и адаптивности информационной среды, быстрой реализации программ устранения изношенности коммуникаций, инфраструктуры ЖКХ, улучшения криминогенной обстановки и пр.

В целом в период пандемии 2019–2021 гг. активизировался процесс возрастания значимости удовлетворения социальных интересов общества по отношению к сохранению экономической устойчивости и обеспечению экономического роста. В условиях эпидемиологического кризиса государства повсеместно вынужденно осуществляли активное перераспределение значительных объемов производственных, финансовых, управленческих и иных ресурсов с экономических на социальные цели.

На фоне жестких пандемических ограничений, в которых пришлось функционировать не только экономике России, но и экономикам других стран, последовательно росли требования к повышению эффективности управления общественными финансами. В работах современных зарубежных исследователей и в публицистической периодике стал использоваться термин «*Good Budgetary Policy*» (надлежащая бюджетная политика), позволяющий оценить степень соответствия целей и задач финансовой политики, проводимой государствами, принципам эффективного и ответственного управления в рамках *Good Budgetary Governance* (качество государственного управления), предполагающей повышение уровня прозрачности, открытости и инклюзивности управления финансами государственного сектора. Однако в течение 2020–2021 гг. наблюдалась недостаточная практическая результативность парирования сформировавшихся в течение последних лет рисков и угроз экономической безопасности в контексте бюджетно-финансового регулирования [9; 10]. Это проявляется:

- в сдерживании темпов экономического развития в пользу выгод низкой инфляции, формирующихся в рамках действующей концепции «умеренного» роста реального и социального секторов экономики; в сохранении сдерживающих факторов бюджетного и фискального регулирования;
- в новых поводах и аргументах в пользу минималистских подходов к моделям и показателям экономического роста;
- в отсутствии методологии реализации актуальных вопросов экономической и социальной безопасности в регионах; в отсутствии

системы плановых стратегических и нормативно-методических документов по вопросам скоординированного решения проблем экономической безопасности конкретных территорий;

- в усилении рисков и угроз социальной безопасности, связанных с наличием пандемии, продолжающимся углублением явлений значительного имущественного расслоения общества, сокращением роста доходов и комфортности жизни граждан; в активном развитии процессов общественного неравенства;
- в усилении рисков развития коррупционной составляющей экономики; в снижении уровня эффективности защиты прав собственников; в развитии процессов картелизации экономики.

Можно констатировать, что пандемический кризис породил *новое глобальное противоречие*, требующее скорейшего разрешения. Противоречие между обеспечением безопасности жизни самых широких масс населения, требующим резкого ограничения производственных и потребительских контактов между участниками рынка, с одной стороны, и необходимостью развития процессов непрерывности, устойчивости и эффективности производственных и потребительских контактов, обеспечивающих эффективность экономических процессов, — с другой. Впервые практически во всех странах *социальный фактор* стал восприниматься не как дополнение к обеспечению национальной экономической безопасности, а как ее *приоритетная составляющая*. Данное противоречие сопряжено с мощными миграционными потоками из развивающихся в развитые страны, со всей очевидностью формирующих перманентный *социально-гуманитарный кризис за горизонтами которого просматривается более глубокий цивилизационный кризис*.

Перечисленные проблемы сформировали экономическую и социальную основу развития жестких кризисных явлений в современной экономике.

Системный кризис 2022: отказ от базовых принципов функционирования капиталистической экономики

С 24 февраля 2022 г. стремительно развивается еще одна составляющая обострения проблем экономической безопасности на глобальном уровне. Социальный фактор (социальная составляющая) экономической безопасности *трансформировался в фактор социально-политический*.

Приоритетные направления обеспечения экономической безопасности государства теперь включают не только реальные угрозы жизни и здоровью наших граждан, не только связаны с углублением явлений значительного имущественного расслоения общества, сокращением роста доходов и комфортности жизни, они *угрожают сохранению самодентичности национального (российского) социума*.

Мы уже три месяца живем под тотальными экономическими санкциями, которые официальный представитель правительства США

Джен Псаки охарактеризовала как «калечащие»³. Эти санкции были реализованы по следующим основным направлениям:

- валютно-финансовому, в котором США до сих пор продолжают сохранять, хотя уже и не столь уверенно, господствующее положение в мировой экономике;
- торгово-промышленному, где первенство в течение последних десятилетий перешло к Китаю⁴;
- информационно-когнитивному, где наша страна также пока значительно уступает США, Китаю и странам Западного блока;
- и наконец, по важнейшему сегодня направлению — биологическому (объединяющему социально-медицинскую, защитно-эпидемиологическую и военную сферы), по которому у нас оказались во многом превосходящие позиции по сравнению с развитыми странами.

Однако именно социально-политический характер санкций, введенных по отношению к крупнейшей стране мирового экономического сообщества, и чрезвычайная жесткость при их реализации *выявили очевидную слабость влияния* экономической системы Запада на Россию как на экономического партнера и политического противника. Более того, мы наблюдаем эффект сильного обратного удара для всей западной экономики. Это выражается в мощном инфляционном рывке, дефиците энергоносителей и социально значимых продовольственных товаров, минеральных удобрений, разрыве инфраструктурных и логистических связей и т.п.

В условиях приоритета социально-политического фактора экономической безопасности по отношению к социальному *отчетливо проявились черты системного кризиса капиталистических рыночных отношений*. Наблюдается разрушение традиционных рыночных отношений и быстрое формирование новой системы отношений между экономическими контрагентами на всех уровнях — микро-, макро-, мезо- и глобальном.

Ниже в форме таблицы показано, какие принципиальные изменения произошли на национальном и межгосударственном уровнях за период применения социально-политических санкций в функционировании основных трендов и институтов экономического развития, как разрушаются традиционные и формируются новые принципы системы социально-экономических отношений между государствами и экономическими контрагентами.

Яркими примерами *отказа от принципов абсолюта института частной собственности* и свободной конкуренции стали следующие: заморозка финансовых вложений России в иностранные банки; конфискация собственности российских граждан в США, Канаде, Австралии, странах ЕС; односторонний отказ от контрактов с российскими тор-

³ Псаки: США хотят поставить Россию перед выбором между дефолтом и истощением // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20220406/sanktsii-1781990243.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop

⁴ Хотя Китай против нас пока не ввел санкций, некоторые, прежде всего высокотехнологичные, китайские компании уже ввели в отношении России некоторые ограничения.

говыми и производственными партнерами; нарастающий вал запретов на поставки высокотехнологичной продукции и др.

Т а б л и ц а 2

Новая нормальность 2022 г.

Приоритеты рыночной капиталистической экономики до 2022 г.	Новые направления трансформации системы экономических отношений, начиная с 2022 г.
1. Абсолют института частной собственности, <i>неприкосновенность частной собственности</i>	1. <i>Отказ</i> от принципа неприкосновенности частной собственности на государственном уровне
2. Свободная конкуренция	2. Силовое (санкционное) <i>подавление</i> экономических конкурентов на национальном уровне и уровне межгосударственных образований
3. Последовательное развитие процессов <i>глобализации</i> мировой экономики (центр миропорядка)	3. Формирование «разнополярной» мировой экономики, появление признаков новой регионализации рынков, развитие процесса <i>деглобализации</i>
4. Приоритет принципа <i>согласования</i> экономических интересов внутри и между территориальными государственными образованиями	4. <i>Навязывание</i> клановых экономических интересов — жесткое применение административных, идеологических, экономических механизмов давления
5. <i>Государственное регулирование</i> приоритетных направлений развития экономики на национальном и межгосударственном уровнях методами <i>финансового воздействия</i> (субсидирование, применение налоговых, кредитных механизмов, квотирование и пр.)	5. Государственное регулирование приоритетных направлений развития экономики на национальном и межгосударственном уровнях методами жестких <i>финансовых ограничений</i> , а также <i>прямого нормативного давления с использованием запретительных санкций</i>
6. Развитие <i>социального фактора</i> как неотъемлемой составляющей национальной экономической безопасности	6. Появление <i>политического</i> (идеологического, расового, гендерного и др.) <i>факторов</i> наряду с социальным как <i>приоритетных составляющих</i> национальной экономической безопасности

Источник: составлено автором.

Можно было бы возразить отметив, что подобные формы экономических отношений — отражение исключительно антироссийских санкций и применяются в условиях осуществления специальной военной операции по освобождению Донецкой и Луганской областей. Но описанные выше принципы экономической политики и социально-политического давления были заявлены в отношении России намного раньше.

Вспомним Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 г., в котором он говорил о том, что *нам необходимо отказаться от продолжающихся попыток*

вписываться в тренды догоняющей модернизации. Встраивание в «общечеловеческую цивилизацию» чревато потерей собственной цивилизационной идентичности и государственного социально-экономического суверенитета. Как отметил В.В. Путин, «нам теперь не надо никого догонять», не стоит пытаться безрезультатно вписываться в «общепринятые цивилизационные тренды, но поддерживать и развивать национальные российские ценности и традиции»⁵. Меры, на которые сегодня ориентируется Запад в противостоянии с Россией, свидетельствуют о вероятности сценариев альтернативы: либо поставить «на колени» и «вернуть в тренды», либо продолжить применение глобальных экономических санкций вплоть до полной производственной, технологической и финансовой изоляции, блокирования возможностей развития и роста⁶. И это было сказано в апреле 2021 г., т.е. задолго до начала специальной военной операции, в условиях активного снятия антиковидных санкций и развития восстановительных пост-пандемических процессов.

В сегодняшнем медиапространстве и научной публицистике направления, способы реализации и последствия антироссийских санкций, отражающих все новые формы трансформации системы экономических отношений, уже обсуждались и еще будут обсуждаться. Но стоит обратить внимание и на то, что *система экономических отношений заметно меняется* в осуществлении экономических взаимодействий как между самими западными партнерами, так и между их единомышленниками.

В качестве примера можно привести план энергосбережения, подготовленный Еврокомиссией, который будет действовать в случае резкого прекращения поставок российского газа. Согласно документу, *страны с альтернативными источниками поставок должны будут делиться газом* с другими государствами ЕС. «Брюссель предупреждает, что в случае чрезвычайной ситуации меры коснутся почти всех партнеров ЕС, потому что те, у кого есть собственные (такие как Норвегия) или альтернативные источники поставок (такие как Испания), должны будут делиться своим газом со странами, пострадавшими от российского сокращения»⁷. Особенно интересно в данном контексте высказывание премьер-министра Польши Матеуша Моравецкого: «Избыточная прибыль от нефти и газа, превышающая среднегодовую за последние годы, маленького пятимиллионного государства Норвегии превысит в 2022 г. €100 млрд... Они должны немедленно поделиться этой избыточной, гигантской прибылью... Это ненормально и несправедливо»⁸. Таким образом, можно предположить, что в границах ЕС нарушение долго-

⁵ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21.04.2021 // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382666/ (дата обращения: 20.07.21).

⁶ Там же.

⁷ ЕС планирует сократить потребление энергии для снижения зависимости от России // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2022/05/18/922593-es-planiruet-sokratit-potreblenie-energii>

⁸ Премьер Польши считает, что Норвегия должна поделиться прибылью от продажи газа и нефти // ТАСС. URL: <https://n.tass.ru/ekonomika/14696289>

временных устоявшихся трендов функционирования экономического пространства на национальном и межгосударственном уровнях *происходит наиболее заметно*.

Меняется и партнерское поведение крупных азиатских государств. В частности, на фоне санкционной политики западных стран рынок продовольствия стал дефицитным, а зерновые дорожают непредсказуемо быстрыми темпами. Страны — производители сельхозпродукции срочно отгораживаются от мира. Запрет на экспорт пшеницы ввела Индия. Эта страна не находится под «запретительными» санкциями. Однако ее правительство видит турбулентность на рынках и заботится о своем небогатом населении, минимизируя риски роста цен на сельскохозяйственную продукцию⁹.

Риски разрыва устоявшихся экономических отношений между экономическими партнерами как на международном, так и на внутренних национальных рынках приобрели следующие болезненные формы:

1. Уже состоявшийся и прогнозируемый рост цен на продовольствие и энергоносители.
2. Реконфигурация цепочек поставок и постоянно возрастающие барьеры для инвестиций.
3. Разрыв логистических связей и уход привычных поставщиков с национальных и региональных рынков.
4. Резко возросшая волатильность на финансовых рынках.
5. Ужесточение климатических стандартов, существенно повышающих себестоимость производимой продукции и услуг.
6. Введение политических санкций и ограничителей в торговые и инвестиционные отношения с внешними экономическими партнерами.

В своем майском докладе 2022 г. МВФ заявил *о худшем состоянии мировой экономики со времен Второй мировой войны*¹⁰. Среди причин западные эксперты называют пандемию COVID-19, конфликт вокруг Украины и сохраняющуюся угрозу изменения климата. Все это привело к повышению инфляции, говорится в докладе. В нем также подчеркивается, что рост цен на продукты питания и энергоносители оказался тяжелым испытанием для семей во всем мире. Ужесточение финансовых условий оказывает дополнительное давление на страны, компании и семьи с высокой задолженностью. А страны и компании пересматривают глобальные цепочки поставок на фоне постоянных сбоев. Добавьте к этому резко возросшую волатильность на финансовых рынках и сохраняющуюся угрозу изменения климата, и мы столкнемся с *потенциальным стечением бедствий*¹¹.

⁹ От России требуют кормить весь мир бесплатно // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20220523/prodovolstvie-1790034571.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop

¹⁰ Why We Must Resist Geoeconomic Fragmentation — And How // IMFBlog. URL: <https://blogs.imf.org/2022/05/22/why-we-must-resist-geoeconomic-fragmentation-and-how/>

¹¹ Там же.

**COVID-2019 и антироссийские санкции:
возрастание рисков геоэкономической фрагментации**

Экономические, социально-политические, миграционные и иные трансформационные процессы последних трех-четырех лет явно выявили резко возросшие *риски геоэкономической фрагментации*.

По исследованиям МВФ, напряженность в отношении торговли, технологических стандартов и безопасности растет в течение последних лет, подрывая рост нынешней глобальной экономической системы и доверие к ней. Неопределенность вокруг торговой политики сокращала ежегодно глобальный валовой внутренний продукт, начиная с 2019 г., почти на 1%. С начала войны в Украине мониторинг комиссии МВФ показывает, что около 30 стран ЕС ограничили торговлю продовольствием, энергией и другими ключевыми товарами¹².

Согласно прогнозам МВФ, издержки дальнейшей *дезинтеграции* будут огромными во всех странах. От них пострадают люди с любым уровнем дохода — от высокооплачиваемых специалистов и фабричных рабочих со средним уровнем дохода до низкооплачиваемых рабочих, жизнь которых существенно зависит от импорта продовольствия. Значительно увеличатся миграционные потоки между странами ЕС, т.к. все больше людей вынуждены будут искать возможности применения своего труда и квалификации в других странах.

Реконфигурация цепочек поставок и более высокие барьеры для инвестиций *затрудняют развивающимся странам — партнерам ЕС* производство и продажу своей продукции. Странам же с развитой экономикой уже приходится больше платить за энергоносители, минеральные удобрения, базовые продукты питания, что последовательно раскручивает инфляционную спираль в целом. По оценкам комиссии МВФ, только *технологическая фрагментация* может привести к потерям в размере 5% ВВП для мировой экономики, а мировая экономика — это не только развитые страны¹³. Вызывает озабоченность МВФ и формирование новых транзакционных издержек для людей и предприятий, если страны разработают параллельные, *отключенные платежные системы* для снижения риска потенциальных экономических санкций.

МВФ подчеркивает неизбежность выбора между процессом геоэкономической фрагментации, которая сделает мир, по убеждению экспертов МВФ, беднее и опаснее, и восстановлением доверия к глобальной экономической системе.

Не подлежит сомнению, что *элита западных стран*, и прежде всего США, чьи интересы представляет МВФ, *будет активно препятствовать* изменениям старого мирохозяйственного уклада. Западный мир, ориентированный на однополярное господство США, а соответственно и МВФ, представляющий его интересы, не заинтересованные в появле-

¹² Why We Must Resist Geoeconomic Fragmentation — And How.

¹³ Там же.

нии и реализации более эффективных систем управления, уже стараются блокировать развитие использующих их новых мировых лидеров и пытаются удержать свою гегемонию и свое монопольное положение любыми способами. Но период «американского однополярного одиночества» уходит, и не только благодаря России, но в первую очередь Китаю и азиатским региональным лидерам.

Характерные для однополярной модели развития иерархические вертикальные структуры оказались слишком жесткими, чтобы обеспечивать непрерывность быстро меняющихся направлений инновационного развития. На периферии мировой экономики сформировался новый мирохозяйственный уклад, в основе которого лежат *гибкие модели управления, сетевая организация производства, где государство работает как интегратор*, объединяя интересы различных социальных групп вокруг достижения одной цели — подъема общественного благосостояния и сглаживания социальных противоречий, характерных для растущих экономик. Наиболее впечатляющим примером такой новой парадигмы экономических отношений, которую С. Глазьев характеризует как «*интегральный мирохозяйственный уклад*», сегодня является Китай, в течение более чем 30 лет втрое опережающий темпы роста американской экономики. В настоящий момент КНР уже превосходит США и по объемам выпуска продукции, и по экспорту наукоемких товаров, и по темпам роста¹⁴.

Другим примером новой модели экономических отношений является сегодня Индия. Она имеет иную политическую систему, но в ней также действует примат общественных интересов над частными, и государство стремится максимизировать темпы роста, чтобы бороться с бедностью. В этом смысле новая система экономических отношений *перестает быть по своей идеологии капиталистической*. Вместе с тем и Индия, и Китай активно используют рыночные механизмы конкуренции с соответствующими социальными ограничителями. Такое сочетание моделей развития позволяет обеспечивать высочайшую концентрацию ресурсов для совершения технологических преобразований во всех сферах экономики с целью обеспечения высоких темпов экономического роста и последовательного ограничения социальных конфликтов в обществе.

В условиях современного мира центр экономического и социального развития перемещается в Азию. Следует также учитывать, что в последние годы у таких партнеров США и ЕС, как Япония и Южная Корея, система управления активно воспринимает принципы экономического развития как ориентацию на цели повышения общественного благосостояния в целом и повышения коллективной эффективности деятельности национальных корпораций в частности. Это позволяет говорить *о практическом формировании новой системы экономических отношений*

¹⁴ Сергей Глазьев о сломе эпох и смене укладов // Moscow Economic Forum. URL: <https://me-forum.ru/media/news/15370/>

на микро-, макро-, мезо- и глобальном уровнях, с новыми производственными и логистическими центрами в Азиатском регионе, способными эффективно противостоять диктату англо-саксонского блока.

Интересные схемы планового регулирования экономической и социальной ситуаций *на федеральном и субфедеральном уровнях* (пусть с существенными ошибками и просчетами) в последние годы демонстрирует и Россия. Регионы России достаточно успешно смогли пройти ковидный кризис и существенно сгладить значительные социальные риски, им сформированные [11; 12]. Например, реальные шаги к обеспечению равного доступа населения к первой медицинской помощи в условиях пандемии связаны с решением задач, предусмотренных межведомственной целевой программой «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации». В частности, буквально в течение одного 2021 г. практически все клиники, оказывающие первичную медико-санитарную помощь, центральные и районные больницы, фельдшерско-акушерские пункты были оснащены всем необходимым оборудованием и обеспечены кадрами. Реализация этой программы только в 2021 г. потребовала более половины триллиона рублей¹⁵.

По мнению академика С. Глазьева, «...мы переживаем сейчас одновременно смену технологического и мирохозяйственного укладов, при этом меняется технологический базис экономики, происходит переход к принципиально новым технологиям, преобразуется и система управления. Такого рода события происходят примерно раз в столетие»¹⁶. В рамках этой концепции корректно утверждать, что кризисные события 2022 г. — *это начало нового этапа в развитии глобальной экономики*, и они объективно являются начальным этапом формирования новой системы экономических отношений в новом многополярном мире. России необходимо найти свое место в той новой нормальности 2022 г., которая формируется на основе вызовов создания новой системы экономических отношений в условиях разворачивающегося системного кризиса.

В новом мире и в соответствующей ему новой экономической модели, по нашему мнению, будет шесть направлений, трансформирующихся со временем в институты развития, которые окажутся определяющими.

Первое направление. Превращение экономики из рыночной в распределительную/договорную/регулируемую/запретительную с развитием государственного регулирования экономической, социальной, территориальной, демографической, гендерной и пр. структур общества.

Второе направление. Активизация новой регионализации (геоэкономической фрагментации) мировой экономики на основе клановых социально-политических интересов сотрудничающих государств.

¹⁵ Программа «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации» (2021) // Портал Информационной поддержки специалистов ЛПУ. URL: <https://www.zdrav.ru/articles/4293662542-modernizatsiya-pervichnogo-zvena-zdravoohraneniya-v-2021-21-m01-15> (дата обращения: 17.04.22).

¹⁶ «Такие события, как сейчас, происходят раз в столетие»: Сергей Глазьев о сломе эпох и смене укладов // Бизнес Online. URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/544773> (дата обращения: 04.05.22).

Третье направление. Новый этап перераспределения ресурсов на геополитическом уровне: энергоресурсов, шельфа Арктики, мировых ресурсов пресной воды, лесных ресурсов, территорий интенсивного сельскохозяйственного производства, квалифицированных трудовых ресурсов и т.д.

Четвертое направление. Передел сфер информационного влияния, формирование и активное применение на государственном уровне агрессивных методик информационного влияния, ориентированных на повышение управляемости потребительской средой, а также расширение искусственной среды потребления, формируемой на основе законодательного регулирования всех сфер общественной жизни.

Пятое направление. Формирование государственных резервов защиты от экологических бедствий: природных, технических, последствий биологических исследований, продовольственных и т.д.

Шестое направление. Пересмотр однополярной системы стандартов во всех сферах социально-экономического развития; перераспределение логистических связей в интересах новых геополитических структур, которые неизбежно сформируются в ближайшие годы.

* * *

Ожидавшееся зарубежными экспертами падение ВВП России в 2022 г. до уровня начала 1990-х гг. не произошло. Не сбывся и прогноз Министерства экономического развития России спада производства и снижения ВВП от 10% до 14%, сделанный в марте текущего года. В конце II квартала 2022 г. ситуация начала стабилизироваться, валютный курс утратил волатильность, ставка рефинансирования снижена с 20 до 11%. При значительных военных расходах и затратах на беженцев, правительство Российской Федерации продолжает реализовывать запланированные социальные проекты. Полагаем, это не было случайностью. *В рамках формирующейся в мире новой модели экономического развития за Россией объективно закреплена выигрышная позиция:*

- конъюнктура на мировых рынках по российским экспортным товарам крайне благоприятна, а санкционные ограничения, которые приводят к снижению объемов экспорта в некоторые страны, компенсируются ростом цен на нефть, газ, продукцию сельскохозяйственного экспорта и удобрений;
- санкции в отношении импорта расширяют спрос по всем группам российских товаров, которые обеспечивают импортозамещение;
- ограничений со стороны внутреннего спроса экономика не испытывает;
- правительство осуществляет активную политику финансовой и законодательной поддержки отечественной обрабатывающей промышленности и производства IT-технологий.

Таким образом, в России, по нашему мнению, *отсутствуют объективные причины* для существенного спада производства из-за резкого сокращения спроса и снижения цен на энергоносители на настоящий мо-

мент. У государства имеются все возможности для выполнения роли эффективного хозяйствующего субъекта и значимого регулятора в новой системе отношений *распределительной экономики* — экономики, формирующейся как мобилизационная, плановая и социально-ориентированная.

Список литературы

1. О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2020 году: Государственный доклад. М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2021. 256 с.
2. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года. М., 2021. 308 с. // Министерство экономического развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/edinyy_plan_po_dostizheniyu_nacionalnyh_celej_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2024_goda_i_na_planovyy_period_do_2030_goda.html
3. Россия в цифрах. 2013. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2014.
4. Россия в цифрах. 2014. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2015.
5. Россия в цифрах. 2015. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2016.
6. Россия в цифрах. 2016. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2016.
7. Россия в цифрах. 2017. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2018.
8. Россия в цифрах. 2018. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2019.
9. *Караваяева И.В.* Теория экономической безопасности: этапы развития и переход к новой реальности // *Федерализм*. 2021. Т. 26. № 2 (102). С. 5–24.
10. *Караваяева И.В., Коломиец А.Г., Быковская Ю.В.* Стратегии экономической безопасности в зарубежной теории и практике // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2022. № 1. С. 50–67. DOI: 10.52180/2073-6487_2022_1
11. *Караваяева И.В., Коломиец А.Г., Казанцев С.В.* Сможет ли федеральный бюджет 2021–2023 гг. реализовать стратегические цели и обеспечить экономическую безопасность Российской Федерации? // *Федерализм*. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 115–131.
12. *Караваяева И.В., Быковская Ю.В., Бухвальд Е.М.* и др. Экспертная оценка проекта федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023–2024 годов // *Экономика и управление: проблемы, решения*. 2021. Т. 1. № 11 (119). С. 138–163.

References

1. O sostoianii sanitarno-epidemiologicheskogo blagopoluchiiia naseleniia v Rossiiskoi Federatsii v 2020 godu: Gosudarstvennyi doklad [On the State of Sanitary and Epidemiological Well-Being of the Population in the Russian Federation in 2020: State Report]. Moscow, Federal'naia sluzhba po nadzoru v sfere zashchity prav potrebiteli i blagopoluchiiia cheloveka, 2021, 256 p. (In Russ.).
2. Edinyi plan po dostizheniiu natsional'nykh tselei razvitiia Rossiiskoi Federatsii na period do 2024 goda i na planovyi period do 2030 goda [A Unified Plan to Achieve the

National Development Goals of the Russian Federation for the Period Up to 2024 and for the Planned Period Up to 2030], *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiia RF* [Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/edinyy_plan_po_dostizheniyu_nacionalnyh_celey_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2024_goda_i_na_planoveryy_period_do_2030_goda.html

3. Rossiia v tsifrakh. 2013. Kratkii statisticheskii sbornik [Russia in Numbers. 2013. Brief Statistical Compendium]. Moscow, Rosstat, 2014. (In Russ.).

4. Rossiia v tsifrakh. 2014. Kratkii statisticheskii sbornik [Russia in Numbers. 2014. Brief Statistical Compendium]. Moscow, Rosstat, 2015. (In Russ.).

5. Rossiia v tsifrakh. 2015. Kratkii statisticheskii sbornik [Russia in Numbers. 2015. Brief Statistical Compendium]. Moscow, Rosstat, 2016. (In Russ.).

6. Rossiia v tsifrakh. 2016. Kratkii statisticheskii sbornik [Russia in Numbers. 2016. Brief Statistical Compendium]. Moscow, Rosstat, 2016. (In Russ.).

7. Rossiia v tsifrakh. 2017. Kratkii statisticheskii sbornik [Russia in Numbers. 2017. Brief Statistical Compendium]. Moscow, Rosstat, 2018. (In Russ.).

8. Rossiia v tsifrakh. 2018. Kratkii statisticheskii sbornik [Russia in Numbers. 2018. Brief Statistical Compendium]. Moscow, Rosstat, 2019. (In Russ.).

9. Karavaeva I.V. Teoriia ekonomicheskoi bezopasnosti: etapy razvitiia i perekhod k novoi real'nosti [Theory of Economic Security: Stages of Development and Transition to a New Reality], *Federalizm* [Federalism], 2021, Vol. 26, No. 2 (102), pp. 5–24. (In Russ.).

10. Karavaeva I.V., Kolomiets A.G., Bykovskaia Iu.V. Strategii ekonomicheskoi bezopasnosti v zarubezhnoi teorii i praktike [Economic Security Strategies in Foreign Theory and Practice], *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2022, No. 1, pp. 50–67. (In Russ.). DOI: 10.52180/2073-6487_2022_1

11. Karavaeva I.V., Kolomiets A.G., Kazantsev S.V. Smozhet li federal'nyi biudzheth 2021–2023 gg. realizovat' strategicheskie tseli i obespechit' ekonomicheskuiu bezopasnost' Rossiiskoi Federatsii? [Will the Federal Budget 2021–2023 Be Able to Implement Strategic Goals and Ensure the Economic Security of the Russian Federation?], *Federalizm* [Federalism], 2021, Vol. 26, No. 1 (101), pp. 115–131. (In Russ.).

12. Karavaeva I.V., Bykovskaia Iu.V., Bukhval'd E.M. i dr. Ekspertnaia otsenka proekta federal'nogo biudzheta na 2022 god i na planovyi period 2023–2024 godov [Expert Evaluation of the Draft Federal Budget for 2022 and for the Planning Period of 2023–2024], *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniia* [Economics and Management: Problems, Solutions], 2021, Vol. 1, No. 11 (119), pp. 138–163. (In Russ.).

SYSTEMIC CRISIS 2022: THEORETICAL ASPECT

The article examines the process of formation and manifestation of signs of a systemic crisis in the modern economy. The article substantiates why the contradiction between the economic and social interests of economic entities at all levels that arose in the context of the COVID-19 pandemic played the role of a catalyst in the formation and development of the modern systemic crisis of a market economy. It is shown that today the problems of global, national and regional economic security in their organic and systemic relationship with social /economic/ political/ bacteriological security are in the same row. The author of the article carried out a theoretical analysis of trends and risks in the development of the economy of Russia and other leading countries of the world community in a crisis situation in 2022. The author of the article carried out a theoretical analysis of trends and risks in

the development of the economy of Russia and other leading countries of the world community in a crisis situation in 2022. The article emphasizes the importance of strengthening sanctions pressure on the Russian economy in transforming the social factor of national security into a socio-political one and in accelerating the development of a systemic crisis in the modern economy. The article shows what fundamental changes have occurred at the national and interstate levels during the period of application of socio-political sanctions in the model of global economic relations. The author explains on the basis of what objective reasons traditional principles of economic relations are being destroyed and new principles of economic relations between states and economic counterparties are being formed in the conditions of the changed socio-political situation in the world. The article examines the phenomenon of geo-economic fragmentation and its relationship with the change in the centers of development and influence in the global economy. The author predicted the main characteristics of the functioning of the new system of economic relations in the post-crisis model of economic development and Russia's place in it.

Keywords: system of economic relations, systemic crisis, development risks, social factor, socio-political factor, national security of the Russian Federation, globalization, regionalization.

JEL: B410, D810, H100, H500, P350

Дата поступления — 30.05.2022 г.

КАРАВАЕВА Ирина Владимировна

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, заведующий сектором экономической безопасности, заведующий кафедрой экономической теории;

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

e-mail: ikaravaeva@inecon.ru

KARAVAeva Irina V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher, Head of the Economic Security Sector, Head of the Department of Economic Theory;

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

e-mail: ikaravaeva@inecon.ru

Для цитирования:

Караваяева И.В. Системный кризис 2022: теоретический аспект // Федерализм. 2022. Т. 27. № 2 (106). С. 46–61. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-2-46-61>

И.В. ЛАВРЕНТЬЕВА, В.В. ДЖАВАХИЯ, Н.В. СЕДОВА

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ И АЛГОРИТМ РАСЧЕТА ИНДЕКСА КАЧЕСТВА СРЕДЫ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

В условиях реализации государственной программы комплексного развития сельских территорий особенно актуальным остается вопрос оценки качества их среды с целью определения приоритетных направлений развития и выделения бюджетных средств. До настоящего момента такая методика отсутствовала. В то же время существовала методика оценки качества городской среды, неприменимая на сельских территориях, т.к. не она учитывала специфику их развития. В статье представлена методика расчета качества сельских территорий. В своем исследовании авторы подчеркивают актуальность разработки данной методики, поскольку она позволит оценить качество сельских территорий и на этой основе предложить направления совершенствования политики государственного регулирования в рамках действующих нормативно-правовых актов. Авторы выделили ключевые сферы развития сельской среды, 11 групп оценки. Оценка осуществляется по 30 индикаторам для каждого объекта оценки. Для перехода от абсолютных значений показателей по индикаторам к единой системе расчета разработана балльная система. В рамках оценки также формируются интегральные индексы, которые позволяют оценить качество среды на уровне всей страны, отдельных регионов, муниципальных образований и населенных пунктов. На каждом уровне оценки можно выделить ключевые зоны улучшений, работа в которых позволит обеспечить максимальный эффект для роста качества сельской среды на различных уровнях управления.

Ключевые слова: сельские территории, индекс качества, методика, алгоритм расчета, интегральная оценка.

JEL: Q01, R38, R28

В числе стратегических задач развития национальной экономики, поставленных Президентом Российской Федерации и обозначенных в Стратегии национальной безопасности до 2035 г.¹, приоритетное

¹ Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

значение имеет *создание качественной среды развития сельских территорий*, обеспечивающей достойный уровень жизни для проживающего на них населения. Особую значимость этот вопрос приобретает в связи с реализацией «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.»², предусматривающей комплексный подход к социально-экономическому развитию территорий, а также улучшению условий жизни жителей сельских населенных пунктов, в т.ч. путем обеспечения устойчивого сокращения доли непригодного для проживания жилищного фонда, повышения уровня благоустройства сельских населенных пунктов, обеспечения коммунальной инфраструктурой (центральным водоснабжением и водоотведением, газо-, энергоснабжением) и повышения конкурентоспособности экономики сельских территорий.

Однако до настоящего времени *отсутствовали исследования оценки качества сельской среды*. В то же время исследованиями качества городской среды занимались многие ученые — экономисты, урбанисты, географы. Это связано с тем, что качество сельской среды зависит от параметров, по которым сложно собрать данные³. В ряде исследований качество городской среды определяется как фактор устойчивого развития муниципальных образований. Так, в работе И.Н. Ильиной, подчеркивается, что современные города являются «центрами развития», и в борьбе за активные, высокообразованные кадры побеждают те города, которые обеспечивают наибольшее качество городской среды. По мнению В.И. Савченко и С.А. Хиревича при оценке качества городской среды следует учитывать не только экономическую составляющую, но и социальный стандарт, характеризующий степень удовлетворения физических и социальных потребностей людей. Согласно Методике формирования индекса качества городской среды, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 г. № 510-р, пространства, подлежащие оценке, — жилье и прилегающие пространства, улично-дорожная сеть, озеленение пространства, общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства, социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства, общегородские пространства. При этом оценка осуществляется по шести критериям: безопасность, комфортность, экологичность и здоровье, идентичность и разнообразие, современность и актуальность среды, эффективность управления.

Авторы статьи, разделяют эту позицию полагая, что качество городской среды — это интегральная оценка, характеризующая разви-

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

³ Почему горожане не едут жить в деревню // Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». URL: <https://iq.hse.ru/news/187769684.html> (дата обращения: 20.03.2022).

тость системы взаимодействий и взаимоотношений жителей города и определяющая устойчивость и возможности развития человеческого потенциала.

Факторы качества сельской среды

Ввиду большей дифференциации сельских территорий критерии и пространства, подлежащие оценке, *должны безусловно отличаться от городских территорий* [1]. И прежде всего следует исходить из того, что потенциал развития населенного пункта как привлекательного места для жизни обусловлен двумя ключевыми факторами [2]:

- во-первых, размером населенного пункта (численностью жителей). Число постоянных пользователей определяет возможности для эффективного размещения объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры, потенциал развития сферы торговли и услуг;
- во-вторых, центральностью населенного пункта — расположением относительно центров экономической и социальной жизни, которое оказывает влияние на доступность разнообразной инфраструктуры и возможности трудоустройства для жителей за пределами места жительства.

Для оценки качества сельской среды предполагается использовать индекс качества среды сельских территорий (далее — Индекс). Индекс направлен на оценку привлекательности сельских территорий как места для жизни. Поэтому в качестве объектов оценки принимаются территориальные единицы, формирующие среду для повседневной жизни жителей малых городов и сельских населенных пунктов, при этом оценка будет осуществляться *по объектам со схожим потенциалом*. Далее выделяются сферы оценки в рамках каждой из сфер — направления оценки — и затем осуществляется определение критериев по направлениям оценки, абсолютные значения, полученные в результате, переводятся в балльную шкалу для ранжирования и оценки.

Для распределения объектов оценки по группам со схожим потенциалом в рамках работы были установлены градации по шкалам размера и центральности с учетом действующих нормативных, методических и стратегических документов.

Размерные группы населенных пунктов выделены на основе нормативных актов (10 источников), предъявляющих требования к обеспеченности населения социальными и общественными услугами:

- 0 жителей — опустевшие населенные пункты, исключаемые из оценки, поскольку в них отсутствует потребность в повышении качества среды;
- 1–50 жителей — малые населенные пункты, в которых базовая инженерная инфраструктура, объекты социальной и общественной инфраструктуры обеспечиваются на несколько населенных пунктов в радиусе доступности;

- 50–2 700 жителей — населенные пункты среднего размера и малые города, предполагающие частичную обеспеченность базовой инженерной, социальной инфраструктурой, объектами культуры в границах населенного пункта;
- более 2 700 жителей — крупные села, малые города и сельские агломерации, обеспеченные полноценным набором инженерной, социальной и общественной инфраструктуры и способные обеспечить ее эффективное содержание.

В рамках градации авторами на основе консультаций с Минсельхозом был принят *порог самодостаточности населенного пункта*, при котором в его границах целесообразно размещение полного спектра инфраструктуры для повседневной жизни сельских территорий численностью населения в 2 700 жителей.

Методика определения центральности населенных пунктов, принятая в рамках Индекса, основана на теории центральных мест Вальтера Кристаллера, определяющей степень социально-экономической и пространственной значимости населенных пунктов страны на основе их взаимного расположения относительно друг друга. В соответствии с таким подходом выделяются:

- центральные места;
- зоны влияния центральных мест;
- нецентральные места.

Группы центральных мест и их зоны влияния различаются в зависимости от особенностей конкретной страны или территории. В связи с особенностями расселения в России теория была адаптирована для европейской и азиатской частей страны в рамках разработки Национального стандарта мастер-планирования⁴. В документе были *типологизированы все российские города* и определены размеры их зон влияния, в т.ч. выделены центральные места — города, предоставляющие спектр услуг для собственного населения и жителей соседних населенных пунктов, входящих в их зоны влияния: национальные центры, межрегиональные центры, региональные центры, локальные центры, города-спутники национальных, межрегиональных и региональных центров.

Территория в пределах определенного расстояния от границ центрального города или города-спутника служит его зоной влияния. Жители населенных пунктов, расположенных на этой территории, имеют возможность использовать инфраструктуру центрального места на повседневной основе. Чем крупнее центр, тем больше его зона влияния. В связи с особенностями расселения на территории России размеры зон влияния различаются для ее европейской и азиатской частей (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Размеры зон влияния центральных городов России

Центры	Зоны влияния, км	
	Европейская часть	Азиатская часть
Национальные центры	100	—
Межрегиональные центры	75	100
Региональные центры	50	75
Локальные центры	25	50
Города-спутники	25	50

Источник: Национальный стандарт мастер-планирования (разработан ООО «КБ Стрелка») по заказу ВЭБ.РФ в 2021 г.

По шкале центральности с помощью пространственной ГИС-аналитики все населенные пункты распределены на две основные группы в зависимости от их близости к центральным местам. Центральные — малые города, поселки городского типа и села, расположенные вблизи центров социального и экономического развития. Размер зоны влияния определяется в зависимости от типа центра и его расположения в европейской или азиатской части страны. Удаленные — населенные пункты (сельские агломерации), не входящие в зону влияния центров.

Группы объектов оценки по Индексу

В результате ГИС-анализа, который является процессом поиска пространственных закономерностей в распределении данных и взаимосвязей между объектами, на основе адресного перечня объектов оценки было выделено 11 групп оценки по Индексу (см. рис. 1):

1. Малые пригороды — сельские населенные пункты с численностью жителей до 50 чел., расположенные в зоне влияния центральных городов.

2. Городские пригороды — городские населенные пункты с численностью жителей от 50 до 2 700 чел., расположенные в зоне влияния центральных городов.

3. Сельские пригороды — сельские населенные пункты с численностью жителей от 50 до 2 700 чел., расположенные в зоне влияния центральных городов.

4. Городские спутники — городские населенные пункты с численностью жителей более 2 700 чел., расположенные в зоне влияния центральных городов.

5. Сельские спутники — сельские населенные пункты с численностью жителей более 2 700 чел., расположенные в зоне влияния центральных городов.

6. Малые тихие места – сельские населенные пункты с численностью жителей до 50 чел., расположенные на удалении от центральных городов.

7. Городские тихие места – городские населенные пункты с численностью жителей от 50 до 2 700 чел., расположенные на удалении от центральных городов.

8. Сельские тихие места – сельские населенные пункты с численностью жителей от 50 до 2 700 чел., расположенные на удалении от центральных городов.

9. Автономные городские населенные пункты с численностью жителей более 2 700 чел., расположенные на удалении от центральных городов.

10. Автономные сельские населенные пункты с численностью жителей более 2 700 чел., расположенные на удалении от центральных городов.

11. Автономные сельские агломерации с численностью жителей более 2 700 чел., расположенные на удалении от центральных городов.

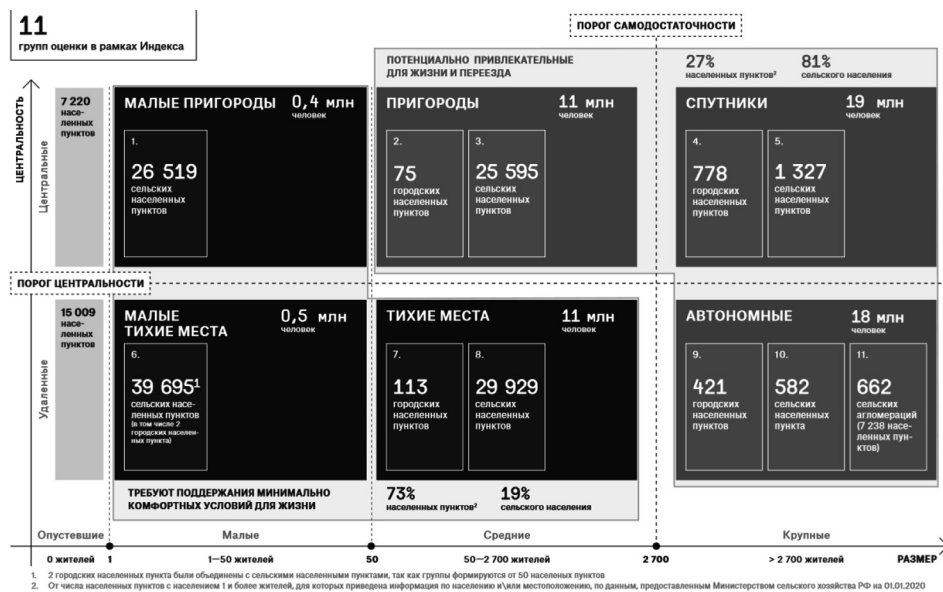


Рис. 1. Группы объектов оценки по Индексу

Источник: составлено авторами.

Наибольший потенциал для развития качественной среды и привлекательности как места для жизни имеют населенные пункты с численностью жителей *выше порога самодостаточности* или расположенные вблизи центров социального и экономического развития. В таких населенных пунктах уже сейчас проживает 48 млн чел., или *более 81% сельских жителей*. Остальные населенные пункты требуют поддержания минимальных комфортных условий для проживающих в них жителей. Они составляют большинство (73%), но служат местом для жизни всего 11,9 млн чел.

На данный момент *сельские территории непривлекательны для их сегодняшних жителей*: 52% жителей сел и малых городов хотят уехать из своего населенного пункта в более крупный город. Кроме того, 72% молодых людей хотят уехать из сел в малые и большие города [3]. Вместе с тем многие жители городов (52%) рассматривают возможность переезда на сельские территории. Однако предпринимают реальные шаги в этом направлении только 2% горожан. Причины отъезда и условия, при которых горожане готовы переехать в село, имеют схожую природу (см. табл. 2). Поэтому повышение привлекательности сельских территорий как места для жизни сегодняшних жителей и горожан, рассматривающих возможность переезда, требует улучшений в одних и тех же сферах.

Т а б л и ц а 2

Сферы, требующие улучшений при развитии сельской среды

Сферы улучшений	Причины отъезда жителей села	Условия переезда горожан на село
Жилье	<i>Неудовлетворительные жилищные условия</i> : 51% жителей сельских территорий не удовлетворены качеством среды и жилья, а 63% сельского жилья не обеспечено комплексом инженерной инфраструктуры	<i>Комфортное жилье</i> : 45% горожан готовы переехать в сельскую местность при условии наличия комфортного жилья
Работа	<i>Неудовлетворенность рынком труда</i> : только 6% жителей села хотели бы работать в сельском хозяйстве, а уровень безработицы в селе выше, чем в городе в 2 раза	<i>Карьерные возможности</i> : 28% горожан рассмотрели бы переезд при возможности более высокого заработка в селе, чем в городе, а 17% переехали бы при наличии возможности развивать свое дело
Инфраструктура	<i>Недостаток инфраструктуры</i> : 30% пенсионеров считают, что прежде всего на селе в улучшениях нуждается социальная инфраструктура, при этом число объектов бытового обслуживания здесь с 1990 по 2018 г. сократилось на 40%	<i>Развитая инфраструктура</i> : 19% горожан рассматривают возможность переезда при условии наличия в селе развитой социальной и сервисной инфраструктуры
Связанность	<i>Низкая связанность с внешним миром</i> : более 50% сельских населенных пунктов не имеют связи с сетью дорог общего пользования, а более 25 тыс. не имеют доступа к сети Интернет и телефонии	<i>Удобство перемещений</i> : 33% горожан готовы переехать в сельскую местность при условии наличия качественных дорог

Источник: составлено авторами по [3–5].

Учитывая сложившуюся проблематику, система оценки рассматривает все ключевые сферы, влияющие на принятие решения жить на селе, и включает 10 направлений оценки, детализирующих ключевые сферы развития сельской среды [6–11].

1. Жилая среда.
 - 1.1. Жилье (жилые дома, придомовые территории).
 - 1.2. Благоустройство (улицы, открытые общественные пространства).
2. Работа.
 - 2.1. Создание бизнеса (развитие МСП, платежеспособный спрос на товары и услуги).
 - 2.2. Рынок труда (наличие рабочих мест, разнообразие требуемых специалистов).
3. Инфраструктура.
 - 3.1. Инженерная инфраструктура (водоснабжение, водоотведение, газоснабжение, энергоснабжение, теплоснабжение).
 - 3.2. Образование (дошкольное, среднее, профессиональное, дополнительное).
 - 3.3. Здравоохранение (первая помощь, специализированная помощь);
 - 3.4. Общественная инфраструктура (торговля, услуги, досуг, культура, спорт).
4. Связанность.
 - 4.1. Транспортная связанность (авиасообщение, железнодорожное сообщение, автобусное сообщение, автомобильное сообщение, водный транспорт);
 - 4.2. Информационная связанность (Интернет, мобильная связь).

Для оценки качества среды в рамках Индекса предусмотрено три критерия, позволяющие оценить уровень развития сфер, *определяющих качество повседневной жизни* в населенном пункте или сельской агломерации.

Обеспеченность. Позволяет оценить наличие в объекте оценки базовых условий и инфраструктуры для повседневной жизни, обеспечивающих минимально допустимый уровень качества сельской среды.

Качество. Позволяет оценить, насколько эффективно работает имеющаяся инфраструктура для повседневной жизни на сельских территориях и насколько составляющие ее объекты пригодны к использованию.

Комфорт. Позволяет оценить в дополнение к наличию и функциональности необходимых элементов сельской среды, насколько жителям сельских территорий удобно ими пользоваться.

Формирование системы оценки по Индексу

Система оценки по Индексу охватывает четыре сферы, в рамках которых выделено десять направлений. Каждое направление оценивается по трем критериям при помощи трех индикаторов. Максимальная оценка по одному индикатору составляет 10 баллов, а максимальная совокупная – 300 баллов (см. рис. 2, 3).

Совокупная оценка по Индексу позволяет сравнивать каждый объект оценки с другими объектами в рамках своей группы. Индивидуальные оценки по каждому из направлений указывают на ключевые сферы, требующие улучшений.

		Критерии оценки:		
		ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ	КАЧЕСТВО	КОМФОРТ
Сферы оценки:	Направления оценки:			
	ЖИЛАЯ СРЕДА			
	Жилье	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов
	Благоустройство	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов
	РАБОТА			
	Создание бизнеса	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов
	Рынок труда	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов
	ИНФРАСТРУКТУРА			
	Инженерная	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов
	Образование	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов
	Здравоохранение	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов
	СВЯЗНОСТЬ			
	Транспортная	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов
	Информационная	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов	Индикатор/маx 10 баллов

Рис. 2. Система оценки по Индексу

Источник: составлено авторами.

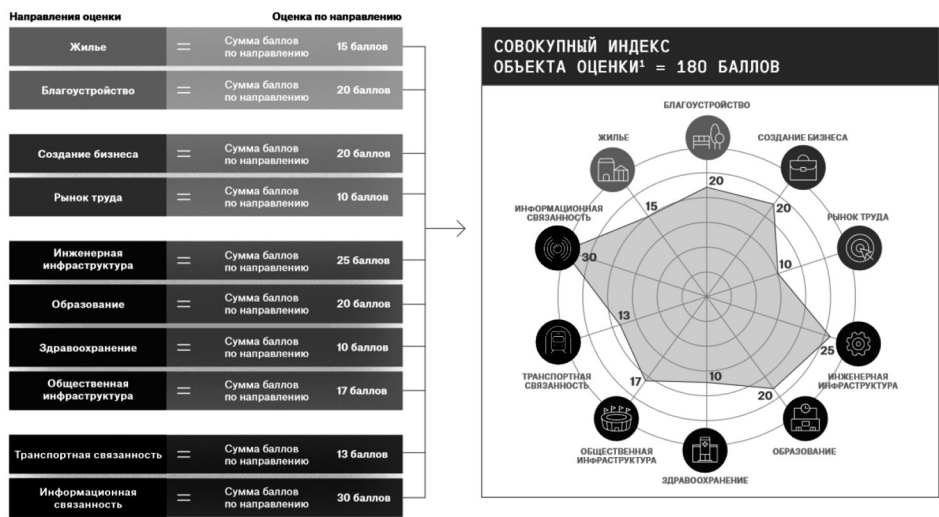


Рис. 3. Пример результата оценки по Индексу

Источник: составлено авторами.

Алгоритм расчета Индекса

Расчет Индекса качества сельской среды выполняется с использованием описанных ниже методологических инструментов по следующему алгоритму.

1. Сбор данных по 30 индикаторам для каждого объекта оценки (населенного пункта или сельской агломерации).
2. Определение принадлежности объекта оценки (населенного пункта или сельской агломерации) к одной из 11 групп оценки.

3. Расчет абсолютных значений по каждому из 30 индикаторов для каждого из объектов группы.

4. Ранжирование объектов оценки в рамках группы по абсолютным значениям каждого индикатора и присвоение индивидуального балла (от (0) 1 до 10) каждому объекту оценки.

5. Суммирование баллов по трем индикаторам каждого из 10 направлений оценки для каждого из объектов оценки.

Расчет совокупной оценки по Индексу путем сложения баллов всех 10 направлений (30 индикаторов) для каждого объекта оценки.

Общий подход к расчету значения Индекса

Каждый населенный пункт относится к одной из 11 выделенных групп и оценивается только в рамках своей группы. Расчет Индекса производится на основе значений 30 индикаторов, распределенных по 10 направлениям и отражающих главные факторы, влияющие на качество сельской среды: жилье, благоустройство, создание бизнеса, рынок труда, инженерная инфраструктура, образование, здравоохранение, общественная инфраструктура, транспортная связанность, информационная связанность.

Каждое из 10 направлений оценивается по трем индикаторам с точки зрения обеспеченности, качества, комфорта. Каждый из 30 индикаторов в системе оценки имеет одинаковый вес. Оценка по одному направлению складывается из значений оценок по трем индикаторам по формуле:

$$I_e = \sum I_s, n = 3,$$

где I_e – сумма оценок по индикаторам в рамках одного направления;

I_s – значение индикатора по одному из трех критериев в рамках одного направления;

$n = 3$ – количество критериев оценки в рамках одного направления.

Сумма всех значений индикаторов по каждому направлению складывается в интегральный индекс качества среды по формуле:

$$\text{Index} = \sum I_e, n = 10,$$

где Index – совокупный интегральный индекс населенного пункта;

I_e – сумма индикаторов по одному направлению;

$n = 10$ – количество направлений оценки.

Подход к разработке шкалы оценки значения Индекса

Для перехода от абсолютных значений показателей по индикаторам к единой системе расчета используется балльная система.

По каждому индикатору рассчитываются абсолютные значения показателей, согласно формулам расчета, приведенным в разделе «Описание и методика расчета индикаторов». Формируется рейтинг абсолютных значений по каждому индикатору для населенных пунктов и сельских агломераций, входящих в одну из 11 групп оценки. Лучшему показателю по индикатору в рамках группы присваивается 10 баллов, худшему – 1 балл.

Такой подход подчеркивает важность каждого направления при формировании качественной среды и позволяет ежегодно отслеживать изменения. Интегральный индекс, или финальная оценка, рассчитывается как сумма значений 30 индикаторов и измеряется по шкале от 0 до 300.

В случае отсутствия информации, необходимой для расчета индикатора по какому-либо населенному пункту (сельской агломерации), данному населенному пункту, присваивается 0 баллов по данному индикатору, что определяет нижнюю границу совокупного индекса в 0 баллов, при отсутствии информации по всем направлениям и критериям показателей.

Расчет значений индикаторов по шкале от 1 до 10 баллов проводится по методу максимума-минимума, где шаг для каждого балла определяется разницей между максимумом и минимумом, разделенным на соответствующее количество равных отрезков шкалы, согласно формуле:

$$x = (\max_y(Is) - \min_y(Is))/10,$$

где x — размерность шага;

$\max_y(Is)$ — максимум значения индикатора для соответствующей группы; $\min_y(Is)$ — минимум значения индикатора для соответствующей категории и группы;

10 — количество диапазонов оценки, т.е. от 1 до 10 баллов.

Тогда границы для соответствующих баллов определяются по правилу: нижняя граница для $(1 + R)$ баллов = минимум значения индикатора для соответствующей категории и группы + X (размерность шага) $\cdot R$. Формулы перевода диапазонов абсолютных значений в балльную шкалу представлены в таблице 3.

Т а б л и ц а 3

Формулы перевода диапазонов абсолютных значений в балльную шкалу

Минимум диапазона значения индикатора для соответствующего балла	Максимум диапазона значения индикатора для соответствующего балла	Соответствующая оценка в баллах
$\min_y(Is) + 0 \cdot X = \min_y(Is)$	$\min_y(Is) + 1 \cdot X$	1
$\min_y(Is) + 1 \cdot X$	$\min_y(Is) + 2 \cdot X$	2
$\min_y(Is) + 2 \cdot X$	$\min_y(Is) + 3 \cdot X$	3
$\min_y(Is) + 3 \cdot X$	$\min_y(Is) + 4 \cdot X$	4
$\min_y(Is) + 4 \cdot X$	$\min_y(Is) + 5 \cdot X$	5
$\min_y(Is) + 5 \cdot X$	$\min_y(Is) + 6 \cdot X$	6
$\min_y(Is) + 6 \cdot X$	$\min_y(Is) + 7 \cdot X$	7
$\min_y(Is) + 7 \cdot X$	$\min_y(Is) + 8 \cdot X$	8
$\min_y(Is) + 8 \cdot X$	$\min_y(Is) + 9 \cdot X$	9
$\min_y(Is) + 9 \cdot X$	$\min_y(Is) + 10 \cdot X = \max_y(Is)$	10

Источник: составлено авторами.

В таблице границы и шаг определяются следующим образом:

$$x = (5\,601 - 244)/10 = 536;$$

$$\max_u(I_s) = 5\,601 \text{ тыс. руб./чел.};$$

$$\min_u(I_s) = 244 \text{ тыс. руб./чел.}$$

Соответствующие границы диапазона для каждого балла представлены в *таблице 4*.

Т а б л и ц а 4

Пример определения границ диапазона для индикатора

Минимум диапазона значения индикатора для соответствующего балла	Максимум диапазона значения индикатора для соответствующего балла	Баллы
244	780	1
780	1 315	2
1 315	1 851	3
1 851	2 387	4
2 387	2 922	5
2 922	3 458	6
3 458	3 994	7
3 994	4 529	8
4 529	5 065	9
5 065	5 601	10

Источник: составлено авторами.

Определение границ диапазона для расчета баллов

Для формирования однородной выборки показатели населенных пунктов с крайне высокими или крайне низкими уровнями (выбросами) индикаторов не учитываются. Такой подход позволяет избежать искажения шкалы оценки и итогового распределения баллов.

Минимальные (1) и максимальные (10) показатели для шкал оценки индикаторов определяются в границах доверительного интервала. В доверительный интервал попадает абсолютное большинство показателей.

Для определения границ доверительного интервала для расчета баллов используются два среднеквадратических отклонения (сигмы) набора значений от математического ожидания (среднего) для всего диапазона значений, что позволит учитывать около 95,44% значений выборки.

Ниже приведен пример распределения значений, где по оси OX изображены диапазон значений показателя, по оси OY – количество значений показателя в исходном диапазоне значений (*см. рис. 4*).

Если исходный набор значений не подчиняется нормальному закону распределения, то для исключения выбросов (искажений) нужно

использовать усеченный диапазон: с учетом исключения значений, не попадающих в границы между 5-м и 95-м перцентилями, т.е. с учетом исключения совокупно 10% населенных пунктов с наивысшими и наименьшими значениями показателя.

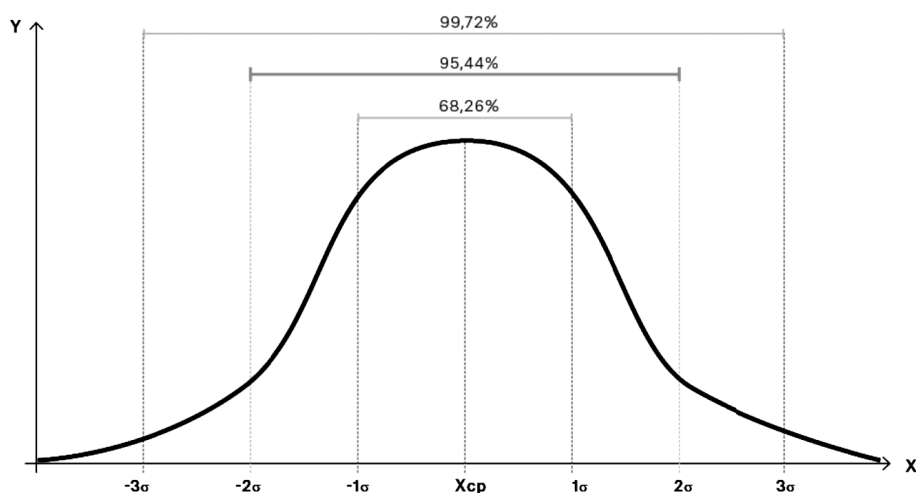


Рис. 4. Определение границ диапазона значений для расчета баллов

Источник: составлено авторами.

Если значение показателя для ряда индикаторов превышает максимальную границу, определенную на основании учета выбросов, то в отличие от остальных случаев, когда им присваивается 10 баллов, им присваивается 0 баллов. Это связано с негативной характеристикой того или иного явления.

К таким индикаторам относятся:

«Число открытых общественных пространств на одного жителя (ед./чел.)» — превышение максимального показателя (значения-выбросы) характеризует в большей степени не высокую обеспеченность и разнообразие общественных пространств для жителей, а говорит о малой численности населения и сигнализирует о возможном неэффективном размещении таких объектов.

«Дефицит (профицит) мест в дошкольных и общеобразовательных учреждениях (мест)» — превышение максимального показателя (значения-выбросы) характеризует в большей степени не высокую обеспеченность жителей, а говорит о малой численности населения и сигнализирует о возможном неэффективном размещении таких объектов образования и соответствующего персонала.

«Численность персонала государственных медицинских учреждений к численности приписанного к ним населения (чел./чел.)» — превышение максимального показателя (значения-выбросы) характеризует в большей степени не высокую обеспеченность жителей, а говорит

о малой численности населения и сигнализирует о возможном неэффективном размещении таких объектов медицины и соответствующего персонала.

«Число объектов социального обслуживания на число жителей (ед./чел.)» — превышение максимального показателя (значения-выбросы) характеризует в большей степени не высокую обеспеченность жителей, а говорит о малой численности населения и сигнализирует о возможном неэффективном размещении таких объектов социального обслуживания и соответствующего персонала.

Для индикаторов № 7, 16 при расчете баллов используется модуль, где максимальный балл (10) получают населенные пункты (и сельские агломерации) с соответствующим максимальным показателем не превышающем 100%. Для всех населенных пунктов балл выставляется за вычетом величины шага для значений до 100%.

«Доля численности сотрудников МСП и ИП в общей численности занятого населения (в процентах)» — превышение максимального показателя (значения-выбросы, в данном случае 100% и выше) больше характеризует малый размер экономики, рынка и населенного пункта, а не его развитость.

Расчет интегральных индексов

Для расчета интегральных показателей на уровне муниципального образования, региона следует использовать среднюю арифметическую для всех объектов оценки (населенных пунктов и сельских агломераций):

$$\text{IntIndex} = \sum \text{Index} / R, n = R,$$

где IntIndex — совокупный интегральный индекс на уровне муниципального района/региона/страны;

Index — совокупный интегральный индекс населенного пункта;

$n = R$ — количество населенных пунктов и сельских агломераций в муниципальном районе/регионе/стране.

Результаты

Индекс позволяет осуществлять мониторинг динамики роста качества сельской среды. В рамках каждой из 11 групп оценки формируется рейтинг населенных пунктов и сельских агломераций по совокупной оценке, по Индексу, а также по каждому из 10 направлений оценки. По результатам ежегодной оценки отслеживается как динамика роста совокупных баллов каждого объекта, так и улучшений по отдельным направлениям. Оценка предполагает не только выявление лидеров рейтинга по абсолютным показателям, но и те объекты оценки, которые обеспечили максимальные темпы роста качества среды по отношению к предыдущему периоду (см. рис. 5, 6).



Рис. 5. Мониторинг качества среды на основе Индекса

Источник: составлено авторами.

Структура индикаторов позволяет сформировать наиболее эффективные решения по улучшению качества среды в рамках рассматриваемых направлений. Так, если по результатам оценки наиболее низкий балл среди всех направлений получило направление «Образование», необходимо уточнить, какой из трех индикаторов, описывающих направление, обеспечил низкую оценку. Например, среди оценок по индикаторам в рамках направления наиболее низкий балл получил индикатор обеспеченности объектами начального и среднего образования в результате низкого показателя по обеспеченности местами в школах. В этом случае разработка проекта новой школы — решение, которое позволит значительно повысить качество среды для повседневной жизни в населенном пункте, а значит, и улучшить оценку по Индексу.



Оценка по Индексу служит инструментом формирования адресных программ по повышению качества среды. На основе показателей Индекса регионы и муниципалитеты смогут выбрать территории для наиболее эффективной реализации программ, а регулярная оценка позволит отследить позитивные перемены. Последовательность действий нам представляется следующей.

На уровне федеральных органов власти оценка проводится уже всех 155 тыс. населенных пунктов адресного перечня. Результаты оценки направляются в регионы. Эти результаты содержат как интегральный индекс региона, так и детализацию оценки на уровне муниципальных образований, отдельных населенных пунктов и сельских агломераций, расположенных на его территории.

Затем на основе оценки власти региона принимают решение о приоритетных муниципальных образованиях для реализации программ по повышению качества сельской среды и направляют муниципальным органам власти результаты оценки, детализированные до уровня входящих в них населенных пунктов и сельских агломераций.

На базе входящих в состав муниципального образования населенных пунктов и сельских агломераций власти муниципалитетов принимают решение о выборе приоритетных направлений и территорий для реализации проектов по повышению качества среды. Они направляют запросы в местные администрации по выбору таких проектов на основе их индивидуальных оценок по Индексу. Далее администрации населенных пунктов формируют перечни проектов повышения качества сельской среды по направлениям, получившим наиболее низкие баллы, и направляют их в муниципалитеты.



Рис. 7. Дорожная карта принятия решения на основе индекса

Источник: составлено авторами.

На основании собранных предложений муниципальные органы власти формируют проекты муниципальных программ повышения качества сельской среды и направляют их в регион. На основании полученных проектов муниципальных программ власти региона формируют проект региональной программы повышения качества сельской среды и подают заявку на федеральное финансирование.

Результаты оценки региона по Индексу позволяют федеральным органам власти оценить релевантность предложенных программ и заложенных в них проектов проблематике, выявленной в ходе оценки, и принимать решение о выделении финансирования.

И, наконец, региональные власти направляют финансирование в муниципальные образования, власти которых осуществляют управление реализацией проектов повышения качества сельской среды в населенных пунктах и сельских агломерациях.

Таким образом, индекс качества сельской среды позволит осуществить оценку сельских территорий по 10 направлениям оценки с учетом 3 критериев оценки (качество, комфорт, обеспеченность), а при реализации государственных программ и прочих мер государственного регулирования учитывать географические, экономические, социальные и иные их характеристики, потенциала территории, в т.ч. демографическую ситуацию и плотность населения (в ретроспективе и в его прогнозируемом периоде), сырьевую базу, наличие перспективных направлений экономики, возможных к реализации, структуру использования земель; определять приоритетные виды характеристик качества сельской среды для различных типов сельских территорий. Такой подход нацелен на более эффективное использование государственных средств при одновременном снижении рисков развития сельских территорий за счет оценки релевантности предложенных программ и заложенных в их проектах проблематике, выявленной в ходе оценки.

Список литературы

1. Ковалев С.А. Комплексное региональное изучение сельской местности среди других направлений социально-экономической географии // Сельская местность: территориальные аспекты социально-экономического развития: межвузовский научный сборник. Уфа, 1986. С. 59–64.
2. Узун В.Я. Главные факторы устойчивого сельского развития: бюджетные субсидии или сельская экономика? // Сельские территории в пространственном развитии страны: потенциал, проблемы, перспективы. М.: ВИАПИ имени А.А. Никонова, 2019. С. 15–20.
3. Савченко В.И., Хиревич С.А. Детерминация экономической сущности формирования качественной городской среды // Проблемы современной экономики. 2016. № 2 (58). С. 182–186.
4. Подольский А.И. Промежуточный отчет о научно-исследовательской работе по проекту «Проведение исследования поведенческих моделей сельских жителей и разработка плана мероприятий по формированию позитивного образа сельских территорий». М., 2021.

5. О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2018 году. Ежегодный доклад по результатам мониторинга. Вып. 6. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2020. 224 с.
6. *Фадеева О.П.* Неформальное государственно-частное партнерство как инициатива снизу: сельские кейсы // *Крестьяноведение*. 2020. Т. 5. № 3. С. 131–134.
7. *Фадеева О.П., Нефедкин В.И.* «Региональный дирижизм» и сельская самоорганизации в Татарстане // *Крестьяноведение*. 2018. Т. 3. № 3. С. 95–114.
8. *Alston J., Chan-Kang C., Marra M., Pardey P. & Wyatt T.* A Meta-Analysis of Rates of Return to Agricultural R&D. Research Report 133. Washington: International Food Policy Research Institute, 2000.
9. *Anriquez G., Foster W., Ortega J., Falconi C. & de Salvo C.* Public Expenditures and the Performance of Latin American and Caribbean. IDB Working Paper. No. IDB-WP-722. Washington: Inter-American Development Bank, 2016.
10. *Gardner B.L.* Causes of rural economic development // *Agricultural Economics*. 2005. N 32 (SUPPL. 1). P. 21–41. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0169-5150.2004.00012.x>
11. *Christaller W.* Central Places in Southern Germany. Prentice Hall, 1966.

References

1. Kovalev S.A. Kompleksnoe regional'noe izuchenie sel'skoi mestnosti sredi drugikh napravlenii sotsial'no-ekonomicheskoi geografii [Integrated Regional Study of Rural Areas Among Other Areas of Socio-Economic Geography], *Sel'skaia mestnost': territorial'nye aspekty sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia: mezhvuzovskij nauchnyj sbornik* [Rural Area: Territorial Aspects of Socio-Economic Development: Interuniversity Scientific Collection]. Ufa, 1986, pp. 59–64. (In Russ.).
2. Uzun V.Ia. Glavnye faktory ustoichivogo sel'skogo razvitiia: biudzhetye subsidii ili sel'skaia ekonomika? [The Main Factors of Sustainable Rural Development: Budget Subsidies or the Rural Economy?], *Sel'skie territorii v prostranstvennom razvitiit strany: potentsial, problemy, perspektivy* [Rural Territories in the Spatial Development of the Country: Potential, Problems, Prospects]. Moscow, VIAPi imeni A.A. Nikonova, 2019, pp. 15–20. (In Russ.).
3. Savchenko V.I., Khirevich S.A. Determinatsiia ekonomicheskoi sushchnosti formirovaniia kachestvennoi gorodskoi sredy [Determination of the Economic Essence of the Formation of a Qualitative Urban Environment], *Problemy sovremennoi ekonomiki* [Problems of Modern Economics], 2016, No. 2 (58), pp. 182–186. (In Russ.).
4. Podol'skii A.I. Promezhutochnyi otchet o nauchno-issledovatel'skoi rabote po proektu “Provedenie issledovaniia povedencheskikh modelei sel'skikh zhitelei i razrabotka plana meropriiatiit po formirovaniuu pozitivnogo obraza sel'skikh territorii” [Interim Report on the Research Work on the Project “Conducting a Study of the Behavioral Patterns of Rural Residents and Developing an Action Plan to Form a Positive Image of Rural Areas”]. Moscow, 2021. (In Russ.).
5. О состоianii sel'skikh territorii v Rossiiskoi Federatsii v 2018 godu [On the State of Rural Areas in the Russian Federation in 2018], *Ezhegodnyi doklad po rezul'tatam monitoring* [Annual Report on the Results of Monitoring], Iss. 6. Moscow, FGBNU “Rosinformagrotekh”, 2020, 224 p. (In Russ.).
6. Fadeeva O.P. Neformal'noe gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak initsiativa snizu: sel'skie keisy [Informal Public-Private Partnership as an Initiative From Below: Rural Cases], *Krest'ianovedenie* [Peasant Studies], 2020, Vol. 5, No. 3, pp. 131–134. (In Russ.).

7. Fadeeva O.P., Nefedkin V.I. "Regional'nyi dirizhizm" i sel'skaia samoorganizatsii v Tatarstane ["Regional Dirigisme" and Rural Self-Organization in Tatarstan], *Krest'ianovedenie* [Peasant Studies], 2018, Vol. 3, No. 3, pp. 95–114. (In Russ.).
8. Alston J., Chan-Kang C., Marra M., Pardey P. & Wyatt T. A Meta-Analysis of Rates of Return to Agricultural R&D. Research Report 133. Washington, International Food Policy Research Institute, 2000.
9. Anriquez G., Foster W., Ortega J., Falconi C. & de Salvo C. Public Expenditures and the Performance of Latin American and Caribbean, *IDB Working Paper*. No. IDB-WP-722, Washington, Inter-American Development Bank, 2016.
10. Gardner B.L. Causes of rural economic development, *Agricultural Economics*, 2005, No. 32 (SUPPL. 1), pp. 21–41. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0169-5150.2004.00012.x>
11. Christaller W. Central Places in Southern Germany. Prentice Hall, 1966.

EVALUATION CRITERIA AND ALGORITHM FOR CALCULATING THE ENVIRONMENTAL QUALITY INDEX OF RURAL AREAS

In the context of the implementation of the state program for the integrated development of rural areas, the issue of assessing the quality of the environment of rural areas remains particularly relevant in order to determine priority areas of development and allocation of budget funds. Until now, there was no such methodology, at the same time there was a methodology for assessing the quality of the urban environment, which is not applicable in rural territories, since it does not take into account the specifics of their development. The article presents a methodology for calculating the quality of rural areas. The authors emphasize in their research the relevance of the development of this methodology, as it will allow to assess the quality of rural areas and on its basis to propose directions for improving the policy of state regulation within the framework of existing regulatory legal acts. The authors identified the key areas of rural environment development, 11 assessment groups and the assessment is carried out by 30 indicators for each object of assessment. A point system has been developed for the transition from absolute values of indicators by indicators to a single calculation system. As part of the assessment, integral indices are also formed that allow assessing the quality of the environment at the level of the whole country, individual regions, municipalities and settlements. At each level of assessment, it is possible to identify key areas of improvement, work in which will ensure maximum effect for the growth of the quality of the rural environment at various levels of management.

Keywords: rural areas, quality index, methodology, calculation algorithm, integral assessment.

JEL: Q01, R38, R28

Дата поступления – 25.04.2022 г.

ЛАВРЕНТЬЕВА Ирина Владимировна

директор Научного центра изучения проблем сельских территорий;
Российский государственный аграрный заочный университет /
ул. Шоссе Энтузиастов, д. 50, г. Балашиха, 143907.
e-mail: center@rgazu.ru

ДЖАВАХИЯ Вахтанг Витальевич

ведущий научный сотрудник Научного центра изучения проблем
сельских территорий;

Российский государственный аграрный заочный университет /
ул. Шоссе Энтузиастов, д. 50, г. Балашиха, 143907.
e-mail: center@rgazu.ru

СЕДОВА Надежда Васильевна

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

LAVRENTIEVA Irina V.

Director of the Scientific Center for the Study of Rural Problems;
Russian State Agrarian Correspondence University / 50, Highway Enthusiasts
Str., Balashikha, 143907.
e-mail: center@rgazu.ru

JAVAKHIA Vahtang V.

Leading Researcher of the Scientific Center for the Study of Problems of
Rural Territories;
Russian State Agrarian Correspondence University / 50, Highway Enthusiasts
Str., Balashikha, 143907.
e-mail: center@rgazu.ru

SEDOVA Nadezhda V.

Dr. Sc. (Econ.), Associate Professor, Professor of the Department of National
and Regional Economics;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian
University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: sedova.nv@rea.ru

Для цитирования:

Лаврентьева И.В., Джавахия В.В., Седова Н.В. Критерии оценки и ал-
горитм расчета индекса качества среды сельских территорий // Федера-
лизм. 2022. Т. 27. № 2 (106). С. 62–81. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-2-62-81>

А. В. ОДИНЦОВА

РЕФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Местное самоуправление представляет собой важнейшую составляющую в системе федеративных отношений. От избранной модели местного самоуправления, механизмов взаимоотношений муниципальных образований как с региональными, так и с федеральными органами публичной власти во многом зависят общие показатели социально-экономического развития страны. Произошедшие за последнее время в Российской Федерации изменения на уровне конституционного и нормативно-правового регулирования изменили институциональное поле муниципального развития. За этими изменениями последовала разработка и двух важных законопроектов: проект Федерального закона «О городских агломерациях», подготовленный Минэкономразвития, и проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», анализу которых уделено главное внимание в статье. На основе изучения мирового опыта делается вывод, что происходящие в России трансформации институционального пространства местного самоуправления и муниципального развития в целом соответствуют общемировым тенденциями пространственного развития. Особое внимание уделено городским агломерациям как, с одной стороны, современной форме пространственной организации, а с другой — форме межмуниципального сотрудничества.
Ключевые слова: городские агломерации, институциональное пространство, местное самоуправление, пространственное развитие, стратегическое планирование.

JEL: H70, R11, R50

К проблемам развития муниципальных образований и местного самоуправления за последнее время приковано пристальное внимание не только в научно-исследовательской литературе, но, что особенно важно в рамках заявленной темы, и в *нормативно-правовом регулировании*. При этом следует выделить как документы, затрагивающие непосредственно местное самоуправление, так и те, в которых оно рассматривается и регулируется в рамках более общих вопросов территори-

ального развития Российской Федерации и государственного устройства в целом.

Одним из обязательных условий институциональных трансформаций, формирования адекватной институциональной среды является *обеспечение комплементарности всех составляющих проводимых преобразований*. С учетом этого попытаемся проследить, в каких направлениях идут институциональные преобразования в сферах, затрагивающих развитие муниципальных образований и местного самоуправления в целом.

Безусловно, применительно к местному самоуправлению и развитию муниципальных образований, ключевыми документами, направленными на формирование новой институциональной архитектуры, являются обсуждаемые в настоящее время проект Федерального закона «О городских агломерациях»¹, подготовленный Минэкономразвития, и проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»². Им и будет уделено основное внимание в настоящей статье.

Представлению названных законопроектов к обсуждению предшествовал ряд изменений в нормативно-правовом пространстве, безусловно, изменивших общее правовое поле местного самоуправления и социально-экономического развития муниципальных образований. В этой связи рассмотрим, насколько нормативно-правовые новеллы *подчиняются общей логике* формирования комплементарного институционального пространства местного самоуправления и развития муниципальных образований. Насколько осуществляемые подвиги *соответствуют тенденциям, наблюдаемым в других странах*.

От стратегического планирования к развитию городских агломераций

Первым в ряду документов, приведших к изменению институционального пространства местного самоуправления, был Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³, принятый в 2014 г. Определив стратегическое планирование в качестве важнейшего механизма целенаправленного воздействия на большинство социально-экономических процессов, он уделил особое внимание и местному самоуправлению, тем самым *в определенной степени обобщив накопленный к моменту его принятия опыт многих субъектов Российской Федерации*. При этом муниципальный уровень был

¹ Проект Федерального закона «О городских агломерациях» (подготовлен Минэкономразвития России 4 сентября 2020 г. // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/56845457/>

² Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/1_40361-8_MSU_ZAKONOPROEKT.pdf

³ Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/70684666/>

включен в систему стратегического планирования лишь на заключительном этапе работы над законом.

Принятие указанного закона породило дискуссию относительно степени самостоятельности муниципальных образований в разработке и реализации своих стратегий. С одной стороны, принципы стратегического планирования требуют формирования вертикали стратегирования, включения муниципальных стратегий в общую ткань стратегического планирования на уровне как регионов, так и Федерации в целом. С другой стороны, разработка и реализация муниципальных стратегий должна отвечать принципам самостоятельности местного самоуправления, учитывать интересы проживающего на соответствующих территориях населения. Важную роль здесь играет и факт *дотационности большинства муниципальных образований*, что не позволяет им рассчитывать только на собственные силы при разработке и реализации стратегий.

Расширение практики стратегического планирования наряду с совершенствованием механизмов планировки и застройки городских и сельских поселений сделало необходимым обеспечение их согласования. Это, в совокупности с объективными тенденциями социально-экономического развития⁴, привело к выдвиганию на передний план пространственной проблематики. На нормотворческом уровне результатом выступил переход от стратегий регионального развития к стратегиям пространственного развития⁵.

В итоге следующим этапом в формировании новой институциональной архитектуры местного самоуправления стала Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.⁶ (далее – Стратегия). Ее реализация *должна была обеспечить скоординированность действий всех уровней публичной власти*, а также субъектов естественных монополий в целях достижения сформулированных в ней приоритетов.

Хотя в Стратегии вопросы местного самоуправления специально не рассматриваются, в ней значительное внимание уделено крупным городским агломерациям. В Стратегии поднимаются и такие вопросы как необходимость расширения возможностей реализации потенци-

⁴ Теоретическое освещение этого вопроса не входит в предмет настоящей статьи. Отметим лишь, что речь идет о развитии современных технологий (в т.ч. в сфере коммуникаций), расширении самостоятельности муниципальных образований, интенсификации маятниковой миграции, развитии межмуниципального сотрудничества и т.п. общемировых тенденциях, которые обусловили не только важные изменения в жизни людей, но и привели к изменению в терминологии. Вместо регионального развития заговорили о развитии пространственном.

⁵ О важности изменения подходов к определению направлений и оценке перспектив развития территорий (в т.ч. муниципальных образований) говорит и недавнее преобразование ГАУ «Научно-исследовательский и проектный институт градостроительного планирования города Москвы» (ГАУ «НИ и ПИ Градплан города Москвы») в федеральное автономное учреждение «Единый научно-исследовательский и проектный институт пространственного планирования Российской Федерации».

⁶ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена в 2019 г.) // Министерство экономического развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/a3d075aa813dc01f981d9e7fcb97265f/130219_207-p.pdf

ала межмуниципального сотрудничества, а также создания условий для повышения уровня предпринимательской активности за пределами городских агломераций — в малых и средних городах России.

Внимание к городским агломерациям не случайно. На сегодняшний день *концентрация населения в крупных городах — общемировая тенденция*. По данным ООН, к 2050 г. 68% населения планеты будет жить в городах (сегодня 58%). В течение тридцати лет к городским агломерациям прибавится 2,5 млрд чел.⁷ Эксперты *McKinsey* отмечают, что уже сейчас на долю 600 крупнейших городов приходится больше половины мирового ВВП, а за период 2007–2025 гг. совокупный объем ВВП 600 городов увеличится на 34 трлн долл. США, что обеспечит более 60% прироста глобального ВВП⁸.

Проблемы, связанные с концентрацией населения, ресурсов и инфраструктуры в крупных агломерациях⁹, были подмечены еще представителями *школы новой географии*. Они обратили внимание на то, что современные агломерации, приведя к исчезновению старых промышленных индустриальных центров, развитию деятельности, сконцентрированной в крупных поселениях, *порождают еще большее углубление неравенства в экономическом развитии* в пользу наиболее богатых регионов. При этом инвестиции идут не туда, где наиболее дешевая рабочая сила, как это было на предшествующих этапах социально-экономического развития (прежде всего, в послевоенные годы), а, напротив, — в наиболее богатые регионы. А это приводит к еще большему углублению неравенства в развитии территорий. Например, во Франции, центральный регион Иль-де-Франс производит более трети ВВП страны.

Та же закономерность проявляется и в Российской Федерации, где за период 2001–2020 гг. общая численность Центрального федерального округа (далее — ЦФО) выросла с 38 млн до 39 млн чел. В 2020 г. в г. Москве проживало на 2 млн 600 тыс. чел. больше, чем в 2001 г.,

⁷ Региональный доклад Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) по вопросам жилья и городского развития в регионе Европейской экономической комиссии: за ориентированный на город и ставящий во главу угла интересы людей комплексный подход к осуществлению Новой программы развития городов // Генеральная Ассамблея. URL: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/regional-report-europe-and-north-america-russian.pdf>

⁸ Исследование MCKINSEY: урбанизированный мир в 2025 году // Гуманитарный портал. URL: <https://gtmarket.ru/news/state/2011/03/28/2774>

⁹ Отметим, что в разных странах используются *различные определения агломерационных сообществ*. Например, в Канаде определяющим является понятие метрополитенский район, одной из разновидностей которого является агломерация (для территорий с численностью населения от 10 тыс. до 99 999 жителей). При этом метрополитенский район определяется как территория, сформированная одним или несколькими соседними муниципальными образованиями, расположенными вокруг большого городского центра насчитывающая не менее 100 тыс. жителей. В США применительно к урбанистическим сообществам говорят о *metropolitan area*. Во Франции Национальный статистический институт использует понятие «урбанистические пространства» (*aire urbaine*). При этом выделяются также урбанистические сообщества для агломераций с численностью более 500 тыс. жителей и агломерационные сообщества для тех, чья численность превышает 50 тыс. Помимо различий в названиях отсутствуют и единые критерии для определения не только состава, но и границ данных пространственных образований [1].

а численность жителей Московской области с 2001 г. до 2020 г. увеличилась на 2 млн 500 тыс. [2]. По данным Мосстата, инвестиции в основной капитал Москвы в I квартале 2022 г. составили 713 млрд руб., что на 4,8% выше показателя прошлого года. В целом на долю столицы приходится 17,8% общероссийского объема инвестиций (в 2018 г. эта доля составляла 13,8%)¹⁰.

Таким образом, признание в Стратегии пространственного развития РФ развития агломераций в качестве одного из ключевых приоритетов государственной региональной политики *лежит в русле общемировых тенденций*.

Несмотря на то, что основное внимание в Стратегии уделено крупным и крупнейшим городским агломерациям, которые должны стать основными локомотивами пространственного развития Российской Федерации, в ней ставится и задача обеспечения социально-экономического развития городов, характеризующихся особым статусом монопрофильных муниципальных образований (моногородов), исторических поселений и наукоградов.

В развитии положений рассматриваемой Стратегии Минэкономразвития был подготовлен проект Федерального закона «О городских агломерациях». О необходимости формирования нормативно-правовой базы развития агломераций, превращении их в своеобразный магнит для притяжения инвестиций говорили уже давно. По словам члена Комитета Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, президента Общероссийского конгресса муниципальных образований В. Кидяева, развитие агломераций — это вопрос будущего России. «Нам нужен закон, дающий возможность создавать агломерации и управлять ими на межмуниципально-договорной основе»¹¹.

В названном законопроекте *впервые было дано определение городской агломерации*, под которой предлагается понимать территорию городского округа либо городского округа с внутригородским делением, либо города федерального значения, объединенную с территориями иных муниципальных образований устойчивыми социальными, экономическими и хозяйственными связями¹². В законопроекте определяются и критерии формирования городских агломераций, среди которых требования по составу территории, численности населения, его плотности, а также транспортной доступности до административного центра городской агломерации.

¹⁰ Доля Москвы в российских инвестициях достигла максимума с 1999 года // РБК. 12 марта 2019 г. URL: <https://www.rbc.ru/economics/12/03/2019/5c8670799a79475d798ef2cd>; Инвестиции в экономику Москвы превысили 700 миллиардов рублей в первом квартале 2022 года // Информационный центр Правительства Москвы. URL: <https://icmos.ru/news/investicii-v-ekonomiku-moskvy-prevysili-700-milliardov-rublei-v-pervom-kvartale-2022-goda>

¹¹ В России нужен закон о городских агломерациях, считает депутат // Парламентская газета. 20 мая 2021 г. // Парламентская газета. URL: <https://www.pnp.ru/politics/v-rossii-nuzhen-zakon-o-gorodskikh-aglomeraciakh-schitaet-deputat.html>

¹² Проект Федерального закона «О городских агломерациях».

Двойственная природа городских агломераций

Анализ мирового и отечественного опыта формирования и развития городских агломераций показывает, что, несмотря на обусловленность данного института достигнутым уровнем урбанизации и социально-экономического развития в целом, их включение в общую пространственную архитектуру страны — процесс сложный и противоречивый. С одной стороны, по своей природе они требуют (и создают возможность) своего включения в крупные региональные и общенациональные инфраструктурные проекты, что, безусловно, является важной составляющей в повышении конкурентоспособности любой национальной экономики. И это обуславливает то внимание, которое уделяется их формированию со стороны региональных и национальных органов управления любой страны. С другой стороны, исходным уровнем формирования агломераций являются муниципальные образования. Именно в результате объединения последних в конечном итоге и формируются агломерации, представляющие собой *одну из форм межмуниципального сотрудничества*. На это противоречие обращают внимание многие исследователи. Так, например, в качестве важнейшей особенности городских агломераций как объекта управления А.Н. Швецов выделяет то, что они одновременно являются объектом управленческих воздействий как органов местного самоуправления, так и органов государственного управления [3].

Подобное противоречие проявляется не только в России. Не случайно в странах с длительными традициями межмуниципального сотрудничества принципу добровольности объединения муниципальных образований, необходимости сохранения принципа участия в управлении на местах уделяется особое внимание *на национальном уровне*. По мнению исследователей, отношение между процессом урбанизации и демократией ставит множество вопросов в отношении учета интересов населения и бизнеса в стратегиях социально-экономического развития агломераций, рисков ограничения демократических начал в управлении. Научные дискуссии по вопросу уровня, превышение которого город превращается в метрополию, видимо никогда не будут закончены [4].

Неоднозначность подобных дискуссий становится тем более очевидной, что исторически небольшие размеры муниципальных образований представляются одним из фундаментальных оснований, позволяющим не только обеспечивать демократические принципы управления на местах, но и дающим индивидам реальную возможность выбирать местожитительство в соответствии с набором и качеством услуг, которые оказываются муниципалитетом, оплачивать получаемые услуги и голосовать в зависимости от степени удовлетворения повседневных потребностей. Эта возможность для граждан «голосовать ногами» представляет собой (как писал еще в середине прошлого века Ж. Тибу [5]) *лучший демократический механизм*. Самостоятельность и местная автономия должны быть защищены любой ценой, а искусственное на-

вязывание агломерационных структур всегда рассматривалось в качестве посягательства на местную демократию [6].

С учетом высказанных моментов остановимся на некоторых противоречиях, которые наблюдаются (как в России, так и в других странах с развитыми традициями межкоммунального сотрудничества) в сфере формирования, управления и развития городских агломераций.

Первая особенность городских агломераций заключается в том, что в большинстве случаев *в их формировании и развитии активную роль играет государство*. Подписание межмуниципальных соглашений, которые по закону должны лежать в основе формирования агломераций, часто носит чисто формальный характер, не подкрепленный реальным мнением проживающего на соответствующих территориях населения. Данная проблема, например, активно обсуждается во Франции, в стране, где межмуниципальное сотрудничество исторически имеет очень прочные корни. Многие исследователи отмечают, что сильная роль государства в формировании агломераций и метрополий весьма опасна в условиях, когда в течение долгого времени во главу угла межкоммунальности ставился принцип свободного объединения и присоединения коммун.

Говоря о *двойственности природы межкоммунальных образований*, руководитель одного из них, С. Миоссек отмечает, что если в случае отдельных муниципальных образований мэр сам выбирает тех, с кем собирается работать, то в случае межмуниципального самоуправления руководитель соответствующих органов не знает тех, с кем ему предстоит управлять проектами. Это то же самое, как если бы тренер или капитан спортивной команды не выбирал себе тех, с кем ему играть. Президент другого агломерационного сообщества Франции — Сен-Ло Агло, объединяющего 61 коммуну с общей численностью населения в 79,5 тыс. чел., — Дж. Кенкенель отмечает, что в управлении агломерационными образованиями необходимо найти равновесие между стратегическим видением развития агломерации, с одной стороны, и повседневными потребностями развития отдельных муниципальных образований, — с другой [7].

Российский опыт представительства интересов муниципальных образований в городских агломерациях

Таким образом, как показывает мировой опыт, важной составляющей нормативно-правового регулирования процесса формирования и развития городских агломераций является учет их природы в качестве одной из форм межмуниципального сотрудничества, формирование механизмов, обеспечивающих *реальный учет интересов* входящих в агломерации муниципальных образований и проживающего на их территории населения.

И если об обеспечении возможностей участия всех заинтересованных акторов в разработке и реализации муниципальных страте-

гий (принцип *gouvernance*) говорят уже давно, то на уровне агломераций (а тем более в работе соответствующих межмуниципальных органов) соблюдение этого принципа становится еще большей необходимостью.

В этом отношении проект Федерального закона «О городских агломерациях» содержит необходимые положения. В нем, например, отмечается, что основополагающим базовым документом для организации сотрудничества муниципальных образований в целях развития агломерационных связей является межмуниципальное соглашение. При этом институтом, обеспечивающим управление агломерационных процессов, выступает координационный совет, в состав которого должны входить представители органов местного самоуправления, а также могут включаться представители ключевых предприятий, организаций, учреждений муниципальных образований, расположенных в пределах городской агломерации¹³.

Таким образом, авторами законопроекта *предпринята попытка* обеспечить представительство интересов муниципальных образований в создаваемых городских агломерациях. Однако обобщения реальной практики формирования и деятельности подобных органов в Российской Федерации указывает на наличие явных проблем с обеспечением указанного представительства на практике. Так, состав координационных советов существенно ограничивает возможности муниципальных образований (их представителей) в разработке программ и планов развития агломераций, определении направленности их развития. Такой вывод основан на анализе состава уже существующих координационных советов городских агломераций, где большинство принадлежит представителям региональных органов публичной власти¹⁴.

Аналогичные выводы можно сделать и при анализе региональных законов, касающихся развития агломераций. Например, в законе Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области»¹⁵ и проекте закона Челябинской области «О развитии агломераций в Челябинской области»¹⁶ создание уполномоченного органа по развитию агломераций, координационных, совещательных органов в сфере развития агломераций отнесено к полномочиям субъекта Федерации. При этом в названных документах крайне мало внимания уделено органам местного самоуправления. К функциям последних

¹³ Проект Федерального Закона «О городских агломерациях».

¹⁴ Такие советы созданы, например, в Ростовской, Новосибирской, Старооскольско-Губкинской, Барабинско-Куйбышевской, Владивостокской, Саратовской, Самарско-Тольяттинской, Белгородской, Ульяновско-Димитровградской, Челябинской агломерациях.

¹⁵ Закон Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области» (принят постановлением Законодательной Думы Томской области от 30 марта 2017 г. № 321) // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/47063468/>

¹⁶ О проекте закона Челябинской области «О развитии агломераций в Челябинской области» // Законодательное Собрание Челябинской области. URL: <https://zs74.ru/sites/default/files/n/page/11737/upload/agl2817.pdf>

отнесено лишь принятие решения о «создании агломерации» «в соответствии с федеральным законодательством и муниципальными правовыми актами».

***Местное самоуправление в системе публичной власти
Российской Федерации***

Следующим шагом в направлении формирования новой институциональной архитектуры развития муниципальных образований следует считать проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятый в первом чтении на заседании Государственной Думы 25 января 2022 г.

Законопроект учитывает, с одной стороны, поправки, внесенные в новую редакцию Конституции Российской Федерации (ст. 132, ч. 3), в соответствии с которыми «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», а также принятый в развитии этого положения Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», с другой, — проблемы и противоречия, накопившиеся в сфере организации и развития местного самоуправления после принятия Федерального закона № 131-ФЗ. О том, что эти противоречия *достигли уровня, требующего принципиальных решений*, свидетельствует, в частности, название Круглого стола, проведенного Комитетом Государственной думы по региональной политике и местному самоуправлению в рамках XIX Общероссийского форума — «Стратегическое планирование в регионах и городах России», на котором речь шла о «развилках развития» местного самоуправления.

В качестве выбора направления на этой развилке авторы законопроекта предлагают *переход от двухуровневой к одноуровневой системе организации местного самоуправления*. В ст. 9 отмечается, что местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в городских и муниципальных округах, а также внутригородских территориях городов федерального значения. По замыслу авторов законопроекта, он направлен прежде всего на решение вечной для местного самоуправления задачи укрепления его финансовой и социально-экономической основ.

По словам одного из его авторов, председателя Комитета по государственному строительству и законодательству П. Крашенинникова, его принятие будет способствовать «устранению путаницы при перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Кроме того, одноуровневая система организации местного самоуправления позволит создать новую систему организации власти на местах,

в основе устройства которой будет заложен не территориальный принцип, а принцип привязки к населению»¹⁷. По сути, *низовым уровнем власти становятся не поселения, а районы*.

Законопроект породил бурное обсуждение вопроса о целесообразности перехода на новую модель местного самоуправления. Остановимся на ключевых моментах, которые, в случае их принятия, позволят говорить об изменении институционального поля местного самоуправления в Российской Федерации.

Первый. Местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в городских и муниципальных округах, а также внутригородских территориях городов федерального значения. Подобный переход от двухуровневой к одноуровневой системе организации местного самоуправления на местах, на наш взгляд, является ключевым элементом намечаемой реформы¹⁸. Рассматриваемый законопроект предусматривает упрощение правовых конструкций и уточняет компетенции органов местного самоуправления. Предполагается, что эти изменения решат проблему противоречий в сфере распределения полномочий между субъектами Федерации и муниципальными образованиями. Закрепление за городскими и муниципальными округами одинакового объема полномочий, связанных с непосредственным решением местных задач, по замыслу авторов законопроекта не отрицает возможности для регионов забрать некоторые из полномочий конкретного образования. Полагаем, что такая возможность допустима, однако основанием для подобного перераспределения должны быть исключительно интересы населения.

Второй. Законопроект направлен на усиление ответственности глав муниципальных образований за результаты социально-экономического развития своих территорий. Поэтому основанием для отставки главы муниципального образования станет систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления. Соответствующую инициативу может выдвинуть глава субъекта Федерации.

Третий. В качестве единственного способа формирования представительного органа муниципального образования устанавливаются выборы. Данное положение должно усилить демократическую природу местного самоуправления.

Четвертый. Устанавливается единый срок полномочий для всех должностных лиц местного самоуправления в пять лет.

Предусматривается, что основная часть положений законопроекта вступает в силу с 1 января 2023 г. Что касается перехода к одноуров-

¹⁷ Поддержан законопроект об организации местного самоуправления в РФ // сайт Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/news/53290/>

¹⁸ В настоящее время существуют несколько уровней (или видов) муниципальных образований. Особо выделяются т.н. матрешечные муниципалитеты — муниципальные районы, которые, объединяют городские и сельские поселения, а также городские округа с их внутригородскими районами.

невой системе местного самоуправления, то он должен быть обеспечен до 1 января 2028 г.¹⁹

Ориентация на сокращение количества муниципальных образований (а именно это станет результатом перехода к одноуровневой системе местного самоуправления) *объясняется дефицитом финансовых и материальных ресурсов*, который наблюдается в большинстве муниципалитетов. А укрупнение муниципалитетов рассматривается *в качестве средства оптимизации расходов местных бюджетов* (в т.ч. и на управление).

Как уже отмечалось, идея перехода к одноуровневой системе местного самоуправления была встречена неоднозначно. До сих пор идут дискуссии относительно целесообразности такого перехода. Некоторые эксперты и исследователи выступают против этой позиции, реализация которой неизбежно приведет к укрупнению муниципальных образований. Основным доводом здесь является то, что *реализация подобной реформы неизбежно приведет к отчуждению граждан от публичной власти*, что в итоге будет означать отказ от местного самоуправления как института.

Подобные опасения имеют серьезные основания, обусловленные *спецификой российского пространственного развития*, где сельские поселения составляют значительную долю муниципальных образований. На начало 2021 г. насчитывалось 153,1 тыс. сельских населенных пунктов, объединенных в 1,6 тыс. муниципальных районов. При этом 68% всего сельского населения, или 86% всего населения сельских поселений, проживает в сельских поселениях с численностью до 10 тыс. чел.²⁰

Опасения относительно возможности ограничения для жителей сельских поселений права на местное самоуправление в определенной степени снимает гл. 5 законопроекта, где перечислены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. К таким формам отнесены местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, территориальное общественное самоуправление. А к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления — опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, староста сельского населенного пункта.

В соответствии с законопроектом, институт старост сельского населенного пункта призван содействовать расширению взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов непосредственного обеспечения жиз-

¹⁹ Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/1_40361-8_MSU_ZAKONOPROEKT.pdf

²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 31 мая 2019 г. № 696 // Консорциум Кодекс. URL: <https://docs.cntd.ru/document/554801411>

недеятельности населения. Староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт по представлению схода граждан сельского населенного пункта.

Важность данного института обусловлена тем, что *сельские поселения, безусловно, имеют свою специфику* не только в уровне социально-экономического развития, но и в доступе к органам местной, а тем более, — региональной власти²¹.

В настоящее же время отсутствует единый механизм формирования данного института. В результате в разных регионах действуют свои, региональные, положения об избрании представителей. Так, например, в Алтайском крае старосты в сельских поселениях назначаются главами поселковых советов. В Ульяновской же области они назначаются губернатором и подчиняются ему. Подобные механизмы не могут обеспечить, безусловного учета мнения населения в принимаемых решениях, т.к. здесь староста фактически полностью зависит от вышестоящей (муниципальной или региональной) власти. На этом фоне, несомненно, выделяются Вологодская, Омская, Тульская области, где еще с 2013 г. старосты избираются местными жителями. Подобный механизм избрания обеспечивает, с одной стороны, непосредственное взаимодействие с населением, с другой, — самостоятельность сельского поселения в принятии решений в сфере благоустройства и помощи жителям.

Противоречивой представляется гл. 8 законопроекта, посвященная межмуниципальному сотрудничеству.

Как мы писали в начале статьи, одним из условий успешности осуществляемых реформ и формирования адекватной институциональной архитектуры (в данном случае, — местного самоуправления) является комплементарность всех составляющих проводимых преобразований. Полагаем, что статьи законопроекта, касающиеся межмуниципального сотрудничества, *ее не обеспечивают*.

Законопроект предусматривает следующие формы межмуниципального сотрудничества: членство в объединениях муниципальных образований; учреждение межмуниципальных хозяйственных обществ, в т.ч. межмуниципального печатного средства массовой информации; создание некоммерческих организаций муниципальных образований; заключение договоров и соглашений. При этом *основное внимание уделяется его ассоциативным формам*. А ведь за последние годы написано немало работ, в которых, по сути, единодушно высказывалась точка зрения, что *основная проблема развития межмуниципального сотрудничества в России* в том, что из трех его форм (ассоциативная, хозяйственная и договорная) у нас в основном получила развитие ассоциативная форма. Ее основная функция — представительство и защита интересов муници-

²¹ Напомним, что жители некоторых сельских поселений лишены возможностей мобильной связи. В этом отношении важным является упомянутая в законопроекте необходимость создания одного или нескольких пунктов подключения к сети Интернет, доступных для их использования неограниченным кругом лиц.

пальных образований и местного самоуправления перед вышестоящими органами публичной власти.

Что же касается хозяйственной и договорной форм рассматриваемого сотрудничества, то по ряду причин (основная среди которых — отсутствие необходимого нормативно-законодательного регулирования) они до сих пор не занимают место, позволяющее межмуниципальному сотрудничеству стать одним из факторов формирования эффективной системы местного самоуправления. На сегодняшний день из почти 21 тыс. межмуниципальных образований лишь 314 имеют форму хозяйственных обществ²².

Безусловно, эффективная система межмуниципального сотрудничества предполагает формирование соответствующих нормативно-правовых рамок, устранение противоречий, существующих между законодательством о местном самоуправлении, с одной стороны, и нормами гражданского, корпоративного и конкурентного законодательства, — с другой.

Законопроект обходит вниманием и такой важный институт межмуниципального сотрудничества как городские агломерации. Подробно этот вопрос нами был рассмотрен выше. Здесь же добавим, хотя на сегодняшний день закон об агломерациях не принят, существуют два момента, которые, на наш взгляд, говорят о том, что *этот вопрос следовало бы отразить в законопроекте*. Первый заключается в том, что законопроект об агломерациях существует, и в том или ином виде он примет форму закона. Второй, более важный, — вопрос о развитии городских агломераций подробно отражен в Стратегии пространственного развития Российской Федерации (о чем было подробно сказано выше).

Как уже отмечалось, основным доводом для целесообразности предлагаемого в законопроекте перехода к одноуровневой системе местного самоуправления является наличие большого количества мелких, финансово необеспеченных муниципальных образований. Вместе с тем *подобная ситуация характерна не только для России*. Она наблюдается во многих странах, и для снижения остроты проблемы *используются различные формы межмуниципального сотрудничества*, объединяющие ресурсы муниципальных образований, но не ограничивающие их самостоятельность. Одной из таких форм, в которую входят поселения, объединенные разносторонними (производственными, социальными, трудовыми, культурно-бытовыми и пр.) связями в единую интегрированную систему, и *выступает городская агломерация*.

Полагаем, что выделенные противоречивые моменты, содержащиеся в законопроекте в части регулирования межмуниципального сотрудничества, имеют под собой объективное основание. Как мы уже писали, его основная нацеленность — в попытке формирования системы, обеспечивающей расширение финансово-экономических основ местного само-

²² Диденко А., Бабичев И. Выбираем форму межмуниципального сотрудничества // сайт Ассоциации «Совет муниципальных образований Хабаровского края». URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat20180622/>

управления в России. Решение этой задачи возможно путем как укрупнения муниципальных образований (на что направлена, по сути, концепция законопроекта о переходе на одноуровневую систему), так и формирования возможностей (прежде всего, нормативно-правовых) широкой институционализации межмуниципального сотрудничества. Возможен и третий вариант — объединяющий в себе преимущества первого и второго. Однако в любом случае межмуниципальное сотрудничество не следует рассматривать как некий дополняющий местное самоуправление институт. Оно должно быть органически вписано в общую модель местного самоуправления России.

* * *

Происходящий сегодня де-факто процесс реформирования ранее сформированной модели местного самоуправления требует подхода, обеспечивающего комплементарность всех преобразований, так или иначе затрагивающих институт местного самоуправления. Разрабатываемые и принимаемые нормативно-законодательные документы должны исходить из общих и согласованных между собой принципов, обеспечивающих формирование современной системы местного самоуправления.

Включение местного самоуправления в единую систему публичной власти не должно ограничивать самостоятельности муниципальных образований в разработке и реализации своих стратегий, в решении задач, относящихся к их компетенции.

Разрешение вечной для местного самоуправления проблемы недостаточности ресурсов должно сочетать в себе как меры, обеспечивающие увеличение доходов местных бюджетов, так и развитие различных форм межмуниципального сотрудничества. Институционализация межмуниципального сотрудничества не должна идти ценой ограничения самостоятельности муниципальных образований, напротив, соответствующие институты должны стать важнейшей составляющей общей системы местного самоуправления. Требуется своего рассмотрения и вопрос о возможности передачи межмуниципальным объединениям ряда (пускай и ограниченного) полномочий местного самоуправления, как это имеет место в некоторых странах.

Формирование нормативно-правовой базы, регулирующей формирование и развитие городских агломераций, не может быть рассмотрено в качестве изолированного процесса. Городские агломерации представляют собой одну из форм межмуниципального сотрудничества, а значит, их нормативно-законодательное регулирование должно быть составной частью более общего процесса — формирования нормативной базы межмуниципального сотрудничества в целом.

Полагаем, целесообразным было бы разработать специальный закон, регулирующий развитие межмуниципального сотрудничества, расширить перечень и рамки применения межмуниципального взаимодействия. Отсутствие единого подхода и нормативной базы межмуниципального

сотрудничества, на наш взгляд, будет отражаться на всех документах, касающихся развития не только самого института межмуниципального сотрудничества, но и местного самоуправления в целом.

Список литературы

1. Одинцова А.В. Городские агломерации: объективные основы формирования и проблемы институционализации в России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2021. № 5. С. 57–79.
2. Багреева Е., Аврутин А. Правовые механизмы совершенствования координации регионального и муниципального управления // Самоуправление. 2022. № 1 (129). С. 8–11.
3. Швецов А.Н. Зачем и как следует управлять городскими агломерациями // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 7. С. 65–75.
4. Jouve B. La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté // Revue Française de Science Politique. 2005. N 55. P. 319.
5. Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64. N 5. P. 416–424.
6. Hamilton D. K. Governing Metropolitan Areas. Response to Growth and Change, New York: Garland Publishing, 1999.
7. Pourquoi s'intéresser à la gouvernance intercommunale aujourd'hui? // La gouvernance politique des intercommunalités en France. L'émergence d'une culture du compromis fondée sur une gouvernance partagée. 2021. URL: https://www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/gouvernance_web.pdf

References

1. Odintsova A.V. Gorodskie aglomeratsii: ob"ektivnye osnovy formirovaniia i problemy institutsionalizatsii v Rossii [Urban Agglomerations: Objective Foundations of Formation and Problems of Institutionalization in Russia], *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2021, No. 5, pp. 57–79. (In Russ.).
2. Bagreeva E., Avrutin A. Pravovye mekhanizmy sovershenstvovaniia koordinatsii regional'nogo i munitsipal'nogo upravleniia [Legal Mechanisms for Improving Coordination of Regional and Municipal Governance], *Samoupravlenie* [Self-government], 2022, No. 1 (129), pp. 8–11. (In Russ.).
3. Shvetsov A.N. Zachem i kak sleduet upravliat' gorodskimi aglomeratsiiami [Why and How to Manage Urban Agglomerations], *Problemy teorii i praktiki upravleniia* [Problems of Theory and Practice of Management], 2017, No.7, pp. 65–75. (In Russ.).
4. Jouve B. La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté, *Revue Française de Science Politique*, 2005, No. 55, P. 319.
5. Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 1956, Vol. 44, No 5, pp. 416–424.
6. Hamilton D. K. Governing Metropolitan Areas. Response to Growth and Change, New York, Garland Publishing 1999.
7. Pourquoi s'intéresser à la gouvernance intercommunale aujourd'hui?, *La gouvernance politique des intercommunalités en France. L'émergence d'une culture du compromis fondée sur une gouvernance partagée*, 2021. Available at: https://www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/gouvernance_web.pdf

REFORMING THE INSTITUTIONAL SPACE FOR THE DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES

Local self-government is the most important component in the system of federative relations. The general indicators of the country's socio-economic development largely depend on the chosen model of local self-government, the mechanisms of relations between municipalities, both with regional and federal public authorities. The recent changes in the Russian Federation at the level of constitutional and legal regulation have changed the institutional field of municipal development. These changes were followed by the development of two important bills: the Draft Federal Law «On Urban Agglomerations» prepared by the Ministry of Economic Development, and the Draft Federal Law «On the General Principles of Organizing Local Self-Government in a Unified System of Public Power», the analysis of which is the focus of the article. Based on the study of world experience, it is concluded that the transformations of the institutional space of local self-government and municipal development taking place in Russia, in general, correspond to global trends in spatial development. Particular attention is paid to urban agglomerations as, on the one hand, a modern form of spatial organization; and, on the other hand, a form of inter-municipal cooperation.

Keywords: urban agglomerations, institutional space, local self-government, spatial development, strategic planning.

JEL: H70, R11, R50

Дата поступления — 17.06.2022 г.

ОДИНЦОВА Александра Владимировна

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

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

e-mail: Aleksod@yandex.ru

ODINTSOVA Aleksandra Vl.

Dr. Sc. (Econ.), Leading Researcher at the Center for Federal Relations and
Regional Development;

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

e-mail: Aleksod@yandex.ru

Для цитирования

Одинцова А.В. Реформирование институционального пространства раз-
вития муниципальных образований // Федерализм. 2022. Т. 27. № 2 (106).
С. 82–97. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-2-82-97>

СИН ВАН, Е.В. СИБИРСКАЯ, Л.В. ОВЕШНИКОВА

ПОТЕНЦИАЛ ПРОДВИЖЕНИЯ ИНИЦИАТИВЫ «ОДИН ПОЯС – ОДИН ПУТЬ» В РОССИИ*

Сегодня наблюдается достаточно высокий уровень сотрудничества и взаимодействия между Россией и Китаем. В большей степени это касается торгово-экономического, военно-политического и культурно-образовательного партнерства. Факторов, обуславливающих данную тенденцию довольно много, но ключевыми являются следующие: наличие высокого уровня военно-политического, экономического и общественно-социального суверенитета, а также стабильности в обеих странах; хороший уровень дипломатических миссий; спектр проблем и опасностей внешней среды обоюдно опосредованы и идентичны как для России, так и для Китая; внешнеполитические курсы стран имеют много точек соприкосновения в плане видения глобальных преобразований и трансформаций мирового рынка, а их общие векторы и перспективные тенденции совпадают; имеется много взаимовыгодных проектов в сфере экономики, от реализации которых зависит уровень достижения стратегических целей и России, и Китая как в среднесрочной, так и долгосрочной перспективах. Важно подчеркнуть, что данные тенденции усилились, укрепились и приобрели особый концептуальный смысл на фоне обострившейся военно-политической напряженности в мире, применения в отношении России масштабных секторальных санкций со стороны многих стран мира, по большей части со стороны США и стран Европы, усиления дипломатической конфронтации между Китаем и США, а также в торгово-экономической сфере и по вопросам определения статуса о. Тайвань. Актуальность изучения тактических и стратегических инициативных решений, а также перспектив в рамках международной модели сотрудничества «Один пояс – один путь» безусловно имеет высокой уровень значимости, носит прикладной смысл и явно выраженную социально-экономическую и политическую целесообразность. Важно чтобы данная инициатива стала площадкой продуктивного и взаимовыгодного сотрудничества для стран и различных организаций с достижением максимального синергетического эффекта. Данный проект должен стать отправной точкой реализации стратегического вектора в международной политике России, определяемого как «поворот на Восток». Исследование делает четкие

*Статья подготовлена в рамках международного гранта «Теория и политика китайско-российского экономического и культурного обмена в контексте инициативы «Один пояс – один путь»».

акценты на перспективной возможности совместной реализации данной проектной модели международного сотрудничества.

Ключевые слова: международная деятельность и сотрудничество, «Один пояс — один путь», иностранные инвестиции, глобальная и региональная экономика, тенденции и перспективы.

JEL: F01, F02, F63

На текущий момент Россия и Китай являются стратегическими партнерами и союзниками в сфере экономики, международной политики, культуры и искусства. Главное, что их видения и представления о стратегических *перспективах и моделях преобразований* мировой экономики, а также в целом международной политики одинаково соответствуют принципам многополярности, трансцендентности, доверительности и взаимовыгодности.

После инициирования со стороны главы Китая проекта «Один пояс — один путь», формат взаимоотношений между Китаем и Россией вышел на совершенно иной качественный уровень, и *перспективам взаимовыгодного сотрудничества*, особенно в сфере экономики, стало уделяться отдельное значение, что подтверждается рядом совместно реализуемых на текущий момент крупномасштабных инвестиционных проектов как в Китае, так и в России.

Китай и Россия имеют взаимодополняющие области и потребности с точки зрения спроса и предложения, энергетических ресурсов и типов отраслей. Россия сегодня обладает большими запасами дорогостоящих ресурсов, необходимых для построения и развития ресурсоориентированной и инновационной экономики. Подчеркнем, что интенсивное развитие Китая требует больших ресурсов, в то же время страна обладает значительными капитальными и инфраструктурными возможностями. Модернизация российской промышленности и экономики в целом нуждается в строительстве большого количества инфраструктурных объектов, расширении магистральной транспортной сети и запуске крупномасштабных инновационных проектов в сфере транспорта и энергетики. Это предоставило большому количеству крупных отраслевых российских и китайских компаний стратегическую возможность выхода на международный уровень предпринимательства.

Проектная инициатива «Один пояс — один путь» в рамках укрепления стратегического сотрудничества между Россией и Китаем

Международный проект «Один пояс — один путь» является самым масштабным в своем роде по развитию компетенций в области инфраструктурных преобразований. Для того чтобы оценить его масштаб, стоит привести некоторые его параметры, в частности, последний охватывает более 70 стран, порядка 63% мирового населения и более 40% мирового ВВП. Согласно прогнозным планам, уровень инвестиционной капитализации проекта составит более 1 трлн долл. Концепция

«Один пояс — один путь» отвечает тенденциям становления многополярного мира, экономической глобализации, диверсификации культур и информатизации общества. Она способствует сохранению *глобальной системы* свободной торговли и открытости мировой экономики, свободному передвижению экономических факторов, эффективному распределению ресурсов и глубокой интеграции рынков. Таким образом, по своей сути это поиск и реализация новой модели экономического развития, а также военно-политического, культурно-исторического и научно-образовательного сотрудничества в мировом масштабе. Одним из ключевых участников данного проекта должна стать именно Россия.

Согласно целевой установке, проекта ключевыми аспектами его реализации должны стать следующие: выстраивание многовидовых партнерских связей между азиатским, европейским и африканским континентами; развитие стратегических проектных инициатив между странами, включенными в проект «Один пояс — один путь»; применение высокопродуктивных сетей связи между странами — участниками проекта, а также обеспечение их комплексного и взаимовыгодного развития за счет создания многоуровневой, устойчивой, сбалансированной и открытой торгово-экономической и военно-политической модели сотрудничества.

Важность сотрудничества с Россией неоднократно подчеркивалась российской и китайской сторонами. Высокую заинтересованность российских лидеров в развитии взаимодействия с КНР можно косвенно отследить по частоте упоминаний в официальных документах и публикациях российского правительства¹ (см. рис. 1, 2) с 2000 по 2020 г.

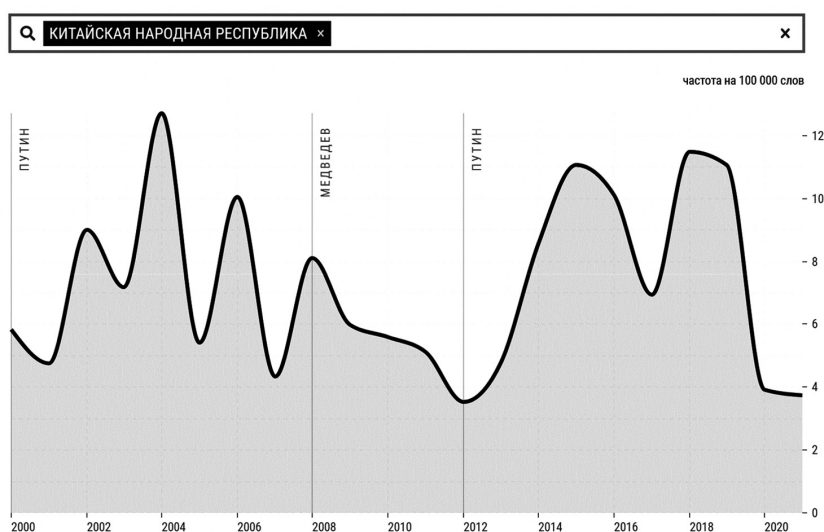


Рис. 1. Частота упоминаний Китайской Народной Республики в выступлениях президентов Российской Федерации В.В. Путина и Д.А. Медведева (2000–2020 гг.)

Источник: составлено авторами в информационной системе Dekoder.

¹ Decoder. URL: <https://putin.dekoder.org/slova#q=китай> (дата обращения: 17.04.2022).

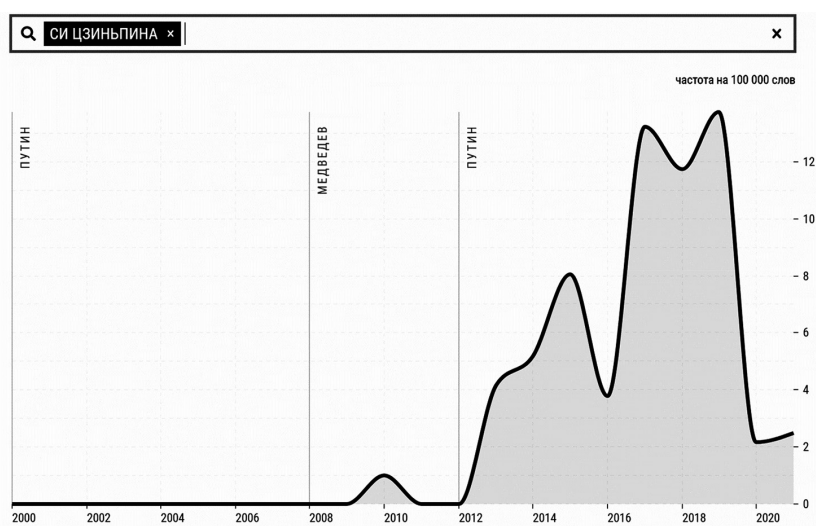


Рис. 2. Частота упоминаний лидера Китайской Народной Республики Си Цзиньпина в выступлениях президентов Российской Федерации В.В. Путина и Д.А. Медведева (2000–2020 гг.)

Источник: составлено авторами в информационной системе Dekoder.

Руководство России проявляет большой интерес к данному проекту и отмечает высокую значимость в плане развития стратегических партнерских отношений с Китаем. В подтверждение тому стоит отметить, что президент В.В. Путин часто отмечает его значимость и перспективность на различных международных форумах и официальных встречах с лидерами стран — партнеров и участников данной инициативы. В частности, с момента официального начала двусторонних партнерских отношений тема «Один пояс — один путь» была отмечена не менее 300 раз (коэффициент плотности упоминаний слов в диапазоне от 4,7 до 6,2 единиц на 100 тыс. слов), также стоит подчеркнуть, что все упоминания носят исключительно позитивную риторику (см. рис. 3).

В 2019 г. на площадке Петербургского международного экономического форума (ПМЭФ) В.В. Путин высказал общую идею взаимодействия между Россией и Китаем, которая состоит в целенаправленной реализации крупномасштабных проектов на принципах *открытого и взаимовыгодного сотрудничества*, кроме того, лидер Российской Федерации подчеркнул, что у него нет каких-либо сомнений в успехе реализации данных инициатив².

Отметим, что *позитивные тенденции* взаимоотношения России и КНР прослеживаются и на уровне дипломатических миссий, *демонстрирующих понимание и заинтересованность* в максимально полной и эффективной реализации всех проектных инициатив.

² Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума от 7 июня 2019 г. // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/60707> (дата обращения: 17.04.2022).

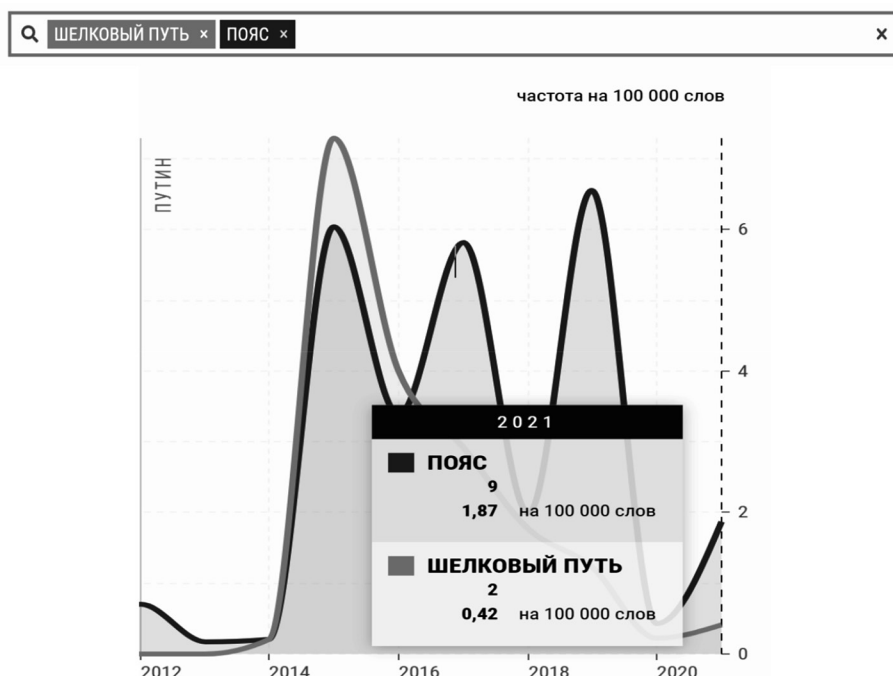


Рис. 3. Частота упоминаний темы «Один пояс — один путь» в выступлениях президента Российской Федерации В.В. Путина (2012–2021 гг.)

Источник: составлено авторами в информационной системе Dekoder.

Одним из важнейших показателей делового и экономического сотрудничества между странами является объем товарооборота. Отметим, что на момент 2021 г. данный показатель между Китаем и Россией составил 140 млрд долл., при этом В.В. Путин отметил, что у него нет сомнений и он абсолютно уверен, что показатель в 200 млрд долл. будет достигнут в ближайшее время³.

Председатель КНР Си Цзиньпин также заявил, что хотя пандемия COVID-19 и внесла серьезные коррективы в общемировую торговлю, в частности между Россией и Китаем, но последние остаются привержены принципам взаимовыгодного сотрудничества и качественного развития двусторонних отношений. Также взаимодействие между странами становится все более продуктивным и надежным⁴ [1].

В связи с общими целями экономического развития обеих сторон, предусматривающими стабильность, открытость и надежность в политическом партнерстве, ключевые аспекты взаимоотношений заключаются в сотрудничестве, а не в конфронтации, формировании новых политиче-

³ В Пекине прошли переговоры президента РФ Владимира Путина и председателя КНР Си Цзиньпина, 4 февраля 2022 // Первый канал. URL: https://www.ltv.ru/news/2022-02-04/420601-v_pekine_proshli_peregovory_prezidenta_rf_vladimira_putina_i_predsedatelya_knr_si_tszipina. (дата обращения: 17.04.2022).

⁴ Там же.

ских отношений между великими державами, в которых гармония заменяет конфликт, сотрудничество способствует обоюдному выигрышу, создание сообщества взаимной выгоды и обоюдного выигрыша не только согласуется с намерением инициативы «Один пояс — один путь», но и с сегодняшней темой развития мира, безопасности и стабильности на планете [2]⁵.

Оценка уровня и масштаба товарооборота между Россией и КНР

Рассмотрим динамику товарооборота России за период 2014–2021 гг. со странами-партнерами, с которыми данный показатель составил не менее 2% от общего объема внешнеторгового оборота (*табл. 1*). В список этих стран вошли: Беларусь, Германия, Италия, Казахстан, Китай, Нидерланды, Польша, Республика Корея, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Япония, Европейский союз.

Данные *таблицы 1* показывают, что экспортные и импортные поставки в топ-10 стран-лидеров имели *тренд устойчивого роста*. Наибольшие показатели связаны с Китаем и Турцией, минимальные объемы экспорта — с Республикой Казахстан (*см. рис. 4*).

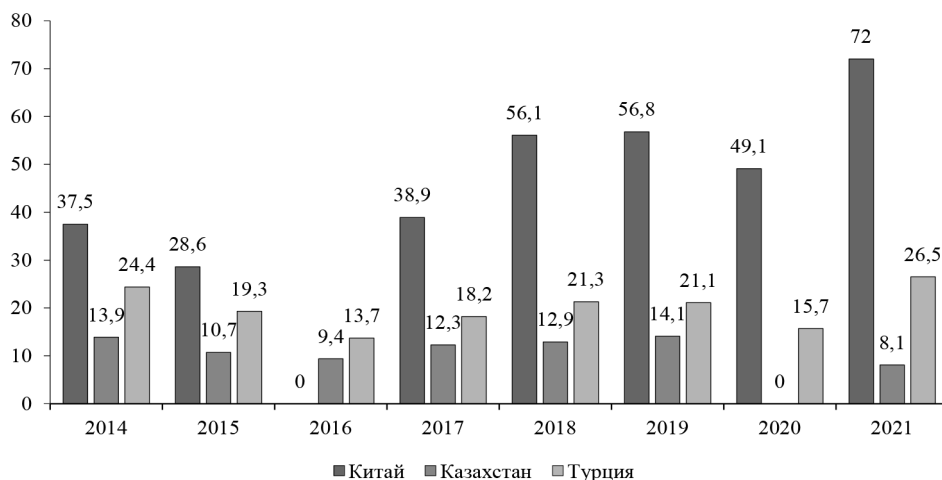


Рис. 4. Динамика максимальных и минимальных объемов экспорта в 2014–2021 гг., млрд долл.

Источник: составлено авторами по [9].

Если рассмотреть *импорт России*, то здесь отмечается различная динамика. С отдельными странами (Китаем, Германией и Францией) он весьма интенсивно увеличивается, с такими странами, как США и Республика Корея, он находится на относительно стабильном уровне (*см. рис. 5*).

⁵ Постановка проблемы о реализации потенциала продвижения инициативы «Один пояс — один путь» в России и последующее раскрытие темы исследования представлены в работах Бажанова Е. [3], Воскресенского А. [4], Зиновьева Г.В [5], Кулинцева Ю. [6], Лукина А. [7], Островского А. [8] и др.

Т а б л и ц а 1

Итоги внешней торговли с основными странами-партнерами, млрд долл. США

Страна	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	Экспорт	Импорт	Экспорт	Импорт	Экспорт	Импорт	Экспорт	Импорт	Экспорт	Импорт	Экспорт	Импорт	Экспорт	Импорт	Экспорт	Импорт
Германия	37,1	33	25,4	20,4	21,3	19,5	25,7	24,2	34,1	25,5	28	25,1	18,5	23,4	29,6	27,3
Италия	35,7	12,7	22,3	8,3	11,9	7,8	13,8	10,1	16,4	10,6	14,3	10,9	10	10,2	19,3	12
Нидерланды	68	5,2	40,8	3,1	29,3	3	35,6	3,9	43,5	3,7	44,8	4	24,8	3,8	42,2	4,3
Польша	15,9	7,1	9,7	4,1	9,1	4	11,6	4,9	16,5	5,1	12,4	5,1	9,5	4,9	16,7	5,8
Соединенное Королевство	11,5	7,8	7,5	3,7	6,9	3,4	8,7	4	9,7	4	13,3	4	23,2	3,4	22,3	4,5
Финляндия	11,4	4,6	7,1	2,7	6,5	2,5	8,6	3,7	11,4	3,4	10,1	3,5	7,1	2,9	9,7	3,6
Франция	7,6	10,7	5,7	5,9	4,8	8,5	5,8	9,6	7,6	9,6	6,4	8,6	4,6	8,1	9,8	12,2
Китай	37,5	50,9	28,6	34,9	28	38,1	38,9	48	56,1	52,2	56,8	54,1	49,1	54,9	68	72,7
Республика Корея	18,3	9	13,5	4,6	10	5,1	12,3	6,9	17,8	7	16,4	8	12,4	7,2	17,5	16,9
США	10,7	18,5	9,5	11,5	9,4	10,9	10,7	12,5	12,5	12,5	13	13,2	10,8	13	10,7	9,1
Япония	19,9	10,9	14,5	6,8	9,4	6,7	10,5	7,8	12,5	8,8	11,4	9	9,1	7,1	22,8	15,6
Беларусь	19,7	11,8	15,2	8,7	14,1	9,4	18,4	11,8	21,8	12,2	20,5	12,8	16	12,6	18,5	7,1
Казахстан	13,9	7,2	10,7	4,8	9,4	3,6	12,3	4,9	12,9	5,3	14,1	5,6	14	5	—	—
Украина	17,1	10,7	9,3	5,7	6,3	4	7,9	4,9	9,5	5,5	6,6	4,6	6,3	3,6	8,1	4,2
Турция	24,4	6,7	19,3	4	13,7	2,1	18,2	3,4	21,3	4,2	21,1	5	15,7	5,1	26,5	6,5

Источник: составлено авторами по [9].

Внешнеторговая деятельность для России имеет крайне важное значение в виду того, что у нее имеется довольно разнообразные экспортные группы товаров. Отметим, что незначительное замедление темпов экономического роста (рецессия) в Российской Федерации послужило причиной волатильности внешней торговли в период 2014–2021 гг. Кроме того, это было обусловлено снижением уровня мировых цен на нефтепродукты, а также масштабными процессами, связанными с военно-политической напряженностью, нестабильностью глобальных рынков и деформацией мирового устройства. В контексте санкционных ограничений, введенных в отношении России, последняя вынуждена осваивать новые рынки сбыта товаров и природных ресурсов, что безусловно сказывается на снижении экспортных поставок в текущий момент.

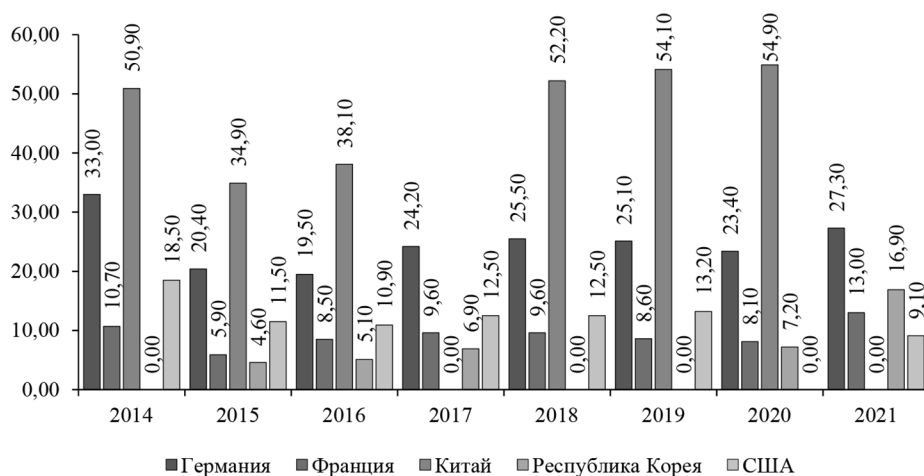


Рис. 5. Динамика максимальных и минимальных объемов импорта в 2014–2021 гг., млрд долл.

Источник: составлено авторами по [9].

Если говорить о торгово-экономических связях России и КНР, то здесь отмечается стабильный и устойчивый тренд укрепления и насыщения; между данными странами-партнерами сложились хорошие *перспективы* в плане *инвестиционного сотрудничества*, активизации межрегиональных связей, отмечается рост деловой активности и уровня сотрудничества между российскими и китайскими предпринимателями.

Как отмечалось ранее, ключевым индикатором экономического сотрудничества между странами является именно объем товарооборота. Подробно рассмотрим объемы, динамику, *тенденции* и особенности данного показателя для России и Китая. Официальные данные статистических и таможенных служб данных стран свидетельствуют об устойчивых и весьма позитивных тенденциях перманентного развития торговли между ними. Отметим, что за 2021 г. товарооборот России с Китаем увеличился на 28,5%. Стоит подчеркнуть, что за весь период наблюдения (2013–2021 гг.) динамика внешней торговли России посто-

янно изменялась (спад-подъем), но позитивные *тенденции* роста данного показателя всегда тесно коррелировали с показателем роста товарооборота именно с Китаем [10].

Если оценить уровень внешнего товарооборота Российской Федерации в граничных областях выделенного временного периода (2013–2021 гг.), то на момент 2021 г. данный показатель снизился на 12,2%, экспорт уменьшился на 14,2%, а импорт — на 8,9%. Положительное сальдо торгового баланса уменьшилось на 23%. Основными товарными группами, где были отмечены наиболее существенные снижения явились нефть и нефтепродукты, газ, горюче-смазочные материалы. Ключевым фактором снижения выступило существенное падение контрактных цен на данные товары. В то же время увеличились объемы экспортных отгрузок таких товаров как рафинированная медь и пшеница. В данный период было отмечено снижение поставок товаров практически во все страны-партнеры, кроме Китая, США, Республики Корея и Франции.

На фоне введенных в отношении России санкций, которые весьма существенно повлияли на структуру экспортного баланса, активизировались поставки товаров (сырья, материалов, энергоносителей и др.) именно в КНР. Отметим, что экономика Китая является самой развивающейся в мире и требует больших объемов импорта, а *Россия является весьма надежным поставщиком* и успешно удовлетворяет спрос экономики Китая. Общая динамика товарооборота между Россией и Китаем проиллюстрирована на *рисунках 6 и 7*⁶.

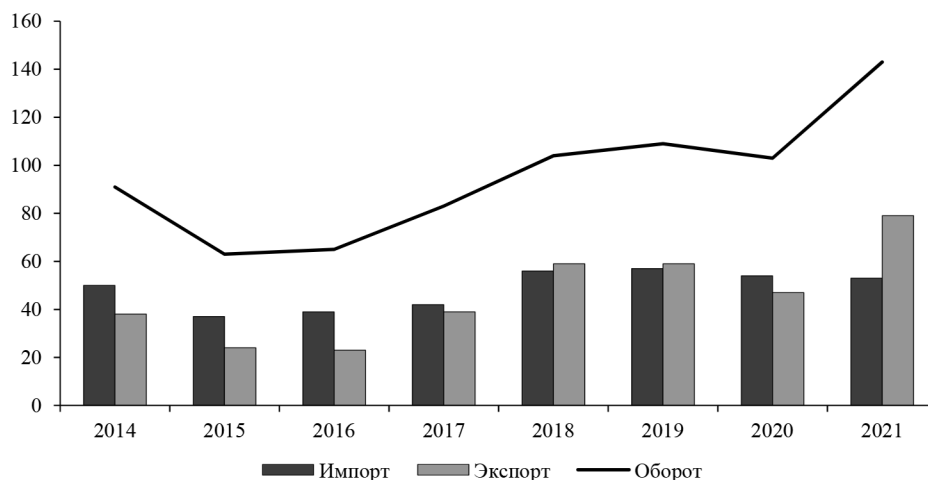


Рис. 6. Товарооборот между Россией и Китаем в 2014–2021 гг., млрд долл.

Источник: составлено авторами по [11].

⁶ Товарооборот России и Китая: статистические данные и динамика развития // FB.ru. URL: <https://fb.ru/article/380716/tovarooborot-rossii-i-kitaya-statisticheskie-dannyye-i-dinamika-razvitiya> (дата обращения: 17.04.2022).

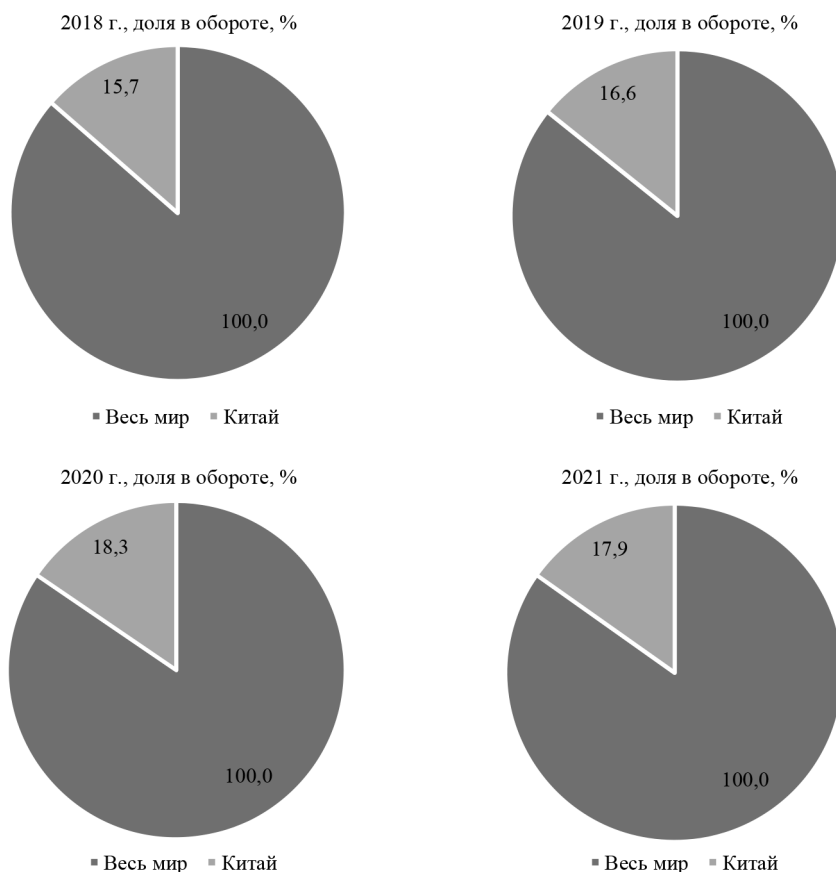


Рис. 7. Доля Китая в общем обороте внешней торговли Российской Федерации в 2018–2020 гг., млрд долл.

Источник: составлено авторами по [9].

Снижение объемов экспорта из России было отмечено по следующим товарам: древесина и изделия из нее (-14%); целлюлозно-бумажная продукция (-7,1%); минеральные удобрения (-13,5%); машины и оборудование (-9,3%). В 2021 г. был отмечен рост экспорта цветных металлов (+42,1%), черных металлов (+314,5%), драгоценных камней и металлов (+136,1%) и др.

На момент 2021 г. большую долю в структуре экспорта Российской Федерации традиционно заняли топливно-сырьевые ресурсы и товары (~64%). Отметим, что в предкризисный 2013 г. данный показатель составлял более 70%. Изменение — незначительное, но в ретроспективной динамике и линейном прогнозе все свидетельствует о том, что структура экспорта России меняется в сторону товаров, обладающих более высокой добавленной стоимостью и интеллектуально емкой продукции. Таким образом, Россия постепенно уходит от внешнеторговых поставок сырья и сырьевой зависимости.

На рисунках 8 и 9 приведена структура экспорта и импорта товаров из России в Китай (данные на 30.09.2021 г.).

На текущий момент России и Китаю необходимо активизировать сотрудничество в области *инвестиционной* и *финансовой* деятельности. При наличии больших объемов экспортно-импортных поставок у стран весьма небольшие объемы взаимных *инвестиций*, хотя динамика их имеет позитивный тренд (см. рис. 10).

В продолжение отмеченной *тенденции* в сфере *инвестиционного сотрудничества* между Россией и КНР подчеркнем, что доля Китая в структуре *инвестиционного портфеля* России на 2021 г. составила менее 1%. Российский показатель во внешних *инвестициях* Китая еще ниже.

- Топливо-энергетические товары
- Древесина и целлюлозно-бумажные изделия
- Металлы и изделия из них
- Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье
- Продукция химической промышленности
- Машины, оборудование и транспортные средства

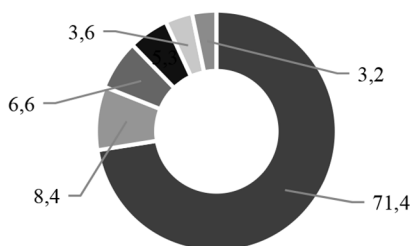


Рис. 8. Структура российского экспорта в Китай, %

Источник: составлено авторами по [9].

- Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье
- Металлы и изделия из них
- Текстиль и обувь
- Продукция химической промышленности
- Машины, оборудование и транспортные средства

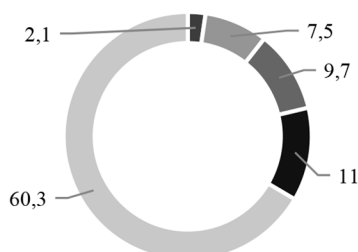


Рис. 9. Структура российского импорта из Китая, %

Источник: составлено авторами по [10].

Сегодня одной из ключевых черт китайской внешнеэкономической политики является ориентир на реализацию принципа территориальной транспарентности. Так, на данный момент сформировано порядка 2 543 специальных/особых экономических зон развития и сотрудничества (открытые приморские регионы, области опережающего экономического развития, зоны интенсивного развития высоких технологий, сектора беспошлинной торговли и т.д.). Первичным и основным критерием преимущества данных объектов было льготное налогообложение (24, 15 и 10%). Это существенное послабление по сравнению с показателем подоходного налога в 33% для обычных компаний.

Сегодня Россия наметила и реализует курс по отказу от использования американского доллара в расчетах внешнеторговой деятельности, и *финансово-инвестиционное сотрудничество* с Китаем является важным инструментом в достижении данной цели. Одним из главных решений явилось сокращении доли евро и доллара в структуре Фонда национального благосостояния Российской Федерации до 35%. На этом фоне руководством страны принято решение включить в структуру Фонда китайский юань (15%) и японскую иену (5%).

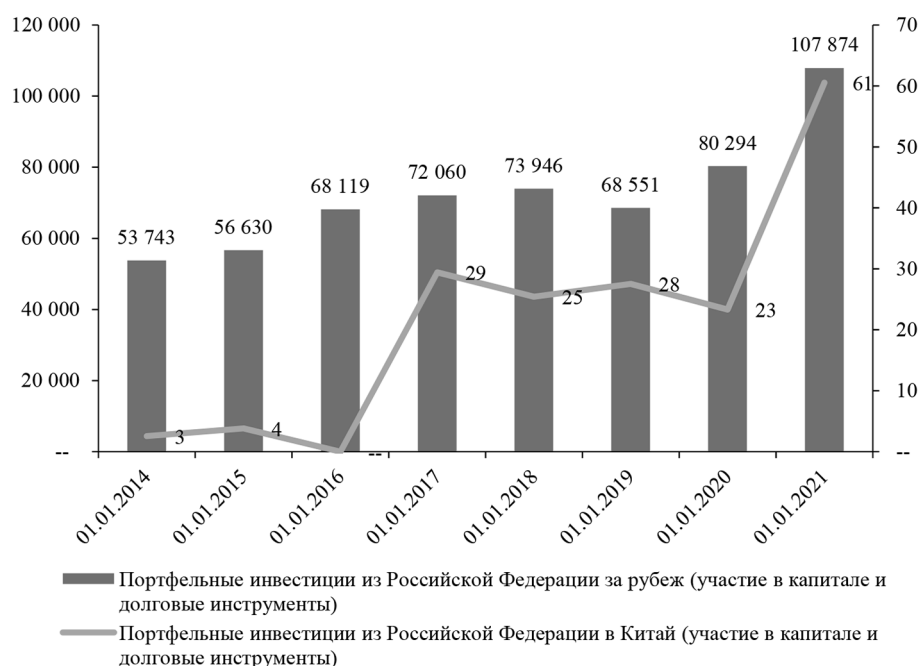


Рис. 10. Портфельные инвестиции России в целом за рубеж и в Китай

Источник: составлено авторами по [12].

Тем не менее доли расчетов между КНР и Россией в национальных валютах сегодня весьма небольшие, что обусловлено высоким показателем волатильности рубля. Отметим, что повышение данного показателя будет способствовать развитию и совершенствованию платежной инфраструктуры между данными странами, активизации инвестиционного потенциала и уровня сотрудничества в предпринимательской сфере.

Китайские прямые иностранные инвестиции ориентированы в большей степени на децентрализованные и диверсифицированные рынки. Сегодня Китай имеет самые большие объемы валютных резервов, их объем составляет более 3,2 трлн долл., при этом КНР постепенно снижает долю государственных облигаций США, т.к. прибыль от них очень низкая, что приводит к их уменьшению по причине переоценки национальной валюты (юаня). Китай ведет поиск более эффективных, надежных и рентабельных активов, которые смогли бы более точно и в долгосрочной перспективе соответствовать геополитическим интересам КНР.

Целевой установкой Китая является интернационализация юаня, т.к. это позволит осуществлять более выгодные внешние инвестиционные вложения и реализовывать двухсторонние международные сделки на базе данной валюты, что непосредственно тесно коррелирует и детерминирует со стремлением России отказаться от использования американского доллара во внешней торговле.

Важной составляющей эффективного развития инициативы «Один пояс — один путь» является *инвестиционная активность*. Россия и Китай нацелены на развитие торговой инфраструктуры, но их ключевые аспекты не совпадают полностью. Важно подчеркнуть, что экономические интересы Китая охватывают всю Азию, в то время как Россия заинтересована в развитии собственного Дальнего Востока и зоны ЕАЭС. В таком случае позиции России и Китая могут столкнуться, к примеру, в рамках АБИИ, членом которого Россия стала в 2015 г. Китай обладает правом решающего голоса и поэтому сможет блокировать любые решения Российской Федерации в спорных вопросах касательно общих инвестиций.

После вступления России в АБИИ в мае 2015 г. было подписано соглашение о сопряжении «Экономического пояса Шелкового пути» и ЕАЭС. Данное решение демонстрирует углубление экономических связей двух стран, но при этом создает ряд трудностей для России, таких как соперничество и конкуренция с Китаем не только в Центральной Азии, но и на территории Восточной Европы [13].

Таким образом, на текущий момент, когда в мире создаются коалиционные силы, возглавляемые США, основной целью, которых является продвижение модели «однополярного мира», в т.ч. за счет внесения дисбаланса и разногласий в партнерские отношения между Россией и Китаем, последним необходимо четко это осознавать, противостоять и укреплять тесное сотрудничество в направлении совершенствования торгово-экономического, инвестиционного, научно-образовательного, инновационного и культурно-исторического потенциалов. Все это должно стать основой *единой модели стратегического соглашения* о дружбе и взаимоподдержке.

Как было отмечено ранее, от участия в проекте «Один пояс — один путь» получает положительный эффект каждый член-участник. В частности, России это позволит оптимизировать (снизить) сроки и стоимость доставки грузов, процедуру декларирования ввозимых товаров. Данные положительные моменты, а также ряд иных Россия получит от участия в проекте «Новый Евразийский континентальный мост» [13]. Стоит отметить, что на площадке саммита БРИКС лидеры России, Китая и Монголии одобрили и подписали соглашение о реализации дорожной карты программы «Экономический коридор «Китай — Монголия — Россия», что явилось стартом для запуска крупномасштабных трехсторонних инвестиционно-инновационных проектов, направленных на развитие торговой инфраструктуры, увеличение товарооборота, оптимизацию схем перевозки грузов и т.д.

Также важным и весьма перспективным проектом для России является «Морской шелковый путь XXI в.». Кроме того, в 2017 г. Северный морской путь был включен в обеспечивающую инфраструктурную систему проекта «Один пояс — один путь», что для России открывает большие возможности по ускоренному освоению северных территорий, получению доходов от транзита грузов, нара-

шиванию добычи полезных ископаемых, в т.ч. шельфовой нефти. Китай также получает ряд преимуществ в плане оптимизации и наращивания торгово-экономического потенциала. Например, он участвует в роли экономического партнера в различных проектах по освоению новых месторождений нефти и газа. КНР сделал крупные инвестиционные вложения в ОАО «Ямал СПГ», а сам проект в номинальной мощности позволит в год добывать более 16,5 млн т газа. Кроме этого планируется серьезно расширить транспортную инфраструктуру за счет строительства морского пути и аэропорта Сабетта [14].

Таким образом, Россия и Китай получают не только реальную экономическую выгоду от реализации данных проектов, но и хороший стимул для дальнейшего стратегического инновационного развития за счет привлечения целевых *инвестиций*, получения льготных кредитов, укрепления внешнеэкономических связей и т.д. Кроме того, будет обеспечена дополнительная социально-политическая стабильность и военно-политическая поддержка между странами-участниками, что позволит более эффективно противостоять на международном уровне современным вызовам и рискам.

Перспективы продвижения инициативы «Один пояс — один путь» в России

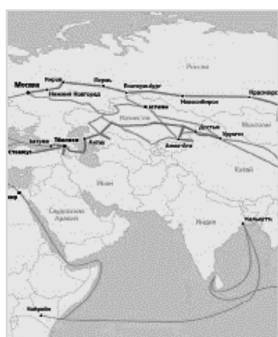
Важно подчеркнуть, что формат сотрудничества и взаимодействия между Россией и Китаем в рамках различных совместных проектов и вне их должен носить не формальный, а конкретный утилитарный характер, выражаясь в положительных эффектах в области экономики, техники и технологий, финансов, науки и образования и пр. Кроме того, руководству Китая и России необходимо четко продумать механизм взаимодействия и сотрудничества в рамках формирования основ и принципов региональной безопасности, включающей такие сферы, как охрана окружающей среды и здоровья человека, профилактика особо опасных заболеваний среди людей и животных, взаимопомощь при стихийных бедствиях и чрезвычайных ситуациях; также особое внимание необходимо уделить информационной и экономической безопасности.

Необходимо отметить, что китайское руководство ориентируется на такой состав и структуру проектов, которые смогли бы обеспечить всем участникам положительный синергетический эффект. Все это позволит развить производственную и торговую инфраструктуры, активизировать *инвестиционный потенциал* и привлекательность для крупного азиатского капитала, провести качественную диверсификацию каналов экспортно-импортных поставок, а также схемы доставки энергоносителей до конечного потребителя.

Сегодня наиболее актуальными задачами являются финансовое и организационное обеспечение совместных проектов, а также разви-

тие и совершенствование торговой инфраструктуры (железные дороги и автомагистрали).

Участие в проекте «Один пояс — один путь» предоставляет России реальную возможность проведения реструктуризации экономики, повышения ее инвестиционной привлекательности и капиталоемкости с учетом вызовов и перспектив (см. рис. 11). Соответственно Китай и Россия могут дополнять друг друга и совместно работать над улучшением структуры промышленности, содействовать сотрудничеству в области науки, техники, военной промышленности, аэрокосмической, сельскохозяйственной, лесной и энергетической и в других областях для повышения международной конкурентоспособности двух стран.



ВЫЗОВЫ

- Усиление экспортно-сырьевой ориентации экономики России
- Вытеснение российской продукции с рынка и замещение ее более конкурентоспособной, китайской
- Замена доллара юанем при сохранении низкой доли российского рубля в расчетах
- Увеличение степени зависимости от китайских инвесторов
- Использование китайского оборудования и рабочей силы
- Углубление экологических проблем
- Утрата интереса к собственным разработкам
- Миграционные процессы



ВОЗМОЖНОСТИ

- Снижение зависимости от расчетов в долларах США
- Снижение операционных издержек
- Стабилизация валютной системы
- Укрепление торгово-экономических связей
- Увеличение товарооборота и взаимных инвестиций
- Модернизация инфраструктурного комплекса страны и развитие смежных отраслей промышленности
- Источник инвестирования
- Синергетический эффект от создания новых производств, увеличения числа рабочих мест и налоговых платежей
- Проведение совместных научных исследований, обмен опытом и знаниями, реализация совместных научных проектов

**Рис. 11. Возможности и вызовы инициативы
«Один пояс — один путь» для России**

Источник: составлено авторами по [15].

Реализация инфраструктурных проектов позволит привлечь большие объемы инвестиционных средств, создать дополнительный стимул для развития регионов через создание транспортно-логистических пулов, увеличить количество рабочих мест, уровень заработной платы и доходы

населения, активизировать торговлю и отдельные сектора национальной экономики [16].

Как показано на *рисунке 11*, кроме положительных моментов для России имеются и потенциальные угрозы: усиление тренда экспорта сырьевых ресурсов; замедление процессов диверсификации экономики в сторону производства и продажи более интеллектуальноемкой и инновационной продукции; рост конкуренции на внутреннем рынке за счет поступления больших объемов импортных товаров, что будет препятствовать устойчивому развитию отечественных производственных и предпринимательских структур.

Проект «Один пояс — один путь» — долгосрочная стратегия интеграции международного сообщества⁷. Он четко вписывается во внеблоковый характер внешнеполитической линии Китая; объединяет не против кого-то, а с целью развития на принципах открытости, надежности и взаимовыгодности. Руководство Китая заявляет, что последний не будет противоречить базовым принципам стратегий развития потенциальных участников и готов выполнять координации с учетом функционирования региональных механизмов сотрудничества.

В данных условиях России будет сложно сохранить прежний уровень политического и экономического влияния в Центрально-Азиатском регионе [16]. Исходя из этого, важной задачей будет поиск *перспективных вариантов* организации оптимального формата взаимодействия китайской инициативы «Один пояс — один путь» с Евразийским экономическим союзом и ШОС [17].

На наш взгляд, несмотря на весьма явные отличительные особенности развития китайской и российской экономик, рекомендации Международного банка реконструкции и развития возможно будет использовать для минимизации рисков и негативных последствий реализации стратегической инициативы Китая «Один пояс — один путь». Отдельные решения уже показали свою эффективность и целесообразность в реальных условиях управления, но для полной реализации соответствующих мер возможно потребуются законодательное и нормативно-правовое регулирование, а также разработка комплексной методики контроля и оценки принимаемых решений. Отметим, что весь перечень рекомендаций, представленный в содержательной части *таблицы 2*, имеет общий формат и для применения на практике требует детального уточнения и оценки соответствующими экспертами и специалистами.

⁷ Fears of Excessive Debt Drive More Countries to Cut Down Their Belt and Road Investments (2019) // CNBC: новостной портал. URL: <https://www.cnbc.com/2019/01/18/countries-are-reducing-belt-and-road-investments-over-financing> (дата обращения: 17.04.2022).

Т а б л и ц а 2
Рекомендации Международного банка реконструкции и развития, необходимые для получения выгод и снижения рисков, связанных с инициативой «Один пояс – один путь» (ОПОП)

Рекомендации	Кто участвует		Сроки			
	Китай	Россия	Совместно	Долго-срочные	Кратко-срочные	Средне-срочные
1	2	3	4	5	6	7
Дополнительные реформы						
Интеграция и развитие коридора						
Создавать оптимальные условия для активизации и развития торговли, используя современные управленческие и информационные методы, передовые средства коммуникаций	✓	✓				
Минимизировать риски и барьеры всех типов, присущие торговой деятельности (законодательные, административные, рыночные и др.) в рамках базовых составляющих единой товаропроводящей линии (транспорт, соглашения, договорная деятельность, страхование). Основной ориентир должны иметь соглашения в сфере торговли, нацеленные на усиление инвестиционной привлекательности ОПОП по следующим сферам экономического регулирования: инвестиции; рынок; государственные закупки; страхование; финансовое обеспечение	✓	✓				
Проведение комплексной технико-экономической и финансовой оценки проекта с детальным исследованием таких показателей, как объемы инвестиций, уровень товарооборота, новое количество рабочих мест, уровень прибыльности, срок окупаемости, NPV, IRR, PI	✓	✓				
Обеспечить согласованность товаропроводящих потоков в аспекте форм, стандартов, норм, принципов и правил ведения договорной, страховой, обеспечивающей, сопровождающей, расчетной видов деятельности	✓	✓				
Участие частного сектора						
Проработать и совершенствовать ключевые аспекты и механизмы нормативно-правовой защиты инвестиций, разработать базовые положения по урегулированию претензий и разногласий	✓	✓				
Организовывать и реализовывать систему государственной инвестиционной деятельности с сохранением присутствия в секторах, куда направляются денежные средства субъектов малого и среднего предпринимательства. Выделить наиболее значимые проекты, коммерческая составляющая которых не является приоритетной	✓	✓				

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5	6	7
Определить направления совершенствования нормативно-правовой базы в аспекте организации особых экономических зон и секторов опережающего развития. Также учесть и связать с данными проектами инициативы по развитию инфраструктуры	✓	✓				↻
Инклюзивность						
Выработать комплекс мер, направленных на соблюдение баланса между расходами и доходами по проектам в области торговли, развития инфраструктуры и социальными программами	✓	✓				↻
Контролировать и минимизировать негативные факторы территориальной разбалансированности в развитии территорий за счет повышения мобильности рабочей силы, дополнительных инвестиций, субсидий и дотаций, направленных на развитие логистики, жилья, транспорта, производственной и социальной инфраструктуры, информационно-консультационной поддержки, сферы малого бизнеса и предпринимательства	✓	✓				↻
Обосновать выгоду отдельных территорий от реализации проектов ОПОП за счет развития транспорта, логистики, создания дополнительных рабочих мест, дополнительных поступлений в бюджет и т.д.	✓	✓				↻
Управление						
Фискальные риски						
Соблюдать принцип открытости и доступности по проектам ОПОП, в частности о судах по государственным займам. Выстроить четкий механизм координации всех участников проекта, а также организовать единую базу данных, которая бы включала как нормативно-правовую документацию, так и информацию о ходе реализации соответствующего проекта, ответственных лицах, ключевых целях и задачах и т.д.	✓			↻		
Финансовые учреждения Китая должны исследовать нормативно-правовое регулирование страны-заемщика на предмет противоречий и несогласованностей в рамках реализации инвестиционных вложений по соответствующим проектам. Также необходимо четко контролировать целевое расходование средств и адекватность уровня стоимости проектов	✓			↻		
Использовать в реальных оценках анализ приемлемости долга на основе информации Всемирного банка и МВФ. Выработать методические указания по оценке социально-экономической эффективности и целесообразности соответствующих направлений финансирования по соответствующим проектам ОПОП	✓			↻		
Формат реструктуризации долга должен быть публичным и ориентированным на решение конкретной проблемы всеми заинтересованными лицами	✓			↻		
Повысить уровень открытости отчетов по государственному долгу, гарантиям и задолженностям нефинансовых государственных учреждений		✓		↻		

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3	4	5	6	7
Совершенствовать нормативно-правовую базу механизма государственно-частного партнерства и торговых соглашений	✓	✓				
Риски управления						
Использовать наиболее действенные и эффективные методы ведения закупок в проектах ОПОП. В частности, проекты с превышенным пороговым значением должны проходить открытые национальные торги среди китайских компаний и компаний с иностранным капиталом (принципы и условия Парижской Декларации об эффективности)	✓					
Реализовывать проекты ОПОП с учетом национальных законов о закупках и торгах, чтобы максимально был соблюден принцип открытости и прозрачности		✓				
Максимально полно использовать соглашения в торговой сфере, в частности Соглашение о государственных закупках ВТО, для внедрения современных принципов организации закупок в сфере международной торговли и реализации международных проектов	✓	✓				
Обеспечить наиболее полное соблюдение принципа открытости и достоверности на всех этапах проведения торгов по проектам ОПОП		✓				
Использовать передовые методы и средства по предупреждению коррупционных составляющих	✓	✓				
Экологические и социальные риски						
Выполнить оценку экологических и социальных рисков проектов в рамках инициативы ОПОП	✓	✓				
Предложить перечень наиболее действенных решений по минимизации и управлению рисками социально-экологического типа, в частности максимально полно используя передовой опыт международных компаний	✓	✓				

Источник: составлено авторами по [15].

Таким образом, реализация намеченных планов и проектов позволит еще больше укрепить и вывести на новый качественный уровень отношения между Россией и Китаем. Все это позволит не только добиться экономических результатов, но и будет иметь конкретный социальный эффект, которые отразится на уровне жизни граждан данных государств. Реализация данных инициатив позволит активизировать потенциалы развития в инновационно-технологической, промышленно-производственной, социально-культурной, научно-образовательной, военно-политической сферах государственного управления.

Список литературы

1. Золотых В.Р., Ахметзянова Д.И. Участие России в реализации китайского проекта «Один пояс — один путь»: возможности и риски // Вестник Удмуртского университета. Социология. Политология. Международные отношения. 2021. Т. 5. Вып. 2. С. 205—210.
2. Киреев Г.В. Россия-Китай. Неизвестные страницы пограничных переговоров. М.: РОССПЭН, 2006.
3. Бажанов Е.П. Эволюция внешней политики России // Современные международные отношения / под ред. А.В. Торкунова. М.: РОССПЭН, 1999.
4. Воскресенский А.Д. Китай и Россия в Евразии. Историческая динамика политических взаимоотношений. М.: Муравей, 2004.
5. Зиновьев Г.В. Китай и сверхдержавы. История внешней политики КНР (1949—1991). СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2010.
6. Кулинцев Ю. «Один пояс — один путь»: инициатива с китайской спецификой // Российский совет по международным делам. URL: <https://russiancouncil.ru/blogs/riasexperts/31461/> (дата обращения: 17.04.2022).
7. Лукин А.В. Российско-китайское сотрудничество: проблемы и решения. М.: МГИМО-Университет, 2007.
8. Островский А.В. Экономический пояс Шелкового пути как путь к международному экономическому сотрудничеству // Азия и Африка сегодня. 2016. Вып. 2 (703). С. 8—12.
9. Данные по таможенной статистике внешней торговли Российской Федерации в разрезах товаров, стран, временных периодов // Федеральная таможенная служба. URL: <https://customs.gov.ru/statistic> (дата обращения: 17.04.2022).
10. Развитие торгово-экономического сотрудничества России и Китая / Российско-китайский диалог: модель 2020. Доклад № 58/2020 / С.Г. Лузянин, Х. Чжао, А.В. Картунов и др. М.: НП РСМД, 2020.
11. Главное таможенное управление КНР. URL: <http://www.customs.gov.cn/> (дата обращения: 17.04.2022).
12. Статистика внешнего сектора // Банк России. URL: https://cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/ (дата обращения: 17.04.2022).
13. Китайский глобальный проект для Евразии: постановка задачи (аналитический доклад). М.: Научный эксперт, 2016. 130 с.
14. Коокуева В.В. Финансово-экономические аспекты участия России в проекте «Один пояс — один путь» // Вестник Евразийской науки. 2020. № 1. URL: <https://esj.today/PDF/73ECVN120.pdf> (дата обращения: 17.04.2022).
15. Экономика одного пояса, одного пути. Международный банк реконструкции и развития. 2020 // The World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31878/211392RU.pdf?sequence=12> (дата обращения: 17.04.2022).

16. Сюй Хуа. Взаимное обучение между культурами Китая и России: как эффективно развивать близость между народами двух стран // *External Communication*. 2018. № 9. С. 30–33.

17. Цюю Минфэн, Чэнь Сюэ. Возможности и вызовы в процессе продвижения инициативы «Один пояс, один путь» в России // *Креативная экономика*. 2018. Т. 12. № 4. С. 459–466.

References

1. Zolotych V.R., Akhmetzianova D.I. Uchastie Rossii v realizatsii kitaiskogo proekta “Odin poias – odin put’”: vozmozhnosti i riski [Russia’s Participation in the Implementation of the Chinese Project “One Belt, One Road”: Opportunities and Risk], *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Sotsiologiya. Politologiya. Mezhdunarodnye otnosheniia* [Bulletin of the Udmurt University. Sociology. Political Science. International Relations], 2021, Vol. 5, Iss. 2, pp. 205–210. (In Russ.).

2. Kireev G.V. Rossiia-Kitai. Neizvestnye stranitsy pograniichnykh peregovorov [Unknown Pages of Border Negotiations]. Moscow, ROSSPEN, 2006. (In Russ.).

3. Bazhanov E.P. Evoliutsiia vneshnei politiki Rossii [Evolution of Russia’s Foreign Policy], *Sovremennye mezhdunarodnye otnosheniia* [Modern International Relations], edited by A.V. Turkunova. Moscow, ROSSPEN, 1999. (In Russ.).

4. Voskresenskii A.D. Kitai i Rossiia v Evrazii. Istoricheskaiia dinamika politicheskikh vzaimootnoshenii [China and Russia in Eurasia. Historical Dynamics of Political Relations]. Moscow, Muravei, 2004. (In Russ.).

5. Zinov’ev G.V. Kitai i sverkhderzhavy. Istoriiia vneshnei politiki KNR (1949–1991) [The History of China’s Foreign Policy (1949–1991)]. Saint-Petersburg, Izdatel’sтво Sankt-Peterburgskogo universiteta, 2010. (In Russ.).

6. Kulintsev Iu. “Odin poias – odin put’”: initsiativa s kitaiskoi spetsifikoi [“One Belt – One Road”: an Initiative with Chinese Specifics], *Rossiiskii sovet po mezhdunarodnym delam* [Russian Council for International Affairs]. (In Russ.). Available at: <https://russiancouncil.ru/blogs/riacexperts/31461/> (accessed 17.04.2022).

7. Lukin A.V. Rossiisko-kitaiskoe sotrudnichestvo: problemy i resheniia [Russian-Chinese Cooperation: Problems and Solutions]. Moscow, MGIMO-Universitet, 2007. (In Russ.).

8. Ostrovskii A.V. Ekonomicheskii poias Shelkovogo puti kak put’ k mezhdunarodnomu ekonomicheskomu sotrudnichestvu [The Economic Belt of the Silk Road as a Path to International Economic Cooperation], *Aziia i Afrika segodnia* [Asia and Africa today], 2016, Iss. 2 (703), pp. 8–12. (In Russ.).

9. Dannye po tamozhennoi statistike vneshnei torgovli Rossiiskoi Federatsii v razrezakh tovarov, stran, vremennykh periodov [Data on Customs Statistics of Foreign Trade of the Russian Federation in Terms of Goods, Countries, Time Periods], *Federal’naia tamozhennaia sluzhba* [Federal Customs Service]. (In Russ.). Available at: <https://customs.gov.ru/statistic> (accessed 17.04.2022).

10. Razvitie torgovo-ekonomicheskogo sotrudnichestva Rossii i Kitaia / Rossiisko-kitaiskii dialog: model’ 2020, doklad № 58/2020 [Development of Trade and Economic Cooperation Between Russia and China / Russian-Chinese Dialogue: Model 2020, Report No. 58/2020], S.G. Luzianin, Kh. Chzhao, A.V. Kortunov i dr. Moscow, NP RSMD, 2020. (In Russ.).

11. Glavnoe tamozhennoe upravlenie KNR [The Main Customs Administration of the People’s Republic of China]. Available at: <http://www.customs.gov.cn/> (accessed 17.04.2022).

12. Statistika vneshnego sektora [Statistics of the External Sector], *Bank Rossii* [Bank of Russia]. (In Russ.). Available at: https://cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/ (accessed 17.04.2022).

13. Kitaiskii global'nyi proekt dlia Evrazii: postanovka zadachi (analiticheskii doklad) [Chinese Global Project for Eurasia: Problem Statement (Analytical Report)]. Moscow, Nauchnyi ekspert, 2016, 130 p. (In Russ.).

14. Kookueva V.V. Finansovo-ekonomicheskie aspekty uchastiia Rossii v projekte "Odin poias – odin put'" [Financial and Economic Aspects of Russia's Participation in The "One Belt – One Road" Project], *Vestnik Evraziiskoi nauki* [Bulletin of Eurasian Science], 2020, No. 1. (In Russ.). Available at: <https://esj.today/PDF/73ECVN120.pdf> (accessed 17.04.2022).

15. Ekonomika odnogo poiasa, odnogo puti. Mezhdunarodnyi bank rekonstruktsii i razvitiia. 2020 [The Economy of One Belt, One Way. International Bank for Reconstruction and Development. 2020], *The World Bank* [The World Bank]. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31878/211392RU.pdf?sequence=12> (accessed 17.04.2022).

16. Siui Khua. Vzaimnoe obuchenie mezhdru kul'turami Kitaia i Rossii: kak effektivno razvivat' blizost' mezhdru narodami dvukh stran [Mutual Learning Between the Cultures of China and Russia: How to Effectively Develop Intimacy Between the Peoples of the Two Countries], *External Communication* [External Communication], 2018. No. 9, pp. 30–33.

17. Tsiu Minfen, Chen' Siue. Vozmozhnosti i vyzovy v protsesse prodvizheniia initsiativy "Odin poias, odin put'" v Rossii [Opportunities and Challenges in the Process of Promoting the Initiative "One Belt, One Road" in Russia], *Kreativnaia ekonomika* [Creative Economy], 2018, Vol. 12, No. 4, pp. 459–466.

POTENTIAL TO PROMOTE THE INITIATIVE "ONE BELT – ONE WAY" IN RUSSIA

Today, there is a fairly good level of cooperation and interaction in various spheres and on various issues between Russia and China. To a greater extent, this applies to trade and economic, military-political, cultural and educational partnerships. There are quite a lot of factors contributing to this trend, but the key ones are: the presence of a high level of military-political, economic and socio-social sovereignty, as well as stability in both countries; a good level of diplomatic missions; the range of problems and dangers of the external environment are mutually mediated and identical for both Russia and China; the foreign policy courses of the countries have many points of contact in terms of vision of global transformations and transformations of the world market, and their common vectors and promising trends coincide; there are many mutually beneficial projects in the field of economics, the implementation of which depends on the level of achievement of strategic the goals of both Russia and China both in the medium and long term. It is important to emphasize that these trends have intensified, strengthened and acquired a special conceptual meaning against the background of heightened military and political tensions in the world, the application of large-scale sectoral sanctions against Russia by many countries of the world, mostly by the United States and European countries, the strengthening of diplomatic confrontation between China and the United States, as well as in trade and in the economic sphere and on issues of determining the status of fr. Taiwan. The relevance of studying tactical and strategic initiative decisions, as well as prospects within the framework of the international model of cooperation – "One belt – one road" certainly has a high level of significance,

has an applied meaning and clearly expressed socio-economic and political expediency. It is important that this initiative becomes a platform for productive and mutually beneficial cooperation for countries and various organizations with the achievement of maximum synergetic effect. This project should become the starting point for the implementation of the strategic vector in Russia's international policy – «turn to the East». The study places clear emphasis on the promising possibility of joint implementation of this project model of international cooperation.

Keywords: international activity and cooperation, strategic project initiative «One Belt – One Road», foreign investment, global and regional economy, trends and prospects.

JEL: F01, F02, F63

Дата поступления – 27.04.2022 г.

ВАН Син

доктор, профессор, заведующий отделом международных связей и обмена, Директор института международного образования;
Shenyang Jianzhu university, Шэньян, Китай / 25, Hunnan Zhonglu Road, Шэньян, Китай, 110168.
e-mail: 26614225@qq.com

СИБИРСКАЯ Елена Викторовна

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник научной лаборатории «Региональная политика и региональные инвестиционные процессы»;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: Sibirskaya.EV@rea.ru

ОВЕШНИКОВА Людмила Владимировна

доктор экономических наук, доцент, главный научный сотрудник научной лаборатории «Региональная политика и региональные инвестиционные процессы»;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: Oveshnikova.LV@rea.ru

WANG Xing

Doctor, Professor, Director of the International Exchange and Cooperation Department, Dean of the International School;
Shenyang Jianzhu University, Shenyang, China / 25, Hunnan Zhonglu Road, Shenyang, China, 110168.
E-mail: 26614225@qq.com

SIBIRSKAYA Elena V.

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

OVESHNIKOVA Lyudmila V.

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

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

E-mail: Oveshnikova.LV@rea.ru

Для цитирования:

Ван Син, Сибирская Е.В., Овешникова Л.В. Потенциал продвижения
инициативы «Один пояс — один путь» в России // Федерализм. 2022.
Т. 27. № 2 (106). С. 98–121. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-2-98-121>

А.В. ПЕТРИКОВ

ПРИОРИТЕТЫ И МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В РОССИИ И ЕЕ РЕГИОНАХ В НОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ

В новой геополитической реальности обострилась проблема обеспечения продовольственной безопасности как в мире в целом, так и в России. Правительство Российской Федерации предприняло ряд краткосрочных мер по стимулированию сельского хозяйства и стабилизации продовольственного рынка. Однако существует ряд рисков и угроз для аграрной экономики в среднесрочной и долгосрочной перспективе (недостаточный уровень развития I сферы агропромышленного комплекса, поставляющей сельскому хозяйству средства производства и материально-технические ресурсы; зависимость от импорта технологий; несбалансированная институциональная структура сельского хозяйства; слабая диверсификация сельской экономики и отставание социальной сферы села). В статье на основе данных международной и отечественной статистики анализируются эти риски и угрозы, включая специфику их проявления в разрезе субъектов Российской Федерации. Рассмотрены направления аграрной политики с целью ослабления упомянутых угроз, включая меры по развитию сельскохозяйственной науки и коммерциализации ее результатов, стимулированию малого предпринимательства в АПК и сельскохозяйственной кооперации, устойчивому развитию сельских территорий.

Ключевые слова: продовольственная независимость, аграрная политика, сельскохозяйственные предприятия (организации), крестьянские (фермерские) хозяйства, агропродовольственный рынок, сельскохозяйственная наука, развитие сельских территорий.

JEL: D13, O18, Q11, Q14, Q18

Продовольственная организация ООН фиксирует максимальный рост индекса продовольственных цен мирового рынка за все время наблюдений с 1990 г. Это говорит о том, что глобальная продовольственная система как в прошлом (во время финансового кризиса 2008–2009 гг.), так и особенно сейчас, когда последствия пандемии наложились на острую геополитическую ситуацию, плохо справляется с внешними шоками.

В России ситуация на продовольственном рынке также вызывает обеспокоенность. В 2020 г. и в 2021 г. рост потребительских цен составил порядка 10%, в марте 2022 г. по сравнению с декабрем 2021 г. также 10%. При этом следует учесть, что в структуре потребительских расходов домашних хозяйств расходы на продукты питания составили в 2020 г. 33,2%, а в децильной группе самых бедных семей – 44,3%. С одной стороны, это требует увеличения социальных выплат, с другой, – роста предложения продовольствия на внутреннем рынке.

Следует подчеркнуть, что в новый 2022 г. сельское хозяйство и пищевая промышленность России вступили с ростом, о чем свидетельствуют текущие сводки Росстата. Их динамика в первом квартале выше, чем в соответствующем периоде прошлого года (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Индексы сельскохозяйственной и пищевой продукции
в I квартале 2022 г. и I квартале 2021 г.**

Показатель	I квартал 2022 к I кварталу 2021	I квартал 20221 к I кварталу 2020
Продукция сельского хозяйства	101,9	1000
Скот и птица	105,5	98,0
Молоко	101,6	101,2
Яйца	102,3	97,7
Пищевая продукция	105,1	99,2

Источник: составлено автором по [1].

Данные *таблицы 1* говорят о том, что механизмы и институты, обеспечивающие рост в агропродовольственном секторе, работают в целом пока эффективно; правительство предприняло ряд своевременных стабилизационных мер (льготные кредиты на посевную, средства Росагролизингу на закупку техники, ограничение экспорта зерновых и сахара и др.). Но *это не значит*, что экономический рост в агропродовольственном секторе сохранится и в будущем. В последние три года (2019–2021 гг.) среднегодовой индекс продукции сельского хозяйства составил 101,5%, в то время как за предыдущее трехлетие 2016–2018 гг. – 102,5%. При этом в 47 субъектах Федерации среднегодовые индексы сельскохозяйственного производства за 2019–2021 гг. были ниже, чем в среднем по стране, а в 30 регионах они были менее 100% (см. табл. 2).

Замедление темпов развития отрасли наблюдается в большинстве регионов. В 2019–2021 гг. в 51 субъекте Российской Федерации среднегодовые индексы продукции сельского хозяйства уступали аналогичным показателям за 2016–2018 гг.; в 46 регионах снижение индексов было больше, чем в среднем по Российской Федерации (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 2

**Среднегодовые индексы продукции сельского хозяйства
по субъектам Российской Федерации за 2019–2021 гг., %**

Индексы, %	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации
105,1–110	16	Республика Северная Осетия – Алания (109,8), Калининградская область (109,7), Пензенская область (109,6), Рязанская область (108,8), Кабардино-Балкарская Республика (107,7), Псковская область (107,5), Камчатский край (107,5), Новосибирская область (107,2), Республика Крым (107,1), Орловская область (106,0), Калужская область (105,9), Кемеровская область (105,7), Республика Ингушетия (105,5), Тульская область (105,5), Приморский край (105,3), Республика Мордовия (105,1)
103,1–105	8	Чеченская Республика (104,4), Алтайский край (104,2), Краснодарский край (103,9), Тамбовская область (103,8), Московская область (103,6), Республика Марий Эл (103,4), Ростовская область (103,3), Республика Адыгея (103,2)
100,1–103	26	Республика Коми (103,0), Красноярский край (102,8), Вологодская область (102,6), Сахалинская область (102,5), Владимирская область (102,1), Кировская область (102,0), Волгоградская область (101,9), Астраханская область (101,9), Липецкая область (101,8), Саратовская область (101,7), Ярославская область (101,7), Мурманская область (101,5), Российская Федерация (101,5) , Брянская область (101,4), Ставропольский край (101,3), Ульяновская область (101,2), Воронежская область (101,0), Ленинградская область (100,9), Республика Тыва (100,9), Республика Дагестан (100,8), Курская область (100,8), Тверская область (100,8), Костромская область (100,6), Иркутская область (100,5), Томская область (100,4), Нижегородская область (100,2), Удмуртская Республика (100,1)
97,1–100	17	Республика Бурятия (100,0), г. Севастополь (100,0), Республика Саха (Якутия) (100,0), Амурская область (99,9), Чувашская Республика (99,8), Белгородская область (99,8), Ивановская область (99,7), Самарская область (99,7), Ямало-Ненецкий автономный округ (99,7), Омская область (99,6), Пермский край (99,3), Архангельская область без автономного округа (99,2), Республика Хакасия (98,7), Свердловская область (98,2), Карачаево-Черкесская Республика (98,0), Чукотский автономный округ (97,5), Забайкальский край (97,3)
95,1–97	10	Оренбургская область (96,9), Тюменская область без авт. округов (96,8), Республика Башкортостан (96,4), Республика Карелия (96,4), Магаданская область (96,0), Ханты-Мансийский автономный округ Югра (95,8), Республика Алтай (95,8), Смоленская область (95,6), Новгородская область (95,4), Республика Татарстан 95,2
85,1–95	6	Челябинская область (93,6), Республика Калмыкия (93,2), Курганская область (92,9), Ненецкий автономный округ (92,9), Еврейская автономная область (87,9), г. Москва (86,8)

Источник: составлено автором по [2; 3].

Т а б л и ц а 3

**Соотношение среднегодовых индексов продукции сельского хозяйства
за 2019–2021 гг. и 2016–2018 гг. по субъектам Российской Федерации**

Соотношение индексов, процентные пункты	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации
10,1–15	2	Республика Крым (12,3), Республика Северная Осетия – Алания (11,2)
5,1–10	5	Рязанская область (8,7), Мурманская область (8,3), Пензенская область (8,2), Калининградская область (8,0), Кемеровская область (6,4)
3,1–5	11	Владимирская область (4,8), Костромская область (4,6), Московская область (4,5), Республика Адыгея (4,4), Камчатский край (4,4), Новосибирская область (4,1), Приморский край (4,0), Кабардино-Балкарская Республика (3,5), Красноярский край (3,2), Республика Коми (3,1), Вологодская область (3,1)
1,1–3	10	Республика Марий Эл (3,0), Краснодарский край (2,9), Архангельская область без автономного округа (2,3), Республика Ингушетия (2,3), Республика Карелия (2,0), Республика Хакасия (1,9), Республика Мордовия (1,4), Тамбовская область (1,4), Ленинградская область (1,1), Ивановская область (1,1)
0,1–1	4	Нижегородская область (0,6), Кировская область (0,5), Удмуртская Республика (0,4), Орловская область (0,2)
от 0 до -1	6	Ставропольский край (0,0), Чувашская Республика (-0,5), Ярославская область (-0,5), Республика Бурятия (-0,6), Ямало-Ненецкий автономный округ (-0,6), Тульская область (-0,7), Российская Федерация (-0,9)
от -1,1 до -3	16	Ростовская область (-1,1), г. Севастополь (-1,1), Амурская область (-1,2), Чеченская Республика (-1,4), Алтайский край (-1,4), Омская область (-1,4), Республика Саха (Якутия) (-1,5), Калужская область (-1,6), Иркутская область (-1,6), Хабаровский край (-1,8), Пермский край (-2,0), Воронежская область (-2,1), Волгоградская область (-2,2), Республика Алтай (-2,3), Республика Тыва (-2,4), Карачаево-Черкесская Республика (-3,0)
от -3,1 до -5	15	Сахалинская область (-3,1), Республика Дагестан (-3,2), г. Москва (-3,5), Томская область (-3,6), Свердловская область (-3,7), Тверская область (-3,7), Белгородская область (-3,8), Саратовская область (-3,8), Тюменская область без авт. округов (-4,4), Астраханская область (-4,4), Брянская область (-4,5), Новгородская область (-4,6), Республика Башкортостан (-4,7), Липецкая область (-4,9)
от -5,1 до -10	12	Республика Калмыкия (-5,1), Ульяновская область (-5,2), Самарская область (-5,2), Оренбургская область (-6,1), Курская область (-6,2), Магаданская область (-6,6), Псковская область (-6,7), Смоленская область (-6,8), Республика Татарстан (-7,0), Ханты-Мансийский автономный округ Югра (-7,4), Челябинская область (-7,6), Курганская область (-8,1)
от -10,1 до -15	3	Еврейская автономная область (-10,5), Чукотский автономный округ (-12,9), Ненецкий автономный округ (-13,7)

Источник: составлено автором по [2; 3].

Президент России поручил правительству внести изменения в Стратегию развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 г. (принятую совсем недавно, в марте 2020 г.) с целью обеспечить, начиная с 2023 г., среднегодовые темпы роста объемов производства продукции АПК на уровне не менее 3%.

Основные стратегические риски и вызовы развития сельского хозяйства России

До сих пор при выстраивании стратегии развития сельского хозяйства мы исходили из приоритета включения его в глобальные рынки продовольствия, сельскохозяйственного сырья и ресурсов для сельского хозяйства, формируя *чересчур открытую агропромышленную систему*, без должного внимания к обеспечению ее самодостаточности и развитию собственного технологического потенциала.

С одной стороны, это позволило воспользоваться благами мирового разделения труда. Россия повысила технологический уровень сельского хозяйства, обеспечила продовольственную независимость по основным продуктам (зерно, масло растительное, сахар, мясо), значительно нарастила экспорт продовольствия (в течение 2000–2021 гг. у нас складывалось положительное сальдо во внешней торговле продукцией АПК). Но с другой стороны, *открытость снизила устойчивость отечественной продовольственной системы*, увеличив риски потерь от волатильности мировых цен, сбоях логистики, политических конфликтов. Главное же в том, что возрастает вероятность превращения России в сырьевой придаток мирового аграрного рынка, мы экспортируем в основном растительное сырье (пшеницу, масличные культуры), а не продукцию животноводства и переработки и тем более не сельскохозяйственные технологии, машины и оборудование (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

Доля России в мировом производстве и экспорте сельскохозяйственной продукции, %

Показатель	В производстве		В экспорте	
	2000	2019	2000	2019
Пшеница	5,9	11,3	0,3	17,7
Зерновые культуры	3,1	4,3	0,3	7,9
Масличные культуры	1,6	3,1	1,4	1,8
Мясо	1,9	3,3	0,1	0,6
Молоко	5,6	3,6	0,4	0,3

Источник: составлено автором по [4; 5].

Следующий стратегический риск, тесно связанный с предыдущим, — *недостаточное развитие отечественной сельскохозяйственной науки и инноваций*, что находит отражение в отрицательном сальдо внешней торговли технологиями. За 2005–2020 гг. стоимость заключенных соглашений по импорту аграрных технологий (в основном, покупка лицензий) в восемь раз превысила стоимость соглашений по экспорту (см. табл. 5).

Т а б л и ц а 5

Внешняя торговля технологиями в области сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства за 2005–2020 гг.

Показатели	Экспорт	Импорт	Сальдо
Число соглашений, единиц	81	328	-247
Стоимость предмета соглашений, млн долл. США	43,7	351.8	-308,1
Поступления/выплаты средств, млн долл. США	17,1	56,0	-38,9

Источник: составлено автором по [6].

Существенным стратегическим риском является *несбалансированная институциональная структура сельского хозяйства* с доминированием крупных и сверхкрупных предприятий, концентрирующих основную массу получаемой отраслью прибыли, и недостаточным развитием среднего и малого агробизнеса. Представленная в *таблице 6* группировка сельскохозяйственных предприятий по сумме прибыли показывает, что доля 10% предприятий с максимальной прибылью в общем объеме товарной продукции увеличилась за 20 последних лет на 10 процентных пунктов, составив в 2020 г. 54,2%, в то время как доля каждой из всех остальных групп снизилась.

Т а б л и ц а 6

Доля сельскохозяйственных предприятий с разной суммой прибыли в общем объеме прибыли и товарной продукции

Показатели	В прибыли		В продукции	
	2000	2020	2000	2020
1	2	3	4	5
Убыточные предприятия	—	—	8,0	8,3
Прибыльные предприятия	100	100	91,8	91,7
В т.ч. группы				
1-я с минимальной прибылью	0,06	0,01	1,2	0,3
2-я	0,3	0,1	1,6	0,8

О к о н ч а н и е т а б л . 6

1	2	3	4	5
3-я	0,8	0,2	2,1	1,7
4-я	1,5	0,6	3,0	1,9
5-я	2,5	1,2	4,3	2,4
6-я	4,2	2,2	4,9	4,0
7-я	6,5	3,8	6,5	4,9
8-я	10,3	7,0	9,3	7,4
9-я	17,8	14,7	15,3	14,2
10-я с максимальной прибылью	56,1	70,2	43,6	54,2

Источник: составлено автором по [7].

Конечно, укрупнение производства увеличило товарное предложение, повысило уровень продовольственной независимости страны по отраслям, где особенно высок эффект масштаба. Но одновременно снизило уровень рыночной конкуренции и, соответственно, усилило продовольственную инфляцию.

Одной из основных причин несбалансированности институциональной структуры аграрного сектора является *концентрация средств государственной поддержки в крупных хозяйствах*, о чем свидетельствуют данные как сельскохозяйственной переписи 2016 г., так и текущей статистики. Данные *таблицы 7*, составленной по итогам всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г., свидетельствуют, что с ростом среднего размера посевной площади сельскохозяйственных организаций улучшается их доступ к государственным субсидиям и кредитам.

Т а б л и ц а 7

Доля сельскохозяйственных организаций с различной посевной площадью, получавших субсидии (дотации) и кредиты (% от общего числа организаций, осуществлявших сельскохозяйственную деятельность в 2015 г.)

Получали	Посевная площадь, га				
	до 500	500–1500	1500–4000	4000–10000	Свыше 10 000
Субсидии	47,7	80,3	90,3	92,1	95,0
Кредиты	11,6	22,4	36,5	48,7	59,6

Источник: составлено автором по [8].

Согласно ведомственной отчетности Минсельхоза России, отношение суммы государственной поддержки к прибыли в сельскохозяйственных организациях значительно выше, чем в крестьянских (фермерских) хозяйствах и в хозяйствах индивидуальных предпринимателей, хотя разница постепенно сокращается.

Т а б л и ц а 8

**Уровень господдержки сельскохозяйственных организаций
(СХО и крестьянских /фермерских хозяйств за 2016–2020 гг.**

Показатели	2016	2017	2018	2019	2020	2020 к 2016, процентные пункты
Отношение суммы поддержки к прибыли (%):						
сельскохозяйственные организации	45,1	51,5	44,3	38,6	22,3	-22,8
крестьянские (фермерские) хозяйства	6,8	7,6	8,0	9,7	5,7	-1,1
Сельскохозяйственные организации к крестьянским (фермерским) хозяйствам, раз	6,6	6,8	5,5	4,0	3,9	X

Источник: составлено автором по годовой отчетности сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств Минсельхоза России.

Доминирование крупных хозяйств объясняется также тем, что они обладают более высоким уровнем доступа к рынкам сбыта сельскохозяйственной продукции и их товарность выше по сравнению с представителями малого среднего бизнеса, в частности фермерскими хозяйствами (см. табл. 9). При этом по ряду позиций (зерно, сахарная свекла, семена и плоды масличных культур, овощи, скот и птица) различия в уровне товарности за 2016–2020 гг. усилились.

Т а б л и ц а 9

**Товарность сельскохозяйственного производства в сельскохозяйственных
организациях (СХО) и крестьянских (фермерских) хозяйствах (К(Ф)Х)
(реализовано в % от общего объема производства)**

Показатели	2016			2020		
	СХО	К(Ф)Х	СХО – К(Ф)Х, процентные пункты	СХО	К(Ф)Х	СХО – К(Ф)Х, процентные пункты
1	2	3	4	5	6	7
Зерно	70,5	65,8	4,7	75,2	68,6	6,6
Сахарная свекла	84,9	85,2	-0,3	103,4	92,7	10,7

О к о н ч а н и е т а б л . 9

1	2	3	4	5	6	7
Семена и плоды масличных культур	79,3	71,4	7,9	99,6	83,5	16,1
Картофель	67,7	54,1	13,6	71,5	58,5	13
Овощи	79,4	75,5	3,9	83,6	76,1	7,5
Скот и птица (в живом весе)	101,1	94,2	6,9	100,7	93,1	7,6
Молоко	94,5	71,1	23,4	95,9	73,6	22,3
Яйца	86,8	78,4	8,4	89,5	84,9	4,6

Источник: составлено автором по [9].

Одним из следствий ускоренного развития крупного производства стало существенное снижение в исторически короткий срок аграрной занятости, что *увеличило риски сельской безработицы и бедности*. Удельный вес занятых в сельском, лесном хозяйстве, охоте, рыболовстве и рыбоводстве сократился с 11,3% в 2005 г. до 6,5% в 2020 г. более чем в 1,7 раза. В 36 субъектах Российской Федерации в 2020 г. доля занятых в аграрной экономике была ниже, чем в среднем по России (см. табл. 10).

Т а б л и ц а 1 0

Группировка субъектов Российской Федерации по удельному весу занятых в сельском, лесном хозяйстве, охоте, рыболовстве и рыбоводстве в 2020 г.

Удельный вес занятых, %	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации
1	2	3
до 3	11	г. Москва (0,2), г. Санкт-Петербург (0,6), Ханты-Мансийский автономный (1,2), Ямало-Ненецкий автономный округ (1,4), г. Севастополь (2,1), Московская область (2,6), Свердловская область (2,7), Тюменская область (2,7), Магаданская область (2,7), Кемеровская область (2,8), Мурманская область (2,9)
3,1–5	11	Ивановская область (3,6), Нижегородская область (3,7), Ненецкий автономный округ (4,1), Хабаровский край (4,2), Пермский край (4,3), Республика Коми (4,5), Калининградская область (4,6), Владимирская область (4,9), Калужская область (4,9), Архангельская область без авт. округа (4,9), Томская область (4,9)
5,1–8	28	Республика Карелия (5,1), Самарская область (5,1), Челябинская область (5,1), Смоленская область (5,3), Костромская область (5,4), Тульская область (5,4), Новосибирская область (5,4), Чукотский автономный округ (5,5),

О к о н ч а н и е т а б л . 1 0

1	2	3
		Рязанская область (5,6), Удмуртская Республика (5,7), Тюменская область без авт. округов (5,7), Амурская область (5,9), Сахалинская область (5,9), Республика Хакасия (6,2), Иркутская область (6,5), Российская Федерация (6,5) , Республика Тыва (6,6), Республика Саха (Якутия) (6,6), Ярославская область (6,8), Вологодская область (6,9), Республика Башкортостан (6,9), Красноярский край (7,0), Ульяновская область (7,1), Республика Бурятия (7,3), Республика Татарстан (7,4), Еврейская автономная область (7,5), Тверская область (7,6), Новгородская область (7,7), Забайкальский край (7,8)
8,1–12	22	Ленинградская область (8,1), Саратовская область (8,1), Краснодарский край (8,6), Приморский край (8,7), Орловская область (9,0), Кировская область (9,1), Курганская область (9,2), Брянская область (9,6), Чувашская Республика (9,7), Камчатский край (9,8), Республика Северная Осетия – Алания (9,9), Пензенская область (10,0), Республика Марий Эл (10,1), Республика Крым (10,4), Липецкая область (10,5), Псковская область (10,8), Республика Адыгея (11,2), Ростовская область (11,3), Алтайский край (11,4), Омская область (11,7), Курская область (11,9), Воронежская область (12,0)
12,1–15	6	Волгоградская область (12,8), Белгородская область (13,3), Астраханская область (13,3), Оренбургская область (13,5), Карачаево-Черкесская Республика (14,4), Ставропольский край (14,5)
15,1–18	3	Республика Алтай (16,3), Республика Ингушетия (17,0), Республика Калмыкия (17,6)
свыше 18	5	Республика Мордовия (19,3), Кабардино-Балкарская Республика (19,7), Чеченская Республика (21,0), Тамбовская область (21,6), Республика Дагестан (22,0)

Источник: составлено автором по [10].

Сокращение доли занятых в период 2005–2020 гг. наблюдалось во всех субъектах Российской Федерации за исключением Республики Ингушетии, Москвы, Санкт-Петербурга, Чеченской республики (период наблюдения 2007–2020 гг.), Севастополя (период наблюдений 2017–2020 гг.) (см. табл. 11). В 36 регионах масштабы сокращения были выше, чем в среднем по Российской Федерации.

Т а б л и ц а 11

Соотношение доли занятых в сельском, лесном хозяйстве, охоте, рыболовстве и рыбоводстве в 2020 г. и аналогичного показателя в 2005 г. по субъектам Российской Федерации, %

Соотношение, %	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации
40,1–50	19	Республика Башкортостан (40,1), Ивановская область (40,9), Свердловская область (40,9), Смоленская область (41,1), Новосибирская область (42,2), Калининградская область (42,2), Рязанская область (42,4), Пермский край (42,6), Архангельская область (43,2), Костромская область (44,3), Краснодарский край (44,8), Удмуртская Республика (45,6), Московская область (45,6), Республика Коми (45,9), Курганская область (46,5), Ненецкий автономный округ (46,6), Республика Карелия (47,7), Калужская область (48,5), Ульяновская область (50,0)
50,1–60	22	Орловская область (50,3), Республика Бурятия (50,3), Нижегородская область (50,7), Пензенская область (51,3), Еврейская автономная область (51,4), Томская область (51,6), Хабаровский край (51,9), Саратовская область (52,3), Тюменская область (52,9), Забайкальский край (53,8), Иркутская область (54,2), Республика Тыва (54,5), Алтайский край (55,1), Курская область (55,1), Вологодская область (55,2), Ленинградская область (56,6), Амурская область (56,7), Российская Федерация (57,5), Кировская область (58,0), Владимирская область (58,3), Тверская область (58,5), Республика Хакасия (59,0), Республика Марий Эл (59,8)
60,1–70	21	Псковская область (60,7), Кемеровская область (60,9), Республика Адыгея (61,5), Республика Северная Осетия – Алания (61,9), Челябинская область (62,2), Новгородская область (62,6), Оренбургская область (64,0), Карачаево-Черкесская Республика (64,6), Чувашская Республика (64,7), Сахалинская область (64,8), Брянская область (65,3), Магаданская область (65,9), Республика Калмыкия (65,9), Воронежская область (66,3), Тульская область (66,7), Чукотский автономный округ (67,1), Камчатский край (67,1), Республика Татарстан (68,5), Белгородская область (69,6), Ростовская область (69,8), Красноярский край (70,0)
70,1–80	10	Омская область (70,1), Республика Саха (Якутия) (74,2), Ставропольский край (74,4), Волгоградская область (74,4), Липецкая область (75,5), Ярославская область (75,6), Самарская область (76,1), Мурманская область (76,3), Ямало-Ненецкий автономный округ (77,8), Республика Дагестан (79,7)
80,1–100	11	Республика Алтай (81,1), Приморский край (82,1), Астраханская область (83,1), Республика Крым (83,2)*, Тамбовская область (83,4), Кабардино-Балкарская Республика (90,4), Ханты-Мансийский автономный (92,3), Республика Мордовия (98,5), г. Москва (100,0), г. Санкт-Петербург (100,0), г. Севастополь* (100,0)
Более 100	2	Чеченская Республика (128,8)**, Республика Ингушетия (137,1)

Источник: составлено автором по [10; 11].

* Примечание 1. Данные за 2017–2020 гг.

** Примечание 2. Данные за 2007–2020 гг.

Уменьшение аграрной занятости не сопровождается адекватным созданием рабочих мест в несельскохозяйственной сфере. В частности, в сельской местности продолжает уменьшаться сеть социальной инфраструктуры (см. табл. 12). В 2020 г. по сравнению с 2017 г. на селе увеличилось только количество магазинов и средств коллективного размещения туристов, количество других объектов социальной инфраструктуры сократилось.

Т а б л и ц а 12

**Количество объектов социальной инфраструктуры села
за 2018–2020 гг. по сравнению с 2017 г., %**

Объекты	2018	2019	2020
Общеобразовательные организации	97,9	96,1	94,4
Учреждения культурно-бытового типа	100,6	99,9	99,3
Лечебно-профилактические учреждения	98,5	97,7	95,1
Объекты бытового обслуживания	100,0	97,3	93,2
Магазины	101,8	101,1	102,8
Спортивные учреждения	98,9	98,8	97,7
Общедоступные столовые	99,2	96,1	89,7
Коллективные средства размещения туристов	104,6	108,5	106,7
Сельские населенные пункты с почтовой связью	98,8	96,9	93,1

Источник: составлено автором по [12].

Развиваются сельские населенные пункты, находящиеся в зоне влияния крупных городов и в районах крупных инвестиционных проектов. Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий» до 2030 г. по существу является формой сопровождения таких проектов. Сельское расселение *продолжает сокращаться*, что видно из таблицы 13, содержащей информацию о численности сельских населенных пунктов, в которых проходили всероссийские сельскохозяйственные переписи 2006 и 2016 гг.

Т а б л и ц а 13

**Численность сельских населенных пунктов по данным Всероссийских
сельскохозяйственных переписей 2006 и 2016 гг.**

Показатели	2006, ед.	2016, ед.	2016-2006, ед.	2016/2006, %
1	2	3	4	5
Всего сельских населенных пунктов	142 045	134 888	-7 157	95,0
В т.ч. с числом домохозяйств				
1–5	14 207	14 403	196	101,4

О к о н ч а н и е т а б л . 13

1	2	3	4	5
6–10	13 556	12 759	-797	94,1
11–25	28 704	27 035	-1 669	94,2
26–50	25 365	23 587	-1 778	93,0
51–100	2 3590	21 796	-1 794	92,4
101–200	18 413	17 310	-1 103	94,0
201–500	1 3560	13 116	-444	96,7
501–1 000	3 183	3 178	-5	99,8
1 001–2 000	1 027	1 143	116	111,3
2 001–3 000	282	343	61	121,6
3 001–5 000	122	172	50	141,0
5 001 и более	36	46	10	127,8

Источник: составлено автором на основе базы микроданных Всероссийских сельскохозяйственных переписей 2006 и 2016 гг.

В конечном счете, это приводит к *социальному опустыниванию сельских территорий*, что чревато геополитическими рисками. Одним из показателей процесса социального опустынивания является высокий удельный вес личных подсобных хозяйств (сельских домохозяйств) с заброшенными земельными участками (пустующими домами), который зафиксировала Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 г. (см. табл. 14), а также рост этого показателя по сравнению со Всероссийской сельскохозяйственной переписью 2006 г. (см. табл. 15).

В 2016 г. в среднем по Российской Федерации доля сельских домохозяйств с заброшенными земельными участками (пустующими домами) составила 14,1%; в 39 субъектах Российской Федерации она была выше и особенно высокой в удаленных регионах и регионах Европейского центра России, Северо-Запада, старообжитых регионах Сибири.

Т а б л и ц а 14

Группировка субъектов Российской Федерации по удельному весу сельских домохозяйств с запущенными земельными участками (пустующими домами) по данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г.

Удельный вес сельских домохозяйств с запущенными земельными участками (пустующими домами), %	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации
1	2	3
Свыше 40	2	Магаданская область (51,3)*, Сахалинская область (42,8)
35,1–40	1	Псковская область (35,8)
30,1–35	4	Брянская область (34,1), Смоленская область (31,5), Ивановская область (31,3), Тверская область (30,4)
25,1–30	4	Костромская область (29,3), Кировская область (28,1), Новгородская область (27,7), Курская область (25,5)
20,1–25	11	Архангельская область (без автономного округа) (25,0), Чукотский автономный округ (24,1), Ярославская область (23,0), Вологодская область (22,7), Курганская область (22,6), Орловская область (21,8), Камчатский край (21,0), Тульская область (20,3), Владимирская область (20,2), Республика Коми (20,2), Республика Алтай (20,1)
15,1–20	15	Омская область (20,0), Республика Марий Эл (19,9), Нижегородская область (19,5), Пензенская область (18,8), Пермский край (18,8), Калужская область (18,3), Ульяновская область (18,1), Новосибирская область (18,0), Тамбовская область (17,6), Рязанская область (17,6), Мурманская область (17,2), Волгоградская область (17,1), Саратовская область (16,3), Еврейская автономная область (16,3), Свердловская область (16,3)
10,1–15	25	Красноярский край (14,4), Республика Мордовия (14,4), Хабаровский край (14,1), Российская Федерация (14,1) , Томская область (13,7), Алтайский край (13,7), Иркутская область (13,5), Ленинградская область (13,3), Республика Калмыкия (12,9), Ставропольский край (12,8), Республика Бурятия (12,4), Амурская область (12,4), Республика Карелия (12,2), Кемеровская область (12,2), Оренбургская область (11,3), Приморский край (11,2), Республика Хакасия (11,1), Тюменская область (без автономных округов) (10,8), Ненецкий автономный округ (10,8), Воронежская область (10,7), Тюменская область (10,7), Удмуртская Республика (10,7), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (10,2), Калининградская область (10,2), Астраханская область (10,2), Забайкальский край (10,1)

О к о н ч а н и е т а б л . 1 4

1	2	3
5,1–10	9	Липецкая область (8,4), Ростовская область (7,9), Чувашская Республика (6,8), Челябинская область (6,5), Самарская область (5,9), Московская область (5,8), Белгородская область (5,8), Республика Дагестан (5,5), Краснодарский край (5,0)
До 5	12	Республика Башкортостан (4,6), Республика Тыва (4,5), Республика Саха (Якутия) (4,5), Республика Крым (4,3), Республика Северная Осетия–Алания (3,2), Республика Адыгея (3,0), Республика Татарстан (2,5), Карачаево–Черкесская Республика (1,4), Кабардино–Балкарская Республика (1,1), Республика Ингушетия (0,1), Чеченская Республика (0,0)

Источник: составлено автором по [13].
*Примечание. Данные за 2006 г. В 2014–2015 гг. все муниципальные районы Магаданской области были преобразованы в городские округа.

В межпереписной период 2006–2016 гг. *рост удельного веса заброшенных сельских домохозяйств произошел во всех субъектах Российской Федерации*, кроме 10-ти.

Т а б л и ц а 1 5

Группировка субъектов Российской Федерации по соотношению удельного веса сельских домохозяйств с заброшенными земельными участками (пустующими домами) в 2016 г. и 2006 г.

Соотношение, %	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации
1	2	3
1,1–100	10	Республика Ингушетия (5,9). Республика Татарстан (38,9), Карачаево–Черкесская Республика (42,0), Республика Адыгея (47,1), Воронежская область (80,1), Ленинградская область (81,7), Самарская область (87,1), Челябинская область (96,4), Владимирская область (98,6), Чеченская Республика*
100,1–150	26	Тверская область (104,8), Московская область (141,8), Рязанская область (106,7), Чукотский автономный округ (111,4), Ростовская область (115,1), Республика Калмыкия (116,0), Новгородская область (116,4), Нижегородская область (116,5), Республика Саха (Якутия) (118,0), Псковская область (126,0), Липецкая область (119,8), Ульяновская область (120,8), Калужская область (121,0), Республика Мордовия (124,9), Псковская область (126,0), Вологодская область (127,5), Республика Северная Осетия–Алания (127,9), Ярославская область (128,0), Тульская область (129,1), Архангельская область (129,7), Орловская область (130,6), Краснодарский край (131,3), Магаданская область (131,6)**, Республика Башкортостан (140,5), Белгородская область (141,8), Московская область (141,8)

О к о н ч а н и е т а б л . 1 5

1	2	3
150,1–200	15	Российская Федерация (150,4) , Брянская область (151,5), Чувашская Республика (154,7), Ивановская область (155,0), Смоленская область (158,9), Костромская область (159,0), Томская область (161,6), Ставропольский край (162,1), Республика Карелия (165,4), Свердловская область (174,7), Кабардино-Балкарская Республика (178,0), Астраханская область (184,6), Тамбовская область (187,4), Удмуртская Республика (187,5), Саратовская область (194,0), Кировская область (199,6)
200,1–250	9	Волгоградская область (200,6), Оренбургская область (201,1), Иркутская область (201,5), Пензенская область (204,5), Республика Хакасия (209,3), Республика Коми (216,9), Республика Бурятия (233,6), Забайкальский край (239,4), Республика Марий Эл (245,9)
250,1–300	10	Камчатский край (252,8), Пермский край (257,1), Курская область (260,5), Курганская область (263,3), Красноярский край (266,7), Кемеровская область (271,4), Омская область (281,7), Республика Тыва (284,1), Алтайский край (284,8), Приморский край (293,8)
300,1–400	5	Новосибирская область (315,7), Амурская область (325,2), Сахалинская область (356,9), Калининградская область (377,4), Тюменская область (382,8)
400,1–500	3	Республика Дагестан (419,6), Хабаровский край (427,0), Еврейская Автономная область (452,3).
Более 500	4	Ненецкий автономный округ (540,9), Республика Алтай (544,0), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (852,3), Мурманская область (903,7)

Источник: составлено автором по [13; 14].

* Примечание 1. В Чеченской Республике в 2006 г. удельный вес сельских домохозяйств с заброшенными земельными участками (пустующими домами) составил 8,9%, в 2016 г. явление отсутствовало.

** Примечание 2. За 2016 г. взяты данные по городским округам, т.к. в 2014–2015 гг. все муниципальные районы Магаданской области были преобразованы в городские округа.

Перечисленные риски обуславливают необходимость значительных изменений в стратегии развития сельского хозяйства и связанных с ним отраслей.

Приоритетные направления совершенствования аграрной политики

1. Воссоздание первой сферы АПК, поставляющей сельскому хозяйству средства производства и материалы в кооперации с государствами ЕАЭС и другими дружественными странами. Речь идет о сельскохозяйственном машиностроении, комбикормовой и микробиологической промышленности, производстве ветеринарных препаратов, семеноводстве и др.).

2. Развитие сельскохозяйственной науки и образования с целью уменьшения зависимости отечественного АПК от импорта технологий.

В настоящее время сельскохозяйственная наука недофинансирована:

- отношение внутренних затрат на исследования и разработки в сельском хозяйстве к валовой добавленной стоимости, созданной в отрасли, почти в 1,5 раза ниже аналогичного показателя по науке в целом (0,7 и 1,03% в 2019 г.);
- в структуре внутренних затрат на аграрные исследования и разработки 60,7% (2019 г.) составляют затраты на фундаментальные исследования. Это гораздо больше, чем средний показатель (17,1%) и только по гуманитарным наукам он больше (76,5%);
- наблюдается устойчивый тренд сокращения предпринимательского сектора аграрной науки: если в 2005 г. его доля в структуре внутренних затрат на сельскохозяйственные исследования составляла 24,5%, то в 2010 г. — 14,5%, в 2015 г. — 5,1%, в 2019 г. — 3,7%;
- завершенные научные работы слабо коммерциализируются. Сельскохозяйственные товаропроизводители — лидеры рынка, обладающие высокой платежеспособностью, используют в основном импортные технологии. Хозяйства с невысокой платежеспособностью, ориентированные на покупку отечественных технологий, не находят достаточного предложения.

Для преодоления этих неблагоприятных тенденций необходимо:

- обеспечить рост ассигнований на аграрные исследования государственных и особенно частных инвестиций. Для стимулирования частных инвестиций целесообразно предоставление сельскохозяйственным товаропроизводителям специальных субсидированных инвестиционных кредитов, а также выделение Минсельхозом России грантов на реализацию перспективных инновационных проектов;
- сформировать современную систему внедрения результатов НИР в АПК, предусмотрев: 1) создание при аграрных университетах и НИИ технологических долин и территориальных инновационных кластеров; 2) организацию национальной частно-государственной компании по инновациям в АПК (своеобразного Россельхозтехса); 3) развитие сельскохозяйственной консультационной службы.

3. Приоритетное развитие малого и среднего бизнеса в сельском хозяйстве.

Для этого необходимо существенное увеличение господдержки малых форм хозяйствования, снятие административных барьеров и улучшение доступа малых и средних предприятий и фермерских хозяйств к ресурсным и продуктовым рынкам.

Большую роль в рыночной интеграции малых и средних хозяйств играет развитие сельскохозяйственной потребительской кооперации вертикального типа — сети перерабатывающих, снабженческо-сбытовых, обслуживающих и кредитных кооперативов и их региональных и межрегиональных союзов и объединений, а также малоформатной торговли, оптовых и розничных рынков. В 2020–2021 гг. удалось переломить наблюдавшееся в последнее десятилетие сокращение общего числа сельскохозяйственных потребительских кооперативов, но их на 18% меньше,

чем в 2011 г. Устойчивая положительная динамика наблюдается только по перерабатывающим кооперативам. На 61% сократилась сеть кредитных кооперативов. Кооперативы крайне неравномерно распределены по территории. Более половины из них сосредоточены в 12 субъектах Российской Федерации. Кооперативы остаются мелкими организациями; в 2020 г. перерабатывающий кооператив объединял в среднем около 32 членов, имел основных фондов на 8,3 млн руб., реализовал продукцию и услуги на 19,5 млн руб. В то же время удельный вес торговых сетей, которые в первую очередь работают с крупными товаропроизводителями, в розничной торговле пищевыми продуктами возрос с 20,0% в 2010 г. до 44,2% в 2022 г.

Кооперативная политика на селе, несмотря на новые меры поддержки, далеко несовершенна. Она преимущественно направлена на поддержку отдельных кооперативов, а не кооперативной инфраструктуры, в частности, кооперативных оптово-логистических центров, хранилищ и складов и др. Наблюдается недостаточная институционализация мер поддержки: с 2020 г. государство отказалось от специального федерального проекта «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации»; общие меры поддержки в этой области с уменьшением ряда целевых индикаторов погружены в общий проект «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства».

По нашему мнению, необходимо существенно усилить господдержку малых форм хозяйствования и сельскохозяйственной кооперации и прежде всего кооперативной инфраструктуры. Действенной мерой по развитию кооперативной инфраструктуры была бы компенсация понесенных капитальных затрат на строительство кооперативных оптово-логистических центров, хранилищ, складов других инфраструктурных объектов с целью формирования кооперативной товаропроводящей сети как альтернативы крупному ретейлу. Эта мера могла бы содействовать развитию конкуренции на агропродовольственных рынках и снижению продовольственной инфляции. И, наконец, следует создать федеральный центр по развитию кооперации и федеральную консультационную службу с участием кооперативного сообщества.

4. Диверсификация сельской экономики и развитие сети объектов социальной инфраструктуры на селе.

В настоящее время в стране проводится политика стимулирования урбанизации. Планом реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. предусмотрена разработка не менее 20 долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций; подготовлен проект федерального закона о городских агломерациях. Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. не предусмотрены, к сожалению, специальные меры в области сельского развития.

По нашему мнению, эти подходы следует изменить. Целесообразна разработка Национального проекта «Устойчивое раз-

витие сельских территорий», объединяющего меры в области сельского развития, содержащиеся в госпрограммах Минсельхоза России, Минздрава России, Минкультуры России, Минпросвещения России, Минтруда России и других министерств и ведомств, а также специальной федеральной госпрограммы по диверсификации сельской экономики. Речь идет о стимулировании создания в малых городах и сельской местности филиалов городских промышленных предприятий, развитии на селе малого несельскохозяйственного бизнеса (переработки местного промышленного сырья, строительства, сельского туризма и пр.), диверсификации экономической деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Список литературы

1. Социально-экономическое положение России № 3 (январь-март 2022 г.) // Федеральная служба государственной статистики. URL: [//rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-03-2022.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-03-2022.pdf) (дата обращения: 25.04.2022).
2. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020: стат. сб. / Росстат. М., 2020.
3. Социально-экономическое положение России. Выпуск 12. Росстат. М., 2021.
4. Мировой Банк. URL: <https://www.worldbank.org/en/home>
5. Roser M. Employment in Agriculture // Our World in Data. URL: <https://ourworldindata.org/employment-in-agriculture/>
6. Российский статистический ежегодник за 2005–2021 гг. Раздел «Наука и инновации». Таблица «Торговля технологиями с зарубежными странами по областям назначения предмета соглашения». URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12994> (дата обращения: 24.05.2022).
7. Справочно-аналитическая система «Спарк» Группы «Интерфакс». URL: https://spark-interfax.ru/#_top (дата обращения: 27.04.2022).
8. Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 г. // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/519> (дата обращения: 27 апреля 2022).
9. Сельское хозяйство в России. 2021: стат. сб. / Росстат. М., 2021.
10. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2021. стат. сб. / Росстат. М., 2021.
11. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010: стат. сб. Росстат. М., 2010, С.110,111.
12. Сельские территории Российской Федерации. Статистическая информация о социально-экономическом развитии сельских территорий Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/sel Terr.html> (дата обращения: 25.04.2022).
13. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: в 8 т. / Федеральная служба гос. статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. Т. 2: Число объектов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года. Трудовые ресурсы и их характеристика.
14. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года: в 9 т. / Федеральная служба государственной статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2008. Т. 2: Число объектов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года. Трудовые ресурсы и их характеристика.

References

1. Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii No. 3 (ianvar'-mart 2022 g.) [Socio-Economic Situation in Russia No. 3 (January-March 2022)], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: [//rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-03-2022.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-03-2022.pdf) (accessed 25.04.2022).
2. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli, statisticheskij sbornik [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators, Statistical Collection], 2020, Rosstat. Moscow, 2020. (In Russ.).
3. Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii [Socio-Economic Situation in Russia]. Iss. 12. Rosstat. Moscow, 2021. (In Russ.).
4. Mirovoi Bank [World Bank]. Available at: <https://www.worldbank.org/en/home>
5. Roser M. Employment in Agriculture, *Our World in Data*. Available at: <https://ourworldindata.org/employment-in-agriculture/>
6. Rossiiskii statisticheskii ezhegodnik za 2005–2021 gg. Razdel “Nauka i innovatsii”. Tablitsa “Torgovlia tekhnologiyami s zarubezhnymi stranami po oblastiam naznacheniiu predmeta soglasheniia” [Russian Statistical Yearbook for 2005–2021. Section “Science and Innovation”. Table “Technology Trade with Foreign Countries by Areas of Destination of the Subject of the Agreement”]. Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12994> (accessed 24.05.2022).
7. Spravochno-analiticheskaya sistema “Spark” Gruppy “Interfaks” [Reference and Analytical System “Spark” of the Interfax Group]. (In Russ.). Available at: https://spark-interfax.ru/#_top (accessed 27.04.2022).
8. Vserossiiskaya sel'skokhoziaistvennaya perepis' 2016 g. [All-Russian Agricultural Census 2016], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/519> (accessed 27 April 2022).
9. Sel'skoe khoziaistvo v Rossii, statisticheskij sbornik [Agriculture in Russia, Statistical Collection], 2021, Rosstat. Moscow, 2021. (In Russ.).
10. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli, statisticheskij sbornik [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators, Statistical Collection], 2021, Rosstat. Moscow, 2021. (In Russ.).
11. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli, statisticheskij sbornik [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators, statistical collection], 2010, Rosstat. Moscow, 2010. (In Russ.).
12. Sel'skie territorii Rossiiskoi Federatsii. Statisticheskaya informatsiya o sotsial'no-ekonomicheskom razvitii sel'skikh territorii Rossiiskoi Federatsii [Rural Territories of the Russian Federation. Statistical Information on the Socio-Economic Development of Rural Areas of the Russian Federation], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: [//https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/sel Terr.html](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/sel Terr.html). (accessed 25.04.2022).
13. Itogi Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2016 goda, v 8 t. [Results of the All-Russian Agricultural Census of 2016: In 8 Volumes], *Federal'naia sluzhba gos. Statistiki* [Federal State Statistics Service]. Vol. 2, Chislo ob'ektov Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2016 goda. Trudovye resursy i ikh kharakteristika [The Number of Objects of the All-Russian Agricultural Census of 2016. Labor Resources and Their Characteristics]. Moscow, IITs “Statistika Rossii”, 2018. (In Russ.).
14. Itogi Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2006 goda: v 9 t. [Results of the All-Russian Agricultural Census of 2006, in 9 Volumes], *Federal'naia sluzhba gos. Statistiki* [Federal State Statistics Service]. Vol. 2, Chislo ob'ektov Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2006 goda. Trudovye resursy i ikh kharakteristika [The Number of Objects of the All-Russian Agricultural Census of 2006. Labor Resources and Their Characteristics]. Moscow, IITs “Statistika Rossii”, 2008. (In Russ.).

PRIORITIES AND MECHANISMS OF AGRICULTURAL DEVELOPMENT IN RUSSIA AND ITS REGIONS IN THE NEW REALITY

In the new geopolitical reality, the problem of ensuring food security has become more acute both in the whole world and in Russia. The Government of the Russian Federation has taken a number of short-term measures to stimulate agriculture and stabilize the food market. However, there are a number of risks and threats to the agrarian economy in the medium and long term (insufficient level of development of the I sphere of the agro-industrial complex, which supplies agriculture with means of production and material and technical resources; dependence on imported technologies; unbalanced institutional structure of agriculture; weak diversification of the rural economy and lagging social sphere of the village). The article analyzes these risks and threats on the basis of international and domestic statistics, including the specifics of their manifestation in the context of the subjects of the Russian Federation. The directions of agrarian policy are considered in order to mitigate the mentioned threats, including measures for the development of agricultural science and commercialization of its results, stimulation of small business in the agro-industrial complex and agricultural cooperation, sustainable development of rural areas.

Keywords: food independence, agrarian policy, agricultural enterprises (organizations), peasant (farmer) farms, agro-food market, agricultural science, rural development.

JEL: D13, O18, Q11, Q14, Q18

Дата поступления – 04.05.2022 г.

ПЕТРИКОВ Александр Васильевич

академик РАН, доктор экономических наук, профессор, руководитель; «Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова» – филиал ФГБНУ «Федеральный научный центр аграрной экономики и социального развития сельских территорий – Всероссийский научно-исследовательский институт экономики сельского хозяйства» / Большой Харитоньевский пер., д. 21, стр. 1, г. Москва, 107078.
e-mail: av_petrikov@mail.ru

PETRIKOV Alexander V.

Academician RAS, Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head;
All-Russian Institute of Agrarian Problems and Informatics named after A. A. Nikonov – branch of the Federal State Budgetary Scientific Institution “Federal Scientific Center for Agrarian Economics and Social Development of Rural Territories - All-Russian Research Institute of Agricultural Economics” / Bolshoy Kharitonevsky Lane, 21, Building 1, Bolshoy Kharitonevsky Lane, Moscow, 107078.
e-mail: av_petrikov@mail.ru

Для цитирования:

Петриков А.В. Приоритеты и механизмы развития сельского хозяйства в России и ее регионах в новой реальности // Федерализм. 2022. Т. 27. № 2 (106). С. 122–142. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-2-122-142>

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

О МЕРАХ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СУВЕРЕНИТЕТА РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

Сегодня можно наблюдать ряд фундаментальных изменений в межгосударственной сфере. Дает знать о себе системный кризис международного права, наблюдаются попытки его замены американской концепцией «миропорядка, основанного на правилах». В ответ на недружественные действия западных стран Россия предприняла ряд мер в различных областях: в дипломатической, экономической, финансовой, торговой, образовательной и др. Начался выход России из некоторых недружественных нашей стране международных организаций. Вместе с тем в законодательстве Российской Федерации накопилось значительное количество актов, ратифицирующих международные договоры (соглашения), в настоящее время неактуальные либо не соответствующие интересам Российской Федерации, ограничивающие ее суверенитет в современных условиях. С учетом очевидно недружественного характера деятельности ряда государств назрела необходимость инвентаризации таких актов и их ревизия. Кроме того, Россия является членом ряда международных организаций, ведущих антироссийскую политику. Это делает необходимой ревизию целесообразности участия страны в их деятельности.

Ключевые слова: суверенитет Российской Федерации, международное право, международная торговля, международные организации, правовая система Российской Федерации, международные договоры и соглашения, недружественные государства.

JEL: F51, F52, F53, F55, K33

Начавшаяся 24 февраля 2022 г. специальная военная операция Российской Федерации на Украине повлекла за собой ряд фундаментальных изменений в различных сферах общественных отношений, в т.ч. в межгосударственной сфере. В явном виде проявился давно назревший *системный кризис основ международного права и международной торговли.*

Министр иностранных дел С. Лавров следующим образом прокомментировал сложившуюся ситуацию: «Запад объявил нам, объявил всему Русскому миру тотальную войну... Можно с уверенностью сказать, что эта ситуация с нами надолго... И мы должны быть готовыми к тому,

что она выявила истинное отношение Запада к тем красивым лозунгам, которые выдвигались 30 лет назад, после окончания холодной войны»¹.

***Мировой порядок: новые правила или игра без правил?*²**

Перечисленные процессы привели к попыткам слома международного права и волюнтаристской замене его американской *концепцией «миропорядка, основанного на правилах»*. Данный термин все чаще фигурирует на многих международных площадках и звучит с национальных политических трибун. Понятие «порядок, основанный на правилах» стало использоваться в англоязычных книгах, журналах и газетах с 2014 г. вместо термина «*либеральный мировой порядок*»³.

Термин *является чисто политическим*, а не правовым, т.к. не используется ни в Уставе ООН, ни в других универсальных международных конвенциях. На него не опираются ни Международный суд ООН, ни Комиссия международного права ООН. Само использование данного термина вызывает множество вопросов. Основной среди них — как термин «порядок, основанный на правилах» соотносится с общепризнанным термином «международно-правовой порядок»? Нет также единообразного его понимания, что является отражением более общей проблемы ослабления универсального, юридически общеобязательного международного порядка.

В целом, по мнению экспертов, концепция «порядка, основанного на правилах» негативно влияет на существующий международный правопорядок, размывая установившуюся практику международного правотворчества, тем самым отвергая традиционные международные ценности правовой стабильности и снижая роль международного права в международных отношениях. Такой сценарий ведет к *подрыву основ современного международного права, основанного на Уставе ООН*. Последнее, в свою очередь, провоцирует глобальную правовую нестабильность. Злоупотребление термином «порядок, основанный на правилах» представителями государств — членов НАТО в поддержку своих политически конъюнктурных заявлений препятствует достижению на универсальном уровне взаимоприемлемого понимания данной концепции, которая соответствовала бы международному праву [1].

Попытки продвигать «порядок, основанный на правилах», затрагивают исключительные полномочия ООН. Об говорится в статье министра иностранных дел Российской Федерации С. Лаврова «Мир на пере-

¹ Лавров заявил, что Запад объявил всему Русскому миру тотальную войну // ТАСС. URL: https://tass.ru/politika/14747463?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru

² «Мировой порядок: новые правила или игра без правил?» — тема XI заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» (см.: Заседание Международного дискуссионного клуба «Валдай» // сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/46860/videos>).

³ Скотт Б. Порядок, основанный на правилах: что скрывает название // Россия в глобальной политике. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/poryadok-na-pravilah-chto-eto/>

путье и система международных отношений будущего»⁴. Как отметил С. Лавров, данная концепция стала следствием неготовности Запада принять сегодняшние реалии, когда после столетий экономического, политического и военного доминирования он «утрачивает прерогативу единоличного формирования общемировой повестки дня... Эти “правила” изобретаются и избирательно комбинируются в зависимости от текущих потребностей авторов указанного термина, который Запад настойчиво внедряет в обиход», — пояснил он. Цель концепции — «подменить универсально согласованные международно-правовые инструменты и механизмы узкими форматами, где вырабатываются альтернативные, неконсенсусные методы урегулирования тех или иных международных проблем в обход легитимных многосторонних рамок. Иными словами, расчет на то, чтобы узурпировать процесс выработки решений по ключевым вопросам»⁵.

Опасения экспертов подтвердились. В последние годы предпринимаются попытки слома института государственного суверенитета, в русофобском ключе трансформируется институт прав человека, на фоне беспрецедентного санкционного давления развивается кризис института частной собственности, происходит деградация правил международной торговли. В частности, Палата представителей США приняла закон, позволяющий направлять арестованные российские активы на поддержку Украины. В тексте документа говорится, что президенту США Джо Байдену следует «принять все предусмотренные конституцией шаги для ареста и изъятия в юрисдикции Соединенных Штатов активов иностранцев, чьи средства получены частично путем коррупции»⁶. В частности, речь идет об активах иностранцев, полученных владельцами благодаря поддержке российских властей. Общая стоимость изъятых активов оценивается в сумму от 2 млн долл., они включают собственность российских энергетических компаний. Авторы законопроекта предложили направить средства от продажи активов «на восстановление Украины, на военную и гуманитарную помощь ей, на содействие украинцам в переселении в другие страны»⁷. Помимо этого, средства хотят направить на «гуманитарную помощь и содействие в развитии российскому народу, в т.ч. в области демократии, программ в сфере прав человека и их мониторинга»⁸. И несмотря на то, что должностные лица США были вынуждены признать, что американские законы не позволяют конфисковать в пользу Украины арестованное в связи с антироссийскими санкциями имущество (об этом на полях министерской встречи G7 заявила глава Минфина США Дженнет Йеллен), судьба

⁴ Лавров С.В. Мир на перепутье и система международных отношений будущего // Россия в глобальной политике. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/mir-na-perepute-i-sistema-mezhdunarodnyh-otnoshenij-budushhego/>

⁵ Там же.

⁶ В США разрешили направлять на поддержку Украины российские активы // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/28/04/2022/6269c7aa9a794737958a232d>

⁷ Там же.

⁸ Там же.

незаконно заблокированных российских средств за рубежом остается вне всяких рамок международного права⁹.

В ответ на недружественные действия западных стран Россия уже предпринимает ряд мер в различных областях.

В дипломатической сфере в ответ на высылку российских дипломатических работников Российская Федерация массово высылает дипломатов¹⁰.

В экономической сфере Россия отказалась принимать оплату за поставки природного газа в долларах и евро, перейдя к расчетам в рублях¹¹. Ряд экономических мер предусмотрен также Указами Президента Российской Федерации от 28 февраля 2022 г. № 79 «О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций», от 1 марта 2022 г. № 81 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации» и от 5 марта 2022 г. № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами».

В финансовой сфере Министерство финансов Российской Федерации заявило, что Москва продолжит делать выплаты по внешнему госдолгу, несмотря на отказ Минфина США продлевать лицензию на его обслуживание. Однако выплаты будут осуществляться в рублях с возможностью их последующей конвертации в другую валюту через НКО АО «Национальный расчетный депозитарий» в качестве платежного агента¹².

В сфере торговли правительство Российской Федерации приняло решение разрешить ввоз востребованных оригинальных товаров иностранного производства без согласия правообладателей. Подписано постановление¹³, отменяющее ответственность за так называемый «параллельный импорт». Это поможет обеспечить внутренний рынок востребованными товарами и позволит стабилизировать цены на них в условиях внешних ограничений¹⁴.

⁹ Минфин США назвал незаконной передачу Киеву арестованных российских актив // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2022/05/18/minfin-ssha-nazval-nezakonnoj-peredachu-kievu-arestovannyh-rossijskih-aktivov.html>

¹⁰ Случаи высылки иностранных дипломатов из России в 2021–2022 гг. // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20220413/diplomaty-1783422460.html>

¹¹ Путин поручил поставлять газ в недружественные страны только за рубли // ТАСС. URL: <https://n.tass.ru/ekonomika/14158033>

¹² Минфин России заявил, что будет платить США по госдолгу в рублях // Газета.ru. URL: https://www.gazeta.ru/business/news/2022/05/25/17805290.shtml?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&updated

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2022 г. № 506 «О товарах (группах товаров), в отношении которых не могут применяться отдельные положения Гражданского кодекса Российской Федерации о защите исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, выраженные в таких товарах, и средства индивидуализации, которыми такие товары маркированы».

¹⁴ Правительство легализовало параллельный импорт для удовлетворения спроса на востребованные зарубежные товары // сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/docs/44987/>

В образовательной сфере министр науки и высшего образования Российской Федерации В. Фальков заявил, что Россия будет формировать собственную систему подготовки кадров в системе высшего образования: «К Болонской системе надо относиться как к пройденному этапу. Будущее за нашей собственной уникальной системой образования, в основе которой должны лежать интересы национальной экономики и максимальное пространство возможностей для каждого студента»¹⁵;

В сфере интеллектуальной собственности Указом Президента Российской Федерации от 27 мая 2022 г. № 322 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми правообладателями»¹⁶ установлено, что органы власти и резиденты страны смогут уплачивать недружественным компаниям вознаграждение и иные платежи, связанные с исключительными правами, путем перечисления средств на специальный рублевый счет типа «О». Счет должен быть открыт должником в уполномоченном банке на имя правообладателя и предназначен для проведения расчетов по обязательствам. Если правообладатель не дал письменного согласия на внесение платежа на специальный счет или не опубликовал нужные реквизиты на своем сайте, должник вправе не осуществлять расчеты до момента получения такого согласия и не считаться при этом нарушителем обязательств. При надлежащем выполнении должником требований настоящего указа сохраняется его право на использование результата интеллектуальной деятельности и (или) средства индивидуализации на ранее применимых условиях. Решение затронет иностранных правообладателей, связанных с недружественными в отношении России государствами, а также правообладателей, публично поддержавших введение против России санкций, запретивших или ограничивших после 23 февраля 2022 г. использование на территории России результатов своей интеллектуальной деятельности, приостановивших или существенно ограничивших производство или поставки в Россию товаров и оказание услуг¹⁷.

Так «мировой порядок, основанный на правилах» в реальности обернулся *формой сосуществования* в мировом сообществе *без каких-либо правил*. Что Россия может и должна противопоставить внешнему давлению в правовой сфере?

Членство России в международных организациях: новые подходы

В связи с описанными процессами начался выход России из некоторых недружественных нашей стране международных организаций.

¹⁵ В России создадут новую систему высшего образования взамен Болонской // INTERFAX.RU. URL: <https://www.interfax.ru/russia/842666>

¹⁶ Указ о временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми правообладателями // сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/68496>

¹⁷ Путин утвердил порядок расчетов с «недружественными» правообладателями // ТАСС. URL: https://tass.ru/politika/14751009?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru

10 марта 2022 г. Министерство иностранных дел Российской Федерации опубликовало Заявление, что страна готова покинуть Совет Европы. 14 марта 2022 г. Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) – консультативный орган, входящий в структуру Совета Европы – уведомила делегацию России о приостановке ее членства в ПАСЕ. Кроме того, депутаты ПАСЕ проголосовали за заключение, призывающее Комитет министров Совета Европы потребовать от России немедленного выхода из его состава. Решение Российской Федерации о выходе из состава Совета Европы было принято 15 марта 2022 г.¹⁸

Это означает также *выход из всех механизмов Совета Европы*, в т.ч. из Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹⁹. Вместе с тем Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» продолжает действовать.

Также Россия выходит из-под юрисдикции Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). В связи с прекращением Россией членства в Совете Европы ЕСПЧ приостановил рассмотрение всех жалоб против Российской Федерации. В данном случае началась и работа по инкорпорации новых реалий в российское законодательство. Государственной Думой в первом чтении приняты два законопроекта, уточняющие положения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) в связи с прекращением членства России в Совете Европы. Проектами федеральных законов предлагается *установить предельный срок исполнения в России решений ЕСПЧ*, основанный на дате принятия Комитетом министров Совета Европы решения о прекращении членства России в Совете Европы, и предусмотреть, что постановления ЕСПЧ, вынесенные после 16 марта 2022 г., *не подлежат исполнению в Российской Федерации*. Вместе с тем для обеспечения и защиты прав граждан Российской Федерации и для того, чтобы не образовался вакуум в исполнении решений, законопроект предусматривает, что вплоть до 1 января 2023 г. Генеральная прокуратура Российской Федерации сможет осуществлять выплату денежной компенсации заявителю по постановлениям ЕСПЧ, вынесенным до 16 марта 2022 г.

Одним законопроектом²⁰ вносятся изменения в отдельные положения процессуального законодательства Российской Федерации, касающиеся

¹⁸ Заявление России о запуске процедуры выхода из Совета Европы // официальный сайт МИД России. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1804379/

¹⁹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод, заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 24 июня 2013 г.), вместе с Протоколом № 1 (подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963 г.), Протоколом № 7 (подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г.).

²⁰ Законопроект № 124020-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (о постановлениях Европейского суда по правам человека) внесен депутатами Государственной Думы П.В. Крашенинниковым и Д.В. Бессарабовым, а также сенаторами Российской Федерации А.А. Клишасом и В.В. Полетаевым.

пересмотра судебных актов, принятых российскими судами на основании постановлений ЕСПЧ. Постановления ЕСПЧ *больше не будут основанием для пересмотра решений*, принимаемых российскими судами.

Другой законопроект²¹ предлагает исключить из УПК РФ положения о том, что постановления ЕСПЧ являются основанием для отмены вступивших в законную силу судебных решений, а также для возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств. При этом в целях защиты прав, основных свобод и законных интересов граждан России проектом предполагается создание дополнительного компенсаторного механизма в рамках осуществления судами Российской Федерации производства по уголовным делам, который состоит в расширении оснований для отмены вступивших в законную силу судебных решений и возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств.

Кроме того, Россия приняла решение о досрочном прекращении с 7 апреля 2022 г. членства в Совете ООН по правам человека (СПЧ ООН) после принятия Генеральной Ассамблеей ООН решения о приостановке членства России в Совете. При этом заместитель постоянного представителя Российской Федерации при ООН Г. Кузьмин сообщил, что, несмотря на это, Россия продолжит выполнять международные обязательства в правозащитной сфере. «Россия рассматривает принятую Генеральной Ассамблеей ООН резолюцию о приостановлении членства Российской Федерации в Совете ООН по правам человека в качестве неправомерного и политически мотивированного шага в целях демонстративного наказания суверенного государства — члена ООН, осуществляющего независимую внутреннюю и внешнюю политику»²².

Кроме того, Россия решила выйти из Всемирной туристской организации ООН (*UNWTO*). Несколько государств — членов *UNWTO* фактически ее монополизировали и «продавливают» решение о приостановке членства России, об чем заявил посол Российской Федерации в Мадриде Ю. Корчагин, выступая на внеочередной Генассамблее организации. «Вынуждены констатировать, что *UNWTO* фактически монополизирована рядом государств-членов, использующим ее в своих групповых интересах, — отметил глава дипмиссии. — С помощью массовой антироссийской пропаганды, путем шантажа и оказания давления на государства-члены *UNWTO* продавливается решение о приостановлении членства России, что мы рассматриваем в качестве неправомерного и политически мотивированного шага в целях демонстративного наказания действующего члена организации, осуществляющего независимую

²¹ Законопроект № 124013-8 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (о постановлениях Европейского суда по правам человека) внесен депутатами Государственной Думы П.В. Крашенинниковым и Д.В. Бессарабовым, а также сенаторами Российской Федерации А.А. Клишасом и В.В. Полетаевым.

²² Россия приняла решение о досрочном прекращении своих полномочий в СПЧ ООН // ТАСС. URL: <https://tass.ru/politika/14316991>

внутреннюю и внешнюю политику»²³. Несмотря на заявление российской стороны, члены организации в ходе генассамблеи приостановили членство России в *UNWTO* «в связи с продолжающимся военным наступлением на Украине»²⁴.

По словам Президента Российской Федерации В.В. Путина, «на некоторых площадках стало вообще невозможно, да и бессмысленно, наверное, работать, скажем, в ПАСЕ. Вообще многие эти площадки создавались в начале 1990-х гг. не для того, чтобы гармонизировать отношения в Европе, а для того, чтобы воздействовать на постсоветское пространство. Мы это с вами хорошо знаем. Но эти инструменты отжили свой век, они уже никому не нужны. Пусть занимаются своими проблемами, пусть борются за повышение заработной платы и за решение тех проблем, которых у них там полно, здесь не будем время занимать на то, чтобы об этом говорить»²⁵.

В то же время Россия пока остается членом разных международных организаций, деятельность которых также может оцениваться как не соответствующая интересам нашей страны. В частности, это Всемирная торговая организация (ВТО). Очевидно, что с учетом ситуации в мировой экономике нахождение в данной организации лежит за рамками интересов Российской Федерации. Соответствующий проект Федерального закона № 91393-8 «О денонсации Российской Федерацией Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации и признании утратившим силу Федерального закона № 126-ФЗ от 21 июля 2012 г. «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации 15 апреля 1994 года» 21 марта 2022 г. внесен в Государственную Думу группой депутатов²⁶, а также сенатором Российской Федерации О.Н. Епифановой.

Вопросы вызывает и необходимость вступления России в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Процесс вхождения России в эту организацию начался в 2007 г., 25 февраля 2022 г. «в связи с вторжением России на Украину» ОЭСР разорвал переговорный процесс о вступлении России в организацию²⁷. Вместе с тем в настоящее время действует ряд нормативных правовых актов, направленных на инкорпорацию в российское законодательство требований ОЭСР.

²³ Россия решила выйти из Всемирной туристской организации ООН // ТАСС. URL: https://tass.ru/politika/14491917?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru

²⁴ Там же.

²⁵ Выступление Президента Российской Федерации на заседании Совета законодателей Российской Федерации // сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/68297>

²⁶ С.М. Мироновым, Г.Ю. Семигиным, О.А. Ниловым, В.К. Гартунгом, Д.Г. Гусевым, М.Г. Делягиным, А.А. Кузнецовым, А.В. Чепа, А.С. Аксененко, Я.В. Лантратовой, Н.В. Новичковым, А.А. Ремезковым.

²⁷ ОЭСР прекратила процесс присоединения России к организации // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20220225/oesr-1775169811.html>

Среди них как федеральные законы — например, Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 102-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Организацией экономического сотрудничества и развития о привилегиях и иммунитетах Организации в Российской Федерации», а также подзаконные акты, в частности, Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 2067-р «Об утверждении перечня документов в области стандартизации, соблюдение требований которых испытательными лабораториями (центрами) при проведении лабораторных исследований обеспечивает соответствие указанных испытательных лабораторий (центров) принципам надлежащей лабораторной практики Организации экономического сотрудничества и развития». Очевидно, что они также нуждаются в пересмотре.

Кроме того, Россия в настоящее время является членом (участником) ряда международных организаций, занимающих недружественные Российской Федерации позиции. Это, в частности, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)²⁸, институтом которой является Бюро по демократическим институтам и правам человека (далее — БДИПЧ)²⁹, Арктический совет³⁰, Международный валютный фонд (МВФ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Организация по запрещению химического оружия (далее — ОЗХО)³¹ и др.

²⁸ По информации представителя Народной милиции ДНР Э. Басурина, власти республики располагают данными о том, что представители ОБСЕ передавали координаты военных целей в Донецке Вооруженным силам Украины. Впоследствии по этим целям наносились артиллерийские удары, в результате которых погибли граждане ДНР и России (см.: ОБСЕ передавала Киеву координаты военных объектов в Донецке, заявил Басурин // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20220301/obse-1775789989.html>). Задержанный в ЛНР сотрудник Мониторинговой миссии ОБСЕ признался в том, что передавал иностранным спецслужбам закрытые сведения военного характера, в его отношении возбуждено дело о госизмене (см.: Задержанный в ЛНР сотрудник ОБСЕ признался в передаче данных иностранным спецслужбам // ТАСС. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/14447547?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru)

²⁹ В частности, официальный представитель МИД России М. Захарова заявила, что Совет Европы и БДИПЧ ОБСЕ никак не реагируют на факты издевательства над российскими военнопленными со стороны ВСУ (см.: Захарова: Совет Европы и БДИПЧ не реагируют на издевательства над российскими пленными // RT. URL: <https://russian.rt.com/world/news/983009-zaharova-plennyye-evropa>). Кроме того, в 2021 г. БДИПЧ и ПА ОБСЕ отказались направить своих представителей на выборы Государственной Думы по следующей причине: изначально БДИПЧ намеревалось направить в Россию 500 человек, однако ЦИК России с учетом сложной эпидемиологической ситуации предложила сократить численность миссии до 50 чел. (см.: В ОБСЕ нашли предлог, чтобы раздуть скандал вокруг выборов в Госдуму и не приезжать в Россию // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2021/08/05/otkazavshiesia-priehat-v-rf-nabliudateli-obse-uzhe-rabotali-malym-sostavom.html>).

³⁰ 3 марта 2022 г. западные страны — участницы Арктического совета объявили о приостановке участия в любых мероприятиях форума и отказе отправлять своих представителей в Россию (см.: Западные страны приостановили участие в мероприятиях Арктического совета // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20220303/priostanovka-1776331794.html>). МИД России осудил решение семи стран приостановить участие в Арктическом совете // Интерфакс. 5 марта 2022 г. <https://www.interfax.ru/world/826458>

³¹ Захарова считает, что ОЗХО используют как инструмент давления на Россию // ТАСС. URL: https://tass.ru/politika/12624301?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru

Очевидно, что *назрел вопрос об оценке целесообразности пересмотра участия России в указанных организациях.*

Этот процесс, по сути, уже начался. Так, в мае 2022 г. Россия приняла официальное решение о выходе из Совета государств Балтийского моря (далее — СГБМ). В заявлении МИД России по этому поводу говорится, что в ответ на враждебные действия Министр иностранных дел Российской Федерации С. Лавров направил послание министрам стран — членов СГБМ, представителю ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ж. Боррелю, а также в секретариат Совета в Стокгольме с уведомлением о выходе из организации. Одновременно в Федеральном Собрании Российской Федерации принято решение о выходе из состава Парламентской конференции Балтийского моря. В МИД подчеркнули, что ситуация в СГБМ деградирует, страны НАТО и ЕС в составе Совета отказались от равноправного диалога, а сам СГБМ последовательно превращается в инструмент антироссийской политики. Это выразилось, в т.ч. в том, что Россия была отстранена от работы и проектов СГБМ, а участие Белоруссии в качестве наблюдателя в совете было приостановлено³².

Активную роль в этих процессах играют российские парламентарии. Председатель Государственной Думы В. Володин поручил профильным комитетам палаты изучить вопрос о целесообразности присутствия России в ВТО, МВФ и ВОЗ³³. Председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А. Клишас считает, что парламент поддержит выход России из ВОЗ и других международных организаций, если правительство выступит с соответствующей инициативой. По его словам, необходимо признать, что «от многих международных организаций сейчас больше вреда, чем пользы. Они либо вносят хаос в сферу своей ответственности, как это делала ВОЗ в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19. Либо они служат инструментом проведения колониальной политики Запада. Если правительство готово пересмотреть наши отношения с подобными организациями, то это найдет поддержку у многих парламентариев»³⁴. Из всех международных организаций держатся только ООН и ОБСЕ, остальные, по сути, разрушены Западом, — заявил Заместитель Председателя Совета Федерации К. Косачев. «Пока, хоть и с возрастающим трудом, держатся только две структуры — ООН и ОБСЕ, где действует правило консенсуса (в первом случае реализуемое через институт вето). Худобно, но в них еще возможны те самые сближение позиций и выра-

³² Россия решила выйти из Совета государств Балтийского моря // ТАСС. URL: https://n.tass.ru/politika/14647127?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru

³³ Толстой: перечень документов от МИД, которые могут денонсировать, содержит 1 342 пункта // ТАСС. URL: <https://n.tass.ru/politika/14658815>

³⁴ Россия может выйти из ВОЗ и других организаций — сенатор Клишас // Царьград. URL: https://tsargrad.tv/news/rossija-mozhet-vyjti-iz-voz-i-drugih-organizacij-senator-klishas_550670

ботка взаимоприемлемых решений, заложенные в соответствующих уставных документах»³⁵.

Новые контуры суверенной правовой системы России

В Российской Федерации действует значительный массив федеральных законов и иных актов о ратификации международных договоров и соглашений. В настоящее время *их порядка 1 300*³⁶.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2022 г. № 430-р утвержден перечень иностранных государств и территорий, совершающих в отношении России, российских компаний и граждан недружественные действия. В перечень вошли: Австралия, Албания, Андорра, Великобритания, включая Джерси, Ангилью, Британские Виргинские острова, Гибралтар, государства — члены Европейского союза, Исландия, Канада, Лихтенштейн, Микронезия, Монако, Новая Зеландия, Норвегия, Республика Корея, Сан-Марино, Северная Македония, Сингапур, США, Тайвань (Китай), Украина, Черногория, Швейцария, Япония.

По словам заместителя председателя Государственной Думы П. Толстого, перечень международных соглашений и договоров, поступивший в Думу из МИД России для возможной денонсации, насчитывает 1 342 пункта. Это международные договоры и соглашения, которые были подписаны и ратифицированы Россией за последние десятилетия. П. Толстой отметил, что «предстоит все их проанализировать на предмет актуальности и, так сказать, полезности для страны... Депутатам и сенаторам в ближайшее время предстоит большая работа, которая может занять не один месяц»³⁷. Кроме того, «многие международные соглашения после ратификации стали частью национального законодательства Российской Федерации, следовательно, профильным комитетам предстоит также оценить наши российские законы и принять решение о том, от каких из внедренных в них норм мы можем и должны отказаться. Обе задачи непростые, работы много, надо взвесить все за и против. Но это путь к полному суверенитету России, которая должна руководствоваться только собственными интересами и интересами своих граждан»³⁸.

Деятельность в этом направлении фактически началась. Указом Президента Российской Федерации от 4 апреля 2022 г. № 183 «Об ответных мерах визового характера в связи с недружественными действиями иностранных государств» предусмотрен ряд ограничительных мер в отношении некоторых из указанных выше государств (Норвегия,

³⁵ Косачев: из всех международных организаций держатся только ООН и ОБС // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20220503/organizatsii-1786656432.html>

³⁶ По данным СОЗД на 22 марта 2022 г.

³⁷ Толстой: перечень документов от МИД, которые могут денонсировать, содержит 1 342 пункта.

³⁸ Там же.

Дания, Исландия, Швейцария, Лихтенштейн), а также Европейского союза в целом.

С учетом развязанных за рубежом экономической и информационной войн наличие значительного количества договорных обязательств перед недружественными государствами не соответствует интересам Российской Федерации. В частности, это такие акты, как Федеральный закон от 4 ноября 1995 г. № 165-ФЗ «О ратификации Договора о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Португалией», Федеральный закон от 10 марта 1995 г. № 29-ФЗ «О ратификации Договора о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Королевством Испания», Федеральный закон от 19 октября 2011 г. № 277-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия об упрощении порядка взаимных поездок жителей приграничных территорий Российской Федерации и Королевства Норвегия» и множество аналогичных актов.

Немало договоров и соглашений заключено с Польшей, ратифицировавшие их законы сохраняют действие на фоне фактической блокировки работы посольства России в Варшаве, высылки 45 дипломатов и заморозки счета дипмиссии³⁹. Это, например, Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 233-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Европейским сообществом о финансировании и реализации программы приграничного сотрудничества «Литва — Польша — Россия», Федеральный закон от 17 декабря 1994 г., № 62-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Польша о торговле и экономическом сотрудничестве» и др.

Враждебное поведение демонстрируют государства Прибалтики. 12 мая 2022 г. Сейм Латвии одобрил законопроект о прекращении действия ст. 13 латвийско-российского договора, которая обязывает Латвию обеспечивать сохранность мемориальных сооружений на своей территории (таким образом, становится возможным снос памятника Освободителям в Риге)⁴⁰. 10 мая Сейм Литвы признал Россию государством, «поддерживающим и осуществляющим терроризм»; официальные лица Эстонии предъявляют к России территориальные претензии⁴¹.

³⁹ Польша заморозила счета российского посольства // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20220323/zamorozka-1779760678.html>

⁴⁰ 12 мая российское посольство направило в МИД Латвии ноту протеста из-за решения о памятниках.

⁴¹ Министр внутренних дел Эстонии и лидер националистической Консервативной народной партии Март Хельме считает, что Россия частично удерживает территорию республики. Согласно подписанному в 1920 г. Тартускому мирному договору между Эстонией и Советской Россией, Эстонии отошла часть исконно российских земель — Ивангород с прилегающим районом и большая часть Печорского края. В 1944 г. территории были возвращены РСФСР. Ныне это Ивангород Ленинградской области и Печорский район Псковской области. Москва рассматривает Тартуский договор как исторический документ, не имеющий юридической силы. (см.: В Эстонии предъявили территориальные претензии к России // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20190509/1553386312.html>)

Несмотря на начало 24 февраля 2022 г. специальной военной операции России в целях демилитаризации и денацификации Украины, продолжает действовать Федеральный закон от 2 марта 1999 г. № 42-ФЗ «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной». При этом, по сообщению МИД России, действие самого Договора прекращено 1 апреля 2019 г.

В качестве примера можно также привести Федеральный закон от 27 ноября 2001 г. № 150-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии о культурных связях», который сохраняет действие на фоне заявления МИД России об ответных мерах на недружественные решения правительства Японии⁴². В данном заявлении, в частности, говорится: «С учетом очевидного недружественного характера введенных Японией односторонних ограничений против России в связи с ситуацией на Украине принимаются следующие меры. Российская сторона в нынешних условиях не намерена продолжать переговоры с Японией по мирному договору ввиду невозможности обсуждать подписание основополагающего документа о двусторонних отношениях с государством, занимающим откровенно недружественные позиции и стремящимся нанести ущерб интересам нашей страны... Российская сторона блокирует продление статуса Японии в качестве партнера Организации Черноморского экономического сотрудничества по секторальному диалогу. Вся ответственность за ущерб двустороннему взаимодействию и интересам самой Японии лежит на официальном Токио, сознательно сделавшем выбор в пользу антироссийского курса вместо развития взаимовыгодного сотрудничества и добрососедства».

При этом продолжает действовать Совместная декларация СССР и Японии, принятая в г. Москве 19 октября 1956 г.⁴³, которая предусматривает, что «Союз Советских Социалистических Республик, идя навстречу пожеланиям Японии и учитывая интересы японского государства, соглашается на передачу Японии островов Хабомаи и острова Сикотан с тем, однако, что фактическая передача этих островов Японии будет произведена после заключения Мирного договора между Союзом Советских Социалистических Республик и Японией».

Очевидно, что по мере ухудшения отношений России с какой-либо страной договоры, заключенные в период благожелательных отношений и имевшие смыслы в этой связи, могут пересматриваться. По мнению первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы по международным делам Д. Новикова, Россия может пересмотреть дого-

⁴² Заявление МИД России об ответных мерах на решения Правительства Японии // Сайт МИД России. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1805541/?lang=ru&clear_cache=Y

⁴³ Ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 декабря 1956 г. «О ратификации Совместной Декларации Союза Советских Социалистических Республик и Японии».

вор об аренде пограничного Сайменского канала с Финляндией в случае ее вступления в НАТО.

Сайменский канал считается важнейшей транспортной артерией Финляндии, которая арендует его российский участок до 2063 г.⁴⁴ В посольстве России в Хельсинки сообщили, что Москва «внимательно отслеживает и анализирует ведущуюся в Финляндии дискуссию о возможном присоединении к НАТО». В случае вступления Финляндии в альянс России «потребуется предпринять меры, необходимые для обеспечения российских интересов». Очевидно, что вступление Финляндии в НАТО ухудшит отношения с Москвой и повлечет за собой пересмотр ранее заключенных соглашений⁴⁵.

В Комитете Государственной Думы по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды выступили против участия России в Парижском соглашении по климату и Киотском протоколе. Согласно Парижскому соглашению, Россия должна к 2030 г. сократить выбросы парниковых газов как минимум на 30% от уровня 1990 г. По мнению экспертов, отказ от обязательств поможет снизить затраты компаний на обновление оборудования, экономия может составить до 3 млрд долл. в год⁴⁶.

* * *

Таким образом, в законодательстве Российской Федерации накопилось значительное количество актов, ратифицирующих международные договоры (соглашения), в настоящее время неактуальные либо не соответствующие интересам Российской Федерации, ограничивающие ее суверенитет в современных условиях. С учетом очевидно недружественного характера деятельности ряда государств целесообразно провести инвентаризацию подобных актов в российском законодательстве и их ревизию — по аналогии с т.н. регуляторной гильотиной в отношении актов СССР.

Кроме того, сегодня Россия является членом (претендует на членство) ряда недружественных международных организаций, что делает

⁴⁴ Сайменский канал был прорыт в 1840–1850-х гг. После советско-финской войны большая его часть отошла СССР вместе с Выборгом. В 1963 г. СССР и Финляндия заключили договор об аренде Сайменского канала на 50 лет, после чего финны провели полную модернизацию судоходной артерии. В 1968 г. обновленный канал с 8 большими шлюзами был вновь открыт для навигации. В 2013 г. Финляндия и Россия договорились о продлении аренды еще на 50 лет — до 2063 г. Годовая плата за аренду — 1,22 млн евро с пересмотром каждые 10 лет. По каналу ежедневно перевозится до 2 млн т грузов.

⁴⁵ Вам оно НАТО: в ГД не исключили разрыва договора о Сайменском канале с финнами // Известия. URL: <https://iz.ru/1326708/elmar-bainazarov/vam-ono-nato-v-gd-ne-iskliuchili-razryv-dogovora-o-saimenskom-kanale-s-finnami>

⁴⁶ Предложение сформулировано в отчете по итогам заседания Комитета от 16 мая. В ближайшее время инициатива может быть направлена в Правительство Российской Федерации (см.: Эко-дело: в ГД предложили отказаться от Парижского соглашения // Известия. URL: <https://iz.ru/1335953/valerii-voronov/eko-delo-v-gd-predlozhili-otkazatsia-ot-parizhskogo-soglasheniia>)

необходимой ревизию целесообразности участия Российской Федерации в деятельности указанных международных организаций.

В целях проведения инвентаризации актов международного права, действующих в Российской Федерации, целесообразно рассмотреть вопрос о создании специальной межведомственной комиссии (возможно — парламентской) с участием представителей палат Федерального Собрания Российской Федерации, правительства Российской Федерации, МИД России и иных заинтересованных органов. Новые реалии в международных отношениях требуют, чтобы страна адекватно и своевременно реагировала на появляющиеся вызовы, в т.ч. в правовом русле.

Список литературы

1. Вылегжанин А.Н., Неведов Б.И., Воронин Е.Р., Магомедова О.С., Зотова П.К. Понятие «порядок, основанный на правилах» и международное право // Московский журнал международного права. 2021. № 2. С. 35–60. DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2021-2-35-60>

References

1. Vylegzhanin A.N., Nefedov B.I., Voronin E.R., Magomedova O.S., Zotova P.K. Poniatie “poriadok, osnovannyi na pravilakh” i mezhdunarodnoe pravo [The Term “Rules-based International Order” in International Legal Discourses], *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava* [Moscow Journal of International Law], 2021, No. 2, pp. 35–60. DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2021-2-35-60>. (In Russ.).

ON MEASURES TO ENSURE SOVEREIGNTY THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM

Today we can observe a number of fundamental changes in the interstate sphere. There is the systemic crisis of international law. We also can see the attempts to replace it with the American concept of a “rules-based world order”. In response to the unfriendly actions of Western countries, Russia has taken a number of measures in various fields, such as a diplomatic, economic, financial, trade, educational, etc. Russia’s withdrawal from some international organizations unfriendly to our country has begun. At the same time, the legislation of the Russian Federation has accumulated a significant number of acts ratifying international treaties (agreements) which are currently irrelevant or do not correspond to the interests of the Russian Federation, limiting its sovereignty in modern conditions. Considering the obviously unfriendly nature of the activities of a number of states, Russia need for an inventory and revision of it. In addition, Russia is a member of a number of international organizations leading an anti-Russian policy. It makes necessary to audit the expediency of the country’s participation in their activities.

Keywords: sovereignty of the Russian Federation, international law, international trade, international organizations, legal system of the Russian Federation, international treaties and agreements, unfriendly states.

JEL: F51, F52, F53, F55, K33

Дата поступления — 30.05.2022 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-gligic@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

Для цитирования:

Глигич-Золотарева М.В. О мерах по обеспечению суверенитета российской правовой системы // Федерализм. 2022. Т. 27. № 2 (106). С. 143–158. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-2-143-158>

С.В. БАДИНА, Р.А. БАБКИН, Н.М. СКОБЕЕВ

НОВОЕ ЖИЛИЩНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ УЯЗВИМОСТИ НАСЕЛЕНИЯ КРУПНЫХ ГОРОДОВ К ПРИРОДНЫМ И ТЕХНОГЕННЫМ ОПАСНОСТЯМ*

Эволюционное социально-экономическое развитие городов способно в значительной мере ускоряться под стимулирующим воздействием проектов жилищного, коммерческого или инфраструктурного строительства, за короткие сроки видоизменяющих структурно-функциональную организацию городского континуума. При этом существующие статистические данные имеют низкую пространственно-временную детализацию — большая часть демографических переменных имеет годовое представление в разрезе муниципальных образований, что не позволяет рассматривать локальные преобразования. Применение данных сотовых операторов и информации о новом жилищном строительстве позволяет идентифицировать направления морфологической и функциональной трансформации городского пространства, увязывая направления и масштабы изменений с потенциальными природно-техногенными рисками для исследуемых территорий. В статье на примере Москвы предложен подход к оценке уязвимости населения крупных городов к природным и техногенным опасностям, исходя из пространственно-временных изменений, происходящих под воздействием ввода нового жилья.

Ключевые слова: уязвимость населения, природные и техногенные риски, Москва, данные сотовых операторов.

JEL: O18, R23, J28

Факторы пространственной уязвимости населения крупных городов

Одним из распространенных вариантов теоретической концептуализации уязвимости населения к природным и техногенным опасностям в пространственном контексте является модель «уязвимости места» по С. Каттеру [1; 2]. Ключевыми составляющими данной модели являются:

* Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Москвы, проект № 21-35-70004.

1. Потенциал возникновения угрозы. Он непосредственно взаимосвязан с категориями риска возникновения опасности и возможности ее устранения. Потенциал находит отражение в географическом и технологическом контексте исследуемого места (например, в его подверженности опасным природным явлениям или наличию источников техногенного риска), а также его «социальной ткани»¹.

2. Уязвимость территории. Уязвимость раскладывается на две составляющие: социальную уязвимость (являющуюся следствием устройства «социальной ткани» городской территории); биофизические и технологические уязвимости (связанные со специфическими особенностями местности).

Подобная дихотомия прослеживается в большом количестве работ по рассматриваемой тематике. Но многие из них сосредотачиваются лишь на одной из названных составных частей.

Работы, посвященные первой, обычно останавливаются на физическом, геофизическом, геохимическом, технологическом и иных типах моделирования явлений и процессов, потенциально представляющих опасность для людей, в то же время последствия данных явлений зачастую не входят в фокус исследования либо отнесены на второй план [3]. В работах второго типа акцент преимущественно делается на составление социально-экономического портрета населения исследуемой местности, на основании которого делаются выводы об аспектах его потенциальной уязвимости к природным и/или техногенным угрозам [4; 5].

В предыдущих исследованиях авторов (например, [6]) был предложен географический подход к интерпретации уязвимости населения с акцентом на ее пространственный аспект: территориальная уязвимость населения понимается как функция от концентрации и мобильности населения. Иными словами, *чем выше концентрация и интенсивнее движение населения на конкретной территории, тем выше вероятность негативных последствий* в случае возникновения природных и техногенных опасностей при прочих равных условиях. Анализ научной литературы и конкретных случаев природных и техногенных катастроф показал, что к факторам уязвимости крупнейших городов, помимо упомянутых ключевых (высокой плотности и интенсивности мобильности населения), можно отнести следующие: ограниченность земельных ресурсов для нового строительства; ограничения, связанные с особенностями городской планировочной структуры; быстрый рост населения и нерациональное градостроительное проектирование; активацию опасных процессов вследствие антропогенного воздействия; институциональные проблемы и др.

В данном исследовании на примере Москвы в качестве одного из факторов повышения пространственной уязвимости населения рассмотрен *фактор нового жилищного строительства*, во многом являю-

¹ Под «социальной тканью» С. Каттер понимает совокупность институциональных аспектов, опыта и отношения к потенциальной угрозе, а также особенности физического устройства урбанизированного пространства.

шийся производным от фактора дефицита земельных ресурсов в столице. Дефицит земельных ресурсов обуславливает необходимость многоэтажного строительства и плотной застройки, тем самым напрямую влияя на повышение концентрации населения, в т.ч. в местах повышенной опасности (например, в зоне воздействия потенциально опасных промышленных предприятий).

Новое жилищное строительство как фактор повышения уязвимости населения крупных городов

Масштабное жилищное строительство в пределах Московского региона *вызывает изменения пространственной структуры* расселения, рабочих мест, маятниковой миграции, транспортных потоков, и главное — изменение пространственной уязвимости населения.

В предыдущих работах авторов [7] с помощью альтернативных источников статистической информации — данных сотовых операторов — было показано, что, например, очень сильные различия между официальной статистикой и фактической численностью населения (в сторону занижения людности официальными данными) наблюдаются в Новой Москве, где общий недоучет населения достигает 2,5 раз, а также в схожих с ней районах (например, в Некрасовке или Куркино). Во многом это обусловлено именно активным жилищным строительством, которое оказывает существенное влияние на официальное занижение постоянной численности населения. Текущий учет не позволяет оперативно отслеживать изменение населения районов нового освоения, где ежегодно происходит заселение больших объемов нового жилищного фонда. При этом характерной особенностью является тот факт, что за счет относительно более низких цен на жилье, покупка недвижимости в этих районах является одной из стратегий инвестирования части москвичей. Согласно оценкам [8], среди покупателей недвижимости на территории старой Москвы доминируют москвичи (от 80% в центральных районах до 60–65% в крупных проектах на периферии и 44–74% в 10-км зоне за МКАД), доля жителей Подмосковья составляет 8–17%, покупателей из других регионов — 10–26% (в 10-км зоне за МКАД — 25–35%). В районах нового освоения большие объемы относительно дешевого жилья также обеспечивают высокий спрос на его арендный сегмент и, соответственно, приводят к недоучету незарегистрированных мигрантов, доля которых здесь больше, чем на территории внутри МКАДа.

Поскольку работа МЧС и других служб реагирования в чрезвычайных ситуациях основана преимущественно на данных о численности населения, предоставляемых официальной статистикой, в ареале потенциальной опасности (например, техногенного пожара, обрушения здания и пр.) может оказаться значительно большее количество людей, чем ожидалось. Это *способно вызвать нехватку сил и средств для ликвидации чрезвычайной ситуации*, затруднить эвакуационные мероприятия, особенно в условиях плотной и высокоэтажной застройки.

Ввиду ограниченности и высокой стоимости земельных ресурсов, новое строительство отличается повышенной этажностью, высокоплотным характером застройки, зачастую с нарушениями градостроительных регламентов, влияющих на повышение уровня техногенной опасности (например, с сокращением бытовых разрывов, наименьшей ширины пешеходной части тротуаров в зонах жилой застройки, превышением максимального коэффициента застройки участков и пр.). Особой проблемой, характерной именно для Москвы, является то, что новое жилищное строительство осуществляется на территории бывших промзон, где наряду с ликвидацией ряда производств некоторые предприятия, в т.ч. потенциально опасные, продолжают свою работу.

В работе [9] даны оценки влияния экологического фактора воздействия промзон на рынок жилья. Было установлено, что фактор положения относительно промзон с 2000-х гг. стал играть меньшую роль в ценообразовании. Наиболее ярко это проявилось в Восточном, Южном и Северном административных округах, т.е. именно там, где в наибольшей степени сократилось промышленное воздействие. Реновация крупных промзон превратилась из локальных задач девелоперских компаний в имиджевый проект правительства Москвы. В 2014–2015 гг. началась реализация таких крупных проектов, как «ЗилАРТ» (на территории «Зила»), «Символ» (на месте «Серпа и молота»), «Среда» (Карачаровский механический завод), «Метрополия» (АЗЛК), «21/19» (машиностроительный завод «Молния»).

По данным [10] в центральном деловом районе Москвы жилищное строительство осуществляется в первую очередь за счет сноса ветхого жилья (40% площади нового жилья), в селитебно-деловом поясе — за счет редевелопмента промзон (67%, в юго-восточном сегменте — до 82%), в жилом поясе — за счет уплотнения жилой застройки (42%). Программа реновации, принятая в 2017 г., предполагает дополнительное повышение концентрации населения за счет замещения существующей малоэтажной застройки многоэтажной и высвобождения значительной территории под дополнительное многоэтажное строительство.

Важно отметить, что высокоэтажное строительство влияет не только на повышение уязвимости населения, но и на повышение вероятности возникновения других рисков. В первую очередь речь идет об активации опасных и потенциально опасных геологических и инженерно-геологических процессов вследствие антропогенного воздействия: карста и связанных с ним суффозионных и провальных явлений под влиянием техногенных изменений гидрогеологических условий в период строительства и эксплуатации зданий и сооружений, оползневых процессов и подтоплений [11; 12]. Карстовые процессы в ряде случаев стимулируются подземным строительством. Оно максимизирует прибыль посредством максимального использования пространства участка, а потому весьма выгодно застройщику.

Согласно данным Интегрированной автоматизированной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности горо-

да Москвы, эти процессы *представляют потенциальную опасность на большей части городского пространства*. Инженерно-технические мероприятия, направленные на защиту от данных опасностей как при подготовке строительной площадки, так и в период строительства и эксплуатации, связаны со значительными издержками, влекущими за собой в ряде случаев существенное удорожание строительства, поэтому, застройщик стремится их всячески избежать, что вполне осуществимо в условиях тотальной коррупции. В качестве примеров обрушений зданий и сооружений можно привести обрушение дома на Большой Дмитровке в 1998 г., провал подземного паркинга на Кожевнической улице в 2009 г., обрушение Басманного рынка в 2006 г. и аквапарк «Трансвааль» в 2004 г. и др.

Обращение к большим данным (данным сотовых операторов) позволяет оценивать наиболее вероятное количество наличного населения в каждой точке городского пространства, в заданный временной отрезок, что является необходимым условием для оценки потенциальной уязвимости городских территорий [13]. Однако риск — понятие стохастическое, т.к. характеризует событие, которое произойдет в будущем. Поэтому в исследованиях риска необходима не констатация факта о количестве людей на территории в прошлом, а прогнозные значения [14]. Для разработки прогнозной модели на основании данных сотовых операторов необходимо в первую очередь оценить факторы, существенным образом влияющие на численность наличного населения. В связи с этим задачей данного исследования является оценка степени влияния ввода новых крупных жилищных комплексов на основной параметр пространственной уязвимости населения Москвы — его плотность.

В исследовании [15] делается вывод о том, что в отличие от планов городских властей жилищное строительство идет опережающими темпами по сравнению с возведением деловой и коммерческой недвижимости. Как следствие, рост населения опережает создание мест приложения труда. В результате фактическая локализация новых центров развития отличается от запланированной и определяется процессами жилищного строительства, а не созданием производственных, научных или образовательных кластеров. Таким образом, еще более усиливается концентрация населения в спальнях районах в ночное время и в деловых районах — в дневное.

Анализ жилищного строительства в Москве в 2010–2021 гг.

Первоначально проанализируем основные тренды жилищного строительства в Москве за последние годы, предшествующие данному исследованию.

Жилищный фонд Москвы составляет порядка 250 млн м² (около 34 тыс. домов, или 4,3 млн квартир). Согласно действующему Генплану Москвы, до 2025 г. объем жилищного фонда будет увеличен до 285 млн м², за счет чего уровень жилищной обеспеченности должен составить не менее 24 м² на чел. Всего в Москве с 2010 по 2021 гг.

было введено свыше 45 млн м^2 жилья (или свыше 690 тыс. квартир), что составляет около 5% всего жилья, введенного в России за рассматриваемый период. Как показано на *рисунке 1*, в последние годы наблюдается устойчивая тенденция к наращиванию годового объема ввода жилья, в т.ч. за счет расширения территории Москвы в 2012 г. Согласно данным Росстата, за рассматриваемый период максимальную долю введенного жилья обеспечили: поселение Московский, Солнцево, Хорошево-Мневники, Раменки и Некрасовка.

Общая площадь жилых помещений в среднем на 1 жителя с 2010 по 2020 г. выросла с 18,7 до 19,6 м^2 . При этом она максимальна в наиболее престижных районах запада и центра (20,6–23,4 м^2) и в Новой Москве (до 52 м^2), а минимальна в южных и восточных районах с характерными для них более низкими ценами на жилую недвижимость (16–17,5 м^2). Показатель количества введенных квартир на 1 000 чел. населения в Москве с 2010 г. увеличился в 5 раз и в 2021 г. составил 10,2 при среднероссийском значении 8,3. В метровом эквиваленте показатель ввода увеличился лишь в 4 раза (со 154 м^2 до 617 м^2 на 1 000 чел. населения). При этом в Московской области данный показатель практически вдвое выше — 1 191 м^2 на 1 000 чел. населения. С 2016 по 2018 г. наблюдается снижение объемов вводимого жилья после кризиса 2014 г. и снижения цен на недвижимость в столичном регионе. Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда в 2020 г. в Москве составил 2%, в Московской области — 3,4%.

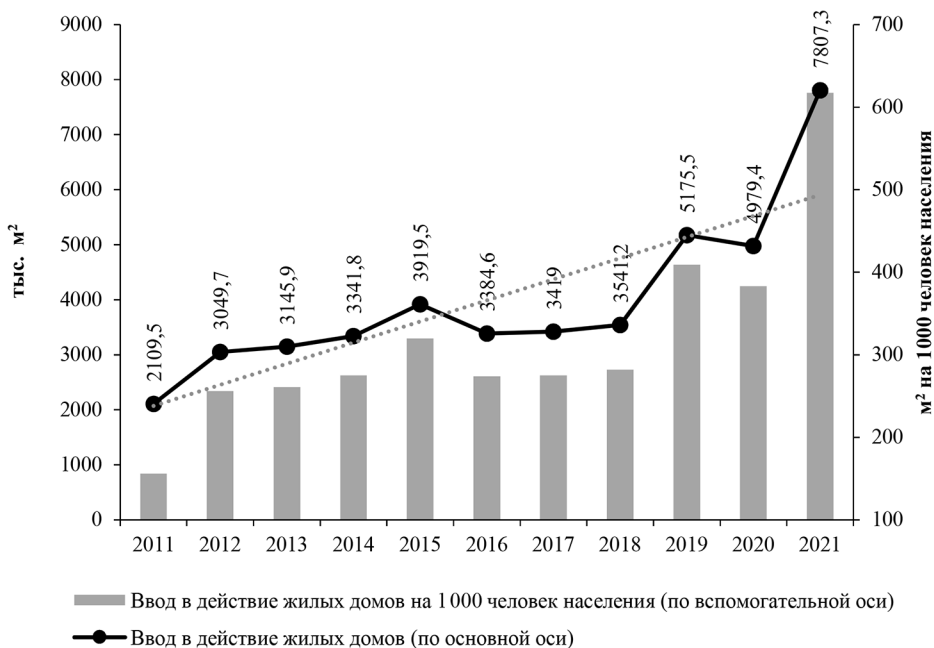


Рис. 1. Ввод в действие жилых домов на территории Москвы

Источник: составлено авторами по [16].

При этом, несмотря на в целом положительную динамику ключевых показателей нового жилищного строительства (см. рис. 2), при росте среднегодовой доли Москвы в общероссийском объеме ввода жилья миграционный прирост, обеспечивающий рост населения столицы, имеет тренд к снижению. В целом для периодов кризисов характерно снижение миграционного прироста в столичном регионе [17]. По-видимому, кризис, начавшийся в 2022 г., не станет исключением.

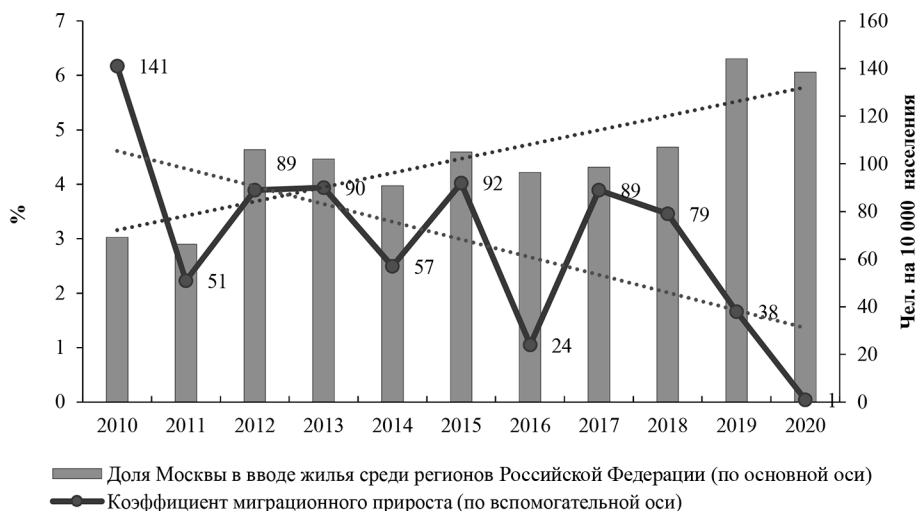


Рис. 2. Соотношение доли Москвы в вводе жилья среди регионов Российской Федерации и коэффициента миграционного прироста

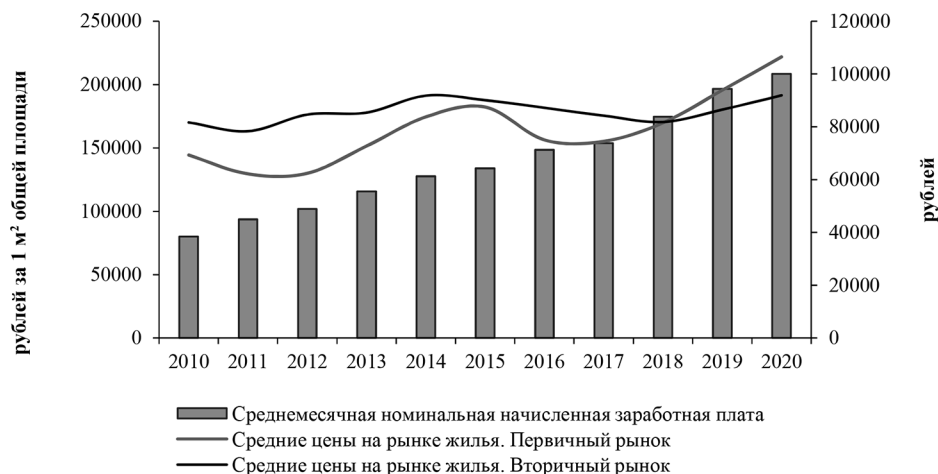


Рис. 3. Соотношение средних цен на жилье (в фактически действовавших ценах) и среднемесячной зарплаты

Источник: составлено авторами по [16; 18; 19; 20].

Средние цены на первичном рынке жилья опередили цены на вторичном рынке в 2018 г., хотя в кризисные периоды (после 2009 и 2014 гг.) наиболее сильно проседал именно рынок новостроек. Если в 2010–2014 гг. отношение средней заработной платы к стоимости одного квадратного метра составляло в среднем 2,98 и 3,6 (соответственно для первичного и вторичного рынка), то в 2016–2020 гг. эти коэффициенты снизились до 2,12 и 2,16 соответственно, что говорит не только о выравнивании цен, но и реальном удорожании, связанном со снижением покупательской способности населения.

Как уже было обозначено выше, для столичного региона характерно повышение этажности ввиду дефицита свободных земельных ресурсов [21; 22]. По данным ЦИАН, в Москве самая высотная застройка среди российских городов: в 2017 г. средняя этажность новостроек из расчета на квадратный метр строящегося жилья составила 20,5 этажа, по сравнению с домами советского периода высотность увеличилась на 94%, с домами 1990–2000-х — на 46%. В конце 2020 г. показатель этажности составил уже 24,7 этажа (по данным «Агентства инвестиций в недвижимость Москвы»), на долю высотных проектов пришлось порядка 73,3% всех сданных квартир, а на малоэтажное строительство — лишь 4,4%.

Анализ влияния жилищного строительства на динамику населения Даниловского района г. Москвы

Для примера рассмотрим старый промышленный район Москвы — Даниловский район, принадлежащий к территории Южного административного округа и при этом граничащий с Центральным. В последние годы произошло существенное повышение престижности района за счет закрытия большинства промышленных предприятий, развития транспортной инфраструктуры (строительства мостов, открытия станций метро и МЦК и пр.), парковых зон. Отношение рыночной цены 1 м² жилой недвижимости к среднемосковскому показателю на вторичном рынке выросло с 0,99 в 2018 г. до 1,22 в 2022 г.² Численность населения района, согласно данным официальной статистики, в этот период росла соразмерно с Москвой в целом: с 93,4 тыс. чел. до 94,2 тыс. чел., т.е. примерно на 1%. При этом на основании расчетов, произведенных с привлечением данных сотовых операторов, медианное значение численности наличного населения в будний день в 2019 г. достигало порядка 180 тыс. чел., т.е. *практически вдвое больше*, а в целом за год максимальное количество людей, одновременно находящихся в границах района превысило 250 тыс. чел. Кроме того, в исследовании [23] Даниловский отмечен как район наибольшего прироста ночного населения среди муниципалитетов в зоне строительства МЦК, при относительно невысоком уровне роста дневного населения.

² По данным «RealtyMag». (RealtyMag.ru — база данных с доступной жилой, загородной и коммерческой недвижимостью).

Этот район интересен для отдельного исследования с точки зрения потенциала редевелопмента промзон, который уже начал реализовываться. Для него характерна одна из наибольших долей промзон среди районов Москвы. По нашим оценкам, в соответствии с действующим Генеральным планом Москвы до 2035 г.³, промзоны занимают порядка 609 га, или 48% от площади района. Причем Генплан предполагает сокращение суммарной площади застройки промышленных зон до 80 га. Промзона «ЗИЛ» (356,5) и промзона на Симоновской набережной (124,5 га), находящиеся на территории района — одни из крупнейших промзон Москвы, попавших в программу редевелопмента⁴. При этом на территории Даниловского района продолжают действовать крупные, в т.ч. потенциально опасные, промышленные предприятия: «Новая Заря» (производство парфюмерных и косметических средств), «Гелиймаш» (производителем криогенного оборудования) и др. Принятая концепция редевелопмента предполагает, что плотность жилой застройки не должна превышать 25 тыс. м² на гектар, при этом половина будущего объема недвижимости должна приходиться на жилую застройку, а половина — на рабочие места. Таким образом планируется разгрузить Центральный округ, где сосредоточено 40% рабочих мест Москвы, а проживает лишь 8% населения.

Как показано в *таблицах 1 и 2*, до 2025 г. запланировано масштабное жилищное строительство, а также сопутствующее ему развитие социальной инфраструктуры. Если сравнивать прогноз Генплана и фактическую его реализацию, то, проанализировав жилищные комплексы, сданные или планируемые к сдаче в Даниловском районе с 2016 по 2025 г., было установлено, что их общая площадь составляет 1 355 тыс. м² жилья, т.е. фактические значения близки к прогнозным. Исходя из представленных цифр, можно судить практически о *1,5-кратном увеличении численности населения к 2025 г.*, а также пропорциональном увеличении численности наличного населения.

В районе также выделено несколько небольших фрагментированных зон реновации (всего в программу попал 31 дом, порядка 5 тыс. жителей). Запланировано к строительству 81,1 тыс. м² жилья. При этом стартовые площадки находятся вне территорий реконструируемых промзон. Однако в данного рода исследованиях, направленных на оценку пространственной уязвимости населения, программе реновации авторы не планируют уделять особого внимания по ряду причин. Прежде всего, программа предполагает не заселение района новыми гражданами, а перераспределение проживающих в районе жителей внутри него. Но это, во-первых, может быть важно с точки зрения изменения концентрации населения

³ Закон города Москвы от 5 мая 2010 г. № 17 «О Генеральном плане города Москвы» // Комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы. URL: <https://www.mos.ru/mka/function/dlia-spetcialistov/dokumenty-territorialnogo-planirovaniia/> (дата обращения: 01.06.2022).

⁴ Официальный сайт Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы. URL: <https://stroimsk.ru/renovaciya-promzon> (дата обращения: 01.06.2022).

в местах повышенной опасности. Во-вторых, первые итоги программы реновации в плане ее влияния на изменение численности и внутрирайонного распределения населения пока подводить преждевременно, это потребует отдельного исследования в дальнейшем.

Т а б л и ц а 1

План по развитию социальной инфраструктуры района Даниловский до 2025 г.

Наименование	Емкость сети на 2015 г., тыс. м ²	Строительство на период 2016-2025 гг., тыс. м ²	Емкость сети на 2025 г., тыс. м ²
Детские дошкольные учреждения	22,1	27,8	49,9
Общеобразовательные учреждения	75,5	32,9	108,4
Детские поликлиники	10,2	1,2	11,4
Взрослые поликлиники	4,9	17,0	21,9
Объекты культуры	13,6	30,5	44,1
Объекты продовольственной торговли	17,8	12,4	30,2

Источник: составлено авторами по [24].

Т а б л и ц а 2

Основные показатели в области жилищного строительства, тыс. м² общей площади квартир

Район	Жилищный фонд, 2015	Максимально возможный снос до 2025 г.	Реконструкция жилищного фонда до 2025 г.	Максимальное жилищное строительство до 2025 г.	Максимальный размер жилищного фонда на конец 2025 г.
Даниловский	1 884,3	104,9	182	1 442,1	2 910,5

Источник: составлено авторами по [24].

Таким образом, можно утверждать, что на территории Даниловского района в рамках программы его градостроительного развития до 2025 г. значительная доля крупных жилищных комплексов уже введена. На основании открытых источников авторами была создана база данных объектов недвижимости, включающая в себя информацию о жилищных комплексах: площади жилых объектов, их количестве, этажности, планируемом квартале сдачи и дате фактического ввода в эксплуатацию, координатах для пространственной привязки. Ретроспективный анализ позволяет оценить, как ввод в эксплуатацию крупного объекта жилой недвижимости влияет на изменение наличной

численности населения внутри района, а также на ключевой параметр его пространственной уязвимости — плотность.

В дальнейшем полученные результаты могут быть использованы для построения прогнозов: зная ключевые характеристики ввода объектов жилой недвижимости, можно прогнозировать вышеуказанные параметры, характеризующие население. Данный прогноз очень важен для задач обеспечения безопасности наличного населения районов Москвы, поскольку специализированным службам необходимо иметь достоверную информацию о наиболее вероятном количестве людей, находящихся в определенный момент времени в ареале потенциальной опасности.

ДАНИЛОВСКИЙ РАЙОН

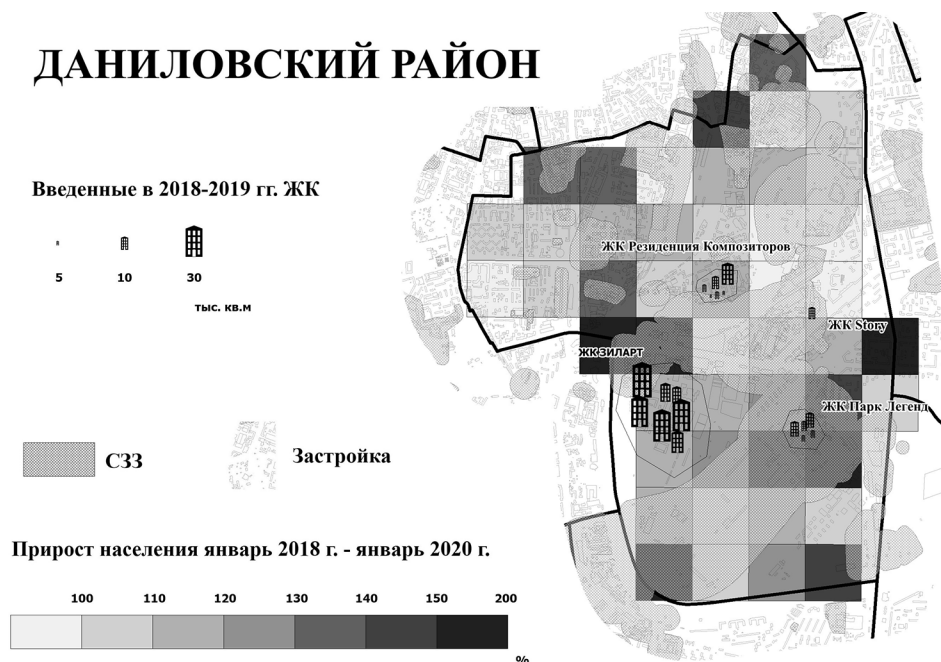


Рис. 4. Влияние ввода в эксплуатацию объектов жилой недвижимости на динамику населения Даниловского района Москвы

Источник: составлено по данным сотовых операторов, предоставленным Департаментом информационных технологий Москвы, с использованием авторской базы данных объектов жилой недвижимости.

В качестве примера для ретроспективного анализа была проанализирована (на основании данных сотовых операторов) динамика наличного населения Даниловского района Москвы по ячейкам 500 на 500 м с января 2018 по январь 2020 г. Более длинный временной ряд выстроить на данный момент не представляется возможным, поскольку систематический сбор информации о численности наличного населения по данным сотовых операторов по сопоставимым методикам начался только в 2018 г.

Таким образом, с одной стороны, было рассчитано приращение медианной численности наличного населения в январе 2020 г. по сравнению с январем 2018 г. с использованием инструментария, апробированного в предыдущих работах авторов (см. рис. 1) [13]. С другой стороны, была проанализирована база данных объектов недвижимости, введенных в эксплуатацию в Даниловском районе за 2018–2019 гг. Всего в этот период было введено 19 корпусов четырех крупных жилищных комплексов общей площадью 285 тыс. м² (порядка 4 000 квартир) со средней этажностью в 15 этажей.

С помощью геоинформационных методов анализа в первом приближении удалось установить, что максимальное приращение численности наличного населения (более 130%) *характерно именно для мест расположения крупнейших корпусов*. Полученные зависимости подтверждают начальную гипотезу исследования. Однако в методическом аспекте выявилась необходимость дополнительной калибровки данных в связи с некоторым пространственным смещением результатов оценки численности населения. Это проявляется за счет специфики сбора данных сотовых операторов, который происходит по трем вышкам связи, затем данные сводятся в соты, а после этого — в квадраты-ячейки.

Необходимо отметить, что более половины прироста численности населения *пришлось на территории, отнесенные к действующим Генпланом к промышленным зонам*. Хотя, как было отмечено выше, несмотря на принятый курс редевелопмента, они не будут ликвидированы на 100%. Несмотря на вывод крупнейших потенциально опасных производств, эти территории требуют повышенного внимания при проведении рекультивационных мероприятий и соблюдения санитарных норм при дальнейшем строительстве.

Заключение

Исследования пространственного развития территорий опираются, как правило, на официальные показатели Росстата, привязанные к границам муниципальных образований. Но фактическая дифференциация рынков труда, жилья и земли слабо связана с этими границами, и анализ на уровне муниципальных образований ограничивает понимание механизмов пространственной трансформации Московского региона. В связи с ограничениями, присущими традиционным методикам, в последние годы ряд исследований опирается на детализированные данные на уровне отдельных проектов жилищного строительства [8; 25]. Данное исследование показало, что средством элиминирования указанных проблем для решения широкого круга задач также может стать использование данных операторов сотовой связи, наилучшим образом повышающее точность и репрезентативность результатов, в т.ч. в сфере оценки природных и техногенных рисков.

Список литературы

1. Cutter S.L., Boruff B.J., Shirley W.L. Social Vulnerability to Environmental Hazards // *Social Science Quarterly*. 2003. Vol. 84. No. 2. P. 242–261.
2. De Oliveira Mendes J.M. Social Vulnerability Indexes as Planning Tools: Beyond the Preparedness Paradigm // *Journal of Risk Research*. 2009. Vol. 12. No. 1. P. 43–58.
3. Balica S.F., Popescu I., Beevers L., Wright N.G. Parametric and Physically Based Modelling Techniques for Flood Risk and Vulnerability Assessment: A Comparison // *Environmental modelling & software*. 2013. Vol. 41. P. 84–92.
4. Kuhlicke C., Scolobig A., Tapsell S., Steinführer A., De Marchi B. Contextualizing Social Vulnerability: Findings from Case Studies Across Europe // *Natural Hazards*. 2011. Vol. 58. No. 2. P. 789–810.
5. Holand I.S., Lujala P., Rød J.K. Social Vulnerability Assessment for Norway: A Quantitative Approach // *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*. 2011. Vol. 65. No. 1. P. 1–17.
6. Бадина С.В., Бабкин Р.А. Оценка уязвимости наличного населения Москвы к природным и техногенным опасностям // *ИнтерКарто. ИнтерГИС*. 2021. Т. 27. № 4. С. 184–201.
7. Бадина С.В., Бабкин Р.А. Оценка уязвимости наличного населения городов к природным и техногенным опасностям с использованием данных мобильных операторов // *Закономерности формирования и воздействия морских, атмосферных опасных явлений и катастроф на прибрежную зону РФ в условиях глобальных климатических и промышленных вызовов (Опасные явления – III): материалы III Международной научной конференции*. Ростов-на-Дону: ЮНЦ РАН, 2021. С. 325–329.
8. Куричева Е.К., Куричев Н.К. Взаимосвязь жилищного строительства в Московской агломерации и миграция в столичный регион // *Известия РАН. Серия географическая*. 2018. № 1. С. 5–20.
9. Попов А.А., Саульская Т.Д., Шатило Д.П. Промышленные зоны г. Москвы как фактор экологической ситуации и дифференциации цен на жилье // *Экология и промышленность России*. 2016. Т. 20. № 2. С. 32–38.
10. Куричев Н.К., Куричева Е.К. Пространственная структура жилищного строительства в Московской агломерации: радиально-секторальная дифференциация // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле*. 2020. № 65 (1). С. 74–95.
11. Кутепов В.М., Козлякова И.В., Анисимова Н.Г., Еремина О.Н., Кожевникова И.А. Оценка карстовой и карстово-суффозионной опасности в проекте крупномасштабного геологического картирования г. Москвы // *Геоэкология. Инженерная геология. Гидрогеология. Геокриология*. 2011. № 3. С. 215–226.
12. Кочев А.Д., Чертков Л.Г., Зайонц И.Л. Карстово-суффозионные процессы на территории г. Москвы и проблема оценки их опасности // *Инженерная геология*. 2018. Т. 23. № 6. С. 24–32.
13. Бадина С.В., Бабкин Р.А., Березняцкий А.Н. Перспективы применения данных сотовых операторов в исследованиях природного и техногенного риска // *Федерализм*. 2021. Т. 26. № 4 (104). С. 111–126.
14. Бабурин В.Л., Бадина С.В. Оценка социально-экономического потенциала территории, подверженной неблагоприятным и опасным природным явлениям // *Вестник Московского университета. Серия 5: География*. 2015. № 5. С. 9–16.

15. Куричева Е.К. Территориальная трансформация новой Москвы под воздействием жилищного строительства // Региональные исследования. 2014. Т. 43. № 1. С. 50–61.
16. Строительство: жилищное и социально-культурное строительство // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b21_14p/Main.htm (дата обращения: 01.06.2022).
17. Зубаревич Н.В. Социальная география российского кризиса // Общественные науки и современность. 2016. № 5. С. 5–18.
18. Население: коэффициенты миграционного прироста на 10 000 человек населения // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b21_14p/Main.htm (дата обращения: 01.06.2022).
19. Уровень жизни: заработная плата // Управление Федеральной службы государственной статистики по г. Москве и Московской области. URL: <https://mosstat.gks.ru/folder/64641> (дата обращения: 01.06.2022).
20. Средняя цена 1 кв. м общей площади квартир на рынке жилья // ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/31452> (дата обращения: 01.06.2022).
21. Gunko M., Bogacheva P., Medvedev A., Kashnitsky I. Path-Dependent Development of Mass Housing in Moscow, Russia // Housing Estates in Europe. Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges. The Urban Book Series, Cham, 2018. P. 289–311.
22. Куричева Е.К., Куричев Н.К. Механизмы экстенсивного и интенсивного развития Московской агломерации на макро- и микроуровнях // Проблемы развития территории. 2018. № 3 (95). С. 90–106.
23. Махрова А.Г., Бабкин Р.А., Казаков Э.Э. Динамика дневного и ночного населения как индикатор структурно-функциональных изменений территории города в зоне влияния Московского центрального кольца с использованием данных операторов сотовой связи // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2020. Т. 13. № 1. С. 159–179.
24. Закон города Москвы от 5 мая 2010 года № 17 «О Генеральном плане города Москвы» // Комплекс градостроительной политики и строительства г. Москвы. URL: <https://stroimsk.ru/generalnyi-plan-razvitiya-moskvy/ofitsialnye-dokumenty> (дата обращения: 01.06.2022).
25. Попов А.А. География покупок жилой недвижимости в строящихся домах в Московском регионе в 2010-е годы // Старая и Новая Москва: тенденции и проблемы развития. М.: ИП Матушкина И.И., 2018. С. 159–183.

References

1. Cutter S.L., Boruff B.J., Shirley W.L. Social Vulnerability to Environmental Hazards, *Social science quarterly*, 2003, Vol. 84, No. 2, pp. 242–261.
2. De Oliveira Mendes J.M. Social Vulnerability Indexes as Planning Tools: Beyond the Preparedness Paradigm, *Journal of Risk Research*, 2009, Vol. 12, No. 1, pp. 43–58.
3. Balica S.F., Popescu I., Beevers L., Wright N.G. Parametric and Physically Based Modelling Techniques for Flood Risk and Vulnerability Assessment: *A comparison*, *Environmental modelling & Software*, 2013, Vol. 41, pp. 84–92.
4. Kuhlicke C., Scolobig A., Tapsell S., Steinführer A., De Marchi B. Contextualizing Social Vulnerability: Findings from Case Studies Across Europe, *Natural Hazards*, 2011, Vol. 58, No. 2, pp. 789–810.

5. Holand I.S., Lujala P., Rød J.K. Social Vulnerability Assessment for Norway: A Quantitative Approach, *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, 2011, Vol. 65, No. 1, pp. 1–17.
6. Badina S.V., Babkin R.A. Otsenka uiazvimosti nalichnogo naseleniia Moskvy k prirodnym i tekhnogennym opasnostiam [Assessment of the Vulnerability of the Present Population of Moscow to Natural and Man-Made Hazards], *InterKarto. InterGIS* [InterKarto. InterGIS], 2021, Vol. 27, No. 4, pp. 184–201. (In Russ.).
7. Badina S.V., Babkin R.A. Otsenka uiazvimosti nalichnogo naseleniia gorodov k prirodnym i tekhnogennym opasnostiam s ispol'zovaniem dannykh mobil'nykh operatorov [Assessment of the Vulnerability of the Actual Population of Cities to Natural and Man-Made Hazards Using Data from Mobile Operators], *Zakonomernosti formirovaniia i vozdeistviia morskikh, atmosferynykh opasnykh iavlenii i katastrof na pribrezhnuu zonu RF v usloviakh global'nykh klimaticheskikh i industrial'nykh vyzovov (Opasnye iavleniia – III): materialy III Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii* [Patterns of the Formation and Impact of Marine, Atmospheric Hazards and Disasters on the Coastal Zone of the Russian Federation in the Context of Global Climatic and Industrial Challenges (Hazardous Phenomena - III): Materials of the III International Scientific Conferences], Rostov-na-Donu, IuNTs RAN, 2021, pp. 325–329. (In Russ.).
8. Kuricheva E.K., Kurichev N.K. Vzaimosviaz' zhilishchnogo stroitel'stva v Moskovskoi aglomeratsii i migratsiia v stolichnyi region [The Relationship of Housing Construction in the Moscow Agglomeration and Migration to the Capital Region], *Izvestia RAN. Seriya geograficheskaiia* [Izvestiya RAN. Geographic Series], 2018, No. 1, pp. 5–20. (In Russ.).
9. Popov A.A., Saul'skaia T.D., Shatilo D.P. Promyshlennye zony g. Moskvy kak faktor ekologicheskoi situatsii i differentsiatsii tsen na zhil'e [Industrial Zones of Moscow as a Factor in the Environmental Situation and Housing Price Differentiation], *Ekologiya i promyshlennost' Rossii* [Ecology and Industry of Russia], 2016, Vol. 20, No. 2, pp. 32–38. (In Russ.).
10. Kurichev N.K., Kuricheva E.K. Prostranstvennaia struktura zhilishchnogo stroitel'stva v Moskovskoi aglomeratsii: radial'no-sektoral'naia differentsiatsiia [Spatial Structure of Housing Construction in the Moscow Agglomeration: Radial-Sectoral Differentiation], *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Nauki o Zemle* [Bulletin of St. Petersburg University. Earth Sciences], 2020, No. 65 (1), pp. 74–95. (In Russ.).
11. Kutepov V.M., Kozliakova I.V., Anisimova N.G., Eremina O.N., Kozhevnikova I.A. Otsenka karstovoi i karstovo-suffozionnoi opasnosti v proekte krupnomasshtabnogo geologicheskogo kartirovaniia g. Moskvy [Assessment of Karst and Karst-Suffosion Hazard in the Project of Large-Scale Geological Mapping of Moscow], *Geoekologiya. Inzhenernaia geologiya. Gidrogeologiya. Geokriologiya* [Geoecology. Engineering geology. Hydrogeology. Geocryology], 2011, No. 3, pp. 215–226. (In Russ.).
12. Kochev A.D., Chertkov L.G., Zaionts I.L. Karstovo-suffuzionnye protsessy na territorii g. Moskvy i problema otsenki ikh opasnosti [Karst-Suffosion Processes on the Territory of Moscow and the Problem of Assessing Their Danger], *Inzhenernaia geologiya* [Engineering Geology], 2018, Vol. 23, No. 6, pp. 24–32. (In Russ.).
13. Badina S.V., Babkin R.A., Berezniatskii A.N. Perspektivy primeneniia dannykh sotovykh operatorov v issledovaniakh prirodnogo i tekhnogennogo riska [Prospects for the Use of Data from Cellular Operators in the Study of Natural and Technogenic Risk], *Federalizm* [Federalism], 2021, Vol. 26, No. 4 (104), pp. 111–126. (In Russ.).
14. Baburin V.L., Badina S.V. Otsenka sotsial'no-ekonomicheskogo potentsiala territorii, podverzhennoi neblagopriiatnym i opasnym prirodnym iavleniiam [Assessment of the Socio-Economic Potential of the Territory Subject to Adverse and Dangerous Natural Phenomena], *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 5: Geografiia* [Bulletin of the Moscow University. Series 5: Geography], 2015, No. 5, pp. 9–16. (In Russ.).

15. Kuricheva E.K. Territorial'naia transformatsiia novoi Moskvy pod vozdeistviem zhilishchnogo stroitel'stva [Territorial Transformation of the New Moscow Under the Influence of Housing Construction], *Regional'nye issledovaniia* [Regional Studies], 2014, Vol. 43, No. 1, pp. 50–61. (In Russ.).
16. Stroitel'stvo: zhilishchnoe i sotsial'no-kul'turnoe stroitel'stvo [Construction: Housing and Socio-Cultural Construction], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: https://gks.ru/bgd/regl/b21_14p/Main.htm (accessed 01 June 2022).
17. Zubarevich N.V. Sotsial'naia geografiia rossiiskogo krizisa [Social Geography of the Russian Crisis], *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social Sciences and Modernity], 2016, No. 5, pp. 5–18. (In Russ.).
18. Naselenie: koeffitsienty migratsionnogo prirosta na 10 000 chelovek naseleniia [Population: Coefficients of Migration Growth Per 10,000 People], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: https://gks.ru/bgd/regl/b21_14p/Main.htm (accessed 01 June 2022).
19. Uroven' zhizni: zarabotnaia plata [Standard of living: wages], *Upravlenie Federal'noi sluzhby gosudarstvennoi statistiki po g. Moskve i Moskovskoi oblasti* [Office of the Federal Service state statistics for Moscow and the Moscow region]. (In Russ.). Available at: <https://mosstat.gks.ru/folder/64641> (accessed 01 June 2022).
20. Sredniaia tsena 1 kv. m obshchei ploshchadi kvartir na rynke zhil'ia [The Average Price of 1 Square. M of the Total Area of Apartments in the Housing Market], *EMISS* [EMISS]. (In Russ.). Available at: <https://www.fedstat.ru/indicator/31452> (accessed 01 June 2022).
21. Gunko M., Bogacheva P., Medvedev A., Kashnitsky I. Path-dependent development of mass housing in Moscow, Russia, *Housing Estates in Europe. Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges. The Urban Book Series*, Cham, 2018, pp. 289–311.
22. Kuricheva E.K., Kurichev N.K. Mekhanizmy ekstensivnogo i intensivnogo razvitiia Moskovskoi aglomeratsii na makro- i mikrourovniakh [Mechanisms of Extensive and Intensive Development of the Moscow Agglomeration at Macro- and Microlevels], *Problemy razvitiia territorii* [Problems of Territory Development], 2018, No. 3 (95), pp. 90–106. (In Russ.).
23. Makhrova A.G., Babkin R.A., Kazakov E.E. Dinamika dnevnogo i nochnogo naseleniia kak indikator strukturno-funktsional'nykh izmenenii territorii goroda v zone vliianiia Moskovskogo tsentral'nogo kol'tsa s ispol'zovaniem dannykh operatorov sotovoi sviazi [Dynamics of Daytime and Nighttime Population as an Indicator of Structural and Functional Changes in the Territory of the City in the Zone of Influence of the Moscow Central Ring Using Data from Cellular Operators], *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo* [Contours of Global Transformations: Politics, Economics, Law], 2020, Vol. 13, No. 1, pp. 159–179. (In Russ.).
24. Zakon goroda Moskvy ot 5 maia 2010 goda № 17 “O General'nom plane goroda Moskvy” [Law of the City of Moscow dated May 5, 2010 No. 17 “On the General Plan of the City of Moscow”], *Kompleks gradostroitel'noi politiki i stroitel'stva g. Moskvy* [Complex of Urban Planning Policy and Construction of Moscow]. (In Russ.). Available at: <https://stroimsk.ru/generalnyi-plan-razvitiya-moskvy/ofitsialnye-dokumenty> (accessed 01 June 2022).
25. Popov A.A. Geografiia pokupok zhiloi nedvizhimosti v stroiashchikhsia domakh v Moskovskom regione v 2010-e gody [Geography of Purchases of Residential Real Estate in Houses Under Construction in the Moscow Region in the 2010s], *Staraia i Novaia Moskva: tendentsii i problemy razvitiia* [Old and New Moscow: Trends and Development Problems]. Moscow, IP Matushkina I.I., 2018, pp. 159–183. (In Russ.).

NEW HOUSING CONSTRUCTION AS A FACTOR OF INCREASING THE VULNERABILITY OF LARGE CITIES POPULATION TO NATURAL AND MAN-MADE HAZARDS

The evolutionary socio-economic development of cities can be greatly accelerated under the stimulating effect of housing, commercial or infrastructure construction projects that change the structural and functional organization of the urban continuum in a short time. At the same time, the existing official statistical data have low spatial and temporal detail – most of the demographic variables have an annual representation in the context of municipalities, which does not allow considering local transformations. The use of mobile operators data and information on new housing construction makes it possible to identify the directions of morphological and functional transformation of urban space, linking the directions and scale of changes with potential natural and man-made risks for the study areas.

Keywords: vulnerability of the population, natural and man-made risks, Moscow, mobile operators data. Using the case of Moscow, the article proposes an approach to assessing the vulnerability of large cities population to natural and man-made hazards, based on the spatial and temporal changes that occur under the influence of new housing commissioning.

JEL: O18, R23, J28

Дата поступления – 07.06.2022 г.

БАДИНА Светлана Вадимовна

кандидат географических наук, старший 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: bad412@yandex.ru

БАБКИН Роман Александрович

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

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

e-mail: babkin_ra@mail.ru

СКОБЕЕВ Никита Михайлович

инженер Отдела социально-экономической географии;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт географии Российской академии наук / Старомонетный пер., д. 29, стр. 4, г. Москва, 119017.

e-mail: nikitaskobeev@yandex.ru

BADINA Svetlana V.

Cand. Sc. (Geography), Senior Researcher of the Research Laboratory
“Regional Policy and Regional Investment Processes”;

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

e-mail: bad412@yandex.ru

BABKIN Roman A.

Cand. Sc. (Geography), Senior Researcher of the Research Laboratory
“Regional Policy and Regional Investment Processes”;

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

e-mail: babkin_ra@mail.ru

SKOBEEV Nikita M.

Engineer of the Department of Socio-Economic Geography;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Geography of the
Russian Academy of Sciences / 29, Building 4, Staromonetny Lane, Moscow,
119017.

e-mail: nikitaskobeev@yandex.ru

Для цитирования:

Бадина С.В., Бабкин Р.А., Скобеев Н.М. Новое жилищное строительство как фактор повышения уязвимости населения крупных городов к природным и техногенным опасностям // Федерализм. 2022. Т. 27. № 2 (106). С. 159–176. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-2-159-176>

**С.Д. ВАЛЕНТЕЙ, А.Р. БАХТИЗИН, С.В. БОРИСОВА,
А.В. КОЛЬЧУГИНА, Л.Н. ЛЫКОВА**

ТРЕНДЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИК В РОССИИ

Экспертным сообществом активно ведется работа по определению глубины последствий для отечественной экономики масштабного санкционного давления. Одно из направлений такого анализа — оценка ситуации в социальной сфере и в реальном секторе экономик субъектов Российской Федерации. Очевидно, что различия уровней развития региональных экономик, разная степень глубины их погружения в мирохозяйственные связи, объемы доходов региональных бюджетов, получаемых от деятельности расположенных на их территории зарубежных компаний и прочие факторы предопределяют размеры ущерба, нанесенного российским регионам. Чтобы минимизировать его величину и, главное, выработать жизнеспособную стратегию выхода из кризиса, мало зафиксировать масштабы потерь. Эффективная стратегия требует предвидения, а оно невозможно без понимания характера и направленности трендов развития региональных экономик минимум в среднесрочной перспективе. В настоящей статье предложен один из возможных вариантов методологии, позволяющей ответить на эти вопросы. Авторы полагают подход достаточно корректным, т.к. тренды развития экономик субъектов Российской Федерации исследовались на основе анализа ситуации, имевшей место в условиях пандемии. Первый вариант методики апробирован в 2021 г. и представлен в № 4 журнала «Федерализм». Ниже предлагается уточненный вариант методики, использование которой дало более достоверные результаты.

Ключевые слова: регион, бюджетный федерализм, федеративные отношения, региональная экономика, тренды развития.

JEL: H11, O20, R10, R11, R22

В № 4 журнала «Федерализм» за 2021 г. нами была опубликована статья «Тренды развития субъектов Российской Федерации в период пандемии» [1]. В статье предпринималась попытка определить глубину

* Статья подготовлена в рамках совместной деятельности ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», ФГБУН «Институт экономики РАН» и ФГБУН «Центральный экономико-математический институт РАН» в составе консорциума «Региональная политика», созданного в рамках ПСАЛ «Приоритет-2030».

взаимосвязи между качеством социальной среды субъектов Российской Федерации (далее — субъекты РФ) и осуществляемой на их территории хозяйственной деятельностью. Вторая задача состояла в попытке конкретизировать источники финансового обеспечения решения социальных задач на региональном уровне.

Корректировка методологии

В настоящей статье преследуются те же цели, но с некоторыми коррективами в нормировании показателей. Данные коррективы направлены на повышение степени достоверности оценок. Суть корректировки показателей такова.

При характеристике социального блока в докладе 2021 г. (см. табл. 1) было выявлено:

- ухудшение ситуации по формирующим его параметрам в 2016–2018 гг.;
- улучшение (но не до уровня 2016 г.) ситуации в 2019 г.;
- незначительное ухудшение ситуации в 2020 г. по сравнению с 2019 г.

Т а б л и ц а 1

Социальный блок. Количество регионов в интервале (версия 2021 г.)

Показатель	2016	2017	2018	2019	2020
Среднее значение индекса по субъектам РФ	0,452214	0,411214	0,400336	0,433247	0,430108
Выше 0,5	18	12	11	18	16
От 0,5 до 0,4	47	25	23	34	32
От 0,4 до 0,3	20	45	48	31	34
Ниже 0,3	0	3	3	2	3

Источник: составлено авторами.

После корректировки нормативных показателей по социальному блоку были получены следующие значения (см. табл. 2), которые нам представляются более достоверными:

- ситуация стабильно улучшалась в 2016–2019 гг.;
- в 2020 г. ситуация ухудшилась до уровня 2017 г.

В таблицах 3 и 4 представлены значения по хозяйственному блоку, использовавшиеся соответственно в докладе 2021 г. и в настоящем докладе.

Т а б л и ц а 2

Социальный блок. Количество регионов в интервале
(версия 2022 г.)

Показатель	2016	2017	2018	2019	2020
Среднее значение индекса	0,378614	0,425568	0,434342	0,440917	0,426541
Выше 0,5	4	14	14	19	16
От 0,5 до 0,4	23	45	47	48	38
От 0,4 до 0,3	54	25	24	18	30
Ниже 0,3	4	1	0	0	1

Источник: составлено авторами.

Т а б л и ц а 3

Хозяйственный блок. Количество регионов в интервале
(версия 2021 г.)

Показатель	2016	2017	2018	2019	2020
Среднее значение индекса	0,458744	0,432444	0,460239	0,479842	0,460083
Выше 0,5	17	9	18	27	23
от 0,5 до 0,4	62	55	61	52	56
от 0,4 до 0,3	5	21	6	6	6
ниже 0,3	1	0	0	0	0

Источник: составлено авторами.

Т а б л и ц а 4

Хозяйственный блок. Количество регионов в интервале
(версия 2022 г.)

Показатель	2016	2017	2018	2019	2020
Среднее значение индекса	0,40732	0,424877	0,41605	0,434495	0,424453
Выше 0,5	2	4	3	4	9
от 0,5 до 0,4	51	65	58	71	55
от 0,4 до 0,3	31	16	24	10	21

Источник: составлено авторами.

Таким образом, изменение методологии нормирования оцениваемых значений в хозяйственном блоке *не привело к столь же выраженным изменениям*, как в случае социального блока. Отчасти это связано с существенно более высокой волатильностью исходных показателей блока.

Новая редакция методологии, обеспечивая несколько более выраженный разброс регионов по ключевым группам, *не меняет в целом общего тренда*. По итогам обеих оценок ситуация с хозяйственной

деятельностью в рамках рассматриваемого временного интервала была нестабильной, но в целом с повышательным трендом в 2016–2019 гг. и с незначительным падением в одном из годов интервала. По итогам обеих оценок ситуация в 2020 г. оказалась хуже, чем в 2019 г. В обоих вариантах, несмотря на ухудшение, хозяйственная ситуация в кризисном году остается лучше, чем в стартовом (2016 г.), как по оценке среднего значения индекса, так и по числу регионов с показателем ниже 0,4.

Группировка субъектов РФ осуществлялась в соответствии с прежней методикой, а именно: выделялись группы регионов со стабильными высокими (группа I); средними (группа II); низкими (группа III) значениями индексов. Также выделены группы, мигрирующие по годам между группами с высокими и средними значениями (группа I-м), со средними и низкими значениями (группа II-м), с высокими, средними и низкими значениями (группа III-м). При этом значения индексов выше 0,5 были определены как высокие, от 0,4 до 0,5 – как средние, ниже 0,4 – как низкие.

Социальный блок

По социальному блоку было выделено 5 групп субъектов РФ: группы I, I-м, II, II-м и III. Самая многочисленная группа – II-м. В ней субъекты РФ мигрируют между группами со средними и низкими значениями индекса. Группы I-м и II-м включают по 3 подгруппы:

- регионы, один или два раза входящие в группу с более низкими значениями (подгруппа со слабовыраженной неустойчивостью);
- регионы, половину рассматриваемого периода входившие в группу с более низкими значениями (подгруппа с неустойчивостью);
- регионы, большую часть рассматриваемого периода входившие в группу с низкими значениями индекса (подгруппа с тенденцией к снижению).

Группа I. Субъекты РФ со стабильно высоким рейтингом (группа благополучных регионов с устойчивым трендом развития). В нее входят 5 субъектов РФ (см. табл. 5).

Т а б л и ц а 5

Значение индексов для группы I по годам

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
г. Москва	0,622391	0,667146	0,700701	0,695841	0,617520	0,658345
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,567343	0,592067	0,608309	0,606619	0,606284	0,577279
Московская область	0,551321	0,594589	0,597889	0,607854	0,533369	0,549657
Сахалинская область	0,522540	0,553527	0,588419	0,590578	0,557094	0,541269
Ненецкий автономный округ	0,501931	0,518152	0,579497	0,549442	0,512693	0,523251

Источник: составлено авторами по [2].

Значения индекса социального блока в группе I колебались по годам (см. рис. 1). Но бесспорный лидер по блоку — Москва.

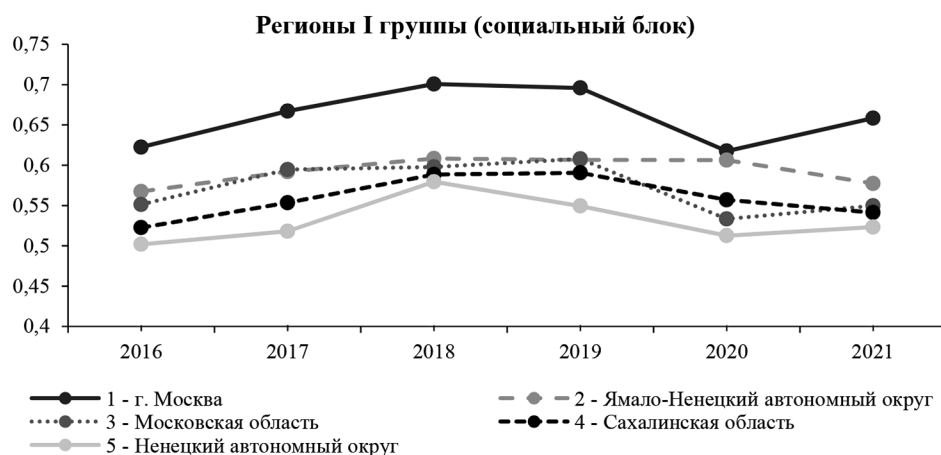


Рис. 1. Динамика индекса социального блока регионов I группы по годам

Источник: составлено авторами по [2].

Наивысшие значения отмечались до начала пандемии (2018 и 2019 г.). Но если московский регион наихудшие результаты показал в период пандемии, в 2020 г., то остальные — в 2016 г.

В группе I в 2020 г. произошло падение индекса во все регионах, но не в равной степени. *Максимальное снижение социального индекса* показали Москва — снижение на 11,26% и Московская область — на 12,25%.

Нефтедобывающие регионы также показывали снижение, но менее выраженное — около 6% (кроме Ямало-Ненецкого АО, где снижение практически не отмечалось — 0,06%). В 2021 г. столичный регион и Ненецкий АО несколько выправили положение, в то время как остальные продолжили снижение. В целом все субъекты РФ не смогли восстановить значения индекса социального блока в 2021 г. по отношению к 2019 г.

В **группу I-м** (регионы с неустойчивым трендом развития, мигрирующие между группой I и группой II) входит 9 субъектов РФ.

Наихудшие результаты в группе отмечались в 2016 г. (1 регион входил в группу I). Наилучшие результаты — в 2018 и 2019 г., когда высокие значения имели 8 из 9-ти субъектов РФ (см. табл. 6).

Два региона группы имели средние, а не высокие, значения индекса только единожды в рассматриваемом периоде (Ханты-Мансийский АО в 2016 г. и Санкт-Петербург в 2020 г.). Магаданская область лишь дважды — в 2016 и в 2021 г. Эти субъекты РФ можно отнести к *подгруппе благополучных регионов со слабовыраженным неустойчивым трендом*.

Ленинградская область и Краснодарский край имели средние значения индекса в 2016, 2020 и 2021 г. (подгруппа благополучных регионов с неустойчивым трендом).

Т а б л и ц а 6

Регионы, мигрирующие между I и II группами
(упорядочены по убыванию значения индекса в 2021 г.)

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	0,481845	0,524536	0,549659	0,550946	0,532142	0,521688
г. Санкт-Петербург	0,532588	0,567102	0,567829	0,553603	0,497334	0,509228
Ленинградская область	0,447598	0,504606	0,516142	0,516142	0,476321	0,484403
Магаданская область	0,491548	0,525864	0,536831	0,540292	0,531136	0,483550
Краснодарский край	0,494568	0,518251	0,538045	0,518056	0,487296	0,472687
Республика Саха (Якутия)	0,438723	0,477627	0,533815	0,500173	0,481990	0,470237
Чукотский автономный округ	0,412642	0,478385	0,450443	0,490408	0,503120	0,469836
Тюменская область без авт. округов	0,472014	0,494394	0,515814	0,511332	0,473156	0,466668
г. Севастополь	0,426410	0,485188	0,512199	0,500534	0,454927	0,437370

Источник: составлено авторами по [2].

Регионы, большее количество лет в рассматриваемом периоде входящие в группу со средними значениями (Республика Саха /Якутия/, Тюменская область без автономных округов, Севастополь и Чукотский АО), относятся к подгруппе благополучных регионов с выраженной неустойчивостью и с тенденцией к снижению.

В 2020 г. все регионы группы (за исключением Чукотского АО) демонстрировали отрицательную динамику. Наибольшее падение значения индекса – у Санкт-Петербурга (на 10,16%), Севастополя (9,11%); наименьшее – у Магаданской области (1,69%), Ханты-Мансийского АО (3,41%) и Республики Саха (Якутия) (3,64%). Чукотский АО показал рост (2,59%).

В 2021 г. только Санкт-Петербург и Ленинградская область показали незначительный рост значения индекса (на 2,4 и 1,7% соответственно). Остальные продолжили, хотя и не столь выражено, падение. В итоге в 2021 г. по отношению к 2019 г. (до пандемии) ни одному региону группы не удалось достигнуть докризисных значений.

Группа II. Субъекты РФ со средним значением индекса в течение рассматриваемого периода.

В группе со стабильно средними значениями индекса социального блока – 11 субъектов РФ. При этом самые высокие значения у большинства регионов отмечались в 2017 и в 2019 г. (см. табл. 7).

В 2020 г. все регионы демонстрируют отрицательную динамику¹. В 2021 г. такое снижение продолжилось, хотя в Республике Татарстан, Свердловской, Калининградской и Воронежской областях, а также в Приморском крае –

¹ Наиболее выраженное падение (от 10 до 12%) показали Воронежская, Липецкая и Новосибирская области, наименее – Камчатский край (1,06%) и Хабаровский край (3,52%).

в существенно меньшей степени. Новосибирская область продемонстрировала слабовыраженный рост (0,79%). В итоге в 2021 г. по отношению к докризисному году 4 из 11 субъектов РФ показали снижение значения индекса более чем на 10%. Только Камчатский и Хабаровский края в большей степени восстановили значение индекса (снижение около 4%).

Т а б л и ц а 7

Значение индексов для группы II по годам

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Камчатский край	0,416423	0,477916	0,489913	0,495596	0,490330	0,474203
Республика Татарстан	0,466952	0,490794	0,494562	0,493551	0,459569	0,457569
Хабаровский край	0,440719	0,469120	0,488152	0,464459	0,448130	0,447919
Свердловская область	0,430880	0,480902	0,488033	0,488238	0,441455	0,437129
Мурманская область	0,418895	0,447737	0,452862	0,468348	0,439328	0,424978
Калининградская область	0,423128	0,434873	0,447575	0,455897	0,422955	0,419928
Приморский край	0,400712	0,435820	0,451399	0,444193	0,417141	0,415706
Новосибирская область	0,413561	0,453161	0,449016	0,453783	0,408292	0,411514
Воронежская область	0,440179	0,481620	0,481784	0,488216	0,427846	0,411189
Белгородская область	0,448888	0,481586	0,465220	0,486005	0,446941	0,407770
Липецкая область	0,433844	0,481274	0,466830	0,491341	0,436583	0,401138

Источник: составлено авторами по [2].



Рис. 2. Динамика индекса социального блока регионов II группы по годам

Источник: составлено авторами по [2].

Группа II-м. Субъекты РФ со средним, но неустойчивым, уровнем благополучия (регионы, мигрирующие между группой II со средним значением индекса и группой III). Самая многочисленная группа (43 региона).

Наилучшие результаты (максимальное число субъектов РФ имели средние значения) отмечались в 2019 г. — 40 регионов. Только 3 субъекта РФ входило в группу с низким значением индекса. Наихудшие результаты отмечаются в 2021 г., когда почти все регионы, кроме двух (см. табл. 8), входили в группу с низким значением индекса.

Т а б л и ц а 8

*Регионы, мигрирующие между группами II и III
(упорядочены по убыванию значения индекса в 2021 г.)*

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	2	3	4	5	6	7
Чеченская Республика	0,383445	0,423913	0,450247	0,436719	0,399820	0,404293
Красноярский край	0,403916	0,439320	0,455251	0,438510	0,398924	0,400411
Калужская область	0,405899	0,444135	0,446894	0,446779	0,413635	0,399875
Республика Адыгея	0,386978	0,415136	0,437958	0,448173	0,414642	0,398086
Амурская область	0,377158	0,435449	0,424883	0,416576	0,379698	0,395795
Ростовская область	0,404973	0,430621	0,438187	0,449201	0,420154	0,394248
Республика Башкортостан	0,421576	0,446693	0,444418	0,437539	0,394020	0,388556
Нижегородская область	0,395095	0,424889	0,412399	0,434348	0,393545	0,386892
Курская область	0,397757	0,438601	0,426287	0,442448	0,404637	0,383049
Томская область	0,417111	0,415150	0,435704	0,422617	0,387410	0,380564
Самарская область	0,393897	0,433873	0,436856	0,438585	0,388171	0,379837
Кабардино-Балкарская Республика	0,376623	0,422010	0,455027	0,418159	0,388740	0,379369
Челябинская область	0,364748	0,391908	0,406151	0,406470	0,372580	0,379189
Пермский край	0,389717	0,425068	0,423512	0,430163	0,401821	0,378965
Республика Северная Осетия — Алания	0,372709	0,410314	0,439374	0,381536	0,346111	0,376485
Архангельская область без авт. округа	0,380055	0,425079	0,430958	0,420391	0,402500	0,372591
Ставропольский край	0,382794	0,412619	0,421217	0,437951	0,380610	0,370545
Республика Крым	0,324601	0,421348	0,414255	0,427106	0,378578	0,369873
Брянская область	0,362584	0,387193	0,409739	0,413272	0,379783	0,367050

О к о н ч а н и е т а б л . 8

1	2	3	4	5	6	7
Псковская область	0,337192	0,365755	0,397953	0,405485	0,362796	0,367004
Пензенская область	0,398331	0,402958	0,412622	0,399265	0,367030	0,366583
Ярославская область	0,371313	0,406232	0,414585	0,407727	0,377642	0,366050
Тамбовская область	0,407309	0,454574	0,433468	0,438645	0,406878	0,365789
Тульская область	0,380034	0,413474	0,415870	0,434599	0,376324	0,362629
Астраханская область	0,401436	0,434545	0,416957	0,410045	0,389309	0,362025
Чувашская Республика	0,362856	0,394278	0,381034	0,408887	0,370277	0,360744
Ульяновская область	0,371997	0,407641	0,393600	0,414207	0,375459	0,357607
Оренбургская область	0,388341	0,390988	0,403110	0,401859	0,385035	0,356783
Волгоградская область	0,378316	0,407169	0,413670	0,407696	0,381490	0,356465
Рязанская область	0,396473	0,414991	0,404749	0,428090	0,363866	0,353952
Республика Мордовия	0,370738	0,389697	0,396132	0,413199	0,352287	0,352864
Удмуртская Республика	0,384627	0,411492	0,407910	0,409034	0,379096	0,352640
Республика Бурятия	0,389318	0,412792	0,424881	0,399487	0,381118	0,352244
Республика Дагестан	0,418619	0,448420	0,457610	0,415839	0,392360	0,348908
Омская область	0,371426	0,394919	0,408417	0,400402	0,364181	0,346359
Республика Коми	0,369363	0,396798	0,409589	0,402425	0,385142	0,344477
Саратовская область	0,365715	0,396003	0,395311	0,431522	0,361844	0,343186
Тверская область	0,339708	0,395289	0,392656	0,412073	0,373105	0,337488
Республика Карелия	0,357605	0,361795	0,392680	0,404166	0,366822	0,335024
Вологодская область	0,374678	0,391523	0,403940	0,407564	0,380576	0,329455
Владимирская область	0,343295	0,394288	0,388031	0,406765	0,344870	0,328786
Кировская область	0,378029	0,407428	0,400471	0,400966	0,370298	0,326754
Республика Ингушетия	0,352181	0,393867	0,407639	0,401117	0,347909	0,297525

Источник: составлено авторами по [2].

Один раз в группу с низкими значениями вошли 4 субъекта РФ (Красноярский край, Калужская, Тамбовская и Ростовская области). В нее они входили только в один из кризисных, связанных с пандемией, годов.

Дважды в группу с низкими значениями входили 9 субъектов РФ – Чеченская Республика, Республики Адыгея, Дагестан

и Башкортостан, Курская, Астраханская и Томская области, Пермский край, Архангельская область без автономного округа.

В общей сложности 13 регионов можно отнести к подгруппе регионов со *средними значениями индекса со слабовыраженным неустойчивым трендом*.

Средние значения половину рассматриваемого периода имели 12 регионов (*подгруппа с неустойчивым трендом*).

К подгруппе со *средними значениями с выраженной неустойчивостью и с тенденцией к снижению*² следует отнести 18 субъектов РФ, большее количество лет входящих в группу с низкими значениями индекса.

В 2020 г. *все регионы показали отрицательную динамику*, снижение значения индекса от 4 до 16%. Максимальное падение значения индекса показали Саратовская, Владимирская, Рязанская области. Минимальное (немногим более 4%) – Архангельская область без автономного округа, Оренбургская область, Республика Коми.

В 2021 г. 7 субъектов РФ из группы показали незначительный (в основном около 1%) рост (Чеченская Республика, Красноярский край, Челябинская и Псковская области); 2 региона больший рост – Амурская область (4,24%) и Республика Северная Осетия – Алания (8,78%). Падение индекса продолжили 34 региона, хотя в существенно в меньшей степени, чем в 2020 г. Наибольшее снижение показали Архангельская область без автономного округа (7,43%), Ростовская область (6,17%) и Пермский край (5,69%).

Таким образом, в 2021 г. *значения индекса были у всех субъектов РФ группы II-м ниже докризисного 2019 г.* Это падение значения индекса более выражено, чем у предыдущих групп (более благополучных регионов) – больше чем на 10% у 32 регионов (78% регионов группы).

Группа III. Стабильно неблагополучные субъекты РФ – 17 регионов (см. табл. 9)³.

В 2020 г. наибольшее снижение значения индекса отмечается в Костромской области (на 12,68%) и в Республике Марий Эл (10,76%), наименьшее – в Забайкальском крае (2,27%) и Орловской области (2,37%), а в 2 регионах имел место рост значения индекса – в Республике Тыва (на 2,71%) и в Еврейской автономной области (0,46%)⁴. В 2021 г. *все регионы (кроме Новгородской и Костромской области) показали падение значения*

² Челябинская, Псковская, Брянская, Пензенская, Ульяновская, Оренбургская, Омская, Саратовская, Тверская, Вологодская, Владимирская области, Республики Северная Осетия – Алания, Мордовия, Бурятия, Коми, Карелия, Ингушетия, Чувашская Республика.

³ Семь регионов Сибирского ФО (Алтайский и Забайкальский края, Кемеровская и Иркутская области, Республики Алтай, Тыва и Хакасия), четыре региона Центрального ФО (Ивановская, Смоленская, Орловская и Костромская области), и только по одному региону Северо-Западного ФО (Новгородская область), Приволжского ФО (Республика Марий Эл), Южного ФО (Республика Калмыкия), Северо-Кавказского ФО (Карачаево-Черкесская Республика), Уральского ФО (Курганская область), Дальневосточного ФО (Еврейская автономная область).

⁴ Рост фиксировался ранее только в Чукотском АО. Во всех остальных субъектах РФ происходило падение значения индекса в 2020 г.

индекса. В итоге все субъекты РФ за кризисные годы показали падение индекса, причем 13 из 17 (77% регионов группы) более чем на 10%⁵.

Т а б л и ц а 9

Значение индексов для группы III по годам
(упорядочены по убыванию значения индекса в 2021 г.)

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Новгородская область	0,380176	0,388968	0,388427	0,385916	0,356327	0,367479
Костромская область	0,356219	0,393781	0,395947	0,395767	0,345569	0,349884
Иркутская область	0,329134	0,365500	0,376378	0,386535	0,356986	0,345590
Смоленская область	0,367014	0,394967	0,387118	0,395885	0,363563	0,345331
Республика Хакасия	0,350613	0,389372	0,390553	0,383940	0,357217	0,343381
Карачаево-Черкесская Республика	0,319372	0,368732	0,387972	0,355279	0,342443	0,342124
Республика Марий Эл	0,347068	0,392254	0,362433	0,387622	0,345913	0,341358
Ивановская область	0,327641	0,390085	0,372665	0,377067	0,348199	0,331724
Кемеровская область	0,348086	0,376437	0,374658	0,374499	0,355674	0,331063
Орловская область	0,342073	0,380832	0,387798	0,370382	0,361596	0,324042
Республика Алтай	0,330839	0,351933	0,384242	0,352912	0,342515	0,318228
Республика Тыва	0,311996	0,318437	0,355144	0,340840	0,350082	0,317395
Забайкальский край	0,357135	0,387021	0,383195	0,371729	0,363293	0,313242
Еврейская автономная область	0,291801	0,358157	0,374727	0,356381	0,358012	0,309475
Алтайский край	0,308224	0,354644	0,365647	0,361209	0,340862	0,300877
Республика Калмыкия	0,322217	0,350698	0,367745	0,379294	0,367123	0,289708
Курганская область	0,302008	0,357720	0,338383	0,345229	0,326804	0,286333

Источник: составлено авторами по [2].

Анализ первичных статистических данных позволяет говорить, что максимальный негативный вклад в падение значения индекса социального блока во всех субъектах РФ внесли такие показатели (связанные с пандемией и карантинными мероприятиями), как заболеваемость на 1 000 чел. населения, естественный прирост населения и миграционный прирост⁶.

⁵ Максимальное падение отмечалось в Алтайском крае (16,7%), Курганской области (17,06%), Республике Калмыкия (23,62%).

⁶ Во всех регионах, и ранее имевших отрицательные значения, коэффициент естественного прироста населения дал их увеличение. Там, где ранее он был положительный — его значение снизилось или стало отрицательным. Увеличивается заболеваемость, с учетом заболевания COVID-19. По последнему — самые высокие цифры (более 50 чел. на 1 000 населения) в Республиках Бурятия, Калмыкия, Алтай, Адыгея, Северная Осетия — Алания, Карачаево-Черкесская Республика, Свердловская и Тюменская область с автономными округами, Камчатский край.

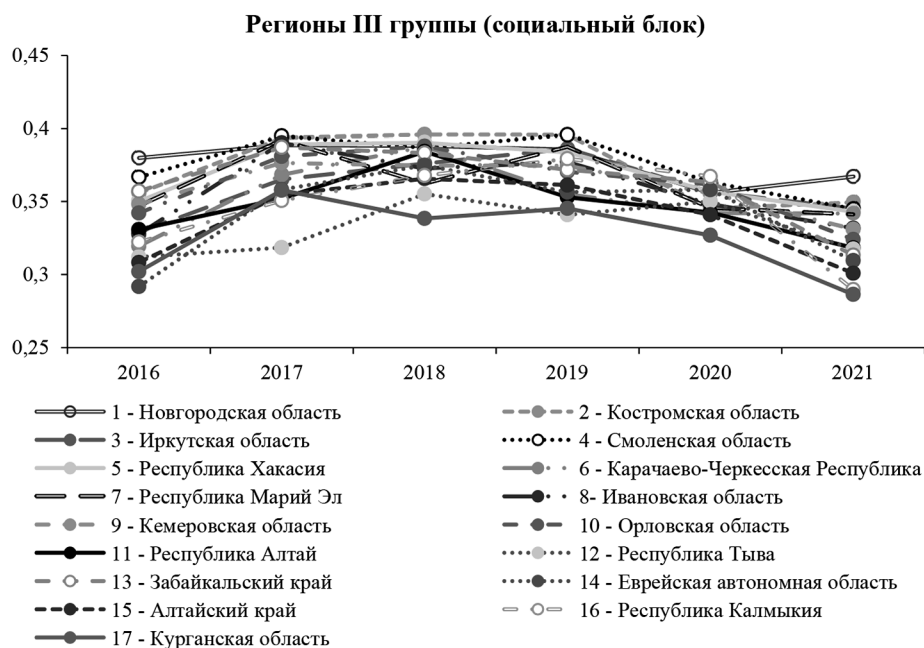


Рис. 3. Динамика индекса социального блока регионов III группы по годам

Источник: составлено авторами по [2].

Хозяйственный блок

В I группе хозяйственного блока отмечается *отсутствие жесткой взаимосвязи между качеством социальной среды региона (социальный блок) и осуществляемой на его территории хозяйственной деятельностью*. Стабильно высоких значений по хозяйственной деятельности в рассматриваемом периоде *не демонстрирует ни один субъект*. Но все регионы группы I по социальному блоку входят в группу I-м хозяйственного блока.

Всего по хозяйственному блоку выделено 4 группы: группы I-м, II, II-м и III-м. Наиболее многочисленной оказалась группа I-м, регионы которой мигрируют между группами с высокими и средними значениями индекса. В группе можно выделить 3 подгруппы: регионы один или два раза входившие в группу с не высокими, а средними значениями (подгруппа со слабовыраженной неустойчивостью); субъекты РФ, половину рассматриваемого периода входившие в группу со средними значениями (подгруппа с неустойчивостью); регионы, большую часть рассматриваемого периода входившие в группу со средними значениями индекса (подгруппа с тенденцией к снижению). В хозяйственном блоке в отличие от социального блока нет регионов со стабильно низкими значениями индекса (группа III), в то время, как в социальном блоке таковых 17 регионов. Также в блоке некоторые регионы входят в группу

III-м (группа с выраженной неопределенностью тенденции развития), когда регионы показывают и высокие, и средние и низкие значения.

Группа I-м. Субъекты РФ с неустойчивым трендом развития (регионы, мигрирующие между группами I и II).

Группа (см. табл. 10) – самая многочисленная в хозяйственном блоке деятельности (49). Таким образом, 57,65% субъектов РФ демонстрируют, пусть не стабильные, но в целом высокие значения индекса. В этом также состоит отличие рейтинга по хозяйственному блоку от рейтинга по социальному блоку. В нем большая часть регионов находится в менее благополучной группе (группа II-м), а в более высокой группе I-м – только 11 субъектов РФ.

Т а б л и ц а 10

Регионы, мигрирующие между I и II группами
(упорядочены по убыванию значения индекса в 2021 г.)

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	2	3	4	5	6	7
Магаданская область	0,426598	0,473314	0,525458	0,501342	0,544698	0,612011
Чеченская Республика	0,482535	0,462874	0,481737	0,520471	0,454309	0,609184
Чукотский автономный округ	0,445460	0,400518	0,541411	0,596377	0,510884	0,584168
Костромская область	0,412256	0,418418	0,452840	0,505091	0,441748	0,566680
г. Москва	0,489552	0,513037	0,521153	0,532713	0,495141	0,565800
Карачаево-Черкесская Республика	0,426132	0,494537	0,489889	0,437157	0,487281	0,556609
Тульская область	0,509499	0,469560	0,467377	0,556076	0,403009	0,547057
Амурская область	0,480561	0,569522	0,464588	0,552157	0,458128	0,540001
г. Санкт-Петербург	0,514046	0,520221	0,529554	0,518714	0,475561	0,531179
Ставропольский край	0,449964	0,515525	0,486557	0,545642	0,456231	0,530677
Мурманская область	0,437678	0,509605	0,515946	0,409720	0,446038	0,530202
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,591744	0,497415	0,529930	0,524768	0,572754	0,529894
Курская область	0,534255	0,503495	0,478137	0,482717	0,448375	0,527154
Ярославская область	0,473707	0,462656	0,447196	0,491718	0,444709	0,516831
Московская область	0,459380	0,511874	0,526653	0,513814	0,444468	0,516626
Ростовская область	0,462929	0,490284	0,435818	0,456754	0,498774	0,516493
Ленинградская область	0,509615	0,554990	0,561639	0,465936	0,443681	0,515203
Республика Татарстан	0,492489	0,495047	0,469738	0,500639	0,520565	0,514454
Ульяновская область	0,414165	0,506525	0,456085	0,468779	0,464977	0,510064

О к о н ч а н и е т а б л . 1 0

1	2	3	4	5	6	7
Краснодарский край	0,447305	0,495199	0,471213	0,452695	0,467746	0,509705
Самарская область	0,439867	0,468968	0,469618	0,522366	0,446059	0,509687
Воронежская область	0,484547	0,495190	0,469944	0,534180	0,438570	0,505188
Республика Дагестан	0,419276	0,442506	0,545401	0,478200	0,430465	0,502372
Иркутская область	0,535690	0,460373	0,473174	0,498341	0,484101	0,502243
Приморский край	0,447865	0,469886	0,466862	0,500683	0,442022	0,500621
Камчатский край	0,514637	0,549375	0,486373	0,477381	0,500015	0,500395
Рязанская область	0,444933	0,508645	0,448603	0,494233	0,450215	0,494808
Республика Мордовия	0,444978	0,526686	0,428397	0,470132	0,401162	0,494117
Кировская область	0,457928	0,470895	0,461043	0,516416	0,421598	0,492592
Новосибирская область	0,438992	0,476069	0,497259	0,537234	0,470346	0,487424
Нижегородская область	0,427471	0,476841	0,481126	0,482683	0,530170	0,482738
Свердловская область	0,427496	0,459462	0,486742	0,509551	0,443571	0,481058
Удмуртская Республика	0,481887	0,439205	0,456377	0,509412	0,491488	0,480220
Владимирская область	0,449190	0,463786	0,433340	0,509606	0,449048	0,478571
Вологодская область	0,555126	0,459964	0,502452	0,571492	0,450429	0,477470
Белгородская область	0,446754	0,471785	0,467821	0,525580	0,440666	0,475275
Сахалинская область	0,485502	0,519430	0,461413	0,524680	0,549698	0,472254
Липецкая область	0,460406	0,492918	0,450750	0,508342	0,485463	0,470030
Архангельская область без авт. округа	0,568194	0,491706	0,431921	0,441327	0,456796	0,468538
Забайкальский край	0,427781	0,452207	0,419342	0,469287	0,503450	0,468472
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	0,498060	0,537245	0,503368	0,539435	0,532748	0,467562
Республика Башкортостан	0,474628	0,429084	0,469060	0,537218	0,475317	0,467444
Курганская область	0,435020	0,408335	0,461402	0,546754	0,418442	0,464057
Республика Крым	0,561649	0,619480	0,552125	0,415581	0,420684	0,454639
Республика Адыгея	0,461822	0,537531	0,598905	0,587349	0,477698	0,446144
Оренбургская область	0,434135	0,497802	0,402675	0,513336	0,437719	0,440289
Ненецкий автономный округ	0,488889	0,523498	0,446112	0,520540	0,479154	0,438677
Омская область	0,422819	0,454285	0,468689	0,517730	0,475424	0,421704
Челябинская область	0,417592	0,455303	0,522806	0,505877	0,440816	0,416976

Источник: составлено авторами по [2].

В рассматриваемый период *лучшие результаты отмечались в 2019 г.*, когда высокие значения индекса имели 32 региона из данной группы, средние — 17 регионов; *худшие* (наименьшее число регионов входили в группу I с высокими значениями индекса) — фиксировались в 2016 г. (только 10 субъектов РФ входили в группу с высокими значениями) и в 2020 г. (9 регионов).

Среди субъектов РФ группы к наиболее благополучным следует отнести Ямало-Ненецкий АО в 2017 г. и Санкт-Петербург в 2020 г. (1 раз имели средние, а не высокие, значения индекса). Не высокие, а средние значения лишь дважды имели 7 регионов⁷. Эти 9 субъектов РФ можно отнести к *подгруппе благополучных регионов со слабовыраженным неустойчивым трендом*.

Десять регионов имели на протяжении половины рассматриваемого периода высокие, другой половины — средние значения индекса.

Регионы, большее количество лет показывающие средние, а не высокие значения (4–5 лет из 6-ти), следует отнести к *подгруппе благополучных регионов с выраженной неустойчивостью и с тенденцией к снижению*. Это 30 субъектов РФ⁸.

В 2020 г. 13 субъектов РФ из группы даже в условиях карантина, связанного с пандемией, продемонстрировали рост, пусть и невыраженный, как в Республике Крым (на 1,2%), а в основном в пределах 4% (Республика Татарстан, Краснодарский и Камчатский край, Сахалинская область, Архангельская область без автономного округа), и даже до 7–11% (Магаданская, Мурманская, Ростовская, Нижегородская области, Забайкальский край, Ямало-Ненецкий автономный округ, Карачаево-Черкесская Республика).

В 2021 г. уже 39 регионов группы показали рост индекса хозяйственной деятельности, причем 22 — более чем на 10%. Только 10 регионов показали падение. Из них 6 субъектов РФ продолжили падение (Удмуртская Республика, Республики Башкортостан и Адыгея, Ненецкий АО, Липецкая и Челябинская области), а 4 региона — после некоторого подъема в 2020 г. (Ямало-Ненецкий АО, Республика Татарстан, Нижегородская область, Забайкальский край).

В итоге в кризисные годы 24 региона смогла восстановить значение индекса, а 25 — показали его падение (только 9 из них больше, чем на 10%).

Группа II. Субъекты РФ со стабильным средним значением индекса. Группа включает 15 регионов (см. табл. 11).

⁷ Магаданская область и Чукотский край в 2016 и в 2017 гг., Москва и Московская область в 2016 и 2020 гг., Камчатский край в 2018 и 2019 гг., Ленинградская область в 2019 и 2020 гг., Ханты-Мансийский АО в 2016 и 2021 гг.

⁸ Костромская, Ярославская, Ростовская, Ульяновская, Самарская, Воронежская, Иркутская, Рязанская, Кировская, Новосибирская, Нижегородская, Свердловская, Владимирская, Белгородская, Липецкая, Курганская, Оренбургская, Омская, Челябинская области, Архангельская область без автономного округа, Ненецкий АО, Чеченская, Карачаево-Черкесская и Удмуртская Республики, Республики Дагестан, Башкортостан и Мордовия, Краснодарский, Забайкальский и Приморский край.

Т а б л и ц а 11

Значение индексов для II группы по годам
(упорядочены по убыванию значения индекса в 2021 г.)

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Калужская область	0,431480	0,459517	0,452034	0,495303	0,463181	0,494201
Орловская область	0,422368	0,429760	0,498128	0,479767	0,435150	0,487371
Брянская область	0,429276	0,451066	0,452843	0,484762	0,462826	0,487088
Хабаровский край	0,457752	0,487469	0,449150	0,478228	0,479358	0,481435
Красноярский край	0,456213	0,475994	0,454643	0,465630	0,471279	0,475059
Пермский край	0,485091	0,459263	0,460172	0,495895	0,440856	0,471605
Саратовская область	0,482219	0,497527	0,461443	0,476375	0,449565	0,468458
Смоленская область	0,466554	0,462143	0,492005	0,430064	0,442790	0,467505
Томская область	0,450287	0,444671	0,436492	0,486804	0,468698	0,465579
Волгоградская область	0,445295	0,498901	0,442537	0,467369	0,443321	0,455127
Пензенская область	0,403425	0,484829	0,480053	0,475332	0,438035	0,449787
Алтайский край	0,418081	0,480937	0,499259	0,472270	0,456907	0,443811
Кабардино-Балкарская Республика	0,477555	0,436705	0,428031	0,404089	0,426571	0,441199
Псковская область	0,457225	0,447545	0,433322	0,471792	0,436318	0,438815
Еврейская автономная область	0,417246	0,400837	0,442517	0,467555	0,421032	0,406353

Источник: составлено авторами по [2].

В 2020 г. только 4 региона не показывают снижения индекса, 11 демонстрируют некоторое снижение (в Пермском крае снижение больше 10%).

В 2021 г. только 3 субъекта РФ (Томская область, Алтайский край и Еврейская АО) продолжили незначительное падение индекса. Но рост индекса в ряде регионов группы в 2021 г. не обеспечил достижение ими уровня 2019 г.⁹

Группа II-м. Субъекты РФ со средним, но неустойчивым, уровнем благополучия (регионы, мигрирующие между группой II со средним значением индекса и группой III с низким значением индекса).

В группе – 6 субъектов РФ (см. табл. 12), каждый из которых может быть отнесен к подгруппе со средними значениями с невыраженной неустойчивостью (1 или 2 раза входили в группу с низкими значениями индекса хозяйственной деятельности).

⁹ Только в 6 регионах (Орловская, Смоленская и Брянская области, Кабардино-Балкарская Республика, Хабаровский и Красноярский края) отмечен некоторый рост.



Рис. 4. Динамика индекса хозяйственного блока регионов II группы по годам

Источник: составлено авторами по [2].

Т а б л и ц а 1 2

**Регионы, мигрирующие между II и III группами
(регионы упорядочены по убыванию значения индекса в 2021 г.)**

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ивановская область	0,359975	0,465282	0,428950	0,479649	0,466493	0,451022
Республика Карелия	0,417292	0,473595	0,393078	0,455958	0,452379	0,448586
Республика Марий Эл	0,362115	0,419000	0,465554	0,473218	0,498492	0,448190
Новгородская область	0,484640	0,451098	0,393151	0,387536	0,416728	0,439420
Тверская область	0,478325	0,433495	0,422238	0,432200	0,391042	0,429204
Астраханская область	0,403872	0,440265	0,392320	0,434139	0,435757	0,397060

Источник: составлено авторами по [2].

Наилучшие результаты отмечены в 2017 г.; *наихудшие* — в 2018 г., когда всего половина группы имели средние, а не низкие значения индекса.

В 2020 г. отмечались разнонаправленные тенденции, самый большой рост индекса показала Новгородская область (7,53%), а самое большое падение — Тверская область (снижение на 9,52%).

В 2021 г. самый большой рост — в Тверской области (9,76%), максимальное падение — в Республике Марий Эл (10%). Общий рост за два года отмечался только в Новгородской области.

Группа III-м. Субъекты РФ, мигрирующие между группами с высоким, средним и низким рейтингом (I, II и III). Таких крайне нестабильных субъектов РФ (см. табл. 13) выявлено 15 (17,65%).

Т а б л и ц а 13

Регионы мигрирующие между тремя группами
(упорядочены по убыванию значения индекса в 2021 г.)

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Республика Саха (Якутия)	0,519663	0,560668	0,489523	0,497884	0,378325	0,578701
г. Севастополь	0,593403	0,631933	0,456343	0,447123	0,333607	0,563915
Республика Алтай	0,390740	0,490967	0,466078	0,478712	0,397576	0,536505
Республика Северная Осетия – Алания	0,392650	0,427459	0,405940	0,452423	0,369357	0,517120
Чувашская Республика	0,425249	0,377825	0,449418	0,502641	0,414708	0,488910
Республика Бурятия	0,419988	0,493530	0,429019	0,574763	0,393004	0,478808
Тамбовская область	0,478676	0,527714	0,420589	0,495084	0,372053	0,472481
Республика Хакасия	0,386800	0,407154	0,537428	0,428835	0,501920	0,451532
Калининградская область	0,489846	0,522201	0,474012	0,404084	0,399462	0,447918
Республика Ингушетия	0,441232	0,439797	0,574590	0,478820	0,353392	0,442127
Тюменская область без авт. округов	0,474018	0,494197	0,516979	0,466411	0,389508	0,426351
Республика Тыва	0,357645	0,394223	0,475024	0,514676	0,349322	0,409532
Кемеровская область	0,391558	0,487944	0,463067	0,502861	0,405099	0,390435
Республика Коми	0,490040	0,384304	0,436241	0,420213	0,548832	0,345843
Республика Калмыкия	0,356113	0,472620	0,570592	0,450655	0,579655	0,297449

Источник: составлено авторами по [2].

Наиболее благополучными были 2018 и 2019 г. В этот период в группу с высокими и со средними значениями входило по 4 и 11 регионов соответственно, и ни один регион не входил в группу с низкими значениями. Наименее благополучным был – 2020 г. (2/3 регионов группы показали низкие значения индекса хозяйственной активности). В предыдущие годы субъекты РФ из группы входили в основном в неустойчивые группы: 7 регионов в группу I-м, 3 региона – в группу II-м, 5 регионов – в группу III-м. Реакция на кризисную ситуацию в данной группе выразилась сильнее, чем в других группах: только 1 регион из группы II-м показал низкие результаты в 2020 г., а в группе III-м такой результат продемонстрировали уже 10 регионов из 15.

В 2020 г. почти все регионы группы (кроме Республик Хакасии, Коми и Калмыкии) демонстрировали снижение индекса, порой до 32%.

В 2021 г. регионы группы, показавшие в предыдущий год рост, демонстрировали резкое падение (Республика Калмыкия почти на 50%). Невыраженное падение продолжила Кемеровская область; остальные регионы продемонстрировали рост (г. Севастополь – 69%).

В целом за этот период отмечены разнонаправленные тенденции. Почти половина субъектов РФ показала рост индекса в основном более чем на 10%. Остальные – падение, причем большая часть – свыше 10% (республики Бурятия, Тыва, Хакасия, Коми и Калмыкия, Кемеровская область).

Бюджетный показатель

Поскольку индексы субъектов РФ по социальному и хозяйственному блокам не всегда совпадают, важен анализ ситуации с их бюджетной самодостаточностью, характеризующей способность региональной экономики обеспечить развитие социальной среды собственными силами.

По бюджетному показателю 47 регионов имеют достаточно высокие значения (выше 0,8), но только 8 – стабильно высокий уровень (см. табл. 14).

Т а б л и ц а 14

Регионы группы I

(упорядочены по убыванию значения показателя в 2021 г.)

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Красноярский край	0,842822	0,846136	0,858343	1,015144	0,846776	1,113740
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,985238	1,079053	1,192068	1,103560	0,809476	1,013892
Мурманская область	0,943964	0,896172	0,891002	0,901896	0,860000	1,004067
г. Санкт-Петербург	0,914339	0,887382	0,974578	0,940033	0,872862	0,995492
Сахалинская область	0,956758	0,929898	0,832961	0,907854	0,860357	0,963728
г. Москва	1,024603	0,984658	0,999221	0,965692	0,928076	0,941866
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	0,935289	0,897629	1,103119	0,933743	0,889261	0,939834
Ленинградская область	0,954050	0,883266	1,023671	0,938824	0,843714	0,874414

Источник: составлено авторами по [2].

Данные значения в год пандемии и длительного локдауна имели значительное снижение (см. рис. 5). Это связано с существенными вливаниями средств из федерального бюджета для преодоления негативных последствий локдауна. Это позволило продемонстрировать

не столь выраженные изменения в показателях социального и хозяйственного блока нашего исследования, что можно было ожидать при локдауне¹⁰.

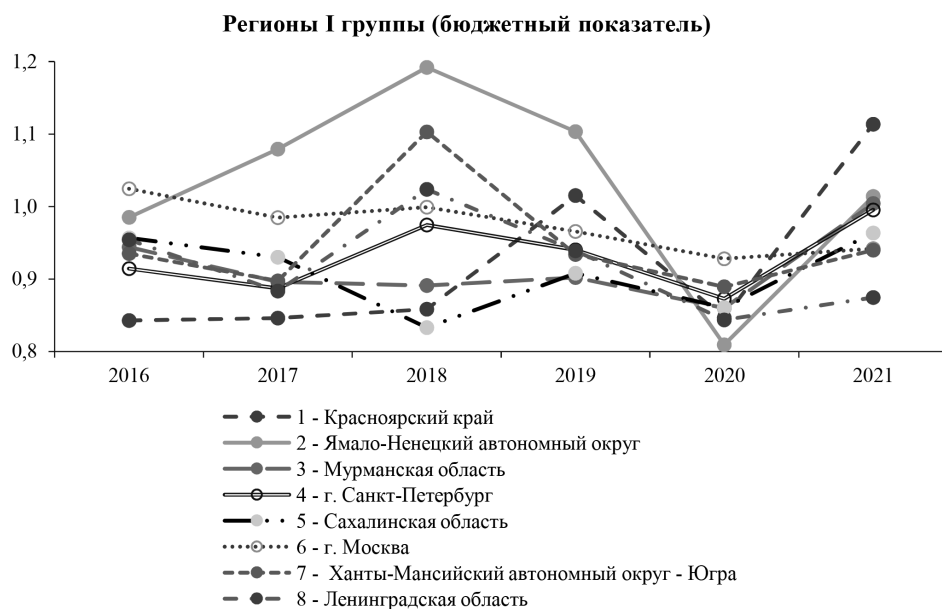


Рис. 5. Динамика бюджетного показателя регионов I группы по годам

Источник: составлено авторами по [2].

Группа I-м. Субъекты РФ, мигрирующие между группой I с высоким значением показателя и группой II со средним значением. В данной группе (см. табл. 15) самое большое число регионов – 39 (около 50%).

Т а б л и ц а 15

Регионы, мигрирующие между группами I и II
(упорядочены по убыванию значения показателя в 2021 г.)

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	2	3	4	5	6	7
Липецкая область	0,823750	0,853213	0,902093	0,761084	0,726108	1,199235
Вологодская область	0,915635	0,963519	1,043656	0,876874	0,690963	1,035263
Тюменская область без авт. округов	0,980147	0,951901	1,148212	1,039139	0,767356	1,033343

¹⁰ По экспертной оценке Счетной палаты России, представленной в аналитической записке о ходе исполнения государственных бюджетов в 2020 г., совокупные расходы федерального бюджета на борьбу с прямыми и косвенными последствиями пандемии COVID-19 в 2020 г. составили 2,856 трлн руб., или 12,5% общих расходов бюджета [3].

Продолжение табл. 15

1	2	3	4	5	6	7
Белгородская область	0,743551	0,827773	0,881160	0,802451	0,746437	1,024798
Кемеровская область	0,819283	0,992067	1,028187	0,834279	0,578905	0,946573
Челябинская область	0,856759	0,896545	0,920525	0,820117	0,636508	0,935347
Московская область	0,947471	0,917666	0,883832	0,825929	0,768891	0,921511
Пермский край	0,878291	0,877829	0,915502	0,918172	0,654854	0,915703
Свердловская область	0,896158	0,926822	0,950300	0,871023	0,743858	0,888763
Краснодарский край	0,881555	0,904052	0,918526	0,950927	0,754742	0,883344
Республика Коми	0,847587	0,957066	1,026280	0,947107	0,665635	0,863987
Самарская область	0,857408	0,878603	0,987965	0,909405	0,751415	0,862875
Смоленская область	0,787697	0,810116	0,847130	0,770420	0,689085	0,851600
Республика Татарстан	0,905205	0,953708	0,884438	0,931696	0,714739	0,849512
Оренбургская область	0,824221	0,820001	0,946950	0,797721	0,644923	0,842284
Иркутская область	0,877889	0,860880	0,933753	0,736139	0,677999	0,838704
Курская область	0,721733	0,757100	0,780808	0,758101	0,700655	0,837743
Воронежская область	0,807810	0,822217	0,853182	0,773999	0,747074	0,836007
Ярославская область	0,842528	0,855221	0,851793	0,850651	0,738306	0,831574
Владимирская область	0,830113	0,803493	0,802238	0,773054	0,720709	0,830939
Новгородская область	0,832903	0,761550	0,769504	0,712433	0,586635	0,820676
Ненецкий автономный округ	0,729572	0,960694	1,010443	0,864824	0,633145	0,807872
Республика Саха (Якутия)	0,683688	0,725220	0,795724	0,719427	0,644290	0,803515
Калужская область	0,776708	0,816831	0,860650	0,838848	0,671350	0,798404
Тульская область	0,851247	0,791511	0,867777	0,825943	0,732958	0,793886
Нижегородская область	0,851494	0,851245	0,909428	0,845611	0,702953	0,793787
Новосибирская область	0,890969	0,887500	0,901054	0,798082	0,698143	0,790222
Приморский край	0,874981	0,833514	0,888672	0,787141	0,646769	0,752001
Ростовская область	0,836865	0,820269	0,864043	0,798211	0,712061	0,749740
Тверская область	0,878333	0,823774	0,904603	0,822503	0,756252	0,745724
Рязанская область	0,813717	0,855598	0,788529	0,735985	0,678404	0,731474
Астраханская область	0,736879	0,884136	0,879126	0,873153	0,612454	0,723119
Архангельская область без авт. округа	0,744690	0,783814	0,820202	0,784208	0,549982	0,688422

О к о н ч а н и е т а б л . 1 5

1	2	3	4	5	6	7
Республика Башкортостан	0,878261	0,877537	0,928295	0,737388	0,553649	0,681340
Саратовская область	0,798589	0,793838	0,801474	0,705404	0,579256	0,679387
Томская область	0,845815	0,739689	0,824696	0,752596	0,590301	0,674330
Удмуртская Республика	0,762675	0,808167	0,802017	0,745650	0,553736	0,673404
Амурская область	0,897997	0,837892	0,793792	0,795096	0,699185	0,648101
Ульяновская область	0,800488	0,772684	0,818209	0,768432	0,623726	0,639983

Источник: составлено авторами по [2].

Наиболее благополучная ситуация отмечалась в 2018 г., когда только 5 регионов входили в группу со средними значениями показателя, а остальные 34 имели высокие показатели. Самая неблагополучная ситуация сложилась в 2020 г., когда все субъекты РФ показали только средние значения показателя.

В 2020 г. 12 субъектов РФ показали средние значения, а в остальные годы — высокие. Дважды за рассматриваемый период снизили значения еще 9 регионов. Большее количество лет (4—5 из 6-ти) средние значения показали только 9 регионов.

Группа II. Субъекты РФ, со стабильным средним значением показателя (см. табл. 16).

Т а б л и ц а 1 6

Регионы II группы
(упорядочены по убыванию значения показателя в 2021 г.)

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	2	3	4	5	6	7
Хабаровский край	0,797810	0,772149	0,713671	0,744566	0,660749	0,770101
Магаданская область	0,686959	0,694274	0,742302	0,747972	0,730457	0,756190
Республика Хакасия	0,604721	0,749634	0,791805	0,746382	0,500918	0,723498
Костромская область	0,665297	0,693578	0,687416	0,662696	0,596061	0,692244
Пензенская область	0,713346	0,722929	0,668179	0,649023	0,574711	0,672199
Кировская область	0,693895	0,697601	0,702873	0,663151	0,564158	0,670037
Орловская область	0,621407	0,616038	0,645680	0,634665	0,546381	0,668566
Омская область	0,751749	0,784224	0,755480	0,726885	0,639194	0,665003
Волгоградская область	0,756275	0,755511	0,768820	0,730104	0,636289	0,658921
Ставропольский край	0,699812	0,700895	0,709722	0,658219	0,552468	0,654625
Тамбовская область	0,591390	0,585372	0,598103	0,565742	0,540516	0,617365

О к о н ч а н и е т а б л . 1 6

1	2	3	4	5	6	7
Республика Мордовия	0,615230	0,565685	0,595450	0,670332	0,572820	0,601499
Алтайский край	0,711711	0,670595	0,651409	0,611113	0,545699	0,594451
Псковская область	0,623161	0,636034	0,620345	0,572606	0,503229	0,567245
Чувашская Республика	0,717422	0,683900	0,693449	0,672675	0,523809	0,543856
Забайкальский край	0,698442	0,668550	0,625896	0,561977	0,511420	0,532902

Источник: составлено авторами по [2].

Большая часть субъектов РФ группы (12 из 14) в 2020 г. показали самые низкие результаты по бюджетному самообеспечению. В 2021 г. ситуация несколько выправилась.

Группа II-м. Субъекты РФ, мигрирующие между группой II и группой III. В группе 12 субъектов РФ (см. табл. 17).

Т а б л и ц а 1 7

Регионы, мигрирующие между группами II и III
(упорядочены по убыванию значения показателя в 2021 г.)

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Республика Карелия	0,679680	0,634013	0,681438	0,609977	0,477894	0,643475
Ивановская область	0,671367	0,643579	0,635355	0,598244	0,490329	0,598181
Чукотский автономный округ	0,560683	0,506690	0,556132	0,375434	0,693435	0,568336
Республика Марий Эл	0,642607	0,674009	0,645043	0,618798	0,474753	0,560344
Калининградская область	0,472541	0,389008	0,404138	0,426982	0,433310	0,542096
Брянская область	0,540681	0,543271	0,558099	0,524875	0,466714	0,534738
Республика Адыгея	0,660080	0,623012	0,581020	0,528765	0,417455	0,502172
Курганская область	0,564717	0,555703	0,533261	0,480705	0,455257	0,497223
Республика Калмыкия	0,443556	0,520704	0,539036	0,429270	0,363446	0,456401
Республика Бурятия	0,577716	0,499096	0,520612	0,458192	0,390244	0,451786
Еврейская автономная область	0,578378	0,626862	0,624478	0,537661	0,411308	0,420076
Республика Северная Осетия — Алания	0,519229	0,503052	0,488953	0,447087	0,363300	0,417795

Источник: составлено авторами по [2].

С 2016 по 2018 г. только 2 региона имели низкие значения показателя. В 2019 г. количество таких субъектов РФ увеличилось до 6. В 2020 г. почти все регионы, кроме Чукотского АО, имели низкие значения. В 2021 г. ситуация выправилась, и низкие значения имели только 5 субъектов РФ. Единожды в группу с низкими значениями входили республики Адыгея, Карелия, Марий Эл, Чукотский АО, Брянская и Ивановская области. Большую часть рассматриваемого периода низкие значения имели республики Калмыкия, Бурятия, Северная Осетия – Алания, Курганская и Калининградская области.

Группа III. Неблагополучные субъекты РФ (см. табл. 18) с устойчивым трендом (низкое значение показателя в течение всего рассматриваемого периода).

Т а б л и ц а 18

Регионы III группы
(упорядочены по убыванию значения показателя в 2021 г.)

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Камчатский край	0,384380	0,436313	0,459964	0,491265	0,443120	0,483372
Республика Алтай	0,302905	0,319034	0,306440	0,304941	0,296046	0,375406
Республика Крым	0,282017	0,368391	0,305391	0,326951	0,276963	0,355836
Кабардино-Балкарская Республика	0,491349	0,427097	0,472252	0,436664	0,318821	0,342833
Республика Дагестан	0,363818	0,313610	0,364565	0,337791	0,260675	0,308647
г. Севастополь	0,373779	0,373471	0,391312	0,402180	0,291255	0,305296
Карачаево-Черкесская Республика	0,391937	0,349428	0,327901	0,288034	0,265130	0,285458
Республика Тыва	0,286607	0,263253	0,251827	0,238711	0,172160	0,189001
Чеченская Республика	0,223933	0,199472	0,202419	0,193658	0,161412	0,174583
Республика Ингушетия	0,152490	0,186341	0,195844	0,120515	0,134987	0,130103

Источник: составлено авторами по [2].

Группу с низким значением бюджетного показателя стабильно формировали 10 субъектов РФ¹¹. Еще 5 регионов из группы II-м имеют низкие значения данного показателя большую часть рассматриваемого периода¹². Можно говорить о том, что 15 субъектов РФ остаются такими продолжительное время.

¹¹ Камчатский край, республики Дагестан, Тыва, Ингушетия, Крым, Алтай, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская и Чеченская Республики, Севастополь.

¹² Республики Калмыкия, Бурятия, Северная Осетия – Алания, Курганская и Калининградская области.

Рейтинг субъектов РФ по итоговому индексу

В соответствии с разработанной методикой, составлен итоговый рейтинг, учитывающий результаты социального и хозяйственного блока, а также уровня бюджетного самообеспечения. Представляется интересным сопоставление данных по перечисленным блокам и характера «ответа» различных групп регионов на «вызовы» пандемии (см. табл. 19).

Как показано в *таблице 19*, субъекты РФ группы I имеют высокие значения по всем показателям. Таким образом, здесь социальное благополучие обеспечивается региональной экономикой. По итоговому индексу все регионы группы имели в 2020 г. существенное снижение от 3 до 11,5%. В 2021 г. все регионы, кроме нефтедобывающих, демонстрировали некоторый рост (от 1 до 7%), *не позволивший достичь докризисного уровня*. В итоге индекс снижен в 2021 г. по отношению к 2019 г. у всех субъектов РФ группы (от 2 до 10%).

Группа I-м по итоговому индексу характеризуется тем, что *уровень социального благополучия несколько расходится с двумя другими показателями*. По хозяйственному индексу 17 из 23 субъектов РФ демонстрируют, хотя и неустойчивые, но высокие результаты. Еще 2 субъекта иногда имеют высокие значения, и только 4 региона имеют лишь стабильно средние значения.

Еще больше субъектов РФ имеют достаточно высокие значения по показателю бюджетной самодостаточности (20, но только 2 – стабильно высокие). Только 2 региона показывают средние значения, 1 – неустойчиво средние.

Эти результаты не существенно сказываются на уровне социального благополучия. Только у 5 субъектов РФ достаточно высокие значения социального индекса, у 9 регионов – лишь стабильно средние, у такого же количества – неустойчиво средние.

Два региона группы имели даже положительный рост итогового индекса в 2020 г., но в целом у регионов группы отмечается более выраженное снижение индекса, чем у группы I (у 16 регионов – более чем на 10%, доходя до 17% в Тульской области). В 2021 г. 9 регионов продолжили падение индекса, большинство же регионов показало некоторый рост. Однако за кризисные года 20 из 23 дали снижение индекса (в более сильной группе – все регионы), но более выраженное (13 регионов – более 10%).

Таким образом, входящие в группу субъекты РФ *достаточно сильны в экономическом плане, но в основном не могут обеспечить благополучное социальное положение*.

В **группе II**, как и в группе I-м, отмечается *несоответствие между экономическими и социальными показателями* (последние ниже).

Почти все субъекты РФ по социальному блоку относятся к группе II-м. Одновременно большинство регионов (13) имеют хоть неустойчивые, но высокие значения хозяйственного индекса и бюджетного показателя. Иркутская и Смоленская области при таких же достаточно

Т а б л и ц а 19

Сопоставление индексов по блокам
(насыщенное выделение ячейки — зафиксирован рост, менее насыщенное выделение — падение более 10%)

пп.	Субъект РФ	Группа по значению индекса в 2021 г.				Изменение индекса			
		Итоговый	Социальный	Хозяйств.	Бюджет	2019—>2020		2020—>2021	
						%	%	%	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	9
Регионы I группы									
1	г. Москва	I	I	I-M	I	-8,64	6,85	-2,38	-2,38
2	Ямало-Ненецкий автономный округ	I	I	I-M	I	-6,27	-4,54	-10,52	-10,52
3	г. Санкт-Петербург	I	I-M	I-M	I	-9,16	4,26	-5,29	-5,29
4	Московская область	I	I	I-M	I-M	-11,65	5,73	-6,59	-6,59
5	Сахалинская область	I	I	I-M	I	-3,01	-5,36	-8,22	-8,22
6	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	I	I-M	I-M	I	-3,34	-4,36	-7,56	-7,56
7	Ленинградская область	I	I-M	I-M	I	-8,05	5,05	-3,41	-3,41
8	Краснодарский край	I	I-M	I-M	I-M	-8,61	1,05	-7,64	-7,64
Регионы, мигрирующие между группами I и II									
1	Магаданская область	I-M	I-M	I-M	II	0,97	-0,66	0,29	0,29
2	Чукотский автономный округ	I-M	I-M	I-M	II-M	8,42	1,05	9,55	9,55
3	Мурманская область	I-M	II	I-M	I	-2,27	3,68	1,33	1,33
4	Республика Саха (Якутия)	I-M	I-M	III-M	I-M	-11,54	12,01	-0,91	-0,91
5	Республика Татарстан	I-M	II	I-M	I-M	-9,36	-0,57	-9,88	-9,88
6	Ненецкий автономный округ	I-M	I	I-M	I-M	-12,96	-1,39	-14,17	-14,17
7	Тюменская область без авт. округов	I-M	I-M	III-M	I-M	-16,35	1,65	-14,97	-14,97
8	Свердловская область	I-M	II	I-M	I-M	-12,45	1,94	-10,76	-10,76

Продолжение табл. 19

1	2	3	4	5	6	7	8	9
9	Красноярский край	I-M	II-M	II	I	-9,4	0,39	-9,04
10	Воронежская область	I-M	II	I-M	I-M	-12,15	2,53	-9,93
11	Хабаровский край	I-M	II	II	II	-4,75	0,11	-4,65
12	Амурская область	I-M	II-M	I-M	I-M	-12,91	7,5	-6,38
13	Белгородская область	I-M	II	I-M	I-M	-10,51	-1,95	-12,25
14	Самарская область	I-M	II-M	I-M	I-M	-14,82	3,35	-11,96
15	Новосибирская область	I-M	II	I-M	I-M	-11,94	1,49	-10,63
16	Тульская область	I-M	II-M	I-M	I-M	-17,92	8,61	-10,86
17	Приморский край	I-M	II	I-M	I-M	-11,52	3,84	-8,12
18	Липецкая область	I-M	II	I-M	I-M	-7,88	-4,69	-12,2
19	Калужская область	I-M	II-M	II	I-M	-11,34	0,54	-10,86
20	Пермский край	I-M	II-M	II	I-M	-15,54	-0,51	-15,97
21	Республика Башкортостан	I-M	II-M	I-M	I-M	-15,05	-1,21	-16,08
22	Вологодская область	I-M	II-M	I-M	I-M	-16,35	-4,05	-19,74
23	Челябинская область	I-M	II-M	I-M	I-M	-14,55	-0,93	-15,34
Регионы II группы								
1	Ростовская область	II	II-M	I-M	I-M	-3,67	-1,63	-5,24
2	Курская область	II	II-M	I-M	I-M	-8,23	2,89	-5,58
3	Ярославская область	II	II-M	I-M	I-M	-10,27	3,63	-7,01
4	Камчатский край	II	II	I-M	III	-1,04	-1,75	-2,77
5	Нижегородская область	II	II-M	I-M	I-M	-6,57	-3,79	-10,1
6	Рязанская область	II	II-M	I-M	I-M	-11,75	2	-9,99
7	Иркутская область	II	III	I-M	I-M	-6,53	-0,06	-6,58
8	Ульяновская область	II	II-M	I-M	I-M	-10,12	1,09	-9,14

Продолжение табл. 19

1	2	3	4	5	6	7	8	9
9	Ставропольский край	II	II-M	I-M	II	-15,57	4,25	-11,98
10	Владимирская область	II	II-M	I-M	I-M	-12,32	0,19	-12,15
11	Смоленская область	II	III	II	I-M	-6,13	-0,41	-6,51
12	Томская область	II	II-M	II	I-M	-11,2	-1,03	-12,11
13	Тверская область	II	II-M	II-M	I-M	-9,47	-1,51	-10,84
14	Волгоградская область	II	II-M	II	II	-8,25	-2,14	-10,21
15	Оренбургская область	II	II-M	I-M	I-M	-12,37	-3,17	-15,15
16	Архангельская область без авт. округа	II	II-M	I-M	I-M	-10,25	-2,74	-12,71
17	Удмуртская Республика	II	II-M	I-M	I-M	-11,82	-3,98	-15,33
Регионы, мигрирующие между группами II и III								
1	Костромская область	II-M	III	I-M	II	-12,55	10,07	-3,74
2	г. Севастополь	II-M	I-M	III-M	III	-17,73	16,79	-3,92
3	Республика Мордовия	II-M	II-M	I-M	II	-15,4	7,41	-9,13
4	Тамбовская область	II-M	II-M	III-M	II	-12,76	2,44	-10,63
5	Пензенская область	II-M	II-M	II	II	-9,33	0,83	-8,58
6	Калининградская область	II-M	II	III-M	II-M	-4,11	3,35	-0,9
7	Новгородская область	II-M	III	II-M	I-M	-7,01	3,18	-4,05
8	Чувашская Республика	II-M	II-M	III-M	II	-16,01	4,55	-12,19
9	Саратовская область	II-M	II-M	II	I-M	-14,19	-0,91	-14,97
10	Омская область	II-M	II-M	I-M	II	-10,06	-5,95	-15,41
11	Брянская область	II-M	II-M	II	II-M	-7,99	0,23	-7,77
12	Кировская область	II-M	II-M	I-M	II	-13,63	-0,12	-13,73
13	Астраханская область	II-M	II-M	II-M	I-M	-12,26	-6,06	-17,58
14	Республика Северная Осетия – Алания	II-M	II-M	III-M	II-M	-15,03	18,1	0,35

Окончание табл. 19

1	2	3	4	5	6	7	8	9
15	Республика Адыгея	II-M	II-M	I-M	II-M	-14,77	-4,37	-18,5
16	Орловская область	II-M	III	II	II	-8,04	-0,8	-8,78
17	Псковская область	II-M	II-M	II	II	-10,48	0,74	-9,81
18	Республика Хакасия	II-M	III	III-M	II	-8,46	-5,51	-13,51
19	Республика Марий Эл	II-M	III	II-M	II-M	-9,34	-4,47	-13,39
20	Республика Бурятия	II-M	II-M	III-M	II-M	-17,55	3,15	-14,95
21	Ивановская область	II-M	III	II-M	II-M	-9,12	-3,37	-12,18
22	Забайкальский край	II-M	III	I-M	II	-0,82	-8,77	-9,51
23	Республика Карелия	II-M	II-M	II-M	II-M	-10,3	-4,42	-14,26
24	Кемеровская область	II-M	III	III-M	I-M	-18,3	-4,35	-21,85
25	Алтайский край	II-M	III	II	II	-6,51	-6,19	-12,3
26	Кабардино-Балкарская Республика	II-M	II-M	II	III	-7,67	-0,08	-7,74
27	Республика Дагестан	II-M	II-M	I-M	III	-10,3	-0,04	-10,34
28	Республика Крым	II-M	II-M	I-M	III	-8,5	1,69	-6,95
29	Курганская область	II-M	III	I-M	II-M	-12,99	-1,87	-14,62
30	Еврейская автономная область	II-M	III	II	II-M	-9,24	-7,98	-16,48
31	Республика Калмыкия	II-M	III	III-M	II-M	5,34	-30,65	-26,95
Регионы III группы								
1	Чеченская Республика	III	II-M	I-M	III	-11,41	14,17	1,14
2	Карачаево-Черкесская Республика	III	III	I-M	III	1,29	6	7,36
3	Республика Алтай	III	III	III-M	III	-8,8	9,14	-0,47
4	Республика Тыва	III	II-M	III-M	III	-16,53	0,59	-16,04
5	Республика Ингушетия	III	III	III-M	II-M	-17,88	0,51	-17,47
Регионы, мигрирующие между группами								
1	Республика Коми	III-M	II-M	III-M	I-M	-4,63	-17,72	-21,53

Источник: составлено авторами по [2].

высоких значениях экономических показателей по социальному блоку имеют стабильно низкие значения. Отличные от всех результаты демонстрирует Камчатский край, где достаточно высокие результаты хозяйственного блока, но стабильно низкие значения бюджетного показателя.

В 2020 г. все регионы группы показали падение итогового индекса, причем, как и в группе I-м, достаточно выраженное, а 9 регионов — более 10%. В 2021 г. 6 субъектов РФ показали незначительный рост, который не позволил достичь уровня 2019 г., 11 — продолжили снижение. В итоге в 2021 г. ни один регион не восстановил прежние значения итогового индекса и больше половины имели падение индекса более чем на 10%.

Группа II-м. Только г. Севастополь имеет по социальному показателю пусть и неустойчивый, но благополучный индекс. Также всего 1 регион (Калининградская область) имеет средние значения.

Остальные регионы по социальному блоку распределились следующим образом: 17 субъектов РФ, наряду со средним значением, имеют и низкие значения социального индекса, 12 регионов — стабильно низкий уровень индекса.

Вместе с тем по хозяйственному блоку 9 субъектов РФ имеют неустойчивый, но высокий уровень. Другие 9 регионов наряду с высокими и средними в некоторые годы имели низкие значения; 8 регионов — стабильно средние значения. Правда, по бюджетному показателю только 4 региона имеют неустойчивые высокие значения и 12 — стабильно средние. 11 субъектов РФ наряду со средними значениями в некоторые годы имели низкие значения; 4 региона — стабильно низкие значения по показателю бюджетного самообеспечения.

Таким образом, хозяйственная деятельность ряда регионов недостаточна для пополнения регионального бюджета и обеспечения должного уровня социального развития и требует структурной перестройки¹³.

Все регионы группы (кроме Республики Калмыкии) показали падение итогового индекса в 2020 г., 17 регионов из 3 — свыше 10%.

13 субъектов РФ из группы в 2021 г. продемонстрировали рост. Но только Республике Северная Осетия — Алания удалось восстановить уровень 2019 г. Остальные за кризисные годы показали падение и 14 регионов — свыше 10%.

Группа III отличается *крайней неустойчивостью индекса* хозяйственного блока, периодически имея и высокие значения, но при этом почти все регионы группы имеют стабильно низкие значения бюджетной самодостаточности, а Республика Ингушетия — периодически низкие значения. То же характерно для индекса социального блока, который имеет низкие значения для всех регионов группы. Таким образом, *хозяйственная деятельность регионов группы не может обеспечить достаточный социальный уровень, несмотря на высокий уровень бюджетных трансфертов.*

¹³ К таким регионам относятся республики Адыгея, Дагестан, Крым, Кабардино-Балкарская Республика, Курганская область, где хозяйственной активности превышают уровень бюджетного обеспечения.

На кризис, связанный с пандемией в 2020 г., регионы, кроме Карачаево-Черкесской Республики, отреагировали резким падением итогового индекса (от 9 до 17%). Но в 2021 г. все регионы показывают рост (от 0,5 до 14%). Правда, только двум регионам (Карачаево-Черкесской и Чеченской Республикам) удалось показать рост относительно докризисного периода.

Рассмотрим подробнее результаты по итоговому индексу.

Группа I. Субъекты РФ с высоким рейтингом в течение всего рассматриваемого периода (с 2016 по 2021 г. включительно). К числу самых динамично и стабильно развивающихся (см. табл. 20) относятся 8 субъектов РФ (9,4%).

Наибольшие значения итогового индекса отмечались в основном в 2018 и 2019 г. В 2020 г. во время пандемии и длительного локдауна у всех субъектов РФ отмечалось выраженное снижение итогового индекса, вплоть до самого низкого в наблюдаемом периоде. Наибольшее падение значения индекса в 2020 г. отмечается в Московской области и в г. Санкт-Петербурге (на 11,65 и 9,16% соответственно). Нефтедобывающие регионы в 2020 г. демонстрировали менее выраженное снижение (так, Сахалинская область и Ханты-Мансийский АО – чуть более 3%). В 2021 г. значение итогового индекса несколько восстанавливается, кроме нефтегазовых регионов, где это снижение продолжилось (на 4–5%).

В целом за кризисный период (2020–2021 гг.) во всех регионах группы отмечается падение итогового индекса на 2–10%, причем в наибольшей степени в сырьевых регионах и в Краснодарском крае (см. рис. б).

Т а б л и ц а 20

Группа I Итогового индекса по годам
(упорядочены по убыванию значения индекса в 2021 г.)

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
г. Москва	0,625683	0,647700	0,669613	0,664434	0,607028	0,648638
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,621519	0,622975	0,661804	0,643001	0,602705	0,575344
г. Санкт-Петербург	0,567686	0,581798	0,601128	0,584358	0,530824	0,553457
Московская область	0,566796	0,598652	0,598463	0,588858	0,520237	0,550029
Сахалинская область	0,561964	0,582656	0,564725	0,598669	0,580627	0,549481
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	0,541403	0,567522	0,608019	0,588080	0,568424	0,543642
Ленинградская область	0,531225	0,560218	0,594013	0,549570	0,505350	0,530847
Краснодарский край	0,522576	0,552957	0,558341	0,548799	0,501560	0,506843

Источник: составлено авторами по [2].

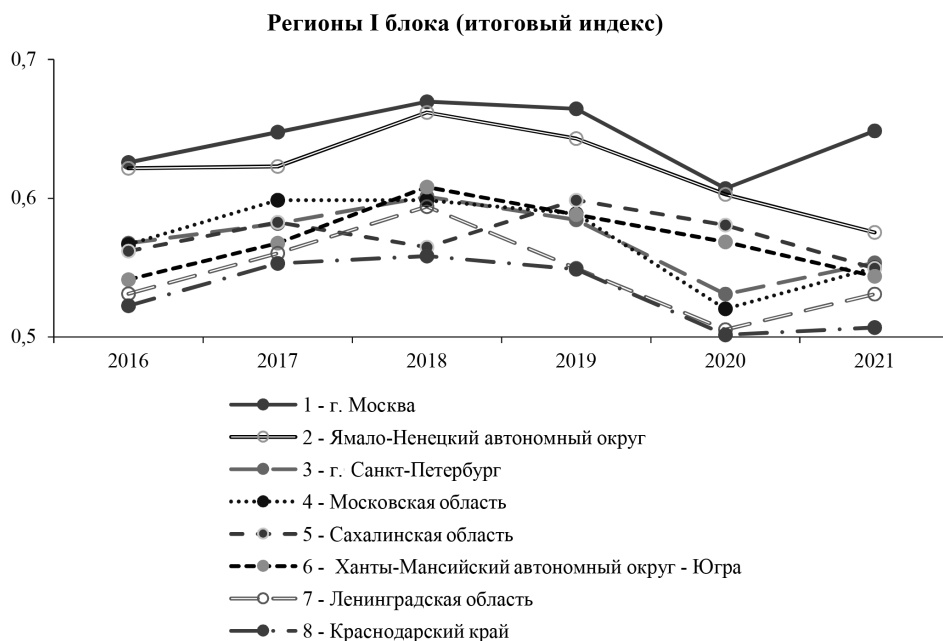


Рис. 6. Динамика итогового индекса регионов I группы по годам

Источник: составлено авторами по [2].

Группа I-м. Субъекты РФ, мигрирующие в рассматриваемый период между группой I и группой II. В группе 23 субъекта РФ. Из них в 2020 г. в высшую группу входило только 2 сырьедобывающих региона (Магаданская область и Чукотский АО). В 2021 г. к ним прибавились Мурманская область и Республика Саха (Якутия). Наибольшее число успешных субъектов РФ было в 2018 и в 2019 гг. — по 16, наименьшее — в 2020 г. — 2 региона (см. табл. 21).

Т а б л и ц а 21

Регионы, мигрирующие между группами I и II
(упорядочены по убыванию значения индекса в 2021 г.)

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	2	3	4	5	6	7
Магаданская область	0,478775	0,511304	0,541335	0,536882	0,542063	0,538465
Чукотский автономный округ	0,421568	0,430947	0,468410	0,471380	0,511048	0,516391
Мурманская область	0,493422	0,520560	0,524067	0,501962	0,490579	0,508654
Республика Саха (Якутия)	0,479675	0,519129	0,538951	0,510493	0,451603	0,505839
Республика Татарстан	0,526708	0,548389	0,529837	0,547364	0,496126	0,493292
Ненецкий автономный округ	0,510555	0,571899	0,588579	0,568881	0,495137	0,488273

О к о н ч а н и е т а б л . 2 1

1	2	3	4	5	6	7
Тюменская область без авт. округов	0,537592	0,549599	0,603541	0,565907	0,473358	0,481167
Свердловская область	0,487497	0,527783	0,543885	0,536132	0,469370	0,478453
Красноярский край	0,472741	0,496992	0,500815	0,524813	0,475498	0,477375
Воронежская область	0,492881	0,519466	0,517715	0,525521	0,461661	0,473318
Хабаровский край	0,483259	0,501617	0,488795	0,491400	0,468034	0,468552
Амурская область	0,476896	0,521586	0,476647	0,499006	0,434576	0,467186
Белгородская область	0,473984	0,513458	0,513983	0,527111	0,471719	0,462517
Самарская область	0,465532	0,498180	0,520143	0,522266	0,444875	0,459797
Новосибирская область	0,481324	0,511604	0,518402	0,513686	0,452345	0,459079
Тульская область	0,478348	0,472011	0,486694	0,514912	0,422615	0,458982
Приморский край	0,474597	0,491069	0,508178	0,495897	0,438747	0,455609
Липецкая область	0,485427	0,524358	0,513548	0,516937	0,476210	0,453858
Калужская область	0,454055	0,489023	0,496282	0,505163	0,447900	0,450325
Пермский край	0,480881	0,490723	0,497202	0,511739	0,432236	0,430033
Республика Башкортостан	0,493666	0,492427	0,512693	0,494306	0,419910	0,414817
Вологодская область	0,501296	0,490048	0,523860	0,515462	0,431181	0,413732
Челябинская область	0,444155	0,476425	0,508243	0,484708	0,414202	0,410355

Источник: составлено авторами по [2].

Магаданская область входит в группу с более низким рейтингом только 1 раз за 6 лет. 5 субъектов РФ относились к группе благополучных регионов. В группу с более низким рейтингом за 6 лет входили дважды¹⁴. Все эти регионы можно отнести (как и I группу) к числу благополучных, но с несколько неустойчивым трендом.

Данные субъекты РФ (кроме Магаданской области) имели отрицательную динамику в 2020 г.: в Мурманской области — падение итогового индекса составило чуть более 2%, в остальных регионах — свыше 9%, (а в Тюменской области без автономных округов — свыше 16%). В 2021 г. в Магаданской области отметились незначительное снижение итогового индекса (0,6%), также продолжилось, хоть и менее выражено, снижение в Республике Татарстан (0,5%) и Ненецком АО (менее 1,5%). В остальных регионах отмечен незначительный (1–3%) рост, а в Республике Саха (Якутия) рост составил 12%.

¹⁴ Мурманская область, Республики Саха (Якутия) и Татарстан, Ненецкий АО, Тюменская область без автономных округов.

В целом за период 2020–2021 гг. в большинстве регионов отмечалось снижение значения итогового индекса (слабовыраженный рост отмечен только в Магаданской и Мурманской областях). Наибольшее снижение индекса за последние 2 года рейтинга (около 15%) было в Ненецком АО и в Тюменской области без авт. округов.

Максимальное число регионов (11) имели только средние, а не высокие значения индекса в течение 4 или 5 лет из 6 и лишь один или два раза входили в группу с высоким рейтингом¹⁵. Остальные 6 регионов (Воронежская, Свердловская, Белгородская, Новосибирская, Липецкая и Вологодская области) половину наблюдаемого периода относились к группе с высокими значениями итогового индекса, а половину – со средними. Эти 17 регионов можно отнести к *условно благополучным регионам с тенденцией на снижение* (кроме Чукотского АО, где высокие значения итогового индекса отмечаются только последние два кризисных года, дав рост около 10%).

Среди регионов группы наименьшее падение индекса в 2020 г. показали Хабаровский край (4,75%), Липецкая область (7,88%) и Красноярский край (9,4%), остальные имели падение свыше 11%. Максимальное падение показали Республика Башкортостан (15,5%), Пермский край (15,54%), Вологодская (16,35%) и Тульская (17,92%) области.

В 2021 г. ситуация несколько выправилась. Падение значения индекса продолжилось лишь в 6 регионах и было незначительным (Липецкая и Вологодская области – немногим выше 4%, а Белгородская, Челябинская области, Республика Башкортостан и Пермский край – от 0,5 до 2%). В Вологодской области, Республике Башкортостан и Пермском крае и в 2020 г. отмечалось самое выраженное падение индекса.

В целом за кризисный период (2020–2021 гг.) во всех регионах (за исключением Чукотского АО) группы отмечалось падение итогового индекса. Наиболее выраженное снижение было в Вологодской области (около 20%), наименее выраженное – в Хабаровском крае (4,5%).

Группа II. 17 субъектов РФ стабильно имеют среднее значение итогового индекса в течение всего рассматриваемого периода (см. табл. 22).

Т а б л и ц а 22

Значение индексов для II группы по годам
(регионы упорядочены по убыванию значения индекса в 2021 г.)

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	2	3	4	5	6	7
Ростовская область	0,474180	0,492133	0,487692	0,487275	0,469385	0,461748
Курская область	0,470624	0,488375	0,479006	0,484250	0,444392	0,457232
Ярославская область	0,461633	0,478131	0,477034	0,486750	0,436775	0,452616

¹⁵ Чукотский АО, Приморский, Красноярский, Хабаровский и Пермский края, Амурская, Самарская, Тульская, Калужская, Челябинская области, Республика Башкортостан.

О к о н ч а н и е т а б л . 2 2

1	2	3	4	5	6	7
Камчатский край	0,411524	0,462321	0,453804	0,459751	0,454982	0,447033
Нижегородская область	0,461316	0,490977	0,496805	0,496415	0,463811	0,446254
Рязанская область	0,460239	0,496377	0,460808	0,476426	0,420433	0,428854
Иркутская область	0,465695	0,458129	0,480919	0,456909	0,427084	0,426828
Ульяновская область	0,436318	0,476693	0,462981	0,467864	0,420520	0,425120
Ставропольский край	0,433790	0,468572	0,465817	0,482361	0,407261	0,424562
Владимирская область	0,437968	0,462908	0,450412	0,477248	0,418428	0,419243
Смоленская область	0,447172	0,463982	0,475878	0,447457	0,420034	0,418332
Томская область	0,478116	0,455774	0,479358	0,474540	0,421415	0,417057
Тверская область	0,453855	0,458081	0,468373	0,465849	0,421734	0,415374
Волгоградская область	0,440619	0,470986	0,459795	0,457080	0,419368	0,410398
Оренбургская область	0,454882	0,474523	0,475582	0,480488	0,421061	0,407706
Архангельская область без авт. округа	0,476211	0,483030	0,474780	0,465646	0,417914	0,406482
Удмуртская Республика	0,455939	0,465002	0,467222	0,473244	0,417316	0,400707

Источник: составлено авторами по [2].

Максимальное значения итогового индекса в группе II отмечалось в 2017, 2018 и 2019 гг. В 2020 г. у всех регионов отмечалось его снижение. Наименьший уровень падения демонстрировали Камчатский край (1,04%), Ростовская (3,67%), Смоленская (6,13%) и Нижегородская (6,57%) области. Наибольшее падение значения индекса отмечалось во Владимирской области (12,32%) и в Ставропольском крае (15,52%).

В дальнейшем в 6 субъектах РФ (Курская, Ярославская, Рязанская, Ульяновская, Владимирская области и Ставропольский край) наблюдается слабый рост (от 0,2 до 4%). В остальных регионах падение продолжилось, хотя и меньшей степени – от 0,1 до 4%.

В целом за период 2020–2021 гг. во всех регионах группы отмечается снижение значения итогового индекса от 2,77% (в Камчатском крае) до 5,33% (в Удмуртской Республике).

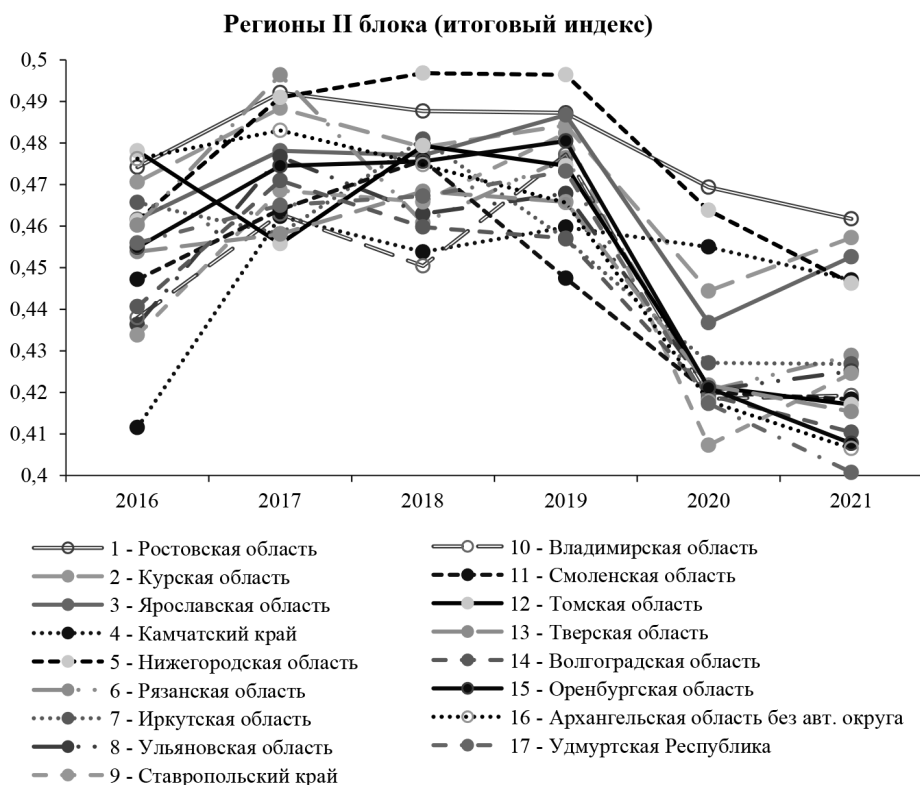


Рис. 7. Динамика итогового индекса регионов II группы по годам

Источник: составлено авторами по [2].

Группа II-м. Субъекты РФ (самое большое число регионов – 31), мигрирующие между группой II со средним значением индекса и группой III с низким значением индекса (см. табл. 23). Наибольшее число более успешных регионов отмечается в 2018 г. – 34, наименьшее – в 2020 г. – 6, в 2021 г. ситуация незначительно выправилась (8 субъектов РФ).

Т а б л и ц а 23

Регионы, мигрирующие между группами II и III
(упорядочены по убыванию значения индекса в 2021 г.)

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	2	3	4	5	6	7
Костромская область	0,402791	0,428664	0,438932	0,449934	0,393477	0,433114
г. Севастополь	0,438183	0,479073	0,443210	0,436626	0,359202	0,419515
Республика Мордовия	0,410585	0,435391	0,414640	0,449578	0,380352	0,408527
Тамбовская область	0,434560	0,471788	0,431458	0,450395	0,392925	0,402509

О к о н ч а н и е т а б л . 2 3

1	2	3	4	5	6	7
Пензенская область	0,430107	0,458618	0,451866	0,440220	0,399136	0,402438
Калининградская область	0,423785	0,423877	0,418576	0,405994	0,389310	0,402333
Новгородская область	0,467560	0,448664	0,432484	0,418963	0,389603	0,401987
Чувашская Республика	0,419672	0,414941	0,431567	0,457609	0,384323	0,401818
Саратовская область	0,453241	0,472097	0,462341	0,467115	0,400844	0,397183
Омская область	0,429593	0,456800	0,462541	0,467944	0,420883	0,395856
Брянская область	0,387976	0,407298	0,421853	0,427035	0,392926	0,393839
Кировская область	0,432700	0,451977	0,446520	0,456015	0,393882	0,393408
Астраханская область	0,436156	0,490931	0,466825	0,474807	0,416589	0,391338
Республика Северная Осетия — Алания	0,378073	0,404319	0,409779	0,387043	0,328876	0,388392
Республика Адыгея	0,432074	0,461993	0,484030	0,475983	0,405684	0,387940
Орловская область	0,390615	0,411217	0,440706	0,424447	0,390301	0,387190
Псковская область	0,398956	0,412721	0,421644	0,428100	0,383250	0,386104
Республика Хакасия	0,381121	0,433474	0,480965	0,436659	0,399713	0,377679
Республика Марий Эл	0,378967	0,424448	0,418133	0,428160	0,388181	0,370814
Республика Бурятия	0,405423	0,424645	0,415326	0,434779	0,358469	0,369773
Ивановская область	0,373943	0,431606	0,410471	0,421002	0,382612	0,369734
Забайкальский край	0,414052	0,430781	0,411100	0,408499	0,405157	0,369638
Республика Карелия	0,407662	0,418181	0,418261	0,429619	0,385384	0,368347
Кемеровская область	0,421065	0,496192	0,494536	0,470443	0,384354	0,367650
Алтайский край	0,389147	0,423591	0,431032	0,413245	0,386334	0,362413
Кабардино-Балкарская Республика	0,400332	0,398858	0,421136	0,388922	0,359108	0,358811
Республика Дагестан	0,380202	0,392763	0,437673	0,391663	0,351306	0,351152
Республика Крым	0,360738	0,442475	0,407042	0,376501	0,344500	0,350334
Курганская область	0,363867	0,382046	0,384137	0,403422	0,350997	0,344446
Еврейская автономная область	0,355964	0,393209	0,413556	0,395798	0,359230	0,330558
Республика Калмыкия	0,327836	0,391332	0,432646	0,382088	0,402498	0,279129

Источник: составлено авторами по [2].

Один раз в группу с низкими значениями итогового индекса попадают 13 субъектов РФ¹⁶. Два раза в группу с низкими значениями индекса попадают 4 региона¹⁷. Эти 17 регионов можно отнести к *подгруппе со средними значениями, но с неустойчивым трендом*.

Большую часть рассматриваемого периода в группу с низкими значениями итогового индекса попадают 7 субъектов РФ¹⁸. Остальные 7 регионов¹⁹ половину наблюдаемого периода относились к группе со средним рейтингом, а половину — с низкими значениями итогового индекса. Эти 14 субъектов РФ можно отнести к регионам *со средними значениями с выраженным трендом на понижение*.

Все регионы группы, кроме Республики Калмыкии, в 2020 г. имели существенный спад. Причем 17 субъектов РФ демонстрируют снижение значения итогового индекса более чем на 10%. Наибольший спад был в Кемеровской области (на 18,30%), в г. Севастополе (17,73%), в Республике Бурятия (17,55%), в Чувашской Республике (16,01%), в Республике Мордовия (15,40%), в Республике Северная Осетия — Алания (15,03%). Наименьший спад — в Забайкальском крае (0,82%), Калининградской области (4,11%). В Республике Калмыкии отмечался рост — 5,34%.

В 2021 г. динамика изменения значения итогового индекса носила разнонаправленный характер. 13 субъектов РФ демонстрировали невыраженный рост от менее 1% (Брянская, Псковская, Пензенская области) до 16–18% в г. Севастополе, Республике Северная Осетия — Алания. 18 регионов продолжили падение, хотя не столь выраженное, как в 2020 г. (от менее 1 до 6%). Исключение составила Республика Калмыкия, где произошло рекордное снижение (на 30,65%).

В итоге в кризисные годы (2020–2021 гг.) *практически все регионы группы имели отрицательную динамику*. Исключение составила Республика Северная Осетия — Алания, где восстановились значения 2019 докризисного года.

Наименьшее снижение показали Калининградская область (0,9%), Костромская область и г. Севастополь (оба региона менее 4%), Новгородская область (чуть более 5%), Республика Крым (7%). Наибольшее снижение (15–18%) — Саратовская область, Омская область, Астраханская область, Республика Адыгея, Республика Бурятия. Максимальное снижение имели Кемеровская область (21,85%) и Республика Калмыкия (26,95%).

Группа III. Субъекты РФ с устойчиво низким значением и итогового индекса. Стабильно низкое место занимают всего 5 (5,9%) субъектов РФ (см. табл. 24), из них 3 региона Северо-Кавказского ФО (Карачаево-Черкесская и Чеченская Республика, Республика Ингушетия), 2 региона Сибирского ФО (Республики Алтай и Тыва).

¹⁶ Тамбовская, Костромская, Пензенская, Калининградская, Новгородская, Саратовская, Омская, Астраханская области, республики Адыгея, Мордовия и Чувашская Республика, Севастополь, Забайкальский край.

¹⁷ Кировская, Кемеровская области, республики Бурятия и Карелия.

¹⁸ Республики Крым, Калмыкия, Дагестан, Северная Осетия — Алания и Кабардино-Балкарская Республика, Курганская область, Еврейская АО.

¹⁹ Брянская, Орловская, Псковская, Ивановская области, Алтайский край и республики Хакасия и Марий Эл.

Т а б л и ц а 2 4

Значение индексов для III группы по годам
(упорядочены по убыванию значения индекса в 2021 г.)

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Чеченская Республика	0,355657	0,365458	0,384830	0,388062	0,343785	0,392484
Карачаево-Черкесская Республика	0,337849	0,375169	0,379403	0,339845	0,344218	0,364857
Республика Алтай	0,316457	0,360063	0,366416	0,354263	0,323075	0,352610
Республика Тыва	0,294086	0,303949	0,344425	0,346737	0,289413	0,291132
Республика Ингушетия	0,314388	0,341077	0,390163	0,344204	0,282655	0,284084

Источник: составлено авторами по [2].

Наиболее благоприятная ситуация в данной группе наблюдается у Чеченской Республики, наихудшая – у республик Ингушетии и Тывы (см. рис. 8).

На кризисную ситуацию наиболее сильно снижением значения итогового индекса отреагировали в 2020 г. Республики Ингушетия (на 17,88%) и Тыва (16,53%). Карачаево-Черкесская Республика, наоборот, дала, хоть и незначительный, рост – 1,29%. В 2021 г. в этих республиках прекратилось падение, и значение увеличилось на 0,5%. В то время как остальные регионы продемонстрировали рост от 6 до 14%.

В целом по истечении кризисных 2020–2021 гг. Карачаево-Черкесская и Чеченская республики продемонстрировали, хоть и незначительный, рост. Остальные регионы группы показали снижение итогового индекса.

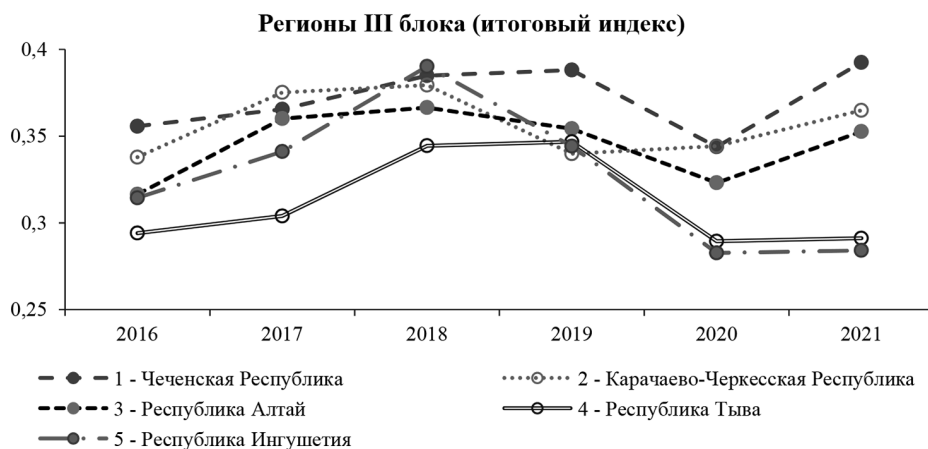


Рис. 8. Динамика итогового индекса регионов III группы по годам

Источник: составлено авторами по [2].

Группа III-м. Субъекты РФ, мигрирующие между группами с высоким, средним и низким рейтингом (I, II и III).

Лишь 1 субъект РФ вошел в эту группу – Республика Коми. Высокие значения регион имел в 2018 г., средние – в 2016, 2017, 2019 и 2020 гг., а низкие – в 2021 г. (см. табл. 25). Регион показал снижение индекса в 2020 г. только на 4,63%. Но в 2021 г., в отличие от других регионов РФ (кроме Республики Калмыкии), падение более выражено – на 17,72%. В итоге за два года падение оказалось также наиболее выраженным – 21,53%.

Т а б л и ц а 25

Регионы, мигрирующие между группами
(упорядочены по убыванию значения индекса в 2021 г.)

Субъект РФ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Республика Коми	0,466496	0,468791	0,503600	0,480531	0,458289	0,377059

Источник: составлено авторами по [2].

Распределение субъектов РФ с высоким, средним и низким значениями итогового индекса по годам представлено в таблице 26.

Т а б л и ц а 26

Распределение групп с высоким, средним и низким значением итогового индекса по годам

Группы регионов	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Регионы с высоким значением индекса	12	21	26	25	10	12
Регионы со средним значением индекса	55	54	53	49	45	44
Регионы с низким значением индекса	18	10	6	11	30	29

Источник: составлено авторами.

Наиболее благополучными следует считать 2018 и 2019 гг., когда около 30% субъектов РФ имели высокие значения итогового индекса рейтинга. Минимальная доля регионов (6 регионов) имели низкие значения в 2018 г.

В 2020 г. (год пандемии) отмечается выраженное ухудшение – 30 регионов (35% всех регионов РФ) показали низкие значения итогового индекса. Резко уменьшилось количество регионов с высоким значением. В 2021 г. произошли изменения к лучшему, но крайне незначительные.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов, которые, как нам представляется, могут лечь в основу оценки направленности трендов развития субъектов в Российской Федерации в современной качественно новой социально-экономической ситуации.

1. Как и в исследованиях прошлых лет, было подтверждено, что большинство субъектов РФ входят в группы с неустойчивым трендом развития.

2. Выявлено отсутствие жесткой взаимосвязи между качеством социальной среды региона и осуществляемой на его территории хозяйственной деятельностью. Стабильно высоких значений по хозяйственной деятельности в рассматриваемом периоде не демонстрирует ни один субъект РФ. В социальном блоке таких регионов 5. В хозяйственном блоке нет субъектов РФ со стабильно низкими значениями индекса. В социальном блоке таких субъектов РФ 17. Одновременно в хозяйственном блоке 15 регионов входят в группу субъектов РФ, мигрирующую между тремя группами, показывающих в разные годы высокие, средние или низкие значения (группа с выраженной неопределенностью тенденции развития). В социальном блоке такая группа не выявлена.

3. Пандемия 2020–2021 гг. вызвала падение значений индекса социального блока, в хозяйственном блоке имели место разнонаправленные тенденции:

- в социальном блоке у всех субъектов РФ, за редким исключением, в 2020 г. отмечено падение индекса (максимально — на 16,5%). В 2021 г. ситуация несколько выправилась: 12 регионов дали невыраженный рост, остальные регионы продолжили снижение, но менее выраженное. В целом у всех субъектов РФ отмечается снижение индекса по социальному блоку относительно докризисного 2019 г., причем у 67% более чем на 10%;
- в 2020 г. в хозяйственном блоке 23 региона демонстрируют даже некоторый рост индекса, но остальные — падение, порой достаточно существенное (до 32%).

В 2021 г. почти все субъекты РФ продемонстрировали достаточно существенный рост. Исключение составили регионы, в предыдущий год показавшие рост, а в 2021 г., за редким исключением, резкое отложенное падение. В целом за кризисный период были разнонаправленные тенденции: почти 50% регионов показали рост индекса, в основном более чем на 10%, другая половина — падение.

4. По итоговому индексу почти все субъекты РФ в 2020 г. показали резкое (максимальное — 17,9%) падение. В 2021 г. больше 50% регионов демонстрировали некоторый рост, но лишь незначительной части (6 регионов) удалось показать некоторый рост по отношению к докризисному 2019 г.

5. Сопоставление данных по всем блокам показывает, что в основном только в группе с высокими значениями итогового индекса (группа I) имеют высокие значения все его составляющие, в т.ч. и показатель бюджетной самодостаточности (т.е. в этих регионах социальное благополучие в полной мере обеспечивается региональной экономикой).

6. В группах с неустойчивым высоким и со средним уровнем (I-м и II) уровень социального благополучия расходится с двумя другими показателями. По хозяйственному блоку и по бюджетному показателю

почти все субъекты РФ демонстрировали, хотя и неустойчивые, но высокие результаты. Однако эти результаты не столь сильно сказываются на уровне социального благополучия. Только 5 субъектов РФ имеют достаточно высокие значения социального блока (субъекты РФ достаточно сильные в экономическом плане в недостаточной степени могут обеспечить и столь же благополучное социальное положение).

7. В группе II-м многие субъекты РФ имеют средний уровень по хозяйственному блоку, но по бюджетному показателю — сниженный. Хозяйственная деятельность данных регионов недостаточна для пополнения регионального бюджета и обеспечения должного уровня социального развития и требует структурной перестройки.

8. Группа III отличается крайней неустойчивостью индекса хозяйственной деятельности, периодически имея высокие значения, но при этом крайне низкую бюджетную самодостаточность. Для этих субъектов РФ характерны также низкие значения индекса по социальному блоку. Хозяйственная деятельность регионов группы не может обеспечить достаточный социальный уровень, несмотря на высокий уровень бюджетных трансфертов.

9. Регионы, неблагополучные в социальном плане, часто имеют достаточную хозяйственную активность, но, как правило, низкую бюджетную самодостаточность. Редкие исключения (г. Севастополь, Калининградская область), когда уровень бюджетного самообеспечения низкий, а уровень социального благополучия не ниже среднего, обусловлен в основном их геополитическим положением.

10. Ряд субъектов РФ продолжительное время являются глубоко дотационными, при этом выраженного улучшения социального положения в регионах не наблюдается. Невысокие результаты по обеспечению достойного уровня социального благополучия обусловлены недостаточной эффективностью региональной экономики. Основную роль в обеспечении социальных услуг часто играют федеральные трансферты, которые, по-видимому, в большой степени поддерживают и саму хозяйственную динамику.

13. При составлении рейтинга субъектов РФ по социально-экономическому развитию, наряду с показателями, характеризующими социальное положение и хозяйственную активность, необходимо учитывать уровень бюджетной самодостаточности, способности региональной экономики обеспечивать расходы собственными расходами.

14. Кризис, вызванный пандемией, привел к снижению значений индексов практически во всех субъектах РФ. В 2021 г. в 50% регионов отмечался некоторый рост итогового индекса, но полностью восстановить его значения удалось лишь малой части регионов. При этом в плане хозяйственного блока такое восстановление отмечается также у 50% субъектов РФ. Усиление санкционного давления в настоящее время, как может нами предполагаться, скажется на дальнейшем снижении индекса социального блока, а в текущем году и хозяйственного блока, особенно там, где ведущее производство (например, автомобильной

промышленности) основано на поставках зарубежных комплектующих. Вместе с тем регионы с развитой и диверсифицированной обрабатывающей промышленностью, наоборот, из-за ухода зарубежных компаний получают широкие возможности для наращивания своего производства, в т.ч. инновационных продуктов, что все-таки потребует определенного времени. Также в течение ближайших трех-пяти лет следует ожидать существенного подъема в субъектах РФ, связанных с такими высокотехнологичными отраслями, как гражданское самолетостроение, судостроение.

Список литературы

1. Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Борисова С.В., Кольчугина А.В., Лыкова Л.Н. Тренды развития субъектов Российской Федерации в период пандемии // *Федерализм*. 2021. Т. 26. № 4 (104). С. 127–170. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-4-127-170>
2. Социально-экономическое положение субъектов Российской Федерации. Оперативные данные // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/sep_region1.htm
3. Исполнение бюджета – 2020 // Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/audit/13481>

References

1. Valentei S.D., Bakhtizin A.R., Borisova S.V., Kol'chugina A.V., Lykova L.N. Trendy razvitiia sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v period pandemii [Development Trends of Subjects of the Russian Federation During the Pandemic Period], *Federalizm* [Federalism], 2021, Vol. 26, No. 4, pp. 127–170. (In Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-4-127-170>
2. Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie sub"ektov Rossiiskoi Federatsii. Operativnye dannye [Socio-Economic Situation of the Subjects of the Russian Federation. Operational Data], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/sep_region1.htm
3. Ispolnenie biudzheta – 2020 [Budget Execution – 2020], *Schetnaia palata Rossiiskoi Federatsii* [Accounts Chamber of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <https://ach.gov.ru/audit/13481>

DEVELOPMENT TRENDS OF REGIONAL ECONOMIES IN RUSSIA

The expert community is actively working to determine the depth of the consequences for the domestic economy of large-scale sanctions pressure. One of the directions of such an analysis is the assessment of the situation in the social sphere and in the real sector of the economies of the constituent entities of the Russian Federation. It is obvious that the differences in the levels of development of regional economies; varying degrees of depth of their immersion in world economic relations; the volume of regional budget revenues received from the activities of foreign companies located on their territory and other factors will predetermine the amount

of damage inflicted on Russian regions. To minimize its magnitude and, most importantly, to develop a viable strategy for overcoming the crisis, it is not enough to fix the scale of losses. An effective strategy requires foresight, and it is impossible without understanding the nature and direction of trends in the development of regional economies, at least in the medium term. This article proposes one of the possible options for the methodology to answer these questions. The authors believe the approach is quite correct, because the trends in the development of the economies of the constituent entities of the Russian Federation were studied based on an analysis of the situation that took place during the pandemic. The first version of the methodology was tested in 2021 and presented in issue 4 of the journal *Federalism*. Below is a refined version of the methodology, the use of which gave more reliable results.

Keywords: region, budgetary federalism, federal relations, regional economy, development trend.

JEL: H11, O20, R10, R11, R22

Дата поступления – 20.06.2022 г.

ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич

доктор экономических наук, профессор, главный редактор журнала, руководитель Научно-исследовательского объединения; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: Valentey.SD@rea.ru

БАХТИЗИН Альберт Рауфович

член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, директор; Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Центральный экономико-математический институт Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 47, г. Москва, 117418.
e-mail: albert.bakhtizin@gmail.com

БОРИСОВА Светлана Валерьевна

кандидат физико-математических наук, старший научный сотрудник лаборатории динамических моделей экономики и оптимизации; Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Центральный экономико-математический институт Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 47, г. Москва, 117418.
e-mail: sv-borisova@yandex.ru

КОЛЬЧУГИНА Анастасия Владимировна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития; Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: vostokza@mail.ru

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

VALENTEY Sergey D.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Editor-in-Chief of the Magazine, Head of Research Association;

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

e-mail: Valentey.SD@rea.ru

BAKHTIZIN Albert R.

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

Federal State Budgetary Institute of Science Central Institute of Economics and Mathematics of the Russian Academy of Sciences / 47, Nakhimovsky Av., Moscow, 117418.

e-mail: albert.bakhtizin@gmail.com

BORISOVA Svetlana V.

Cand. Sc. (Physico-Mathematical), Senior Researcher of the Laboratory of Dynamic Models of Economics and Optimization;

Federal State Budgetary Institute of Science Central Institute of Economics and Mathematics of the Russian Academy of Sciences / 47, Nakhimovsky Av., Moscow, 117418.

e-mail: sv-borissova@yandex.ru

KOL'CHUGINA Anastasiya V.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher 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: vostokza@mail.ru

LYKOVA Lyudmila N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher;

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

e-mail: Lykoval@inecon.ru

Для цитирования:

Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Борисова С.В., Кольчугина А.В., Лыкова Л.Н. Тренды развития региональных экономик в России // Федерализм. 2022. Т. 27. № 2 (106). С. 177–221. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-2-1177-221>

Требования к оформлению рукописей для авторов журнала «Федерализм»

По структуре. Статья должна быть структурирована, иметь подзаголовки и сноски. Объем рукописи для кандидатов и докторов наук должен составлять — от 40 000 до 50 000 печатных знаков, включая пробелы, для аспирантов — от 20 000 до 25 000 печатных знаков (раздел «Молодые ученые»).

В сопровождении к статье должны быть **обязательно представлены** (отдельным файлом):

- фамилия, имя, отчество автора (авторов) на русском и английском языках;
- ученая степень, звание, должность, место работы на русском и английском языках, для аспирантов — название вуза;
- e-mail (публикуется в журнале как контактная информация автора);
- аннотация объемом 6–8 строк (100–250 слов) на русском языке; по своей структуре аннотация должна отражать содержание статьи, то есть кратко обосновывать актуальность выбранной темы, раскрывать основное содержание исследования и полученные автором результаты;
- ключевые слова к статье (5–7 слов на русском и английском языках);
- тематический классификатор Journal of Economic Literature (JEL);
- контактный **телефон** с кодом города, почтовый адрес с указанием индекса.

Требования к оформлению статьи. Текст статьи предоставляется в формате WORD (*.doc, *.docx). Основной текст печатается шрифтом Times New Roman 14 обычный, межстрочный интервал — 1,5, выравнивание по ширине. Абзацный отступ — 1,25 см. Название раздела, пунктов и подпунктов печатается шрифтом Times New Roman 14 полужирный, наклонный, выравнивание по центру. Разделы отделяются от предыдущего раздела одной пустой строкой и от последующего текста также одной пустой строкой.

Ссылки на литературу — затекстовые. Печатаются шрифтом Times New Roman 12 обычный, межстрочный интервал — 1,0. Отступ — 1,25 см. Все ссылки указываются списком в конце статьи, нумерация в списке литературы — по мере упоминания источника в тексте. В тексте, в квадратных скобках, указывается порядковый номер ссылки и страница.

Ссылки на законодательные акты даются постранично. Примечания подстрочные (сквозная нумерация); размер шрифта примечаний — 12 при интервале 1. Нумерация таблиц, рисунков и формул (сквозная). Параметры страницы: верхнее поле — 2,0; нижнее поле — 2,5; левое поле — 2,0; правое поле — 1,5.

Принятые сокращения: год — г. годы — гг.; в том числе — в т.ч.; то есть — т.е.; так как — т.к.; тому подобное — т.п.; тысячи — тыс.; миллионы — млн; миллиарды — млрд; рубли — руб.; доллары — долл.; век — в.

Иностранные слова в тексте статьи выделяются курсивом.

Таблицы должны быть выполнены табличными ячейками Word. Шрифт Times New Roman 12 обычный, межстрочный интервал 1,0. Стремиться к тому, чтобы каждому пункту таблицы соответствовала своя ячейка (не пользуйтесь символами абзаца для смысловой разбивки строк). Выравнивание текста и цифр внутри ячеек необходимо выполнять только стандартными способами, а не с помощью пробелов, абзацев или дополнительных пустых строк. Не используйте в таблице выделение цветом, он «потеряется» при верстке.

Графики оформляются в черно-белом варианте, предпочтительно делать в Excel (файл обязательно должен содержать исходные численные данные, связанные с рисунком) или CorelDraw (не переводите текст в кривые, так как он всегда редактируется. Не импортируйте файлы в графических форматах в файл *.cdg и не экспортируйте файлы *.cdg 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 авторов
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 29.06.2022.
Формат 70x108 1/16
Печ. л. 14,0. Усл. печ. л. 19,6.
Уч.-изд. л. 16,96.
Тираж 1000 экз. Заказ № .
Цена свободная.

Отпечатано в ФГБОУ ВО
«РЭУ им. Г.В. Плеханова».
117997, Москва, Стремянный пер., 36.

© ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»,
2022

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 repro-
duced, the reference to the source is manda-
tory. Materials not accepted for publication are
not returned.
Opinions of editorial council and editorial
board may not coincide with those of the au-
thors 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 29.06.2022.
Format 70x108 1/16
Printed sheets 14.0. Conv. sheets 19.6.
Publ. sheets 16.96.
Circulation 1,000. Order № .
Free price.

Printed in Plekhanov Russian University
of Economics,
36 Stremyanny Lane, 117997, Moscow.

© Russian University of Economics,
2022